



Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Stuhldreher, Amalia Margarita
Gobernanza democrática y gestión hídrica actual en la cuenca alta del río Negro en Uruguay
Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos, vol. 2, núm. 17, 2023, Julio-Diciembre, pp. 125-144
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.329

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684275455006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Gobernanza democrática y gestión hídrica actual en la cuenca alta del río Negro en Uruguay

Democratic governance and current water resources management in the upper Rio Negro basin in Uruguay

Amalia Margarita Stuhldreher

Profesora del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS)-sede Tacuarembó de la Universidad de la República, Uruguay

Correo electrónico: astuhldreher@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

Recibido: 10-noviembre-2022. Aceptado: 9-febrero-2023. Publicado: 15-julio-2023.

Resumen

Este artículo busca conocer los desafíos y oportunidades de la gestión integrada, sostenible y participativa de los recursos hídricos de la cuenca alta del río Negro, en Uruguay, desde una perspectiva de gobernanza democrática. Para ello, se acude a una metodología cualitativa que incluye observación participante y talleres de sensibilización a actores clave y tomadores de decisión sobre dicha cuenca. En un contexto de fuertes dilemas globales y locales respecto al desempeño democrático frente al manejo de los recursos naturales, se recogen los asuntos y nudos críticos de la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos, así como los posibles abordajes de soluciones. Es significativa la propuesta de “clave local” contemplada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, ya que conlleva al abordaje multinivel de la dimensión territorial de dicha cuenca.

Palabras clave: gobernanza democrática, desarrollo sostenible, gestión integrada de recursos hídricos, cuenca alta del río Negro, Uruguay.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre 2023, pp. 125-144.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.329



Abstract

This article examines current challenges and opportunities for integrated, sustainable, and participatory management of water resources in the upper Rio Negro basin (Uruguay) from a democratic governance perspective. For that purpose, the article adopts a qualitative methodology using techniques such as participant observation and workshops to raise awareness about the importance of this issue among key actors and decision-makers from the basin. In a context of severe global and local dilemmas regarding the democratic performance related to natural resources management, the paper reflects critical issues regarding the integrated and participatory management of water resources and proposes possible solutions. In this regard, the “local key” of the global proposal of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Agenda 2030 is especially significant, inasmuch necessarily entails a multilevel approach that includes the territorial dimension of this basin.

Keywords: Democratic governance, sustainable development, integrated management of water resources, Upper Rio Negro Basin, Uruguay.

1. Introducción

Frente al desempeño democrático de los recursos naturales, son muchos los desafíos globales y locales. Se trata de un reto de envergadura al que se enfrenta la humanidad en términos de desarrollo sostenible. Esta es una mirada diferente, aunque complementaria, de los abordajes “clásicos” respecto a la calidad de la democracia, sus formas de medición, factores explicativos (Barreda, 2013), así como sus fortalezas y debilidades (Levine, 2013). Estas nuevas miradas se relacionan con las percepciones acerca de la capacidad de los sistemas democráticos de brindar respuestas asertivas a los retos que se enfrenta la ciudadanía y en los que la dimensión ambiental cobra mucha fuerza.

Un aporte a la reflexión lo constituye el Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030, de la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2020), entidad que esboza líneas de acción para una recuperación transformadora tras la pandemia de la covid-19. Uno de los aspectos que señala el informe es la “frontera ambiental centro-periferia” que, junto con las emisiones de gases de efecto invernadero, aluden al uso y consumo de recursos naturales, con un enfoque de igualdad y sostenibilidad. Dicha frontera sintetiza dos problemas de la desigualdad relacionados con el medioambiente. Por un lado, la necesidad de preservarlo para las futuras generaciones, lo que implica un problema de igualdad intergeneracional. Por el otro, el conflicto global-local respecto a cuánto puede crecer el centro y cuánto la periferia para evitar la destrucción del medioambiente. En este sentido, hay desigualdad entre países que afecta a las generaciones actuales (Cepal, 2020, p. 77).

En forma manifiesta, la interrelación entre desafíos globales y locales se hizo explícita con la Declaración de Río de 1992, en la que se planteó la importancia

de las acciones locales y comunitarias en el ordenamiento del medioambiente y promoción del desarrollo sostenible, algo que fue denominado “en clave local”. Tanto los ODS de 2015 como la Agenda 2030 subrayan en lo ineludible de un abordaje multinivel y territorial de la gobernanza democrática. Junto a esto, el Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022) apunta a que la humanidad se enfrenta a una nueva era geológica, el Antropoceno, caracterizada por los cambios y riesgos climáticos y geofísicos del planeta. En este caso, también se alude al involucramiento de los niveles territoriales y las comunidades locales en la búsqueda de soluciones (United Nations Development Programme [UNDP], 2020).

En términos de calidad democrática, la demanda de bienes y la búsqueda de soluciones conlleva a desafíos que aseguren el desarrollo institucional y una gobernanza cuyos mecanismos apunten a una gestión integral, sostenible y participativa de los recursos naturales, incluidos los hídricos. En este sentido, el ODS 6 subraya la importancia de garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y saneamiento para todas las personas. Autores como Diana Míguez (2015, p. 71) señalan que –pese a la importancia que representan la escasez y la contaminación del agua– la actual crisis del líquido vital responde, en esencia, a una crisis de gobernanza. Asimismo, Farinós *et al.* (2020) mencionan la pertinencia de desarrollar estrategias que, ancladas a la Agenda 2030, promuevan la transformación de los modelos territoriales, socioeconómicos y ambientales. Una adecuada gobernanza democrática debe asegurar la planificación y gestión acorde con el interés de la sociedad y sostenibilidad ambiental.

Considerando el panorama anterior, este artículo aborda los desafíos y oportunidades que en la actualidad surgen frente a la aspiración de una gestión integrada, sostenible y participativa de los recursos hídricos en Uruguay, con foco en la cuenca alta del río Negro. Esta reflexión parte de los resultados del proyecto de investigación-acción “Fortalecimiento de la participación en la cuenca alta del río Negro”, en la que la autora de este artículo participó como integrante del equipo, focalizando sus aportes en lo relativo a la categoría de gobernanza. Dicho proyecto, que inició en julio de 2019 y culminó en marzo de 2023, se dio en el marco de un convenio de cooperación entre el ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA) –mediante la Dirección Nacional de Aguas–, el Fideicomiso Fondo de Innovación Sectorial de la Iniciativa del Río Negro y la Fundación para el Apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República de Uruguay. Este proyecto tenía entre sus objetivos generales fortalecer la participación de la ciudadanía en la gestión integral, sostenible y participativa de los recursos hídricos de manera que se pudieran generar insumos para actualizar el Plan de Cuenca del Río Negro, que a la fecha se encuentra en construcción

Dicho proyecto adoptó una estrategia metodológica de corte cualitativo con énfasis en la participación de actores. A partir de técnicas cualitativas como revisión bibliográfica, documental y observación participante, este artículo se

centra en las percepciones obtenidas en los talleres de sensibilización realizados a las personas tomadoras de decisión de la cuenca alta del río Negro. Durante el proyecto se contemplaron y realizaron tres talleres: el primero, titulado “Taller la cuenca alta del río Negro: contribuciones desde la educación”, realizado el 27 de octubre de 2021; el “Taller con actores vinculados a la ciencia, tecnología e innovación y ciudadanos con conocimiento experto en la cuenca alta del río Negro”, del 19 de mayo de 2022; y el tercero, “Taller para sensibilización de los tomadores de decisión”, del 29 de junio de 2022.

