

# XII

## JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

## DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Manejo Costero Integrado: una oportunidad  
de fortalecer la participación en los asuntos  
locales**

Emiliano Rodriguez Villamil

# Manejo Costero Integrado:

Una oportunidad de fortalecer la participación en los asuntos locales<sup>1</sup>

Emiliano Rodríguez Villamil

Estudiante Lic. En Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR

mail: emi.ro.vi@hotmail.com

---

<sup>1</sup>Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013

**Resumen:** En base a los estudios interdisciplinarios de Manejo Costero Integrado en Uruguay (2011) pretendemos indagar sobre cómo incide el Manejo Costero Integrado en los procesos de participación y descentralización. Definiremos cada concepto para intentar comprender cómo interactúan estos elementos en los casos prácticos que ellos presentan. En este sentido, nos proponemos brindar insumos analíticos para entender, desde la Ciencia Política, los asuntos que nos interesan del Manejo Costero Integrado. Creemos que el Manejo Costero Integrado es una verdadera oportunidad de fortalecimiento de la participación de actores locales en la toma de decisiones, colaborando así con procesos de descentralización y con el establecimiento de gobiernos en red. Considerando que es una temática relativamente nueva tiene importantes limitaciones, pero ello no impide su viabilidad a futuro.

**Palabras claves:** Manejo costero integrado, Gobernanza, Participación, Descentralización

## **Introducción**

Actualmente estamos siendo testigos de una serie de cambios en el mundo, el efecto del cambio climático y sus consecuencias devastadoras sobre la humanidad y especialmente sobre las poblaciones más vulnerables, ha llevado a que comencemos a darle relevancia a factores que antes estaban totalmente relegados a las variables económicas.

Podríamos considerar que ya se ha producido un proceso homólogo en la historia con respecto a lo social, cuando en la toma de decisiones se priorizaban los aspectos económicos sin tener en cuenta las consecuencias sociales. La crisis social producida en América Latina a partir de estas prácticas neoliberales nos han dejado con heridas muy graves, la estabilidad macroeconómica no pudo combatir con las consecuencias sociales de desempleo, pobreza y desigualdad que ella misma generó. Si bien no se puede decir que esto ha sido un proceso lineal, del cual no habrá retroceso, podemos afirmar que al menos en América Latina hay un consenso de que las políticas económicas deben ir acompañadas con políticas sociales adecuadas.

Las consecuencias de priorizar el desarrollo económico por sobre cualquier cosa han dejado al manifiesto la necesidad de realizar un análisis multidisciplinario sobre el significado del desarrollo.

En primera instancia apareció el concepto de desarrollo humano, que incorpora aspectos sociales al económico. Si bien no tiene una única definición el desarrollo humano trata de la calidad de vida en una sociedad, tiene que ver con la cultura, con la salud, con la educación, con la democracia, con los derechos humanos, etc. El concepto tiene origen en las ideas de Aristóteles de lograr la plenitud individual. Una de las definiciones más

difundidas es la utilizada por el PNUD<sup>2</sup> que elabora un indicador: el índice de desarrollo humano (IDH) que mide, justamente, el desarrollo humano por país. En él se entiende al desarrollo humano según tres parámetros: Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer), Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria), y Nivel de vida digno (medido por el PBI per capita) (informe sobre desarrollo humano 2010, 2009, 2008-2007).

Pero ahora desde la academia también existe una incipiente necesidad de incluir los aspectos ambientales y ecosistémicos, surge entonces el concepto de desarrollo sustentable o sostenible: *“Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”*. (Informe Brundtland, 1987).

Se percibe una tendencia a orientar las políticas públicas y los proyectos de desarrollo bajo este enfoque, con un paradigma que fija especial importancia en la multidisciplinariedad, es decir, ver un fenómeno teniendo en cuenta factores económicos, sociales y ambientales.

El Propio PNUD ha incorporado al desarrollo sostenible como parte del desarrollo humano, incluso ha establecido: garantizar la sostenibilidad medioambiental como parte de los objetivos del milenio<sup>3</sup>.

