

A La Orilla del conflicto: análisis del conflicto ambiental en torno a un proyecto inmobiliario sobre la faja costera de Balneario Buenos Aires



Emilia Barbachan

Tesina de grado

Ordenamiento Territorial - Licenciatura en Gestión Ambiental

Centro Universitario Regional del Este - Maldonado

Universidad de la República

2025

Orientadores: Marina Trobo y Germán Taveira



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Centro Universitario Regional del Este

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Tesina.

Título:

"A La Orilla del conflicto: análisis del conflicto ambiental en torno a un proyecto inmobiliario sobre la faja costera de Balneario Buenos Aires"

Autor/es:

Barbachán, Emilia

Tutor:

Trobo, Marina
Taveira, German

Carrera:

Lic. en Gestión Ambiental

Calificación:

Excelente

Tribunal:



Isabel Gadino González

Gadino, Isabel



Carlos Enrique Santos Cardozo

Santos, Carlos



FIRMA DIGITAL

Leticia D Ambrosio Camarero

D'Ambrosio, Leticia

Fecha de aprobación: 2026-04-24 00:00

ÍNDICE

RESUMEN	1
1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN	2
1.1 Modelo de desarrollo, transformaciones urbanas y conflictividad ambiental en la región costera	2
1.2 Superando las dualidades: relación sociedad-ambiente	3
1.3 Territorialidad, poder y conflicto	4
1.4 Conflictos ambientales y participación en la Región Este	5
1.5 Caso La Orilla - Balneario Buenos Aires	7
2. FUNDAMENTACIÓN	8
¿Por qué y de qué manera analizar el conflicto?	8
3. OBJETIVOS	10
4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	10
4.1 Sobre acciones y productos	10
4.2 Estructura del documento	13
5. RESULTADOS	13
5.1 Caracterización y ocupación del espacio	13
5.2 Revisión de la planificación territorial del área de estudio	15
5.3 Existencia y valoración del espacio público	18
5.4 Actores vinculados al conflicto, sus perspectivas y ejes de controversia	23
5.4.1 Actores activos en el conflicto	25
5.5 Descripción del conflicto	29
5.5.1 Estructura narrativa del conflicto	29
5.6 Productividades del conflicto a la gestión ambiental del territorio	32
6. REFLEXIONES Y APRENDIZAJES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL	33
7. BIBLIOGRAFÍA	36

RESUMEN

El crecimiento urbano a lo largo de la costa de la Región Este del Uruguay, impulsado desde el siglo XX por un modelo turístico de “sol y playa”, ha estado acompañado en el departamento de Maldonado por una sistemática aprobación de excepciones a la normativa de ordenamiento territorial en favor de proyectos inmobiliarios. Este proceso promueve lógicas de exclusividad bajo discursos de cuidado ambiental y ha acumulado impactos significativos sobre el ecosistema costero, dando lugar al surgimiento de múltiples conflictos ambientales. En este contexto se inscribe el caso del proyecto inmobiliario La Orilla, que consiste en un fraccionamiento de lotes sobre el cordón dunar del Balneario Buenos Aires, localidad caracterizada por un crecimiento urbano sin planificación, problemas de tenencia de la tierra, privatización de espacios públicos. Como continuidad a la monografía Aporte de los sistemas de información geográfica al análisis de conflictos socioambientales (Barbachan, 2023), la presente tesina se propone analizar el conflicto ambiental en torno al proyecto La Orilla desde la perspectiva de los actores locales, identificando espacios e instancias de participación, atendiendo a los desafíos que plantea para la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. Para ello se aborda el conflicto como un estudio de caso instrumental, combinando revisión de fuentes primarias y secundarias, entrevistas semiestructuradas a actores calificados, participación en talleres en territorio y mapeo del uso y valoración del espacio. De esta forma, se buscó integrar las dimensiones ambientales y territoriales a partir del saber y la experiencia cotidiana de quienes lo habitan. Los resultados muestran que la faja costera constituye el principal espacio público del balneario, altamente valorado por su belleza escénica, biodiversidad, estado de conservación y funciones ecosistémicas, además de su valor afectivo e identitario. Sin embargo, más del 60% de los vecinos percibe que la salud del ecosistema costero se encuentra en riesgo, identificando amenazas vinculadas al crecimiento urbano sin planificación, la presión inmobiliaria y la falta de educación ambiental. El conflicto habilitó productividades territoriales, sociales, jurídicas e institucionales, al poner en debate público el uso, la valoración y la gestión del espacio costero, fortalecer capacidades de la sociedad civil organizada y reactivar controversias jurídicas en torno a la propiedad de los padrones costeros. Las reflexiones finales evidencian las tensiones estructurales entre valorización económica y protección ambiental, así como las debilidades de gobernanza territorial, caracterizada por falta de transparencia, baja incidencia de los informes técnicos ambientales y limitaciones en los mecanismos de participación. El conflicto La Orilla evidencia la confrontación de posiciones y de lenguajes de valoración, así como la existencia de lógicas de extractivismo inmobiliario y la necesidad de fortalecer procesos de planificación territorial participativos, que reconozcan la costa como bien común y permitan encauzar el desarrollo urbano y turístico en función de las necesidades territoriales reales y la conservación ambiental.

Palabras clave: conflicto ambiental, excepciones, vulnerabilidad costera, desarrollo local.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

1.1 Modelo de desarrollo, transformaciones urbanas y conflictividad ambiental en la región costera

En Uruguay, el crecimiento urbano a lo largo de la costa oceánica y del Río de la Plata comienza en el siglo XX, impulsado principalmente por la Ley de Centros Poblados de 1946 (Ley N° 10723) y por el auge del turismo. Esta expansión provocó una valorización de la costa que impulsó la creación de nuevos fraccionamientos en los departamentos costeros (Gadino y Varela, 2012). Desde hace casi un siglo, la urbanización, las construcciones costeras y la forestación, han generado múltiples impactos acumulativos en el ecosistema.

Entre sus consecuencias se encuentran el retroceso de la línea de costa, la pérdida o degradación del cordón dunar y la disminución de arena en las playas. Además, se ha registrado degradación y pérdida de vegetación psamófila, fundamental en el ciclo de la arena y en el proceso de estabilización dunar, así como afectaciones en la pérdida de biodiversidad y de hábitats asociados (Trimble et al 2010). Estas actividades afectan directamente el rol del ecosistema en la regulación del clima, la prevención de la erosión, y el sostenimiento de procesos ecológicos que aseguran su adecuado funcionamiento, tales como la productividad primaria (como entrada de energía a los ecosistemas), el mantenimiento de la biodiversidad, la formación del suelo y los ciclos de nutrientes (Trimble et al 2010).

En paralelo, el turismo en esta zona ha estado históricamente ligado al modelo de “sol y playa”, constituyendo una de las principales fuentes de crecimiento económico. Sin embargo, en las últimas décadas, surge una nueva modalidad de turismo residencial caracterizada por la “ruralidad y naturaleza”, por tratarse de áreas cerradas y dispersas y su uso mayoritariamente por parte de extranjeros o población no residente. Estas modalidades de ocupación, implican impactos como ruptura de la comunidad de la trama urbana, pérdida de percepción de unidad social y espacial, alteración de delimitaciones entre el espacio público y privado y aumento del valor de la tierra (Gadino y Varela, 2012).

De este modo, se evidencia una tendencia a la privatización y mercantilización del suelo costero, que se justifica a por el fraccionamiento y comercialización de terrenos, la elitización dada por la especulación inmobiliaria, segregación socio espacial, además de las múltiples consecuencias ambientales (Vidal, 2025). Estos procesos de expansión turística y urbana han ido moldeando tanto el paisaje físico como las dinámicas sociales y de la región, forjando la identidad de este territorio dinámico.

Cuando Svampa (2013) hace un análisis de lo que ocurre en América Latina respecto al modelo neoextractivista¹ dedicado a la producción de materias primas y sobreexplotación de recursos no renovables, evidencia la explosión de diversos conflictos económicos, ambientales, políticos, sociales, así como el atropello de las poblaciones y los derechos humanos. Estos procesos responden a una lógica vertical propia

¹ Gudynas (2011) a través de sus múltiples tesis, pone en debate el neoextractivismo llevado a cabo por gobiernos de izquierda y progresistas. Este modelo resulta de alto impacto social y ambiental, en el marco de una economía global, y si bien considera la redistribución de la riqueza y el rol estatal, no deja de lado el saqueo ambiental para la exportación de commodities en pos del crecimiento económico, que ayudará a la sociedad toda y que se mezcla con el concepto de desarrollo, mantienen los procesos productivos basados en externalidades, criterios de eficiencia, con el estado como captor de los excedentes.

del modelo. En este marco, como advierte Santos (2017) lo ambiental constituye una dimensión más entre la socioeconómica y política en un mismo nivel de importancia. El modelo de desarrollo en que nos encontramos inmersos, impulsado o respaldado tanto por lógicas neodesarrollistas y progresistas, es vendedor de un discurso de crecimiento que no contempla la deuda ecológica y social, ni las distribuciones, ni las desigualdades. En él no hay lugar para repensar el funcionamiento de la economía pero sí para avanzar sobre nuevos territorios; bajo el paradigma actual se gesta un modelo ecocida y excluyente² (Svampa et al., 2025).

Ligado a este modelo extractivista se encuadra la creciente conflictividad donde se expresan las diferentes concepciones sobre el territorio y desarrollo. El aumento de los conflictos ambientales en América Latina puede explicarse al menos por dos razones: por un lado la existencia y fomento de modelos de desarrollos enfocados en un cierto crecimiento económico que en muchos casos deja por fuera responsabilidades y cuidados ambientales (mercantilización del suelo, explotación de recursos, extractivismos, etc.). Por otro lado una mayor conciencia ambiental y la resistencia por parte de sectores de la sociedad basados en discursos de sustentabilidad y en las herramientas jurídicas que los respalden, además de transformaciones en la urbanización, libertades democráticas y acción colectiva (Sabatini 1997 en Merlinsky 2013; Merlinsky 2013; Suárez y Ruggerio, 2018). Suárez y Ruggerio (2018) agregan que los conflictos se activan a partir de las tensiones entre el desarrollo (cuando se entiende como crecimiento económico), sustentabilidad y justicia ambiental. También la conflictividad es producto de enfrentamientos en la productividad social institucional y política: construcción de una hegemonía y contrahegemonía.

1.2 Superando las dualidades: relación sociedad-ambiente

La dicotomía naturaleza-cultura constituye un enfrentamiento epistemológico modernista para clasificar y ordenar la realidad, dicotomía que se desestima con el concepto de ambiente, el cual rápidamente contempla la interrelación compleja de ambas esferas (Milesi, 2013). Esta dicotomía implica una separación ontológica moderna que resulta reduccionista a la vez que daña la comprensión ecológica y no comprende la construcción histórica como un producto continuo entre el ambiente y el humano (Descola 2001). En ese marco de comprensión de la naturaleza como objeto, su protección se da a través de las necesidades y sensibilidades de las personas y suele expresarse muchas veces a través de conceptos tales como “capital natural”, “bienes” y/o “servicios” para su protección. Mediante la formalización de estos conceptos en la institucionalidad ambiental y su normativa nacional y regional, resulta interesante cuestionar qué tan crítica es la perspectiva estatal a la mirada utilitarista de la naturaleza. Existe una disputa de ontologías, donde se enfrenta por un lado una visión de un único y universal mundo posible que engloba todo y que es propio de la modernidad occidental, en contraste con una realidad entendida desde el pluriverso³ (Escobar, 2015).

² Maristella Svampa (2025) sostiene que la transición energética global reproduce los mismos patrones extractivistas y exportadoras que originaron la crisis ecológica, a pesar de que visiones neoliberales y progresistas sostienen que aumentar las exportaciones garantiza crecimiento y bienestar. La experiencia en los últimos 15 años en América Latina indica que se siguen perpetuando desigualdades, concentración, dependencia, acompañados de la destrucción de los ecosistemas y bienes comunes. Plantea que es necesario modificar el modelo de consumo y desarrollo, que las transiciones deben ser ecosociales, centradas en la justicia ambiental y en una relación diferente con la naturaleza.

³ Según plantea Escobar (2015) los conflictos se corresponden a luchas ontológicas, confrontaciones en las formas de entender el mundo y la vida. Por un lado, una ontología basada en dualismos constructivos, estructurado por el capitalismo, el liberalismo, el secularismo y el estado. Por el otro, el pluriverso propone reconocer las heterogeneidades, la existencia de muchos mundos, la una continuidad entre los mundos biofísico humano y sobrenatural, y la forma de organizar la vida socrionatural en base a lo comunal.

Como salida para superar esta dualidad propia del antropocentrismo, autores como Gudynas (2010) traen a la discusión el concepto de justicia ecológica bajo la cual se amplían los valores de justicia alcanzado a todas las formas de vida más allá de la humana, reconociendo los valores intrínsecos de la naturaleza, la inter y ecodependencia. La justicia ecológica permite que los derechos de la naturaleza tengan lugar en el debate, ampliando el reconocimiento del repertorio de lenguajes de valoración. Al reclamar por ellos se dejan entrever los valores culturales del grupo reclamante, en este caso la sociedad civil y se conjuga una pluralidad de valores como lo cultural, ecológico, religioso, estético y cosmológico.

1.3 Territorialidad, poder y conflicto

Considerar las particularidades de los territorios (como espacios donde se articulan de manera distinta estas formas de valorar) evita realizar análisis únicos y generalizables. A su vez, cobra centralidad a la hora de comprender las prácticas espaciales de poder, permitiendo una mejor lectura de las conflictividades, entendiendo las desigualdades, luchas, dominaciones y explotaciones en el centro del enfoque territorial. Por ejemplo, Sack (2011, pp 560-563 en Cruz 2020) plantea que el accionamiento de la territorialidad moldea parte de las dinámicas sociales, y Souza (1995, pp 563-565 en Cruz 2020) piensa al territorio como campo de fuerzas, como proyección de las relaciones sociales y de poder en el espacio. Haesbaert expande la idea del poder, desde horizontes de poder político de dominación hasta la forma más simbólica que pueda expresarse (2014, Haesbaert, 565- 567 en Cruz 2020).

Por su parte, Sosa Velasquez (2012) propone entender el territorio como la relación geo-eco-antrópica, como el espacio socialmente construido a través de sus múltiples dimensiones (económica, social, ambiental e histórica), generado a partir de la apropiación social del espacio y las formas de relación e interacciones entre los agentes territoriales en función de sus intereses por el uso de los recursos. Son los actores sociales quienes forman y transforman los límites, como una red de componentes físicos, procesos sociales y ecológicos. Sugiere que el territorio es construido a partir de la actividad espacial de agentes; el espacio geográfico adquiere formas, procesos, patrones y configuraciones que lo caracterizan según las condiciones ambientales y las prácticas sociales. La construcción del territorio se da en pos de la reproducción social; es una coproducción de todos los procesos que lo componen. Durante la confrontación de formas de producción, utilización de recursos, administración y valoración, entre otras, emergen diversos conflictos, donde se ven los distintos intereses en juego. Plantea comprender el territorio como un entramado complejo, con diversidad de tiempos entre las dimensiones que la componen, y que crean con el tiempo memorias colectivas, construcciones simbólicas, formas productivas, redes, estructuras sociales.

