

## Conflictos ambientales y participación social en torno al turismo residencial en Latinoamérica. Experiencias en Región Este, Uruguay

### *Environmental conflicts and social participation around residential tourism in Latin America. Experiences in Eastern Region, Uruguay*

Isabel Gadino\*, José Luis Sciandro\*\* y Nathalie Goldberg\*\*\*

Recibido: 19/12/2022. Aprobado: 09/03/2022. Publicado: 31/03/2022.

**Resumen.** Mientras teoría y legislación avanzan hacia modelos de gobernanza abierta y participativa, uno de los principales motivos de movilización en América Latina son los conflictos ambientales. En la costa de Región Este, Uruguay, territorio destinado históricamente al turismo residencial, múltiples aprobaciones de proyectos ubicados en primera línea frente al mar o sobre la playa, son en general vividas como atropellos por la sociedad civil. En este contexto interesa saber qué tipo de participación para el desarrollo urbano costero se abre a partir del ordenamiento territorial.

Se analiza información cualitativa y cuantitativa surgida de talleres participativos, encuestas a residentes, entrevistas a grupos activistas locales y un manifiesto público de las organizaciones costeras a nivel nacional. Se aprecia la fuerte preocupación por la conservación de las condiciones ambientales del sitio, baja información sobre temas específicos costeros y dificultades para incidir en las decisiones finales. Los resultados coinciden con planteos internacionales sobre la instalación del discurso oficial de la gobernanza ambiental, sin un progreso real que permita lograr cambios importantes en el modelo de desarrollo asociado al extractivismo inmobiliario. La situación planteada demanda con urgencia la instalación de formatos permanentes de diálogo horizontal

entre actores, que aun sin ser legalmente vinculantes, fomenten el conocimiento y permitan una participación real sobre la planificación territorial litoral.

**Palabras clave:** participación, gobernanza, turismo residencial, Uruguay.

**Abstract.** While theory and legislation are moving towards open and participatory governance models, one of the main reasons for mobilization in Latin America is environmental conflicts. On the coast of the Eastern Region, Uruguay, a territory historically destined to residential tourism, multiple approvals of projects located on the seafront or on the beach are generally experienced as abuses by civil society. In this context, it is of interest to know what type of participation for coastal urban development is opened up by land use planning.

Qualitative and quantitative information from workshops, resident surveys, interviews with activist groups from organized civil society, and a public manifest of the national network of coastal groups is analyzed. A strong concern for the conservation of the area's environmental conditions,

---

\* Centro Universitario Regional del Este (CURE). Calle Tacuarembó esq. Avda. Artigas, Punta del Este, Maldonado, Uruguay. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8291-3791>. Email: [isabelgadino@cure.edu.uy](mailto:isabelgadino@cure.edu.uy), [isabelgadino@gmail.com](mailto:isabelgadino@gmail.com).  
Autora de correspondencia.

\*\* Dirección postal: Centro Universitario Regional del Este (CURE). Calle Tacuarembó esq. Avda. Artigas, Punta del Este, Maldonado, Uruguay. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7057-3144>. Email: [Jose.sciandro@gmail.com](mailto:Jose.sciandro@gmail.com)

\*\*\* Centro Universitario Regional del Este (CURE). Calle Tacuarembó esq. Avda. Artigas, Punta del Este, Maldonado, Uruguay. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2484-2013>. Email: [arq.ngoldberg@gmail.com](mailto:arq.ngoldberg@gmail.com)

low information on specific coastal issues and difficulties in influencing final decisions are observed.

The results coincide with international statements on the installation of the official discourse on environmental governance, without real progress that would allow for important changes in the development model associated with real estate extractivism. This situation urgently demands the

installation of permanent formats of horizontal dialogue between actors, which even without being legally binding, promote knowledge and allow for real participation in coastal territorial planning.

**Keywords:** participation, governance, residential tourism, Uruguay.

## INTRODUCCIÓN

En América Latina los conflictos ambientales son uno de los principales motivos de movilización social y debate público, consecuencia de dos paradigmas en tensión propios del desarrollo sustentable: la aplicación de políticas de desarrollo que promueven un crecimiento económico basado en la explotación de recursos ecosistémicos, y la revalorización ambiental, unida al reconocimiento de nuevos derechos vinculados y una mayor implicación de la ciudadanía en su defensa (Suárez y Ruggerio, 2018).

Uno de los instrumentos con acuerdo global, propuesto para el tratamiento y resolución de conflictos socioecológicos, es la llamada gobernanza ambiental, concepto que recoge las ideas de participación, transparencia, controles y amplios consensos, aplicados al sistema de instituciones y organizaciones involucradas en gobernar el uso o la protección de recursos naturales (Folke *et al.* 2005; Chaffin *et al.*, 2014). Puesto que la complejidad y la incertidumbre son características típicas de las problemáticas ambientales, trabajos como el de Schultz *et al.* (2019) enfatizan la necesidad de emplear una gobernanza adaptativa, que permita comprender y mejorar las respuestas del instrumento a los desafíos de la sustentabilidad. Los autores señalan como elementos clave el aprendizaje y la colaboración entre sectores y escalas hacia una visión compartida, a través del monitoreo, el intercambio de información, la construcción de redes y la resolución de conflictos.

Específicamente para cuestiones territoriales, se entiende que las distintas dimensiones de la gobernanza deben presentarse en sentido vertical (en especial entre la escala local y regional); horizontal (coordinando entre las políticas sectoriales, entre territorios y entre los diferentes agentes o actores), y con participación de la ciudadanía, a

título individual y en forma de grupos organizados (Rosas Ferrusca *et al.*, 2012), mientras se reconoce un *continuum* entre conflicto y participación, con diferentes pulsos y permeabilidades (Capalbo *et al.*, 2020).

En áreas costeras esta visión se agrega a la de gestión integrada litoral, y desde los años 2000 se pone mayor énfasis en el modelo de gobernanza, incorporando también como características claves el planteamiento ecosistémico, la adaptación al cambio climático, el incremento de la participación pública, la búsqueda de fórmulas de coordinación y cooperación y la prospectiva (Pérez-Cayeyro *et al.*, 2012).

En paralelo a avances teóricos y casos puntuales confirmando los beneficios de la gobernanza ambiental, surgen trabajos que muestran la persistencia de asimetrías de los diferentes actores en el acceso al espacio político. Son análisis que observan el territorio desde concepciones relacionales, multidimensionales y multiescalares, profundizando la lectura de espacialidad basada en las prácticas de acción sobre la acción del otro, las conflictividades, las luchas y las prácticas de resistencia (Cruz, 2020). En este contexto el espacio es el ámbito donde se ejerce el poder, se despliegan distintas estrategias, se dirimen conflictos, se lucha por defender intereses y donde ocurren disputas entre política y economía.