*“Meta 7.A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.*

*Meta 7.B: Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.*

*Meta 7.C: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.*

*Meta 7.D: Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.”* (PNUD en:

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/environmentandenergy/overview/>)

---

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

<sup>3</sup> Los líderes mundiales se comprometieron en el año 1990 a lograr los objetivos de desarrollo del milenio.

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, un informe de las Naciones Unidas del año 2000, llegó a la conclusión de que nuestros ecosistemas se han alterado “más rápida y extensamente” en los últimos 50 años que en cualquier otro período de la historia de nuestro planeta.

Uno de los principales objetivos que se plantea el PNUD es crear capacidad local para una mejor gestión del medio ambiente y para distribuir energía y agua limpia de modo sostenible.

El Manejo Costero Integrado parte de esta necesidad. Y tiene particular relevancia en un país como Uruguay donde en una costa de 714 km:

Se concentra el 70% de la población (INE, 2004). Se concentra el 78% del PBI cifra que se ha mantenido constante a lo largo de los últimos 20 años (Méndez y Piaggio, 2007).

El Turismo pasó a ser desde el 2011 el principal rubro del PBI, donde el 78% de los 2 millones de turistas que anualmente llegan al país veranean en la zona costera (Robayna, 2009).

El Manejo Costero “Integrado”, justamente, intenta incluir, a parte de los aspectos económicos, a los técnicos-ambientales y a la participación ciudadana local.

A partir de esta tendencia este trabajo se propone analizar que aspectos de participación y descentralización promueve y que tipo de gobernanza produce el Manejo Costero Integrado en base principalmente a los ensayos interdisciplinarios del Manejo Costero Integrado en Uruguay (Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono sur. Manejo Costero Integrado en Uruguay –ocho ensayos interdisciplinarios-.. UDELAR/CIDA. Montevideo 2011).

De esta forma este trabajo constará de dos secciones: una primera parte de conceptualización de los conceptos ejes; seguido por el análisis de nuestras preguntas; y por último, en base a los casos concretos de Manejo costero en el Uruguay intentar responder esas preguntas.

### **Conceptualización**

Basándonos en Coraggio podemos decir que la **descentralización** es básicamente la transferencia de recursos, atribuciones y poder general a la base estatal y/o a la sociedad fundamentalmente.

Según Roversi-Monaco (1997) descentralización: implica la existencia de una pluralidad de centros de decisión ejercida de forma autónoma por los órganos independientes del centro.

Para Coraggio descentralización consta de varios ejes:

El eje administrativo: Consiste en la reducción de relaciones de subordinación y un correspondiente aumento de autonomías, mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, etc, sobre todo desde la instancia nacional a la provincial o municipal. Estos procesos van acompañados de una concentración de poder en el ejecutivo encargado de desempeñar con o sin consenso las políticas de desmantelamiento del aparato estatal con el argumento de “eficiencia”. Se cree que con la descentralización se podrán prestar los mismos o mejores servicios y a menor costos, incluso ejercer un mejor control sobre los responsables del estado (Coraggio, 1991).

Eje económico: Privatización y desregulación, es el traspaso de recursos y partes completas del aparato estatal a la “iniciativa privada”. Se cree que el interés privado particular es un mejor motivador y orientador de la gestión que el interés público general, se incorpora así un realismo liberador (Coraggio, 1991).

Eje político: reforma que apunta a la democratización de los mecanismos de decisión política. Aquí hay propuestas que van desde mejorar el funcionamiento de las democracias representativas, hasta devolver al pueblo el poder que le corresponde (Coraggio, 1991).

Según J.L Coraggio existe, en este sentido, dos paradigmas: uno liberal y otro democratizante. Es sobre la propuesta Democratizante en la cual profundizaremos, puesto que esta centrada en el eje político y es allí donde estamos interesados.

Esta propuesta plantea un efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos, el control del estado combinando las formas de la democracia representativa con formas mas directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social (Coraggio, 1991).