Por lo tanto, más allá de los matices de cada una de las concepciones de territorio y territorialidades, se entiende que existe un consenso respecto a la conformación del territorio a partir de las relaciones de poder (físico y simbólico) en un contexto socio espacial determinado como un escenario donde ocurren dominaciones y resistencias. Del conflicto emergen sentidos de territorio de los actores involucrados, donde se revelan distintas ontologías, epistemologías y dimensiones ético políticas. El territorio constituye así un entramado de conflictos, dominaciones, resistencias y emancipaciones que coexisten y se entrelazan, configurando el mapa dinámico y contradictorio de los territorios contemporáneos.

Los conflictos dan la posibilidad de repensar y re proyectar el territorio, o bien surgen a partir del debate sobre los territorios. A partir de ellos se generan transformaciones, para lo cual Merlinsky (2020) identifica que los conflictos generan productividades, como por ejemplo la productividad político institucional, territorial, jurídica. Permiten espacios políticos intermedios, donde se discute la legitimidad de diferentes decisiones sobre la gestión de recursos, aportando además a la defensa de lo común frente al avance del despojo social y ambiental, así como también dan posibilidad a reconfigurar el entramado de actores y sus interacciones, y traen a debate alternativas de desarrollo (Suárez y Ruggerio, 2018). “¿Cuáles son los temas planteados por estos conflictos que finalmente se inscriben en la agenda pública? ¿Cómo se procesan institucionalmente estas demandas y cómo se manifiestan en el sistema político?” (Merlinsky, 2020, pp 4).

El análisis de los conflictos ayuda a entender cómo se da la apropiación y uso de los territorios, permitiendo hacer el ejercicio de establecer escenarios futuros y desarrollo de políticas públicas. En este contexto, permite preguntarse hasta qué punto estos conflictos contribuyen al proceso de construcción social, así como su implicancia en la opinión pública y las estrategias de movilización colectiva (Merlinsky 2013). La realidad social es construida a través de múltiples discursos, valores, ideas y percepciones sobre el ambiente. La “resolución” de los conflictos se logra a través de un camino construido por todos los actores y no por el más eficiente. Esta polisemia⁴ indica que conceptos como riesgo, peligro, e impacto ambiental se deben construir socialmente, lo cual también es el camino para el abordaje o resolución de conflictos (Graziano, 2010). Martínez Alier (2008) recurre al uso de diversos lenguajes para entender, decidir y valorar el ambiente y los conflictos, partiendo de la base de que ni los valores ecológicos ni los culturales son conmensurables, que cada uno de los actores involucrados tiene su propia forma de valoración. De este modo, entiende que el reduccionismo económico consiste en una forma de ejercicio de poder, lo cual incita a mezclar los conceptos de valor y precio: ¿vale todo cuando se traduce a términos económicos, o valen los valores ecológicos, culturales y el bienestar humano por sí mismos? Por lo cual se pregunta el autor “¿quién tiene el poder social y político para simplificar la complejidad imponiendo un determinado lenguaje de valoración?”.

1.4 Conflictos ambientales y participación en la Región Este

La expansión urbana y crecimiento turístico en la costa del departamento de Maldonado, se vieron impulsados por un fenómeno tendencial en las últimas décadas que consiste en aprobar excepciones a la normativa de ordenamiento territorial en favor de la inversión en proyectos inmobiliarios. Las excepciones incluyen la aprobación de proyectos con incumplimientos en cuanto a mayores alturas y factor de ocupación total de suelo, exoneración del pago de impuestos y el retorno de mayor valor. La instauración de esta práctica a lo largo del tiempo ha dado lugar a que sea estudiada como una política de desarrollo cuestionable (Sciandro y Zeballos, 2019), aunque se destaca que las mismas responden solo a intereses del sector de la inmobiliario y de la construcción, y no a las necesidades urbanas ni territoriales (Gadino y Taveira, 2020).

El desarrollo de estos proyectos inmobiliarios, que mayoritariamente promueven la exclusividad y la naturaleza con un discurso de cuidado ambiental promoviendo sitios agrestes, ha impactado en la fragmentación del ecosistema costero, generando un deterioro de la dinámica de sedimentos, aumento de segregación socio espacial en el frente costero, vulnerabilidad y pérdida de resiliencia del ecosistema que soporta el turismo residencial, deterioro en la calidad de agua, pérdida de biodiversidad, banalización de la

⁴ Diversidad de discursos en cuanto a la forma de ver, entender y valorar el ambiente. Abordar esta diversidad desde la confluencia de las distintas valoraciones.

zona y el paisaje, pérdida de patrimonio, incremento de valor del suelo y consumo del mismo para uso urbano estacional, aumento en la especulación inmobiliaria, y pérdida de percepción de unidad espacial y social (Gadino et al, 2022; Gadino y Taveira, 2020). Desde el ordenamiento territorial departamental se llevan a cabo simultáneamente estrategias o discursos de protección ambiental y el fomento del crecimiento económico, a través de estrategias de planificación cuestionables en términos de acceso equitativo al territorio, resguardo de los ecosistemas y alineación con las políticas públicas consensuadas (Gadino et al, 2022).

Pintos (2023) propone entender estas lógicas a través del concepto de el extractivismo inmobiliario, correspondiendo éste a

“las dinámicas de acumulación, bajo la forma de todo un conjunto de mecanismos especulativos que permiten la captura de incrementos en el precio del suelo, y explican el flujo de inversiones inmobiliarias, con una oferta de productos claramente diferenciados, en un gradiente locacional que abarca desde las áreas centrales de las ciudades, hasta las periurbanas o propiamente rurales.” (p 35).

En este contexto, surgen algunos de los conflictos ambientales que releva Trobo (2023), especialmente los referidos a las excepciones a la normativa con destino al desarrollo de obras inmobiliarias sobre la costa, entendiendo estos como la dinámica de oposición en la que se enfrentan valoraciones e intereses en relación al ambiente. En el conflicto se producen momentos de socialización a través de la movilización con un objetivo común, con la particularidad de desarrollarse en el ámbito público, y ser de carácter político vinculadas al poder de accionar sobre el ambiente. Se da lugar a la reconfiguración de las relaciones sociales, así como a la distribución y acceso a los recursos (Gudynas, 2014, pp 86-87; Merlinsky, 2013).

Entre las estrategias que utiliza la sociedad para darle visibilidad a los conflictos se encuentran principalmente las referidas a conformación de espacios de diálogo, protestas, marchas y movilizaciones, y uso de plataformas web. Por otra parte, entre las estrategias institucionales prima la generación de diálogos territoriales, la creación de protocolos, planes y guías de acción y gestión, y la conformación de comisiones y redes. Los diferentes actores manejan distintas concepciones de participación, lo que lleva a que desplieguen diversas estrategias. En su mayoría tienen que ver con la promoción de espacios de diálogo e intercambio, entendiendo a los vínculos entre actores como condición para los proyectos locales.

Definidos como espacios consultivos e informativos (Arnstein; 1969, en Trobo 2023), esta participación no garantiza que las opiniones y perspectivas sean consideradas por los tomadores de decisiones debido a que no se trata de espacios o instancias vinculadas. La participación en estos espacios debe lograr incidir en los procesos, para lo cual resulta importante quiénes se incorporan en las discusiones, cuándo y con qué poder inciden. La participación es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones, y también un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos.

El concepto de participación ha evolucionado con los años, ganando terreno en la noción de sustentabilidad social (como uno de los ejes del desarrollo sustentable), pasando de una participación informativa a lo que debería ser una de empoderamiento. Pero esto tampoco implica necesariamente alteraciones en las relaciones sociales de propiedad y apropiación. Esos mecanismos y las agencias que los promueven pueden conducir a mejoras locales, de alto impacto en la población. Son también esenciales a los efectos de los derechos

humanos, así como para la solución de problemas localizados de hambre o enfermedades específicas. No obstante, actúan sobre las consecuencias de un proceso de diferenciación social y de injusticia social, que es producto de las relaciones de mercado capitalistas. Por eso, al no afectar las propias relaciones sociales de producción que generan las desigualdades, su actividad tiene un enfoque técnico y además límites estructurales.

1.5 Caso La Orilla - Balneario Buenos Aires

El territorio del Balneario Buenos Aires (figura 1) conforma una pieza urbana no consolidada, cuya ocupación progresiva y su trazado no planificado, que no consideró las características topográficas/ambientales, ha derivado en diversos problemas ambientales (Gadino et al, 2023). Su conformación fue en la década del 1930, cuando motivado por el turismo de ‘sol y playa’, se fraccionaron pequeños solares que pasaron de suelo rural a urbano con fines especulativos. En ese momento, para fraccionar no se exigía la realización de mejoras ni inversiones con fines urbanísticos (servicios, trazado de calles, etc). Sin embargo, un porcentaje de lo ocupado por el uso residencial debía ser destinado a uso público. Este porcentaje, definido por los agrimensores generalmente en tierras consideradas improductivas y/o con menor valor, nunca se estableció explícitamente (aunque se sugería la cesión del 10% de los mismos, según Ley Orgánica Municipal de 1935, quedando posteriormente establecido en la Ley 18308). En este contexto es que en los primeros fraccionamientos, los agrimensores definieron en los planos esas zonas de uso público como ‘costanera’ o ‘playa’ (Gadino et al, 2023; Cámara de representantes, 2021).

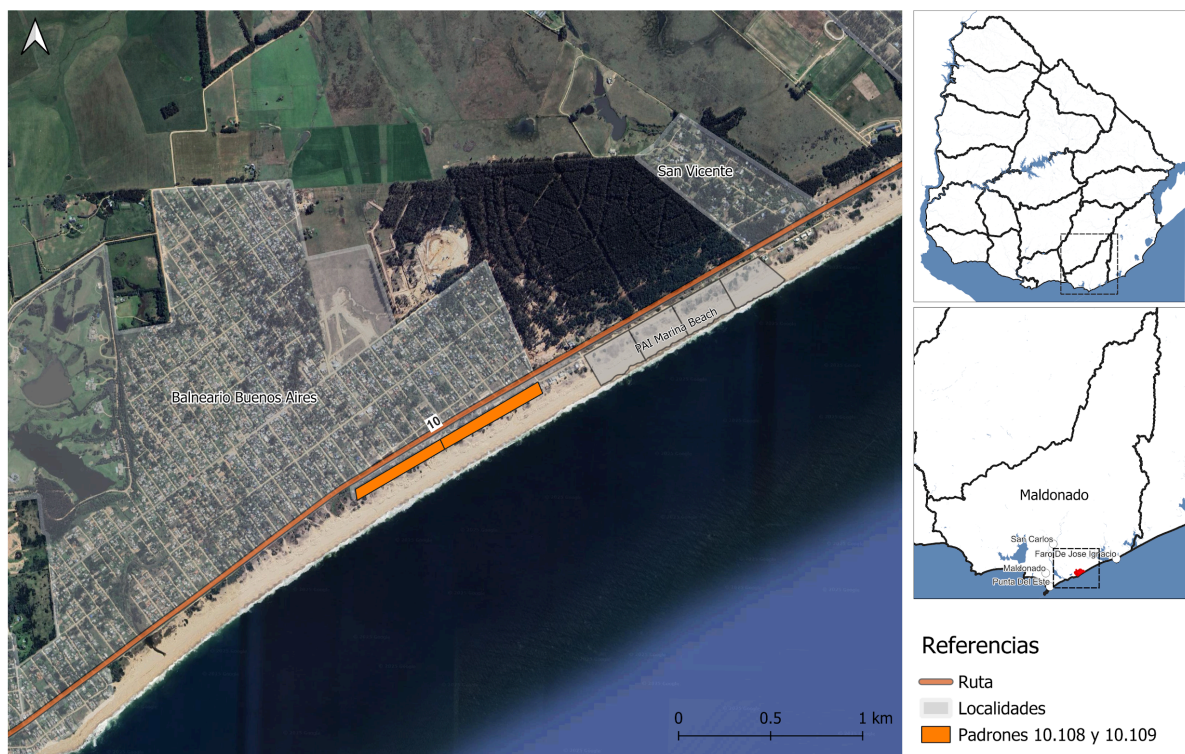


Figura 1: Ubicación de El Chorro y Balneario Buenos Aires, padrones 10108 y 10109, PAI Marina Beach. Fuente: Elaboración propia. Datos: Observatorio Ambiental Nacional.

A partir de la promulgación de la Ley de Centros Poblados, esta situación a lo largo de la costa se fue regularizando, ya que define de forma explícita que los 150 metros por encima de la línea de la ribera son de uso público y no se puede situar ningún predio. Esta ley fue aplicada retroactivamente y permitió que el

fraccionamiento Balneario Buenos Aires sea declarado fraccionamiento urbano sin consolidar (lo que implica la ausencia de servicios, equipamientos, infraestructura, trazado de calles y terrenos), derivando en un marco de referencia para los entramados jurídico-legales sin resolver sobre la tenencia de la tierra en ocupaciones informales (Gadino et al, 2023).

Hoy en día, el balneario Buenos Aires cuenta con una población de 4612 habitantes según el último censo del año 2023 (INE, 2023), de clase media y baja, tensionada por la gentrificación, la privatización de espacios públicos y problemas de tenencia de tierra (Gadino et al., 2023). A pesar de que en la década de 2010 la Facultad de Arquitectura de la Udelar en conjunto con la Intendencia de Maldonado trabajaron en el diseño de un Plan Local para el balneario, y se lograron aplicar medidas cautelares surgidas de dicho trabajo, el Plan nunca fue implementado. A partir de allí, el proyecto de extensión universitaria “Recuperación colectiva del Plan Local para Balneario Buenos Aires - La Bota: desarrollo de prácticas integrales para el fortalecimiento de la cohesión socio-territorial” (Gadino et al. 2025) buscó retomar y re-diseñar dicho Plan, trabajando en conjunto con la población local.

En Balneario Buenos Aires se encuentra planteado el proyecto de barrio privado llamado “La Orilla”, que consiste en un fraccionamiento de lotes en un total de 13 hectáreas (padrones 10108 y 10109) ubicadas sobre el cordón dunar, al sur de la ruta 10 (Figura 1) y que hasta la fecha no ha sido ejecutado, por las complejidades que se expondrán en el presente. Se trata de un proyecto que, desde el momento de la difusión del mismo, motivó el conflicto; impulsados por actores sociales, políticos y académicos, se sucedieron eventos que conforman el conflicto y que este estudio busca analizar. El presente trabajo final de grado se realizó en paralelo al desarrollo del mencionado proyecto de extensión universitaria, en un contexto de planificación territorial y a través de la asistencia y participación en talleres. En ese marco, se identificó, una oportunidad donde se propuso aportar una mirada específica sobre este conflicto en particular y su inscripción en la agenda pública.