Sobre esta base, algunos autores discuten la distancia que existe entre un esquema ideal de gobernanza en donde “(...) lo político cristaliza en un consenso participado de agentes iguales entre sí (...)” y otros escenarios que reflejan “(...) el modo en que los más débiles terminan entrando en la órbita hegemónica de los discursos dominantes” (Sevilla Buitrago, 2010). Para Grindle (2017) el potencial de reforma del sector público hacia una buena gobernanza está limitado por el poder y los intereses de quienes imponen o negocian acuerdos políticos,

así como por la dependencia a las instituciones existentes, todas ellas resultantes de contiendas políticas anteriores. Esta crítica es compartida por Bustos Gallardo *et al.* (2019), quienes muestran que los mecanismos de gobernanza territorial—en tanto no problematizan procesos históricos, económicos y políticos en otras escalas temporales y sociales, ni las relaciones de poder inherentes—no resuelven problemas de fondo del proyecto neoliberal ni sirven para repensar los territorios de forma colectiva. Los autores señalan que los mecanismos de gobernanza surgen para dar continuidad al modelo de producción hegemónico y restaurar la legitimidad de sectores y empresas extractivistas en situación de crisis. En tanto Grindle (2017) sostiene que los cambios incrementales son posibles, pero solo dentro de los límites definidos por la “adherencia” o la dependencia del camino de los arreglos institucionales vigentes en un momento dado.

En el caso de lugares que mantienen condiciones naturales atractivas para el turismo, este camino estará fuertemente delimitado hacia el turismo de naturaleza, pues es una actividad asociada hegemónicamente a la idea de sustentabilidad y a la economía verde (Duffy, 2015), las que se presentan como alternativas posibles a la crisis ambiental actual. Sin embargo, las críticas denuncian a la economía verde como un medio por el cual las formas neoliberales del capitalismo eluden y ocultan las contradicciones inherentes a las tensiones entre crecimiento económico continuo y límites ecológicos (Warner, 2014, citado en De la Rosa y Pérez, 2017, p. 143). Es más, para autores como Castree (2008) o Pintos (2020) la privatización y la mercantilización de la naturaleza son productores de nuevos espacios y oportunidades de inversión y acumulación de capital. En el mismo sentido, el turismo es observado como una práctica central del capitalismo, a través de la cual el sistema se auto sustenta (Fletcher, 2016).

Para Latinoamérica, Zurbriggen sostiene que la forma en que—desde países centrales y organismos de desarrollo globales—se promovió la gobernanza en las agendas nacionales, implicó un modelo de Estado neoliberal y, consecuentemente, la necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado:

En un sistema político de estas características, se consolidaron formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, orientados a satisfacer los intereses particulares de individuos o grupos, mas no el bien público (...). Es decir, la discusión sobre gobernanza e instituciones dedica poca atención a los procesos políticos, a los patrones culturales y a los diferentes tipos de coaliciones de intereses que promueven o resisten el cambio (Zurbriggen, 2011, p. 56).

Sobre el tema, Diez *et al.* (2013) señalan que, frente a las tensiones sociales que existen en los procesos de desarrollo económico local, debido a la presencia de actores con diferentes capacidades y diferentes niveles de negociación, es el Estado local quien deberá ser capaz de mediar entre intereses divergentes, arbitrando los medios necesarios para solucionar conflictos, para garantizar, en todos los ámbitos, el cumplimiento de los derechos de los sectores más débiles y vulnerables de la sociedad. Aunque Pintos (2020) indica que, asistidos por regulaciones jurídicas, la alianza conformada entre estados soberanos y propietarios privados ha sido un factor clave en la destrucción de un orden jurídico previo, que reconocía las relaciones sociales y el vínculo de los sistemas socio ecológicos en mayor medida que el actual. En el mismo sentido, Vainer (2000) sostiene que algunos territorios específicos (en particular ciudades de Europa y América Latina) y con acuerdo de mayorías ciudadanas, se adhieren a la fórmula que él denomina patria-empresa-mercado. En esta fórmula se reniega de la ciudad como espacio político (*polis*) para dar paso a una apropiación empresarial del territorio, a cambio del destierro de la política y de la eliminación del conflicto y de las condiciones de ejercicio de la ciudadanía. Sin conflicto la ciudad pasa a ser un sujeto único y cohesionado que puede competir en el mercado para lograr desarrollarse en la economía global.

En tanto trabajos más recientes analizan que frente a un pacto implícito de extractivismo, los estados nacionales y locales han optado básicamente por desregular el acceso y la explotación de recursos naturales, y por “(...) silenciar a las

víctimas del modelo. Una suerte de connivencia público-privada. Pacto que la ciudadanía y los movimientos sociales han confrontado en forma creciente en las últimas décadas” (Suárez y Ruggerio, 2018, p. 18).

En virtud de lo expuesto, el objetivo de este artículo es analizar las condiciones dadas para la participación en el ordenamiento territorial vigente para la costa de Región Este, territorio destinado históricamente al turismo de sol y playa. Las preguntas que guían el trabajo son: a partir de la instalación de la temática participativa en la norma, ¿se percibe en la comunidad una mayor transparencia y legitimidad de procesos? ¿Existe un manejo de información en la población residente, suficiente para sostener la fomentada participación? ¿Qué rol cumplen en este proceso los grupos activistas? ¿Qué efectos han tenido las acciones de la sociedad civil que cuestionan el apartamiento oficial de la planificación territorial?

Nuestra hipótesis sostiene que en la medida que la costa de Región Este es uno de los territorios nacionales más apetecidos por la industria turístico-inmobiliaria nacional e internacional, este desarrollo es buscado desde el propio ordenamiento territorial como fuente laboral a corto y largo plazo, categorizando grandes áreas rurales como suburbanas o potencialmente transformables. A nivel urbano, cuando las pautas establecidas no conforman al mercado, se habilitan excepciones que cuentan con el beneplácito de las mayorías locales. En este marco, la gobernanza ambiental ocupa el espacio mínimo exigido en la normativa, y es usada desde el relato institucional para respaldar la alianza público-privada de extractivismo inmobiliario (*sensu* Hidalgo *et al.*, 2016), amparado en la etiqueta del desarrollo sustentable.

## LA COSTA DE REGIÓN ESTE, SU DESARROLLO URBANO Y LA PARTICIPACIÓN

La costa de la Región Este (departamentos de Maldonado y Rocha) (Figura 1) presenta un histórico desarrollo inmobiliario asociado al turismo residencial, actividad dirigida a la producción de

segundas residencias, infraestructuras, servicios y espacios vinculados, con usos mayoritariamente ligados a la esfera del ocio y no a las de producción y reproducción (Aledo, 2016). Su territorio, otrora básicamente rural de ganadería extensiva, quedó estructurado por decenas de fraccionamientos aprobados en las primeras décadas del siglo XX, destinados al turismo de sol y playa a partir de diseños que apostaron a la mayor rentabilidad, sobre grandes extensiones de campos dunares y humedales. La mayoría de sus lotes fueron pensados para viviendas unifamiliares y cuentan con una superficie promedio de 300 m<sup>2</sup>.

