



## **Evaluación de espacios de participación**

# **Relevamiento de los espacios de participación vinculados a la gestión ambiental en la Región Este de Uruguay**

**PRODUCTO 4  
2018**

## Índice de contenidos

MARCO DEL INFORME.....	3
INTRODUCCIÓN.....	3
Objetivos .....	4
Objeto de la evaluación .....	5
Espacios de Participación .....	5
Percepción de Actores Involucrados.....	6
ETAPAS DE LA EVALUACIÓN.....	6
DESCRIPCIÓN ETAPA 1 .....	7
RESULTADOS ETAPA 1.....	7
1. COMISIÓN TÉCNICA ASESORA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (COTAMA) .....	11
2. COMISIONES ASESORAS ESPECÍFICAS (CAE) .....	15
2.1 CAE Cabo Polonio .....	17
2.2 CAE Cerro Verde e islas de la Coronilla .....	19
2.3 CAE Laguna de Rocha.....	21
2.4 CAE Quebrada de los Cuervos .....	24
3. COMISIONES DE CUENCA Y ACUÍFEROS.....	27
3.1 Comisión de Cuenca Laguna del Sauce (CCLS) .....	30
3.2 Comisión de Cuenca Río Santa Lucía (CCRSL).....	33
3.3 Comisión de Cuenca Río Cebollatí.....	36
4. MESAS DE DESARROLLO RURAL (MDR) .....	38
5. CONSEJOS LOCALES DE PESCA (CLP) .....	42
CONCLUSIONES .....	44
FUENTES CONSULTADAS.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	49
INFORMACIÓN ADICIONAL.....	50
MARCO LEGAL CONSULTADO .....	53
SIGLAS UTILIZADAS .....	53

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas que apoyaron el desarrollo de este trabajo y revisaron la versión preliminar del informe, en particular Andrés Fernández, Ailén Cordera, Andrés Carvajales, Mariana Ríos y Micaela Trimble.

## MARCO DEL INFORME

El presente informe es el cuarto producto elaborado en el marco del Acuerdo de Trabajo entre el MVOTMA y Vida Silvestre Uruguay vinculado al Proyecto URU/16/G32 Espacios de coordinación de las Convenciones de Río para un crecimiento sostenible en Uruguay (ECCOSUR).

## INTRODUCCIÓN

ECCOSUR apunta al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil para mejorar la coordinación y la gestión ambiental. Una línea importante de trabajo de ECCOSUR tiene como objetivo fortalecer la incidencia política de la sociedad civil en temas ambientales.

De acuerdo al análisis de Santandreu (2007), la incidencia de los actores no estatales se podría dar en al menos cinco niveles (ciclo de formulación de políticas):

- **Construyendo la Agenda Pública.** Por ejemplo al participar en una comisión técnica o consultiva es posible incluir demandas y temas de interés en la agenda pública nacional.
- **Formulando opciones de política ambiental.** Las valoraciones técnicas y sociales de las organizaciones pueden pasar a formar parte de los marcos normativos nacionales (como los estándares de calidad).
- **Formulando las políticas ambientales.** Cuando se elabora o actualiza normativa de forma participativa se pueden introducir sus valoraciones, visión de desarrollo a mediano y largo plazo.
- **Implementando las políticas ambientales.** Al participar en proyectos y acciones concretas (de educación ambiental, en mesas de diálogo, consultas, co-gestión).
- **Evaluando las políticas ambientales.** Por ejemplo, al participar en comisiones de seguimiento a emprendimientos concretos o al desarrollar procesos de monitoreo ambiental participativo podrían tener un papel activo en el monitoreo y la evaluación de ciertas políticas ambientales.

En el documento de trabajo de Santandreu (2007) se pueden encontrar recomendaciones para promover la participación ciudadana en la gestión ambiental nacional; algunas de ellas se presentan en este informe.

Desde ECCOSUR se buscará promover la incidencia política de la sociedad civil a través del fortalecimiento de los espacios de participación existentes y las organizaciones involucradas. Dichos espacios tienen la potencialidad de incluir varios de los niveles del ciclo de formulación de políticas ambientales.

Una actividad inicial y fundamental para desarrollar esta línea de trabajo consiste en realizar un relevamiento de los espacios de participación público-privados existentes vinculados a la articulación de políticas ambientales. Esto requiere desarrollar un relevamiento de información disponible y una evaluación que permita identificar y caracterizar dichos espacios, haciendo foco en aspectos singulares clave tales como, sus objetivos, estructuras y procedimientos.

La participación es un eje transversal a las convenciones que ECCOSUR considera, a sus diferentes líneas de trabajo y ámbitos institucionales involucrados. Por lo tanto, a la hora de pensar la integración de estas

dimensiones de cara al fortalecimiento de los espacios de participación, se entiende necesario identificar la adecuación, coherencia y sinergias existentes o potenciales entre los diferentes espacios de acuerdo a sus objetivos, estructuras y procedimientos. Esto requiere una caracterización profunda de los espacios de acuerdo a la percepción de los actores participantes, indagando aspectos tales como sus necesidades, problemáticas, intereses y motivaciones. Estos aspectos permitirán establecer un diagnóstico general de situación, y aportarán los insumos clave para diseñar una estrategia de fortalecimiento con acciones concretas de apoyo que sean adecuadas y efectivas.

En suma, el fortalecer la incidencia política de la sociedad civil en temas ambientales implica, en parte, generar una estrategia de fortalecimiento de los espacios de participación vinculados a la gestión ambiental, lo cual presenta un gran potencial integrador y de abordaje transversal para las diferentes líneas de trabajo del proyecto ECCOSUR. Para poder desarrollar una estrategia efectiva en esa dirección, es imprescindible contar con un diagnóstico general de situación, que se logra a través de una evaluación de los espacios de participación en diferentes niveles y etapas. Es imprescindible contar con un trabajo de relevamiento inicial de información que identifique y caracterice de forma general los espacios de participación existentes y las evaluaciones ya realizadas en torno a los mismos (presente informe). En una segunda etapa y a través de enfoques exploratorios se puede generar una caracterización más profunda de estos espacios y de los actores participantes, a fin de obtener más insumos necesarios para diseñar una estrategia de fortalecimiento adecuada y efectiva. Dicha estrategia podrá ser implementada en el tiempo restante de ejecución del proyecto ECCOSUR, buscando la generación de mecanismos que se mantengan más allá en el tiempo.

## **Objetivos**

El objetivo general de la evaluación es generar los insumos necesarios para diseñar una estrategia de fortalecimiento de la participación social en la gestión ambiental, haciendo foco en los espacios de articulación público-privado de políticas ambientales.

Los **objetivos específicos** de la evaluación son:

- Relevar y caracterizar los espacios de participación existentes vinculados a la gestión ambiental en base a información disponible de los últimos dos años; y
- Realizar un diagnóstico de situación de los espacios de participación indagando la percepción de los actores involucrados, a través de entrevistas, reuniones, etc.

La estrategia de fortalecimiento en sí va a estar determinada por los insumos recabados en la evaluación, es decir que se va a diseñar una estrategia adecuada a las problemáticas, necesidades, intereses, etc. de los casos considerados. La estrategia será planteada a través de Planes de Acción que se irán actualizando a medida que se disponga de más información.

Dado que la participación social es un componente transversal del proyecto, se espera que tanto la evaluación como la estrategia de fortalecimiento contribuyan a alcanzar – más a largo plazo - todos los objetivos del proyecto ECCOSUR.

## Objeto de la evaluación

La definición del objeto de evaluación implica determinar qué elementos van a ser considerados durante la evaluación a los efectos de acotar el procedimiento procurando alcanzar los objetivos propuestos y maximizando el aprovechamiento de los recursos disponibles por el proyecto.

En primer lugar se acordó acotar la evaluación de la participación social en la gestión ambiental a aquellos **espacios de participación permanentes ya existentes que están abocados a la articulación público-privada de políticas ambientales**, y a todos los **actores involucrados** en ellos. De esta forma quedan fuera de consideración los procesos participativos tales como: planificación de ordenamiento territorial, de áreas protegidas, etc. y quedan excluidos también los instrumentos de participación vinculados a gestión ambiental tales como: audiencias públicas, puestas manifiestos, evaluación de impacto ambiental, etc. Los aspectos a considerar como objeto de la evaluación se pueden clasificar en tres grupos: Antecedentes, Espacios de participación y Percepción de Actores involucrados. En segundo lugar, se acordó evaluar aquellos **espacios con mayor cercanía al territorio de la Región Este** (Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres), en los cuales la población tiene mayor posibilidad de participar de forma directa.

En cuanto al alcance temporal, se tomó el período 2016-2018 como referencia para utilizar información reciente o actualizada sobre los espacios. Algunos antecedentes son más antiguos pero se utilizaron por tratarse específicamente de la temática de participación en estos espacios.

## Antecedentes

Se consideraron todos los **estudios y evaluaciones ya realizadas respecto a la participación social vinculada a la gestión ambiental de Uruguay**. En estos documentos la evaluación enfatizará sobre:

- Espacios de participación vinculados a la gestión ambiental
- Actores involucrados en esos espacios
- Evaluaciones o estudios específicos de la región Este
- Lecciones aprendidas y recomendaciones
- Necesidades y problemáticas ya identificadas
- Estrategias de fortalecimiento ya implementadas
- Vacíos y accesibilidad de la información

## Espacios de Participación

Se identificarán los espacios de participación permanentes existentes en la Región Este vinculados a la gestión ambiental abocados a la articulación público-privada de políticas ambientales. De estos espacios se indagará en los siguientes aspectos:

- Nivel de participación que promueven
- Objetivos de los espacios
- Flujos de comunicación
- Actores involucrados

- Buenas prácticas o recomendaciones existentes

### **Percepción de Actores Involucrados**

En cada espacio de participación seleccionado se indagará respecto a qué actores están involucrados, y de ellos se realizará una caracterización en base a los siguientes aspectos:

- Afiliación institucional/política/ideológica
- Grado de involucramiento y participación
- Asistencia
- Legitimidad otorgada por los demás actores, intereses en juego, poder de influencia sobre los demás actores y la toma de decisiones
- Relaciones de cooperación y/o conflicto con los demás actores

Por otra parte se explorarán aspectos de la percepción de estos actores en relación a los espacios en los que participan:

- Conformidad
- Problemáticas y Necesidades
- Intereses y Motivaciones

### **ETAPAS DE LA EVALUACIÓN**

En base a los tiempos pautados por el proyecto y los recursos disponibles se entiende **necesario dividir el proceso de evaluación en dos etapas:**

- 1) **Relevamiento de los espacios de participación existentes vinculados a la gestión ambiental en la Región Este y antecedentes de evaluación de dichos espacios.**
- 2) **Caracterización de actores involucrados y relevamiento de su percepción.**

La etapa 1 se realizó en el período Octubre-diciembre del 2018, finalizando con un diagnóstico general de situación a través de una evaluación basada en antecedentes disponibles (presente informe).

La etapa 2 comenzará en el primer semestre de 2019, donde a través de una evaluación profunda se podrá consolidar un diagnóstico más preciso de las problemáticas, necesidades, intereses y motivaciones de los actores involucrados en los espacios de participación.

Los resultados de las etapas 1 y 2 aportarán los elementos necesarios para diseñar una estrategia adecuada de fortalecimiento de los espacios de participación y los actores involucrados. Dicha estrategia se realizará en conjunto con el MVOTMA y se comenzará a implementar durante el segundo semestre del 2019 hasta la finalización del proyecto ECCOSUR.

## DESCRIPCIÓN ETAPA 1

La realización de la Etapa 1 del proceso de evaluación está vinculada a la concreción del objetivo específico 1: *Relevar y caracterizar los espacios de participación existentes vinculados a la gestión ambiental.*

Para ello se realizó una revisión bibliográfica dirigida a identificar:

- Espacios de participación existentes vinculados a la gestión ambiental abocados a la articulación público-privada de políticas ambientales.
- Antecedentes de evaluación de estos espacios, relevando necesidades y problemáticas ya identificadas, propuestas y estrategias de fortalecimiento ya implementadas, lecciones aprendidas y recomendaciones.
- Actores involucrados en estos espacios en los últimos dos años. Se acotó a este período para obtener información lo más actualizada posible.

Se contemplaron:

- *Documentos técnicos e institucionales* tales como organigramas institucionales, planificaciones, sistematizaciones, evaluaciones técnicas, etc.
- *Documentos académicos* tales como tesis, investigaciones y publicaciones científicas.
- *Documentos legales* tales como leyes y decretos donde se crean y definen los espacios de participación.
- *Documentos disponibles de los espacios*, tales como actas, reglamentos, comunicaciones, etc.

La información aportada por estos documentos fue complementada con el conocimiento ya adquirido a partir de la experiencia transitada por parte de los integrantes del equipo técnico del proyecto ECCOSUR, consultas a referentes de DINAMA, DINAGUA, MGAP, ANONG y consultas a investigadores.

## RESULTADOS ETAPA 1

A continuación se indican los espacios locales vinculados a la gestión ambiental en la región Este donde la sociedad civil puede tener participación (Tabla 1). También se muestran los espacios correspondientes a nivel departamental, regional y nacional (más información sobre ellos en Sección Información Adicional).

Con respecto a la multiplicidad de espacios existentes (Tabla 1), Santandreu (2007) identifica que muchos abordan temas similares, comparten los mismos representantes institucionales y en muchos casos, las mismas personas. También indica que temas que se abordan en la COTAOT, la CNA y la COASAS podrían ser abordados en la COTAMA.

Como se puede visualizar en la Tabla 1 y Figura 1, la mayoría de los espacios locales de participación están en los departamentos de Rocha y Maldonado. Asimismo, salvo excepciones, están vinculados de alguna forma a la zona costera, lo que puede marcar la agenda de trabajo y menguar la participación de aquellos más alejados del mar.

Tabla 1. Espacios de participación vinculados a la gestión ambiental a nivel nacional, regional, departamental y local en el Este.

Referente	Ámbito					
	Nacional	Regional	Departamental	Local		
MVOTMA	Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA)	-	-	-		
	Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas (CNA)				Comisión Asesora Específica (CAE):	
					Cerro Verde e Islas de la Coronilla	
					Laguna de Rocha	
					Quebrada de los Cuervos	
					Cabo Polonio	
					San Miguel	
					Laguna Garzón	
	Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS)	Consejos Regionales de Recursos Hídricos:			Comisión de Cuenca:	
					- Cuenca Laguna Merín	Río Cebollatí
						Río Santa Lucía
- Cuenca Río de la Plata y su Frente marítimo					Laguna del Sauce	
				Lagunas Costeras Salobres de Rocha		
Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT)				-		
MGAP	Consejo Agropecuario Nacional (CAN)		Consejo Agropecuario Departamental (CAD)	Mesas Desarrollo Rural:		
				Maldonado		
				Treinta y Tres		
				Lavalleja		
				Rocha Norte		
				Rocha Sur		



Continuación Tabla 1...

Referente	Nacional	Regional	Departamental	Local
MGAP	Consejo Consultivo de Pesca	Consejos Zonales Pesqueros: Consejo Zonal de Laguna Merín (Zona J)	-	Consejos Locales de Pesca:
				La Coronilla - Barra del Chuy
				Piriápolis
				Punta del Este

Las únicas referencias específicas sobre “interacción” entre espacios se encontraron entre la Comisión de Cuenca de Laguna del Sauce y la MDR de Maldonado (en actas); y entre los Consejos Zonales Pesqueros y las CAE (Decreto 115/2018). Este último caso, en principio se daría entre el Consejo de La Coronilla-Barra del Chuy y la CAE de Cerro Verde e Islas de la Coronilla (Figura 1). No se pudo constatar en actas.

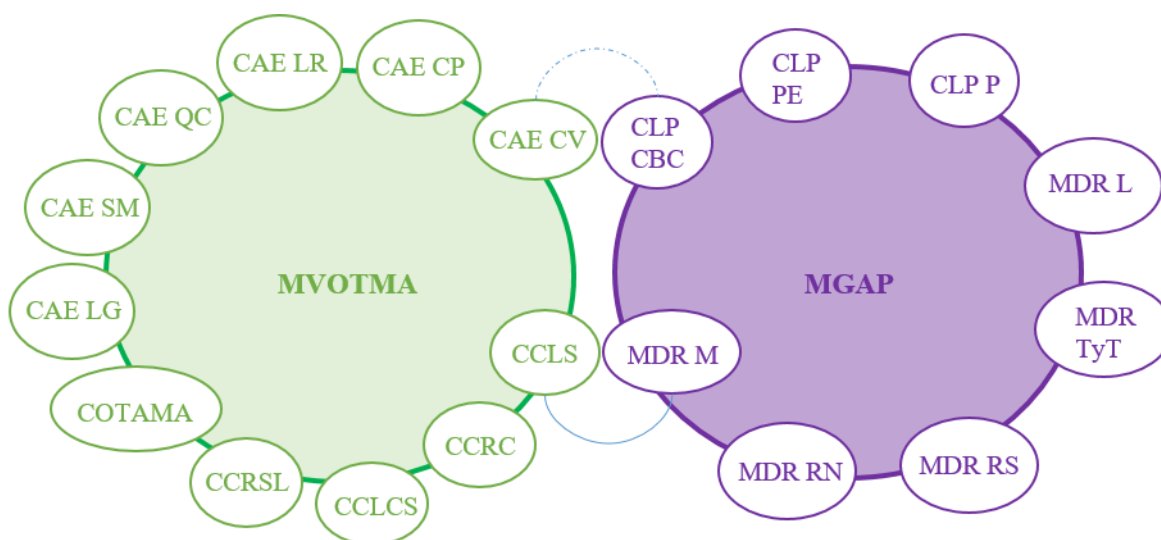


Figura 1. Representación gráfica de los Espacios de participación con mayor cercanía a la Región Este. La línea azul entera indica que existe una interacción entre los espacios; la azul punteada muestra una interacción potencial por normativa. El resto de los espacios fue ubicado de forma arbitraria. CAE: *Comisión Asesora Específica* (CV: Cerro Verde; CP: Cabo Polonio; LG: Laguna Garzón; LR: Laguna de Rocha; QC: Quebrada de los Cuervos; SM: San Miguel); CC: *Comisión de Cuenca* (LCS: Lagunas Costeras Salobres de Rocha; RSL: Río Santa Lucía; RC: Río Cebollatí; LS: Laguna del Sauce); MDR: *Mesa de Desarrollo Rural* (M: Maldonado; RN: Rocha Norte; RS: Rocha Sur; TyT: Treinta y Tres; L: Lavalleja); CLP: *Consejo Local de Pesca* (CBC: La Coronilla y Barra del Chuy; PE: Punta del Este; P: Piriápolis).