2. FUNDAMENTACIÓN

¿Por qué y de qué manera analizar el conflicto?

La institucionalidad ambiental uruguaya, materializada en el Ministerio de Ambiente (en adelante MA) y en diversas normativas nacionales y regionales, adopta el marco conceptual de los servicios ecosistémicos planteado en los párrafos anteriores. Este enfoque entiende las condiciones y procesos de los ecosistemas naturales y las especies que los conforman, haciendo posible el sustento y satisfacción de las necesidades de la vida humana (Daily, 1997, MEA, 2005). La costa es proveedora de una amplia gama de servicios ecosistémicos. Entre ellos se encuentran los servicios de regulación (ciclo hidrológico, control de las inundaciones, moderación de eventos de tormenta extremos, regulación de las temperaturas, control de la erosión, ciclado de nutrientes, captura de carbono, mantenimiento del ciclo de vida de especies migratorias, mantenimiento del hábitat de la biodiversidad, calidad del agua); de abastecimiento (alimento, materiales, forraje, agua); y culturales (ocio, recreación, identidad, disfrute espiritual y estético del paisaje, bienestar físico y mental, patrimonio cultural, turismo) (Achkar, 2014, Cerruti, 2023).

La franja costera de Balneario Buenos Aires constituye un espacio de gran valor ambiental, por proveer varios de estos servicios ecosistémicos, en virtud del estado de conservación del sistema dunar (más allá de las

presiones ejercidas por los complejos turísticos y desarrollos inmobiliarios), así como por contar con relictos de matorral psamófilo (Boretto, 2018). En las Directrices Departamentales (Decreto 3867/10), se define la protección de la costa como camino para lograr la imagen objetivo del departamento, incorporando como línea de acción el manejo integrado de la zona costera (art 10). Más específicamente, para la microrregión San Carlos, donde está contemplado el territorio estudiado, se plantean como directrices la afirmación de la identidad de los balnearios costeros (art 26) y la protección de la costa a través de un manejo costero integrado y recuperación de playas (art 28).

Sin embargo, esto se pone en riesgo por el propio crecimiento urbano y del turismo a lo largo del departamento, tanto en sus formas planificadas como no planificadas, que han generado múltiples impactos ambientales. La acumulación de excepciones a la normativa acentúan estos procesos y sus efectos, provocando tensiones sociales, como respuesta a las desigualdades territoriales en torno al acceso y uso del espacio costero.

Este contexto brinda un escenario propicio para analizar las dinámicas del presente conflicto y abordar la pregunta de cómo se inscriben las problemáticas ambientales en el ámbito público de la región (Merlinsky, 2020). En el marco de un balneario en crecimiento con falta de planificación local específica, se propone un abordaje con eje en la participación, a la vez que se busca generar aportes que sirvan como insumo para la comprensión y análisis de conflictos ambientales, y como se mencionó anteriormente, para la inclusión de la temática costera en el diseño de instrumentos de ordenamiento territorial (IOTs). A su vez, presenta el desafío de tratarse de un conflicto inactivo pero con posibilidad de reactivarse, y esto implica trabajar con procesos cambiantes y dinámicos, en el que obliga un análisis adaptativo y flexible.

En síntesis, desde la perspectiva teórica planteada, el análisis del presente conflicto, puede entenderse como un horizonte de oportunidad para repensar las formas de habitar y gobernar el territorio local, aportando insumos para fortalecer los procesos de ordenamiento territorial donde se incluyan necesidades territoriales reales.

Tomando en cuenta las recomendaciones surgidas de la monografía (Barbachan, 2023), para dicho análisis será necesario conocer la diversidad de actores involucrados en el conflicto y sus valoraciones, intereses, y conocimientos en juego, identificando relaciones de poder, así como conocer los espacios de participación y normativas de ordenamiento territorial que rige en el área de estudio. Los conflictos ambientales merecen y necesitan una comprensión territorial, un abordaje sistémico que permita entender el territorio como un todo complejo en el tiempo y espacio, por lo cual la utilización de herramientas espaciales pueden complementar el análisis de las interacciones y dinámicas asociadas a estos conflictos. En este sentido, el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) permite integrar los elementos que componen el ambiente y el territorio y cómo éstos interactúan, de manera integral permitiendo conjugar de forma eficiente información tratada según el tema, que sirve como soporte para el proceso de toma de decisiones (Barriga, et al., 2012; Cifuentes, 2013). A su vez, el mapeo colectivo problematiza el territorio, subvierte el poder y el relato dominante desde el saber y la experiencia cotidiana, lo que implica necesariamente un nuevo paradigma de producción de territorio (Risler y Ares, 2013, 2015) y de esta forma se logra una comprensión más cabal del conflicto en estudio, permitiendo descentralizar y democratizar el proceso de construcción de relatos sobre el territorio, donde la mirada de quienes lo habitan tiene lugar en la toma de decisiones (Fernández et al. 2011).

3. OBJETIVOS

En base al problema planteado y su contextualización, en el marco de la presente tesis se plantea como objetivo analizar el conflicto ambiental en torno al proyecto inmobiliario La Orilla sobre la faja costera de Balneario Buenos Aires, desde la perspectiva de los actores locales y los desafíos para la gestión ambiental.

Para el cumplimiento del mismo, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- 1) Describir el conflicto, identificando actores vinculados, sus perspectivas y ejes de controversia.
- 2) Identificar posibles impactos del proyecto inmobiliario sobre la costa, desde la percepción de diversos actores y sus valoraciones.
- 3) Relevar normativas de ordenamiento territorial alcanzadas en el área de estudio, que resulten de utilidad para la gestión ambiental, identificando espacios de participación.
- 4) Analizar los aportes del conflicto al ordenamiento territorial y la gestión ambiental.

4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

4.1 Sobre acciones y productos

La selección del caso de estudio “La Orilla” se puede entender como propone Stake (1998), como un estudio de caso instrumental, donde a través de un caso particular se busca conocer o ilustrar una teoría o tema de estudio. Con esto se busca ir más allá de conocer el conflicto en particular sino que facilita la comprensión de fenómenos recurrentes en la costa de la Región Este. La selección del conflicto en torno a este proyecto inmobiliario sobre la faja costera permite comprender la relación entre el ámbito público en el que ocurre el conflicto, y sus efectos, donde la narrativa de los acontecimientos de ese conflicto tiene un rol importante a la hora de su análisis. Permite ver cómo los conflictos inciden en la construcción social, cómo se determinan y definen los problemas ambientales desde la sociedad, impactando en la agenda política y políticas públicas, en la acción colectiva, en la toma de decisiones estatales, en la gestión territorial y en la participación social (Merlinsky, 2020).

Para el abordaje del conflicto se construye una estructura narrativa desde el discurso de los actores con la cual es posible identificar los distintos eventos del conflicto, establecer las relaciones entre los mismos a partir del relato y generar preguntas de investigación. Es necesario investigar más allá de la experiencia, para lograr un análisis sistemático, desarrollar un campo de conocimiento, conectado con el pasado, investigar los fenómenos dentro del contexto natural y considerar todas sus dimensiones y características (Yin, 1994, en Merlinsky 2013). En la estructura del relato se diferencian momentos que amplían el contexto en el que ocurren los eventos. Se trata de analizar las causas, los acontecimientos centrales, y las consecuencias, teniendo en cuenta las transformaciones en términos sociales (institucionales, jurídicos, territoriales) que se han dado a partir del conflicto.

A continuación se presenta una síntesis del camino recorrido a través de la metodología de enfoque cualitativo para la generación de productos que den cumplimiento a los objetivos (Tabla 1).

OE	Acciones	Producto
1	<p>Revisión de fuentes primarias y secundarias de información (actas de reuniones, entrevistas, relevamiento de prensa)</p> <p>Intercambio con actores locales a partir de la participación en los talleres en territorio enmarcados en el proyecto de Gadino et al (2025).</p> <p>Realización de 5 entrevistas semiestructuradas a actores calificados</p>	<p>Mapa de actores</p> <p>Sociograma</p> <p>Línea de tiempo y diagrama de estructura narrativa de los eventos vinculados</p>
2	<p>Realización de encuestas a vecinos del balneario</p> <p>Realización de entrevistas semiestructuradas a actores calificados</p> <p>Revisión de fuentes primarias y secundarias de información para conocer cuáles son las problemáticas ambientales, sociales y jurídicas vinculadas al desarrollo de estos proyectos inmobiliarios sobre la faja costera</p> <p>Intercambio con actores locales a partir de la participación en los talleres en territorio enmarcados en el proyecto de Gadino et al. (2025)</p>	<p>Mapa de caracterización y uso del espacio público</p> <p>Relevamiento de valoraciones: gráficos sobre afectaciones percibidas ante construcciones en la costa, percepción del estado de salud de la costa y ponderación de amenazas potenciales</p>
3	<p>Revisión bibliográfica normas ambientales y de ordenamiento territorial asociados al territorio</p> <p>Realización de entrevistas semiestructuradas a actores calificados</p>	<p>Listado y descripción de normativas</p> <p>Descripción de espacios participativos contemplados en la normativa</p>
4	<p>Análisis de información recabada en torno a la normativa, impactos identificados, y la valoración social</p>	<p>Identificación de productividades</p>

Tabla 1: Síntesis de las acciones y productos realizados para cumplir con cada objetivo específico (OE).

En primera instancia, se realizó una revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias de información, incluyendo principalmente revisión de prensa, sesiones de la Junta Departamental, informes del MA y artículos académicos. Asimismo, se participó en 4 de las 5 instancias convocadas en Balneario Buenos Aires enmarcados en el proyecto de extensión mencionado, pudiendo relevar insumos clave para la elaboración de

productos de este trabajo, tales como el sociograma y el mapa de valoraciones, así como conocer actores claves para entrevistar.

La realización de entrevistas semi estructuradas a 5 actores clave contribuyó a respaldar la información recabada, aportando otras narraciones y valoraciones en torno a los acontecimientos. Cabe mencionar que la selección de actores entrevistados no corresponde a una población representativa, sino que busca conocer diferentes líneas de pensamiento dentro de cada grupo o colectivo de actores, principalmente la sociedad civil perteneciente a colectivos, sociedad civil no organizada, miembros de la Junta Departamental de Maldonado y la academia (CURE). Cada entrevista se dividió en bloques: uno para conocer al entrevistado y su vínculo con el conflicto, otro para conversar acerca de los ámbitos de participación, y otro para hablar de los impactos de este desde su percepción.

Se adoptó una estrategia metodológica complementaria como es el mapeo de actores involucrados, o que potencialmente puedan estar involucrados en el surgimiento, desarrollo y gestión del conflicto. A partir de esto, se realizó una matriz de relaciones para dar mayor información respecto a alianzas e intereses, permitiendo reconocer las percepciones, vínculos y posicionamientos (Lara, 2017). Por lo tanto, en base a la información recabada, a lo observado en los talleres, y del acceso al sociograma que surgió de estos, se identificaron distintos actores sociales, políticos e institucionales. La caracterización de los mismos, que se realizó a partir de la percepción de los actores y de su validación de análisis documental, se realizó utilizando las variables: grado de actividad en el conflicto (alta, media, baja), comienzo de la participación, con qué otro actor se relaciona para accionar en el marco del conflicto, fuentes de información que utiliza, incidencia en la toma de decisiones (alta, media, baja), cercanía al lugar del conflicto, posicionamiento ante el conflicto (a favor, indiferente, en contra) .

La línea de tiempo fue elaborada en la aplicación *time.graphics*, donde se ubicaron en orden todos los hechos ocurridos en torno a la historia de estos padrones y al conflicto, así como eventos que tuvieron relación con el mismo. Esta forma de análisis observa el encadenamiento cronológico de los acontecimientos y cómo el conflicto llegó al espacio público, diferenciándose por color los distintos episodios. Las dimensiones utilizadas para analizarlos abarcan la escala (alcance local o regional), la inscripción territorial (formas de representación del territorio, democracias), controversias sociotécnicas, perfil de los actores, patrones de acción colectiva, juridificación e inscripción institucional de las demandas.

Se recurrió al Sistema de Información Territorial del MVOT (SIT-MVOT) donde se localizaron los padrones en disputa y se filtraron aquellos IOTs que alcancen el área de estudio. Para cada uno de estos instrumentos se buscó qué instancias participativas prevé. Esta información se complementó con lo surgido de las entrevistas.

Para conocer los impactos del conflicto así como los usos y valoraciones del espacio de Balneario Buenos Aires, se accedió al mapeo participativo desarrollado en uno de los talleres del proyecto de Gadino et al. (2025) y se contrastó con información surgida de las encuestas a los vecinos, así como con información surgida de las entrevistas. Las personas encuestadas fueron seleccionadas aleatoriamente entre los habitantes del balneario, contactadas a través de un grupo de vecinos en defensa de la faja costera, en los talleres del citado proyecto y en recorrida por el lugar. Si bien no se trata de una muestra representativa de la población local, la misma resulta útil para generar aproximaciones y mostrar tendencias en la percepción de los vecinos.

La población encuestada fue de 30 personas, en su mayoría adultos mayores a 50 años y otros entre 30 y 50 años, los cuales residen todo el año en el balneario (solo un 10% lo hace en temporadas determinadas).

4.2 Estructura del documento

Con el fin de responder a los objetivos planteados el presente documento se estructura en cuatro segmentos de resultados alcanzados. En base a las acciones y productos planteados en la tabla 1, en primer lugar se caracteriza el área de estudio, seguido de un análisis de la normativa ambiental y de ordenamiento territorial que alcanza el área de estudio, y que enmarca las actividades que pueden ocurrir o no en el lugar donde se sitúa el conflicto. Como tercer resultado, se presenta a los actores vinculados al conflicto y se analiza sus intereses y/o perspectivas. Luego, se presenta el conflicto de La Orilla a través del esquema de estructura narrativa, construido desde el relato de diversos actores. Finalmente, desde la voz de quienes habitan el balneario, se analiza la existencia, importancia, uso y valoración del espacio público.

5. RESULTADOS

5.1 Caracterización y ocupación del espacio

Ubicado entre Punta del Este y José Ignacio, dos puntos de gran atractivo turístico en Maldonado, el balneario experimenta una gran informalidad urbana, expresada en ocupaciones y negociaciones informales de tierras. La mayoría de los 4612 habitantes permanentes viven alejados de la costa, concentrándose en el corazón del balneario y hacia el norte; en contraste, las manzanas ubicadas sobre ruta 10 (primera línea sobre la costa) cuentan con muy pocos habitantes (entre 1 y 30), y a pesar de que la cantidad de viviendas es relativamente homogénea en todo el área, se muestra mayor concentración en el centro del balneario (INE, 2023) (figura 2).