Según Coraggio es una lucha cultural donde la descentralización es sinónimo a la multiplicación de escenas de gestión local.

Se trata de aceptar la fuerza de la motivación por el interés particular, pero no en nombre de la ganancia sino de la calidad de los servicios básicos recibidos y de la equidad en su distribución. Para ello se debe impulsar la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales. De esta manera se debe avanzar en articulaciones socio-estatales no exenta de contradicciones (Coraggio, 1991).

La participación de las mayorías se enfrenta con la ideología eficientista. Que Coraggio la entiende como una falsa disyuntiva, se trata de ver la participación como un recurso en si mismo, no medida mercantilmente.

A su vez, existe una tensión: globalidad versus particularidad, este nuevo espíritu estatal

supone superar el nivel del interés particular inmediato y hacerse cargo de los problemas de la sociedad en su conjunto, como marco en el cual esos problemas particulares pueden resolverse de forma estructural. Mediante la creación de una ciudadanía ilustrada y reflexiva. De mutuo reconocimiento entre actores que da como resultado un sujeto popular complejo. (Coraggio, 1991)

La realización de un proyecto democratizante generalmente parte de posiciones ganadas por grupos de presión que impulsan la iniciativa. Cada posición conlleva una lógica institucional heredada, que no siempre es subordinada al proyecto de descentralización, y se requiere de una estrategia política más abarcadora para articular las formas concretas de descentralización con tales lógicas. Estas tensiones de pensamiento pueden presentarse al interior de los partidos políticos, o en organizaciones sociales. Y puede quedar en evidencia por ejemplo con las siguientes preguntas: ¿Cómo afirmar la identidad local y al a vez la nacional? ¿encarar los problemas desde una lógica centrada en la sociedad o centrada en el estado? ¿Qué intereses estoy dispuesto a atacar (y que significa eso para mi partido, mi organización)?

También nos encontramos con los problemas de los “tiempos” cuando se encaran proyectos de descentralización (Coraggio, 1991).

Otros de los desafíos del proyecto descentralizador se plantea en coyuntura de crisis económica, por lo que de entrada cuenta con pocos recursos; en el marco de una crisis de paradigma y de pérdida de legitimidad del sistema político (Coraggio, 1991).

En este trabajo nos interesa la **participación** ciudadana, esta va más allá de la participación electoral, esta relacionada con una concepción de democracia participativa, donde los individuos se informan, intervienen y se involucran en los asuntos públicos.

Según Ismael Blanco y Ricard Goma 2003 el gobierno tradicional se enfrenta a la dificultad de reaccionar de manera eficaz y ágil ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, necesario de una continua legitimación de una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica.

Es por esto que la participación ha surgido como uno de los principales temas de debate a nivel mundial.

Actualmente las organizaciones políticas tienen que asumir la complejidad de sus tareas a través de una apertura y de un mayor flexibilidad de sus estructuras. La especialidad y el monopolio gubernamental dejan paso a nuevos compactos que intentan incorporar un realidad donde son muchos los que participan en la actividad de gobernar (redes y

gobierno multinivel) y donde la jerarquía deja paso a la negociación y interacción (Brugue, Gomá y Subirats, 2002).

De esta manera vivimos un proceso de expansión de espacios en red, redes horizontales y gobiernos multinivel que pretenden acercar el proceso de toma de decisión a los ciudadanos.

Las nuevas lógicas participativas coexisten con lógicas representativas en un marco de tensiones y complementariedades nada estáticas. La *governance* participativa y de proximidad solo puede ir avanzando en la medida que avance también culturalmente su dimensión normativa, ética, y demuestre además que forma convincentemente sus niveles de rendimiento sustantivos (Blanco y Goma, 2003).

La **gobernanza** moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998 en Renate Mayntz, 2001).

En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53 en Renate Mayntz, 2001).

Los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza moderna son principalmente las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones de intereses, así como las asociaciones de bienestar público más grandes (Renate Mayntz, 2001), pero también pueden ser entidades más pequeñas como una agrupación de vecinos, ONG'S, etc.

Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia. Este modo de elaboración de políticas se adapta a un entorno social complejo y dinámico, cuya coordinación resulta difícil, cuando no imposible desde el punto de vista práctico (Marsh, 2001).

Para que la gobernanza se pueda producir es necesaria la existencia de una sociedad civil fuerte.

La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la res publica que derivan de su condición de ciudadanos (Renate Mayntz, 2001).

El **Manejo Costero Integrado** (MCI), como concepto central para el manejo de zonas costeras y océanos bajo jurisdicciones nacionales, tiene su origen en el capítulo 17 de la Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas en Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Desde entonces, este concepto ha sido adoptado por los acuerdos internacionales más importantes (Convención Marco sobre Cambio Climático, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Programa de Acción para la Protección del Medio Marino Frente a las Actividades Realizadas en Tierra, Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares, Iniciativa Internacional para los Arrecifes Coralinos).

A continuación se presentan algunas definiciones:

*“El manejo integrado de zonas costeras es un proceso gubernamental y consta del marco legal e institucional necesario para asegurar que el desarrollo y los planes de manejo para áreas costeras sean integrados con metas ambientales (incluyendo sociales) y sean hechos con la participación de los afectados.”* (Banco Mundial, 1993).

*“El Manejo Costero Integrado (MCI) es un proceso multidisciplinario que busca integrar los niveles gubernamentales, la comunidad, la ciencia y los intereses sectoriales y públicos en la elaboración e implementación en programas para la protección y el desarrollo sustentable de los recursos y ambientes costeros”* (Hildebrand, 2002).

*“El Manejo Costero Integrado de Zonas Costeras (MIZC) es un proceso dinámico que desarrolla e implementa una estrategia coordinada, de asignación de recursos ambientales, socio-culturales e institucionales, para la conservación y sustentabilidad de los múltiples usos de la zona costera”* (Sorensen, 1993).

El gerenciamiento de una zona costera -continente y mar- se convierte en un complejo desafío teniendo en cuenta la característica pública del área oceánica y la característica

generalmente mixta, pública-privada del área terrestre. A esto se suma la superposición en ambos lados de jurisdicciones y competencias de organismos de estado de nivel nacional, departamental y local. La ventaja es de un enfoque integrado que contempla los usos múltiples sobre un enfoque tradicional que contempla un uso único. Este enfoque a su vez proporciona la estructura para una participación amplia de los actores involucrados y es eficaz para la resolución de conflictos entre diversos intereses económicos y las necesidades de conservación de los recursos (Bossi et al., 1990).

Así mismo podemos identificar algunas de las principales metas del Manejo Costero Integrado de una zona costera:

Guiar el desarrollo del área costera hacia una forma sustentable de desarrollo (Cincin-Sain et al., 1995).

Mejorar la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos costeros y a la vez mantener la biodiversidad y productividad de los ecosistemas costeros (GESAMP, 1996).

Maximizar los beneficios que ofrece la zona costera y minimizar los conflictos y efectos dañinos derivados de las actividades humanas sobre los recursos y el ambiente (Banco Mundial, 1996).

Mantener o restaurar el balance entre el ambiente natural y humano. Es una percepción orientada al desarrollo con una mirada más cercana a la integración entre la conservación y desarrollo (FAO, 1998).

### **Preguntas**

Desde la Ciencia Política tenemos particular interés en conocer los procesos de descentralización, participación y desarrollo local que se generan, y los diferentes tipos de configuración de gobierno en redes que se promueven bajo este enfoque de Manejo Costero Integrado. En el plano teórico, como hemos visto cuando desarrollamos el concepto de Manejo Costero Integrado, estos objetivos han quedado en manifiesto. Es por eso que nos preguntamos concretamente cuanto hay de planteos de participación en los proyectos de MCI en el Uruguay. Y cuanto hay de planteos descentralizadores en los proyectos de MCI en el Uruguay.