Entre los impactos ambientales producidos por este modelo de desarrollo se cuentan: afectación y pérdida de biodiversidad, pérdida de arena seca y en circulación, degradación de la calidad del agua; erosión de playas; retroceso de costa, reducción de capacidad disipadora de la playa, degradación del valor escénico, incremento de la vulnerabilidad a la erosión, ausencia de una fuente actual de sedimentos de la magnitud necesaria para la recuperación de los campos dunares perdidos por estas acciones (Nagy *et al.*, 2016; Panario y Gutiérrez, 2006; entre otros). Álvarez y Goso (2014) alertan sobre la reducción en un 50% de dunas móviles desde la década de 1960 a la actualidad, mayormente por fijación de las dunas por forestación.

En la actualidad se promueve desde diversos niveles estatales la búsqueda permanente de inversiones inmobiliarias nacionales y extranjeras para el sector. En paralelo permanecen vigentes procesos de consolidación y densificación de la trama urbana, a los que se agregan múltiples y vertiginosas aperturas de nuevos fraccionamientos asociados a recategorizaciones recientes de suelos rurales a urbanos o suburbanos (Gadino *et al.*, 2022).

La planificación de este sector se apoya desde su inicio en una norma nacional de ordenamiento territorial (Ley de Centros Poblados de 1946), otra nacional sectorial (Código de Aguas de 1979), y los correspondientes códigos departamentales de edificación.

El redireccionamiento global hacia el desarrollo y la planificación sustentables a finales del siglo XX, generó un avance hacia el tratamiento integral de cuestiones ambientales y territoriales, contemplan-

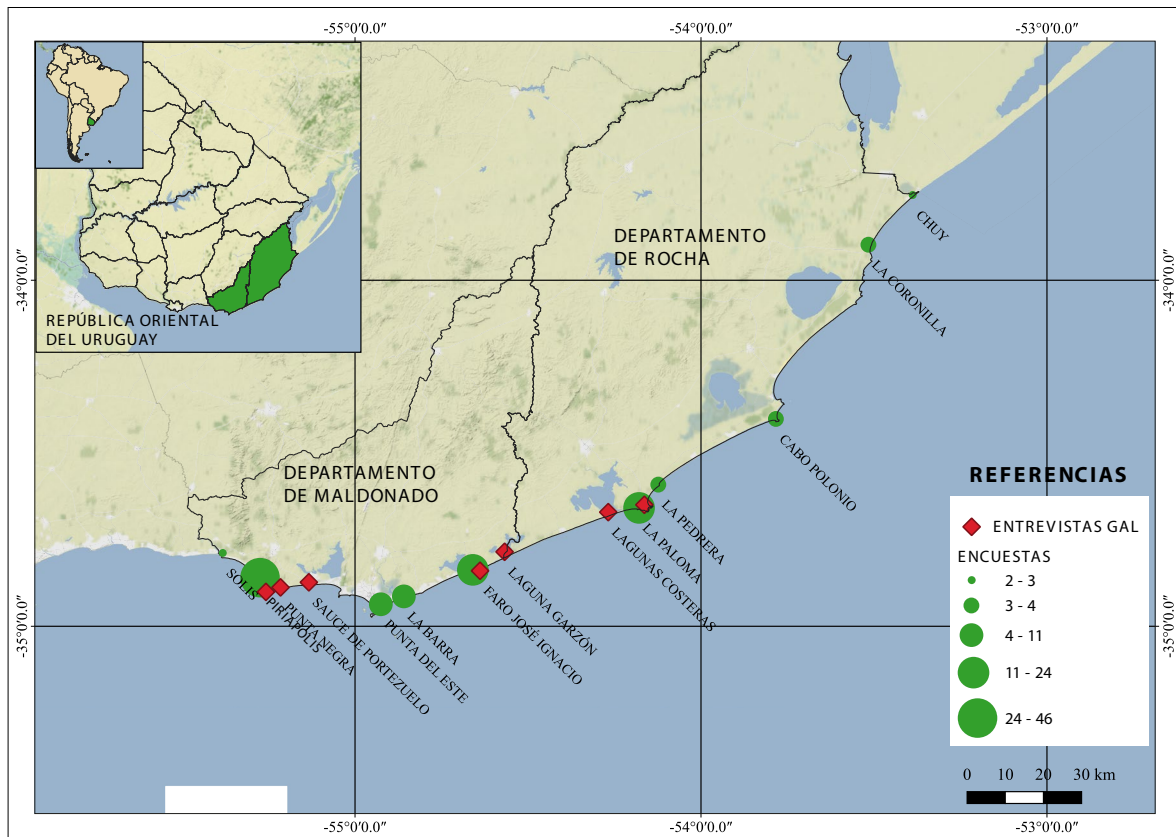


Figura 1. Área de estudio y localización de personas encuestadas y grupos entrevistados (GAL). Fuente: elaboración propia sobre imagen de Stamen Terrain Background.

do no solo diversidad de aspectos sino también de escalas espaciales (nacional, regional, departamental y local). De acuerdo con el paradigma que lo enmarca, el nuevo cuerpo normativo establece entre sus objetivos: la protección de ecosistemas autóctonos, el cuidado de paisajes naturales y culturales y la preocupación por la preservación de la Faja de Defensa Costera (FDC) de 250 m a partir de la línea superior de la ribera (LDR).

En paralelo, ya sea en la propia norma, o como cuestiones transversales, se incorporan ámbitos que permiten y/o promueven la participación de la sociedad civil (colectivos locales, grupos empresariales, etc), habilitando nuevos espacios de intercambio, negociación, decisión y/o control. Desde la década de 1990 se instalan nuevos instrumentos ambientales como la evaluación de impacto ambiental (EIA), a partir de la cual todos

los proyectos con posibles impactos de gran magnitud (como transformación de categoría de suelo para nuevos fraccionamientos) o, a ubicarse sobre la FDC, establecen la inclusión de la participación. La misma debe realizarse a través de un manifiesto público para recibir opiniones y sugerencias, y si corresponde debe incluir una audiencia pública. Bajo el mismo paradigma se crean consejos consultivos y comisiones asesoras. Por ejemplo, en la actualidad existen once comisiones de cuenca creadas para la gestión sustentable y participativa del agua tomando las cuencas hidrográficas como unidad de gestión. Una de ellas es la cuenca de Laguna del Sauce, espacio ubicado en la zona de estudio. Más adelante se aprueban la Ley de Protección del Medio Ambiente, en donde se establece que "La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad,

por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso”,<sup>1</sup> y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), que tiene entre sus principios rectores la “promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial”.<sup>2</sup> Si bien no establece la participación como vinculante, la LOTDS habilita y exhorta a la realización de instancias que amplíen y profundicen aspectos de participación de diferentes actores en los diferentes procesos territoriales. En 2020 se agrega la Directriz Nacional Costera, que entre otros promueve la coordinación de instituciones y actores vinculados al desarrollo sostenible costero a nivel regional, departamental y local, y en 2021 se firma el Acuerdo de Escazú, sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