Si bien, en forma general el presente artículo toma en cuenta las contribuciones de los tres talleres, por la naturaleza del tema abordado se concentra, de forma particular, en los resultados del tercero de ellos, en el que el objetivo era dar a conocer las directrices, programas, proyectos y metas, así como los principales puntos críticos del esbozado Plan de la Cuenca del Río Negro. Los aportes de los participantes, mediante discusiones llevadas a cabo en la plataforma digital ZOOM, fueron recogidos por los integrantes del proyecto, quienes trabajaron en grupos y sistematizaron dichas contribuciones. Los resultados fueron validados por los referentes convocados, que se mencionan más adelante, durante la discusión plenaria realizada al final del taller.

Este artículo se estructura en cuatro partes para su comprensión. En primer lugar, se presenta la contextualización socio-territorial de la cuenca alta del río Negro. En segundo lugar, se plantea el marco analítico-conceptual ligado a las nociones de gobernanza multinivel y multiactoral de carácter democrático, así como los principales aspectos político-institucionales relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos en Uruguay. En tercer término, se señalan los principales resultados del relevamiento de la información ligados a las percepciones respecto a los desafíos y oportunidades, asuntos críticos, compromisos y posibles abordajes de solución de la cuenca. Por último, se esbozan algunas conclusiones y perspectivas a futuro.

2. Contextualización socio-territorial

El río Negro atraviesa de este a oeste a Uruguay, naciendo en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil), cerca de la ciudad de Bagé. Su longitud total es de 850 km, 700 de ellos en territorio uruguayo, formando parte de la región hidrográfica del río Uruguay. Dicha región recoge aguas precipitadas de cuencas de Brasil, Argentina y Uruguay mediante su cauce principal, el río Uruguay, que desemboca a su vez en el río de la Plata junto al río Paraná. Esta región representa el 64 % de la superficie de Uruguay, con cerca de 113 607 km². Dentro del territorio uruguayo recibe el aporte de dos grandes cuencas: la cuenca de río Uruguay (45 391 km²) y la cuenca del río Negro (68 216 km², lo que la convierte en la más extensa del país) (MVOTMA, 2017, p. 158).

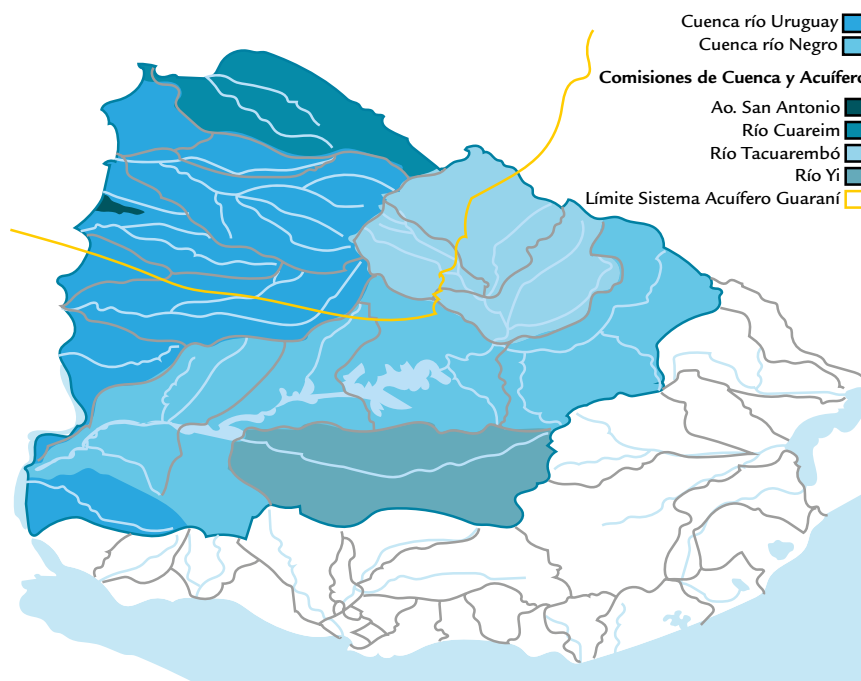
En cuanto a la cuenca del río Negro, está limitada por la Cuchilla Grande al este, la Cuchilla de Haedo al oeste y la Cuchilla Grande del Oeste al sur. Los departamentos que la integran son Durazno, Rivera y Tacuarembó y, de manera

parcial, Cerro Largo, Flores, Florida, Río Negro y Soriano. Su cuenca hidrográfica se divide en: 1) cuenca alta, desde sus nacientes hasta la desembocadura del río Tacuarembó; 2) cuenca media, desde la desembocadura del río Tacuarembó hasta la desembocadura del río Yí; y 3) cuenca baja, desde la desembocadura del río Yí hasta su desembocadura en el río Uruguay. Es una cuenca particular, ya que desde 1979-1980 tiene prioridad el uso del agua para generación de energía, salvo para los usos mencionados en el artículo 163 del Código de Aguas (bebida de higiene humana, bebida de ganado, navegación y flotación, transporte y pesca).

El río Negro cuenta con tres represas hidroeléctricas: Rincón del Bonete (concluida en 1948), Baygorria (de 1960) y Constitución (denominada Palmar, de 1981). Su cuenca se halla vinculada, sobre todo, a la producción primaria. La población de ese territorio, de acuerdo con el censo 2011 –último realizado en Uruguay– es de 387 034 personas y se concentra en las capitales departamentales y, en menor medida, en centros poblados intermedios y pequeños. La unidad del paisaje predominante en la cuenca es la pradera, con planicies fluviales en las nacientes y desembocadura de la cuenca y una zona de quebradas al norte. En la cobertura vegetal predomina la pradera natural, extendida en más del 55 % de la cuenca. A su vez, el monte nativo ocupa el 4 % de la cuenca y está asociado a los cursos de agua (montes ribereños) o a zonas de sierras y quebradas (montes serranos o de quebrada).