Si bien la COTAMA tiene incidencia en el Este, no tiene una bajada local en el territorio. Sería interesante profundizar cómo es el vínculo y comunicación con la región; y si este hecho repercute en la participación de representantes de la región.

Las CAE no tienen presencia en todos los departamentos del Este, lo cual está relacionado con la existencia de áreas protegidas. Cabe mencionar que la CAE del área Laguna Garzón (Maldonado-Rocha) se encuentra en proceso de conformación, con notas enviadas a las instituciones públicas, y con una solicitud desde la Sociedad Civil para que comience a sesionar.

De las cuatro Comisiones de Cuenca con incidencia en el territorio de la Región Este definida, sólo dos sesionan actualmente en el mismo (Río Cebollatí y Laguna del Sauce). La Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía se incluyó en este análisis porque las nacientes del Río Santa Lucía se encuentran en el departamento de Lavalleja, pero en general sesiona en la región metropolitana. Por otro lado, en diciembre de 2018 DINAGUA convocó a organizaciones sociales, productivas e instituciones con presencia activa en el territorio a integrar, en calidad de usuario o sociedad civil, la Comisión de Cuenca de las Lagunas costeras salobres de Rocha. Por tanto, es de esperar que dicha Comisión de Cuenca se conforme durante 2019.

Si bien las Mesas de Desarrollo Rural tienen participación de organizaciones de sociedad civil, en los Consejos Nacional y Departamentales sólo participan representantes de gobierno.

Con respecto a las convenciones de Río, potencialmente todos los espacios locales identificados pueden abordar las temáticas de las convenciones (en los hechos muchos ya lo hacen), así como trabajarlos desde una óptica de integración. Formalmente, los temas relacionados con el Convenio de Diversidad Biológica son tratados en la COTAMA. Los temas de las Convenciones de Cambio Climático y Degradación de Tierras también se tratarían en dicha comisión, si bien no consta en las actas obtenidas.

#### *Antecedentes de evaluación de los espacios de participación vinculados a la gestión ambiental*

La **recopilación de antecedentes de evaluación de los espacios existentes** se enfocó en aquellos con **mayor cercanía al territorio y en los aspectos vinculados a la participación ciudadana**:

- COTAMA.
- CAEs de Cerro Verde e Islas de la Coronilla, Laguna de Rocha, Quebrada de los Cuervos, Cabo Polonio y San Miguel.
- Comisión de Cuenca Laguna del Sauce, del Río Santa Lucía y del Río Cebollatí.
- Mesas de desarrollo Rural de Maldonado, Treinta y Tres, Lavalleja, Rocha Norte y Rocha Sur.
- Consejos Locales de Pesca de La Coronilla - Barra del Chuy, Piriápolis y Punta del Este.

A continuación, para cada espacio seleccionado, se sistematiza la información recabada del análisis de los antecedentes bibliográficos según: descripción, objetivos, tipo y nivel de participación por normativa, tipo y nivel de participación efectivo, actores por normativa de creación (decreto o reglamento), actores efectivos (los que participaron en los hechos y figuran en actas de los últimos dos años), proceso de toma de decisión, registros, lecciones aprendidas y problemáticas ya identificadas.

## 1. COMISIÓN TÉCNICA ASESORA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (COTAMA)

Fue creada en el artículo 10 de la Ley 16.112 (creación del MVOTMA) de 1990, y reglamentada a través del Decreto 261/993 (y modificaciones). Según el Artículo 3 del decreto de creación, la COTAMA se compondrá de: a) el Plenario; b) el Comité Coordinador; y c) la Secretaría Permanente. Sin embargo, el marcado carácter intergubernamental de su estructura motivó que el Comité Coordinador jamás se reuniera y que las actividades de la COTAMA fuesen coordinadas por la Secretaría Permanente (Santandreu 2007).

El reglamento de la COTAMA prevé la realización de dos sesiones ordinarias del Plenario por año, el cual sesiona válidamente independientemente del número de participantes si se cumplieron las formalidades de convocatoria y citación. Esto es: la Secretaría Permanente debe citar por escrito, vía fax o por comunicación personal, con una antelación de cinco días hábiles, salvo aquellas convocatorias que se realicen con carácter de urgente. La citación debe incluir el orden del día, con los comentarios del Presidente del Plenario y de sus miembros (Santandreu 2007).

Preside las sesiones del Plenario el Ministro/a o Subsecretario/a del MVTOMA; en su ausencia, el/la directora/a Nacional de Medio Ambiente. La Secretaría Permanente debe asegurar la continuidad de las actividades del Plenario, para lo que debe preparar las sesiones del Plenario (recibir solicitudes de sesiones extraordinarias, elaborar orden del día, realizar citaciones) y ejecutar sus decisiones (elaborar proyectos de resolución, plan y memoria anual de actividades) (Santandreu 2007).

Dentro de la COTAMA se establecen Grupos de Trabajo (GT). En los últimos dos años han sesionado el de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (SSEE) y el Residuos. Ambos GT fueron creados en 2016. El GT/Residuos fue creado para elaborar el Proyecto Ley de Gestión Integral de Residuos, el cual fue enviado al Parlamento en Junio de 2018. Según actas de sesión, el GT/Biodiversidad y SSEE tiene como objetivo implementar y monitorear el cumplimiento de los eje/metapas propuestos en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y de los acuerdos interinstitucionales e internacionales que correspondieren a su desarrollo.

En la Tabla 2 se presenta la información obtenida sobre los objetivos de la COTAMA, tipo y nivel de participación por normativa y en los hechos, proceso de toma de decisión, registros públicos, actores por normativa y efectivos en los últimos dos años, según actas.

Tabla 2. Algunas características evaluadas de la COTAMA

Objetivos del espacio (Decreto 261/993)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Colaborar con el Poder Ejecutivo, a través del MVOTMA, en la definición de la política nacional de medio ambiente.</li><li>- Cooperar con el MVOTMA, en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente.</li><li>- Actuar como mecanismo de coordinación interinstitucional de las actividades de los organismos públicos con privados que tengan relación o incidencia con la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.</li><li>- Asesorar al MVOTMA o, a través de dicha Secretaría de Estado, al Poder Ejecutivo, en aquellas materias que se le soliciten</li></ul>
---	--

Tipo y nivel de participación por normativa	Participación simbólica o consultiva, nivel consulta y debate (Santandreu 2007) <sup>1</sup>
Tipo y nivel de participación efectivo	Participación simbólica o consultiva, nivel consulta y debate (Santandreu 2007)
Proceso de toma de decisión	El Plenario sesiona válidamente cualquiera sea el número de miembros presentes, y resuelve, si ello fuera necesario, por mayoría simple de miembros presentes. El Presidente del Plenario tendrá doble voto en caso de empate.
Registros públicos (últimos dos años)	Las actas son elaboradas por la Secretaría Permanente, incluyendo los miembros presentes, el orden del día y las decisiones tomadas. Plenarios: 23/06/2016 y 6/11/2017 GT Biodiversidad y SSEE: 6/10/2016, 24/11/2016, 15/03/2018*, 24/05/2018*, 16/08/2018* y 30/08/2018. * Sin publicar, no se tuvo acceso
Actores por normativa de creación	<b>Plenario:</b> Ministro/a, Sub-Secretario/a, Director/a Nacional de Medio Ambiente; Director/a Nacional de Ordenamiento Territorial, un delegado de las comisiones legislativas encargadas de la materia ambiental; de cada uno de los restantes Ministerios y de OPP; del Congreso Nacional de Intendentes Municipales; de la UDELAR; de la CIU y de la CNCS; de la ARU y de la Federación Rural del Uruguay; del PIT-CNT y de las Organizaciones No Gubernamentales vinculadas al ambiente. Cualquier Intendencia puede solicitar participar <b>GT Biodiversidad y SSEE:</b> MVOTMA (DINAMA quien lo coordinará, DINOT, DINAGUA), MGAP, MRREE, MSP, MDN, MINTUR, MEC, SNAACC, Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, Congreso Nacional de Intendentes, UDELAR, ARU, Federación Rural, Administración Nacional de Productores de Leche, ACA, Comisión Nacional de Fomento Rural, ANONG, Red de ONGs ambientalistas, Red Nacional de Semillas Criollas y Nativas y Red de Agroecología. Otras organizaciones e instituciones que “por sus conocimientos o cometidos en la materia fortalezcan el proceso de construcción participativa” pueden ser invitadas
Actores efectivos (últimos dos años)	<b>Plenario:</b> Director DINAMA, técnicos DINAMA, OPP, SNACC, MDN, MIEM, MIDES, MINTUR, MRREE, Congreso de Intendentes, Intendencia de Montevideo, ANCAP, UDELAR, CIU, CNCS, PIT-CNT, Comisión Salud y Medio Ambiente Zona 10, CEGRU, AIDIS, CEMPRE, Retos al Sur, ONU Medio Ambiente <b>GT Biodiversidad y SSEE:</b> Director DINAMA, técnicos DINAMA, DINOT, CC y DINAGUA, SNACC, MDN, MSP, MGAP, MRREE, FC y FADU (UDELAR), IIBCE, INC, SARAS, UNATRA – SUTTA, ACA, Federación Rural, Ecobio Uruguay, Vida Silvestre Uruguay, Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas

Las actas de la COTAMA a las que se accedió para este informe están publicadas en el sitio web del [MVOTMA](#)<sup>2</sup> o fueron solicitadas por correo electrónico a referentes (ver Fuentes Consultadas). Dichas actas permitieron presentar la información sobre los actores efectivos según género (Tabla 3), lo cual aporta mayor información sobre el espacio y sus participantes.

<sup>1</sup> Según Santandreu, la participación simbólica incluye la conciliación, la información y la consulta. Los ciudadanos reciben información y son invitados a emitir una opinión, aunque sin posibilidades de incidir en la decisión final que queda en manos del Estado.

<sup>2</sup> <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-ambiente/comisiones-de-asesoria-y-seguimiento/cotama>

Tabla 3. Actores efectivos de la COTAMA según género de acuerdo a actas disponibles. (-) no se pudo determinar.

Género	N° asistentes	% intervenciones	Instituciones
Mujer	13/23	33.3 %	DINAMA, DINAGUA, IIBCE, Red de Semillas Nativas y Criollas, FC, ACA, MRREE, DINOT, Federación Rural, MGAP, MDN, MIEM, MIDES, SNAACC, IM, Comisión Salud y Medio Ambiente, CEGRU, Cámara de Industrias, UDELAR, AIDIS, ANCAP, Naciones Unidas
	18/30	45.2 %	
	20/36	-	
	13/24	-	
Hombre	10/23	66.7%	DINAMA, DCC, MDN, MSP, FC, MGAP, FADU, OPP, MINTUR, MRREE, MIDES, Congreso de Intendentes, IM, Cámara de Industrias, Cámara de Comercio, CEMPRES, PIT-CNT, Retos al Sur
	12/30	54.8 %	
	16/36	-	
	11/24	-	

A pesar de ser mayoría en número en todas las reuniones, la participación de las mujeres a través de intervenciones fue menor en las dos sesiones que se pudo cuantificar y estuvo concentrada en pocas personas. De las 32 instituciones que figuran en actas, sólo 8 fueron representadas por mujeres y hombres. Catorce sólo tuvieron representación de mujeres y diez sólo tuvieron representantes hombres.

A continuación se listan algunos de los temas tratados en la COTAMA en los últimos dos años, según información disponible:

- conformación del GT de Biodiversidad y SSEE y de Residuos
- áreas temáticas a tratar en el GT de Biodiversidad y SSEE (listado/ mapeo consensuado de ecosistemas; Criterios de prioridades para la protección de ecosistemas, incluyendo listas rojas de ecosistemas; Seguimiento de avances por grupos clave de ecosistemas: humedales, pastizales, bosques, ecosistemas marinos; Restauración de ecosistemas)
- Especies prioritarias para la conservación y listas rojas; Monitoreo de especies clave por su nivel de vulnerabilidad y/o por su uso cinegético; Especies exóticas invasoras
- Bioseguridad y Acceso a los beneficios derivados de la diversidad genética
- Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (COP CBD)
- Propuesta de Indicadores para la Estrategia Nacional de Biodiversidad
- Proyecto de Ley de Gestión Integral de Residuos

*Lecciones aprendidas (tomado de Santandreu 2007):*

En el caso de la COTAMA, la principal fuente de información encontrada fue el trabajo de Alain Santandreu del año 2007. Es un insumo muy rico pero hay que tener presente que puede no reflejar la realidad actual debido al lapso de tiempo desde su publicación.

La COTAMA tiene un enorme potencial no sólo como espacio de consulta y asesoría sino también para la formulación de políticas ambientales (normas técnicas y en las reglamentaciones de leyes).

Las Comisiones y GT deberían orientarse a la formulación de opciones de política, dejando para el Plenario la definición de las políticas ambientales generales.

La pluralidad de instituciones y organizaciones que participan de la COTAMA y su compromiso con la temática ambiental parecerían ser factores determinantes de la vigencia de este instrumento de participación.

Potenciar la COTAMA como un espacio de concertación para temas ambientales, permitiría articular la demanda de participación proveniente de diversos sectores con la necesidad de orientar el desarrollo nacional hacia una concepción de desarrollo sustentable. De esta forma, se evitaría crear nuevos instrumentos.

#### *Problemáticas ya identificadas:*

El análisis de Santandreu (2007) concluye que quienes cuestionan la representatividad de los integrantes de la COTAMA identifican dos tipos de representantes: aquellos que realmente representan a su organización y aquellos que, si bien fueron designados como representantes de sus instituciones, en los hechos no ejercen adecuadamente su función por no lograr una adecuada articulación con su organización o no tener la suficiente capacidad o poder de decisión institucional.

Si bien no fue identificado como una problemática en los documentos con los que ese trabajó para elaborar este informe, a pesar de ser una comisión nacional la COTAMA sólo sesiona en Montevideo.

#### **SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)**

El SNAP, que ya cuenta con más de 10 años de implementación, es un instrumento para la aplicación de la política nacional ambiental. Según sus directrices de planificación, el SNAP “promoverá mecanismos e instrumentos de participación temprana, control social y responsabilidad compartida pero diferenciada. La conservación tiene una función socio-cultural, por lo que la gestión del SNAP se llevará a cabo con la cooperación y la responsabilidad compartida pero diferenciada de los diversos actores involucrados y buscará conciliar el interés general con los derechos e intereses de los actores involucrados”. Su gestión debe apoyarse en la articulación de actores locales y nacionales, públicos, privados y de la sociedad civil y en la concertación de intereses estableciendo mecanismos participativos para la prevención y el manejo de conflictos. Asimismo promoverá un adecuado manejo de la información para asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado (Mejía 2012).

El SNAP fue creado a través de la Ley 17.234 y reglamentado por el Decreto 52/2005. Éste último establece la creación de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas (CNA) (Artículo 17) y de Comisiones Asesoras Específicas (CAE) de cada área protegida creada (Artículo 19).

Como se detalló previamente, este informe aborda la evaluación de las CAE de la Región Este. Una síntesis de la evaluación de la CNA puede consultarse en el Documento de Trabajo N°21 de Santandreu (2010).

Por otro lado, en la tesis de Maestría en Género, Sociedad y Políticas de Clara Píriz (2017) titulada “La madre de las Lagunas. Participación y género en Áreas Protegidas, un estudio de caso” se puede consultar sobre la inclusión de la perspectiva de género en la legislación internacional ratificada por Uruguay, en la normativa nacional relativa a áreas protegidas y en política institucional del SNAP, entre otros aspectos.

## 2 COMISIONES ASESORAS ESPECÍFICAS (CAE)

A la fecha se han conformado 11 CAE en todo el país; 5 de ellas están en el Este (Tabla 1) (SNAP 2018).

A continuación se presentan características generales a todas las CAE, incluyendo objetivos del espacio, tipo y nivel de participación según normativa y efectiva, y actores por normativa de creación de la figura (Tabla 4).

Tabla 4. Algunas características generales evaluadas de las CAE.

Objetivos del espacio (Decreto 52/005)	Las CAE tendrán como cometido, el asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas naturales protegidas que sean incorporadas al SNAP y en particular: - Velar por el cumplimiento de los objetivos y plan de manejo del área protegida, promoviendo las gestiones que considere oportunas a tales efectos; - Asesorar al MVOTMA, sobre el proyecto de Plan de Manejo o Plan Director y sus revisiones, el plan anual de actividades, la memoria del ejercicio y los proyectos de obras y actividades a realizarse en el área, incluyendo la proposición de las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión en el área natural protegida; y, - <b>Oficiar como ámbito de participación de comunidades locales en la gestión del área.</b>
Tipo y nivel de participación por normativa	Participación de tipo simbólica o consultiva; con nivel de consulta y debate (Santandreu 2007)
Tipo y nivel de participación efectivo	En los hechos las CAE se podrían clasificar de participación simbólica o consultiva, pero se entiende que tienen potencialidad de representar un espacio de participación profunda o poder ciudadano con nivel resolución, co-participación y/o co-gestión (Santandreu 2007; 2010)
Actores por normativa de creación (Decreto 52/005)	Delegados del MVOTMA (presidente), MDN; MGAP; Jefatura/s de Policía, intendencias; administrador del AP; propietarios de predios incorporados al área protegida, los pobladores radicados dentro del AP y las ONG ambientalistas con actividad vinculada al área. Cada una de las entidades públicas tendrá un delegado titular y un alterno; los propietarios, los pobladores y las ONG ambientalistas, contarán cada uno con dos delegados, designados por el MVOTMA. La CAE podrá convocar a delegados de actores no previstos en el Decreto 52/005.*

\* Más allá de lo normativo, existe una apertura de todas las CAE a integrar a “invitados”, que son delegados de otras organizaciones públicas o privadas no previstas en la normativa, pero que la propia CAE, a pedido de sus integrantes, invita porque considera que tienen vínculo con el área, por ejemplo MINTUR, UDELAR, otras organizaciones como Ligas de turismo, etc.

