

**Universidad de la República
Facultad de Derecho
Unidad Académica de Investigación**

**Informe final del proyecto
“Cambio institucional ambiental en Uruguay:
normativa y política pública (1990-2020)”**

Investigadoras: Andrea Delbono¹, Alexandra Lizbona² y Carolina Neme³

Octubre de 2022

**Proyecto de Investigación aprobado por Resolución del Consejo N° 20 de fecha
24/11/2021 (Expediente 050013-500683/21).**

1. Introducción

El aumento de desastres naturales y la irrupción de conflictos socioambientales por los perjuicios ocasionados en el ambiente a lo largo y ancho del globo están a la orden del día. En tiempos del Antropoceno, la era geológica caracterizada por el impacto de la actividad humana sobre el planeta y sus habitantes humanos y no humanos (Crutzen y Stoermer, 2000), términos tales como “nuevo pacto verde” (Green New Deal), “energías renovables”, “descarbonización de la matriz energética”, “cambio climático” o “crisis ecológica” resuenan insistentemente en el debate público.

En tal sentido, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible configuran temas clave, no solo para la sociedad contemporánea, sino para la investigación académica en las áreas disciplinares más diversas, desde las ciencias básicas hasta las ciencias económicas, pasando, en todo momento, por el campo socio-jurídico. Así, la preocupación por la problemática ambiental exige pensar en abordajes capaces de arribar al difícil equilibrio entre ambiente, sociedad civil y economía, tanto a nivel de los Estado-nación, como a nivel global.

¹ Responsable del proyecto. Profesora Adjunta de la Facultad de Derecho, Udelar y Profesora Asistente de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Politóloga graduada de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Candidata a Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Argentina.

² Integrante del proyecto. Profesora Adjunta de la Facultad de Derecho, Udelar y Profesora Asistente de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Politóloga graduada de la Udelar. Candidata a Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Argentina.

³ Integrante del proyecto. Abogada graduada de la Facultad de Derecho, Udelar. Postgraduada en Derecho Ambiental por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Maestría en Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Colombia.

La adaptación de la institucionalidad ambiental y las políticas públicas a los desafíos que corren irrumpe, entonces, como un asunto de especial relevancia a analizar. La variación de las instituciones en el tiempo, a saber, el cambio institucional, en el caso del ambiente, también puede ser estudiado desde la predominancia de perspectivas más bien proteccionistas, más bien conservacionistas o más bien productivistas. Incluso, el cambio institucional puede ser abordado a la luz de la contradicción entre esos énfasis, según los actores y/o las agencias estatales encargadas de regular las instituciones y/o de elaborar e implementar las políticas públicas ambientales en cuestión, tanto a nivel nacional (ministerios competentes), como subnacional (gobierno departamentales y municipales). Asimismo, las tendencias de los cambios suelen estar fuertemente marcadas por la política internacional en el tema, y por los compromisos que asumen los Estados por medio de tratados y/o acuerdos multilaterales.

En este escenario, este proyecto ha considerado que estudiar la compleja articulación entre actores gubernamentales, económicos y sociales desde la evolución normativa ambiental y desde la política pública aplicada exige una mirada integradora, que amalgame las reglas de juego con los juego de poder e intereses que las crean, aplican y/o moldean.

En tal sentido, el equipo de trabajo que ha llevado adelante proyecto “Cambio institucional ambiental en Uruguay: normativa y política pública (1990-2020)” aquí reseñado, al estar integrado por dos politólogas y una abogada, ha procurado realizar una tarea de investigación orientada a aunar las miradas provenientes de las ciencias jurídicas y de la ciencia política.

A continuación, en el presente informe, se resume el trabajo desarrollado, se repasan cuáles fueron los objetivos y las preguntas de investigación formuladas y se presentan qué resultados se obtuvieron al respecto. Asimismo, se detalla cuál fue el cumplimiento de los objetivos inicialmente trazados y se dejan planteados nuevos desafíos a partir de los hallazgos que arrojó la investigación realizada. Finalmente, el informe se cierra con una reflexión final a partir del trabajo de investigación emprendido en el marco de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

2. Resumen del trabajo empírico desarrollado

2.1. Sobre la información secundaria relevada:

A lo largo de la investigación conducida, se relevó, fundamentalmente, la siguiente información secundaria:

(i) normativa nacional (LUC; Ley de Presupuesto 2020; Ley de Rendición de Cuentas 2021; Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas enviado en 2021 y 2022 por el Poder Ejecutivo al Parlamento Nacional; revisión de actas

parlamentarias sobre la actuación de las comisiones sobre ambiente y de las comisiones de Presupuesto integrada con Hacienda de las cámaras de Representantes y de Senadores del Parlamento Nacional);

(ii) normativa nacional referida a acuerdos internacionales en materia ambiental;

(iii) relevamiento de prensa;

(iv) relevamiento del programa de gobierno del Partido Nacional, ganador de las elecciones nacionales de 2019, y del *Compromiso para el país* suscrito por los integrantes de la coalición de gobierno en el marco de la campaña electoral de 2019 (en lo referido a materia de ambiente).