### **Respuesta de las preguntas**

Analizamos algunos ensayos interdisciplinarios que son expuestos en el libro de Manejo Costero Integrado en Uruguay (2011). Estos estudios representan los primeros trabajos sobre problemas reales llevados a cabo por las dos primeras generaciones del programa

MCISur.

De los estudios de caso que en el libro se presentan, nosotros hemos escogido analizar 3 ensayos, elegidos en función que representan distintos grados de profundización sobre la participación ciudadana pero que tienen como denominador común un énfasis en los aspectos sociales.

- *Caminos hacia el Manejo Costero Integrado; Caso de estudio Carmelo – Nueva Palmira. (Collazo, Ippoliti, Olvetra, Perdomo, Balarini y Fossati).*

Explora en forma experimental los primeros pasos del ciclo de MCI realizando un análisis-diagnóstico propositivo basando en las realidades locales, aportando una propuesta de MCI.

En primera instancia se resalta la importancia geo-política del área, por las características de la costa y la presencia de canales naturales que son fundamentales para la navegación del Río de la Plata, el río Uruguay, y la Hidrovia Paraguay-Paraná. La región de Carmelo – Nueva Palmira está muy tensionada por desarrollos económicos inmobiliarios, turísticos y de servicios logísticos de escala nacional y regional para la agricultura y el comercio exterior.

Es así que se identifican problemas como: aumento de riesgo de accidentes marítimos; riesgo de contaminación acuática, introducción de especies exóticas en las aguas, pérdida de superficie de playa por erosión, insuficiencia de infraestructura, pérdida de patrimonio cultural e histórico, aumento de la prostitución, sobreexplotación y pérdida de calidad del suelo, infraestructura vial inadecuada, extranjerización de la tierra, usos privados de áreas de playa, ocupación de áreas por nuevos usos que destruyen monte nativo, ausencia de planes de ordenamiento territorial.

Se identifica a los actores claves: entre los que se encuentran actores del gobierno, actores de mercado, y actores de la sociedad civil.

Y se construye una propuesta de MCI para Carmelo – Nueva Palmira. Con el objetivo de “lograr el desarrollo sustentable y la preservación de los recursos naturales” (pag 35).

Se define que la fuente de contaminación no puntual proviene fundamentalmente de la producción agrícola – los agroquímicos.

Y se establece como objetivo complementario para solucionar estos problemas “Integrar a la comunidad local en la planificación e implementación de acciones que permitan la conservación y/o restauración de los ecosistemas costeros” (pag 37).

Fomentando la organización de la sociedad civil, estableciendo programas de educación ambiental y capacitación para la comunidad local, y cooperando desde la academia con las autoridades para una gestión adecuada.

El trabajo pone especial énfasis en las comunidades de pescadores de Nueva Palmira y Punta Gorda. Pretendiendo mejorar su calidad de vida en base a capacitación y tecnología. Plantea la puesta en valor de los atractivos de la región: vinos, artesanía en lanas, olivos y lácteos.

En la propuesta se define las tareas que debería realizar cada actor según sus competencias. Y se establecen las diferentes articulaciones.

A modo de ejemplo, se plantea Efectuar campañas de concientización sobre el cuidado y valor de los ecosistemas costeros en el que involucra al Ministerio de Turismo y Deporte, a la Intendencia de Colonia, la UTU local, la Junta Local, y distintas ONGs. O también se plantea Generar alianzas científico-técnicas para realizar estudios destinados a evaluación de los ecosistemas sensibles y vulnerables involucrando a la UTU local, la UDELAR, al Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la armada, a la DINAMA, entre otros.

En cuanto a la gestión, se plantea fortalecer prácticas de gestión ambiental de las operaciones de dragado y de disposición final; mediante una mejor articulación entre la DINAMA, la Administración Nacional de Puertos, la Dirección Nacional de Hidrografía y la Prefectura Nacional Naval.

De esta manera el equipo de MCISur pretende tejer una adecuada articulación de actores claves, formando redes de gestión flexibles, en donde se pretende que la comunidad tenga posibilidad de participar.