#### *Lecciones aprendidas:*

En su tesis de Maestría “Los procesos participativos en la planificación de áreas protegidas de Uruguay como oportunidad para mejorar la implementación de los planes de manejo” Fernández (2018) identifica que las CAE son un instrumento muy importante para la gestión de las áreas protegidas y que durante el proceso de planificación del área protegida se debería buscar su consolidación, legitimación y fortalecimiento. Esto contribuye a una mejor implementación de lo planificado. Para ello recomienda:

- “Utilizar las CAE como punto de partida para el proceso de participación, como espacio para la presentación de avances, y para tratar temas generales del área, atendiendo siempre a la convocatoria y evitando generar o reproducir posibles exclusiones.
- Generar otros espacios de participación en función de las particularidades del territorio, los temas a tratar, las preferencias y necesidades de los actores implicados.” Por ejemplo, grupos de trabajo acotados para la elaboración de programas específicos.

Otro aspecto vinculado que destaca es la moderación y coordinación de las instancias participativas como un rol clave del equipo planificador del SNAP para sostener la participación y el compromiso de los actores.

Con respecto a los Grupos Asesores Locales/CAE, Santandreu (2010) indica que “contar con una instancia de participación integrada con representantes de todos los grupos con interés en el área protegida, contribuye a generar confianza entre los distintos actores (muchos de los cuales no suelen tener un relacionamiento frecuente), ayuda a gestionar conflictos entre los actores y mejora el proceso de toma de decisiones (los acuerdos construidos en forma participativa suelen respetarse debido a que su legitimidad es reconocida por todos)”. Para ello considera necesaria una interpretación flexible de la normativa que permita la incorporación de actores clave.

Por otro lado, resulta relevante: i) mejorar la calidad de la participación pasando de instancias consultivas a instancias de planificación y control social de los procesos locales; ii) mejorar la representatividad de los actores locales, asegurando que las definiciones tomadas serán respetadas; y iii) asegurar la continuidad en la participación de los actores, debido a las dificultades que genera la incorporación de actores nuevos a una dinámica de funcionamiento local ya establecida (vinculadas especialmente al manejo de la información y la confianza generada en el grupo) (Santandreu 2010).

Entre las recomendaciones que realiza Santandreu para mejorar los ámbitos de participación del SNAP figuran aspectos relacionados con:

- la periodicidad de las reuniones de los ámbitos formales;
- la actualización periódica los Mapas de actores, dando cuenta de la dinámica propia de los actores y sus relaciones;



- la participación de los tomadores de decisión (Directores Nacionales, de División, etc.) en momentos específicos de la agenda local para validar el desarrollo de los procesos;
- la identificación de las demandas de capacitación de los actores locales y el consecuente fortalecimiento de sus capacidades. Se plantea que esto podría implementarse a través de un programa nacional de fortalecimiento de capacidades de ONG orientadas a la conservación, a la participación ciudadana y a la administración, que permita que todos los actores con potencial de trabajo en las áreas protegidas manejen los mismos temas y metodología de trabajo;
- el manejo adecuado de los tiempos administrativos y de los mensajes institucionales y/o políticos, ya que esto repercute en la participación de los actores locales y puede estar relacionado con el surgimiento de cuestionamientos y conflictos en torno a las decisiones que se toman e incluso el vaciamiento de los espacios.

#### *Problemáticas ya identificadas:*

Según Santandreu (2010) en la mayoría de las áreas evaluadas las comunidades locales participan en las discusiones relativas al manejo del área protegida, pero no en la toma de decisiones.

A continuación se detalla la información específica de cada CAE en particular. No se pudo obtener información sobre la CAE del Parque Nacional San Miguel.

### **2.1 CAE Cabo Polonio**

*El Parque Nacional Cabo Polonio (Rocha) ingresó al SNAP en Julio de 2009. Posee una gran heterogeneidad de ambientes naturales, que incluye playas arenosas, puntas rocosas, dunas, bosque nativo costero, pequeños humedales, ambientes oceánicos e islas. El componente más destacado es el sistema dunar, que constituye el remanente más extenso de una faja arenosa que se extendía antiguamente a lo largo de nuestra costa. El poblado de Cabo Polonio tuvo su origen en el Siglo XIX, a raíz de la radicación de pescadores artesanales que concurrían al lugar para participar en las loberías zafrales<sup>3</sup>.*

La primera sesión de la CAE fue el 17 de Diciembre de 2010. Según el reglamento proporcionado por el SNAP (ver Fuentes Consultadas), la CAE debería aspirar a reunirse una vez por mes, los segundos viernes de cada mes. La convocatoria será realizada por el MVOTMA, quien preside y tiene la Secretaría de la CAE, al menos diez días antes, a través de carta o correo electrónico e incluyendo orden del día.

La CAE de Cabo Polonio puede sesionar con mayoría absoluta de sus integrantes. El régimen de funcionamiento es público, a menos que se vote lo contrario.

Una vez al año y al final de cada período, la CAE expondrá al público en general los resultados de su gestión, lo efectuado por el Administrador en cuanto al manejo del área, las propuestas, memorias y balance anual y las iniciativas propuestas para el ejercicio que comienza.

<sup>3</sup> <http://www.mvotma.gub.uy/cabo-polonio>

La información sobre cómo se toman las decisiones en esta CAE y los registros públicos recientes se presentan en la Tabla 5.

Con respecto a los actores efectivos (considerando los últimos dos años), no se pudieron determinar ya que no hubo sesiones de la CAE en los últimos tres años, a excepción de una reunión en Octubre de 2018 donde se retomó la actividad. Al momento no hay documentos disponibles sobre dicha sesión. Sobre este aspecto, Santandreu (2010) identifica los siguientes actores vinculados al área protegida: DINAMA y DINOT (MVOTMA), MINTUR, DINARA y RENARE (actual DGRN, MGAP), Intendencia de Rocha, propietarios, pobladores permanentes y temporales, ocupantes ilegales, ONGs Karumbé, Averaves, Aves Uruguay y OCC, FHUCE y FC (UDELAR), consultores independientes, MUNHINA (actual MNHN) y Museo y Jardín Botánico. Cabe especificar que dicho listado de actores incluye los que participaron en instancias locales de planificación del área, y no sólo en la CAE. Por otro lado, es posible que éstos no hayan sostenido su participación hasta la actualidad.

Tabla 5. Algunas características evaluadas de la CAE de Cabo Polonio.

Proceso de toma de decisión	Cada miembro titular tiene un voto; suplentes y alternos tienen voz pero no voto. Se procura adoptar decisiones por consenso. Cuando no hay consenso, el tema se somete a votación, requiriéndose mayoría especial de siete en nueve, siendo al menos uno de los votos de los pobladores y otro de los propietarios. Si hay empate, el MVOTMA tiene voto doble.
Registros públicos (últimos dos años)	Todas las sesiones de la CAE deberán ser documentadas en actas, lo que está a cargo de su Secretaría. Las actas deberán contener información sobre integrantes presentes, los temas tratados, las resoluciones adoptadas, entre otros puntos. Todas las actas deben ser de dominio y conocimiento público. No hay actas de reuniones de los últimos dos años; no hubo sesiones en los últimos tres años

No se presentan los temas tratados en la CAE de Cabo Polonio en los últimos dos años porque no hubo reuniones.

*Lecciones aprendidas:* en los documentos consultados no se hace mención a posibles acciones para mejorar o fortalecer la participación.

*Problemáticas ya identificadas:*

En paralelo al proceso de ingreso de esta área al SNAP se desarrolló la Tesis de Grado en Sociología de Paula Rodríguez (2009). En su tesis se concluye que la inclusión de Cabo Polonio al SNAP es bien recibida por los residentes pero éstos plantean disconformidad con respecto a la gestión que se realizó desde el SNAP, a la forma en que se tomaron las decisiones y a las prioridades que se tuvieron en dicho proceso. También se destaca una percepción de “participación aparente” que los residentes manifiestan a la hora de evaluar el trabajo en conjunto con el SNAP respecto a la inclusión y gestión del Parque Nacional. Se afirma que los pobladores permanentes de Cabo Polonio están interesados en conservar el área, pero también existe una demanda por ser partícipes activos de la sustentabilidad de la misma.

Como se mencionó previamente esta CAE no sesionó por tres años. No se encontró documentación sobre las causas del conflicto pero según notas de prensa estuvo vinculado a la elaboración del plan de manejo del área. La actividad se retomó en Octubre pasado y se publicó el Plan de Manejo del área, en el cual se establece que se fortalecerá el funcionamiento de la CAE, “como apoyo al órgano ejecutivo de Administración, y ámbito de planeamiento participativo” y se creará un Grupo de Trabajo de Seguimiento del plan de manejo, cuya integración estará compuesta según lo designe la propia CAE (MVOTMA 2019).

## 2.2 CAE Cerro Verde e islas de la Coronilla

*El Área de manejo de hábitats y/o especies Cerro Verde e Islas de la Coronilla se encuentra en la franja oceánica del departamento de Rocha. Es un área con elevado grado de naturalidad y una importante variedad de ambientes que sustentan una gran diversidad de especies. La porción terrestre comprende casi 1.700 hectáreas e incluye lomadas y planicies asociadas a dunas costeras, cañadas, puntas rocosas, playas arenosas y distintos tipos de formaciones vegetales. Entre estas se destaca el matorral costero de Cerro Verde y relictos de bosque nativo costero. La porción marina abarca más de 7.000 hectáreas e incluye un complejo de islas oceánicas, entre las que se destacan la isla Verde y la de la Coronilla<sup>4</sup>.*

Esta CAE se constituyó formalmente el 19 de agosto de 2013, mientras que el área protegida, co-administrada entre MVOTMA y MDN, ingresó al SNAP dos años antes (10 de Agosto de 2011).

De acuerdo al reglamento de la CAE disponible en el sitio web del MVOTMA<sup>5</sup>, las reuniones son convocadas por el MVOTMA (presidente) vía correo electrónico (o teléfono), incluyendo orden del día (temas acordados en la reunión previa), documentos a trabajar, listado de invitados según temáticas a tratar. Las reuniones tendrán una frecuencia mensual, los segundos martes de cada mes (de 16 a 19 hrs) en la Coronilla. Serán convocadas con una anticipación de 10 días.

La CAE puede definir sub-comisiones de trabajo, conformadas por integrantes de la CAE e invitados con experiencia en la temática específica. Al menos una vez al año la CAE debe presentar al público general los resultados de su gestión, propuestas y memoria a través de un informe anual.

La información sobre cómo se toman las decisiones en la CAE y los registros públicos recientes se presentan en la Tabla 6.

<sup>4</sup> <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/areas-protegidas/item/10006548-area-de-manejo-de-habitats-y-o-especies-cerro-verde-e-islas-de-la-coronilla-rocha>

<sup>5</sup> <https://mvotma.gub.uy/component/k2/item/10010592-reglamento-cae-area-de-manejo-de-habitats-y-o-especies-cerro-verde-e-islas-de-la-coronilla>

Tabla 6. Algunas características evaluadas de la CAE de Cerro Verde e islas de la Coronilla.

Proceso de toma de decisión	Según su reglamento, la CAE requiere la presencia de la mitad más uno de los miembros plenos para poder tomar resoluciones. En todos los casos se buscará el consenso, pero si éste no es posible se realiza votación, requiriéndose mayoría simple de integrantes para decidir el punto. En caso de empate, el MVOTMA tiene voto doble.
Registros públicos (últimos dos años)	De acuerdo al reglamento de la CAE, la secretaría de la CAE (MVOTMA) realiza un acta de cada sesión, la cual es distribuida para recibir comentarios y luego queda disponible en el sitio web del SNAP. Acta 12 de Diciembre de 2017 (sin publicar) No se encontraron informes anuales de la CAE

De los últimos dos años, sólo se obtuvo un acta de sesión de esta CAE, por medio de solicitud al SNAP (ver Fuentes Consultadas). En la Tabla 7 se indican los actores según género y las instituciones que participaron en dicha sesión.

Tabla 7. Actores efectivos de la CAE de Cerro Verde e islas de la Coronilla según género, de acuerdo al acta consultada.

Género	N° asistentes	% intervenciones	Instituciones
Mujer	7/25	43.4	SNAP, DINARA-MGAP, MINTUR, ONGs y Comisión Turismo de la Coronilla
Hombre	18/25	56.6	SNAP, MDN, SEPAE, Prefectura, Junta Departamental de la Coronilla, Junta Local de la Coronilla, Vecinos de la Coronilla, Club de Pesca y COOAADE

Cabe destacar que, según el acta consultada, más del 50% de las intervenciones de las mujeres fueron hechas por la técnica del SNAP, dando respuestas a consultas. A pesar de esta concentración de las intervenciones, cinco de las restantes seis mujeres presentes hicieron al menos una intervención.

De las instituciones presentes, sólo el SNAP estuvo representado por mujeres y hombres. La comunidad de la Coronilla sólo tuvo representantes hombres (vecinos), así como el MDN, el SEPAE, Prefectura, las Juntas Departamental y Local, el Club de Pesca y COOAADE. En cambio DINARA, MINTUR, las ONG y la Comisión de Turismo de la Coronilla sólo tuvieron representantes mujeres.

A continuación se presentan algunos temas tratados en la sesión de la CAE de Cerro Verde del 12 de Diciembre de 2017. Se indican con asterisco los que se pudo identificar que fueron propuestos por organizaciones de sociedad civil y/o vecinos y vecinas o manifestaron especial interés/preocupación:

- Plan de manejo del área protegida\*
- Control de las actividades dentro del área en temporada en ausencia de plan aprobado\*
- Acciones para disminuir el impacto del Canal Andreoni dentro del área\*
- Necesidad de generar fuerte conexión con otros actores y procesos que ocurren fuera del área protegida\*
- Control de la pesca artesanal, ilegal extranjera y deportiva
- Denuncias por aplicación de plaguicidas fuera del área protegida\*
- Control de especies exóticas invasoras dentro del área\*

- Gobernanza: toma de decisiones
- Tránsito vehicular faja costera
- Contratación de guardaparques\*
- Formación de guías-anfitriones
- Financiación del área protegida

*Lecciones aprendidas:* en los documentos consultados no se hace mención a posibles acciones para mejorar o fortalecer la participación.

*Problemáticas ya identificadas:*

En el acta de la CAE del 17/12/2017 se presentó un punteo de temas planteados por los vecinos de la Coronilla. Aquellos vinculados a la participación, vínculo con la comunidad local y gobernanza se transcriben literalmente a continuación:

- “Referencia al tiempo transcurrido sin reuniones de la CAE y a la culminación del plan de manejo como una esperanza para renovar el sentir de la comunidad de La Coronilla.
- Referencia al compromiso y trabajo realizado por los diversos actores en la elaboración del plan.
- Se plantean una serie de puntos a considerar:

i) Dicotomía entre la visión técnica y de los pobladores. El abordaje de los técnicos - vinculados al área protegida - no contempla las urgencias de una comunidad engañada en las expectativas creadas ante escasos resultados visibles.

ii) Comenzar operativas simples, que mantengan el interés de las personas y sirvan de práctica, para luego hacer rutinas perfeccionadas.”

En el mismo documento un vecino plantea: “Hoy día qué credibilidad tenemos en SNAP o Director de DINAMA cuando se firmaron convenios y no se respetaron. Cuando se cortó la opinión de los vecinos por 34 meses por “ustedes”.

### 2.3 CAE Laguna de Rocha

*El Paisaje Protegido Laguna de Rocha se encuentra sobre la costa atlántica del departamento de Rocha. Ocupa aproximadamente 22.000 hectáreas, que incluye las 7.200 de cuerpo de agua, lomadas, llanuras, la franja costera y parte de la plataforma oceánica. Constituye un importante sitio de alimentación, nidificación y reposo de aves, tortugas, mamíferos y anfibios. La zona oceánica del área es relevante como sitio de cría de especies de peces de valor comercial. En cuanto a la vegetación, en los bordes de la laguna se desarrollan praderas inundables, un bañado salino o cangrejal y juncuales. Desde hace 70 años existe una comunidad de pescadores artesanales en la zona de la barra, que vive de la utilización de los recursos acuáticos del lugar<sup>6</sup>.*

<sup>6</sup> <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/areas-protegidas/item/10006538-paisaje-protegido-laguna-de-rocha-rocha>

El área ingresó al SNAP en Febrero de 2010. Según su reglamento disponible en el sitio web del MVOTMA<sup>7</sup>, la CAE de la Laguna de Rocha es un ámbito de participación y concreción de tareas. Las reuniones son convocadas por el MVOTMA (presidente) vía teléfono, fax o correo electrónico a través de la Secretaría de la CAE (también del MVOTMA), incluyendo orden del día, documentos a tratar, listado de invitados según temáticas a tratar.

Las reuniones tendrán una frecuencia trimestral, aunque se podrán convocar reuniones extraordinarias cuando la relevancia de los temas lo amerite. La fecha y hora de las reuniones trimestrales se fijan en la reunión previa. Se realizan en locales rotatorios. La CAE requiere un quorum de 2/3 de los miembros plenos para resolver temas. Si no se llega al quorum los temas se pueden tratar pero se resolverán en una siguiente reunión.

La CAE puede definir sub-comisiones asesoras y debe realizar al menos una asamblea abierta anual de presentación de memoria y balance al público en general.