En este contexto de apertura, múltiples aprobaciones de proyectos destinados al turismo residencial (viviendas unifamiliares, complejos, barrios cerrados y torres de hasta 22 pisos por encima de los 4 establecidos en la normativa, infraestructura de apoyo) ubicados en primera línea frente al mar o sobre la playa, son en general vividas como atropellos por la sociedad civil. Una de las razones es la política de excepciones a la normativa territorial y exoneraciones tributarias asociadas, que otorga el departamento de Maldonado como incentivo para la captación de inversiones en el sector inmobiliario. El propósito manifiesto de esta política es la dinamización de la economía local, incluido el turismo, factor que le ha permitido al mismo candidato ganar en dos elecciones departamentales consecutivas, la segunda de ellas con el porcentaje histórico más alto de un partido en este órgano de gobierno (54%). Pero en paralelo se observa preocupación y reclamos —muchas veces coincidentes con demandas que realizan también grupos académicos—

hacia emprendimientos que corren por las vías establecidas. Se critica tanto el impacto que tendrá la obra (cambios irreversibles en la dinámica costera, fragmentación y desaparición de biomas, alteración de paisajes, entre otros) como el proceso de su aprobación.

## METODOLOGÍA

Para responder las preguntas de investigación se analizan resultados de cuatro diferentes aproximaciones a la población:

1) Proceso de seguimiento de la política de excepciones al OT abierta en Maldonado desde 2015 en adelante, incluyendo los resultados de un ciclo de **talleres participativos**. Estos se realizaron en Maldonado durante los años 2017 y 2018, a iniciativa del Centro Universitario Regional del Este (CURE UDELAR), organizaciones locales y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. A lo largo de tres instancias participaron más de 100 personas: vecinos, empresarios relacionados al turismo, la hotelería y el sector inmobiliario, ex directores municipales, integrantes de organizaciones sociales, asociaciones de vecinos y sindicatos, docentes y estudiantes universitarios, profesionales independientes, asociaciones profesionales y representantes gubernamentales locales y nacionales de partidos de oposición a nivel departamental. No hubo participación ni respuesta a la invitación por parte del gobierno local —que es quien promueve la política bajo análisis— así como tampoco del sindicato de la construcción o de cámaras empresariales de la construcción.

El primer taller se destinó a presentar el tema y escuchar las preocupaciones de los concurrentes. Con el material recogido se prepararon las bases para discutir en el segundo encuentro. En dicha instancia los asistentes trabajaron en grupos heterogéneos generados en el momento, con moderadores de la Universidad de la República, en base a consignas sobre la manera en que las excepciones les afectan como vecinos y en las actividades del entorno; acciones a recomendar a gestores, políticos, organizaciones, academia y locatarios. En el último taller se buscó llegar a consensos sobre acciones

<sup>1</sup> Ley 16.466 sobre Protección del Medio Ambiente, artículo 6 inciso d.

<sup>2</sup> Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, artículo 5 literal d.

importantes y factibles de desarrollar. Los resultados de este ciclo se analizaron usando la teoría fundamentada, codificando las respuestas obtenidas y generando categorías temáticas vinculadas en red.

2) **Encuesta realizada a una muestra aleatoria dentro del universo de residentes de la costa de Región Este**, con el propósito de conocer qué información maneja la población sobre componentes básicos para la participación en la planificación de la zona, como es el funcionamiento geomorfológico litoral y su fragilidad frente a alteraciones antrópicas, las posibilidades de participación en procesos de ordenamiento territorial, y el manejo de información sobre cómo proceder en caso de necesitar apoyo o realizar reclamos. La encuesta fue realizada durante el primer semestre de 2021 aplicando la técnica de muestreo no probabilístico Bola de nieve mediante un formulario en línea, autoadministrado y semiestructurado. Este fue enviado vía Whatsapp a contactos o grupos de contacto de la zona de estudio (grupos ambientalistas o vecinos autoorganizados en torno a temas barriales) que replicaron hacia terceros y sucesivos contactos. La única condición solicitada para responder era ser residente (permanente o temporal) de zonas costeras de los departamentos de Maldonado o Rocha, sugiriendo una distancia máxima de 300 m al mar. En la Figura 1 se muestran los sectores de donde provienen las respuestas.

Las respuestas a preguntas cerradas se analizaron cuantitativamente, mientras que con las respuestas de preguntas semicerradas se generaron códigos por repetición de conceptos. Se presentan resultados del análisis estadístico descriptivo combinando datos cuantitativos y cualitativos.

3) **Entrevistas a grupos activistas locales (GAL) que trabajan en temas de protección de costas en el área de estudio**. Las entrevistas, con 31 preguntas semicerradas, se realizaron entre mayo y junio de 2021. Fueron contestadas por representantes de 7 grupos.<sup>3</sup> Los cuestionarios

buscaron conocer particularidades de cada grupo, niveles de trabajo en red, relacionamiento con organismos públicos encargados de la zona y el grado de incidencia de sus acciones en la planificación o gestión de los espacios costeros. En la Figura 1 se muestran los sectores en donde trabajan los grupos entrevistados. Las respuestas se analizaron buscando datos identificatorios, y afinidades, coincidencias, divergencias y/o contradicciones en los temas consultados.

4) **Contenidos del Manifiesto de la Red de Grupos Costeros** de Uruguay, la que engloba a más de 50 colectivos costeros del país, actores académicos y gremios estudiantiles. Para este trabajo se analizan contenidos del manifiesto enviado al gobierno y hecho público en octubre de 2021.

Todos los insumos mencionados se analizan y discuten en referencia al marco normativo existente y las acciones emprendidas desde ámbitos públicos.

## RESULTADOS

En el taller participativo sobre excepciones a la normativa se trabajó sobre afectaciones generadas por esta política departamental. Las relatorías se sistematizaron en 221 citas que fueron agrupadas en 6 códigos: el mal uso actual de la herramienta “excepción”, los efectos ampliados de modificaciones drásticas del OT en general, la desconfianza y la falta de transparencia asociada a esta política, los efectos perjudiciales y minusvalías urbanas surgidas de las excepciones, posibles medidas a tomar en adelante para prevenir estos casos, y los efectos negativos de las exoneraciones tributarias (Figura 2).

En el tercer taller se exploraron consensos sobre acciones importantes y factibles de desarrollar. El análisis de códigos permite identificar cuatro temas emergentes:

A. Educación popular: creación de conciencia del derecho a una mejor ciudad, generar instrumentos de control social para frenar el interés económico especulativo, realizar talleres de concientización, difusión y monitoreo de temas de OT, con la participación de vecinos e interesados en la temática.