*- Desafíos y oportunidades de desarrollo local en un contexto industrial de gran escala – Conchillas, Uruguay-: Un enfoque desde el manejo costero integrado. (Suarez, Cardon, Perez, Conde, Lopez, Silveira, Medina y Batto).*

Ante la instalación de una empresa multinacional – la planta de celulosa Montes del Plata – en Conchillas, este trabajo busca analizar las posibilidades de desarrollo que pueden coexistir con esta clase de emprendimientos y su incidencia en la población y el medio físico.

Conchillas, pueblo pequeño que a perdió su población joven por sus escasas fuentes de trabajo. Tiene la esperanza que esta sea una ventana de desarrollo pero paralelamente pretende preservar sus tradiciones, su identidad, manteniéndose las construcciones en su forma original (declaradas Monumento Histórico Nacional en 1976).

Por parte de algunos actores se asume que esta industria no significa, en su etapa operativa, grandes oportunidades de trabajo para la gente local de manera directa. Sin embargo se puede aprovechar la sinergia que este emprendimiento trae en otro tipo de actividades.

El objetivo de este trabajo es “contribuir a la identificación de actividades de desarrollo que puedan ser compatibles con la implantación de una planta de celulosa”

La actividad económica predominante en la zona es la lechería. Así como granjas agropecuarias y pescadores artesanales.

La sociedad civil se encuentra fuertemente organizada: sus habitantes pertenecen a más de una ONG, destacándose la Comisión de Amigos de Conchillas, conformada para representar a la comunidad, con el objetivo de trabajar para el desarrollo integral de la localidad y de la zona.

Según el estudio, los pobladores no visualizan como problema alguno el impacto ambiental de la planta. Las resistencias al proyecto provienen de organizaciones que no son locales.

El trabajo percibe una superposición de competencia 1) en materia de negociación; el Ministerio de Defensa Nacional y la Prefectura Nacional Naval, el Ministerio de Transporte y obras públicas, a través de la dirección de Hidrografía, la Administración Nacional de Puertos, así como el ministerio de relaciones exteriores a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay. 2) En materia de patrimonio y turismo: La intendencia de Colonia, el MTOP, el MVOTMA, a través de la dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, y el Ministerio de Educación y Cultura. 3) En materia de conservación de recursos: la Intendencia de Colonia, el MVOTMA, a través de la DINOT y la DINAMA, y el Ministerio de Agricultura y Pesca (MGAP), a través de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos.

Así mismo se encuentra evidencia de la existencia de un tejido social sólido, pero no se perciben verdaderos ámbitos de participación y decisión, en los que la comunidad tenga incidencia.

Los problemas encontrados son la necesidad de inversiones con fines turístico-culturales, y la falta de servicio infraestructural, para asegurar un desarrollo local.

El desafío planteado es compatibilizar la actividad productiva actual con emprendimientos turísticos de gran porte, asociados a la actividad náutica, así como con el modo de vida actual y los símbolos históricos de la zona.

En función a esta situación MCISur logra que se reanude el dialogo entre Montes del Plata y la Intendencia de Colonia. También se plantea la posibilidad de que Montes del Plata incentive el desarrollo de un foco local de turismo.

Dicho trabajo recomienda generar verdaderos ámbitos de participación proponiendo concretamente reuniones periódicas entre la comunidad, el gobierno y la empresa. Así como fomentar la convocatoria de audiencias públicas. La creación de un boletín informativo, y talleres abiertos para la ciudadanía. La Maestría MCISur se presenta con un rol de articulador y nexo en estos temas. También se ofrece para impartir cursos de educación ambiental orientado a hacia la sustentabilidad.

Y se pone como objetivo considerar el turismo como una actividad alternativa viable: específicamente el *Turismo de Reposo, cultural, náutico e industrial* (Ferreira, 2010).