Figura 2: Distribución de viviendas (1) y de población total (2). Fuente: elaboración propia. Datos: censo 2023, INE.

Según la categorización de suelo que dispone la IDM, los tipos de suelo del balneario corresponden a Suelo Urbano para la cuadrícula de manzanas alargadas y los padrones costeros en disputa, vinculados al fraccionamiento “La Orilla”. Suelo suburbano rodea el balneario y engloba zonas donde se encuentran

barrios privados donde abarcando una superficie similar a la del balneario se instalan apenas unas 10 viviendas. Hacia el norte del balneario se cuenta con Suelo Rural Potencialmente Transformable, lo que habilita la posibilidad de expansión urbana a través de programas de actuación integrada. La reconfiguración de suelo periurbano productivo a periurbano turístico de alta gama, en un entorno natural y exclusivo (con baja densidad), es característico en la forma de expansión urbana propia del departamento (Altmann, 2021). Por último, el resto de la costa que no son los padrones en cuestión está categorizada como Suelo Rural, que siguiendo lo establecido en la Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, queda excluido de todo proceso de urbanización y fraccionamiento con propósito residencial (art 31), y para el que se prohíbe cualquier edificación que requiera servicios urbanos, o afecte el carácter de rural o natural del paisaje (art. 39) (Figura 3).

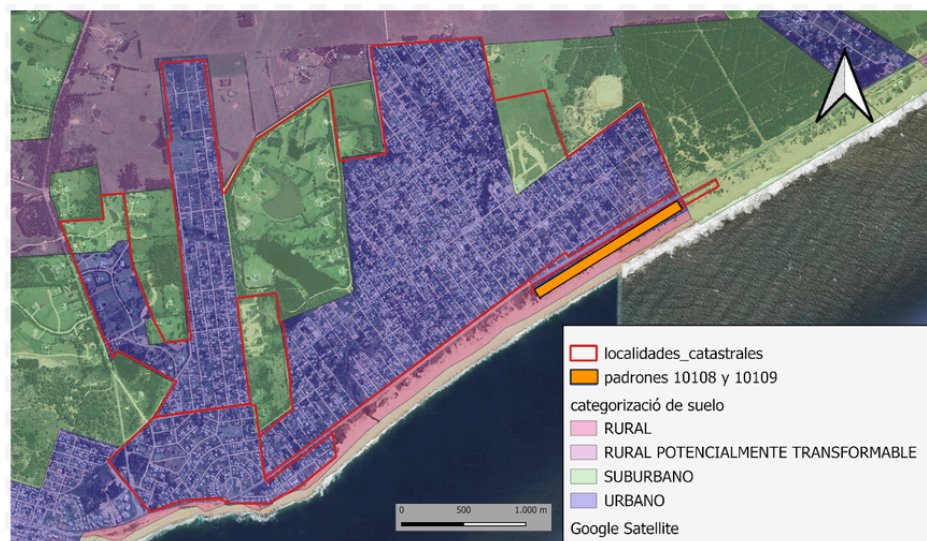


Figura 3: Categorías de suelo. Fuente: elaboración propia. Datos: Intendencia Departamental Maldonado.

El trazado de las calles y la ocupación del balneario se establece sobre varias cañadas, muchas de las cuales fueron rellenadas o no cuentan con un manejo apropiado de su vegetación. Esto es consecuencia de la expansión urbana en ausencia de planificación territorial específica para la localidad, de diseño urbano. Como mencionan Zeballos et al. (2016), en la zona es imprescindible realizar un manejo adecuado de las cañadas para que puedan brindar servicios ecosistémicos al entorno urbano, como ser amortiguación de las inundaciones, producción de alimentos, servicios de esparcimientos y actividades recreativas, filtros de contaminantes, mantenimiento de biodiversidad. Estas medidas de manejo pueden incluir mantenimiento de parques lineales, que además fomentan el servicio ecosistémico de tipo cultural promoviendo la apropiación por parte de la comunidad local. Además, los lugareños destacan la existencia de paseos de flora nativa y calles arboladas a preservar.



Figura 4: Cursos de agua. Fuente: elaboración propia. Datos: Observatorio Ambiental Nacional e Infraestructura de Datos Espaciales.

5.2 Revisión de la planificación territorial del área de estudio

En el presente apartado se resumen las normas ambientales que se aplican en el área de estudio, que tanto a nivel nacional, departamental o local dan marco a la gestión ambiental y a la planificación territorial. ¿Por qué es necesario retomar este marco? porque toda actuación en el territorio, en este caso en la costa, se encuentra regulado por una norma ambiental específica. Las mencionadas en la tabla 2 incluyen entre otros aspectos la regulación de las actividades permitidas en la costa, las autorizaciones requeridas para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, la regulación de la categoría de suelo y los procedimientos para la elaboración de IOTs.

En los artículos del 14 al 22 de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible se definen los instrumentos de protección de bienes y espacios mediante los que se ordena el territorio y que refieren a distintos niveles de planificación a nivel departamental. Uno de los instrumentos que define esta ley es el plan local, el cual actúa como herramienta de ordenamiento de ámbitos geográficos locales, y cuya elaboración y aprobación es de competencia del Gobierno Departamental. A través del proyecto de Gadino et al. (2025) se elaboraron insumos para la creación del Plan Local de Ordenamiento Territorial Balneario Bueno Aires- La Bota, por lo que la planificación del territorio aún se rige por lo que establece las Directrices Departamentales.

Por otra parte, se encuentra el PAI Marina Beach aprobado en 2023, antecedente clave en el estudio de este conflicto ya que además de tratarse de un área aledaña a los padrones en cuestión, presenta características similares en cuanto a la estrategia realizada por los desarrolladores del proyecto. Tanto en La Orilla como en el caso Marina Beach, se trata de emprendimientos inmobiliario-turísticos de alta gama, impulsados por actores con alta capacidad económica, a la vez que se advierte un debilitamiento de los instrumentos de ordenamiento territorial y de la normativa ambiental, con un Estado que actúa como facilitador. Además

ambos proyectos promueven la privatización o elitización de la costa, generando amenazas sobre el ecosistema y la dinámica costera; hubo lugar a resistencias por parte de la comunidad y la academia, expresadas a través de la organización de vecinos y colectivos, denuncias públicas, acciones legales y un cuestionamiento más amplio al modelo de desarrollo.

Norma	Descripción	Fecha	Alcance
Ley 19525 Directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	Estas directrices buscan garantizar el acceso equitativo de la población a los servicios básicos y mejorar la calidad de vida, teniendo en cuenta el carácter social de los recursos naturales.	18/8/2017	Nacional
Ley 19772 Directriz nacional de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del océano atlántico y del río de la plata	Esta directriz busca garantizar la protección del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales, fomentando una gestión integrada que considere tanto los aspectos ecológicos como sociales y económicos del territorio costero.	17/7/2019	Nacional
Ley 18.308 Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	Establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales	18/6/2008	Nacional
Ley 17.283 Ley de protección del medio ambiente	Constituye criterios para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, la prevención y previsión como criterios prioritarios frente a cualquier gestión ambiental.	28/11/2000	Nacional
Ley 18.610 de política Nacional de aguas. Principios rectores	Establece los principios rectores sobre los recursos hídricos para lograr un desarrollo sostenible del mismo, su cuidada y adecuada gestión, crea Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, establece derecho a la participación en su gestión	15/9/2009	Nacional
Ley 18.567 de Descentralización y participación ciudadana	Sobre Municipios y Descentralización, tiene como objetivo profundizar la participación democrática en la gestión del territorio acercando ciudadanía y gobierno.	2/9/2009	Nacional

Ley 16.466 Ley de Evaluación de Impacto Ambiental	Propone un procedimiento técnico y participativo, para la identificación y valoración, en forma anticipada, de las consecuencias ambientales de un proyecto aún no ejecutado, con la finalidad de eliminar, mitigar o compensar sus impactos ambientales negativos.	21/9/1994	Nacional
Ley 14.859 Código de aguas	Establece faja de defensa costera de 250 metros del límite superior de la ribera	15/12/1978	Nacional
Art. 47 Constitución de la República	Declara de Interés general la protección del Medio Ambiente.	2/2/1967	Nacional
Decreto 360/2013 Estrategias regionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la región Este	Tienen por objeto la planificación territorial para el desarrollo sostenible del área, mediante el ordenamiento territorial y la previsión de los procesos de transformación de uso u ocupación de la Región Este.	6/11/2013	Regional
Decreto Departamental 3866/010 Directrices departamentales y Microrregionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	Decreto reglamentario sobre las disposiciones de suelo, relativo a los contenidos de los PAI.	27/4/2010	Departamental
Decreto Departamental 3867/010 Directrices departamentales y Microrregionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.	Decreto reglamentario sobre disposiciones de suelos para el territorio del departamento diferenciado por microrregiones; establece las categorías y subcategorías de suelo En este caso la microrregión de San Carlos, donde se definen directrices para las dimensiones físico espacial, socioeconómica y ecosistémica.	5/5/2010	Departamental
Programas de Actuación Integrada Marina Beach N° 4056/022	Este PAI implica el cambio de suelo de rural a suburbano, habilitando en este caso el fraccionamiento con destino a uso residencial de los padrones costeros.	31/8/2022	Local
Plan Local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la aglomeración central en el marco de las	En elaboración		Local

Directrices Departamentales de Maldonado			
Resolución 5.094/024	https://sit.mvot.gub.uy/docs/instrumentos/1396/Resolucion5094_024.pdf Modificación de la categoría establecida en las Directrices.	14/08/2024	Local

Tabla 2: Normativa vinculada al ordenamiento territorial y la protección ambiental que involucra el área estudiada.

En base a los antecedentes conocidos, otras vías que encuentra la población para hacer llegar reclamos a los tomadores de decisiones, además de las antes mencionadas, son las denuncias ante el MA, la presentación de firmas de la sociedad organizada en la Junta Departamental y en parlamento.

Varias de las normativas anteriormente citadas implican instancias de participación ciudadana en conjunto con los actores del estado como eje de la gestión del ambiente. Por ejemplo, la Ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible establece instancias de participación en la elaboración de los instrumentos, por ejemplo PAI o Planes Locales. Además define el procedimiento para el cambio de categoría de suelo, en el que la IDM lo propone, la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (MA) y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en adelante MVOT) evalúa y la Junta Departamental lo aprueba. Por otro lado, la Ley 18.567 de Descentralización y participación ciudadana prevé mecanismos para la participación y gestión local. La Ley 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental que promueve y regula (a través del Decreto N°349/005) las instancias de participación ciudadana. Sin embargo, esto no garantiza una participación real y eficiente, ya que muchas veces se limita únicamente a instancias tardías de comunicación a la población, sin fomentar la co-construcción temprana de las decisiones. Sumando las dificultades en el acceso a la información, se vuelven instancias que meramente obedecen con las formalidades (Ligrone 2017).

5.3 Existencia y valoración del espacio público

El balneario cuenta con 2.800m de costa sin construcciones. Los padrones 10108 y 10109 representan el 40% del total, lo que implicaría privatizar más del 40% del frente costero. Si bien la urbanización ejerce presión sobre la costa, ésta conserva su naturalidad siendo una de las playas menos antropizadas (Boretto, 2018), conservando grandes parches de matorral psamófilo.

Este es de los pocos espacios públicos con que cuenta el balneario, ya que como se muestra en la figura 5, del total de 6,2 km² del área que abarcan El Chorro y Balneario Buenos Aires, sólo el 0,6% es destinado a espacio público, sin contar los baldíos y la playa. Sin embargo, a partir de lo relevado por Gadino et al. (2025), los vecinos consideran que existen múltiples áreas que son potenciales espacios públicos distribuidos homogéneamente en el territorio. Entre ellos se encuentran los sitios aledaños a las cañadas, baldíos con cancha de fútbol, terrenos no ocupados que cuentan con vegetación. La necesidad de reunirse y encontrarse para jugar, intercambiar, tocar el tambor, no espera la instalación de infraestructura ni entiende de inauguraciones; hay algunos terrenos, esquinas y plazas que sirven de punto de encuentro (Figura 5).



Figura 5: Digitalización de mapeo de espacios públicos y bienes comunes. Fuente: Gadino et al. 2025.

Cuentan con una única casilla de guardavidas en la bajada de la calle 26, lo que limita el uso de la playa con destino a baño. El 75% de los encuestados indican que la frecuencia con que bajan a la playa es durante todo el año, y consultados sobre qué motiva su decisión de ir a la playa del balneario o no, se hace mención a diferentes motivos, principalmente la cercanía, además del valor natural y paisajístico, y la preferencia de una playa poco concurrida. Si bien frecuentan todas las bajadas de El Chorro, Punta Piedras y Balneario, las más concurridas son las que se encuentran cerca de la zona con servicio de guardavidas. Para llegar a ellas hay quienes recorren una distancia de hasta 10 cuadras, e indican que en caso de tener que aumentar la distancia ante la eventual construcción del complejo residencial, no cambiarán la concurrencia, hay quienes no lo saben y otros mencionan que irían menos.

Entre las principales actividades que realizan en la costa además del disfrute de sol y arena, se destaca la contemplación del paisaje, las caminatas que incluyen meditación, paseo de mascotas, identificación de especies y recolección de algas y frutos. Tal como quedara planteado anteriormente, el balneario cuenta con un porcentaje mínimo de espacios públicos, por lo que la playa toma centralidad como lugar para realizar estas actividades. La mitad de la población usa esporádicamente otros espacios abiertos, sean públicos o privados, y la otra mitad refuerza la costa como principal espacio de encuentro, esparcimiento y disfrute al aire libre, debido a la escasez de plazas y espacios de juegos.

Los principales atributos que dan valor al espacio costero, para los vecinos encuestados, son su belleza escénica, la biodiversidad presente y el estado de conservación (figura 6).