La información sobre cómo se toman las decisiones en la CAE de Laguna de Rocha y los registros públicos recientes se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8. Algunas características evaluadas de la CAE de Laguna de Rocha.

Proceso de toma de decisión	La resolución es por mayoría simple, teniendo doble voto el representante de DINAMA si hay empate.
Registros públicos (últimos dos años)	De acuerdo al reglamento de la CAE, el MVOTMA es responsable de que se elabore un acta de cada sesión (contenido mínimo: temas tratados, acuerdos alcanzados y participantes), la cual es distribuida para recibir comentarios y luego queda disponible al público (en el sitio web del área protegida, de las instituciones participantes, etc). Actas: 28/07/2016, 08/12/2016, 23/03/2017, 05/12/2017 y 17/05/2018.

De los últimos dos años, se obtuvieron cinco actas de sesión de esta CAE proporcionadas por el SNAP. Entre los temas tratados figuran los que se listan a continuación. Se indican con asterisco los que se pudo identificar que fueron propuestos por organizaciones de sociedad civil y/o vecinos y vecinas o manifestaron especial interés/preocupación:

- Funcionamiento de la CAE\*
- Situación de tratamiento y procedimientos realizados en torno al camino de la Barra de la Laguna
- Plan de manejo del área protegida
- Presentación del Proyecto de Fortalecimiento de la “Cocina de la barra”\*
- Actividades realizadas en el área protegida y temporadas estivales\*
- Propuestas y proyectos de electrificación de la barra de la Laguna de Rocha\*
- Formación del "subgrupo de trabajo" por la apertura artificial de la barra de la Laguna de Rocha
- Regulación del kitesurf\*
- Regulación de la pesca\*

<sup>7</sup> <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-ambiente/comisiones-de-asesoria-y-seguimiento/comisiones-asesoras-especificas-de-aps/item/10008660-cae-paisaje-prottegido-laguna-de-rocha>

- Monitoreo

En la Tabla 9 se indican los actores según género y las instituciones que participaron en dicho período.

Entre las instituciones participantes en los últimos dos años, DINAMA, SNAP, APALCO, CURE, vecinos y la Intendencia de Rocha llevaron representantes hombres y mujeres. La DINARA y la Fundación Amigos de las lagunas costeras sólo tuvieron representantes mujeres; lo opuesto se dio en el caso de la Alcaldía de la Paloma, la DGRN del MGAP, la Jefatura de Policía y la Comisaría de la Paloma, Prefectura y productores rurales.

En cuanto a la participación efectiva evaluada desde el punto de vista de las intervenciones, las mujeres tuvieron participación relativamente alta, en diferentes reuniones y representando a distintas instituciones.

Tabla 9. Actores efectivos de la CAE de Laguna de Rocha según género, de acuerdo a las actas disponibles con información detallada. (-) no se pudo determinar.

Género	N° asistentes	% intervenciones	Instituciones
Mujer	11/21	39	DINAMA, SNAP, DINARA-MGAP, APALCO, Fundación Amigos de las lagunas costeras, CURE, vecina, Intendencia de Rocha, Dirección de Turismo de Rocha
	7/18	-	
	11/24	39	
	13/30	45.6	
Hombre	10/21	61	DINAMA, SNAP, Intendencia de Rocha, Alcaldía de la Paloma, DGRN-MGAP, Jefatura de Policía de Rocha, Comisaría La Paloma, Prefectura, vecinos de la Barra, productores rurales, APALCO, CURE
	11/18	-	
	13/24	61	
	17/30	54.4	

En el listado de actores que presenta Santandreu (2010) para la Laguna de Rocha se encuentran otros actores como DINOT (MVOTMA), MINTUR, AVLAR, FC, FCS y FVET (UDELAR). Dicho listado de actores incluye los que participaron en instancias locales de planificación del área (no sólo en la CAE); es posible que no hayan sostenido su participación hasta la actualidad.

*Lecciones aprendidas:*

Entre las recomendaciones planteadas en la tesis de Píriz (2017) en función de las características de la CAE de la Laguna de Rocha (ver *Problemáticas ya identificadas*), destaca que es importante que el SNAP promueva la presencia y la participación sostenida de mujeres locales en las

CAE. Para ello es necesario profundizar en: las dificultades que enfrentan las mujeres y los modos posibles de revertir la situación; articular con organizaciones de mujeres en territorio para la generación de conciencia de género en los actores locales; aumentar el número de mujeres delegadas de instituciones y monitorear si esto aumenta la presencia y la participación de mujeres representantes locales; brindar formación en género a funcionarios y funcionarias de modo que puedan introducir cambios en el sistema sexo-género y su estructura de poder; definir con los equipos técnicos asignados a las áreas protegidas, las formas posibles de incluir la dimensión de género y los indicadores y los procesos de monitoreo y seguimiento; así como generar información por sexos para poder realizar análisis de género específico de las áreas, que nutran eventuales ajustes o reformulaciones de políticas, programas y proyectos.

#### *Problemáticas ya identificadas:*

Del análisis de las actas de la CAE, la frecuencia de las reuniones surge como problemática, específicamente la demora en citar la CAE por gestiones internas del SNAP vinculadas a la revisión del plan de manejo presentado. También lo fue la duración de las sesiones de la CAE (se planteó acotarlas a máximo 2 hrs).

En más de un acta se plantea la necesidad de evaluar el funcionamiento de la CAE de Laguna de Rocha. Desde el CURE se planteó “recuperar el espacio de la CAE” para socializar información y reflexionar sobre la misma; y aumentar la frecuencia de las reuniones.

En su tesis de Maestría Píriz (2017) concluye, entre otras cosas, que:

- el proceso participativo de la gestión del área protegida Laguna de Rocha es protagonizado fundamentalmente por hombres, las mujeres han tenido una presencia numérica mucho menor en las reuniones, pero más sostenida;
- las mujeres de la zona no son reconocidas como actor social y no han tenido la oportunidad de participar en algún proceso colectivo que les permita desarrollar su identidad como tales y reconocer sus necesidades e intereses específicos;
- el proceso de gestión del área representa un ejercicio de ciudadanía recortado por un fuerte sesgo de género, por tanto pierde eficacia y no es democrático “en tanto no garantiza a todos sus habitantes el poder participar en el control efectivo de las decisiones colectivas que afectan su propia vida en cuanto miembros de una sociedad más amplia”.

## **2.4 CAE Quebrada de los Cuervos**

*El Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos se emplaza en las serranías del Este, en el departamento de Treinta y Tres. Está conformado por regiones onduladas dominadas por pradera asociada a la ganadería extensiva, que rodean un valle encajonado o “quebrada” de destacada belleza escénica. La quebrada que*



*da nombre al área es un paso muy estrecho del arroyo Yermal Chico que atraviesa la Sierra del Yermal, formando una honda garganta que en algunos puntos supera los 100 metros de profundidad<sup>8</sup>.*

La CAE de Quebrada de los Cuervos sesionó por primera vez el 17 de Diciembre de 2009, poco más de un año después del ingreso del área al SNAP. La Quebrada de los Cuervos fue la primera área que ingresó al SNAP.

Según su reglamento disponible en el sitio web del MVOTMA<sup>9</sup>, la convocatoria de la CAE la realiza el MVOTMA (quien preside la CAE) por carta o correo electrónico a través de la Secretaría de la Comisión a cargo del MVOTMA, incluyendo: orden del día, documentos a tratar, listado de invitados. Se realizarán reuniones trimestrales, estableciendo un calendario anual de funcionamiento. Las sesiones ordinarias de la CAE requieren mayoría simple de los integrantes formales de la CAE.

La información sobre cómo se toman las decisiones en la CAE de Quebrada de los Cuervos y los registros públicos recientes se presentan en la Tabla 10.

Tabla 10. Algunas características evaluadas de la CAE de Quebrada de los Cuervos.

Proceso de toma de decisión	Para las resoluciones de la CAE, cada integrante tiene un voto y las decisiones se procurarán tomar por consenso. En caso de votación se decidirá por mayoría simple y el MVOTMA tendrá doble voto cuando sea necesario para definir.
Registros públicos (últimos dos años)	Según su reglamento, todas las sesiones de la CAE deben ser documentadas en Actas, por la secretaría responsabilidad del MVOTMA. Los contenidos mínimos son los temas tratados y resoluciones. Se llevará un registro de Actas y a su vez la misma podrá ser de dominio público (sitio web del área protegida y de sus instituciones integrantes). Acta: 16/10/2018. La CAE no sesionó por dos años y tres meses hasta octubre pasado. Al menos una vez al año, durante el final del periodo la CAE deberá exponer al público general los resultados de su gestión y de lo efectuado en el manejo del área, propuestas, memoria y Balance Anual, entre otros. No se encontraron dichos documentos

De los últimos dos años, sólo se obtuvo un acta de la CAE, proporcionada por el SNAP. Esto se debe a que la CAE de Quebrada de los Cuervos no sesionó por dos años y tres meses; retomó su actividad en Octubre de 2018. Temas tratados en dicha sesión:

- propuesta de ampliación del Paisaje protegido Quebrada de los Cuervos y condiciones de uso
- gestión y gobernanza del área protegida
- ingreso de predios al área protegida
- revisión del plan de manejo del área protegida
- Requerimientos comunitarios (políticas financieras diferenciales para el fomento de la producción responsable ambientalmente; generación de líneas de investigación en prácticas agroecológicas y manejo de suelos; apoyo técnico específico y multidisciplinario para la revalorización de la cadena

<sup>8</sup> <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/areas-protegidas/item/10006528-paisaje-protegido-quebrada-de-los-cuervos-treinta-y-tres>

<sup>9</sup> <https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10010582-reglamento-cae-paisaje-protegido-quebrada-de-los-cuervos>

de valor de la producción local; campaña de sensibilización sobre los transgénicos y el uso de plaguicidas; distribución de semillas)

- centro ecológico en el Infiernillo

Todos los temas fueron consultados y comentados por los representantes de la sociedad civil, manifestando su interés.

En la tabla 11 se indican los actores según género y las instituciones que participaron en la sesión de Octubre de 2018.

Tabla 11. Actores efectivos de la CAE de Quebrada de los Cuervos según género, de acuerdo al acta consultada.

Género	N° asistentes	% intervenciones	Instituciones
Mujer	11/29	27.2	Vecinas, SNAP, INC, MGAP, MINTUR
Hombre	18/29	72.8	Vecinos, ONG Pindó Azul, SNAP, Intendencia Treinta y Tres, DINAMA, INC, MND

En este caso, basado en la información de una reunión, la inequidad de género se ve reflejada tanto en el número de representantes como en el número de intervenciones por género.

En el listado de actores que presenta Santandreu (2010) para la Quebrada de los Cuervos, figuran otros actores como DINOT, INIA, DINAMIGE-MIEM, Bomberos de Treinta y Tres, propietarios, Comisiones de Fomento escolares, la Cooperativa de Quebrada de los Cuervos, Vida Silvestre Uruguay, Aves Uruguay, MAMSUR, Caubá, grupos de interés en turismo y el MNHN. Dicho listado de actores incluye los que participaron en instancias locales de planificación del área (no sólo en la CAE); es posible que no hayan sostenido su participación hasta la actualidad.

#### *Lecciones aprendidas:*

Santandreu identificó que los propietarios de predios vinculados a la Quebrada consideran que deben ser tratados como “socios estratégicos” en el proceso de implementación y gestión del área protegida y no sólo como “invitados a las reuniones”. Según el investigador, esto amerita el desarrollo de una estrategia específica de relacionamiento más allá de las actividades de consulta (Santandreu 2010).

#### *Problemáticas ya identificadas:*

En 2010 se evidenciaba “cierto cansancio a nivel de los actores involucrados” por diferentes razones, entre ellas: falta de ejecución, no poder alcanzar expectativas concretas o la participación de propietarios particulares en un ámbito formal de toma de decisión (Santandreu 2010).

Como se mencionó previamente esta CAE no sesionó por dos años y tres meses. Según información recabada en notas de prensa, en el 2017 la aprobación de un emprendimiento de extracción de piedra caliza localizado 2km al sur del área protegida y al borde de la zona adyacente motivó la retirada de los vecinos y colectivos de la CAE como forma de oponerse al proyecto y a los procesos de toma de decisión del área. En el 2018 los vecinos y colectivos elevaron una petición a la DINAMA para reconsiderar la autorización ambiental, así como para revisar los límites del área protegida. Previamente los vecinos y colectivos del área habían denunciado públicamente los avances de las empresas forestales en zonas de amortiguación y la falta de garantía de las autoridades para dar cumplimientos a los objetivos de conservación del área protegida.

### **3. COMISIONES DE CUENCA Y ACUÍFEROS**

La Ley 18.610/009 Política Nacional de Aguas en su Capítulo VI Participación establece que la participación es el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio (Artículo 18). Asimismo, afirma que los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan (Artículo 19).

Desde la reglamentación de la Ley 18.610 (2012), en Uruguay existen los siguientes ámbitos tripartitos de participación y articulación para la planificación, gestión y control de los recursos hídricos: la COASAS (nivel nacional), los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRHH) (nivel regional) y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos (nivel local). Según el Plan Nacional de Aguas (MVOTMA 2017) “se consideran instalados los tres CRRHH<sup>10</sup> y diez [actualmente once] comisiones de cuencas y acuíferos<sup>11</sup>, en consecuencia, existen espacios de articulación y coordinación legítimos, colectivos y participativos en torno a los recursos hídricos que permite potencialmente realizar un cruce de políticas territoriales relacionados con los recursos hídricos en particular y naturales en general.”

A continuación se presentan características generales a todas las Comisiones de Cuenca, incluyendo objetivos del espacio, tipo y nivel de participación según normativa y efectiva, y actores por normativa de creación de la figura (Tabla 12).

---

<sup>10</sup> Río Uruguay, Laguna Merín y Río de la Plata y Frente Marítimo.

<sup>11</sup> Río Santa Lucía, Laguna del Sauce, Laguna del Cisne, Río San Salvador, Arroyo San Antonio y Acuífero Salto-Arapey, Río Tacuarembó, Acuífero Guaraní, Río Cuareim, Río Yí, Río Cebollatí y Río Negro.

Tabla 12. Algunas características evaluadas de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos.

Objetivos del espacio (Decreto 258/013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaborar activamente en la formulación y ejecución del Plan de Recursos Hídricos para la Cuenca o Acuífero, de conformidad con las directrices impartidas por el CRRHH respectivo o la DINAGUA;</li> <li>- Vincular al Poder Ejecutivo con los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas;</li> <li>- Asesorar y colaborar con el CRRHH correspondiente y al MVOTMA en la gestión local de los recursos naturales;</li> <li>- <b>Propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana;</b></li> <li>- Emitir opinión de oficio o a solicitud de la autoridad competente acerca de los criterios para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos de la cuenca o acuífero y para el cobro por su uso, así como también sobre proyectos de uso de recursos hídricos susceptibles de generar impacto en el territorio</li> <li>- Elaborar y elevar a consideración del CRRHH correspondiente criterios de administración de conflictos por el uso de los recursos hídricos de la Cuenca o Acuífero.</li> </ul>
Tipo y nivel de participación por normativa	Las comisiones de cuenca se definen como órganos consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo a la gestión de los CRRHH. Por tanto representan espacios de participación simbólica o consultiva, con un nivel de participación de consulta y debate según Santandreu (2007)
Tipo y nivel de participación efectivo	En los hechos las Comisiones de cuenca se podrían clasificar como de participación simbólica, pero, de acuerdo al marco legal vigente, se entiende que deberían ser un espacio de participación profunda o poder ciudadano con nivel resolución, co-participación y/o co-gestión
Actores por normativa de creación (Decreto 258/013)	<p><b>Gobierno:</b> MVOTMA, MGAP, otros Ministerios con actividad o injerencia en la Cuenca, Intendencias y Municipios vinculados al territorio de la Cuenca. Podrían participar otros actores con presencia activa en el territorio.</p> <p><b>Usuarios:</b> instituciones productivas sectoriales y/o entidades públicas y privadas con presencia activa en el territorio, que utilicen con cualquier destino los recursos hídricos de la cuenca.</p> <p><b>Sociedad Civil:</b> instituciones técnicas o de enseñanza, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones gremiales, con interés y/o actuación en la temática de los recursos hídricos en el territorio de la Cuenca y presencia activa en el territorio.</p>

Los usuarios y sociedad civil están legitimados por el Artículo 47 de la Constitución de la República y por la Ley 18.610 Política Nacional de Aguas para participar en todas las instancias de planificación, gestión y control de Recursos Hídricos. Los interesados en integrar una Comisión de Cuenca representando a Usuarios o Sociedad Civil deben presentar su candidatura elevando una nota al Director de la DINAGUA detallando: i) interés, grado y características de su representatividad; ii) antecedentes de trabajo relacionados a los recursos hídricos y iii) presencia activa en el territorio. El MVOTMA propondrá al Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondiente la nómina de instituciones seleccionadas para participar en calidad de Usuarios y Sociedad Civil.

*Lecciones aprendidas* (tomadas del informe del Coloquio sobre Comisiones de Cuenca):

En el Coloquio sobre Comisiones de Cuenca del proceso Decí Agua<sup>12</sup> (2016a), único antecedente encontrado de evaluación de estos espacios, se destacó el proceso de aprendizaje de los últimos 10 años y

<sup>12</sup> Deliberación Ciudadana sobre el Agua (Decí Agua) fue un mecanismo de participación ciudadana que colaboró con el proceso de diálogo y aportes al Plan Nacional de Aguas. El proyecto fue desarrollado por un equipo

que las comisiones deberían ser resolutivas (es decir, que puedan tomar decisiones y no sólo asesorar) y proactivas (poder planificar y actuar).

El funcionamiento de las Comisiones de Cuenca es estratégico para la sociedad civil. Asimismo, ésta debería participar de forma organizada (plantear preguntas, ideas o propuestas concretas y comunes) y asesorada para que la participación sea realmente fuerte y genere la presión suficiente.