<sup>3</sup> Asociación de Fomento y Turismo Sauce de Portezuelo; AVE Acción vecina La Paloma; Comisión Fomento de Punta Colorada; Nativos Punta Colorada; Asociación Civil Nativos Punta Negra; Fundación Lagunas Costeras; Liga de Fomento Faro José Ignacio.

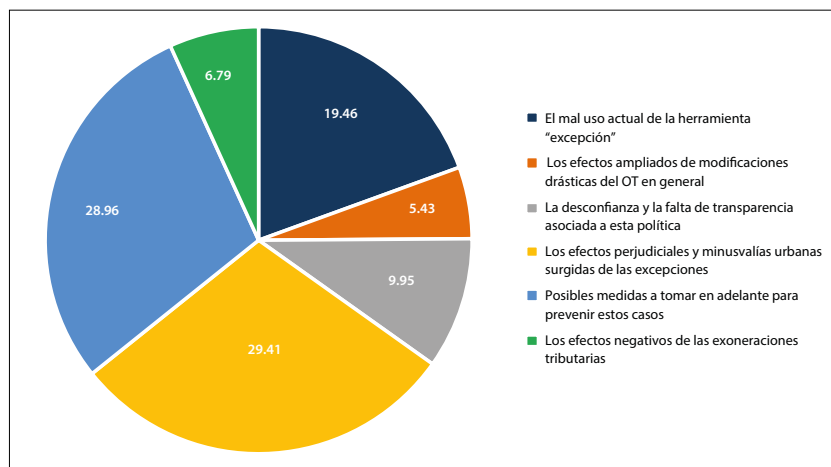


Figura 2. Temas principales de interés identificados en el taller de excepciones. Fuente: elaboración propia.

B. Observatorio interdisciplinario permanente: apoyar y promover un repositorio de datos construidos y búsqueda del derecho comparado como antecedentes para enriquecer el análisis.

C. Exigencia de la aplicación del marco regulatorio existente: emplear mecanismos de petición y control que otorga la estructura político institucional. Realizar acciones tendientes a lograr un OT adecuado, que respete la normativa vigente.

D. Promover una ley nacional que disponga la creación de mecanismos de consulta obligatoria a vecinos y afectados, que tenga como objetivo defender los intereses de los vecinos frente a cambios sustanciales de normativa y excepciones al OT.

La **encuesta** recibió 120 respuestas, en su mayoría de mujeres (58.3%) y de personas con edades mayores a 50 años (61.7%), relacionadas a Maldonado (70%) y a Rocha (30%) (Figura 1). El 88% de los encuestados vive o veranea en propiedades ubicadas a menos de 300 m del mar y el restante 12% entre 300 y 1000 m. Un 60% habita o concurre al sitio desde hace más de 10 años.

El 98.5% de los respondientes ha observado cambios en la estructura de la playa como pérdidas o ganancias de arena, avances o retrocesos de la orilla o cambios en el tamaño del grano de arena, y un 93% identifica con qué periodicidad observa dichos fenómenos, así como si esos cambios han aumentado (48.4%), se mantienen (32.8%) o se han revertido (3.9%). Una amplia mayoría de encuestados relacionan o creen posible que estos

cambios se deban a intervenciones antrópicas (Figura 3), así como el 61.7% cree que las obras de edificaciones e infraestructura (ramblas, espigones, etc.) realizadas sobre la playa, tienen relación con los cambios en la dinámica costera.

El 13% indica que su propia vivienda ha sufrido daños por crecidas o pérdida de arena, además de que la mitad de los encuestados conoce casos cercanos en situación similar. Entre los que han sufrido daños, un tercio indica haber realizado acciones hacia la reparación, siendo mayoritariamente medidas duras (20%) tales como estructuras, piedras, cemento, muros, y en menor proporción aquellas vinculadas a movimientos de arena, cercas de madera o vegetación. Con respecto a si algún organismo público colaboró en la solución de estas afectaciones, 30% responde que no y 20% que sí, señalando principalmente acciones de vallado (8%) o medidas duras (5%). El 29% señala que las medidas han tenido éxito en algún grado y casi el 20% que en ninguno.

En cuanto al manejo de nociones de legislación o conceptos básicos de dinámica costera: cerca del 40% conoce algún tipo de normativa, reglamentación o procedimiento legal obligatorio para construcciones próximas de la playa, mientras casi el 50% responde que no. Sobre medidas que creen deberían implementarse para conservar casas o la playa en buen estado, más del 30% de las respuestas señala—muy despegada de las otras— el aumento de controles en la FDC, y que los principales respon-



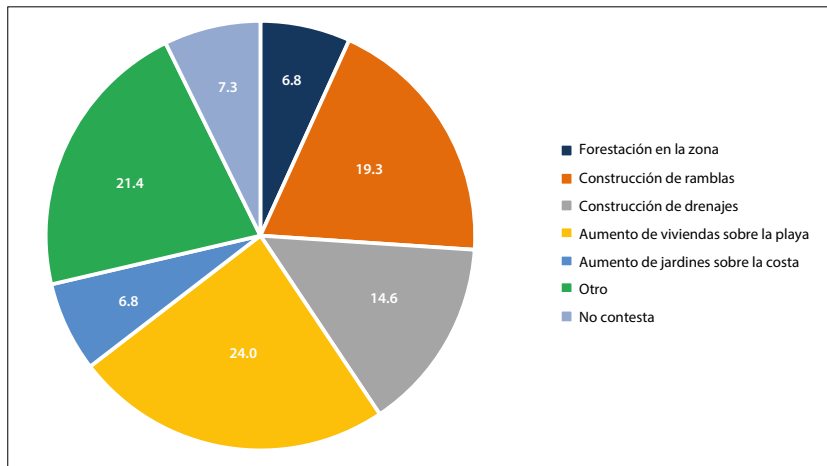


Figura 3. Intervenciones antrópicas relacionadas a cambios en la costa (porcentajes a partir de 120 respuestas recibidas). Fuente: elaboración propia.

sables (67.8%) de las implementaciones deben ser el gobierno nacional y el departamental (Figura 4).

Con respecto a si conocen alguna campaña o movimiento que exista para mejorar las playas, el 52% contestó afirmativamente y el 42% de manera negativa, y sobre canales de participación para solicitar estas mejoras, consultar u opinar sobre intervenciones en la costa, más de la mitad contestó que no conocen ninguno y solo un tercio que sí.

Finalmente, al consultar sobre conocimiento general de términos relacionados con temas territoriales o ambientales, se observa un claro predominio de temas ambientales globales o con alta repercusión como la contaminación de playas, y en mucho menor proporción temas vinculados

directamente a las dinámicas de la zona costera (Figura 5).

**Las entrevistas cerradas** fueron contestadas por siete grupos activistas (GAL) que tienen entre un año y más de 10 desde su creación, y una cantidad de miembros que van desde 10 a 60 personas activas. Todos los grupos trabajan en la preservación y la valoración del espacio costero natural de su zona, que abarca playas, dunas y ecosistemas asociados, en algunos casos incluyendo lagunas costeras (Figura 1). Sus preocupaciones también alcanzan el desarrollo sustentable local, el ordenamiento territorial, el cuidado del patrimonio cultural, el fomento de la participación social, la gobernanza y acción local, la horizontalización de información

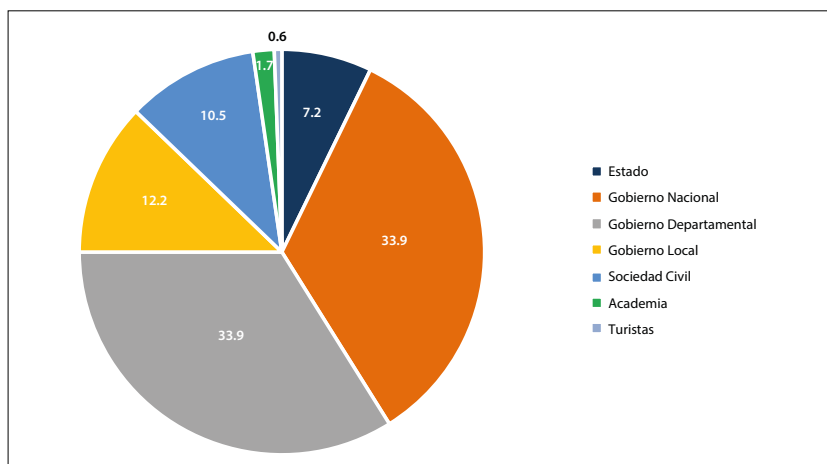


Figura 4. Responsables de las medidas a implementar (porcentajes a partir de 120 respuestas recibidas). Fuente: elaboración propia.

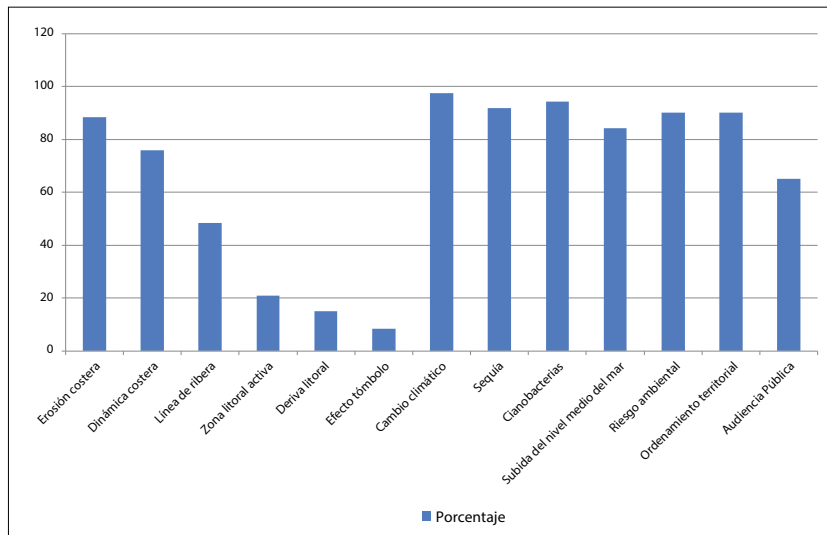


Figura 5. Frecuencia de términos claves incluidos en la encuesta.  
Fuente: elaboración propia.

y la educación ambiental. Desarrollan su trabajo en base a reuniones, colocación de cartelera, activismo a través de redes sociales, denuncias y reclamos frente a autoridades, limpiezas de playa y actividades de formación, y algunos han trabajado en colocación de cercas captoras de arena y monitoreo de condiciones ambientales y biodiversidad. Acompañan su actividad con convocatorias abiertas que han alcanzado números muy variados de concurrentes integrando adultos y niños. Algunos rasgos para destacar son la cooperación que desarrollan con otras organizaciones de la sociedad civil (OSC), el intercambio de conocimiento técnico con otras OSC y la academia, así como el esfuerzo de involucramiento y sensibilización hacia la comunidad en temas ambientales. Son grupos autofinanciados y varios de ellos han recibido algún apoyo económico puntual tanto nacional como internacional (construcción del espacio cultural del balneario, cartelera, difusión de eventos, entre otros).

Más de la mitad de los grupos ha participado en espacios de colaboración con ámbitos gubernamentales en temas costeros, como sesiones de consejos municipales, talleres locales por el Plan Nacional Ambiental o para la Política Nacional de Cambio Climático. Con el objetivo de presentar reclamos, denuncias o propuestas, todos han contactado a alguna autoridad en decenas de oportunidades, principalmente a la Dirección Nacional de Medio

Ambiente (DINAMA, actual DINACEA), las alcaldías y al ejecutivo departamental, pero en ningún caso se mencionan las comisiones de cuenca. Estos contactos fueron mayoritariamente por notas o en acciones en los sitios afectados, y en un solo caso mediante la presentación en una audiencia pública. Las denuncias refieren a: intervenciones inadecuadas en faja de defensa de costa tanto de organismos públicos como de privados, rellenos de cañada, construcciones fuera de normativa, extracción de arena, tala de vegetación nativa en espacios públicos y privados, entre otros. También se reclamó en torno al suministro de servicios (alumbrado, vialidad, residuos, etc.), se pidió información y se presentaron observaciones a proyectos de infraestructura en la costa. Se han elevado propuestas relacionadas con plantación de especies nativas, protección de dunas, miradores interpretativos y aportes a planes de manejo.

Casi el 90% de estos contactos tuvo respuesta, pero solamente la mitad de los casos generó resultados considerados positivos (abrir un diálogo, realización de fiscalizaciones, aprobación de protocolos o reglamentaciones) mientras que en el resto las respuestas no van acompañadas de los cambios esperados, deben realizar numerosos contactos o esperar varios meses o incluso años para recibirlas. La consulta sobre el vínculo que tiene el trabajo del grupo con el marco normativo evidencia que

la mayoría maneja amplia información sobre la legislación ambiental nacional y local y los marcos teóricos que la sustentan.

Respecto a la disposición a participar en forma orgánica en espacios institucionales de gobernanza costera, todos responden afirmativamente, detallando que estarían dispuestos a proponer delegados, así como a trabajar en la planificación territorial, controles y monitoreos ambientales. Todos mencionan la importancia de contar con un espacio de diálogo y toma de decisiones horizontales, de participación interdisciplinaria, con representantes de las organizaciones, técnicos, vecinos e instituciones. Finalmente, al ser consultados acerca de las expectativas que mantienen de su trabajo a futuro, se muestra preocupación e incertidumbre en referencia al incremento en cantidad y gravedad de las problemáticas costeras y las presiones antrópicas. Hay desánimo por la falta de control territorial por parte de las instituciones, así como por intereses políticos percibidos y vacíos legales que permiten interpretaciones contrarias a la protección y al bien común. Por otra parte, reconocen grandes desafíos, como lograr que se realicen planes locales de OT, así como la necesidad de fortalecerse e incidir en materia de política ambiental. Aspiran a aumentar el aporte a los territorios donde operan, reforzar la participación ciudadana y empoderarse sobre las decisiones de intervención que se toman en su territorio.

**Manifiesto de Red de Grupos Costeros.** Además de los contactos ya presentados, los autores continúan desarrollando su vínculo con los grupos locales a través de diversos programas y actividades docentes, que entre otros buscan cumplir con parte de los objetivos planteados en los talleres de excepciones. Uno de los espacios más representativos de estas agrupaciones es la Red de Grupos de la Costa, que engloba a más de 50 colectivos costeros del país. En octubre de 2021, varias décadas después de la instalación del tema en la normativa nacional y habiendo pasado por distintos partidos políticos en las diferentes escalas de gobierno del país, esta red publicó un manifiesto. En él se expone una profunda disconformidad con acciones sistemáticas de los diversos órganos de decisión y gestión de espacios costeros, así como se reclama la instalación

de una mesa ambiental costera y la generación de un protocolo que permita la gestión integrada y participativa de la costa.

El conjunto de aproximaciones permite identificar cuatro grupos de actores involucrados: aquellos preocupados por la política de excepciones, residentes en general, grupos activistas locales, y la red que agrupa a colectivos ambientalistas costeros de todo el país. Dentro de las principales motivaciones se constata la fuerte preocupación por la conservación de las condiciones ambientales de la zona. Se destaca el interés por la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan, así como por incidir en las políticas públicas. Para ello les resulta prioritario fortalecer los espacios participativos de cercanía territorial para canalizar demandas de atención a problemáticas, expresarse colectivamente y formular propuestas, posibilitar la articulación de actores, acciones y recursos que permitan obtener respuestas concretas.

Ya sea porque lo expresan, o por lo que surge indirectamente de las preguntas realizadas, en los cuatro grupos se evidencia la necesidad de una profundización en la formación de la población en general en temáticas propias de la dinámica costera y reglamentaciones vinculadas, con el objetivo de mejorar la participación y generar conductas responsables sobre el cuidado del entorno. Frente a una relación que implica un conocimiento del medio cotidiano o habitual, en donde además existe un acercamiento a daños edilicios por erosión, la mitad de los encuestados no conoce espacios de participación sobre las temáticas, y la gran mayoría no maneja términos básicos que refieren a dinámicas de la zona costera, elementos que les permitirían tratar con más amplitud o profundidad las dinámicas locales y participar de manera informada, con mayor capacidad de agencia en ámbitos locales.

Acerca de las posibilidades de diálogo en el caso de los grupos que tienen actividad específica sobre la temática, si bien mencionan contactos exitosos, se observa en general poca efectividad en las solicitudes o reclamos a distintas autoridades, tanto por dilatación en el tiempo de la respuesta, no consideración o no ejecución de lo solicitado, falta de contestación o negación del conflicto.

Por otra parte, parece evidente la necesidad de mejorar los marcos regulatorios y la gestión institucional, que en general es considerada insuficiente, pero llega a calificarse de corrupta (falta de transparencia, negociaciones no reguladas y manejos discrecionales) en el caso más comprometido de las excepciones.

## DISCUSIÓN

En Región Este –tal como detallan Hidalgo *et al.* (2016) para otros sectores de la costa latinoamericana– la promoción de oferta inmobiliaria en sitios con valores naturales destacados, asociados principalmente al turismo residencial, se observa como la solución para crear puestos de trabajo y atraer inversiones. La idea ha sido compartida desde las distintas escalas gubernamentales y partidos políticos a cargo. En algunos casos se reconocen oficialmente impactos ambientales asociados, pero se presentan como daños que hay que aceptar a cambio de las oportunidades laborales. En el caso de Maldonado, donde la entrega de bienes públicos es extremadamente explícita a cambio de posibilidades laborales, esta fórmula ha obtenido el apoyo de una mayoría que sostiene al gobierno departamental en su segundo período.

Este modelo de desarrollo local –que refleja lo analizado a nivel internacional por Castree (2008) o Pintos (2020)– genera aprobaciones y desacuerdos, pues, como señala Cruz (2020), el territorio es el ámbito donde coexisten múltiples intereses y se ejercen varios poderes en simultáneo a diferentes escalas, se dirimen conflictos y se lucha por defender distintas reivindicaciones. En este caso es la participación de algunos sectores de la ciudadanía la que reclama y pone a debate la creciente pérdida de bienes comunes como el espacio público, la playa y los servicios ecosistémicos asociados a esta.

Los resultados de las consultas y talleres realizados, así como el análisis de avances en el plano normativo y sus aplicaciones desde la gestión institucional, coinciden con planteos como los de Bustos Gallardo *et al.* (2019) y Zurbriggen (2011) sobre la instalación del discurso oficial de la gobernanza ambiental y participativa, sin un progreso

real que permita lograr cambios importantes en el modelo de desarrollo histórico y tendencial de turismo residencial costero, asociado al extractivismo inmobiliario.

Si bien existen eventos puntuales de espacios de participación y colaboración entre sectores y escalas territoriales, así como incorporación del conocimiento científico contemporáneo en la normativa territorial costera, hasta el momento no hubo ningún intento de formar un ámbito permanente que involucre intercambio de información, monitoreos, formación de redes, aprendizaje continuo o búsqueda de visiones compartidas para este sector.

La participación ciudadana ha estado limitada a casos de aprobación de planes de ordenamiento local o proyectos edilicios sobre la FDC que requieren legalmente de su difusión y en algunos casos de una audiencia pública. Así, participar significa dar con la información a tiempo, aunque el anuncio sea restringido y puntual, y hacer un trabajo a corto plazo para informarse, opinar o coordinar entre vecinos, previo al cierre del período de discusión. En la actualidad el conocimiento de la población sobre la temática tiene más que ver con interés y posibilidades individuales o de grupos autogestionados, que con políticas o programas oficiales. Por otro lado, conocer, reflexionar o concurrir a los eventos abiertos a la población, también implica disponer de tiempo y recursos económicos, condiciones que plantean desde el inicio una enorme desigualdad entre los actores territoriales, por lo que la participación pública se transforma así en un límite y un control de sí misma.

A esto se suman los magros resultados alcanzados en respuesta a reclamos o solicitudes que surgen de actores locales (procesos abajo-arriba), los que muchas veces se emplean para terminar de habilitar proyectos de desarrollo que profundizan los impactos indeseados. Las voces disonantes tienen una participación acotada que no abren discusión sobre los proyectos, o no son escuchadas (la mayoría de los proyectos conflictivos son finalmente construidos). Según Airzcombe *et al.* (2009), si bien a partir de los cuestionamientos se observan cambios en la argumentación o valoración sobre el lugar y sus características por parte de los propulsores de un proyecto –incorporando

y garantizando p.e. la contemplación de “espacios verdes”—, todo indica que las modificaciones son poco significativas.

La situación planteada a lo largo de este trabajo demanda con urgencia la instalación de formatos permanentes de diálogo horizontal entre actores, que aún sin ser legalmente vinculantes, fomenten el conocimiento y permitan una participación real sobre el modelo de desarrollo litoral de la Región, si bien Capalbo *et al.* (2020) nos recuerdan que los procesos de participación son ambivalentes, y es preciso considerarlos como una instancia más del desarrollo de los procesos de implementación de políticas, puesto que la institucionalización no suprime el conflicto. Como indica Morin (1990), la complejidad conlleva desorden e incertidumbre, pero evitar estas características tiene el riesgo de no ver la totalidad de un problema, por lo tanto, no aportar a su solución.

En este contexto, entendemos que parte importante de las alternativas a implementar para mejorar las condiciones locales descritas son:

1. La creación de espacios multiactorales y multinivel específicos para la zona costera, para la discusión de cuestiones territoriales y asesoramiento a organismos de decisión, pudiendo tomar como formato el de las comisiones de cuenca.
2. La instalación de un observatorio costero permanente interdisciplinario, asesor tanto de espacios de discusión como de decisión, para monitorear adecuaciones a la normativa y analizar en tiempo real impactos que demanden modificaciones en la planificación.
3. El desarrollo de programas en distintos niveles de educación formal que incorporen contenidos sobre las particularidades del territorio costero, así como sobre las responsabilidades y derechos que llevan implícitos el ordenamiento territorial y la participación vinculada.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas y grupos que con su participación hicieron posible este trabajo.

## REFERENCIAS

- Aizcorbe, M., Fernández Bouzo, S y Wertheimer, M. (2013). Moros en la costa. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda-Quilmes y Vicente López (2000-2011). En G. Merlinsky, (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Aledo, A. (2016). Turismo residencial y vulnerabilidad en el interior del Levante español. En J. Gascón y E. Cañada (Coord.), *Turismo residencial y gentrificación rural* (pp. 37-59). El Sauzal (Tenerife) & Xixón: PASOS, RTPC & Foro de Turismo Responsable.
- Álvez, C. y Goso, C. (2014). Sedimentación dunar y vulnerabilidad a la erosión en la costa atlántica uruguaya. En C. Goso (Comp.), *Nuevas miradas a la problemática de los ambientes costeros*. (pp. 101-129) Montevideo, Uruguay: DIRAC.
- Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A. (2020). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 161-183. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Capalbo, A, Scharager, A. y Tobías, M. (2020). La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018). En G. Merlinsky (Coord.), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina 3* (pp. 55-82). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Castree, N. (2008). Neoliberalising Nature: The Logics of Deregulation and Reregulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40(1), 131-152. <https://doi.org/10.1068/a3999>
- Chaffin, B. C., Gosnell, H. y Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3), 56. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06824-190356>
- Cruz, V. do C. (2020). De la producción del espacio a la gubernamentalidad del espacio: cambios metodológicos para un enfoque territorial de la geograficidad. *Cardinalis*, 15, 551-579.
- De la Rosa, A. y Pérez, C. (2017). Las formas de organización ecocentristas: una alternativa ante las empresas regidas por la economía verde. El caso de la ecoaldeia. *Administración y Organizaciones*, 19(37), 137-162.
- Diez, J, Gutiérrez, R. y Pazzi, A. (2013). ¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Un análisis crítico de la planificación del desarrollo en América Latina. *Geopolítica(s)*, 4(2), 199-235. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2013.v4.n2.41460](http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2013.v4.n2.41460)

- Duffy, R. (2015). Nature-Based Tourism and Neoliberalism: Concealing Contradictions. *Tourism Geographies*, 17(4). <http://doi.org/10.1080/14616688.2015.1053972>
- Folke, C., Hahn, T., Olsson y P. Norberg, J. 2005, Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Fletcher, R. 2016. Cannibal Tours Revisited: The Political Ecology of Tourism. En M. Blázquez, M. Mir-Gual, M., Murray, I. y Pons, G. X. (Eds.), *Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo* (pp. 19-29). XV Coloquio de Geografía del Turismo, el Ocio y la Recreación de la AGE. Mon. Soc. Hist. Nat. Balears, 23. SHNBUIB-AGE.
- Gadino, I., Sciandro, J., Taveira, G. y Goldberg, N. 2022. Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(145). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.05>
- Grindle, M. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. *Governance International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1), 17-22. <http://doi.org/10.1111/gove.12223>
- Hidalgo, R., Camus, P., Paulsen, A., Olea J. y Alvarado, V. 2016. Extractivismo inmobiliario, expoliación de los bienes comunes y esquilma del medio natural. El borde costero en la macrozona central de Chile en las postrimerías del neoliberalismo. *Innsbrucker Geographische Studien, Band 40: Die Welt verstehen – eine geographische Herausforderung. Eine Festschrift der Geographie Innsbruck für Axel Borsdorf* (pp. 251-270). Innsbruck: Geographie Innsbruck,
- Morin, E. 1990. *Introducción al pensamiento complejo*. España: Gedisa.
- Nagy, G., Bidegain, M., Verocai, J. y de los Santos, B. (2016). *Escenarios climáticos futuros sobre Uruguay. Basados en los nuevos escenarios socioeconómicos RCP*. Uruguay: MVOTMA.
- Panario, D. y Gutiérrez, O. (2005). La vegetación en la evolución de playas arenosas. El caso de la costa uruguaya. En *Ecosistemas, Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*. 14(2), 150-161.
- Pérez-Cayeyro, M. L., Chica Ruiz, J. A., Arcila Garrido, M. y López Sánchez, J. A. Análisis de la evolución de las metodologías de gestión integrada de áreas litorales en los periodos comprendidos entre 1990-1999 y 2000-2012. *Revista de Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 16(2), 207-222. <http://doi.org/10.5894/rgci615>
- Pintos, P. (2020). Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunes urbanos, espacialidades injustas y conflicto. En G. Merlinsky (Coord.), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina* 3. (pp 29-54). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Rosas-Ferrusca, F., Calderón-Maya, J. R y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14, 113-136.
- Sevilla Buitrago, A. (2010). Urbanismo, biopolítica, gubernamentalidad: vida y espacio en la renovación de los estudios urbanos, *Boletín CF+S*, 44, 41-49.
- Schultz, L., West, S. y Floríncio, C. (2019). Gobernanza adaptativa en construcción: Personas, prácticas y políticas en una reserva de biosfera de la UNESCO. *Revista de Geografía Norte Grande*, 74, 117-138. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300117>
- Suárez, F. y Ruggiero, C. y otros (2018). Los conflictos ambientales en América Latina I : áreas de reservación, conflictos mineros e hidrocarbúricos, conflictos forestales. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. En O. Arantes, C. Vainer, E. Maricato (Eds.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado de <https://bit.ly/3LhXvUF> el 18 de marzo de 2022.