Gráfico 1

Región hidrográfica de la cuenca del río Uruguay, incluyendo la cuenca del río Negro



Fuente: Plan Nacional de Aguas (2017, p. 159).

Este artículo se concentra en la cuenca alta del río Negro, en la región Noreste del país. Dicha región presenta una gobernanza consolidada en perspectiva multinivel y multiactoral que es el resultado del trabajo en el territorio a partir de la gestión de las cuencas hidrográficas. Los departamentos de Rivera y Tacuarembó han desarrollado una articulación institucional histórica, incluso, anterior al proceso iniciado en la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó en 2013. En este sentido, ya existía un grupo de trabajo y una articulación multiactoral entre la Intendencia Departamental de Rivera, Intendencia Departamental de Tacuarembó y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con participación de la sociedad civil y la academia, cuyos cometidos se vinculaban al desarrollo de la gestión integrada del recurso hídrico (Ramos y Morales, 2022).

Según los datos del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2022) –que desde 1990 reporta sobre los avances y desafíos en dicha materia– doce países del mundo se ubican dentro del grupo de desarrollo humano alto, considerando el índice de desarrollo humano (IDH). Dicho índice es un indicador sintético de desarrollo y procura recoger una visión amplia de bienestar que no es considerada por indicadores como el producto interno bruto (PBI) per cápita. En tal sentido, inspirado por la concepción de Sen (1999), se entiende al desarrollo como un proceso por el cual se amplían las oportunidades de la gente, tomando tres aspectos centrales: vida prolongada y saludable (esperanza de vida), educación y acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Considerando los datos del citado Informe, en América Latina, el país mejor ubicado es Chile, en el puesto 42. En Uruguay el indicador alcanza el valor de 0,809, colocándose en el puesto 58, pese a que en la medición de 2021 el país se había ubicado en el lugar 55. Aun así, el país sigue en la subcategoría de “desarrollo humano muy alto” (PNUD, 2022, p. 26)¹ con indicadores de desarrollo relativo que lo posicionan de manera favorable a escala mundial y regional.

Sin embargo, la heterogeneidad del territorio uruguayo genera marcadas diferencias en el desarrollo humano. Las últimas mediciones disponibles en materia del IDH diferenciadas por departamentos elaboradas por el Observatorio Territorial del Uruguay (OTU) y la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), a partir de los datos del Banco Central del Uruguay, el Banco Mundial y el Instituto Nacional de Estadísticas, en 2017, dan cuenta de un desequilibrio interno. De los 19 departamentos que conforman el país, Tacuarembó presenta un IDH de 0,776, Rivera un 0,765 y Cerro Largo de 0,783, mientras que el departamento de Montevideo (donde se encuentra la capital del país) se posiciona con 0,841 (OTU y OPP, 2018). Estas cifras ponen de manifiesto el rezago relativo de los departamentos que conforman la región Noreste que, junto con Artigas, constituyen los peores valores del país en términos de desarrollo humano.

¹ Según este informe, el desarrollo de la humanidad retrocedió a niveles de 2016. De forma concreta, en más del 90 % de los países del mundo durante 2020 o 2021 se produjo un deterioro de indicadores como esperanza de vida, educación y economía, sobre todo por efectos sociales de la pandemia de la covid-19, guerras y cambio climático. Esto implica, por primera vez, un empeoramiento de indicadores a escala mundial por dos años consecutivos.

De acuerdo con el censo de 2011 y el cálculo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), Tacuarembó es uno de los departamentos que concentra un alto porcentaje de población, con al menos una NBI. Los primeros puestos lo ocupan Artigas (54,4 %), Salto (49,4 %), Rivera (45,4 %), Tacuarembó (45,2 %) y Cerro Largo (44,8 %) (Calvo, 2013, p. 32). Teniendo en cuenta la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo, así como las implicancias de la inserción de los territorios en una determinada región, es interesante considerar en esta caracterización el Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva (Idere), elaborado por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y el Instituto de Economía (Iecon) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.

Este índice mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional, utilizando una medida geométrica que dista entre 0 y 1 (en la que 0 expresa el desarrollo mínimo y 1 el máximo). Esto permite analizar las trayectorias y asimetrías de las dimensiones críticas en el desarrollo de las personas sistematizadas según las regiones que habitan, logrando identificar las desigualdades territoriales y brechas sociales. El Idere incluye dimensiones como educación, salud, bienestar y cohesión socioeconómica, conectividad, seguridad, calidad institucional subnacional, economía y ambiente. En su última medición el Idere considera que el departamento de Cerro Largo tiene un valor de 0,5368, mientras que Tacuarembó de 0,5683 y Rivera, de 0,5499 (Rodríguez y Vial, 2021, p. 301). Examinando los valores propuestos por el índice, esto representa una situación intermedia tomando una perspectiva todas las regiones latinoamericanas consideradas, aunque debe mencionarse la tendencia a la mejora en comparación con mediciones anteriores, lo que señala también el dinamismo de los departamentos aquí considerados.

En relación con la dimensión de medioambiente, el Idere toma por variables las energías renovables, las áreas protegidas y la calidad de recursos naturales valiosos. En esa dimensión se procura una visión integral y sintética del desarrollo, dado que, como manifiestan desde el Idere, se apunta al desarrollo sostenible impulsado por Naciones Unidas con un desarrollo equilibrado entre lo social, económico y ambiental. Dada la naturaleza del tema analizado en este artículo, resulta relevante considerar la dimensión ambiental. En dicha dimensión, el departamento de Tacuarembó tiene un valor de 0,5901 y Rivera de 0,5708, lo que implica un nivel de desarrollo medio-alto para ambos departamentos. El departamento de Cerro Largo obtuvo un valor de 0,4380, lo que se traduce en un nivel de desarrollo medio (Rodríguez y Vial, 2021, pp. 388-390).

3. Marco analítico

Se consideran a continuación los debates recientes respecto a las nuevas formas de gobierno de los territorios y gestión de las políticas públicas orientadas al desarrollo, es decir, distintas maneras de gobernanza, lo que abarca también la gestión de recursos naturales como el agua. Como señala Farinós (2015), la discusión en torno a la gobernanza implica tanto la articulación multinivel (Hooghe &

Marks, 2001; Marks y Hooghe, 2004) como la participación a nivel horizontal y su coordinación intersectorial, de manera que se logre coherencia en las actuaciones. A eso se suma el fortalecimiento de la participación deliberativa que busca fomentar valores democráticos y alcanzar los niveles deseables de gobernabilidad (Farinós, 2015).