También se planteó la importancia de sostener la participación a nivel individual (especialmente en comisiones grandes donde hay un gran recambio de participantes), ya que es la forma en cual se puede mantener el conocimiento relacionado a la gestión misma del espacio y de cómo resolver o sortear dificultades (memoria del espacio).

Algunas comisiones necesitan un período de maduración, tienen que pasar muchas reuniones para aceptar el diálogo entre los participantes y entenderse. Se debe evitar caer en intervenciones sobre “anécdotas que no van a ningún lado”.

Frente a los cambios de gobierno y de sus representantes, las Comisiones deberían planificar a largo plazo, para no empezar de cero cada vez.

Los aciertos de una comisión se pueden trasladar a las otras (ejemplo, creación de subcomisiones en la Comisión de Laguna del Cisne fue trasladada a la de Laguna del Sauce por participantes comunes).

#### *Problemáticas ya identificadas:*

En el Coloquio sobre las comisiones de cuenca (Decí Agua 2016a) se identificaron dificultades a nivel interinstitucional para trabajar de forma articulada, que la secretaría técnica tiene recursos humanos limitados y que es necesario nivelar las capacidades de los integrantes, por ejemplo para poder interpretar y discutir documentación técnica. Esto es abordado en el PROGRAMA 09/2 del Plan Nacional de Aguas, que busca el fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los CRRHH y de las Comisiones de Cuenca y Acuífero. En este sentido, el Panel Ciudadano de Decí Agua (2016b) recomendó, entre otros puntos:

- Mejorar los canales de acceso a la información y la comunicación sobre el trabajo de las comisiones. Promover el apoyo de los medios de comunicación en la difusión de las actividades, contenidos y resultados de las Comisiones de Cuencas.
- Garantizar un mínimo de seis reuniones anuales.
- Dar estabilidad a las personas que trabajan en las Comisiones para lograr un trabajo coordinado y progresivo.
- Entregar los informes y las propuestas de las Comisiones a los diferentes organismos, y que tengan una devolución en tiempo y forma.

---

interdisciplinario de la UDELAR y se basó en la conformación de un Panel Ciudadano integrado por ciudadanos/as que analizaron la propuesta del Plan Nacional de Aguas. Entre otras actividades, el proyecto organizó un Coloquio sobre el funcionamiento de las comisiones de cuenca con referentes de DINAGUA, DINAMA, CNDAV y CURE.

- Promover la descentralización de la gestión de las Comisiones de Cuencas, creando las secretarías locales de cuencas, para que las propias localidades definan las prioridades de la agenda.
- Instituir procedimientos de evaluación de la gestión de las Comisiones de Cuencas y analizar la representatividad de la sociedad civil.
- Generar otros espacios de participación ciudadana acompañando el trabajo de las Comisiones de Cuencas (metodologías deliberativas para analizar los temas que las comisiones trabajan y realizar propuestas locales).

También se planteó que las Comisiones han dedicado mucho tiempo y esfuerzo al diagnóstico, y no se han tomado medidas o implementado acciones suficientes.

Según una participante del Coloquio, se hizo una evaluación de cómo estaban funcionando las Comisiones de Cuenca pero el estudio no fue presentado en los Consejos ni en las Comisiones, no hubo devolución a pesar del tiempo destinado y el interés de conocer un análisis independiente y objetivo (Decí Agua 2016a).

### **3.1 Comisión de Cuenca Laguna del Sauce (CCLS)**

La CCLS, primera comisión de cuenca del país, se conformó en Diciembre de 2010 por Decreto Presidencial (Asunto 118/2010) MVOTMA con el objetivo de asesorar a la autoridad competente para la formulación del Plan de Gestión Integrada para la Cuenca de la Laguna del Sauce. Allí también se indica que la CCLS funcionará como ámbito de coordinación, participación y seguimiento de dicho Plan.

La CCLS es convocada y coordinada por el MVOTMA, mientras que la Intendencia de Maldonado oficia de Secretaría y brinda el local y la logística para el correcto funcionamiento de las sesiones.

Según su reglamento de funcionamiento disponible en sitio web del MVOTMA<sup>13</sup>, la CCLS sesiona en las fechas pautadas por los Delegados con un quórum mínimo de al menos un integrante (titular o alterno) del MVOTMA y al menos 3 integrantes más de distintas Organizaciones que integran la CCLS: MGAP, OSE, Intendencia de Maldonado, usuarios, sociedad civil y sector académico.

La CCLS tiene dos sub-comisiones: de monitoreo (conformada por OSE-UGD y la academia) y control (conformada por academia, los usuarios y el nivel político local) (Beder y colaboradores, 2013).

La información sobre cómo se toman las decisiones en la CCLS y los registros públicos recientes se presentan en la Tabla 13.

---

<sup>13</sup> <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-aguas/consejos-regionales/consejo-regional-de-recursos-hidricos-para-la-cuenca-del-rio-de-la-plata-y-frente-maritimo/comision-de-cuenca-de-la-laguna-del-sauce>

Tabla 13. Algunas características evaluadas de la Comisión de Cuenca de Laguna del Sauce.

Proceso de toma de decisión	Los acuerdos generados en esta comisión son por consenso de todos los presentes en la sesión.
Registros públicos (últimos dos años)	Actas: 18/02/2016, 14/04/2016, 26/05/2016, 21/07/2016, 12/09/2016, 23/11/2016, 29/03/2017, 06/07/2017, 31/08/2017, 19/10/2017, 6/12/2017 Se encontró un documento AVANCES de ACTIVIDADES (años 2011/13 y PROPUESTA 2014).

De los últimos dos años, se obtuvieron once actas de sesiones de la CCLS, las que están disponibles en el sitio web del MVOTMA<sup>13</sup> o fueron proporcionadas por la DINAMA. A continuación se listan algunos temas tratados por la CCLS en dicho período (\* indica temas propuestos, comentados y/o de interés manifiesto en actas por parte de representantes de la sociedad civil):

- Monitoreo OSE-DINAMA-CURE sobre evolución y estado de situación de la calidad del agua de la laguna.
- Monitoreo de floraciones algales\*
- Taller sobre recuperación de sistemas eutróficos
- Contratación de guardaparques
- Seguimiento del plan de acción y sus medidas (Instalación de zona de amortiguación-buffer; regularización de permisos de extracción, almacenamiento y uso de agua superficial y subterránea; manejo de niveles de la laguna, entre otras)\*
- Medidas cautelares e Instrumento de Ordenamiento Territorial de la laguna\*
- Consultoría en Evaluación Ambiental Integrada
- Estrategia de Comunicación para la CCLS
- Proyecto de ley de jurisdicción de la laguna
- Protocolo de denuncias de la Intendencia de Maldonado
- Plan Nacional de Aguas\*
- Fraccionamientos\*
- Planificación Estratégica del Municipio de Pan de Azúcar
- Estimación de cargas difusas en la cuenca de la laguna
- Trabajo de la SFR de Pan de Azúcar en la cuenca\*
- Construcción del plan de cuenca de la Laguna
- Llamado MGAP a proyecto de asistencia técnica de implementación de medidas del Plan de Acción de la Laguna
- Saneamiento de La Capuera\*
- Presentación del Proyecto ECCOSUR

En la tabla 14 se indican los actores según género y las instituciones que participaron en dichas sesiones.

Tabla 14. Actores efectivos de la Comisión de Cuenca de Laguna del Sauce de acuerdo a las actas disponibles.

Género	Instituciones
Mujer	DINAMA, DINOT, DINAGUA, Intendencia de Maldonado, concejal, SNAACC, SFR Pan de Azúcar, Junta Departamental, CURE
Hombre	DINAMA, DINAGUA, CURE, UVPB, DGDR-MGAP, Capuera, OSE, OSE-UGD, Intendencia de Maldonado, Edil, SFR Pan de Azúcar, Prefectura de Punta del Este, Junta Departamental, ALASAU

En la mayoría de las actas no están claramente indicados los nombres de todos los asistentes por lo que no se pudo realizar el análisis de asistencias e intervenciones por género. Sólo se pudo determinar que la DINAMA, DINAGUA, la Intendencia de Maldonado y Junta Departamental, la SFR de Pan de Azúcar y el CURE llevaron tanto representantes hombres como mujeres a esta Comisión.

*Lecciones aprendidas:*

Según integrantes de la CCLS la Comisión tiene una agenda marcada, un funcionamiento regular y una participación bastante fuerte. Esto puede estar relacionado con el hecho de que se percibe que la agenda la conforman entre todos de acuerdo al interés de quienes participan y de que existe “una columna vertebral que es el Plan de Gestión de la Laguna del Sauce”.

Entre las recomendaciones planteadas en el trabajo “Agua potable en Maldonado: aportes para la gestión en la cuenca de Laguna del Sauce” realizado en el marco del Taller III de la LGA (Beder y colaboradores 2013) se destacan:

- Implementar un sistema flexible de ingreso, que integre mecanismos de evaluación y renovación periódicas que procure mantener la representatividad de todos los grupos y la memoria del proceso;
- Diseñar diferentes mecanismos de discusión y consenso, para asegurar una participación equilibrada;
- Fomentar el rol activo de la sociedad civil y la población en general, en el contralor, monitoreo y fiscalización;
- Capacitación y actualización sobre la gestión ambiental para tomadores de decisión, la población, academia y técnicos;
- Promover la asociatividad entre todos los usuarios de la cuenca de Laguna del Sauce para generar participación de diferentes sectores;
- Implementar diferentes estrategias de comunicación tanto al interior como al exterior de la comisión.

La Medida 12 del plan de Acción trata sobre participación comunitaria; es de carácter permanente por lo que debe existir durante todo el proceso. Para ello es necesario identificar a los verdaderos actores e incentivar su participación.

*Problemáticas ya identificadas:*

Existen algunas tensiones entre la academia y la sociedad civil con las instituciones tomadoras de decisión y entre las propias organizaciones de la sociedad civil. Dichas tensiones se dan principalmente por la



superposición de competencias, roles no definidos y temor a liderar procesos de cambios ante posibles consecuencias políticas y sociales adversas (Beder y colaboradores, 2013).

Algunos de los actores señalan la necesidad de transformar la Comisión de asesora a ejecutora y explicitan la necesidad de una mayor conexión entre los lineamientos que se generan en la Comisión y la adopción de medidas por parte de los diferentes actores (Beder y colaboradores, 2013).

Los participantes del Coloquio sobre Comisiones de Cuenca (Deci Agua 2016a) identificaron los siguientes desafíos: La Comisión de Cuenca no llega a la población de buena forma con su comunicación y eso ha generado problemas, por ejemplo cuando hubo problemas de floraciones algales (se está trabajando en un plan de comunicaciones entre el MVOTMA, el CURE y la Intendencia de Maldonado).

La Comisión no tiene recursos para implementar acciones, estudios (monitoreo biológico, monitoreo de transporte de nutrientes) y la gestión misma de la Comisión, lo que queda sujeto a la disponibilidad de recursos de las organizaciones y convenios comunes y esfuerzos personales. Por tanto la sustentabilidad de las acciones está en cuestionamiento (Beder y colaboradores, 2013).

Casi no hay participación de productores y actores vinculados al sector servicios y turismo (Beder y colaboradores, 2013). En actas se registró la baja asistencia de población local a las reuniones donde se discuten aspectos del plan local de OT como un asunto a abordar.

Desde la CCLS se solicitó apoyo al proyecto ECCOSUR en los siguientes ejes:

- 1- Instrumento de Ordenamiento Territorial, cuya elaboración se encuentra estancada y no se han tenido discusiones al respecto.
- 2- El Plan local de cuenca, cuya elaboración comienza en los próximos meses liderada por MVOTMA.
- 3- La participación de la sociedad civil en la CCLS.
- 4- El Plan de comunicación de la Comisión

### **3.2 Comisión de Cuenca Río Santa Lucía (CCRSL)**

La Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía fue creada por Decreto N° 106/013 como órgano consultivo, deliberativo, asesor y de apoyo del Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo en territorio correspondiente a la cuenca, siendo un espacio de articulación y participación de los diferentes actores locales con presencia activa en el territorio. En ocasiones Comisión y Consejo sesionan en conjunto.

El Poder Ejecutivo ha considerado estratégica la creación de la CCRSL (junto a las del río Negro y del Acuífero Guaraní) por la importancia que revisten a nivel nacional (Plan nacional de aguas 2016). Por ello, en el decreto de creación de esta Comisión se establece que tendrá una Secretaría Técnica y el apoyo de las unidades técnicas de los Ministerios, entes y unidades descentralizadas que se establezcan, así como de las Intendencias (Artículo 8). La Secretaría Técnico-Administrativa finalmente establecida en el

reglamento de funcionamiento de la Comisión<sup>14</sup> depende del Presidente de la CCRSL y está conformada por un Coordinador y un Administrativo, ambos cargos designados por DINAGUA.

La Comisión es presidida, convocada y coordinada por el MVOTMA, a través de la DINAGUA. Su sede es la de DINAGUA pero puede sesionar válidamente en cualquier localidad del territorio de la cuenca. El orden del día de las sesiones debe ser informado a los integrantes de la CCRSL con una antelación de 20 días, vía correo electrónico o fax para su previo análisis. Conjuntamente, se deberá enviar la documentación de apoyo de los temas a tratar. Los miembros de la Comisión pueden proponer al Presidente otros temas de interés para incorporar al orden del día con 10 días de anticipación a la sesión correspondiente.

La CCRSL puede sesionar válidamente con la presencia de la mitad más uno de sus miembros, debiendo necesariamente contar con la presencia de al menos un delegado de cada uno de sus órdenes. Si a la hora fijada para la sesión no se alcanza dicho quórum, el mismo se formará una hora más tarde con la presencia de un tercio de los miembros, con al menos un delegado de cada uno de sus órdenes.

El reglamento de funcionamiento de la CCRSL, disponible en el sitio web del MVOTMA, establece las siguientes competencias de los miembros de la Comisión: a) Asistir a las reuniones de forma presencial o por videoconferencia; y b) Participar activamente en las reuniones o grupos de trabajo a conformarse entre sesiones. La no asistencia injustificada de uno de los miembros a tres sesiones consecutivas llevará a la pérdida de la calidad de miembro de la institución.

La información sobre cómo se toman las decisiones en la CCRSL, los registros públicos recientes y los actores efectivos de los últimos dos años se presentan en la Tabla 15.

Tabla 15. Algunas características evaluadas de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía.

Proceso de toma de decisión	Las decisiones de la Comisión son adoptadas por consenso. Si no hay consenso sobre un tema, el mismo será tratado en la próxima sesión. De no lograrse el consenso en la sesión siguiente, se decide por mayoría de dos tercios de votos de los miembros presentes. La CCRSL podrá pasar a cuarto intermedio cuando lo considere necesario. En presencia del titular los suplentes tendrán voz pero no voto, recayendo el derecho a votar exclusivamente en el titular, y su asistencia no será computada a los efectos del quórum necesario para las decisiones que tome la Comisión. En caso de inasistencia de los titulares, los suplentes podrán actuar en su lugar
Registros públicos (últimos dos años)	Toda decisión tomada por la CCRSL deberá estar registrada en un acta. Se debe dejar constancia en actas si algún miembro no está de acuerdo con la decisión. Acta: 23/08/2016
Actores efectivos (últimos dos años)	<b>CCRSL:</b> DINAGUA, OSE*, FAGRO, FING, FC* (UDELAR), Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía, INIA*, Comisión Nacional en Defensa para el Agua y la Vida*, Redes Amigos de la Tierra*, Programa Uruguay Sustentable, MGAP*, MND, Intendencia de Montevideo*, Intendencia de San José*, Intendencia de Florida, Agenda Metropolitana, SFR Barra de Tala, Conaprole, Federación Rural*, INALE, Sociedad de Productores de Leche de Rodríguez, Asociación Nacional de Productores de Leche* <b>CRRHH:</b> MRREE, Intendencia de Colonia, MINTUR, CIU, UVPB

\* La institución también integra el Consejo Regional.

<sup>14</sup> <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-aguas/consejos-regionales/consejo-regional-de-recursos-hidricos-para-la-cuenca-del-rio-de-la-plata-y-frente-maritimo/comision-de-cuenca-del-rio-santa-lucia>

En el relevamiento realizado para este trabajo se encontró un acta de sesión de los últimos dos años, la cual está disponible en el sitio web del MVOTMA<sup>15</sup>. Entre los temas tratados en dicha reunión figuran:

- presentación del documento Plan Nacional de Aguas
- cobro por el uso de agua para producción agropecuaria e industrial
- circulación de actas y grabaciones de las últimas sesiones de la CAE
- exigencia de que la actividad de extracción de arena sea pasible de evaluación de impacto ambiental ante la DINAMA y que no sean calificados como del Grupo B.

Todos los temas fueron consultados y comentados por los representantes de la sociedad civil, manifestando su interés.

En dicha reunión sesionaron en conjunto el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo y la CCRSL, por lo cual en la Tabla 15 se presentan todos los actores discriminando por espacio pero sin duplicar. Dicha acta disponible no contiene la lista total de asistentes y no identifica a los representantes de las instituciones miembro, por tanto no fue posible realizar un análisis por género.

Las nacientes del Río Santa Lucía se encuentran en el departamento de Lavalleja, pero no hubo representantes de dicho departamento en esta reunión (sí hubo asistencia de la Intendencia de Lavalleja en reuniones previas).

*Lecciones aprendidas:* en los documentos consultados no se hace mención a posibles acciones para mejorar o fortalecer la participación.

*Problemáticas ya identificadas:*

Los participantes del Coloquio Deci Agua indicaron que las reuniones de la CCRSL son semestrales, por lo que pasa mucho tiempo entre reunión y reunión y en el medio no se sabe que sucede con los planteos realizados. No hay respuestas a lo que se plantea por escrito.

Se percibe que es una comisión muy grande, que se reúne poco, por lo cual es muy difícil poder participar (“cada uno quiere levantar la mano y no da el tiempo”), poder generar una comunicación efectiva y entendimiento entre los integrantes. Los espacios de discusión e intercambio son pocos (“mucha presentación”).