2.3. Sobre las entrevistas realizadas

Durante el transcurso de la investigación se realizaron once entrevistas semi estructuradas a informantes calificados, expertas/os, académicos, integrantes de la sociedad civil, cargos técnicos en funciones actualmente y a actores político-institucionales del gobierno y de la oposición. La pauta de entrevista general que se aplicó se detalla en el apartado anexo de este trabajo.

3. Objetivos planteados, preguntas de investigación formuladas y resultados obtenidos

3.1. Objetivos planteados

El objetivo general que se planteó el proyecto fue el de estudiar el cambio institucional de la política ambiental en Uruguay durante el período 1990-2020. En tanto, los objetivos específicos perseguidos fueron los siguientes:

(i) Elaborar una síntesis comparada-histórica de la normativa y la institucionalidad ambiental en Uruguay durante el período 1990-2020.

ii) Analizar el cambio en las estructuras político-jurídicas a partir del comparado institucional MVOTMA- Ministerio de Ambiente en el período 1990-2020.

(iii) Estudiar los resultados del cambio normativo/institucional en términos organizacionales, presupuestales y de la política pública ambiental.

(iv) Analizar la gobernanza ambiental en Uruguay a nivel nacional en la coyuntura actual.

(v) Realizar una contribución académica que pueda ser de utilidad a elencos decisores de política pública-agenda internacional, en términos de buenas lecciones.

3.2. Preguntas de investigación formuladas

Las preguntas que se ha buscado responder con el desarrollo de esta investigación han sido las siguientes:

(i) ¿Cómo ha sido el cambio institucional ambiental en Uruguay durante el período 1990-2020?

(ii) ¿Qué resultados trajo consigo el cambio institucional ambiental en términos organizacionales, presupuestales y de la política pública ambiental?

3.3. Resultados obtenidos para cada objetivo planteado

A continuación, se presentan de manera sucinta los resultados obtenidos para cada uno de los objetivos que se fijó la investigación. Ello, con base en las fuentes de información secundaria detalladas en el punto 2.1 de este informe, así como en información primaria surgida de las entrevistas realizadas para esta investigación, referidas en el punto 2.2.

<i>3.3. i. Resultados obtenidos para el objetivo relativo a “elaborar una síntesis comparada-histórica de la normativa y la institucionalidad ambiental en Uruguay durante el período 1990-2020”.</i>
--

- *Institucionalidad ambiental en Uruguay (1990-2020)*

A nivel mundial, la regulación ambiental encuentra sus primeros antecedentes en declaraciones y compromisos internacionales que tuvieron como mojón precursor a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, realizada en 1972, Estocolmo, Suecia. A ese hito le siguieron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992, celebrada en Río de Janeiro, Brasil; la Cumbre de Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, también llevada a cabo en Río de Janeiro. Estas convenciones constituyen el marco histórico del desarrollo del derecho ambiental internacional que, al ser ratificadas por los países, se convierten en normativa nacional.

En Uruguay, las raíces de la institucionalidad ambiental se remontan a 1971, con la Ley N° 14.053⁴, que crea el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (INPMA), en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Este instituto, que pretendió representar a diversos ministerios, a la Universidad de la República (UdelaR) y a centros de investigación, entre otras entidades, tuvo como objetivo contribuir con la investigación en la conservación del medio ambiente humano y la preservación de los recursos naturales. En

⁴ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/14053-1971>(acceso: octubre de 2022).

tiempos en los que la materia ambiental aún no estaba asentada en la agenda pública, el rol de este instituto, lejos de ser gravitante en el campo de las políticas públicas ambientales, quedó relegado por la acción de secretaría ambientales de otros organismos públicos (Valla, 2016, p. 10.)