Siguiendo a Bertoni *et al.* (2011), puede afirmarse que la democracia es y ha sido valorada como una organización macro que implica la promoción del desarrollo, dada que su existencia conlleva a otras instituciones asociadas y constitutivas a que promuevan la ampliación de las libertades y garantías de procedimiento que aseguran un proceso justo. Esto es, la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Partiendo de una perspectiva del desarrollo como libertad (Sen, 1999), puede pensarse que la democracia (en su variante representativa) constituye el régimen político más favorable para alcanzar el desarrollo.

En relación con la conceptualización de gobernanza democrática, a diferencia de un modelo focalizado de gobierno (en el que la presencia del poder del Estado se hace visible en el entramado de relaciones jerárquicas y burocráticas), abarca un sistema de relaciones más amplio que incluye, de manera expresa, a otros actores no tradicionales del ámbito político. Esto representaría un formato alternativo que transforma la gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós, 2008). Lo novedoso de estas dinámicas basadas en nuevos marcos institucionales formales e informales dentro de los espacios territoriales radicaría en la promoción de redes y ámbitos de participación con una fuerte presencia de relaciones de confianza entre los participantes (Kooiman, 2003; Moncayo, 2002).

Cabe situar la discusión sobre gobernanza en un momento histórico particular, marcado por el inicio de una nueva era geológica denominada Antropoceno, caracterizada por el carácter antropogénico de los riesgos que enfrenta el planeta, entre los que destaca el cambio climático y en los que los niveles territoriales y las comunidades locales adquieren una particular importancia en la búsqueda de soluciones (UNDP, 2020). Resulta pertinente desarrollar estrategias considerando la Agenda 2030 para lograr articulaciones frente a la transformación de los modelos territorial, socioeconómico y ambiental. Una clave significativa está dada por una adecuada gobernanza que asegure una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental (Farinós *et al.*, 2020).

En ese contexto, acuerdos pos-2015 como los ODS y Acuerdo de París son hitos para una innovación institucional que marcan un cambio respecto a las formas de gobernanza que van desde la concepción basada en normas y reglas hacia otra que incorpora el monitoreo en la consecución de las metas. Esto plantea un desafío respecto a la coherencia de las acciones con niveles de coordinación y cooperación sin precedentes (Kanie *et al.*, 2019). Desde la óptica de la gobernanza territorial en clave de desarrollo sostenible esto implica abordar la cuestión de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como la dimensión de la participación de los actores nacionales y locales (gubernamentales, sociedad civil, sector privado, academia, otros).

Para el análisis del presente caso, y desde la gobernanza territorial sustentable basada en pilares democráticos, se apunta a captar las percepciones que los tomadores de decisión sobre la cuenca alta del río Negro tienen de los arreglos institucionales en torno a la gestión del recurso hídrico. Estos arreglos pueden revelar las dinámicas innovadoras que contribuyen a “transiciones socio-técnicas” (Geels, 2011), teniendo en cuenta que la gestión integrada de recursos hídricos es un principio rector de la Política Nacional de Aguas de Uruguay. Según Global Water Partnership (GWP, 2020), es entendida como un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos naturales, con el fin de maximizar el bienestar humano de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.

En términos históricos, la regulación de las aguas en Uruguay tiene por antecedentes el Código Rural de 1875, vigente hasta 1978, cuando se estableció el Código de Aguas. Este último instrumento centraliza la toma de decisiones de los recursos hídricos. Después, se suman otras reglamentaciones, como la Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas de 1981. En la década de 1990 el país buscó consolidar la preservación del ambiente y el cuidado de los recursos naturales, ratificando una serie de tratados internacionales en la materia. En mayo de 1990 se crea el MVOTMA y con la reforma en 2004 la Constitución consagró el derecho al agua y al saneamiento (MVOTMA, 2017, p. 19).

Con estos antecedentes en el ordenamiento jurídico, se abre la posibilidad de que todos los sectores sociales participen en la toma de decisiones, incluyendo a los Gobiernos locales y municipales. Esto cobra relevancia en el marco del proceso de descentralización que se reflejó en la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2010. De hecho, la gestión integral de los recursos hídricos abarca niveles individuales, de vecinos u organizaciones no gubernamentales, dependiendo del tamaño de la cuenca de los ríos. Por su parte, la Ley Reglamentaria del inciso 2.º del artículo 47 de la Constitución de la República (Ley N.º 17.930 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones-Ejercicio 2005-2009), sancionada en diciembre de 2005, estableció la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (Dinasa) que en 2010 amplió sus objetivos y pasó a denominarse Dirección Nacional de Aguas (Dinagua) luego de sancionarse la Ley N.º 18.719 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones-Ejercicio 2010-2014. Dicha dirección estuvo hasta 2020 bajo la órbita del MVOTMA y pasó al nuevo Ministerio de Ambiente (MA).

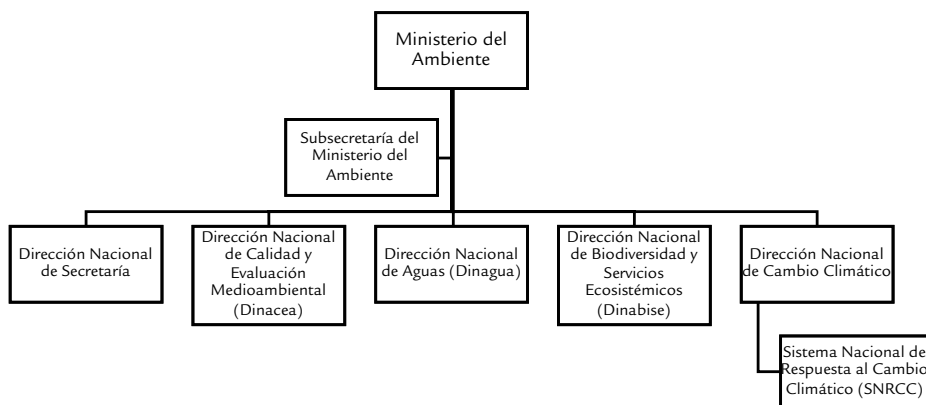
Como señalan Mazzeo *et al.*, (2020, p. 60), la administración y cuidado de los ecosistemas (así como los bienes y servicios que proveen) contienen desafíos significativos que se relacionan con la diversidad e intereses de los actores involucrados, su nivel de conectividad e interacciones, así como con los modos y mecanismos de participación en los sistemas de gobernanza actuales y futuros. Los autores enfatizan que Uruguay tiene por meta avanzar hacia un modelo de gestión integrada de los recursos hídricos: el artículo 47 de la reforma constitucional es punto de partida de esta nueva gestión. Se le suma el paradigma de la gestión

integrada de las cuencas que consta en la Política Nacional de Aguas, conforme a la Ley 18.610 de 2009, anclada al Plan Nacional de Aguas (PNA) por Decreto Ejecutivo 205/017 que rige desde 2018.