- *La Franja Costera como espacio colectivo preponderante en Montevideo Oeste y la interacción social como base para el manejo costero integrado. (Cohanoff, Detomasi, Itzaina, Lucas y Marrero).*

El objetivo de este trabajo es “Contribuir a la elaboración de lineamientos para una gestión integrada de los espacios de uso colectivo de la zona costera de Montevideo Oeste, desde Punta Espinillo a Punta del Tigre” (pag 90).

Se plantea fortalecer las capacidades locales hacia un manejo costero integrado en base a la integración de los espacios de participación existentes.

Administrativamente esta zona esta área se encuentra ubicada dentro de los CCZ N° 17 y N° 18, correspondiendo al Municipio A.

El uso del suelo es básicamente para actividades hortifrutícolas. Existen cuatro centros poblados (La Colorada, Pajas Blancas, Los Cilindros y Santa Catalina) que tienen los problemas de escaso desarrollo en servicios e infraestructura.

La zona tiene una identidad propia del oeste. Tiene un sentir de independencia laboral, cultural y social respecto a la capital. Tal vez relacionado a su historia reciente obrero-sindical vinculado a la industria frigorífica; “el valor otorgado a la reconstrucción del Frigorífico Artigas, hoy PTI, y a la defensa y lucha por la co-gestión local en la gestión del Frigorífico Nacional, generó una fuerte acción que diera lugar al nacimiento de la Red Intersocial Oeste” (pag 106).

Por tanto se observan una alta gama de actores institucionales.

Sin embargo, es notorio la fragmentación social y una marcada tendencia al individualismo.

La necesidad de atención en salud de la población ha sido uno de los aspectos motivadores de cohesión y de mayor movilización social. Se han generado comisiones barriales de salud que actúan co-asociadas con la Intendencia. Han logrado la instalación de servicios descentralizados de salud.

Los principales problemas detectados son: la accesibilidad a la faja costera, los conflictos de uso recreativo-productivo en la playa, efluentes, explotación inadecuada de los recursos naturales, residuos sólidos, obras y gestión.

Para solucionar estos temas se plantea la necesidad de fortalecer las capacidades locales hacia el MCI. De esta manera el equipo MVD-oeste se integra a los ámbitos de participación, gestión y planificación locales existentes.

Desde el año 2006 la Intendencia de Montevideo adquiere el predio del parque de Punta Yeguas para fines públicos recreativos y comparte junto a vecinos, el Grupo pro-parque y la Cooperativa Papupuyé la gestión de este predio.

El equipo de trabajo se suma en la gestión, para colaborar con un enfoque de MCI, y a si mismo lograr relacionar a agrupaciones de vecinos con organizaciones ya institucionalizadas. La descentralización en cuanto a la gestión de un bien público se presenta como un desafío muy relevante para el Municipio A, y la comunidad.

A su vez en el marco del artículo 5° de la Ley N° 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana: “Los Municipios instrumentaran la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local. Cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia”, se promueve el Ciclo Pensando Juntos el Municipio A: ¿Qué oeste tenemos, que oeste queremos? Convocado por las organizaciones presentes: Centros Comunales, Municipio, Programa de Desarrollo Local ART-PNUD, Red Intersocial Oeste-RIO, Infamilia-MIDES, APEX-Udealar y la ANEP.

Pretendiendo integrar prioridades y lineamientos estratégicos generales para proyecto; y producir insumos para el Plan de Desarrollo Quinquenal del Municipio A.

## **Conclusión**

Los proyectos de MCI en el Uruguay presentan propuestas de altos niveles de participación y desarrollo local, involucrando a actores diversos y haciéndolos parte en la toma de decisión. El problema que surge parte de que la mayoría de los trabajos son “proyectos”, que proponen de una manera teórica la participación de actores que han

sido identificados como cruciales. Es decir, desde el punto de vista metodológico, estos trabajos se centran en el *diagnostico* y el *planteamiento*, pero no a su *adopción formal*, su *implementación* o su *evaluación* (GESAMP, 1996). Esta situación se explica por un lado por la relativa reciente aparición del interés sobre un Manejo Costero Integrado; y por otro lado porque estos trabajos se presentan desde la academia y no desde los tomadores de decisión.