En línea con esta mirada sobre la falta de jerarquización con la que se dio inaugura este primer mojón de la institucionalidad ambiental en el país, una ex alta jerarquía de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) (Entrevista #1) advirtió, para esta investigación, que la propia creación del INPMA bajo la órbita de la Secretaría de cultura refleja una “primera rebaja” de origen. Este entrevistado asocia los orígenes de la institucionalidad y normativa ambiental a los estudios aportados, en el decenio de 1960, por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), iniciativa de impronta desarrollista, que contó con el Cr. Enrique Iglesias al frente de su Secretaría Técnica. En palabras del exjefarca de la DINOT consultado para la investigación aquí reportada, en ese marco: *“surgieron un conjunto de leyes, sobre todo en el sector agropecuario, con la finalidad de sacar al país del estancamiento productivo; en el fondo era la promoción la revolución verde. Por ejemplo, se sancionan cuatro leyes [en el año 1968]: la ley forestal⁵, la ley de conservación de suelo y aguas⁶, la de fertilizantes y la de semillas”* (Entrevista #1).

Dos décadas más tarde, tras la reinstitucionalización democrática post dictadura cívico-militar (1973-1985), la Ley N°16.112⁷, votada en 1990, durante la administración del expresidente del Partido Nacional (PN), Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1995), creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Dicha norma derogó la ley que había creado el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente. El nuevo ministerio tuvo asignadas las competencias de formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano, territorial y ambiental. A su vez, estableció el rol del Poder Ejecutivo (a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente) como encargado de coordinar la gestión ambiental y de realizar anualmente un informe ambiental. Además, se asignó un importante papel a las autoridades departamentales de las intendencias, en la medida en que el MVOTMA podía delegar en estas algunas tareas de gestión ambiental. A partir de la ley de creación del MVOTMA, se constituyó una Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA), integrada por distintos organismos públicos y privados, por la UdelaR y por el Congreso de Intendentes.

La creación del nuevo ministerio se dotó con funcionarios provenientes de otros ministerios, tal como han coincidido distintos actores de corte

⁵ Ley N° 13.723. Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13723-1968> (acceso: octubre de 2022).

⁶ Ley N° 13.667. Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13667-1968> (acceso: octubre de 2022).

⁷ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16112-1990/6> (acceso: octubre de 2022).

institucional y académico consultados para este trabajo (Entrevista #1 y Entrevista #2). En palabras de un exjefarca de la DINOT, parte de ese funcionariado provenía *“de [la Dirección Nacional de] Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; las funciones que llegan son las de calidad de aguas, se crea sin funciones y sin mucho presupuesto y también nace en un acuerdo político en el sentido de que el ministerio no era del partido que ganó, [sino que] el ministro era del Partido Colorado, como está pasando ahora”* (Entrevista #1).

Esta innovación institucional inauguró el proceso histórico del derecho ambiental uruguayo, al cual se sumó la incorporación de importantes instrumentos. Uno de ellos estuvo consagrado por la pionera Ley N° 16.466⁸, de 1994, sobre evaluación de impacto ambiental (EIA), legislación que no solo contempló la legislación comparada, sino que se enmarcó en premisas emanadas de organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, en sintonía, también, con propuestas de las autoridades técnicas político-administrativas encargadas de implementar las políticas dentro de la Dirección Nacional del Medio Ambiente del MVOTMA.

Respecto a la referida ley, el exjefarca de la DINOT ya citado expresa que la norma se inscribe en *“la movida internacional de Río 1992; ahí es donde se arma toda la red internacional que le permite existir al MVOTMA. El instrumento que aparece de esta movida entra un proyecto de ley de 1991 sobre evaluación de impacto ambiental, y tiene la impronta del momento político internacional ambiental”*. El entrevistado subraya que *“no eran los principios de precaución”* los que orientaban esta norma aprobada en 1994, *“sino más bien validar las inversiones con gran impacto ambiental”*. Asimismo, agrega que *“los ministros de Ganadería e Industria de ese momento decían que, si el país estaba promoviendo el desarrollo, no podía estar trancando con esta ley, sobre todo, por el tema de la forestación. Una vez que en el Parlamento se acepta retirar la forestación y retirar la evaluación de las canteras de ANCAP, o sea que no requirieron autorización ambiental previa, se aprobó la ley. Se reglamenta en el mismo año por propuesta de los técnicos del MVOTMA”*

Desde la sociedad civil organizada, también se ha remarcado la relevancia de la ley sobre impacto ambiental de 1994. En tal sentido, una activista social entrevistada para esta investigación destacó la introducción de la herramienta de las audiencias públicas (Entrevista #3).

Hacia el (segundo) gobierno del Partido Colorado (PC), encabezado por el expresidente Julio María Sanguinetti (1995-2000), otro hito en la evolución

⁸ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994> (acceso: octubre de 2022).

de la institucionalidad ambiental, estrictamente, en materia de reconocimiento del derecho ambiental, estuvo dado por la reforma constitucional de 1996, que, en el artículo 47 de la nueva Carta Magna declaró de “interés general” la protección del medio ambiente.