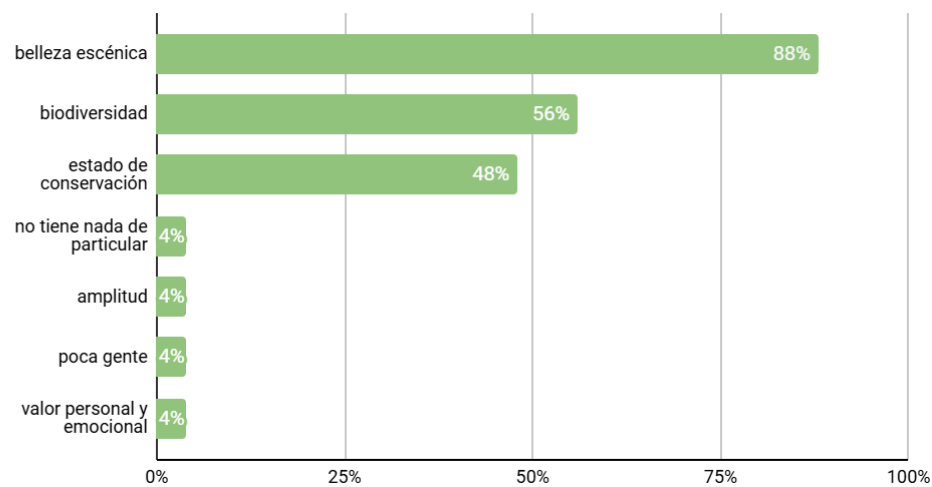


Figura 6: Características que particularizan la costa y playas del balneario según percepción de la comunidad. Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, a pesar de lo anteriormente mencionado en relación a la conservación de la costa, más del 64% de los vecinos consultados consideran que la salud del ecosistema costero está en riesgo, mientras que el 26% lo entiende conservado (figura 7). Al indagar acerca de las potenciales amenazas sobre este ecosistema, se identifican como factores los que se expresan en la figura 8. Entre los comentarios recibidos que reflejan preocupación, y que identifican como amenaza se encuentra la falta de educación ambiental, la presencia de vehículos en la duna y/o costa, el crecimiento demográfico sin planificación armonizada con el ambiente y sociedad, incluyendo la falta de saneamiento.

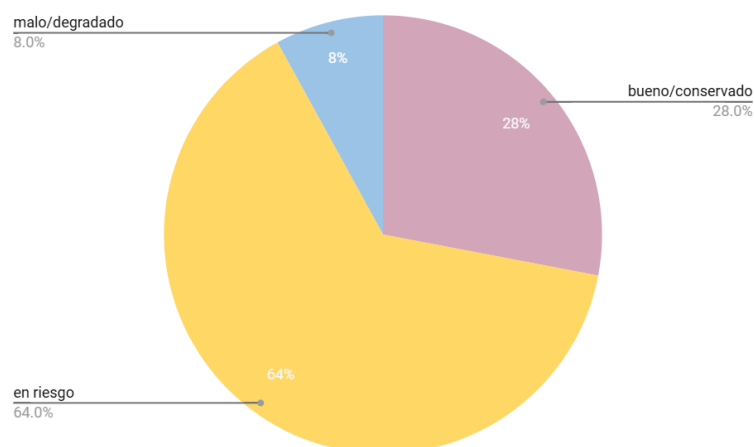


Figura 7: Percepción del estado de salud de la costa. Fuente: elaboración propia.

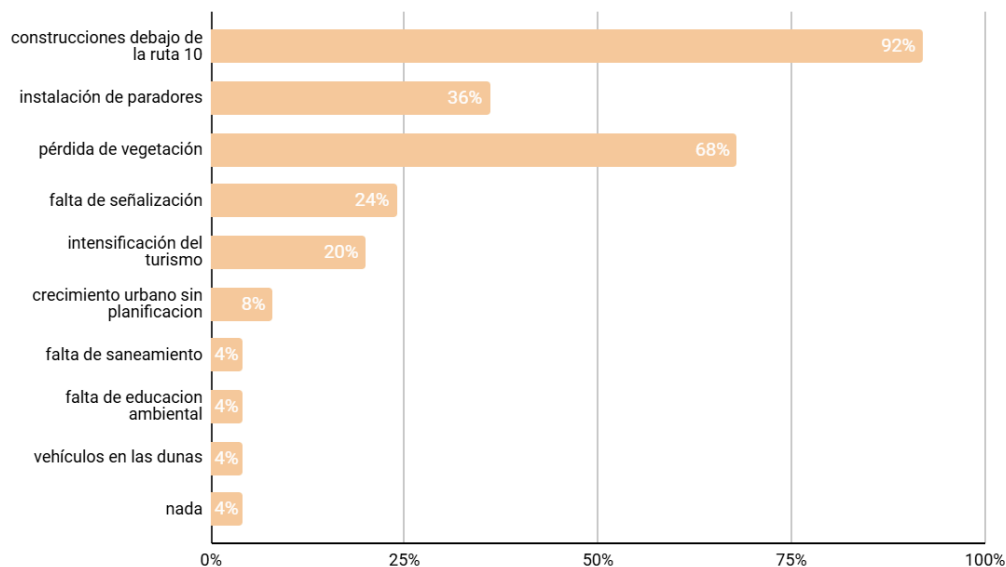


Figura 8: Percepción de potenciales amenazas para la salud de la costa. Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la preocupación acerca de la protección de la costa, la mitad entiende que la comunidad está poco interesada mientras que un 41% la percibe como interesada. Casi el 90% valora negativamente las construcciones en la playa, destacando los impactos que se ilustran resumidamente en la siguiente nube de palabras:



Figura 9: Percepción de afectaciones ante construcciones en la costa. Fuente: elaboración propia.

Estas valoraciones son transmitidas por las personas encuestadas desde la preocupación de que “cada vez más el acceso a la playa se reduce, queda más lejos. El paisaje se pierde completamente. La diversidad de fungi, flora y fauna se pierden, de hecho nuestra costa cuenta con un pequeño parche de matorral psamófilo, el cual se perdería completamente. La idea es multiplicarlo, no eliminarlo con casas y parques.” Sólo dos personas del grupo consultado valoran positivamente las construcciones en la playa, según sus propias palabras estos

proyectos inmobiliarios generan “más salida laboral, mayor inversión en servicios básicos...” agregando que con ello “hay trabajo todo el año”.

Entre otros comentarios recibidos, algunos encuestados mencionaron aspectos que refuerzan la importancia del valor ecológico, social y cultural. Lo perciben como un sitio para el bienestar emocional y físico donde van a meditar, y hay quienes realizan “colecta de fibras vegetales nativas que se encuentran en el escaso monte y matorral psamófilo que hay entre las calles 18 y 21, colecta de algas y otros frutos costeros. Colecta de sal y agua marina”. Es un espacio cargado de valores afectivos “es mi playa, la que vió nacer a mis hijos. Es el lugar en el que elegí quedarme y eso le da todo el valor que merece”. Otros señalaron el valor de la belleza escénica, la amplitud, la poca concurrencia y el estado de conservación. Otras expresiones recogidas fueron de dolor ante el pisoteo del ecosistema costero y marino, “No alterar con más cemento lo que ya nos gusta” y “Tratar de conservar lo que queda”. Y en cuanto a la forma de operar por parte de las autoridades locales y los inversores, indicaron que “Ojala se terminen los contratos secretos”.

En contraste, otros comentarios sugieren que “el balneario está olvidado y no está explotado todo su potencial”, y hacen alusión al fomento del turismo con el modelo que opera en el territorio indicando que “esto tiene que ser Miami”. Es por lo tanto interesante resaltar la diversidad de percepciones que, aunque algunas predominantes, coexisten en el territorio.

El siguiente mapa intenta caracterizar el área de 250 m de defensa de costa a lo largo del balneario, en cuanto a cobertura del suelo y ubicación de espacios públicos. Se evidencia la presencia de matorral psamófilo y parches de herbazal mesófilo, pudiendo interpretarse que conserva su naturalidad a pesar de las presiones de la urbanización. A través de la imagen satelital se localizan variedad de trillos o senderos utilizados para acceder a la playa, contando con una distancia de aproximadamente 200 metros entre la ruta 10 y la orilla. Se ubica la bajada 26 (que cuenta con servicio de guardavidas) cercana a los padrones en disputa. Las bajadas ubicadas entre la calle 13 y la 20 se encuentran habilitadas para mascotas.



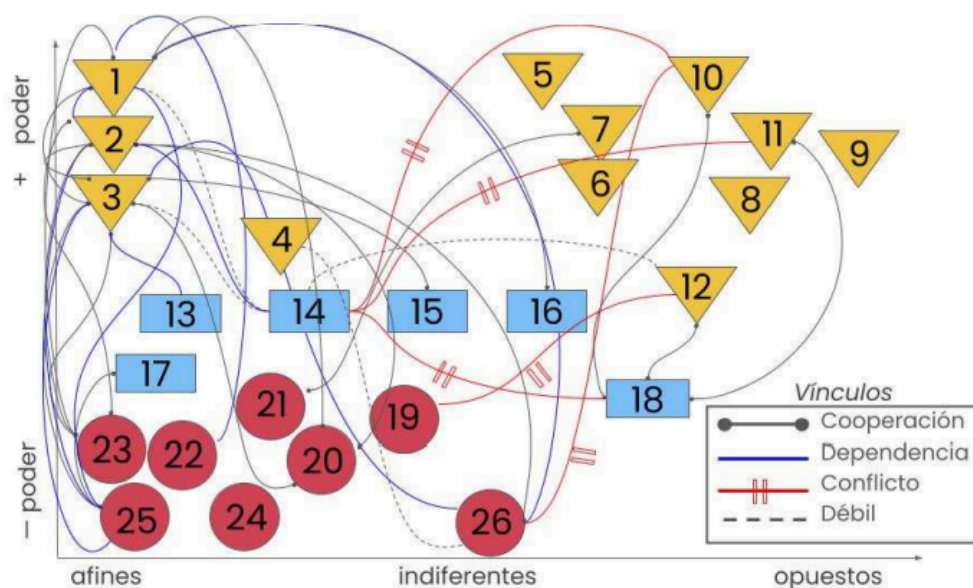
Figura 10: Cobertura de suelo y espacio público en los primeros 250m de la línea de la ribera. Fuente: elaboración propia.

En este segmento del territorio también se ubican dos sitios utilizados como espacio público (parque lineal que acompaña la cañada y el que se encuentra entre Ruta 10 y calle Lobos). Es importante recordar que estos, en conjunto con otros sin infraestructura que se fueron constituyendo a lo largo y ancho del territorio, corresponden al 0,6% del suelo del fraccionamiento La Bota-Balneario Bs As. En un marco de la escasez de espacio público, el encuentro y muchas de las actividades recreativas y contemplativas ocurren en la faja costera, gran parte de la comunidad atribuyó explícitamente a este espacio un alto valor afectivo e identitario.

Por lo tanto, la playa adquiere un rol estructural en la identidad del territorio, siendo un ambiente continuo donde se realizan actividades recreativas y contemplativas. La protección de la faja costera como bien común, manteniendo el estado de conservación actual y su carácter de pública, garantiza el acceso libre, el mantenimiento de su valor paisajístico, el soporte de las actividades recreativas, contemplativas y culturales, la preservación de los parches de matorral psamófilo y la conservación de las dunas con todas sus funciones ecosistémicas.

5.4 Actores vinculados al conflicto, sus perspectivas y ejes de controversia

En un territorio con sus propias dinámicas socioterritoriales, resulta fundamental comenzar el análisis reconociendo los actores que operan en él, tal como se muestra en el siguiente sociograma (Gadino et al. 2025) (Ver figura 11). Allí se refleja la vinculación entre los agentes del balneario, en el que se identifican vínculos de cooperación, conflicto, dependencia o vínculos débiles, así como aquellos actores que se encuentran afines y opuestos al proceso de planificación territorial participativo propuesto por las autoras. Este diagrama se realizó como parte del objetivo del proyecto de (Gadino et al. 2025), de fortalecer la cohesión social y la ciudadanía ambiental en Balneario Buenos Aires y La Bota, contribuyendo a la participación de la población en el ordenamiento territorial local.



Referencias:

▽ Instituciones: 1. Escuela N°102, 2. Policlínica ASSE, 3. Centro María Espínola - Escuela Técnica Balneario Buenos Aires (UTU), 4. Comités políticos barriales, 5. Colegio Gaia, 6. Colegio Ikigai, 7. Colegio Meraki, 8. Iglesia Católica, 9. Iglesia Evangélica, 10. Intendencia de Maldonado, 11. Municipio de San Carlos, 12. Unidad desconcentrada Municipio de San Carlos.

▢ Organizaciones de la sociedad civil: 13. Centro juvenil de calle 28, 14. Comisión barrial, 15. Comisión UTU, 16. Comisión Escuela, 17. Grupo Motor, 18. Prensa.

Actores no organizados: 19. Club de fútbol, 20. Comercios locales, 21. Grupo de padres (colegio), 22. Grupo de padres (escuela), 23. Murga del barrio, 24. Olla popular, 25. Vecinos de La Bota, 26. Vecinos B° Buenos Aires.

Figura 11: Digitalización del sociograma. Fuente: Gadino et al. 2025.

Del análisis del diagrama se desprende que los tomadores de decisiones y los actores barriales afines a una planificación territorial participativa, mantienen un vínculo de conflicto. A su vez, se observa que las organizaciones de la sociedad civil presentan escasa vinculación entre ellas, así como con los actores no organizados. Esto habla de la necesidad de fomentar espacios de fortalecimiento de la cohesión social a través de estrategias diversas que son señaladas por (Gadino et al. 2025) (ferias vecinales, centros comunales).

Entre los actores que se encuentran afines a la planificación territorial local participativa, se reconocen organizaciones de la sociedad civil como la olla popular, vecinos de La Bota, así como los centros educativos públicos, la policlínica, entre otros. Por otro lado, entre la oposición se encuentran actores institucionales como la Intendencia de Maldonado, Municipio de San Carlos, Unidad desconcentrada Municipio de San Carlos, las iglesias y centros educativos privados (colegios).

En cuanto a los vínculos de cooperación, se observa que se dan principalmente entre la prensa con la IDM, con el municipio y con la unidad desconcentrada del municipio. Sin embargo, se identifican conflictividades entre la comisión barrial y los vecinos en conflicto con el municipio, la prensa y la IDM.

Durante el proyecto se creó un Grupo Motor (GM) conformado por equipo académico del CURE y actores locales, con el fin de fortalecer la propuesta mediante una colaboración continua y la coorganización de cada taller. Aunque este GM nació en el proyecto y mostró tener escasos vínculos, dada su diversidad de voces es

un potencial promotor de la interacción entre actores (especialmente en un contexto de escasa cohesión social).

Siguiendo a Gadino et al. 2025 , del análisis del sociograma se visualiza además la diversidad de actores con distintos intereses en cuanto al paradigma de planificación de su territorio. En algunos casos, como por ejemplo las instituciones y algunos actores sociales no organizados, se encuentran miradas contrapuestas. En particular, es importante destacar esta polarización en cuanto a los grados de poder de incidencia en el cometido de fortalecer la cohesión social, siendo aquellos más poderosos (instituciones departamentales) los que se encuentran más opuestos a esta forma de planificación participativa. Se observa además la escasa presencia de vínculos entre las diferentes organizaciones sociales, así como entre los actores sociales no organizados, lo que denota la necesidad de fortalecimiento social, especialmente en un territorio en crecimiento. Sin embargo, se puede decir que ciertos actores son potenciales articuladores territoriales, ya que establecen diversos vínculos de cooperación (por ejemplo la UTU, la escuela, la comisión barrial y ciertos vecinos no organizados).

Este sociograma permite realizar un análisis del entramado de actores del territorio balneario Buenos Aires y La Bota, sin embargo para lograr una aproximación al conflicto generado a partir del Proyecto La Orilla, es necesario reconocer aquellos actores directamente involucrados en el mismo, algunos de los cuales ya fueron presentados en el sociograma anterior y otros que se describen a continuación y se muestran en la figura 12.

5.4.1 Actores activos en el conflicto

Tal como se mencionó, el análisis de los actores surge a partir de la convergencia de información de distintas fuentes, para lo cual se logró una identificación de distintos grupos de actores, y una caracterización de los mismos teniendo en cuenta grado de involucramiento en el conflicto, inicio de actividad y posicionamiento ante el proyecto.

Sociedad civil:

Dentro de la sociedad civil se identifican distintos grupos y actores que han tenido roles activos en el conflicto. Entre ellos se incluyen los que se describen a continuación.

La **Comisión de Fomento de Balneario Buenos Aires, El Chorro y La Bota**, se trata de un grupo organizado de vecinos cuyo fin no es ser los impulsores del conflicto, sino velar por el bienestar de los habitantes y del barrio en su totalidad, así como atender temas de interés general.

El grupo **Franja Costera Balneario Buenos Aires** es un colectivo vecinal que opera, desde su conformación en 2021, con el espíritu de la defensa de la costa, siendo uno de los principales promotores del conflicto local. A partir de este colectivo, surge un subgrupo denominado **Comisión Ambiente**, conformado por vecinos con conocimiento local así como estudiantes y docentes del CURE, con el fin de generar un informe técnico argumentando en contra de lo proyecto inmobiliario, el que fue presentado ante el parlamento. El rol de liderazgo dentro de estos grupos estuvo dado por diferentes integrantes y fue rotando debido a diferencias internas.

Por otro lado está la **Red Unión de la Costa**, se trata de un conjunto de organizaciones sociales en defensa de la costa de todo el territorio nacional, no específicamente al área de estudio. En 2021, la Comisión Fomento de Balneario Buenos Aires, El Chorro y La Bota pasa a formar parte de esta red, contando así con el apoyo de todas las demás organizaciones integrantes.

Además de los grupos organizados, existen **vecinos no agrupados** que han expresado sus intereses y opiniones respecto a la situación de la franja costera. Estos individuos han participado en movilizaciones y manifestaciones en defensa del patrimonio natural y en contra de la privatización de terrenos públicos. En paralelo, se encuentran aquellos vecinos que, tampoco pertenecientes a alguna agrupación, se posicionan a favor de la privatización de la costa y de cualquier iniciativa que favorezca, según su visión, el crecimiento del desarrollo local.

Promotores inmobiliarios:

La empresa panameña **Lenore S.A.**, promotora del proyecto La Orilla, así como las empresas asociadas **Kalin S.A. y Arwen S.A.**, se pueden entender como una asociación indirecta de acción y acaparamiento del territorio: los accionistas que tienen en común lograron por un lado el reconocimiento de los padrones como privados, mientras que Lenore adquirió derechos sucesorios de terrenos ocupados irregularmente en el balneario y los intercambió con la IMM.

Instituciones Nacionales:

La incorporación del **MA** en este conflicto se da cuando los vecinos se organizan y presentan un conjunto de 50 denuncias indicando los posibles impactos de la construcción sobre las dunas. A raíz de esto, el MA realiza inspecciones seguidas de informes, donde participan múltiples divisiones en los que deja en claro que la categoría del suelo donde se encuentra el padrón del proyecto, se trata de suelo rural natural por lo que no se puede realizar obras edilicias como las que se proponen, y que para cambiar su categoría debe realizarse el procedimiento correspondiente mediante Evaluación Ambiental Estratégica. Estos informes fueron notificados a la Intendencia Departamental de Maldonado (IDM) así como a algunos de los accionistas de Lenore S.A.

Por su parte, el **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, como responsable de la administración de recursos públicos, desde que fue citado por los ediles de partido político Frente Amplio a participar en el conflicto, hasta su participación como tercero en el litigio de la propiedad de los padrones, mantuvo su postura firme indicando que se tratan de bienes fiscales.

Instituciones Departamentales:

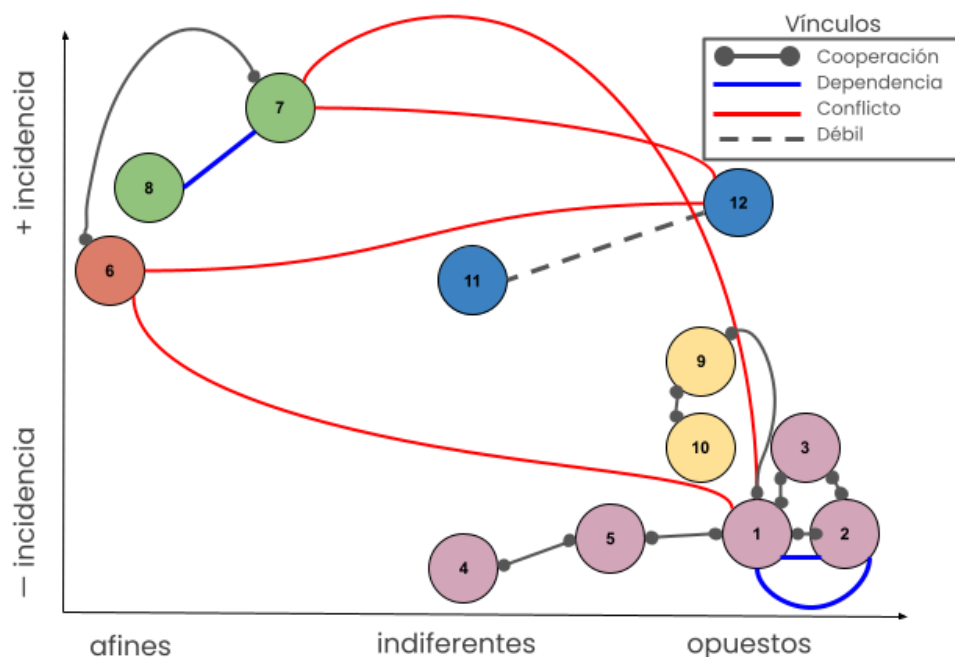
La postura de la **IDM** respecto a los padrones costeros ha variado con cada cambio de gobierno. En este sentido, en 2012, bajo administración frenteamplista, el Intendente se negó a reconocer como privados los padrones costeros. Sin embargo, en 2018 bajo intendencia nacionalista, la **Junta Departamental** (respaldada por votos de ediles oficialistas y colorados) aprobó la transacción de padrones solicitados por las panameñas a cambio de otros padrones del balneario. Este acuerdo responde a la lógica de promoción de proyectos turísticos de alta inversión que operan en el departamento. Cabe mencionar que los ediles frenteamplistas mantienen una postura activa de denuncia y defensa ante el avance privado en tierras hasta el

momento públicas, así como de las políticas de excepciones que respaldan la construcción de proyectos inmobiliarios, con características no permitidas por las normativas de ordenamiento territorial.

Academia:

El **Centro Universitario Regional Este** mantiene de forma sistemática, a través de sus actividades de investigación y extensión en territorio, la defensa del territorio, del ambiente y del derecho a participar de la ciudadanía ante los eventuales proyectos e iniciativas que vulneren la normativa. En conjunto con el **Centro de Estudiantes de la Licenciatura en Gestión Ambiental**, varios docentes investigadores y estudiantes (muchos de ellos vecinos de la zona), así como la comisión de ambiente, elaboraron informes claves en el marco del conflicto analizado, en los que destacan el estado de conservación del a franja costera del balneario, la generación de impactos ambientales directos y acumulativos, y cambios irreversibles en la dinámica costera, en el turismo y la biodiversidad.

Con el objetivo de aportar al análisis del conflicto, se presenta a continuación un sociograma específico del conflicto ambiental, realizado a partir de la opinión de los actores representados en el sociograma amplio del territorio e incorporando aquellos que tuvieron participación directa en el conflicto. En este se sintetiza el grado de incidencia en la toma de decisiones, así como la postura ante el conflicto (afín o en contra al proyecto La Orilla), las relaciones entre ellos (débil, cooperación, dependencia, conflicto), su vinculación durante el desarrollo del conflicto y cómo se posicionan ante el eventual desarrollo del proyecto La Orilla. Además, se agrega la variable de su incidencia en la toma de decisiones.



Sociedad civil	Promotores	Instituciones Departamentales	Academia	Instituciones Nacionales
1. Franja Costera 2. Comisión Ambiente 3. Red Unión de la Costa 4. Vecinos no agrupados 5. Comisión fomento	6. Empresa Lenore SA y sus accionistas asociados Kalin SA Arwen SA	7. Intendencia Municipal de Maldonado 8. Junta Departamental	9. Docentes CURE 10. Centro de estudiantes CURE	11. Ministerio de Ambiente 12. Ministerio de Economía y Finanzas

Figura 12: Sociograma del conflicto. Fuente: elaboración propia.

Del análisis del sociograma anterior también se desprenden reflexiones que denotan falta de cohesión social y polarización en el entramado de actores. Por un lado, aquellos actores de la sociedad civil organizada son quienes se encuentran más opuestos al proyecto y tienen un bajo poder de incidencia en la toma de decisiones. En el polo opuesto se encuentran las instituciones departamentales que tienen rol importante y decisivo respecto a la ejecución del proyecto. Entre éstos, la sociedad civil y las instituciones departamentales, existe escasa vinculación marcada principalmente por el conflicto.

Por otro lado, los vecinos no agrupados, que pueden llegar a representar un número importante de personas, no se vinculan con otras organizaciones o grupos del balneario y muchos de ellos mantienen una postura indiferente ante este proyecto. En contraposición, se evidencia la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil en defensa de la costa. Por lo tanto, se puede hablar de fragmentación dentro de la sociedad civil, lo que reafirma la necesidad de fortalecer la cohesión y la responsabilidad como habitantes de participar en el ordenamiento territorial local. En este conflicto en particular el grupo Franja Costera fue el que tuvo un mayor rol articulador.

Se desprende del análisis, además, el gran poder de incidencia de la empresa promotora del proyecto, que se encuentra casi con el mismo nivel de incidencia que el MEF y apenas por debajo de las autoridades (IDM). La empresa a su vez es un actor con gran conflictividad con el resto de los actores, salvando su vínculo con la institución departamental, con la que se encuentra alineada.

Teniendo en cuenta los antecedentes de otros conflictos similares, se entiende que el MA cuenta con baja incidencia ya que si bien se pronuncia a través de sus informes técnicos, los mismos no siempre son tenidos en cuenta por las autoridades ministeriales. Esto lo convierte en un actor débil o con poco poder de incidencia.

Por su parte la Academia brinda argumentos sólidos en la defensa de la costa, que comparten y pueden complementar para las valoraciones que tiene la sociedad civil sobre el ecosistema costero del balneario.

Por lo tanto, se entiende que están en juego diferentes lenguajes de valoración, ya que coexisten diferentes formas de entender y valorar el territorio (Martinez Alier, 2008). Esta coexistencia lleva a las confrontaciones que merecen este análisis, donde por un lado prima la valoración económica en contracara con la valoración ecosistémica, la protección del litoral costero y la gobernanza sobre su territorio.

5.5 Descripción del conflicto

A continuación se presenta una construcción de la narrativa del conflicto generado a partir del proyecto La Orilla, donde es posible identificar los distintos eventos y establecer sus relaciones a partir del relato de los actores, tomando como referencia la metodología propuesta por Merlinsky (2013).

Previamente, a través de la línea de tiempo interactiva que se encuentra en <https://time.graphics/line/976881>, se visualizaon los diferentes eventos que componen el conflicto, desde los más lejanos en el tiempo (iniciados en 1938) hasta los más recientes (2024), paseando por sus diferentes fases.

Para ello se muestran diferenciados por color los episodios bajo estudio (rojo), luego los eventos que no siendo los principales tuvieron influencia sobre los eventos anteriores (verde). Los eventos contemporáneos también influyen sobre el evento principal o bajo estudio, pero ocurren paralelamente en el tiempo (azúl), al igual que los eventos relacionados, sobre los cuales el episodio principal tuvo influencia y ocurrieron al mismo tiempo (amarillo). Los que ocurrieron temporalmente después del episodio y estuvieron influenciados por este son los eventos posteriores (naranja).

5.5.1 Estructura narrativa del conflicto

¿Público o privado?

La disputa por la propiedad de los padrones puede ver sus inicios en 1938, cuando las propietarias de tierras del balneario, al venderlas, reconocieron la naturaleza fiscal de los padrones al sur de la rambla y se desprendieron de ellos. El fraccionamiento del balneario se aprobó en un contexto de especulación inmobiliaria, de desconocimiento de la dinámica costera, y con la única exigencia de dejar un porcentaje de tierra para uso público, destinando para ello los sectores menos productivos, o sea, la playa. No fue hasta 1945, con la Ley de Centros Poblados, que se empezó a exigir, entre otras disposiciones, la cesión de los 150 metros sobre la ribera para espacio público. Durante décadas, la IDM no emitió planilla de contribución inmobiliaria para los padrones ubicados en la faja costera, lo que confirmaba su naturaleza pública. En 2012, un grupo de particulares le solicitó a la IDM que le expidiera dicha planilla, con el fin de reconocer la propiedad de los dos padrones. Detrás de esta solicitud, los representantes del proyecto La Orilla pretendían negociar con la IDM para obtener la propiedad de los padrones a cambio de que esta “regularice” la situación de las tierras ocupadas irregularmente por algunos vecinos. En 2016, durante el gobierno de Enrique Antía, la IDM demandó a los particulares (que pretendían vender los terrenos a las empresas extranjeras antes mencionadas) reivindicando que las tierras son públicas desde el año 1938. Sin embargo, el mismo gobierno cambió repentinamente de estrategia. La IDM alejó del caso al equipo de abogados de carrera que había trabajado con éxito en defensa de padrones costeros y designó a nuevos representantes con el propósito de llegar a una transacción extrajudicial y desactivar el litigio antes de que la justicia se expidiera sobre el fondo del asunto.

Transacción

En 2018, la empresa panameña Lenore S.A. adquirió derechos sucesorios sobre varios terrenos en el balneario Buenos Aires y se presentó ante los ocupantes con el propósito de acordar soluciones

habitacionales. En este contexto, ofreció a la IDM la cesión de 150 padrones para regularizar la situación de las viviendas existentes. Como resultado, la IDM celebró un acuerdo de transacción que implicaba el reconocimiento de los padrones 10.108 y 10.109 como privados, a cambio de la cesión de los mencionados 150 padrones y otros terrenos baldíos. Además, se comprometió a desistir del juicio iniciado en 2016, mientras que Lenore S.A., se comprometió a respetar la franja de protección costera de 150 metros. Este tipo de prácticas se ha replicado sistemáticamente a lo largo de la costa: los herederos de terrenos los inscriben en la Dirección Nacional de Catastro, transformándolos de espacios libres a tierras privadas, para luego vender los derechos heredados a sociedades anónimas. Ante esta acción, la bancada del FA se opuso y llamó al MEF a actuar por la defensa de los bienes fiscales.

Tercero en discordia

Durante el año 2019, el MEF planteó que las tierras en cuestión eran de su propiedad y no de la IDM por tratarse de tierras fiscales, y pidió medida cautelar de no innovar. Se presentó en el juicio como tercero, acusando a los jefes de la IDM de un «eventual delito de fraude procesal». Entretanto, el poder judicial a pedido de Lenore S.A. envió cedulales a vecinos ocupantes de terrenos en el balneario. Aunque sin ninguna resolución formal, en marzo del 2020 la IDM autorizó el plano definitivo y la mensura del fraccionamiento “La Orilla-Punta del Este”, donde los propietarios del proyecto se comprometían a iniciar los trámites para solicitar la Autorización Ambiental Previa del proyecto. El 10 septiembre de 2021 la magistrada encargada del caso ordenó al Registro de la Propiedad Inmueble levantar la medida preventiva sobre los padrones en litigio, y se determinó el archivo del caso.

Estallido del conflicto

En primavera del 2021 los vecinos del balneario comenzaron a reunirse semanalmente en asambleas realizadas en la rambla, conformaron una comisión vecinal comprometida con la defensa de la costa y expresaron su rechazo a la cesión de los padrones. En octubre de ese año, a solicitud de Lenore S.A., el poder judicial envió cedulales a los vecinos que habitan en terrenos de forma irregular intimándolos a abstenerse de continuar o realizar cualquier obra. Este hecho motivó a que el 27 de octubre, decenas de vecinos presentaran denuncias ante el MA indicando que una empresa, Lenore S.A., planeaba construir el complejo La Orilla en la faja costera de Balneario Buenos Aires. En sus denuncias, los vecinos argumentaron que la zona en cuestión era una duna preservada con especies autóctonas de gran valor ecológico, tanto para el medio ambiente como para la comunidad.

Manifestaciones

Motivados por estos hechos, entre septiembre y noviembre se mantuvieron las asambleas vecinales, se conformó una comisión de vecinos en defensa de la faja costera, se creó un grupo de Whatsapp con 400 vecinos, un subgrupo denominado Comisión Ambiente, y se solicitó asesoramiento al CURE y a asesores jurídicos. Este grupo pasó a integrar la Red Unión de la Costa. Los vecinos anunciaron que, en caso de que el MEF renunciara a favor de los privados, o si la IDM rechazaba la participación de éste como tercero en el proceso, interpondrían una tercería comunitaria. Esta acción legal sería liderada por un abogado y docente especializado en derecho ambiental del CURE José Sciandro.

En noviembre, la Comisión Ambiente presentó ante el parlamento un informe que incluía un diagnóstico ambiental del cordón dunar y de la etapa psamófila, destacando que la franja costera del balneario era una de las mejor conservadas de toda la costa del departamento, advirtiendo que la ejecución del proyecto provocaría cambios acumulativos e irreversibles en la dinámica costera, en la biodiversidad, el turismo y en el uso recreativo del área.

Se pronuncia el MA

Luego de inspeccionar el terreno y constatar que no se habían iniciado las obras, el MA determinó que para realizarlas debían contar con las autorizaciones correspondientes. Además se confirmó que los padrones corresponden a suelo rural natural, debiendo para su cambio realizar el procedimiento correspondiente mediante Evaluación Ambiental Estratégica.

El MA notificó a los denunciados, a la IDM, a los propietarios de los padrones sobre la categoría del suelo y las autorizaciones necesarias para poder construir (EAE según Ley N°18308, Evaluación de Impacto Ambiental según Decreto N° 349/005, y autorización art 2). Para octubre de 2024, otro informe del organismo señaló que a la fecha no se había iniciado ninguna solicitud de autorización ambiental para los padrones.

Paralelamente

El emprendimiento residencial hotelero Marina Beach, de características similares al de La Orilla, fue clasificado como categoría A (con “impactos ambientales negativos no significativos”) en el marco de la EIA, contrariamente a los informes de los técnicos del MA, lo que sugiere que se trató de una decisión política. Esta categorización exige a los responsables de realizar estudios de impacto ambiental para mitigar los impactos negativos vinculados al proyecto.

Previamente, la Junta Departamental transformó el suelo rural en urbano (a través del instrumento correspondiente). Vecinos, docentes del CURE, el Centro de estudiantes de LGA, la organización Red Unión de la Cosa y el Frente Amplio se movilizaron. Tras elaborar informes dando argumentos contra el proyecto, presentaron un recurso ante el parlamento (De Álava et al., 2023), respaldado por 6000 firmas de la sociedad civil. Estos colectivos criticaron el modelo de desarrollo turístico basado en complejos y de vivienda unifamiliar de temporada instaurado en Maldonado, que de forma sistemática genera impactos ambientales acumulativos y que su aprobación implica un retroceso en la gestión y conservación del espacio costero.

En el balneario aledaño, Eden Rock, se registra otro conflicto similar: luego de años de litigio por la propiedad de terrenos, la IDM cedió padrones públicos a favor de empresas para el desarrollo de barrios privados, a cambio de otros terrenos de valor notoriamente menor. Entre los juicios llevados a cabo, se impulsó una acción ciudadana ante la Justicia reclamando el cumplimiento de las normas ambientales y territoriales aprobadas.

Allanando el camino

Luego de varios informes del MVOT y del MA que indicaban que el suelo era de categoría rural, una repentina resolución departamental (05094/24, de agosto de 2024) modificó esa clasificación transformándolos en suelo urbano, justificándolo como “error material”, lo que habilitó el uso del suelo para la residencia. Sin embargo, el proyecto de edificación complejo residencial La Orilla-Punta del Este no figura aún en el ente gubernamental correspondiente, o sea, no han presentado solicitud de autorización ante el MA.

A partir de esta narrativa, se puede observar que desde la percepción de los actores locales prima la preocupación por el bien común y la salvaguarda del espacio costero. Esta preocupación se ve agravada por la incertidumbre de la situación de la vivienda de varios vecinos. Desde el discurso de quienes habitan el balneario y de lo relevando en prensa, se remarca la irregularidad a la hora la toma de decisiones, el incumplimiento de la normativa y derecho de habitar. En un contexto de marcada tensión de intereses, se vuelve indispensable fortalecer la gobernanza local y territorial.

5.6 Productividades del conflicto a la gestión ambiental del territorio

Los conflictos ambientales dan la posibilidad de repensar, proyectar el territorio y analizar su dimensión productiva (o productividades) permitiendo entender cómo los conflictos contribuyen a la transformación del orden social (Azuela y Musetta, 2009). Siguiendo los aportes de Melé (Maraggi, 2025), Azuela y Musetta (2009) y Merlinsky (2020), que proponen observar los efectos sociales de los conflictos ambientales teniendo en cuenta los procesos de territorialización, formación de espacio público, y actualización del derecho, se identifican las productividades que se han generado a partir del conflicto de La Orilla, desde diferentes planos de análisis.

En primer lugar, las *productividades territoriales y sociales* del conflicto ponen en cuestión cómo se usa, valora y gestiona el territorio, los cambios en la apropiación simbólica de la comunidad local en torno al espacio natural común, lo cual puede generar cambios en la forma de control territorial. En este sentido, una de las grandes riquezas de este conflicto fue la unión del grupo de vecinos con un objetivo común, conformando el grupo vecinal Faja Costera BBA. Actualmente se encuentra menos activo, sin embargo permitió poner en el debate público la aprobación del espacio que este tipo de iniciativas privadas hace, la vulnerabilidad de un sector de la sociedad en cuanto a la ocupación irregular del suelo y cómo esto fue usado como amenaza por parte del gobierno departamental con fines especulativos, así como la difusión de conocimiento que revalorice el espacio público. La creación del grupo en el cual a pesar de las heterogeneidades (sociales, económicas, etc) encuentra punto común en la defensa de la faja costera frente al riesgo potencial del proyecto inmobiliario.

Si bien el conflicto no escaló ni se prolongó en el tiempo, habilitó la discusión entre vecinos a través de reuniones y redes sociales, socializando elementos de conocimiento sobre el espacio público costero para debatir sobre la importancia de su protección. Es probable que para cierta parte de la comunidad local, la repercusión del conflicto haya derivado en nuevas formas de vincularse con el territorio, o al menos, introducido este cuestionamiento. A partir del trabajo conjunto entre la organización de vecinos del balneario y los aportes de la academia, se produjo o consolidó conocimiento que justifica la importancia de mantener el estado de conservación y el carácter público de la faja costera.

En segundo lugar, en cuanto a la juridificación, que refiere a la resignificación del conflicto cuando es llevado al campo del derecho, los actores clave que aportaron su mirada desde el derecho adquirieron un rol protagónico al oficiar de facilitadores y traductores para la sociedad civil y organizaciones sociales respecto al conocimiento jurídico, en un marco de entramado legal complejo de los padrones costeros y la situación de tenencia de tierras irregulares en el balneario. Esto permitió fortalecer las capacidades de la sociedad para resistir y acudir a reclamos. Además, el hecho de acudir al parlamento con sólidos argumentos jurídicos para visibilizar y reclamar, fortaleció la movilización.

Por otra parte, el presente conflicto, dejó a su paso la judicialización de dos padrones ubicados en la faja de protección costera. La controversia histórica de la naturaleza pública o privada de los mismos se reactivó a raíz de la tensión existente entre las empresas, el gobierno local, sumado con la puja de la sociedad civil, y llevó a que un tercer actor estatal (MEF) aparezca iniciando un juicio del que aún no se ha tenido resolución. Esto es lo que Merlinsky (2013) denomina productividad jurídica de los conflictos ambientales, o sea, los cambios que el conflicto genera en el campo jurídico, o que Azuela y Mussetta (2009) denominan actualización local del derecho.

Si bien no surgieron nuevas normativas (medidas cautelares, planes, etc.), el conflicto permitió resaltar a nivel local la importancia de contar con una planificación territorial local que garantice el cuidado de la costa, el derecho a la vivienda y regule los espacios públicos y bienes comunes, lo que Melé define como actualización local del derecho.

En tercer lugar, se identifica una productividad institucional vinculada a cómo la sociedad civil organizada interactúa con los poderes públicos, como se institucionalizan las políticas públicas, si se han creado/transformado o cómo se han utilizado los espacios de participación en torno a la gestión territorial; refiere a cómo se da la deliberación pública en la que el conflicto es socialmente procesado (Merlinsky 2020). De la interacción entre la comunidad y las autoridades (como se reflejó en la figura 12) se entiende que existe un vínculo de conflicto caracterizado por débiles mecanismos de deliberación y escasa percepción de participación en la toma de decisiones por parte de la población. No obstante, habilitó lo que Azuela y Mussetta (2009) denominan espacios públicos intermedios como una de las dimensiones a analizar de los efectos del conflicto, como son los espacios de participación de los que carecen las instituciones y la agenda política. Allí se discute y se le da sentido al conflicto. El ingreso del colectivo a la Red Unión de la Costa explica también el carácter multiescalar del conflicto y su inscripción en una problemática más amplia de deterioro costero asociada al crecimiento urbano y a la política de excepciones.

Si bien este conflicto no permitió una transformación estructural en el modelo de desarrollo departamental, a través de sus productividades sumó otro antecedente a la lucha por la protección de la costa como ambiente natural y público.

6. REFLEXIONES Y APRENDIZAJES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

En el marco de la presente tesina se logró realizar un detenido análisis de diversos relatos sobre el territorio, así como una minuciosa disección de los elementos que componen el balneario. Esto permitió abrir la puerta a nuevas interrogantes en torno a por qué el territorio no se gestiona de la forma que la norma lo propone.

Este enclave urbano continúa expandiéndose bajo desigualdades socioespaciales donde se observa mayor concentración demográfica al interior del balneario, mientras que las manzanas costeras y el suelo rural ubicado al norte se orientan a la especulación inmobiliaria. Enmarcado en un contexto departamental de sistemática aprobación de excepciones a la normativa y en ausencia de planificación territorial para la localidad, este proceso ha derivado en una ocupación con falta de espacio público y avances de la urbanización sobre sistemas naturales de áreas asociadas a cañadas y cursos de agua. Estos patrones de crecimiento abren interrogantes sobre la orientación futura del crecimiento urbano y la capacidad de los IOTs de encauzarlas con las necesidades territoriales reales.

El funcionamiento público de la administración departamental opera con falta de claridad y transparencia, aprobando cambios de categorías de suelo y proyectos inmobiliarios a puertas cerradas, sistematizando prácticas de expropiación y privatización bajo una óptica de desarrollo turístico local de alta gama, que reproduce patrones de ocupación de baja densidad y apropiación privada de tierras públicas. A ello se le suma la problemática vinculada a la tenencia de los padrones costeros con falta de claridad sobre su origen y por los intentos de regularización a través de IOTs. En este marco, la lógica con que opera el gobierno departamental es clara: ante el entramado normativo relacionado a la propiedad de los padrones ubicados al sur de la ruta 10, que en muchos casos su origen difuso es previo a la ley de centros poblados, las decisiones tienden a favorecer a los emprendimientos privados de alto porte, como es el caso de La Orilla.

El territorio en disputa cuenta con múltiples elementos que merecen ser revalorizados y preservados, como lo son el buen estado de conservación de la faja costera con su vegetación, el arbolado que persiste en el balneario, la cañada y su vegetación asociada, así como la comunidad comprometida en el mantenimiento de estos sitios que sostienen la identidad local. En este sentido, el OT constituye una herramienta clave para gestionar tensiones entre la expansión urbana, el desarrollo turístico y la conservación ambiental. El rol del Plan Local implica la puesta en marcha de los principios establecidos en instrumentos de mayor escala contemplando las especificidades relativas al territorio, que a su vez pueden dar espacio a otros IOTs más específicos.

Si bien las leyes ambientales enunciadas y los IOTs vigentes que rigen en el área estudiada prevén instancias formales de participación social tanto para la elaboración de nuevos IOTs como para el proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos, el análisis del caso constató la existencia (o persistencia) de una brecha entre lo previsto en la norma y su implementación. Este desfase explica en gran parte las tensiones existentes entre los vecinos de este y otros balnearios y la administración departamental. En base a lo relevado, las limitaciones de la participación están dadas por la calidad y oportunidad de participación, las cuales muchas veces implican instancias informativas tardías. A su vez, esto puede verse respaldado por la ausencia del municipio como uno de los actores surgido del relevamiento, cuando debería cumplir un rol articulador clave entre la población y el gobierno departamental, según prevé la Ley 19272 de descentralización y participación ciudadana. Ante esta falta de transparencia, de escucha y de incidencia de la opinión pública, el camino de la movilización social en el ámbito público y el reclamo aparece como la vía de visibilización y resistencia.

El territorio se configura así como producto y escenario de visiones muy polarizadas respecto al modelo de desarrollo deseado: por un lado, quienes apoyan estos emprendimientos inmobiliarios, respaldados por un

discurso reiterado lo presentan como generadores de prosperidad económica y empleo. Por otro lado, una masa de población se mantiene indiferente ante estos proyectos. Y finalmente un sector de la sociedad con mayor sensibilidad y conocimiento ambiental así como un fuerte sentido de identidad. Este último grupo mostró una actitud de agotamiento, frustración y desconfianza en las autoridades y los procesos institucionales producto de la reiteración de conflictos similares. La falta de cohesión social podría explicar la dificultad en la construcción de posiciones colectivas y permitir un desarrollo del conflicto con mayor resonancia, así como expandir la capacidad de incidencia. Esta situación social, puede aportar a comprender la movilización o manifestación reactiva de la sociedad, que se activa una vez presentando un nuevo proyecto.

Resulta interesante cuestionarse si existe relación entre el uso del espacio, el conocimiento que se tenga del mismo, y las formas en que es valorado. De manera preliminar puede observarse una relación entre la cercanía, el sentido de pertenencia y el interés por la protección. La faja costera constituye el principal espacio público del balneario en términos de superficie. Es valorado por una parte de la comunidad consultada a partir de los usos y significaciones emocionales, la belleza escénica y el estado de conservación, que refuerzan su carácter de bien común. Sin embargo, existe otro sector que no le adjudica las mismas valoraciones y traduce este espacio como uno potencial para el crecimiento económico local. Por lo tanto socializar o promover su importancia ecosistémica y cultural significa un reto para poder definir este espacio público como estructurante en el territorio, para el cual es necesario establecer políticas de conservación (por sus ecosistemas dunas y psamófilos asociados), para garantizar la accesibilidad y el ejercicio de prácticas sociales descritas relevantes para la identidad local, lo que lo constituye un elemento central en las disputas territoriales sobre el modelo de desarrollo.

En cuanto al control territorial, el análisis destaca el peso de los promotores inmobiliarios en la toma de decisiones, y la sinergia de éste y la institución departamental que deja a la vista la convergencia de intereses público privados y propicia la tensión con los demás actores identificados. La baja incidencia de los informes técnicos del MA también muestra una institucionalidad ambiental limitada por los intereses políticos a la hora de aprobar estos proyectos.

La narrativa del conflicto en torno al proyecto La Orilla evidencia una disputa de larga data, anclada en la controversia sobre la propiedad de los padrones costeros y profundizada por sistemática aprobación de exoneraciones y excepciones. El conflicto se desarrolla a partir de la transacción entre la IDM y la empresa promotora, donde además la situación de irregularidad de ocupación del suelo en el balneario permitió a este actor externo al territorio instalarse desde su discurso de amenazas ante los vecinos. Desde el año 2021 los vecinos y organizaciones sociales locales defienden este bien común en disputa.

Al analizar lo ocurrido con La Orilla, pueden detectarse fácilmente las lógicas del extractivismo inmobiliario: debilitamiento del rol del Estado que legitima prácticas de privatización y expropiación del espacio; transformación de la costa como bien común a un objeto de consumo restringido, guiado por lógicas financieras y especulativas a través de un discurso de acceso a un paisaje privilegiado con acceso directo al mar, sobre un ambiente rico dotado de esenciales funciones ecosistémicas; acumulación de conflictos de justicia ambiental, suelo público al servicio de capitales privados, dinámicas de acumulación a través de especulación del suelo. En este contexto, los vecinos organizados actúan como resistencias a la

mercantilización de la naturaleza y aportan su perspectiva al debate sobre los bienes comunes y la gestión del territorio. La lógica de desarrollo que opera a nivel local y en el departamento atenta contra las territorialidades establecidas atravesada además por factores como la necesidad de espacio público, de trabajo y regularización de la ocupación, lo que resalta la importancia y urgencia de avanzar hacia planes participativos, que tomen en cuenta las recomendaciones de la comunidad, mejorando el uso de los IOTs existentes y fortaleciendo la cohesión social para construir consenso sobre la visión objetivo del territorio.

El conflicto La Orilla expresa tensiones estructurales entre valorización económica y protección ambiental, poniendo en evidencia las debilidades de la gobernanza territorial costera y la necesidad de fortalecer procesos de planificación y toma de decisiones transparentes, integrales y participativos. El análisis del conflicto no solo muestra la confrontación de posiciones ante el proyecto, sino que pone en juego los diferentes lenguajes de valoración: lógicas económicas y de protección ambiental, que respetan el sentido afectivo y de identidad colectiva por el espacio como bien común.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Achkar, M., et al (2014) Memoria de los Foros Técnicos sobre servicios ecosistémicos en Uruguay. IICA, Montevideo.
- Altmann Macchio, L. (2021). Expansión urbana en un territorio turístico.: Maldonado - Punta del Este (1985- 2015). PENSUM, 7(7), 27-45. <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v7.n7.33758>
- Azuela, A., Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente: conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de ciencias sociales*, 1(16), 191-215. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1277>
- Barbachán, E. (2023) Aporte de los sistemas de información geográfica al análisis de conflictos socioambientales. (Monografía de grado de la Licenciatura en Gestión Ambiental), CURE, Universidad de la República.
- Barriga, R., Andrade, C., Lazo, JM. (2012). *Almacenamiento de la Información Geográfica*, en Miguel A. Bernabé Poveda y Carlos M. López Vázquez (Editores) *Fundamentos de las Infraestructuras de Datos Espaciales*. UPM Press. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/fundamentosdelasinfraestructurasdedatosespacialeside.pdf>
- Boretto, G. M., Rouzaut, S., Cioccale, M., Gordillo, S., & Benítez, Y. (2018). Dinámica costera y antropización en playas uruguayas. Un análisis integrado para su conservación. *Revista mexicana de ciencias geológicas*, 35(3), 291-306. <https://doi.org/10.22201/cgeo.20072902e.2018.3.865>
- Cámara de Representantes, (2021, 16 de noviembre). *Vecinos del Balneario Bueno Aires. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 16 de noviembre de 2021*. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/49/787/0>
- Cerruti, P. (2023). *Antecedentes sobre servicios ecosistémicos vinculados a la adaptación al cambio climático provistos por los ecosistemas costeros y experiencias de Adaptación basada en Ecosistemas aplicables a la costa uruguaya*. (Informe 2, Consultoría para el Análisis de Ecosistemas y Servicios Ecosistémicos clave para la adaptación costera basada en ecosistemas. Proyecto "Mejora de las capacidades técnicas de Uruguay y la solidez de la cartera de proyectos para acceder al financiamiento del FVC". MA-CND. <https://surl.li/cniqis>
- Cifuentes, P. (2013). *La Modelización como herramienta para el análisis urbano de las ciudades intermedias: Estudio de caso usando Sistemas de Información Geográfica en Manizales, Colombia*. (Tesis Doctoral) Universitat Politècnica de Catalunya. Departament de Projectes Arquitectònics. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/129849>
- Ciganda, AL. Evaluación de impacto ambiental en Uruguay : revisión crítica y aportes desde la ecología. Tesis de maestría, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias - PEDECIBA, 2017. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/19405>

- Cruz, V. do C. (2020). De la producción del espacio a la gubernamentalidad del espacio: cambios metodológicos para un enfoque territorial de la geograficidad. *Cardinalis*, 15, 551-579.
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/31780>
- Daily, G. C. (1997). *Nature's services* (Vol. 19971). Island Press, Washington, DC.
- De Álava, D., Gadino, I., Sciandro, J. (2023). Informe solicitado por el consejo del CURE sobre el "Programa de Actuación Integrada Marina Beach". Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje, - Departamento Interdisciplinario de Sistemas Costeros y Marinos. CURE, Udelar.
- Descola Ph., y Pálsson, G. (2001). *Naturaleza y sociedad. Perspectivas antropológicas*. siglo veintiuno editores, s.a. de c.v. México, DF.
- Escobar, A. (2015). *Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar*.
- Fernández, M., Avila, A, Taylor, H. (2011). *SIG-P y experiencias de cartografía social en la ciudad de Bogotá (Colombia)*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Nuevastecnologias/Sig/42.pdf>
- Gadino, I., Giordano, G., Fernandez, M., Caporale, M., Sciandro, J. (2025). Recuperación colectiva del Plan Local para Balneario Buenos Aires - La Bota: desarrollo de prácticas integrales para el fortalecimiento de la cohesión socio-territorial 2024-2025. Centro Universitario Regional del Este de la Universidad de la República. Recuperado en <https://mirador.cure.edu.uy/portfolio-items/recuperacion-colectiva-del-plan-local-para-balneario-buenos-aires-la-bota/>
- Gadino, I., Sciandro, J., Taveira, G., Goldberg, N. (2022). Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay. Vol 48, nº 145, pp 1-23. EURE.
- Gadino, I., Sciandro J., Ciganda A., (2023). La disputa entre empresas off shore, estado y comunidad por la playa del balneario Buenos Aires, Uruguay. En Alcalá, L.I. y Pintos, P. (Coords.). *Libro de actas. Primer Encuentro de Territorios Hidrosociales en Disputa : modelos de desarrollo, formas de habitar y crisis socioambiental*. IIDTHH-UNNE/CONICET ; FAU-UNNE. (pp 329-349).
<https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/156373>
- Gadino, I., Taveira, G. (2020). Ordenamiento y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial. El caso de Región Este, Uruguay. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77: 233-251.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300233>
- Gadino, I., y Varela, A. (2012). Nuevas urbanizaciones turísticas en la costa uruguaya. Análisis de la percepción local. Párrafos geográficos ISSN 1853-9424. Volumen 11, Nº2.
- Graziano, A., (2010). ¿Quién habla de forestación? Polisemia ambiental y conflictos sociales en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, (26), 84-94. Recuperado en <https://www.redalyc.org/comocitar.ou?id=453644788008>

- Gudynas, E. (2010). La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. *Tabula Rasa*. (13), : 45-71. <https://www.redalyc.org/pdf/396/39617525003.pdf>
- Gudynas, E. (2014). Conflictos y extractivismos: conceptos, contenidos y dinámicas. *DECURSOS, Revista en Ciencias Sociales*, 27-28: 79-115. CESU, Universidad Mayor San Simón, Cochabamba.
- Gudynas (2011). Cap. III El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. Colonialismo del siglo XX. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina. Pp 75-92. Icaria editorial. Recuperado en <https://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasExtractivismoTesisColonialismo11.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística, (2023). Interdisciplina 3, no 7. pp 217-244.
- Lara Díaz, D. (2017). *El enfoque socioecosistémico aplicado a la evaluación de conflictos en los humedales interiores de Colombia*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/62033>
- Maraggi, I. (2025). Repensar los conflictos desde su dimensión transformadora. Entrevista a Patrice Melé. *Geograficando*, 21(2), e189. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe189>
- Martínez Alier, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 103, pp. 11-27. Recuperado de https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/Conflictos_ecologicos_J._MARTINEZ20ALIER.pdf
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Fundación CICCUS. Buenos Aires, Argentina.
- Merlinsky, G. (2020). *La productividad de los conflictos ambientales, aportes para la innovación social*. Agrociencia Uruguay. vol 24. ISSN 2301-1548. <http://orcid.org/0000-0001-9343-8658>
- Milesi, A. (2013). Naturaleza y Cultura: una dicotomía de límites difusos. *De Prácticas Y Discursos*, 2(2), 1–15. <https://doi.org/10.30972/dpd.22727>
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2005). *Ecosystems and Human Well-being: general synthesis*. Island Press, USA.
- Pintos P. (2025). Extractivismo inmobiliario y ficciones neoliberales de la naturaleza. Aportes para su teorización e identificación de mecanismos. En Pintos P. Astelarra, S. (compiladoras), *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario*. El Colectivo.
- Pintos P. Astelarra, S. (compiladoras) (2025). *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario*. Buenos Aires : El Colectivo, Chico Mendes / Ciudades futuras. Cap. Extractivismo inmobiliario y ficciones neoliberales de la naturaleza. Aportes para su teorización e identificación de mecanismos. ISBN 978-987-8484-26-6

- Risler, J., Ares, P. (2013). Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa. Tinta Limón. Recuperado en https://geoactivismo.org/wp-content/uploads/2015/11/Manual_de_mapeo_2013.pdf
- Santos, C. (2017). Los conflictos ambientales en el progresismo uruguayo. XVI Jornadas de Investigación, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo, Uruguay. Recuperado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/10752/1/XVI%20JICS_Carlos-Santos.pdf
- Sciandro, J., & Zeballos, L. (2019). Excepciones como instrumento de planificación en Maldonado. Tekopora. Revista Latinoamericana De Humanidades Ambientales Y Estudios Territoriales. ISSN 2697-2719, 1(1), 171-180. <https://doi.org/10.36225/tekopora.v1i1.23>
- Sosa Velasquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?*. Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala. Recuperado en <https://www.rebellion.org/docs/166508.pdf>
- Stake, R. (1998). The art of case study research. SAGE Publications. Recuperado en <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>
- Suárez, F. y Ruggerio C. (comp.) (2018). *Los conflictos ambientales en América Latina I: áreas de reservación, conflictos mineros e hidrocarburíferos, conflictos forestales, agronegocios*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Svampa, M. , Govetto, S. C., & Pedraza, M. L. (2025). Policrisis, transición energética corporativa y narrativas en pugna. Una mirada desde Argentina y América Latina. *Pluriversos De La Comunicación*, 3(3), 8–25. Recuperado a partir de <https://portalderevistas.unsa.edu.ar/index.php/pluriversos/article/view/5003>
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad. (244, pp 30-46). <http://hdl.handle.net/11336/6451>
- Trimble M, Ríos M, Passadore C, Szephegyi M, Nin M, Garcia Olasso F, Fagúndez C, Laporta P. 2010. Ecosistemas costeros uruguayos: una guía para su conocimiento. Averaves, Cetáceos Uruguay, Karumbé. *Imprenta*. <https://surl.li/weubhx>
- Trobo, M. (2023) Mejor Pedir perdón Que Pedir Permiso. Un análisis De Las Estrategias Participativas En Los Conflictos Ambientales De La región Este De Uruguay. *Kult-ur* 10 (20). <https://doi.org/10.6035/kult-ur.7482>.
- Vidal, V. (2025). *La playa en disputa. Mercantilización del ecosistema costero en Uruguay*. Tesis para Maestría de Investigación en Ecología Política y Alternativas al Desarrollo. Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/10435/1/T4537-MEPAD-Vidal-La%20playa.pdf>
- Zeballos, L., Urtado, L., Duarte, X., Llopart, J., Miguel, D., Piazzoli, R., Inda, H. y Teixeira de Mello, F. (2016). Múltiples miradas a una realidad compleja: la urbanización en cañadas costeras de

Maldonado. Universidad Nacional de Villa María.
http://catalogo.unvm.edu.ar/doc_num.php?explnum_id=774