Asimismo, en los registros de la última sesión disponible, integrantes de Asamblea por el Agua-Colectivo Espika, reclaman la circulación de actas de las últimas dos sesiones de la CCRSL y las respectivas grabaciones.

Representantes de sociedad civil en la Comisión consideran que las resoluciones de los Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca deben ser vinculantes.

---

<sup>15</sup> <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-aguas/consejos-regionales/consejo-regional-de-recursos-hidricos-para-la-cuenca-del-rio-de-la-plata-y-frente-maritimo/comision-de-cuenca-del-rio-santa-lucia>

Tanto los vecinos, los usuarios, la Asamblea del Río Santa Lucía y el Colectivo Espika han denunciado en ámbito de la Comisión, con videos e imágenes satelitales, incumplimientos de las medidas del Plan de Acción para la Protección del Agua en la Cuenca del Santa Lucía pero manifiestan que no recibieron respuestas apropiadas (Coloquio sobre Comisiones de Cuenca Deci Agua 2016a).

### 3.3 Comisión de Cuenca Río Cebollatí

Esta Comisión se aprobó en Marzo de 2014, luego de un proceso de nueve meses de reuniones informativas y consultivas. La primera propuesta de integración se basó en el antecedente de la Junta de Riego<sup>16</sup> de Treinta y Tres y no tenía representantes de sociedad civil. Su primera sesión fue el 23 de Octubre de 2014. Entre los primeros temas de agenda figura el de ser un ámbito que informe, sensibilice y capacite a la población.

Según su reglamento disponible en el sitio web del MVOTMA<sup>17</sup>, la Comisión de Cuenca del Río Cebollatí es el órgano consultivo, deliberativo, asesor y de apoyo a la gestión y planificación del Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca de la Laguna Merín en territorio uruguayo correspondiente a la Cuenca. En ocasiones Consejo y Comisión sesionan en conjunto.

La Comisión es presidida por el/la Director/a de DINAGUA o un representante regional. Esta Comisión también tiene Secretaría Técnico-Administrativa, como la del Río Santa Lucía. La Sede de la Comisión de Cuenca del Río Cebollatí es la DINAGUA o cualquier otro espacio físico acordado mediante un convenio, pero puede sesionar válidamente en cualquier otra localidad del territorio de la cuenca. El orden del día de las sesiones debe ser informado a los integrantes con una antelación de 15 días, vía correo electrónico o fax, junto con la documentación de apoyo de los temas a tratar. Los miembros pueden proponer otros temas de interés para incorporar al orden del día con 5 días de anticipación a la sesión correspondiente.

El reglamento indica que la comisión sesionará al menos dos veces al año. Puede sesionar válidamente con la presencia de la mitad más uno de sus miembros y la presencia de al menos un delegado de cada una de las partes integrantes. Si a la hora fijada para la sesión no se alcanza dicho quórum, el mismo se

---

<sup>16</sup> Las Juntas Regionales Asesoras de Riego asesoran al Poder Ejecutivo (a través de la DINAGUA) en la tramitación y estudio de las solicitudes de aprovechamiento con fines de riego y colaboran en el control y fiscalización de los derechos de uso de agua otorgados y en situación de déficit hídrico. Están integradas por representantes del Gobierno, de los propietarios designados de cada zona y por delegados de los regantes. La "Junta de Riego" en su conjunto integra los otros espacios de participación; CRRHH o Comisiones de Cuencas y Acuíferos (son espacios complementarios) (Plan Nacional de Agua). Las juntas se reúnen cuando existen solicitudes concretas de permisos de uso o cuando hay algún conflicto entre usuarios, entorno al uso de las aguas y de los suelos en la zonas de riego o por efecto del funcionamiento o construcción de obras hidráulicas (Decreto N° 128/003).

<sup>17</sup> <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-aguas/consejos-regionales/consejo-regional-de-recursos-hidricos-para-la-cuenca-de-la-laguna-merin/comision-de-cuenca-del-rio-cebollati>

formará una hora más tarde con la presencia de un tercio de los miembros, con al menos un delegado de cada uno de sus órdenes.

Los miembros de esta Comisión deben asistir a las reuniones de forma presencial o por videoconferencia y participar activamente en las reuniones o grupos de trabajo a conformarse entre sesiones (al igual que en la Comisión del Río Santa Lucía); así como desempeñar las tareas que le sean oportunamente asignadas por la Comisión de Cuenca. La no asistencia injustificada de uno de los miembros a dos sesiones ordinarias consecutivas llevará a la pérdida de la calidad de miembro de la institución.

La información sobre cómo se toman las decisiones en la Comisión de Cuenca del Río Cebollatí y los registros públicos recientes se presentan en la Tabla 16.

Tabla 16. Algunas características evaluadas de la Comisión de Cuenca del Río Cebollatí.

Proceso de toma de decisión	Las decisiones de la Comisión son adoptadas por consenso. Si no hay consenso sobre un tema, el mismo será tratado en la próxima sesión. De no lograrse el consenso en la sesión siguiente, se decide por mayoría de dos tercios de votos. La comisión podrá pasar a cuarto intermedio cuando lo considere necesario. Los representantes suplentes o invitados podrán concurrir a las reuniones de la Comisión de Cuenca. Los mismos tendrán voz en todos los casos y tendrán voto cuando no se encuentre el titular en la sesión. Los invitados no tienen voto.
Registros públicos (últimos dos años)	Toda decisión tomada por la Comisión deberá estar registrada en un acta. Se puede dejar constancia en actas si algún miembro no está de acuerdo con la decisión. Actas: 30/8/2016 y 24/11/2017. Se obtuvo el orden de día la sesión del 1/8/2018 pero no el acta. En la sesión de Agosto de 2016 se hizo un racconto de las actividades de la Comisión en el período 2014-2016

De los últimos dos años, se obtuvieron dos actas de sesiones de esta Comisión de cuenca; ambas disponibles en el sitio web del MVOTMA<sup>17</sup>. Entre los temas tratados en dichas sesiones figuran:

- Plan Nacional de Aguas\*
- Sistema de alerta temprana por inundaciones en Treinta y Tres
- Obras de defensa y en los bañados de Rocha e implicancias en la cuenca
- Plan de gestión
- Ley de Riego
- Avances del Plan Regional de Recursos Hídricos de la Laguna Merín y de la CC del Río Cebollatí

En la tabla 17 se indican los actores según género y las instituciones que participaron en dichas reuniones.

Tabla 17. Actores efectivos de la Comisión de Cuenca del Río Cebollatí según género, de acuerdo actas disponibles.

Género	N° asistentes	% intervención	Instituciones
Mujer	11/61	16	DINAGUA - MVOTMA, DGRN - MGAP, LATU, OSE, CURE, Cultura Ambiental, PROBIDES
	8/32	11.1	
Hombre	50/61	84	DINAGUA - MVOTMA, DGRN - MGAP, MRREE, DNH - MTOP, Intendencias de Rocha, TyT y Cerro Largo, Junta Departamental de Rocha, Alcaldía de Lascano, OSE, ACA, SPF, Gremial de Molinos Arroceros, Federación Rural, Asociación de Fomento Rural de Lascano, Regantes del Cebollatí, Junta de Riego de TyT, INIA, Centro Agronómico de TyT, Centro Comercial e Industrial de TyT, CURE, Edil, vecinos, Slops Group, Rotary Lascano, PROBIDES
	27/32	88.9	

Posiblemente este espacio sea el más marcado en cuanto a inequidad de género, lo cual se refleja tanto en el número de instituciones miembro con representantes mujeres y hombres (solo 4 en 28); solamente masculinos (21 en 28), número de asistentes y en el número de intervenciones por género.

*Lecciones aprendidas:* en los documentos consultados no se hace mención a posibles acciones para mejorar o fortalecer la participación.

*Problemáticas ya identificadas:* en los documentos consultados no se hace mención a posibles problemas vinculados a la participación.

#### 4. MESAS DE DESARROLLO RURAL (MDR)

Las MDR se enmarcan en las políticas de acción territorial del MGAP. Fueron creadas en el año 2007 a partir de Ley 18.126; funcionan a nivel departamental y son el órgano que incorpora la participación de las organizaciones sociales y rurales del territorio. Su implementación queda a cargo de la Unidad de Descentralización del MGAP (Villalba 2015; Riella y Mascheroni, 2017).

En algunos departamentos existe una Mesa y en otros más de una, siguiendo las necesidades territoriales que han manifestado las distintas poblaciones y Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR)<sup>18</sup>. En el caso de la región Este, el único departamento que tiene más de una MDR es Rocha (Rocha Sur y Rocha Norte).

Las MDR sesionan una vez al mes o en toda oportunidad que el CAD considere necesario. Sus sesiones se llevan a cabo dentro del departamento, en el lugar que la propia Mesa determina. Son convocadas por

<sup>18</sup> Los ETDR están integrados por técnicos dependientes de la DGDR, la UDC y DIGEGRA del MGAP

técnicos de los ETDR de cada departamento y funcionan con la Secretaría y recursos materiales de los CAD.

A continuación se presentan características generales a todas las Mesas de Desarrollo Rural, incluyendo objetivos del espacio, tipo y nivel de participación según normativa y efectiva, proceso de toma de decisión y actores por normativa de creación (Tabla 18).

Tabla 18. Algunas características evaluadas de las Mesas de Desarrollo Rural.

Objetivos del espacio (Ley 18.126; Decreto 217/007)	<p>Funciones de las MDR (Ley 18.126):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) promover un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector;</li> <li>ii) detectar las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento;</li> <li>iii) canalizar los distintos proyectos de desarrollo;</li> <li>iv) promover una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado de las cadenas productivas agropecuarias más representativas; y</li> <li>v) orientar sus esfuerzos hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.</li> </ul> <p>Cometidos de las MDR (Decreto 217/007): “proponer las acciones y políticas de desarrollo rural en su jurisdicción, mediante la identificación de zonas y rubros de interés estratégico para el desarrollo de su territorio, identificando acciones y recursos en ellos. Las MDR promoverán un mayor involucramiento del sector agropecuario y recursos acuáticos en la instrumentación hacia él dirigidas, detectando las demandas de la población y de organizaciones rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo, evaluando y proponiendo las políticas de desarrollo del sector diseñadas por los organismos competentes”.</p>
Tipo y nivel de participación por normativa	Las MDR se podrían clasificar como espacios de participación de tipo testimonial; con nivel informativo.
Tipo y nivel de participación efectivo	Las MDR se podrían clasificar como espacios de participación de tipo testimonial; con nivel informativo
Proceso de toma de decisión	No hay un proceso definido ya que no se espera que las MDR tomen decisiones sobre los temas que informan.
Registros públicos (últimos dos años)	Las actas de las MDR no se publican. Deben ser solicitadas al Director General del MGAP vía nota formal, según lo establecido en la Ley 18.381/008 de Acceso a la Información Pública. No se usaron para este informe.
Actores por normativa de creación (Ley 18.126; Decreto 217/007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) el CAD en pleno;</li> <li>b) un delegado por cada una de las Cooperativas Agropecuarias locales que se encuentren activas y debidamente registradas en la División Servicios Jurídicos del MGAP;</li> <li>c) un delegado de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias locales con personería jurídica;</li> <li>d) un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental. *</li> </ul>

\*Debido a la escasa presencia de organizaciones en el territorio, el decreto reglamentario permite al CAD invitar a participar de las MDR a toda persona representante de organización o no. Con ello se logró una mayor participación de la población rural (Riella y Mascheroni, 2017).

Con respecto a los actores efectivos de cada MDR y los temas que tratan, no se pudieron determinar ya que no hay actas disponibles en internet y los ETDR no las pueden difundir a instituciones que no formen

parte de la Mesa. Se debe realizar un pedido formal según la Ley 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública.

Según Villalba (2015), las organizaciones participantes son gremiales, grupos de productores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas de trabajo, organizaciones comunitarias, sindicatos de trabajadores rurales y parte de la institucionalidad pública. También asiste un representante del CAD (integrado por el MGAP, INC e Intendencias). Se puede convocar al INIA, Instituto del Plan Agropecuario, INASE e INAC, si tienen presencia en el departamento. En algunas mesas han asistido delegados de otros ministerios (MIDES, MSP, MVOTMA y MI); de empresas públicas (UTE, OSE y ANTEL); e instituciones educativas (UdelaR, CETP-UTU y ANEP). La participación es dinámica, ya que algunas organizaciones participan siempre y otras en forma intermitente.

#### *Lecciones aprendidas:*

Las MDR se definen como un espacio de difusión de información y promoción de políticas públicas, no se espera decisión alguna por parte de la MDR sobre un tema. Sin embargo “es común que surjan cuestionamientos, solicitud de aclaraciones o explicaciones del porqué y cómo de estas medidas. Esto abre, de acuerdo con la fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil, las características del CAD y la identidad configurada en cada espacio de la MDR concreto, un margen mayor o menor de incidencia en el rumbo de estas medidas” (González 2014)<sup>19</sup>.

Asimismo, a través de las MDR existe un mayor acceso a la información, ya que generalmente, “este tipo de decisiones llegaba o era consultada solo con las gremiales más fuertes o tradicionales del departamento” (González 2014).

Las MDR son un espacio de presión hacia actores institucionales específicos, en la medida que los representantes de las instituciones públicas deben dar pública respuesta a reclamos, consultas u observaciones (González 2014).

Según González (2014) y Riella y Mascheroni (2017) las MDR han permitido/fortalecido la constitución de actores colectivos de sectores históricamente débiles e invisibilizados en el medio rural (productores familiares, asalariados rurales y pobladores rurales excluidos), con serias dificultades en cuanto a su capacidad de interlocución, incidencia en la agenda pública y negociación en espacios públicos. Estos actores han comenzado a existir públicamente, son identificados como colectivos susceptibles de ser consultados. Las MDR constituyen un canal para hacer viable sus demandas.

#### *Problemáticas ya identificadas:*

Riella y Mascheroni (2017) analizan que las MDR no representan una verdadera descentralización del poder del Estado, ya que no tienen recursos económicos ni humanos propios, ni poder de decisión. Esto

---

<sup>19</sup> González analizó las MDR tomando como casos específicos las de Cerro Largo y San José. Se consideró que parte de la información aplica a todas las MDR y fue incorporada en este informe.



conlleva a que no tengan capacidad de delinear sus propias políticas con base en territorio, lo cual representa un retroceso en comparación con sus antecesoras del Programa Uruguay Rural, y que sean cuestionadas sobre lo participativo del proceso y la capacidad real que tienen las organizaciones de incidir en las políticas públicas.

En su análisis, Gonzalez (2014) identifica en la política de descentralización agropecuaria “un afán por estimular la acción colectiva y la participación de las organizaciones rurales en la definición de políticas públicas de desarrollo rural”. Sin embargo, también identifica una serie de problemas entorno a las MDR como ámbito de ejercicio de esa incidencia, a los que agrupa en las siguientes dimensiones: las características del espacio social rural contemporáneo, la trama institucional existente y los actores sociales y sus formas de participación.

Se identifica el riesgo de que las MDR se transformen en un espacio burocrático más debido al rol de gestión de programas y proyectos específicos, si “su dinámica pasa a moverse al ritmo de los requerimientos de los programas en cuestión y responde menos a la movilización de los actores locales y a sus demandas. Las MDR presentan dificultades para articular una discusión, ya sea tendiente a hallar el consenso o como espacio de expresión de conflictos”. Se desarrolla una forma de interacción de tipo radial donde el nodo es la fortaleza pública, especialmente el MGAP, el INC y la intendencia correspondiente (González 2014).

Otro aspecto problemático es que el espacio presupone la existencia de actores sociales constituidos, capaces de sostener la participación, de generar demandas colectivas, de proponer y representar. Esto no siempre se da y la fragilidad institucional de muchas de las organizaciones involucradas incide en el proceso de representación: “muchos de los representantes de colectivos en las MDR son representantes de sí mismos por la poca capacidad de la organización de establecer canales para la concertación de demandas, planteos o toma de posiciones” (González 2014) y/o porque los representantes no tienen la capacidad de tomar decisiones (Riella y Mascheroni, 2017). Entre las organizaciones de productores que participan, muchas son dependientes de la acción estatal y de sus apoyos financieros (luego de un proceso de debilitamiento fueron “reflotadas”, por ejemplo con apoyo del Proyecto Uruguay Rural), lo que plantea la “interrogante sobre su efectiva autonomía organizativa y su capacidad de sostener por sí mismas la dinámica organizacional una vez que no cuentan con el apoyo estatal” (Riella y Mascheroni, 2017).

Por otro lado, muchas de las organizaciones de base que participan en las MDR también integran gremiales de segundo grado como la Federación Rural y la ARU, las cuales constituyen canales más efectivos y directos para canalizar sus demandas. Para estos actores las MDR no siempre representan un espacio relevante para ampliar la participación en la toma de decisiones (González 2014).

En las MDR hay escasa participación de organizaciones de corte socio-territorial, por lo cual en los hechos no trascienden lo sectorial agropecuario (Riella y Mascheroni, 2017).

Las MDR “no expresan los conflictos estructurales representativos de la ruralidad” actual. En su representación, hay un sesgo hacia la agricultura familiar y la mediana producción y, salvo excepciones, no incorporan actores relevantes con anclaje territorial nacional o supranacional (agronegocio, empresas

forestales), cuyo impacto en el territorio es decisivo. Este hecho “recorta el campo de acción de la MDR, dejando fuera de los temas de la MDR aspectos que delinear buena parte de los marcos de acción cotidianos de los actores integrantes de ésta” (González 2014).

En el proceso de implementación de la política de descentralización agropecuaria las MDR se han fortalecido como ámbitos de propuesta, sin necesariamente explicitar en la acción una vocación por el desarrollo territorial. El nivel de incorporación de las MDR y sus deliberaciones en las agendas del MGAP y de las instituciones de los consejos agropecuarios es muy débil (González 2014). Por tanto, se infiere que su capacidad de influir en la toma de decisiones también lo es.

## 5 CONSEJOS LOCALES DE PESCA (CLP)

La nueva ley de pesca, Ley 19.175 de 2013, establece la conformación de ámbitos integrados por representantes de instituciones y de pescadores. Es la primera vez que se incorpora por normativa la participación de los pescadores en el manejo pesquero (Trimble y Plummer 2018a). Esto se instrumenta en tres niveles:

- nacional: el **Consejo Consultivo de Pesca** (2016), integrado por ministerios, empresarios, pescadores industriales, artesanales y otros trabajadores del sector;
- regional: los **Consejos Zonales Pesqueros** para el co-manejo de los recursos en cada zona de pesca artesanal definida por la DINARA. Las decisiones de los Consejos Zonales Pesqueros no son vinculantes.
- local: **Consejos Locales de Pesca** (CLP).

Antes de la aprobación de la Ley 19.175 y la conformación de los Consejos Zonales Pesqueros, se implementaron tres consejos locales de co-manejo en el marco del Proyecto GEF-DINARA-FAO “Ensayo piloto de un enfoque de ecosistemas para la pesca costera en Uruguay”. Ellos fueron conformados en Ciudad de la Costa-Canelones, La Coronilla-Barra del Chuy y San Gregorio de Polanco, con el objetivo de tratar problemas específicos de las localidades (Trimble 2017). Hasta 2014 estos consejos locales fueron coordinados por el proyecto GEF-DINARA-FAO y luego pasaron a DINARA. Hoy existen 8 CLP en el país, tres de ellos en la Región Este: La Coronilla - Barra del Chuy, Piriápolis y Punta del Este (Trimble y Plummer, 2018a). Los Consejos de Piriápolis y Punta de Este surgieron por solicitud de los pescadores (Trimble y Plummer, 2018b).

Los Consejos Locales sesionan de acuerdo a las necesidades existentes, con un mínimo de una reunión anual y toda vez que lo proponga la DINARA o el propio Consejo a solicitud de tres de sus integrantes, según lo establezca su reglamento interno.

A continuación se presentan características generales de los Consejos Locales de Pesca, incluyendo objetivos del espacio, tipo y nivel de participación según normativa y efectiva, proceso de toma de decisión, registros públicos y actores por normativa de creación y efectivos (Tabla 19).

Tabla 19. Algunas características evaluadas de los Consejos Locales de Pesca.

Objetivos del espacio ( <i>Decreto 115/018 y modificativos</i> )	Los cometidos de los CLP son, entre otros, los de gestionar, comunicar y debatir temas relacionados a la actividad pesquera y su proceso dentro de la localidad. Según el MGAP, los CLP “abordan temáticas vinculadas a la pesca artesanal y al ordenamiento pesquero en cada localidad, constituyendo, además, un ámbito de articulación para discutir temas de carácter socioeconómico, ambiental y/o territorial, que aporten al desarrollo de la comunidad”
Tipo y nivel de participación por normativa	Los Consejos Locales de Pesca se podrían clasificar como un espacio de participación simbólica o consultiva, de consulta y debate.
Tipo y nivel de participación efectivo	Se podrían clasificar como un espacio de participación simbólica o consultiva, de consulta y debate.
Proceso de toma de decisión	No se pudo determinar, porque no hay actas disponibles
Registros públicos (últimos dos años)	Las actas de las MDR no se publican. Deben ser solicitadas al Director General del MGAP vía nota formal, según lo establecido en la Ley 18.381/008 de Acceso a la Información Pública. No se usaron para este informe.
Actores por normativa de creación ( <i>Decreto 115/018 y modificativos</i> )	- Un representante de la DINARA, quien lo presidirá. - Un representante de la Intendencia y de la Alcaldía respectiva. - Un representante de la Prefectura Nacional Naval correspondiente. - Dos representantes de los pescadores locales. La integración podrá ser modificada de acuerdo a lo que la DINARA proponga al Consejo, pudiendo invitar a otros organismos. Asimismo, todo Consejo Local creado en una localidad ubicada dentro de un área natural protegida incorporada o que se incorpore al SNAP estará también integrado por un representante de la DINAMA.

Con respecto a los actores efectivos de cada CLP y los temas que tratan, no se pudieron determinar ya que no hay actas disponibles en internet y el MGAP no las proporciona a organizaciones que no forman parte del CLP. Se debe realizar un pedido formal según la Ley 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública.

Según fuentes consultadas, no hay antecedentes de evaluación de los consejos locales de pesca ubicados en la Región Este pero sí una evaluación participativa o colectiva del Consejo Local de Pesca de la Costa. A grandes rasgos, una evaluación participativa es aquella en la que los actores implicados participan de todas las etapas de la evaluación, a diferencia de una evaluación convencional, realizada por evaluadores externos. Los resultados de dicha evaluación participativa se sistematizaron en el informe “Evaluación del Consejo Local de Pesca de la Costa: resultados y reflexiones para el co-manejo de la pesca artesanal en Uruguay” (Trimble 2017). La autora del informe concluye que estos resultados pueden ser de utilidad para otros consejos de pesca o ámbitos de participación, por lo que parte de ellos se incorporan en este informe como lecciones o problemáticas.

#### *Lecciones aprendidas:*

Se identifican como fortalezas del Consejo Local de Pesca:

- Es un ámbito de discusión de temas de la pesca; se plantean problemas y se buscan soluciones entre

las diferentes partes.

- Se aprende al intercambiar con otros.
- Se forma un vínculo directo entre los pescadores y las instituciones.
- Se forma un vínculo directo entre las propias instituciones (DINARA, Prefectura, Intendencia y Municipios), permitiendo la articulación interna.
- Al nombrar delegados para participar en el consejo, aumenta la organización de los pescadores.
- Se estrecha el vínculo y la unión entre pescadores de distintas localidades.
- Aumenta la visibilidad de los pescadores artesanales ante las instituciones y ante la sociedad.

#### *Problemáticas identificadas:*

Debilidades, dificultades o desafíos identificados por los miembros del Consejo (Trimble 2017):

- En ocasiones se convoca a las reuniones con poca anticipación (el mismo día o el día anterior).
- La frecuencia de reuniones fue disminuyendo a lo largo del tiempo. Cuando finalizó el Proyecto GEF-DINARA-FAO, hubo cierta interrupción de las mismas.
- Los recursos materiales, financieros y humanos de DINARA, para encargarse de todos los consejos de pesca, son insuficientes.
- Algunos pescadores dejan de participar del consejo por desmotivarse al ver que no se resuelven los temas tratados, entre otras razones.
- Algunos integrantes del consejo quisieran que hubiese participación de personas con mayor poder de decisión (Dirección de DINARA, Prefecto, Intendente, Alcaldías).
- En ocasiones el moderador de las reuniones deja que las personas se extiendan demasiado al hablar.
- A veces se tratan temas que no están en el orden del día o que eran de interés individual (no del colectivo), y se solía terminar tarde.
- Los integrantes del consejo no recibieron las actas de algunas reuniones o demoraron meses en llegar.
- No se concretaron muchas de las acciones que se propusieron. La autonomía del consejo es baja (incluso para contactarse con ciertas instituciones se hacía primero la solicitud a la Dirección de DINARA), así como la capacidad resolutoria, al ser un ámbito consultivo.

## **CONCLUSIONES**

Como se mencionó en la primera parte del informe, la sociedad civil puede participar e incidir políticamente en al menos cinco niveles diferentes. Del presente relevamiento se desprende que **los espacios de participación analizados tienen el potencial, y en los hechos algunos lo hacen, de abordar varios niveles de incidencia política, principalmente la construcción de agenda pública, la formulación de políticas y su implementación.**

Con respecto a la disponibilidad de información sobre los espacios existentes, se pudo acceder a mayor información sobre las Comisiones de Cuenca, las CAE y las MDR debido a la existencia de evaluaciones previas, informes técnicos específicos y tesis académicas que abordan aspectos vinculados a la

participación. Dicha información resulta fundamental para hacer un seguimiento de la evolución de los espacios de participación, teniendo en cuenta que algunos documentos consultados ya tienen más de 11 años. Hay que tener presente que la situación puede haber cambiado y esos documentos no reflejen la situación actual.

Las actas y reglamentos de la COTAMA, las CAE y las Comisiones de Cuenca fueron encontradas en el sitio web del MVOTMA o solicitadas a referentes de los espacios por correo electrónico. En el caso de las MDR y los CLP (ambos en la órbita del MGAP), los registros de sesiones no se publican y, en el caso de las MDR los referentes de los Equipos Territoriales tampoco las pueden difundir a organizaciones que no forman parte de las MDR. Para solicitar información al MGAP hay que dirigirse por nota al Director General de Secretaria, según lo establecido en la Ley 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública. Esto marca una diferencia en cuanto a la accesibilidad de la información por parte de la ciudadanía, ya que se requiere la realización de un trámite administrativo para solicitar la información (lo que no siempre asegura el acceso). Por no tener el mismo nivel de accesibilidad que los otros registros, no se usaron en el presente informe.

A continuación se **presentan conclusiones sobre los aspectos abordados, teniendo como insumo tanto las actas y reglamentos consultados, como los informes técnicos, tesis y otras publicaciones**. Se reconoce que este abordaje tiene sus limitantes, dado que no toda la información necesaria está disponible y que, en muchos casos, lo que sí está disponible tiene diferencias en cuanto a contenidos, calidad de la información, año de elaboración, etc.

En los Objetivos de los espacios, definidos por normativa, sólo las CAE y las Comisiones de Cuenca y Acuíferos explicitan aspectos de participación ciudadana.

**La mayor parte de los espacios de participación existentes en la Región Este corresponden a formas de participación de consulta y debate** (por normativa y en los hechos). Situación similar indica Santandreu hace más de 11 años. **Esto no es algo negativo per se**, ya que el modelo de participación apropiado debe definirse según las características y necesidades de cada caso. Hurlbert y Gupta (2015) concluyen que cuando existe un alto grado de organización y construcción de acuerdos entre los actores involucrados, no es necesario alcanzar altos niveles de participación (participación profunda o poder ciudadano). Distinto es el caso cuando no existe un consenso sobre cómo concebir el problema que se quiere abordar mediante una política: en esta situación los grados más altos de participación suelen ser los más adecuados para generar aprendizajes y construir acuerdos sobre las acciones a implementar (Fernández 2018). Sobre esto, Santandreu (2007) identifica que **las comisiones de cuenca y las CAE tienen potencial para ser espacios de participación profunda o poder ciudadano con nivel resolución, co-participación y/o co-gestión**. Gran parte de los reclamos de **usuarios y sociedad civil van en esta dirección**, por lo que sería interesante evaluarlo y determinar qué cambios o acuerdos serían necesarios para que el poder sobre la gestión no esté tan centrado en la institucionalidad pública.

Sobre los actores efectivos, el **MVOTMA, el MGAP, el MDN y MINTUR** fueron los ministerios con participación efectiva en todos los tipos de espacios que se pudo analizar (COTAMA, CAEs y CC). Lo mismo

ocurre con las **intendencias y el INC**. Por tanto, se considera que **la capacitación de sus equipos técnicos en temas de participación ciudadana es fundamental, particularmente aquellas personas con presencia en el territorio**. Las **organizaciones sociales también estuvieron presentes en todos los espacios, por lo que el fortalecimiento de sus capacidades reales de participación también es prioritario** para promover la continuidad y calidad de la misma, y la legitimidad de los espacios. En esta línea, la Política Nacional de Aguas establece que el Estado deberá promover la capacitación y la formación para la participación en la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos y de los sistemas de agua potable y de saneamiento. Dichas capacitaciones podrían tener un impacto significativo en el trabajo de las Comisiones de Cuenca (y otros espacios) si abordaran las problemáticas identificadas.

Por otro lado, las **Comisiones de Cuenca fueron los espacios con mayor diversidad de actores efectivos**, seguidas por la COTAMA y las CAE. Sin embargo, **en todos los casos en los que se pudo analizar la asistencia e intervenciones según género, se encontró inequidad en la participación de mujeres y hombres**. Las **mujeres locales fueron las más relegadas, tanto en asistencia como en intervenciones**. Esto es preocupante, ya que es razonable pensar que existan intereses y visiones diferenciados entre hombres y mujeres en cuanto a la gestión del territorio, por lo que ambos deberían participar en los espacios donde pueden manifestarlos y defenderlos; así como tener la posibilidad de aportar conocimientos y capacidades particulares (Píriz 2017). Por tanto, es **necesario un análisis más profundo que sirva de base para elaborar una estrategia/plan de acción en género para una participación equitativa en la gestión ambiental**. En este sentido, Píriz identifica el relevante rol del SNAP para lograr esto en la órbita de las CAE (ver *Lecciones aprendidas* en sección CAE Laguna de Rocha). Según las actas evaluadas en este informe, se destaca que el SNAP fue la única institución que siempre tuvo representación de hombres y mujeres en todas las CAE. **Cabe recordar que, a nivel internacional, las Convenciones de Río cuentan con Planes de Acción en Género y concretamente el CDB, busca que las partes destinen recursos para la creación de capacidad y la recopilación de datos desglosados por sexo (Decisión COP14/18)**.

Con respecto a las **lecciones y problemáticas identificadas** se pueden extraer algunos aspectos comunes a muchos de los espacios analizados (Tabla 20). Se considera que la **implementación de acciones específicas en torno a estos aspectos redundará en beneficios tangibles para promover la incidencia política de la sociedad civil en la gestión ambiental**, incluso más allá de los espacios de participación abordados.

Se identificaron las siguientes **acciones que se pueden implementar a corto plazo para abordar algunos de los aspectos mencionados**:

- **Publicación de actas, informes anuales con resultados de gestión, propuestas y memoria de los espacios; incluso de aquellos que no lo tienen previsto por normativa o reglamento.**
- **Elaboración de actas de sesiones pasadas que no tienen registros.**
- **Mejorar la elaboración de actas (registro de todos los asistentes y nombres de quienes intervienen, etc), incorporando información que permita realizar análisis de género.** Uno de los ejemplos que se puede tomar como referencia son las actas de la CAE de Laguna de Rocha

- Realizar las convocatorias de reuniones con antelación suficiente y por medios efectivos.
- Dar respuesta a peticiones y planteos pendientes.

Se evaluará la posibilidad de incluir estas acciones en el primer Plan de Acción para el fortalecimiento de la participación ciudadana en los espacios.

Tabla 20. Síntesis de lecciones aprendidas y problemáticas identificadas con respecto a la participación en los espacios analizados.

Lecciones aprendidas	Problemáticas
Consolidar, legitimar y fortalecer los espacios existentes y planificar a largo plazo para sostener procesos	Resoluciones/decisiones no vinculantes y percepción de “participación aparente” desestimulan la participación y debilitan la incidencia
Participación social temprana y sostenida; con adecuada coordinación y moderación de reuniones	Frecuencia muy espaciada entre reuniones, e incluso ausencia de sesiones por varios años
Fortalecimiento de vínculos entre actores con presencia y/o incidencia en el territorio	Inadecuada comunicación (interna y externa) y flujo de información. Actas no publicadas, inexistentes o deficientes (no explicitan nombres de quienes realizan comentarios o preguntas, o lista de asistentes, etc)
Reconocer la diversidad de la sociedad civil en términos territoriales (ámbito rural y urbano) y sociales. Actualizaciones de mapeo de actores	
Visibilización de actores históricamente débiles y/o relegados	Diferentes visiones de técnicos y población local sobre el territorio y sus prioridades
Capacitación de actores para una participación organizada e informada. Nivelación para poder interpretar y discutir documentos técnicos	Inadecuados/insuficientes recursos humanos, financieros y materiales limitan la participación
Evaluación de la gestión de los espacios y de la representatividad de participantes	Mucho tiempo dedicado al diagnóstico/planificación; pocas acciones implementadas. Falta de respuestas a planteos
Los espacios tienen un proceso de maduración	Participación no suele incorporar perspectiva de género

Por otro lado, en la Etapa 2 de la presente evaluación, desde ECCOSUR se podría evaluar la incorporación de las siguientes actividades al primer Plan de Acción:

- Seguimiento de alguna de las CAE que retomaron actividad en 2018;
- Evaluar la posibilidad de realizar una evaluación participativa, al menos en alguno de los espacios abordados, dada su potencialidad para el fortalecimiento de dichos espacios;
- Desarrollo de capacitación para incluir la dimensión de género en la gestión, así como los indicadores y los procesos de monitoreo y seguimiento necesarios;
- Desarrollo de capacitación sobre gobernanza dirigido a equipos técnicos y sociedad civil;
- Evaluar la solicitud de apoyo a la CCLS y acordar acciones concretas a implementar.
- Promover que la COTAMA sesione en la Región Este como piloto de descentralización.

Estas acciones tendrán que ser acordadas con la institución referente en cada caso.

Pasando a otro plano, Uruguay ha asumido compromisos a nivel internacional en el marco de las Convenciones de Río, las que consideran aspectos vinculados a diversidad biológica, cambio climático y degradación de tierras, pero también a la gobernanza, participación y acceso a la información ambiental. Entre los compromisos vinculados a diversidad biológica, están las Metas de Aichi. Tanto la **gobernanza**

**como la participación efectiva y el fortalecimiento de capacidades de comunidades locales están entre las posibles opciones para acelerar los progresos hacia el logro de las Metas de Aichi.**

Finalmente, en términos generales **la participación no resulta efectiva sin instrumentos y procedimientos de acceso público a la información ambiental.** Tanto es así, que el Principio de acceso público a la información está consagrado en el Art. 6º de la Ley 17.283 General de Protección Ambiental que establece que “La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado”. En este sentido, **se ve como un avance positivo la firma del Acuerdo de Escazú por parte de Uruguay.** Éste debería ser ratificado por el Parlamento a la brevedad para impulsar el **desarrollo de planes o acciones concretos para garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada; y a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno, así como a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados.**



## FUENTES CONSULTADAS

Guillermo Scarlato - Gerencia de Ecosistemas (DINAMA). Reunión presencial  
Lucía Bartesagui - Directora SNAP (DINAMA). Reunión presencial  
María Nube Szephegyi - Departamento de Gestión Costera (DINAMA). Reunión presencial  
Soledad Avila - División SNAP (DINAMA). soleavila@gmail.com  
Mariana Ríos - División SNAP (DINAMA). mariana.rios@mvotma.gub.uy  
Ana Laura Mello - División Biodiversidad (DINAMA). ana.mello@mvotma.gub.uy  
Silvana Martínez - División Planificación (DINAMA). silvana.martinez@mvotma.gub.uy  
Andrés Carvajales - División Biodiversidad (DINAMA). Reunión presencial  
Joaquín Marquéz - ex integrante de División SNAP (DINAMA). Reunión presencial  
Luis Reolón – División Calidad Ambiental (DINAMA). luis.reolon@mvotma.gub.uy  
Matilde Saravia – DINAGUA. masaravia@mvotma.gub.uy  
Amalia Panizza – DINAGUA. apanizza@mvotma.gub.uy  
Viveka Sabaj – DINAGUA. vsabaj@mvotma.gub.uy  
Paula Rodríguez - tesista  
Micaela Trimble – SARAS. mica.trimble@saras-institute.org  
Nandí González Jiménez - MDR Rocha Sur (MGAP). nagonzalez@mgap.gub.uy  
[gruete@mgap.gub.uy](mailto:gruete@mgap.gub.uy) - MDR TyT (MGAP)  
Adolfo Beracochea - MDR Lavalleja (MGAP). ABERacochea@mgap.gub.uy  
DINARA - infodinara@dinara.gub.uy

## BIBLIOGRAFÍA

Beder J., Bianchi P., Cedrés F., Fuentes M., Pittaluga B. & G. Taveira, 2013. Agua potable en Maldonado: aportes para la gestión en la cuenca de Laguna del Sauce. Taller Interdisciplinario III, Licenciatura en Gestión Ambiental, Maldonado.

Deci Agua - Deliberación Ciudadana sobre el agua, 2016a. Coloquio sobre el funcionamiento de Comisiones de Cuencas.

Deci Agua - Deliberación Ciudadana sobre el agua, 2016b. Ciudadanos del agua: Una mirada ética y social al Plan Nacional de Aguas. Informe del Panel Ciudadano.

Fernández A., 2018. Los procesos participativos en la planificación de áreas protegidas de Uruguay como oportunidad para mejorar la implementación de los planes de manejo. Tesis de Maestría en Manejo Costero Integrado del Cono Sur. CURE, UDELAR, MCISUR, CSIC. Uruguay.

González M.N., 2014. Políticas de Desarrollo Rural en Uruguay. Mesas de Desarrollo Rural, actores y territorios en transformación. Colección Cassina - Extensión Libros. CSEAM. Montevideo Uruguay. 123 pp. ISBN: 978-9974-0-1134-2.

Hurlbert M. and J. Gupta, 2015. The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50: 100-113.

Mejía P., 2012. Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay. Serie Documentos de Trabajo SN. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECL. Montevideo. Uruguay.

MVOTMA 2017. Plan Nacional de Aguas.

Píriz C., 2017. La madre de las Lagunas. Participación y género en Áreas Protegidas, un estudio de caso. Tesis de Maestría en Género, Sociedad y Políticas. FLACSO.

Riella A. y P. Mascheroni, 2017. Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista.

Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). 168 pp. ISBN: 978-9974-0-1436-7.

Rodríguez P., 2009. Evaluación del proceso de inclusión de Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Tesis de Grado Licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Santandreu A., 2007. Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental. Serie Documentos de trabajo No. 13. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECl. Montevideo. Uruguay.

Santandreu A., 2010. Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP. Serie Documentos de trabajo No. 21. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECl. Montevideo. Uruguay.

SNAP 2018. Primera década del SNAP. Avances y Perspectivas. MVOTMA-SNAP, Montevideo.

SNAP 2019. Plan de Manejo Parque Nacional Cabo Polonio. MVOTMA-SNAP-Intendencia de Rocha.

Trimble M., 2017. Evaluación del Consejo Local de Pesca de la Costa: resultados y reflexiones para el co-manejo de la pesca artesanal en Uruguay.

Trimble M. and R. Plummer, 2018a. Participatory evaluation for adaptive co-management of social-ecological systems: a transdisciplinary research approach. Sustainability Science 1-13. 10.1007/s11625-018-0602-1.

Trimble M. and R. Plummer, 2018b. Participatory evaluation in times of governance transition: The case of small-scale fisheries in Uruguay. Ocean and Coastal Management 161: 74–83.

Villalba C., 2015. Estudio de las mesas de desarrollo rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión / Clara Villalba Clavijo – Montevideo: IICA-DGDR. 60 pp. ISBN: 978-92-9248-570-2.

## INFORMACIÓN ADICIONAL

**Comisión Asesora de Agua y Saneamiento** (fuente de información: <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-aguas/comision-asesora-de-agua-y-saneamiento>)

La Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) es un ámbito tripartito, integrado por el Estado, los usuarios del agua y la sociedad civil, que tiene como cometido asesorar al Poder Ejecutivo en materia de agua y saneamiento a nivel nacional.

La COASAS fue creada por el artículo 331 de la Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005 y reglamentada por el decreto Decreto N° 450/006.

Tiene como finalidad incorporar las distintas visiones a las políticas nacionales del sector Agua y Saneamiento y sus cometidos son:

- Colaborar con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en la definición de las políticas nacionales de agua y saneamiento;
- Asesorar y emitir opinión en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento a solicitud de ésta o por iniciativa de cualquiera de sus miembros;
- Asesorar al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en aquellas materias en que se le solicite.

**Consejos regionales de recursos hídricos** (fuente de información: <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-aguas/consejos-regionales>)

Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos son órganos regionales, consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo a la gestión de la Autoridad de Aguas, para la formulación y ejecución de planes en materia de recursos hídricos en cada una de las tres regiones hidrográficas.

Fueron creados por el art. 25 de la Ley de Política Nacional de Aguas. Posteriormente, a través de respectivos decretos del Poder Ejecutivo se reglamentaron y pusieron en funcionamiento los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos: Río Uruguay, Laguna Merín y Río de la Plata y Frente Marítimo.

Están integrados de forma tripartita y equitativa con 7 delegados de gobierno, 7 delegados de los usuarios y 7 delegados de la sociedad civil, totalizando 21 delegados por cada Consejo Regional. En todos los casos son presididos por el Director Nacional de Aguas (DINAGUA) del MVOTMA y la vicepresidencia de cada uno de ellos la ocupa el Ministerio, encargado de administrar la actividad o el recurso de mayor importancia en cada región. También se contempla la participación de invitados en las diferentes sesiones.

**Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial** (fuente de información: <https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-territorio/coaot>)

La Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAT) tiene su fuente legal en el artículo 73 de la ley 18.308.

El objetivo de esta comisión es lograr incorporar las distintas visiones existentes a las políticas de Ordenamiento Territorial. Esta es presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial e integrada por representantes de la sociedad civil y delegados de instituciones públicas y privadas.

Los principales cometidos de la COAOT son: colaborar con el Poder Ejecutivo en la definición de las políticas nacionales de ordenamiento territorial; cooperar en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial de los diferentes ámbitos y de esta forma facilitar las coordinaciones interinstitucionales; asesorar en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. (Ver artículo 1 del decreto 400/2009)

### **Consejo Agropecuario Nacional**

El Consejo Agropecuario Nacional (CAN) fue creado por la Ley Nº 18.126 DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS CON BASE DEPARTAMENTAL (Artículo 3).

Está integrado por: el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca que lo presidirá, el Sub Secretario y el Director General de Secretaría de dicha Cartera; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; tres representantes del Congreso de Intendentes; los Presidentes de las siguientes personas públicas no estatales: Instituto Plan Agropecuario, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Nacional de Semillas e Instituto Nacional de Carnes; un representante del Instituto Nacional de Colonización; un representante de la Administración Nacional de Educación Pública (Consejo de Educación Técnico Profesional); y un representante de la Universidad de la República, vinculado a la docencia en temas agropecuarios.

Son cometidos del Consejo Agropecuario Nacional (Artículo 4):

- a) Asesorar al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en la elaboración de políticas agropecuarias que promuevan el desarrollo rural y la extensión con base territorial, principalmente de los sectores más vulnerables. En todos los casos se perseguirán como objetivos el aumento de la producción y la inversión con fines productivos, la ocupación de mano de obra y la promoción de actividades que retengan o radiquen población en el campo.
- b) Efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas diseñadas, aplicables en todo el país a través de los Consejos Agropecuarios Departamentales.
- c) Sugerir modificaciones a las normas vigentes en materia agropecuaria.
- d) Coordinar y controlar la labor de los Consejos Agropecuarios Departamentales, reuniéndolos en forma conjunta por lo menos una vez al año.
- e) Recomendar y asesorar a los Institutos vinculados al sector agropecuario en lo que hace al destino de sus recursos.

### **Consejos Agropecuarios Departamentales**

Los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD) fueron creados por la Ley N° 18.126 DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS CON BASE DEPARTAMENTAL (Artículo 8).

Están integrado por: un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que lo presidirá; un representante de la persona pública no estatal relacionada con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con mayor incidencia en dicho departamento, que será determinado en la reglamentación de la ley N° 18.126; un representante del Instituto Nacional de Colonización; y dos representantes de la Intendencia Municipal.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca brindará la infraestructura necesaria para el funcionamiento de los Consejos Agropecuarios Departamentales.

Son cometidos de los CAD (Artículo 9):

- a) Difundir en su medio las políticas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de las personas públicas no estatales relacionadas con el quehacer agropecuario e informar acerca de los diversos proyectos que tenga en ejecución.
- b) Colaborar en el ámbito departamental para que los servicios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca alcancen una mayor eficiencia.
- c) Identificar y promover los proyectos agropecuarios y pesqueros de interés departamental.
- d) Identificar nuevos grupos de productores y vincularlos con el servicio o proyecto de apoyo correspondiente.
- e) Evaluar periódicamente el desarrollo y el cumplimiento de las políticas agropecuarias diseñadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y demás personas públicas no estatales vinculadas con el quehacer agropecuario.
- f) Coordinar con la Intendencia Municipal la colaboración o complementación en proyectos de promoción y apoyo a actividades agropecuarias que sean ejecutados por la respectiva Intendencia a través de la Dirección u oficina competente.

### **Consejo Consultivo de Pesca**

El Consejo Consultivo de Pesca fue creado por la Ley 19.175 RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS (Artículo 13) conocida como Ley de Pesca Responsable y Fomento de la Acuicultura.

Este Consejo es un órgano asesor del Poder Ejecutivo en todas las materias relacionadas con la pesca. El Consejo formará un ámbito de intercambio participativo de ideas y propuestas, sin que las mismas tengan carácter vinculante para la Administración.

El Consejo Consultivo de Pesca funcionará en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y estará integrado por (Artículo 14): El Director General de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, quien actuará como Presidente; un representante del Ministerio de Defensa Nacional; un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; un representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; un representante de los armadores industriales; un representante de los pescadores artesanales; un representante de las empresas que se dedican al procesamiento de los productos pesqueros; un representante del sector laboral pesquero; y un representante de la Sociedad de Medicina Veterinaria.

El Consejo Consultivo de Pesca podrá convocar a los organismos y dependencias con competencias específicas vinculadas a la pesca, cuando sea requerido su asesoramiento. Los miembros designados participan en forma honoraria.

### **Consejos Zonales Pesqueros**

El Artículo 49 de la Ley 19.175 establece que a iniciativa de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos se conformarán Consejos Zonales Pesqueros con el objetivo de participar en el co-manejo de los recursos en cada zona pesquera. Sus decisiones no serán vinculantes para la Administración.

Estarán integrados por: un representante designado por la DINARA; un representante por cada Intendencia incluida en la zona y los Alcaldes de los Municipios correspondientes; un representante de la Prefectura Nacional Naval; y dos representantes de los pescadores agrupados. Los miembros designados participarán en forma honoraria. El Decreto 115/018, Artículo 56, establece que los Consejos Zonales Pesqueros tendrán, entre otros, los siguientes cometidos:

- a) brindar a las organizaciones de pescadores un ámbito de discusión de aquellos temas relacionados a la actividad pesquera dentro de la respectiva zona;
- b) establecer mecanismos de coordinación de las propuestas que realicen dichas organizaciones con otros organismos involucrados;
- c) proporcionar un ámbito de participación de los actores del sector en los procesos de toma de decisiones en temas relativos a la actividad y su desarrollo de la zona.

### **MARCO LEGAL CONSULTADO**

Ley 16.112/1990. Creación del MVOTMA.

Ley 17.283. Declarase de Interés General, de conformidad con lo establecido en el Artículo 47 de la Constitución de la República, que refiere a la Protección del Medio Ambiente.

Ley 18.126/2007. Descentralización y coordinación de políticas Agropecuarias con base departamental.

Ley 18.610/2009. Política Nacional de Aguas. Principios rectores.

Ley 19.175/2013. Recursos Hidrobiológicos.

Decreto 52/2005. Recursos Naturales. SNAP.

Decreto 106/2013. Creación de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía.

Decreto 115/2018. Reglamentación de la Ley 19.175 relativo a la declaración de Interés General, Conservación, Investigación y el Desarrollo Sostenible de los Recursos Hidrobiológicos y Ecosistemas.

Decreto 128/2003. Reglamentación de las Juntas Regionales Asesoras de Riego.

Decreto 258/2013. Creación de Comisiones De Cuenca o Acuíferos como órganos asesores de los Consejos Regionales De Recursos Hídricos.

Decreto 261/1993. Medio Ambiente.

Decreto Presidencial –Asunto 118/2010 MVOTMA de Creación de la Comisión de Cuenca de Laguna del Sauce

### **SIGLAS UTILIZADAS**

ACA. Asociación de Cultivadores de Arroz

AIDIS. Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria

ALASAU. Asociación de Amigos de la Laguna del Sauce

ANEP. Administración Nacional de Educación Pública

ANONG. Asociación Nacional de ONGs Orientadas al Desarrollo

AP. Área Protegida

APALCO. Asociación de Pescadores Artesanales de las Lagunas Costeras

ARU. Asociación Rural del Uruguay

AVLAR. Asociación de vecinos de La Riviera

CAD. Consejo Agropecuario Departamental

CAE. Comisión Asesora Específica

CAN. Consejo Agropecuario Nacional

CCLS. Comisión de Cuenca Laguna del Sauce

CCRSL. Comisión de Cuenca Río Santa Lucía

CEMPRE. Compromiso Empresarial Para el Reciclaje  
CETP-UTU. Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay  
CIU. Cámara de Industrias del Uruguay  
CLP. Consejo Local de Pesca  
CNAAP. Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas  
CNCS. Cámara Nacional de Comercio y Servicios  
CNDAV. Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida  
COASAS. Comisión Asesora de Agua y Saneamiento  
COOAADE. Cooperativa Apícola del Este  
COTAMA. Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente  
COTAOT. Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial  
CRRHH. Consejo Regional de Recursos Hídricos  
CURE. Centro Universitario Regional Este  
DCC. Dirección de Cambio Climático DGRN. Dirección General de Recursos Naturales  
DGDR. Dirección General de Desarrollo Rural  
DIGEGRA. Dirección General de la Granja  
DINAMA. Dirección Nacional de Medio Ambiente  
DINAMIGE. Dirección Nacional de Minería y Geología  
DINARA. Dirección Nacional de Recursos Acuáticos  
DINOT. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial  
DINAGUA. Dirección Nacional de Agua  
DNH. Dirección Nacional de Hidrografía  
ECCOSUR. Espacios de Coordinación de las Convenciones de Río para un crecimiento Sostenible en Uruguay  
ETDR. Equipo Territorial de Desarrollo Rural  
FADU. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo  
FAGRO. Facultad de Agronomía  
FAO. Organización de Naciones Unidas para la Alimentación  
FC. Facultad de Ciencias  
FCS. Facultad de Ciencias Sociales  
FHUCE. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación  
FING. Facultad de Ingeniería  
FVET. Facultad de Veterinaria  
GT. Grupo de Trabajo  
IIBCE. Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable  
IM. Intendencia de Montevideo  
INAC. Instituto Nacional de Carnes  
INALE. Instituto Nacional de la Leche  
INASE. Instituto Nacional de Semillas  
INC. Instituto Nacional de Colonización  
INIA. Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria  
LGA. Licenciatura en Gestión Ambiental  
MDN. Ministerio de Defensa Nacional  
MDR. Mesa de Desarrollo Rural  
MEC. Ministerio de Educación y Cultura  
MGAP. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
MI. Ministerio del Interior

MIDES. Ministerio de Desarrollo Social  
MIEM. Ministerio de Industria, Energía y Minería  
MINTUR. Ministerio de Turismo  
MNHN. Museo Nacional de Historia Natural  
MRREE. Ministerio de Relaciones Exteriores  
MSP. Ministerio de Salud Pública  
MTOP. Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
MVOTMA. Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
OCC. Organización para la Conservación de Cetáceos  
ONG. Organización No Gubernamental  
OPP. Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República  
OSE-UGD. Obras Sanitarias del Estado- Unidad de Gestión Desconcentrada  
OT. Ordenamiento Territorial  
PIT-CNT. Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores  
PROBIDES. Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este  
SARAS. South American Institute for Resilience and Sustainability Studies  
SEPAE. Servicio de Parques del Ejército  
SFR. Sociedad de Fomento Rural  
SNAACC. Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático  
SNAP. Sistema Nacional de Áreas Protegidas  
SPF. Sociedad de Productores Forestales  
SUTTA. Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Afines  
TyT. Treinta y Tres  
UCD. Unidad de Descentralización  
UDELAR. Universidad de la República  
UNATRA. Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines  
UVPB. Unión de Vecinos de Punta Ballena