Por lo que los trabajos con un enfoque de MCI se ven fuertemente limitadas por las características de gobierno y gobernanza del Uruguay. Y los grados de éxito de estos ensayos tienen que ver con los caminos institucionales que los equipos de MCISur fueron encontrando.

Se puede proponer una gestión de Manejo Costero Integrado desde la academia pero si no existen los espacios institucionales propicios para que la descentralización, la participación de nuevos actores en la toma de decisiones y el desarrollo local se lleven a cabo; baja la calidad en cuanto al aporte brindado.

Por otra parte es importante destacar que este tipo de trabajo también ejercen presión a que se adopten nuevos espacios de participación, ayudando articular redes de actores claves, generando instancias las cuales la institucionalidad se deberá adaptar.

Por ultimo queremos hacer énfasis en la necesidad de un compromiso por parte del Estado para que una gestión bajo un enfoque de Manejo Costero Integrado sea llevada a cabo.

## **Bibliografía**

Banco Mundial. 1993. *Environment department: Land, water and natural habitats division - The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Management*. World Coast Conference, November 1-15, Noordwijk, Netherlands..

UDELAR/CIDA (Comp.). 2011. *Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono sur. Manejo Costero Integrado en Uruguay –ocho ensayos interdisciplinarios-*. Montevideo.

Comisión Brundtlan. En línea: <http://www.scribd.com/doc/2553283/INFORME>  
BRUNDTLAND. 1987. [Consulta 5-5-2013]

Coraggio, J.L. 1991. “Las dos corrientes sobre descentralización”.

Joan Subirat (coord): *Redes, Territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la descentralización*. Diputacio de Barcelona.

Cicin-Sain, B., Knecht, R. W., Fisk, G. 1995: *Growth in capacity for Integrated Coastal Management since UNCED: an International Perspective*, s/d, Ocean & Coastal Management.

FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*. 1998, en:  
<http://www.fao.org/docrep/w9900s/w9900s00.htm> [Consulta 5-5-2013]

GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection), Paris, 1996.  
*The contributions of science to integrated coastal management*.  
<http://www.fao.org/docrep/meeting/003/w1639s/w1639s00.htm>. [Consulta 5-5-2013]

Hildebrand. 2002. *Integrated Coastal Management: Lessons Learned and Challenges Ahead*. Discussion document for Managing Shared Water/Coastal Zone Canada 2002. International Conference – Hamilton, Ontario, Canadá .

Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Continua de Hogares 2004, en:  
<http://www.ine.gub.uy/> [Consulta 7-5-2013]

Ismael Blanco y Ricard Goma. 2003. *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26. Caracas.

Mayntz, Renate. 2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas.

Méndez, L; Piaggio, M. 2007. *Desarrollo sustentable en zonas costeras uruguayas desde la dimensión económica*, publicación periódica, Unidad de Gestión. Editores.

Parlamento: Ley N° 18.567. Descentralización política y participación ciudadana. 2009.  
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor>.  
[Consulta 8-5-2013]

PNUD, informe sobre desarrollo humano 2010, 2009, 2008-2007 en <http://hdr.undp.org/es/> [Consulta 7-5-2013]

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/environmentandenergy/overview/> [Consulta 5-5-2013]

Mayntz, Renate. 2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas.

Robayna. 2009, *Presión antrópica en la costa uruguaya. Análisis de indicadores sobre turismo y transporte*, EcoPlata, <http://www.EcoPlata.org/adjuntos/2010/08/Presion-antropica-en-la-costa-uruguaya.-Analisis-de-indicadores-sobre-turismo-y-transporte.pdf> [Consulta 6-5-2013]

Sorensen. 1993. *The international proliferation of integrated coastal zone management effort*, Ocean & Coastal Management, University of Massachusetts, Boston

Stein, Rosa Helena. 1997. *A descentralizacao como instrumento de acao poltica e suas controversias* en Serviço Social e Sociedade N° 54.



Facultad de  
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY