

Potencialidades y Desafíos para la Gestión Integrada Costera en el Departamento de San José

Potentialities and Challenges for Integrated Coastal Management in the Department of San José

Marcela Caporale^{1*}, Melissa Fernández²

*e-mail: melissafernandezgarcia95@gmail.com

¹ Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado del Cono Sur, CURE, UdelAR.

² Maestría en Manejo Costero Integrado, CURE, UdelAR.

Keywords: Decalogue ICM, territorial planning, sustainable development, civil society participation, integrated public policies.

Abstract

The department of San José, with almost 90 km of heterogeneous coastline in terms of its landscapes, population occupations and uses, has been subject of ICM studies since 1999 with the first pilot cases raised by the ECO-PLATA program. The coastal area of the department presents problems linked to the degradation of its natural and cultural resources, as well as difficulties in implementing integrated public policies. The aim of this work is to evaluate the capacities and potentialities that have been generated in the department in the last two decades, favorable to generate strategic coastal management projects, as well as propose guidelines that contribute to the formulation and formal adoption of a program of ICM. It was carried out a documentary analysis that systematizes the background and experiences in ICM at a local scale, in order to contribute to the advances achieved so far, can translate

Submitted: February 2023

Accepted: June 2023

Associate Editor: Eduardo Marques Martins

into learning and contain the value of being cumulative processes. The antecedents analyzed allowed, despite their different levels of scope, to raise lines of reflection on local particularities and challenges to advance a ICM model at the departmental scale. Some of the preliminary results of work refer to the identification of key issues that present a certain degree of progress in their management, such as the formulation and implementation of local territorial planning plans and sustainable development, management of protected areas, adaptation to climate change, Cultural Heritage Management, among others. Furthermore, also arise as strengths for an ICM process, the predisposition of institutional actors, the existence of intersectoral coordination spaces in the field of the departmental government, regulatory framework referring to territorial planning, among others. On the other hand, some of the weakest aspects to pay attention are related to the limited permanence and capacity of civil participation initiatives, as well as the lack of communication strategies for development.

Resumen

El Departamento de San José (Uruguay), con casi 90 km de línea de costa heterogénea en cuanto a sus paisajes, ocupaciones poblacionales y usos, ha sido objeto de estudio en clave MCI desde el año 1999 con los primeros casos pilotos planteados por el programa ECOPLATA. La zona costera del departamento presenta problemáticas vinculadas a la degradación de sus recursos naturales y culturales, así como se han planteado dificultades para implementar políticas públicas integradas. El objetivo de este trabajo es el de evaluar las capacidades y potencialidades que se han generado en el Departamento en las últimas dos décadas, favorables para generar proyectos estratégicos de gestión costera, así como plantear lineamientos que contribuyan a la formulación y adopción formal de un programa de MCI. Se realizó un análisis documental que sistematiza los antecedentes y experiencias en MCI a escala local, para poder contribuir a que, los avances logrados hasta el momento, puedan traducirse en aprendizajes y contengan la valía de ser procesos acumulativos. Los antecedentes analizados permitieron, a pesar de sus diferentes niveles de alcance, plantear líneas de reflexión sobre las particularidades y desafíos locales para avanzar en un modelo MCI a escala departamental. Algunos de los resultados preliminares del trabajo, refieren a la identificación de asuntos clave que presentan cierto grado de avance en su gestión, como son la formulación e implementación de planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable, gestión de áreas protegidas, adaptación al cambio climático, gestión del patrimonio cultural, entre otros. Asimismo, surgen como fortalezas para un proceso de MCI, la predisposición de actores institucionales, la existencia de espacios de coordinación intersectorial en el ámbito de la Intendencia Departamental, marco normativo referido a ordenamiento territorial, entre otros. Por otro lado, algunos de los aspectos más débiles a prestar atención se relacionan con la limitada permanencia y capacidad de las iniciativas de participación civil, así como la falta de estrategias de comunicación.

Palabras claves: decálogo MCI, ordenamiento territorial, desarrollo sustentable; participación de la sociedad civil; políticas públicas integradas.

1. Introducción

En el Uruguay se han realizado evaluaciones de Manejo Costero Integrado (MCI), utilizando la metodología del Decálogo (Red IBERMAR, 2008; Barragán, 2010), tanto en 2009 (Gómez, 2010) como en 2019 (Szephegyi *et al.*, 2020), mostrando los avances durante esos diez años a escala nacional. En el contexto internacional existen ejemplos de aplicación del Decálogo para escalas subnacionales y locales, como

son los casos de Santa Catarina y Florianópolis respectivamente (Andrade y Scherer 2014; Scherer *et al.*, 2018), no obstante, no se ha aplicado este tipo de metodología para estas escalas en nuestro país. A partir de lo dicho, se plantea como objetivo de este trabajo, evaluar las capacidades y potencialidades que se han generado en el Departamento de San José en las últimas dos décadas, favorables para generar proyec-

tos estratégicos de gestión costera, así como proponer lineamientos que contribuyan a la formulación y adopción formal de un futuro programa de MCI.

Experiencias normativas de tipo subnacional en otros departamentos costeros, constituyen antecedentes en cuanto al abordaje integrado de la costa en esta escala del territorio. En 2001 se aprueba el Plan General Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha, —más conocida como Ordenanza Costera de Rocha— (Decreto 12/2003 de la Junta Departamental). La Intendencia de Canelones aprueba, por un lado el Plan de Ordenamiento Territorial Sustentable para Ciudad de la Costa, o “Costaplan” (Resolución 5924/010), y por el otro la Ordenanza Costera del Departamento (Resolución 18/09080); y en Montevideo se encuentra en elaboración desde el 2020 el Plan Parcial de la Costa Oeste (aprobado por Resolución 4232/20 de la Intendencia). Asimismo, la Intendencia de Montevideo trabaja desde 2017 en una Estrategia de Resiliencia a nivel departamental¹, de la cual se deriva una propuesta de gestión integral del espacio costero bajo una óptica explícita de MCI (Olveyra, 2018).

El Departamento de San José, con casi 90 km de línea de costa heterogénea en cuanto a sus paisajes, ocupaciones poblacionales y usos, presenta problemáticas vinculadas a la degradación de sus recursos naturales y culturales, así como se han planteado dificultades para implementar políticas públicas integradas. Se destacan los centros urbanos de Ecilda Paullier, Libertad y Ciudad del Plata —con sus Municipios homónimos—, y los balnearios de Bocas del Cufré, Kiyú-Ordeig y Playa Pascual (figura 1).

Se distingue la presencia de tres grandes unidades ambientales que hacen al espacio costero: las formaciones dunares, barrancas litorales, y bañados o humedales. Las playas arenosas con formaciones

dunares se encuentran principalmente en la zona del balneario Bocas del Cufré, al oeste del departamento, y en gran parte del área de Ciudad del Plata (Colonia Wilson, Playa Pascual, Penino y Autódromo, por ejemplo), pero también es posible encontrarlas en las zonas de Arazatí y Kiyú-Ordeig en alternancia con barrancas. Quizá el paisaje más destacado de la costa josefina, corresponde a las formaciones de barrancas litorales, predominantes en las zonas de Arazatí y Kiyú-Ordeig donde alcanzan alturas de más de 30m, tratándose de espacios especialmente sensibles a las acciones del viento y el oleaje (Trimble *et al.*, 2010).

Los humedales o bañados, en tercer lugar, si bien hacen presencia en diversos puntos, tienen su máxima expresión en los Humedales del Santa Lucía, compartidos con los departamentos vecinos de Montevideo y Canelones. El tramo inferior del río Santa Lucía constituye un humedal costero que recibe aportes de agua salobre del Río de la Plata. Se trata de un ambiente único en el país que está relacionado con el ciclo reproductivo de especies marítimas de valor para el sector pesquero en la cuenca del Plata y a la presencia de muchas aves migratorias que utilizan ese espacio como estación temporaria.

La costa del departamento de San José cuenta con un rico patrimonio cultural prehispánico. A partir del desarrollo de la investigación arqueológica en el área se han identificado sitios de la ocupación humana prehispánica, que comienza cinco milenios atrás extendiéndose hasta la conquista europea (Beovide 2001, 2009; Beovide y Caporale 1998, 2001). Dichas investigaciones han permitido entender la vinculación que tuvo el desarrollo de las comunidades indígenas con los cambios ambientales, principalmente en relación a la caracterización, de la emergencia de complejidad sociocultural en grupos cazadores-recolectores. “Las características de estos sitios, ubicados en este ecosistema, se presentan como luga-

¹ <https://montevideo.gub.uy/mvdresiliente>

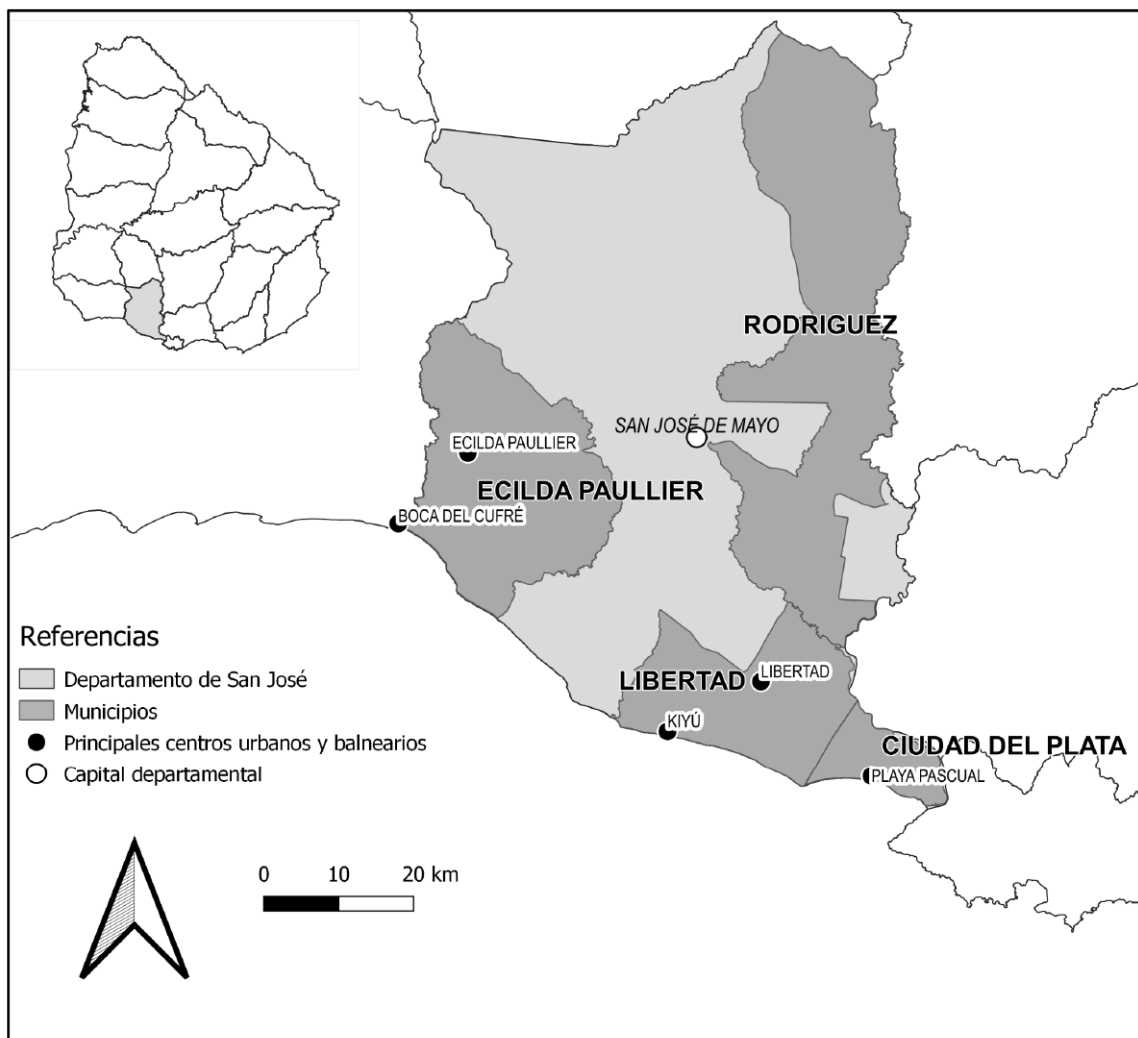


Figura 1. Departamento de San José: ubicación, Municipios y principales localidades y balnearios. Fuente: elaboración propia.

Figure 1. Department of San José: location, Municipalities and main towns and resorts. Source: authors.

res privilegiados para abordar la naturaleza dinámica de la relación hombre - ambiente” (Caporale 2011).

El municipio de Ciudad del Plata forma parte un área de conservación, “Humedales del Santa Lucía” caracteriza por presentar valores relevantes de biodiversidad, paisajísticos, patrimoniales, así como valores desde la regulación hídrica, constituyendo un área geográfica de gran valor estratégico a nivel nacional,

pues es el área que abastece de agua potable gran parte del área metropolitana del país.

La zona forma parte del área metropolitana de Montevideo y como tal está sometida a presiones de uso y ocupación del suelo (extensión del área urbanizada, localización industrial y logística, localización y desarrollo de infraestructuras), siendo afectada por procesos que conllevan la degradación de recursos

naturales, la disminución de la superficie cultivada en relación al aumento de población, dada la proximidad a la capital y otros centros urbanos, lo que trae como consecuencia el desarrollo actual o potencial de infraestructuras y una intensa actividad de tipo

productiva y aumento creciente de la contaminación de aguas superficiales e hidrogeológicas, todo lo cual requiere la implementación de medidas de conservación.

2. Materiales y métodos

Se realizó un análisis documental que incluyó trabajos académicos, informes institucionales, normativas, instrumentos de política y notas de prensa, con el fin de sistematizar los antecedentes y experiencias en MCI a escala departamental. Este análisis se realizó especialmente para documentos con fecha entre 2000 y 2020. Distintas notas de prensa, además de formar parte de los documentos analizados, resultaron útiles para generar actualizaciones de información recabada previamente, así como la incorporación de temas emergentes durante el período comprendido entre 2020 y 2022.

Como segunda técnica, la realización de entrevistas semiestructuradas contribuyó a la profundización en torno a temas vinculados al MCI, problemáticas vigentes en el departamento, así como procesos sociopolíticos y actores involucrados en ellos. Éstas fueron realizadas principalmente en el marco de la elaboración de los trabajos de Caporale (2021) y Fernández (2020). Se entrevistó a miembros de la Oficina de Cambio Climático (ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) y Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), ambos parte del primer nivel de gobierno; representantes de distintas áreas de la Intendencia de San José (IDSJ; segundo nivel de gobierno), tales como Turismo, Ordenamiento Territorial, Desarrollo, Gestión Ambiental y Obras; a distintas autoridades municipales (tercer

nivel de gobierno); a miembros del Centro Regional de Investigaciones Arqueológicas (CIRAT), Escuela de Gobernanza y Agencia de Desarrollo y Descentralización de Ciudad del Plata; y a actores locales del sector privado y representantes de la sociedad civil organizada.

A modo de sistematizar y ordenar la información recabada, se utiliza como marco de referencia el Decálogo de Ibermar (Red IBERMAR, 2008; Barragán, 2010), del cual se toman y agrupan algunos de sus ítems, dedicando un apartado específico de análisis a cada uno en la escala departamental: Política y normativa; Competencias e instituciones; Instrumentos; Formación, conocimiento e información; Educación para la sostenibilidad; y Participación. El punto de Recursos económicos en esta oportunidad no se incorporó a la evaluación, dado que no se pudo sistematizar la información correspondiente.

Se utiliza, finalmente, la herramienta de la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), con el fin de sintetizar la información recabada, evaluando las características con capacidad de contribuir (fortalezas y oportunidades) u obstaculizar (debilidades y amenazas) el desarrollo de un proceso de MCI en el departamento. Estas características bien pueden ser internas al departamento (fortalezas y debilidades), así como externas al mismo, considerando el contexto nacional e internacional (oportunidades y amenazas).

3. Resultados y discusión

Política y normativa

Existen marcos normativos y políticos tanto a nivel nacional como departamental que podrían de favorecer procesos de gestión integrada de la zona costera. En este contexto, es importante mencionar el papel del Programa Ecoplata como histórico impulsor del MCI en Uruguay, habiendo funcionado entre 1992 y 2014, trabajando desde la articulación interinstitucional entre el (ex) MVOTMA y las Intendencias departamentales. En 2015 el programa fue absorbido por el Ministerio, conformando el Departamento de Gestión Costera y Marina, favoreciendo la incorporación de políticas costeras en la agenda institucional, pero limitando los espacios de diálogo con los gobiernos subnacionales.

En Uruguay, el Ordenamiento Territorial (OT) constituye el principal marco en el que se desarrollan las políticas vinculadas a planificación del espacio costero y protección de sus características socioambientales. En 2008 se aprueba la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), concibiendo el OT como el conjunto de acciones transversales que asume el Estado, con la finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social, el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. La LOTDS tiene la particularidad de otorgar mayores competencias a las Intendencias departamentales respecto a la jurisdicción del territorio rural (previamente competencia del Estado Nacional), pero debe contar con la articulación y aprobación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) a la hora de implementar esta ley mediante instrumentos específicos (Sciandro, 2010; Sciandro y Rabellino, 2018).

En línea con la LOTDS, en 2019 se aprueba la Ley N° 19.772, Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero

del Océano Atlántico y del Río de la Plata (DNEC), la cual constituye en un instrumento de política pública para promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales del espacio costero, y contribuir a mantener y mejorar la calidad de vida y la integración social de la población. Algunos lineamientos que plantea la DNEC son los controles de procesos de urbanización y construcción en la faja costera, la accesibilidad pública y libre tránsito peatonal, la identificación de paisajes y elementos relevantes, la compatibilidad entre intervenciones en la costa y las características ecosistémicas, y una gestión integrada en clave de Manejo Costero Integrado, que incluya la participación social y la articulación institucional. La implementación de la DNEC implica que aquellos instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) aprobados o revisados de manera posterior, deben contemplar e incorporar las disposiciones descritas.

En la escala departamental en el año 2013 se aprueban las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José, estableciendo un conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de su población, la integración social en el territorio departamental y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de sus recursos naturales y culturales. En su puesta en práctica se reconoce la concurrencia de competencias e intereses de otros ámbitos públicos, y se generan instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio. En general, la formulación e implementación de instrumentos de política en el departamento, no se efectúan bajo una visión integral de la costa, al no concebirla como unidad ecosistémica y/o territorial. Ello ocurre a pesar de que el modelo territorial que propone la Directriz

Departamental de Ordenamiento Territorial establece a la zona costera como una unidad de protección ambiental y arqueológica (ver figura 2)

Otras iniciativas a escala local constituyen los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (PLOT). En el año 2012 se aprueba el PLOT Kiyú y sus Vecindades, el cual se inscribe en un proceso más amplio de planificación territorial de todo el departamento de San José, dicho plan se concibe como un instrumento, que se expresa en

una norma aprobada por el gobierno departamental, la cual define estrategias y lineamientos de actuación en el territorio; intentando avanzar en un plan más estratégico y menos regulador, integrando la visión social, económica cultural y ambiental. (Capandeguy, 2010). Como objetivos generales se plantea, por un lado, encauzar la acción pública de la intendencia y la coordinación con otras del Estado y, por otra parte, orientar la acción de los particulares (op.cit). Del contenido total del plan, se destacan las grandes

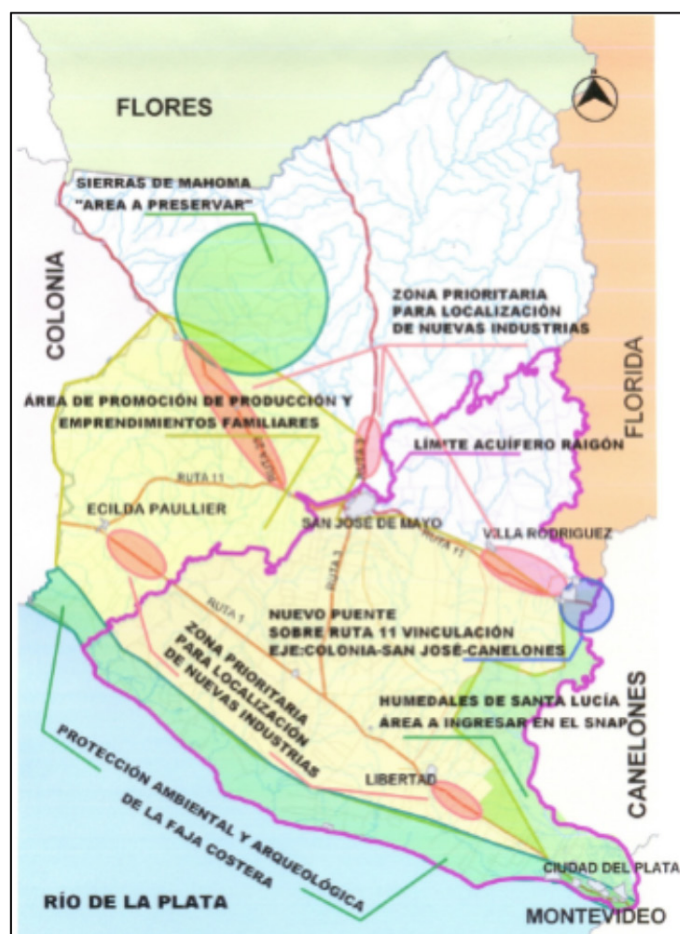


Figura 2. Lineamientos generales de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
Fuente: IDSJ - MVOTMA (2010).

Figure 2. General guidelines of the Departmental Guidelines for Territorial Planning and Sustainable Development.
Source: IDSJ - MVOTMA (2010).

líneas de acción de política territorial y desarrollo local que tienen que ver con: ordenación y valoración del paisaje, manejo del Paisaje Costero de barrancas y de médanos, manejo de los principales arroyos y humedales interiores, manejo del balneario conteniéndose y orientándose las expansiones urbanas, manejo del espacio rural, gestión, promoción y defensa de los espacios públicos, manejo forestal, afirmación de las centralidades vecinales, reposicionamiento turístico de Kiyú, así como el manejo de áreas vulnerables a nivel del patrimonio arqueológico como son los espacios en torno a la desembocadura de los arroyos y médanos costeros implica tomar medidas precautorias, como restringir el desarrollo urbano en las mismas y realizar estudios previos a cualquier obra que implique remoción de suelos. (Caporale 2013)

El Decreto N° 3108 del 2015 establece el PLOT del Municipio de Ciudad del Plata y retoma la promoción del cuidado y preservación de las áreas naturales y culturales, como vimos anteriormente en las Direcciones Departamentales, estableciendo pautas para la gestión del territorio local, procurando compatibilizar el desarrollo local con los diversos conflictos socio territoriales y ambientales existentes en Ciudad del Plata. El contenido del PLOT plantea acciones que tienen que ver con: a) Regular los aspectos urbanísticos específicos de competencia del Gobierno Departamental de San José de modo que contribuyan a su mejor desarrollo local y zonal, b) Orientar y ordenar los procesos territoriales, c) Aportar criterios para la ideación, localización y concreción de las principales actuaciones públicas de escala nacional, metropolitana, departamental, municipal y vecinal, sean o no de iniciativa del Gobierno Departamental, e) Facilitar la acción de la sociedad civil y de los operadores privados y públicos en su manejo del territorio. En el marco del PLOT se plantea la necesidad de desarrollar un Plan de Aguas es un instrumento fundamental de la gestión integral de las aguas urbanas, propone una relación sustentable de la ciudad con sus aguas.

Por otra parte, se implementan leyes de protección de espacios protegidos en un sector de la costa este del departamento. Parte del Municipio de Ciudad del Plata se encuentra dentro del territorio del área “Humedales de Santa Lucía”, incorporada al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por Decreto N° 55/015, de 9 de febrero de 2015 bajo la categoría de “Área protegida con recursos manejados”. Teniendo como antecedente la declaración en el año 1996 por parte de la IDSJ, a Playa Penino como Playa Ecológica, considerada además Patrimonio de la Humanidad por las Naciones Unidas. Las áreas protegidas constituyen una herramienta de protección ambiental y de promoción del uso sostenible de los recursos, constituyendo un instrumento esencial para garantizar la conservación “in situ” de la diversidad biológica a nivel nacional, a largo plazo.

Existe también otra normativa de protección de playas vinculada a Ley de certificación de playas por parte del Ministerio de Turismo (MINTUR) través de la cual “el Estado debe realizar todos los esfuerzos necesarios para garantizar estándares mínimos de calidad ambiental y de los servicios recibidos por los usuarios de las playas, sean turistas o residentes, como asimismo resguardar adecuadamente todos los elementos de la protección costera” (Decreto N° 406/003). A escala departamental son tres las playas que desde hace ya algunos años ostentan la categoría de «Natural de Gestión Ambiental Certificada», Boca del Cufré, Kiyú y Villa Olímpica.

En el marco estratégico que ofrece la Política Nacional del Cambio Climático (PNCC) y atendiendo al lineamiento que busca “disminuir las condiciones de vulnerabilidad ante impactos de la variabilidad y cambio climático en zonas fluviales, costeras y marinas, mediante acciones de adaptación basadas en ecosistemas, que minimicen pérdidas y daños en usos e infraestructuras y en dichos ecosistemas naturales” (PNCC 2017:12), así como el Plan Nacional de Adaptación Costera (NAP costas), actualmente en

etapa de formulación, el Gobierno Departamental de San José entiende que es necesaria la acción local para reforzar los marcos y estrategias nacionales e internacionales, para lo cual se conforma entre 2013 y 2015 la Comisión de Cambio Climático La misma, tendrá bajo su esfera la coordinación de la implementación de diferentes acciones y proyectos necesarios para un abordaje exitoso del desafío del cambio climático.

Competencias e instituciones

En este apartado se tratarán aquellas instituciones públicas con injerencia, responsabilidad y disposición de recursos para gestionar el espacio costero del departamento de San José, en su interior. Como uno de los 19 departamentos de Uruguay, San José cuenta con una administración gubernamental a nivel subnacional, la Intendencia (IDSJ) capaz de legislar en materia de ordenamiento territorial, fiscalizar respecto al cumplimiento de normativa, y generar políticas públicas de diferente índole. Al interior de la IDSJ existen diversas dependencias que, de acuerdo a las temáticas de interés, han tenido acciones sobre el espacio costero, como por ejemplo Turismo, Gestión ambiental y salud, Obras y vialidad y Desarrollo.

En 2010 y a partir de la Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana, se crearon los dos Municipios más populosos del departamento: Ciudad del Plata y Libertad, a los que se sumaron Ecilda Paullier y Rodríguez en 2013 (figura 1). Los tres primeros son aquellos que incluyen territorio

costero, alcanzando en su conjunto un 47,5% de la población del departamento, según datos del último censo (INE, 2011) (tabla 1).

Las competencias de este tercer nivel de gobierno son fundamentalmente en relación al mantenimiento de las obras viales urbanas y gestión ambiental (sistema de recolección de residuos, mantenimiento de paseos públicos, entre otras). Constituye un ámbito institucional con mayor grado de cercanía respecto a la población, muchas veces funcionando como nexo entre ésta y los niveles de gobierno superiores, al canalizar demandas, preocupaciones y propuestas. Actualmente San José cuenta con cuatro Municipios de los cuales tres incluyen zona costera, de oeste a este, Ecilda Paullier, Libertad y Ciudad del Plata. Sin embargo, no es un departamento completamente municipalizado (como sí son Canelones y Montevideo), por lo que hay espacios del territorio, incluida la costa, sin una autoridad de este tipo, específicamente entre los de Ecilda Paullier y Libertad.

Además de las competencias referidas a las diferentes jurisdicciones de los niveles de gobierno, han existido ámbitos intersectoriales e interinstitucionales en el marco de la IDSJ, posibles a ser evaluados como potenciales facilitadores de procesos de MCI.

En el ámbito de lo LOTDS se crean las Unidades de Gestión departamentales para gestionar y monitorear los PLOT, integradas por distintos sectores, como Municipio, Gestión Ambiental, Arquitectura, Obras, Desarrollo. Estas unidades tendrán dentro de

Tabla 1. Población de los Municipios costeros de San José.
Table 1. Population of the coastal municipalities of San José.

Municipio	Población	% departamental
Ciudad del Plata	32.154	29,7
Ecilda Paullier	5.025	4,6
Libertad	14.326	13,2
Total	51.505	47,5
Fuente: en base a datos de INE (2011). Source: based on data from INE (2011).		

sus objetivos formular un Programa de Acción para la implementación de los PLOT, así como la definición de estrategias de información y comunicación con los vecinos, productores y constructores de la zona y la identificación de iniciativas y tareas a ser realizadas en cooperación con los actores locales.

En 2013 la IDSJ creó un Gabinete de Cambio Climático, integrado por distintas unidades ejecutivas del gobierno departamental con competencia en la costa, el cual promueve la implementación de acciones de restauración costera y adaptación al cambio climático basadas en el intercambio de conocimiento y la articulación entre tomadores de decisiones, técnicos y académicos, así como actores sociales y locales (Carro *et al.*, 2018). Algunos de los logros en los que intervino el Gabinete, fueron la acciones sobre la infraestructura pluvial para disminuir impactos erosivos, tala y recambio de árboles exóticos de gran porte por autóctonos, acondicionamiento de barrancas buscando cambiar el perfil de playa, incluyendo la recuperación de un volumen considerable de arena mediante cercas captoras en Kiyú.

Otro caso de interés a mencionar es la Agencia de Desarrollo Local y Descentralización de Ciudad del Plata (ADCP), que cumple un rol articulador en el territorio, desarrollando acciones específicas en coordinación con las diferentes dependencias de la IDSJ, Ministerios u otras oficinas a nivel nacional, el sector privado local, y la sociedad civil, al nuclear grupos de trabajo con vecinos en torno a distintas temáticas de interés local, generando ámbitos participativos. Única en el departamento, impulsa el desarrollo económico y social de la ciudad, fortaleciendo la identidad local a través de programas de integración, descentralización, capacitación y desarrollo turístico. Dentro de esta última temática, destaca la participación en el circuito turístico “Ciudad del Plata como destino turístico”, que engloba diferentes iniciativas como Camino del Junco y la Totorá y la recuperación del

espacio público y puesta en valor del sitio arqueológico La Tuna en el Puerto Santa Victoria.

Por último, la IDSJ cuenta con una Escuela de Gobernanza conformada entre los años 2015 y 2017, con objetivos vinculados al acercamiento de la sociedad civil, y el gobierno departamental. De acuerdo a las entrevistas realizadas, se abordan líneas de acción entre las que se incluyen transición socioecológica, innovación, emprendedurismo, infancia, así como la generación de información estadística del departamento (relevamientos de operadores turísticos y organizaciones de la sociedad civil). Hasta el momento no implementa acciones que contemplen la zona costera como ámbito específico de política, y constituye aún un espacio en formación y logros incipientes.

Instrumentos

En este apartado se mencionan, primeramente, aquellos instrumentos que responden a la normativa vigente, tanto a escala nacional como departamental. Por un lado, la implementación de la LOTyDS de 2008 se lleva a cabo mediante diferentes instrumentos de ordenamiento territorial (IOT), en la tabla 2 se enlistan aquellos IOT aprobados y en elaboración en el departamento de San José con alcance local y departamental, ubicados en la zona costera del departamento.

Los PLOT favorecen la planificación de ámbitos de pequeña escala, locales, y para su realización de se conforma un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional (actores locales, técnicos y representantes de distintos sectores políticos, técnicos de instituciones nacionales e investigadores de distintas áreas temáticas), además de contar con instancias participativas (talleres, entrevistas, consulta a actores e instituciones relevantes y las audiencias públicas).

Aunque no constituye un IOT en sí mismo, se hace inclusión del Plan de Aguas Urbanas de Ciudad del Plata, derivado del PLOT de esa localidad, con el ob-

Tabla 2. Instrumentos de ordenamiento territorial de San José.
Table 2. Instruments of territorial planning of San José.

Instrumento	Aprobación
PLOT de Kiyú y vecindades	2012
Directrices departamentales	2013
PLOT de Ciudad del Plata.	2015
Plan de Aguas de Ciudad del Plata	2018
PLOT de Bocas del Cufre	en elaboración
Plan Parcial de OT de la desembocadura del Arroyo Mauricio (Ordeig, Kiyú)	en elaboración
Fuente: elaboración propia en base a < https://sit.mvotma.gub.uy/ >. Source: authors, based on < https://sit.mvotma.gub.uy/ >.	

jetivo de gestionar el acceso al agua potable y red de saneamiento, gestión de drenajes fluviales y riesgos de inundaciones, así como la protección de la zona costera.

Por otro lado, hay ciertos instrumentos referidos a la gestión de Áreas Protegidas. En San José no existen iniciativas de implementación de áreas protegidas departamentales —como sí tienen otros departamentos costeros, el caso de Canelones—, sin embargo, presenta un antecedente local como la Reserva Natural Penino, declarada en 1996 por parte de la IDSJ por su relevante presencia de aves migratorias, valorada además por las Naciones Unidas como patrimonio de la humanidad.

Asimismo, los Humedales del Santa Lucía ingresaron al SNAP en el año 2008 tras solicitud presentada por los tres gobiernos departamentales (Canelones, Montevideo y San José) y su gestión es compartida entre estos y el Ministerio de Ambiente (previamente MVOTMA). En el año 2019 se crea un Comité de Gestión del Área, responsable de la formulación de un Plan de Manejo, aún sin aprobación, con el fin de detallar y especificar las características de las acciones a tomar a fin de hacer un uso responsable del área. En la actualidad, de los guardaparques capacitados y dotados de recursos y equipamiento para ejercer en el Área, ninguno es contratado desde San José.

La aplicación de la marca de certificación Playa Natural de Gestión Ambiental, mediante la cual se busca garantizar condiciones de calidad de los balnearios, en cuanto a calidad de aguas, suelo y aire, gestión de residuos, presencia y mantenimiento de servicios básicos, disponibilidad de información y medidas de seguridad, entre otros, se ha logrado en tres balnearios del departamento. Tanto Boca del Cufré, como la zona del parador grande de Kiyú y Villa Olímpica (Ciudad del Plata) han obtenido reiteradamente la certificación, teniendo como principales promotores la IDSJ y los Municipios correspondientes.

Se han podido identificar otros instrumentos bajo la forma de programas o proyectos que responden a políticas institucionales, tanto departamentales como locales:

- 1) De acuerdo a diversas entrevistas, la recuperación del ecosistema costero en San José se ha llevado a cabo principalmente bajo el liderazgo de la IDSJ desde 2013, con protagonismo del ya mencionado Gabinete de Cambio Climático, en coordinación principalmente con técnicos ministeriales, Municipios y agrupaciones de vecinos. En 2018 se formula el proyecto de la IDSJ “Recuperación del Ecosistema Costero en Boca del Cufré, Kiyú y Playa Pascual”, con el fin de dar

continuidad a dichos procesos de restauración para mitigar los efectos erosivos sobre las playas.

2) La construcción del Parque Costero Alberto Kurz en la zona de Colonia Wilson/Puntas del Tigre (Municipio de Ciudad del Plata), se ejecutó por parte de la empresa estatal de energía eléctrica UTE, en colaboración con la Facultad de Arquitectura de la UdelaR. Esta iniciativa se realizó de manera adyacente a la central de Punta del Tigre, como forma de generar un lugar de esparcimiento y descanso en la zona, que tras la instalación de la Planta había disminuido su atractivo turístico y facilidades de acceso. En 2022 se confirmó el traspaso de la gestión de este espacio para la IDSJ.

3) “La costa nos une” constituyó un proyecto que buscó compatibilizar el turismo con el cuidado ambiental, mediante la creación de infraestructura blanda con el fin de facilitar la accesibilidad a la playa y sus servicios. Se llevó a cabo entre 2017 y 2018 en Kiyú, Boca del Cufré y Playa Pascual, a cargo de los municipios de Libertad, Ecilda Paullier y Ciudad del Plata respectivamente, obteniendo fondos del Programa Uruguay Integra de OPP.

4) Por último, como propuesta de la ADCP, se plantea un proceso de puesta en valor del sitio arqueológico La Tuna, deteriorado tras la instalación de empresas areneras, junto a la recuperación del espacio público en la zona del Puerto Santa Victoria (Ciudad del Plata), a orillas del Río Santa Lucía. Por su interés patrimonial, contó con la participación del Centro de Investigación Regional Arqueológica y Territorial (CIRAT) y la Dirección de Cultura de la IDSJ.

Formación, conocimiento e información

La figura 3 sintetiza una reconstrucción cronológica de documentos y experiencias analizados a modo de antecedentes, distinguiendo distintos tipos de gene-

ración de conocimiento (académico, institucional y político-normativo) útiles y relevantes bajo la óptica del MCI. La selección de estos antecedentes no es exhaustiva, y las temáticas centrales que se abordan son el ordenamiento territorial, cambio climático, patrimonio cultural, y MCI propiamente dicho.

Dentro del tipo institucional, destaca la producción realizada en base a la trayectoria del Programa ECOPLATA desde sus inicios, que incorporó a Delta del Tigre (barrio de la actual Ciudad del Plata) dentro de sus áreas piloto (Aguirre *et al.*, 2001). Además, la implementación de acciones estratégicas basadas en la difusión, capacitación, comunicación, generación de infraestructuras, entre otras, haciendo énfasis en el vínculo con actores no académicos sobre todo entre los años 2012 y 2017, en conjunto entre ECOPLATA y la Universidad de la República (ECOPLATA, 2006; Silva *et al.*, 2012; Echevarría *et al.*, 2013).

Siguiendo con la producción de instituciones estatales, en el marco de Freplata se elaboró un piloto de Gestión Integrada de los Humedales del Santa Lucía, orientado a minimizar la contaminación en la zona, a partir de buenas prácticas de productores lecheros aledaños (Miranda, 2014). Un convenio específico entre la UdelaR y MVOTMA (2014), se llevó a cabo en el marco del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), a partir del cual se pudo, entre otras cosas, identificar las infraestructuras vulnerables, así como conocer las prioridades de los Gobiernos Departamentales en materia de cambio climático (Tejera, 2014). Finalmente, NAP costas (es decir el Plan Nacional de Adaptación Costera de Uruguay), realizó estudios piloto en los seis departamentos costeros, escogiendo Playa Pascual (Ciudad del Plata) para San José (IH Cantabria, MVOTMA, 2019).

Una experiencia interesante y única en el país en el área del patrimonio cultural mediante trabajo interinstitucional, es el caso del Centro de Investigación Regional Arqueológica y Territorial (CIRAT), con-

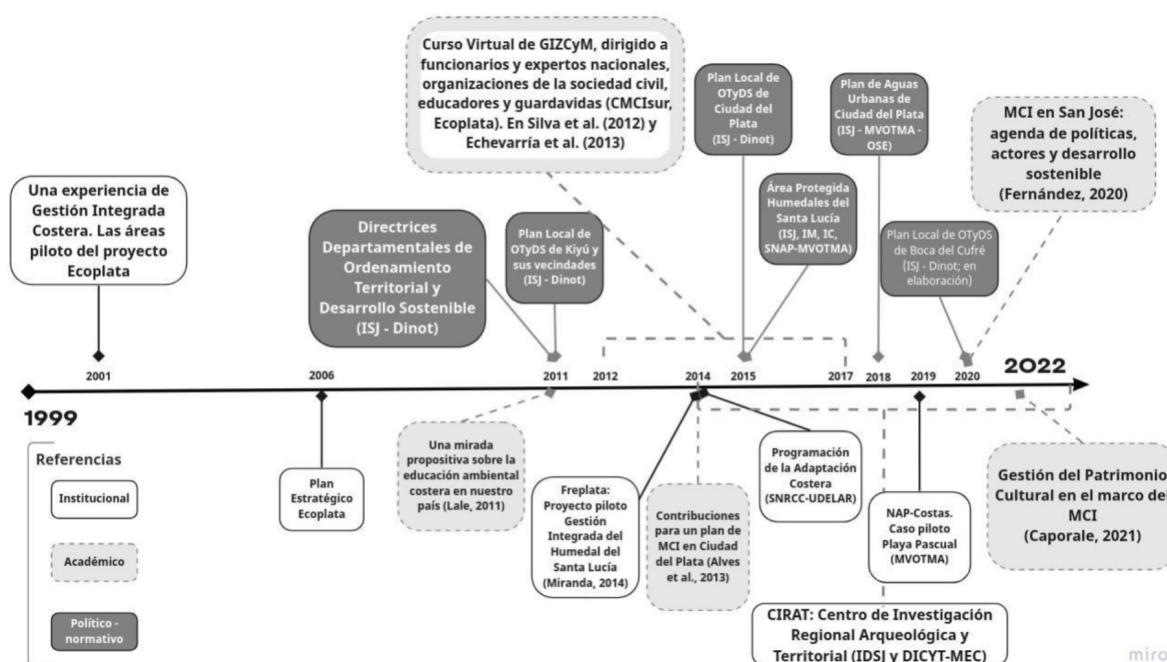


Figura 3. Reconstrucción de principales antecedentes. Fuente: elaboración propia.

Figure 3. Reconstruction of main antecedents. Source: authors.

formado en 2014 como un convenio entre la IDSJ y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El CIRAT ha contribuido a la generación de conocimiento científico con respecto a los sitios arqueológicos del departamento, a la par de colaborar con su protección y puesta en valor mediante proyectos que vinculan el patrimonio con el turismo.

Asimismo, se han incluido aquellos documentos referidos a Ordenamiento Territorial enmarcados en la LOTDS, con anclaje en la zona costera. Los ya mencionados PLOT de Kiyú y sus vecindades (ISJ y Dinot, 2012), Ciudad del Plata y su área y de Influencia (ISJ y Dinot, 2015) y Boca del Cufré (ISJ y Dinot, en elaboración, así como las Directrices Departamentales en esa materia (ISJ y Dinot, 2013).

En cuanto al conocimiento generado en base a formación académica, sólo se tomará en cuenta aquellos trabajos donde se incorpore explícitamente el marco del MCI.

El Programa de Posgrado en Manejo Costero Integrado de la Universidad de la República, cuenta con siete ediciones desde 2007. De la totalidad de Tesis defendidas, una ha contemplado casos de estudio dentro del departamento de San José, sumando una más al considerar los Proyectos de Tesis aprobados. En primer lugar, Lale (2011: 25) se propone el objetivo de “*Evaluar los contenidos y propuestas relacionadas a la problemática ambiental costera de los programas de educación ambiental en Uruguay*”, escogiendo como casos de estudio tres centros de educación primaria con características contextuales diversas, entre los que se incluye una escuela ubicada en Ciudad del Plata. En segundo lugar, Caporale (2021) hace foco en la totalidad del Municipio de Ciudad del Plata, a efectos de integrar el MCI como marco conceptual y operativo con la gestión del patrimonio arqueológico prehispánico. También existe en el marco de la Maestría en MCI, la realización de ejercicios académicos

grupales de tipo interdisciplinario, que incluye la elaboración de diagnósticos socioambientales integrados, así como la elaboración de propuestas de gestión para un territorio costero específico. Hasta la fecha, se ha designado en una oportunidad un espacio costero de este departamento, comprendido entre Playa Penino y Villa Olímpica de Ciudad del Plata, donde Alves *et al.* (2013) generan propuestas vinculadas a la comunicación como contribución a la revalorización del área. Por último, podemos mencionar una Tesis de grado con el enfoque conceptual del MCI en el que Fernández (2020) se propone el objetivo de analizar las prioridades en la agenda política vinculadas a MCI en el departamento de San José en su conjunto.

En relación con la generación de información relevante para el MCI, se presenta a continuación una sistematización de aquellos problemas o asuntos de manejo que resultan clave para la gestión del espacio costero del departamento (tabla 3).

Educación para la sostenibilidad

Para una gestión sostenible del espacio costero, la promoción de procesos educativos y espacios de formación integral que incluyan a los gestores del territorio y las poblaciones que lo habitan, se vuelve indispensable (Szephegyi *et al.*, 2020). ECOPLATA en conjunto con el Centro MCISur, generó ámbitos y actividades de capacitación para actores no universitarios, desde 2007 se brindaron cursos, charlas y talleres con especialistas para centros educativos, público general, organizaciones de la sociedad civil y guardavidas (Silva *et al.*, 2012). Entre los años 2012 y 2017 se dictó el Curso virtual para alcaldes y tomadores de decisiones “Manejo Integrado de Zonas Costeras y Marinas”, contribuyendo a la generación de capacidades de trabajo con enfoque de MCI, la identificación de asuntos prioritarios de acción, contando en su primera edición con la participación de 11 miembros de la IDSJ y Municipios costeros

Tabla 3. Asuntos de manejo y distribución espacial en el departamento de San José. Fuente: elaboración propia.
Table 3. Management issues and spatial distribution in the department of San José. Source: authors.

Asunto de manejo	Localidad o territorio			
	Ciudad del Plata	Kiyú	Arazatí	Boca del Cufré
Explotación minera de arena en áreas urbanas y Área Protegida	X			
Ocupación de áreas inundables	X			
Instalación de industrias químicas en áreas de fragilidad ecosistémica	X			
Emprendimiento urbanístico vinculado al desarrollo náutico en zona de humedales (barrio privado Marina Santa Lucía)	X			
Destrucción del patrimonio arqueológico	X	X	X	
Erosión y pérdida de playa y/o barrancas	X	X	X	
Instalación de una Central Térmica (UTE) generando conflictos de coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, así como el realojo de pescadores artesanales	X			
Proyecto de construcción público-privado de una planta potabilizadora de agua sin participación ciudadana (Proyecto Neptuno)			X	
Apropiación de la faja costera por parte de una empresa forestal privada (Voulminot)			X	
Gestión inadecuada de infraestructura costera (Escollera del Arroyo Cufré)				X

(Echevarría *et al.*, 2013), constituyendo el 22% de la totalidad. Las localidades de Libertad y Kiyú formaron parte de las locaciones escogidas para llevar a cabo las actividades mencionadas.

Las políticas en torno a la regeneración de la faja costera por parte de la IDSJ incluyeron un acercamiento a la sociedad civil en clave de educación ambiental. De esta manera es posible identificar la realización de ámbitos de diálogo con vecinos, así como charlas y talleres en centros educativos cercanos a las zonas objetivo. Esto último ha facilitado la participación de vecinos, niños/as y otros interesados en la construcción de cercas captoras de arena, plantación de especies vegetales autóctonas, entre otras.

Instancias de educación ambiental y capacitación a nivel de sociedad civil también se han formulado desde escalas locales en el departamento. Específicamente la iniciativa público-privada Tierra de Humedales, a describir en el próximo apartado, cuenta con un componente ambiental orientado a acercar y brindar información y capacitación sobre el área protegida Humedales del Santa Lucía a la comunidad de Ciudad del Plata. Como antecedentes directos de Tierra de Humedales, el Programa Puertas Abiertas de responsabilidad social de la empresa química Isusa ubicada en Ciudad del Plata, ha promovido desde 2006 el Proyecto Jugando Aprendemos (educación ambiental en escuelas primarias de la zona), y desde 2010 el Proyecto Redes de Ciudad del Plata en conjunto con la ADCP (capacitación y asesoramiento a vecinos y sociedad civil organizada para elaboración de proyectos a presentar a organismos públicos y empresas de la zona).

Como antecedente también podemos mencionar, las actuaciones desarrolladas en el marco del Programa Agenda Metropolitana, (2005 - 2010) estableciendo dos subgrupos de trabajo, a partir de la coordinación de esfuerzos y la planificación conjunta entre Dinama/Mvotma a través del SNAP: a) Grupo de Educación Ambiental: cuyo cometido es elabo-

rar las bases para el desarrollo y puesta en práctica de un programa de educación ambiental con escuelas vinculadas al Humedal del Santa Lucía en los tres departamentos. Este plan surge como una experiencia piloto con el objetivo de sensibilizar y concienciar a niños y adolescentes en edad escolar y otros actores sociales de la comunidad sobre la importancia de los humedales del Santa Lucía en particular y de la conservación y el aporte de las áreas protegidas en general b) Grupo de Gestión del Patrimonio Arqueológico: para la implementación de un plan de gestión integral del patrimonio arqueológico de la Cuenca inferior y media del río Santa Lucía, buscando incorporar actores y antecedentes en la materia e implica acciones relacionadas con el inventario, valoración, investigación y protección del patrimonio arqueológico del área.

Participación

En línea con la realidad nacional, algunos instrumentos institucionales y normativas habrían de favorecer la participación ciudadana mediante ámbitos particularmente orientados a ello, específicamente destacando lo referido al OT y la gestión de Áreas Protegidas (Szephegyi *et al.*, 2020). Los procesos de elaboración de las Directrices Departamentales y PLOT requieren instancias de audiencia pública en las que la población interesada puede conocer las propuestas y generar devoluciones. El SNAP crea la figura de las Comisiones Asesoras Específicas (CAE), espacios de participación en clave de gobernanza de actores estatales nacionales, departamentales, municipales, así como población y productores locales y la sociedad civil organizada.

Otro ámbito institucional en el que se pueden llevar a cabo instancias de participación, constituye los Consejos Locales de Pesca. Estos consejos no son estables, sino que se crean a demanda según cierto interés de las comunidades, en conjunto con representantes de la Dirección Nacional de Recursos

Acuáticos (Dinara) y la Intendencia. En San José, los últimos consejos se efectuaron entre los años 2016 y 2018, en torno a temáticas de regularización de la actividad pesquera y realojo de familias por la instalación de la Central Térmica Puntas del Tigre.

Por otro lado, se ha identificado la participación de distintos actores de la sociedad civil y el sector privado en el departamento, enmarcadas en proyectos o iniciativas específicas (tabla 4). Se realizó una tipología que distingue cuatro formas en las que estas iniciativas se llevaron a cabo, mediante la utilización de criterios referidos a a) actores involucrados, se dis-

tingue si hay presencia o apoyo de actores gubernamentales, involucramiento de la sociedad civil y/o el sector privado; b) temporalidad, se tiene en cuenta la continuidad o finalización de las formas de participación, estrechamente vinculada con; c) objeto del involucramiento, objetivo o finalidad de la acción realizada; y por último d) fuentes de financiamiento y recursos.

Un primer grupo es la conformación de redes con vínculos formales e informales entre actores gubernamentales, económicos y sociales, como suponen las iniciativas de Tierra de Humedales y Camino del Jun-

Tabla 4. Proyectos e iniciativas que favorecen la participación ciudadana en el espacio costero de San José. Fuente: elaboración propia.

Table 4. Projects and initiatives that promote citizen participation in the coastal area of San José. Source: authors.

Proyectos o iniciativas	Actores	Temporalidad	Objetivo	Financiación
Grupo 1 Tierra de Humedales y Camino del Junco y la Totorá.	IDSJ, empresas locales, sociedad civil interesada.	Proyectos con continuidad.	Contribuciones al desarrollo local, educación ambiental y fomento turístico	Empresas locales y apoyo de Intendencia
Grupo 2 Sendero Eco-arqueológico de Kiyú; Senderos Eco-Turísticos en Boca del Cufré; Reconstrucción y fortalecimiento en faja costera Playa Pascual; Arenas de Kiyú; Restauración y recuperación ambiental de la faja costera de Autódromo y Penino.	OSCs y sector privado local; con apoyo por parte de IDSJ y Municipios	Temporalidad asociada al objetivo y resultados. Implementación de proyectos de ecoturismo y gestión ambiental.	Temporalidad asociada al objetivo y resultados. Implementación de proyectos de ecoturismo y gestión ambiental.	Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)
Grupo 3 Parque Costero de Villa Olímpica; Arazatí Balneario Natural.	Vecinos locales interesados; apoyo por parte de Intendencia, Municipios. Temporalidad asociada al objetivo y resultados.	Vecinos locales interesados; apoyo por parte de Intendencia, Municipios. Temporalidad asociada al objetivo y resultados	Mejoramiento del espacio público con fines recreativos.	Municipal
Grupo 4 Movilizaciones en contra de Empresa Forestal Arazatí y Proyecto Neptuno.	Agrupaciones de vecinos; ONGs a nivel nacional; FFOSE.	Movilizaciones vigentes.	Reivindicaciones de uso de zona costera y recurso agua.	

co y la Totorá, ambas con foco territorial en el Área Protegida Humedales de Santa Lucía, respondiendo en cierta medida a la contaminación y degradación de sus ecosistemas. La primera tiene el objetivo de aumentar el conocimiento, vínculo y participación de la comunidad al Área Protegida, y es un proyecto en conjunto entre las empresas Isusa, Eface, Air Liquid, Cuenca del plata y Esteras de Junco, la IDSJ y el SNAP. La segunda, por su parte, busca explotar las potencialidades turísticas y la cadena de valor que se genera en torno al Área de manera sustentable, y es llevada a cabo entre la IDSJ, la ADCP, el Municipio de Ciudad del Plata, productores locales y operadores turísticos. En conjunto, se trata de un grupo de iniciativas con un importante grado de formalización e institucionalización, en el que existen relaciones horizontales entre los actores involucrados con el fin de aportar al desarrollo local.

El segundo grupo consta de cinco proyectos financiados en 2018 por el Programa de Pequeñas Donaciones, con énfasis en los ejes de restauración de ecosistemas y ecoturismo para un área de territorio específica, en los que la sociedad civil organizada presenta y ejecuta diversas propuestas. Con respecto a la temporalidad de los proyectos que integran este grupo, aquellos con objetivos vinculados al ecoturismo presentan una implementación continuada, como ser Sendero Eco-arqueológico de Kiyú (Club Atlético Campana y Comisión de Vecinos de Kiyú con apoyo de IDSJ, Municipio de Libertad y CIRAT-MEC) y Senderos Ecoturísticos en Boca del Cufré (Club Náutico y de Pesca Boca del Cufré, Comisión de Vecinos, con apoyo de IDSJ y Municipio Ecilda Paullier). Mientras tanto, algunos proyectos finalizaron tras la obtención de los resultados esperados, como Reconstrucción y fortalecimiento en faja costera Playa Pascual (OSCs Locos por Playa Pascual y Duendes del Plata), Arenas de Kiyú (Comisión de Vecinos de Kiyú con apoyo de la IDSJ), Restauración y recuperación ambiental de la faja costera de Autódromo y

Penino (Comisión de Fomento de Penino, con apoyo de IDSJ).

Un tercer grupo lo conforman las iniciativas de vecinos locales en torno al mejoramiento del espacio público con fines recreativos, incluyendo al Parque Costero de Villa Olímpica y Plaza de Villa Rives que contaron con apoyo del Municipio de Ciudad del Plata. Además, se generó una demanda de la Comisión Pro-Balneario Arazatí (Tucu-Tucu) por el reconocimiento de Arazatí como balneario, que incluya la incorporación de servicios, bajo la consigna de “Arazatí: balneario natural”; a fines de 2022 la IDSJ comenzó las obras para responder a dicha demanda (bajada a la playa, casilla de guardavidas, servicios higiénicos, entre otros).

En cuarto lugar, un grupo conformado por movilizaciones en torno a asuntos de preocupación y reivindicación local, presentando inconformidad a decisiones políticas vinculadas a la conservación de recursos y acceso a la costa. Se incluyen dos iniciativas civiles que movilizan vecinos y organizaciones locales y nacionales de distinto tipo, con repercusiones a nivel nacional. Por un lado, un procedimiento legal que desde 2016 un grupo de vecinos de Arazatí inicia contra el Estado Central y la familia dueña de la Empresa Forestal Arazatí, con predios en la zona, alegando privatización del acceso a la playa. Por último, en 2022 emergió la movilización social de agrupaciones como la local Tucu-Tucu, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, Coordinación por el Agua y Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) contra el Proyecto Neptuno, un proyecto público-privado que consta de una planta potabilizadora de agua para abastecer el área metropolitana, manifestando en contra de privatización del suministro de agua, nula participación civil y potenciales daños socioambientales.

No obstante, los espacios e iniciativas identificadas, los antecedentes y entrevistas señalan que el involucramiento ciudadano en cuanto a temas costeros en

San José es insuficiente. Puntualmente en lo que respecta a Ciudad del Plata, han de reconocerse fallas de comunicación interna, vinculadas a problemáticas de cohesión social e identidad local (Alves et. Al, 2013; Entrevista con ADCP), así como una falta de estrategias institucionales que promuevan tal comunicación

e intercambio (Entrevista con Oficina de Turismo en San José). Se considera la relevancia de este aspecto en tanto impulsor del entendimiento y difusión de las temáticas costeras locales, como punto de partida para acciones colectivas motivadas por la valorización del territorio.

4. Reflexiones finales y perspectivas a futuro

A nivel internacional se considera que las experiencias subnacionales son aportaciones fundamentales para pensar un proceso de MCI, valorando positivamente los esfuerzos de descentralización de las responsabilidades estatales, por aumentar la cercanía con el territorio y su población, así como aprendizajes necesarios (Barragán, 2012). En Uruguay se han planteado experiencias locales, pero son escasos los trabajos académicos a escala departamental, por lo cual este trabajo aborda esta escala, con el fin de que constituya un ejemplo demostrativo de las ventajas de un enfoque integrado de gestión.

Se ha señalado a nivel nacional que una de las principales desventajas para la implementación exitosa de planes y programas de MCI, es el deterioro de la calidad de algunas zonas de la costa —contaminación por tóxicos, procesos erosivos significativos, modificaciones de la hidrología natural en áreas de humedales— (Conde, 2013). A ello debe agregarse el incremento de la apropiación privada del espacio público costero (Gadino *et al.* 2022), teniendo en cuenta el histórico carácter público de la faja costera en Uruguay. En este contexto, el departamento de San José se destaca por presentar una alta naturalidad en sus costas, difiriendo en cuanto a intensidad del deterioro y transformación respecto a otros departamentos. Esto está dado ya que buena parte de este territorio se mantiene sin grandes intervenciones humanas (urbanización, infraestructuras costeras) y con escasa población residente en la mayor parte de

su extensión. Esta realidad se ve amenazada debido a una tendencia del crecimiento de estas intervenciones, como por ejemplo la instalación de megaproyectos (central térmica, planta potabilizadora de agua, marina en área de protección de humedales costeros), como se ha planteado en los resultados de este trabajo.

Además, se ha identificado otros asuntos clave, tales como son el desarrollo de explotación minera, instalación de industrias químicas contaminantes, destrucción del patrimonio arqueológico, erosión de playas y barrancas, y desarrollo urbano en áreas vulnerables, problemáticas o conflictos que deberían ser incorporados en un futuro plan de MCI.

En la tabla 5 se presenta una síntesis del Decálogo a escala subnacional, las principales fortalezas y debilidades para la gestión costera del departamento de San José, así como las oportunidades y amenazas vinculadas a escalas nacional e internacional.

Los instrumentos de OT (Directrices departamentales y PLOT) se conciben como instrumentos de planificación, plasmados en una normativa que consolida el marco legal para la aplicación de un ordenamiento sustentable del espacio costero. También debemos destacar el proceso de elaboración de los PLOT, a través de la conformación de equipos interdisciplinarios e interinstitucionales, con la participación de actores locales, incluyendo actores políticos, así como técnicos de instituciones nacionales e investigadores de distintas áreas temáticas. Esta forma de

Tabla 5. Análisis FODA para el MCI en el Departamento de San José. Fuente: elaboración propia.
Table 5. SWOT analysis for the ICM in the Department of San José. Source: authors.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación e implementación de instrumentos referidos a Ordenamiento Territorial (PLOT). • En la Directriz Departamental de OT y DS se establece la protección ambiental y arqueológica de toda la zona costera. • Existencia de experiencias de coordinación transversal y predisposición de actores institucionales a generar ámbitos intersectoriales. • Turismo, patrimonio, cambio climático y gestión de recursos hídricos como sectores con facilidad de generar proyectos que vinculen actores e intereses. • Existencia de instituciones descentralizadas como la ADCP, de articulación público-privado y el CIRAT en un rol de generación de conocimiento científico y gestión territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasos trabajos académicos en el marco del Programa de Posgrado de MCI (UdelaR). • Falta de estrategias de comunicación para el desarrollo de procesos de MCI. • Superposición de competencias con escasa coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno Departamental - Municipal. • Débil organización de la sociedad civil para participar en las temáticas costeras.
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un marco normativo de OT y DS y la implementación de DNEC. • Impulso nacional de fomentar la formación e investigación en torno al espacio marino-costero. • Creciente demanda de la sociedad para una gestión más sostenible. • Contexto internacional favorable para el desarrollo de experiencias de MCI. • Capacidad de generar conexiones con otras iniciativas de MCI nacionales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Superposición de competencias entre niveles de gobierno Nacional y Departamental. • Localización de mega proyectos que responden a lógicas de políticas nacionales . • Diferencia de ritmos entre procesos de degradación del espacio costero y recursos con respecto a cambios institucionales. • Todavía existe predominancia sectorial en la gestión pública

trabajo resultó en mayor cooperación entre sectores y disciplinas con el objetivo de lograr un producto integrado, asegurando de esta forma que la toma de decisiones se fundamente en conocimiento científico.

Asimismo, se han creado ámbitos institucionales de planificación e implementación como la Unidad de Gestión de cada PLOT, presentándose como espacios interesantes para potenciar los vínculos entre actores e instituciones, favoreciendo la formulación de proyectos e iniciativas ciudadanas. El análisis realizado da cuenta que han existido y existen en el territorio de estudio experiencias en este sentido, las cuales consideramos son ejemplos exitosos de integración intersectorial e interinstitucional.

Este mismo marco normativo prevé otros instrumentos especiales como son los planes parciales, los cuales estimamos que podrían funcionar como anclaje institucional para formular un programa de MCI, fundado en la recientemente aprobada DNEC y apuntando hacia la creación de nueva institucionalización del tema costero en el ámbito de la Intendencia, como podría ser la conformación de un único ámbito o Unidad de gestión costera departamental. La existencia de dicho ámbito evitaría la superposición de competencias, esfuerzos paralelos, duplicación de recursos y aumentaría la eficacia y eficiencia a la hora de planificar y ejecutar acciones concretas en pro del abordaje de los problemas costeros. Dichos

procesos de integración deberían darse asumiendo la responsabilidad y el desafío de concebir a la costa como *“una pieza del territorio que no debería ser estudiada por sectores (...) tiene que ser mirada como una pieza más, como una pieza, y no así, sectorial, como estamos hasta ahora acostumbrados, (...) no podemos darnos ese lujo”* (Entrevista con Oficina de OT de San José)

En el contexto latinoamericano, el caso estudiado puede considerarse un punto intermedio entre otras realidades, como por ejemplo Brasil y Colombia. En el primero existen políticas y normativas referidas a MCI a diferentes escalas gubernamentales y territoriales, con planes de MCI con distintos grados de desarrollo e implementación, resaltando la desigualdad entre estados y municipios (Scherer *et al.*, 2020). Aún así se reconoce la necesidad de ampliar la implementación y evaluación efectiva de los planes, proyectos y programas existentes (Scherer *et al.*, 2018). En el segundo no habría políticas o normativas específicas que establezcan los mecanismos para el MCI, además de un ordenamiento territorial que no contempla la zona costera de modo diferenciado. Prueba de ello es que no se menciona ninguna acción, específica o general, para el ordenamiento de las áreas costeras y marinas (Botero *et al.*, 2020).

A nivel nacional, Uruguay tiene mecanismos institucionales que facilitan la participación ciudadana, y repercuten a escala departamental y local. Un caso similar es el de Argentina, donde existen procedimientos que contemplan instancias participativas en ámbitos de planificación territorial y evaluación de impacto ambiental (Dadón *et al.*, 2020). En Colombia, por su parte, la toma de decisiones es fuertemente vertical, de arriba para abajo (*top-down*), y no contaría con mecanismos efectivos, accesibles y transparentes por parte de las instituciones competentes para incorporar la ciudadanía a la toma de decisiones en la gestión costera (Botero *et al.*, 2020).

Los proyectos e iniciativas relevadas son espacios de participación ciudadana en torno a conservación ambiental y patrimonial, turismo, cambio climático y la gestión de los recursos hídricos, constituyendo, a nuestro ver, espacios privilegiados por su capacidad para nuclear actores, distintos intereses y generar acciones hacia el desarrollo de procesos de MCI. Sin embargo, según el Decálogo se da cuenta de una débil organización de la sociedad civil, dada la no permanencia en el tiempo de estas iniciativas y su limitada capacidad para generar un involucramiento más amplio en las temáticas costeras.

A partir de lo dicho anteriormente, se hace necesario fomentar la creación de redes locales y departamentales para fortalecer la comunicación y el trabajo conjunto entre la sociedad civil organizada y las instituciones con competencia en la costa. Además, propiciar el fortalecimiento institucional de las organizaciones para definir agendas locales sobre temas costeros, generando capacidades para el MCI. Estas propuestas pueden ponerse en práctica a través de la implementación de cursos de capacitación sobre MCI a escala departamental, retomando la experiencia del curso “Manejo Integrado de Zonas Costeras y Marinas”, vinculado con proyectos existentes en el territorio como “Redes” y “Tierra del Humedales”, fomentando abordajes orientados a la sostenibilidad del territorio a escala local.

Para finalizar, consideramos que la evaluación a través del Decálogo de los antecedentes y experiencias identificadas en este trabajo pone al descubierto procesos acumulativos de aprendizajes en cuanto al abordaje de las problemáticas costeras, a partir de lo cual nos permitió plantear líneas de reflexión sobre las particularidades, desafíos y propuestas hacia un modelo de MCI a escala departamental en San José.

5. Referencias

- Aguirre, M., Ávila, S., Collazo, D., Píriz, C. y Varela, C. (2001) Una experiencia de gestión integrada costera. Las áreas piloto del Programa ECOPLATA 1999-2001. Programa ECOPLATA, Montevideo, 125 pp.
- Alves, J., Castagnet, N., Decuadro, S., Rolan, V., Teochi, P. (2013) Contribuciones para un Plan de Manejo Costero Integrado en Ciudad del Plata, entre Playas Penino y Villa Olímpica. PMCI-Maestría de Manejo Costero Integrado, Udelar.
- Andrade, J. y Scherer, M. (2014) “Decálogo da Gestão Costeira para Santa Catarina: avaliando a estrutura estadual para o desenvolvimento do Programa Estadual de Gerenciamento Costeira”. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 29: 139-154, abr. 2014. 29. 139-154. 10.5380/dma.v29i0.31405.
- Barragán, J.M. (coord.) (2010) Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 380 p.
- Barragán Muñoz, J.M. (coord.) (2012) Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 152 p.
- Beovide, L. (2001). “Recursos y organización del espacio prehistórico costero en la cuenca inferior del Río Santa Lucía, Uruguay”, *Actas del X Congreso Nacional de Arqueología Uruguaya*, Montevideo.
- Beovide, L. (2009) “Transformaciones productivas y dinámica costera: más allá del concepto de cazadores-recolectores prehispánicos”, *Actas del Simposio de Investigaciones Arqueológicas*, Guatemala, I: 223-236.
- Beovide, L. y Caporale, M. (1998) Proyecto de Investigación Arqueológica en la Cuenca Inferior del Río Santa Lucía y Costa del Departamento de San José. Comisión Nacional de Arqueología. Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo.
- Beovide, L. y Caporale, M. (2001). “Asentamientos humanos prehistóricos y evolución ambiental en la Cuenca Inferior del Río Santa Lucía: una aproximación espacio-temporal”. *Jornadas de Actualización. Estudios del Pleistoceno Tardío - Holoceno*, UNICER, Facultad de Ciencias, Montevideo.
- Botero, C.M., R. Hurtado & S.L. Rodríguez. (2020) Reporte del Avance del Manejo Costero Integrado en Colombia 2009-2019. *Revista Costas* vol esp., 1: 43-66. doi: 10.26359/costas.e103
- Capandeguy, D. (2010) Plan Local de Ordenamiento territorial de Kiyu y sus vecindades, Depto. de San José, Uruguay. Documento N 2. Avance de propuesta estratégica. Ms.
- Caporale, M. (2010) La gestión del patrimonio arqueológico en el marco de los programas de manejo costero integrado. El área protegida “Humedales del Santa Lucía”, región metropolitana de Uruguay. Capítulo 9 en *Arqueología Argentina en el Bicentenario de la Revolución de Mayo*, XVII Congreso Nacional de Arqueología Argentina. Ed. Roberto Barcena y Eduardo Chiavazza, Mendoza, ISSN/ISBN: 9789879126844.
- Caporale, M. (2013) “Patrimonio arqueológico y Ordenamiento territorial una experiencia de Manejo costero integrado en el diseño del Plan local del Balneario Kiyú, Departamento de San José, Uruguay”. *Cuadernos Del Instituto Nacional de Antropología Y Pensamiento Latinoamericano*—Series Especiales, 1(3).
- Caporale, M. (2021) Gestión del Patrimonio Cultural en el marco del Manejo Costero Integrado. El Patrimonio Arqueológico Prehispánico del Municipio de Ciudad del Plata, Depto. de San José, Uruguay, como caso de estudio. Proyecto de Tesis de Maestría, Universidad de la República.
- Carro, I., Seijo, L., Nagy, G. J., Lagos, X., y Gutiérrez, O. (2018) “Building capacity on ecosystem-based adaptation strategy to cope with extreme events and sea-level rise on the Uruguayan coast”. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. 10(4): 504-522.
- Conde, D. (2013) “Costas”. *Revista Nuestro Tiempo*, 9: 68. Montevideo.
- Dadon, J.R., N. Boscarol, A J.A. Monti, M. C. García, E. Verón, J. C. de Haro, R. Fèvre, V. J. Beltrán, A. M. Raimondo, A L. Lara, & Carlos A. Lasta. (2020) Manejo federal de la zona costera Argentina. *Revista Costas* vol esp., 1: 1-22. doi: 10.26359/costas.e101

- Decreto 12/2003 de la Junta Departamental de Rocha. Plan General Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha.
- Decreto 55/2015 Aprobación de la selección del Área Natural Protegida denominada “Humedales de Santa Lucía”.
- Decreto N° 3108 del 2015 Junta Departamental de San José, Aprobación del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su área de influencia.
- Decreto N° 406/2003 del Ministerio de Turismo. Marca De Certificación Playa Natural. Ecoplaya.
- Decreto 310/017 Del Poder Ejecutivo, Aprobación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) y la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN)
- Echevarría, L., Gómez, A., Piriz, C., Quintas, C., Tejera, R. y Conde, D. (2013) “Capacity building for local coastal managers: a participatory approach for Integrated Coastal and Marine Zones Management in Uruguay”. *Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management* 13(4):445-456.
- ECOPLATA (2006) Plan Estratégico ECOPLATA. Montevideo. 58 pp.
- Fernández, M. (2020) Manejo Costero Integrado en San José. Agenda de políticas, actores y desarrollo sostenible. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Gómez Erache, M. (2010) “Los asuntos claves para el Manejo Costero Integrado en Iberoamérica: Uruguay”. Barragán Muñoz, J.M. (coord.). Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio. Red IBERMAR (CYTED).
- Gadino, I., Sciandro, J., Taveira, G. y Goldberg, N. (2022) Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*.
- IH Cantabria, MVOTMA (2019) Casos piloto. Playa Pascual (San José). Documento preparatorio. Plan Nacional de Adaptación Costera de Uruguay.
- INE (2011) Censo 2011.
- IDSJ - MVOTMA (2010) Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José. Documento base.
- IDSJ y Dinot (2011) Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José.
- IDSJ y Dinot (2011) Plan Local de Ordenamiento Territorial de Kiyú y sus vecindades.
- IDSJ y Dinot (2015) Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y Área de Influencia del Municipio.
- Lale, M. (2011) Una mirada propositiva de la educación ambiental costera en nuestro país: análisis basado en tres casos de estudio. Tesis de Maestría, Universidad de la República.
- Ley N° 18.308 (2008) Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay.
- Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana,
- Ley N° 19.772 (2019) Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay.
- Miranda, C. (2014) Proyecto piloto: Gestión Integrada del Humedal del Santa Lucía: prevención y reducción de la contaminación difusa en las áreas costeras del Río de la Plata. Estrategia de trabajo 2012-2014. Freplata, MVOTMA. Montevideo.
- Olveyra, G. (2018) Informe final “ideas para estructurar un Plan integral de desarrollo del territorio costero de Montevideo”. Montevideo Resiliente - Intendencia de Montevideo – Proyecto 100 RC.
- Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) (2017) Instrumento estratégico y programático preparado por el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad. Ajustado y adoptado con opinión favorable por el Gabinete Nacional Ambiental el 27 de abril de 2017. Sistema Nacional Ambiental; Gabinete Nacional Ambiental; Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad.
- Red IBERMAR (2008) Los asuntos claves para el manejo costero integrado en Iberoamérica. Manual de Trabajo: El Decálogo. La tarea principal del primer año de la red IBERMAR. Universidad de Cádiz.

- Resolución 5924/010 de Intendencia de Canelones. Plan de Ordenamiento Territorial Sustentable para Ciudad de la Costa
- Resolución 18/09080 de la Intendencia de Canelones. Ordenanza Costera de Canelones.
- Resolución 4232/20 de la Intendencia de Montevideo. Plan Parcial Costa Oeste.
- Scherer, M. E. G., Asmus, M. L., & Gandra, T. B. R. (2018). Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 44. doi:10.5380/dma.v44i0.55006
- Scherer, M.E.G., T.S. Silva, M.L. Asmus, N.S. Gruber, R. Pinto de Lima, & M. Filet. (2020) Avaliação do Desenvolvimento do Sistema de Governança Pública Costeira Brasileira – 2009 a 2018. *Revista Costas* vol esp., 1: 23-42. doi: 10.26359/costas.e102
- Sciandro, J. (2010) “Algunos apuntes sobre el nuevo marco legal del ordenamiento territorial vigente en Uruguay” Fórum de Dir. Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 54, p. 149-155.
- Sciandro, J. y Rabellino, C. (2018) “La gobernanza de los espacios marítimo-costeros en Uruguay: el rol de las autoridades locales y el Estado Central”. Díaz Cano M. y Boon C.D. (coords.) Gestión de Mares y Costas en Perspectiva Comparada. Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta, Colombia.
- Silva, M. J., Quintas, C. y Guchin, M. (2012) Recursos y herramientas de comunicación, capacitación y educación ambiental. Programa ECOPLATA, Montevideo, 32 p.
- Szephegyi, M.N., Lozoya, J. P., de Álava, D., Lagos, X., Caporale, M., Sciandro, J., Gomez, A., Echevarría, L., Bergos, L., Segura, C., Carro, I., Verrastro, N., Roche, I., Gomez, M., Delgado, E., Tejera, R., y Conde, D. (2020) “Avances y Desafíos de la Gestión Costera en Uruguay en la Última Década”. *Revista Costas*, vol esp., 1, 171-194.
- Tejera, R. (2014) Prioridades de política costera y adaptación al cambio climático en la agenda de los gobiernos subnacionales de Uruguay. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014.
- Trimble M., Ríos M., Passadore C., Szephegyi M., Nin, M., García Olayo F, Fagúndez C, Laporta P. (2010) Ecosistemas costeros uruguayos: una guía para su conocimiento. Averaves, Cetáceos Uruguay, Karumbé. Montevideo: Editorial Imprenta Monteverde.
- UdelAR y MVOTMA (2014) Convenio específico entre la Universidad de la República y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Sobre la programación de la adaptación costera ante el cambio climático. Productos 1 a 7. Montevideo.