En ese marco, el PNA determina las bases para la formulación de los planes regionales, así como de los planes locales de cuencas, acuíferos y aguas urbanas desde una visión local. De esa forma, dicho paradigma es el principal instrumento para la gestión y toma de decisiones en lo relacionado con las cuencas, territorios y localidad. Se busca, así, superar la fragmentación y optimizar la articulación de las políticas nacionales (ambiente, ordenamiento territorial, cambio climático), sectoriales (sectores productivos, emprendimientos especiales, navegación, energía), de actores y de niveles de gobierno.

Gráfico 2

Organigrama del Ministerio de Ambiente e inserción de la Dinagua



Fuente: Ministerio del Ambiente (s/f). Elaboración propia de la autora (2023).

En términos institucionales y organizativos, las Comisiones de Cuencas y Acuíferos y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos son los espacios consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo, junto con la Comisión Asesora en Aguas y Saneamiento (Coasas). Según los Decretos Ejecutivos 106, 183 y 258 de 2013, dentro de las competencias de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos se encuentra: 1) colaborar de forma activa en la formulación y ejecución de los planes de recursos hídricos; 2) vincular el Poder Ejecutivo con los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la PNA; 3) asesorar y colaborar con el Consejo de Recursos Hídricos y el Ministerio del Ambiente en la gestión local de los recursos naturales; 4) propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana; 5) emitir opinión de oficio o a solicitud de la autoridad acerca de los otorgamientos de derechos de uso; y 6) elaborar y elevar a consideración del Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondientes criterios de administración de conflictos por el uso de los recursos hídricos de la cuenca o acuífero.

4. Percepciones respecto a los desafíos y oportunidades

4.1. Visiones sobre los asuntos críticos y posibles abordajes de solución

El proyecto “Fortalecimiento de la participación en la cuenca alta del río Negro” desarrolló una serie de actividades, dentro de ellas, un taller realizado en junio de 2022 dirigido a las personas tomadoras de decisión sobre la cuenca alta del río Negro. Se contó con la participación de una diversidad de instituciones que representaban a diferentes niveles de gobierno. A escala nacional asistieron representantes del Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas, Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Dinagua —con representantes en lo nacional y regional—, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como el Laboratorio Tecnológico del Uruguay. A escala local y de los Gobiernos departamentales participaron la Intendencia Departamental de Rivera, Dirección de Alumbramiento de Agua y Dirección General de Medio Ambiente.

Por la Intendencia Departamental de Tacuarembó participó la Dirección de Medio Ambiente y por la Intendencia Departamental de Cerro Largo (IDCL) la Dirección de Desarrollo Social. Desde el ámbito académico, además de la sede Tacuarembó del Centro Universitario Regional Noreste de la Universidad de la República (Udelar), que coordinó el taller, asistieron representantes de la Casa de la Universidad de Cerro Largo (Cucel). De la sociedad civil organizada estuvo la Asociación Civil Agüita (de enfoque ambientalista) y la Asociación Rural de Tacuarembó (que nuclea a productores agropecuarios). El objetivo de este taller fue dar a conocer las directrices, programas, proyectos y metas, así como los principales puntos críticos del Plan de la Cuenca del Río Negro, que se encuentra en proceso de elaboración.

Tabla 1
Principales puntos del Plan de Cuenca del Río Negro

1	Desequilibrio entre la oferta y demanda
2	Pérdida de calidad de los recursos hídricos
3	Soluciones de saneamiento individual poco efectivas
4	Impactos del escurrimiento de las aguas en las ciudades
5	Impactos de eventos extremos, inundaciones y sequías en zonas rurales y urbanas
6	Potenciales riesgos asociados con la infraestructura hidráulica
7	Normativa dispersa y desactualizada
8	Debilidad de herramientas y procedimientos administrativos para la gestión
9	Información insuficiente
10	Debilidad inter e intrainstitucional para la gestión integrada de los recursos hídricos
11	Debilidad en la divulgación, formación, e investigación en la temática del agua frente a los nuevos desafíos para la gestión

Fuente: Plan de Cuenca del Río Negro. Elaboración propia de la autora (2023).

Como formas eventuales de abordaje de las problemáticas, el PNA plantea una serie de programas, descripciones y proyectos que constan en la tabla que sigue:

Tabla 2
Programas del Plan Nacional de Aguas

Programa	Descripción	Proyectos	Descripción	Proyectos
Impactos y resultados	P01	Agua para el desarrollo sustentable	Incorpora la dimensión ambiental a la gestión integrada de los recursos hídricos mediante medidas de preservación, mitigación de los impactos y restauración de los ecosistemas, gestión del riesgo de impactos puntuales, aplicación de caudales ambientales y uso eficiente del recurso agua y producción sustentable. Tiene como principal objetivo proteger a los ecosistemas acuáticos y amortiguar o minimizar los impactos sobre el ciclo hidrológico y la calidad del agua causados por fenómenos naturales y actividades humanas y fenómenos naturales en las cuencas y acuíferos.	1. Medidas de preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en las cuencas y acuíferos 2. Gestión del riesgo de impactos puntuales 3. Aplicación de caudales ambientales 4. Uso eficiente del agua 5. Recursos naturales y producción sustentable
	P02	Agua para el uso humano	Incluye aspectos de salud vinculados con el uso y manejo de las aguas de cuidado, atención de la calidad y cantidad de las aguas para consumo humano y abarca el objetivo de avanzar hacia el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento y al manejo sustentable del drenaje de aguas pluviales.	1. Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano 2. Agua y salud 3. Planes de seguridad de agua
	P03	Agua y sus riesgos asociados	Desarrolla instrumentos y modelos para prevenir y gestionar los riesgos ocasionados por inundaciones y sequías.	1. Sistemas de alerta temprana de inundaciones 2. Implementación de instrumentos de gestión de riesgo de inundaciones 3. Directrices e instrumentos para la gestión de sequías
Productos y procesos	P04	Diseño y gestión de obras hidráulicas	Propone avances para la implementación de criterios y herramientas de gestión de riesgo en el diseño y gestión de las obras hidráulicas.	1. Seguridad de represas 2. Obras de defensa
	P05	Instrumentos específicos de gestión	Introduce cambios en la modalidad de trabajo y en los instrumentos necesarios para facilitar la gestión integrada. Incluye la armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos, la reingeniería de procesos internos de la Dinagua y el análisis de los posibles instrumentos económicos a utilizar.	1. Armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos 2. Actualización de la gestión 3. Instrumentos económicos para la gestión

Productos y procesos	P06	Planes de gestión integrada de recursos hídricos	Propone el logro de planes para la gestión de los recursos hídricos en distintas escalas a escala territorial: de regiones hidrográficas, cuencas, acuíferos y zonas urbanas, y para alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo las cuencas o acuíferos transfronterizos.	1. Planes de gestión integrada de recursos hídricos de las tres regiones hidrográficas, cuencas y acuíferos 2. Planes de aguas urbanas 3. Gestión de cuencas y acuíferos transfronterizos
	P07	Sistemas de información y modelos	Reúne y organiza datos para constituir información que, apoyada en modelos conceptuales y matemáticos, soporta la toma de decisión para la planificación y la gestión de los recursos hídricos.	1. Sistema de Información Ambiental 2. Sistema de Información Hídrica 3. Modelos conceptuales y matemáticos de cuencas y acuíferos 4. Salas de situación y pronóstico de corto y mediano plazo
Capacidades	P08	Monitoreo de cantidad y calidad	Establece un sistema de redes de monitoreo para realizar un seguimiento del estado, de la cantidad y de la calidad de los recursos hídricos de las aguas superficiales y subterráneas, mediante el conocimiento de variables hidrometeorológicas y ambientales.	1. Sistema de monitoreo en cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas
	P09	Fortalecimiento y coordinación institucional	Propone fortalecer al MVOTMA y en particular a la Dinagua e incrementar la coordinación interinstitucional para llevar a cabo la gestión de las aguas en consonancia con las disposiciones de la Ley de Política Nacional de Aguas.	1. Readecuación de la estructura y las capacidades técnicas y operativas del MVOTMA 2. Fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos
	P10	Educación para el agua, comunicación, investigación y desarrollo de capacidades	Promueve la cultura del agua, la formación y capacitación permanente para el desarrollo de diferentes disciplinas vinculadas con los recursos hídricos y el desarrollo de investigaciones e innovaciones que contribuyan a mejorar su gestión.	1. Educación para el agua 2. Comunicación 3. Promoción de líneas de investigación e innovación 4. Formación y capacitación permanente de los recursos humanos

Fuente: Plan Nacional de Aguas (MVOTMA, 2017, p. 247).

A continuación, se focalizan los resultados del tercer taller, enfatizando la importancia del abordaje desde una perspectiva de los actores territoriales, lo que implica un enfoque en clave local de la Agenda 2030 y los ODS. Como disparador de la discusión del tercer taller se planteó la necesidad de señalar cuáles serían los desafíos o puntos críticos que los participantes estimaban prioritarios dentro de la tabla 1. En función de esa prioridad, se interrogaba respecto a cuáles serían los programas de la tabla 2 que mejor abordarían tales prioridades para, luego, desarrollar oportunidades de solución. Al interno se conformaron dos grupos de discusión de acuerdo con la observación participante realizada.

En una primera selección, ambos grupos coincidieron en la priorización de los aspectos críticos de la cuenca. De la tabla 2 se destacó la “Pérdida de calidad

de los recursos hídricos” que, según los participantes, es evidente con el aumento de la temperatura y calentamiento global, las aguas quietas, el mal uso de fertilizantes y la necesidad de disminuir la eutrofización. Se señalaba la necesidad de diseñar programas sobre la base de la producción agropecuaria sustentable. En relación con las soluciones, el programa que mejor abordaría estos aspectos sería el P01 “Agua para el desarrollo sustentable”, junto con el proyecto P01/06 “Producción agropecuaria sustentable”.

En segundo lugar, la mayoría de participantes coincidieron en que los puntos críticos de “Soluciones de saneamiento individual poco efectivas” e “Impactos del escurrimiento de las aguas en las ciudades” pueden ser unificados y formar parte de un mismo aspecto. Se indicó la necesidad de extender las redes de conexión de saneamiento en los departamentos de la región y el país y, de esa manera, reducir los efectos negativos que provoca el escurrimiento de las aguas. Otro aspecto por atender es la generación de programas de reciclaje de residuos plásticos utilizados en la ganadería. En esta línea, el programa para abordar la temática sería el P02 “Agua para uso humano”, desde el proyecto P02/1 “Agua potable, saneamiento y drenaje urbano”, contemplado en el esbozo de Plan de Nacional Aguas (MVOTMA, 2017, p. 247).

En relación con el asunto “Debilidad inter e intrainstitucional para la gestión integrada de los recursos hídricos”, los participantes manifestaron que los Gobiernos departamentales tienen sobrecarga y las intendencias necesitan mayor apoyo en recursos técnicos y económicos del nivel nacional para atender y enfrentar las diversas necesidades y problemas a nivel local. En ese sentido, el programa que mejor abordaría esta problemática sería el P09 “Fortalecimiento y coordinación institucional” desde sus dos proyectos: P09/1 “Readecuación de la estructura y las capacidades técnicas y operativas del MVOTMA” y P09/2 “Fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los Consejos Regionales de Recursos hídricos y de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos”, también incluidos en el Plan Nacional de Aguas (MVOTMA, 2017, p. 247).

Otro punto crítico priorizado por ambos grupos fue el de “Impactos de eventos extremos, sequías e inundaciones, en zonas rurales y urbanas”. Se señaló que un aspecto problemático del punto “Desequilibrio entre la oferta y la demanda” es el uso insuficiente del agua para los riegos, debido a que este recurso no es valorado desde lo cultural. Se planteó la necesidad de brindar mayor educación e información para generar un uso más eficiente de los recursos hídricos (con reservas de agua de lluvia) y enfatizar en la importancia del agua para la salud (en personas y animales). En relación con las soluciones, los programas serían: P01 “Conservación y uso sostenible del agua” con el proyecto P01/06 “Producción agropecuaria sustentable”; programa P02 “Agua para el uso humano” con el proyecto P02/1 “Agua potable, saneamiento y drenaje urbano”; programa P08 “Monitoreo de cantidad y calidad” con el proyecto P08/1 “Armonización de los sistemas de monitoreo en cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas del Río Negro”; y el programa P05 “Instrumentos específicos de gestión” desde

los proyectos P05/1 “Armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos” y P05/2 “Actualización de la gestión”.

En relación con el asunto crítico “Debilidad en la divulgación, formación e investigación en la temática de agua frente a los nuevos desafíos para la gestión”, los participantes indicaron la necesidad de generar mayor concientización, realizar campañas educativas masivas en diversos medios de comunicación. En esta línea, el programa adecuado sería P10 “Educación para el agua, comunicación, investigación y desarrollo de capacidades” con los proyectos P10/1 “Educación para el agua y formación permanente” y P10/2 “Comunicación”. Por último, los participantes entendieron que un punto crítico transversal a los programas y proyectos es lo relacionado con la “Normativa dispersa y actualizada”. También atribuyeron carácter transversal al programa “Fortalecimiento y coordinación institucional”, vinculado con todos los puntos críticos propuestos en la dinámica.

4.2. Disposiciones frente a la gestión integrada del recurso hídrico y compromisos

Teniendo en cuenta los desafíos expuestos en los puntos críticos, así como en las oportunidades de soluciones, en un segundo momento del taller se procedió a interrogar a los participantes sobre los potenciales compromisos que se pueden asumir desde las instituciones, organizaciones y empresas representadas. En el ámbito académico, desde la Cucel de la Udelar se mencionó el compromiso de articular los servicios universitarios desde sus tres funciones principales, esto es: enseñanza, investigación, además de extensión y vinculación con el medio. Se propuso realizar aportes desde los diversos cursos y carreras que se dictan en la Udelar con el apoyo, por ejemplo, de la carrera de Ingeniería en Agua y Desarrollo Sostenible de la Universidad Tecnológica. Desde el ámbito privado, la Asociación Rural de Tacuarembó mostró disposición para realizar charlas temáticas y eventos locales y regionales con el fin de difundir, concientizar y comunicar respecto a la importancia del cuidado y uso de los recursos hídricos. Se subrayó la importancia de una mayor comunicación y difusión de las actividades, utilizando las redes sociales institucionales.

A nivel departamental de gobierno, desde la Intendencia Departamental de Cerro Largo se plantea la disposición a priorizar la gestión de residuos, lo que implica trabajar en el cierre de los vertederos a cielo abierto. Desde el Departamento de Educación y Cultura se manifestó la predisposición a profundizar en el trabajo con escuelas y liceos con respecto a comunicación y educación en la temática agua y recursos naturales (enfaticando aspectos de biodiversidad, áreas protegidas, uso y calidad del agua, otros). Se asume la necesidad de descentralizar el tema por medio de la coordinadora de municipios que permita la promoción de información que surja de las instituciones con mayor conocimiento en la temática. También se apunta a trabajar el tema de los recursos geológicos, por ejemplo, con la difusión del Proyecto Geoparques bajo la órbita de la Intendencia Departamento de Cerro Largo.

También a nivel departamental, la Intendencia de Tacuarembó señala la intención de trabajar en los instrumentos de ordenamiento territorial en coordinación con el nivel nacional (con el actual Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial [MVOT]) y local. Asimismo, se apunta a una mayor extensión de la red de saneamiento a escala departamental y trabajar en los efectos de la calidad del agua en zonas cercanas al actual vertedero a cielo abierto de la ciudad de Tacuarembó, capital del departamento homónimo. Por último, desde el nivel nacional de gobierno, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca supo indicar su disposición para instrumentar y realizar planes dirigidos a la mitigación de eventos extremos, al manejo de efluentes, uso y manejo de suelos, además de continuar impulsando el desarrollo rural. Desde el MVOT se manifestó voluntad para desarrollar y aplicar instrumentos de ordenamiento territorial tanto a escala nacional como departamental, para lo cual se requiere profundizar la interacción con las intendencias departamentales.

5. Conclusiones

El actual contexto de crisis ambiental conlleva a varios retos que trascienden las consideraciones “clásicas” de la calidad democrática. En las últimas dos décadas, potenciado por la pandemia de la covid-19 que demanda una recuperación transformadora, se ha instalado un fuerte reclamo respecto a la capacidad de respuesta de los sistemas democráticos en términos de inclusión social y sostenibilidad ambiental, con énfasis en el cuidado y gestión de recursos naturales. En América Latina esto se vincula con la discusión acerca de los modelos extractivistas que potenció los debates respecto al uso del suelo, contaminación y disposición de los residuos, protección de la biodiversidad y gestión del recurso hídrico.

En la actualidad, Uruguay transita de un modelo fragmentado de gestión de los recursos acuáticos continentales hacia una gestión integrada y participativa con mayor interacción a nivel interinstitucional y entre distintos niveles de gobierno, con usuarios y ciudadanos. Para promover una gestión de los recursos hídricos es necesario el diseño de un adecuado sistema de monitoreo de calidad y cantidad del agua dentro de un régimen de cooperación e interacción de los actores involucrados. La transformación sería viable si se combinan estrategias descentralizadoras y otras de tipo centralizador que cuenten con la coordinación intersectorial de diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), de modo que se pueda superar la fragmentación, los enfoques sectoriales y las limitaciones presupuestales.

Esto se vincula con los dilemas globales y locales del desempeño democrático frente a la promoción del desarrollo sostenible y manejo de los recursos naturales, en este caso, de la cuenca alta del río Negro en Uruguay. Los resultados del proyecto de investigación que derivan en este artículo dan respuesta e insumos para abordar tales desafíos. En términos de calidad democrática, la demanda de bienes públicos y la búsqueda de soluciones en materia de gestión integrada, sostenible y participativa implica configurar las instituciones que sustenten la gobernanza

eficaz, lo que involucra la articulación entre niveles de gobierno y la inclusión de actores que trasciendan el ámbito jerárquico, burocrático-gubernamental y formato político tradicional.

Aunque Uruguay ha avanzado hacia un PNA y una Política Nacional de Aguas junto con un amplio corpus legislativo, es necesario seguir fortaleciendo ciertos puntos críticos mediante la consulta y participación ciudadana. Los participantes de los talleres manifestaron que un desafío a los programas y proyectos del PNA es la normativa dispersa y actualizada, por lo que resulta necesario avanzar en un mejor acceso y conocimiento del acervo legal sobre el ordenamiento territorial. Otro punto por trabajar, debido a su importancia estratégica, es el fortalecimiento y la coordinación institucional, aludiendo a la necesidad de potenciar las interacciones y acciones conjuntas entre niveles de gobierno. Resta el desafío de la efectiva inclusión de los representantes del tercer nivel de gobierno que, pese a la Ley 18.567, aún no llega a todos los territorios del país. Respecto a la debilidad inter e intrainstitucional para la gestión integrada de los recursos hídricos, se percibe que existe sobrecarga en los Gobiernos departamentales y que las intendencias deberían contar con mayor apoyo en recursos técnicos y económicos.

En cuanto a los aspectos técnicos, es llamativa la coincidencia de algunos desafíos. Por ejemplo, la temática sobre pérdida de calidad de los recursos hídricos es asociada con el aumento de la temperatura y calentamiento global, las aguas quietas, el mal uso de fertilizantes. Los desafíos relacionados con las soluciones de saneamiento individual poco efectivas y los impactos del escurrimiento de las aguas en las ciudades deben ser fusionadas, a criterio de los participantes. A esto se suman los desafíos de los impactos de eventos extremos, sequías e inundaciones, en zonas rurales y urbanas y el desequilibrio entre la oferta y la demanda, causados por el uso ineficiente de las aguas, lo que pone de manifiesto una dificultad cultural relacionada con la escasa conciencia respecto al valor del recurso. Asimismo, se manifestó preocupación sobre la debilidad en la divulgación, formación e investigación en la temática de agua frente a los nuevos desafíos para la gestión relacionado con la promoción de mayor concientización y campañas educativas en medios de comunicación.

Ante los desafíos y asuntos críticos listados, se identificaron las oportunidades para el abordaje de posibles soluciones mediante los programas del PNA. La visualización de dichos programas como instrumento frente a los problemas planteados indica que son percibidas como pertinentes, sin que surgieran durante los talleres consideraciones alternativas. Este es un dato alentador al momento de pensar la agenda futura de los proyectos asociados a estos programas. Al respecto, hay predisposición para asumir compromisos que contribuyan a la solución de las problemáticas tratadas.

Por último, hay puntos de encuentro alrededor de la gestión integrada de la cuenca alta del río Negro, como el involucramiento de las comunidades locales en el ordenamiento del medioambiente. Los datos vertidos en el contexto socio-territorial dan cuenta de los rezagos socio-económicos de la región Noreste en la

que se inserta la cuenca aquí analizada. No obstante, y en perspectiva comparada, los datos relativos a la dimensión ambiental del Idere apuntan a que este territorio tiene muchas ventajas. Esto es una oportunidad para consolidar su desarrollo sostenible, incluida la adecuada gestión de sus recursos hídricos en clave participativa en franca lid con el ODS 6, que consiste en garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible, así como el saneamiento para todos.

Debe enfatizarse que la traducción en “clave local” de la propuesta global de los ODS y Agenda 2030 conlleva a un abordaje multinivel, que contemple la dimensión territorial en aras de una gobernanza que no se agote en un mero artilugio instrumental efectivo en términos burocráticos, sino que asuma rasgos genuinamente democráticos. En relación con la importancia de lo local, se retomaron los señalamientos del PNUD respecto a la necesidad de involucrar a los niveles territoriales y a las comunidades locales en la búsqueda de soluciones. Cabe subrayar que, conceptualizando al territorio como construcción social, es evidente que la responsabilidad de impulsar y habilitar cambios orientados a mejorar las condiciones de vida de los seres humanos descansa en forma sustantiva sobre los actores locales y territoriales, así como en su capacidad de creación e implementación de mecanismos de gobernanza innovadora, potenciando los espacios de articulación interinstitucional que devengan en ámbitos dotados de pluralidad de visiones e inteligencia anticipatoria.

6. Referencias bibliográficas

- Barreda, M. (2013). La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas. En S. Mantilla y G. Munck (comps.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, (pp. 155-185). Celaep.
- Bertoni, R., Castelnuovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S. Rodríguez, J., y Rumeau, D. (2011). *¿Qué es desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* Udelar-CSE.
- Calvo, J., (coord.) (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los censos 2011*. Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Administrativas y de Administración de la Udelar, Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Comisión Sectorial de Población – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Carmona, R. (2006). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (2020). *Construir un futuro mejor Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Geels, F. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), pp. 24-40. <https://bit.ly/40u2lWw>

- Global Water Partnership [GWP] (2020). *Initial Guidelines for the Formulation of NAPS*.
- Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desenvolvimento Regional em debate*, 5(2), pp. 4-24. <https://bit.ly/3lAD2n0>
- (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 46, pp. 11-32. <https://bit.ly/3JZc41A>
- Farinós, J., Serrano, A., Borobio, M., y Nogués, S. (eds.). (2020). *Planificación y gestión integrada como respuesta*. Universidad de Valencia y Fundicot i Càtedra de Cultura Territorial Valenciana.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(11), pp. 1-24. <https://bit.ly/3JXln8>
- Kanie, N., et al. (2019). Rules to goals: emergency of new governance strategies for sustainable development. *Sustainable Science*, 14(6), pp. 1745-1749. <https://bit.ly/3JYZKhT>
- Köhler, J., et al. (2019). An Agenda for Sustainability Transitions Research: State of the Art and Future Directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, pp. 1-32. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage.
- Levine, D. (2013). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. En S. Mantilla y G. Munck (comps.). *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, (pp. 119-154). Celsap.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-level governance*, (pp. 15-30). Oxford University Press.
- Mazzeo, N., et al. (2020). Combinando estrategias. Descentralización y centralización en la gestión del agua en Uruguay. En A. Cardarello y P. Ferla (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*, (pp. 59-72). Konrad Adenauer Stiftung.
- Míguez, D. (2015). Gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay en el contexto internacional. *INNOTEC*, 10 ene-dic., pp. 71-81. <https://bit.ly/42ssM0R>
- Ministerio del Ambiente (s/f). Estructura del organismo. <https://bit.ly/40uk0NI>
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie Gestión Pública 27. Cepal.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente [MVOTMA] (2017). *Plan Nacional de Aguas*. MVOTMA. <https://bit.ly/3lzcqWa>
- Observatorio Territorial del Uruguay [OTU] y Oficina de Planificación y Presupuesto [OPP]. (2018). *Índice de Desarrollo Humano por departamento. Síntesis metodológica y de resultados*. OPP. <https://bit.ly/3JL318>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021-2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. PNUD. <https://bit.ly/3FKT8Bj>
- Ramos, C., y Morales, L. (2022). Gestión integral de residuos recursos hídricos en la región noreste del Uruguay. *Cuadernos del CLAEH*, 1(115), pp. 7-22. <https://bit.ly/40pz6UT>

- Rodríguez, A., y Vial, C. (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina. El índice de Desarrollo Regional LATAM*. Ediciones Universidad Autónoma de Chile y Universidad de la República. <https://doi.org/10.32457/UA.84>
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- United Nations Development Programme [UNDP] (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*. UNDP. <https://bit.ly/3nbgMRc>