Asimismo, hacia el año 2000, durante la administración del exmandatario colorado Jorge Batlle (2000-2005), se sancionó la Ley N° 17.234⁹, que creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Gorosito, 2017, p. 132). Para la elaboración de dicha normativa se recabó la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, órgano pensado para la coordinación interinstitucional, y también para garantizar la participación de sectores tales como la academia y la sociedad civil.

También en el año 2000, se creó la primera ley ambiental que establece la política general y los principios del derecho ambiental: la Ley General de Protección del Ambiente (LGPA), N° 17.283¹⁰, que reglamenta el artículo 47 de la Constitución y crea y regula conceptos, principios e instrumentos respecto a la gestión, coordinación y control ambiental.

En el mismo año se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) N° 17.234¹¹ reglamentada recién en el 2005 por medio del Decreto 52/2005¹².

En la Entrevista #1 se ha resaltado que la ley de creación del SNAP, en el año 2000, también se inscribe en un clima de época internacional proclive a este tipo de innovaciones institucionales y que su origen radicó en el Parlamento (el texto surge en el Senado de la República), no como iniciativa del Poder Ejecutivo que, de hecho, tardó cinco años en reglamentar la norma. El exjefe de la DINOT consultado en la referida *entrevista agrega que hasta 2005, los únicos instrumentos que marcaron la política pública ambiental estuvieron dados por la EIA, la LGPA y el SNAP, y que las dificultades para trabajar con las intendencias departamentales fueron recurrentes, por ejemplo, en materia de los residuos sólidos: “[ese] era un gran tema para resolver por la LGPA. El tema es que había que articular con las intendencias, y estas no colaboraban porque sentían que violentaban su autonomía. El residuo domiciliario íi estaba en su órbita, pero no el resto. Los residuos industriales son de carácter nacional, las intendencias es lógico que no pueden asumir eso (...) Los temas ambientales son del MOVOTMA no de las intendencias, siempre se enfrentaron a las intendencias en vez de aliarse. La LGPA no tiene un régimen de aplicabilidad directo, sino que necesita un conjunto de instrumentos para aplicar. Lo que no tienen estándares de regulación queda a libre interpretación”* (Entrevista #1).

⁹ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17234-2000> (acceso: octubre de 2022).

¹⁰ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000> (acceso: octubre de 2022).

¹¹ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17234-2000/17> (acceso: octubre de 2022).

¹² Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/52-2005> (acceso: octubre de 2022).

Hacia 2004, por iniciativa popular, en un contexto de intensas movilizaciones en respuesta lo que la sociedad civil organizada y parte del sistema político calificaron como un avance privatizador del recurso del agua potable, se reformó, vía plebiscito, el artículo 47 de la Constitución. La activación de un mecanismo de democracia directa para abordar el tema del agua ha sido especialmente valorado desde organizaciones no gubernamentales. En tal sentido, en la Entrevista #3 realizada para este trabajo, una integrante de la sociedad civil destacó que se haya logrado sensibilizar a la población con un tema tan caro como el del recurso hídrico, y subrayó, en ese proceso, la fortaleza del movimiento sindical y del Frente Amplio (FA) (que ganó las elecciones en las que, simultáneamente, se plebiscitó la reforma).

A partir de la aprobación de la llamada “reforma del agua”, entonces, se reconoció al agua como un derecho humano fundamental y se definió el dominio público estatal de las aguas superficiales y subterráneas (con excepción de las aguas pluviales que son recogidas por techos y tanques apoyados sobre la superficie de la tierra). La reforma constitucional estableció, entonces, que la gestión y administración del agua potable y el saneamiento estará exclusivamente bajo la órbita del Estado.

Para 2008, durante el primer gobierno del FA comandado por el expresidente Tabaré Vázquez (2005-2010), y luego de una década de discusión, se sancionó una ley crucial: la de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) No. 18.308¹³. En la órbita del MVOTMA, en este caso, bajo la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y sus decretos reglamentarios, esta normativa estableció el marco regulador general para el ordenamiento territorial, especialmente, a través de los instrumentos de planificación que incluyeron disposiciones para la sustentabilidad ambiental. Dicha ley definió instancias obligatorias de participación social que, de no aplicarse, acarrearán la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial. Asimismo, la nueva legislación previó un organismo de coordinación y de garantía de participación denominado Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT).

Según el exjefarca de la DINOT entrevistado para este trabajo: *“con la LOTDS se genera un antes y un después; es la principal construcción ambiental que hay en este país, porque introduce los procesos de planificación de ordenamiento territorial y sustentable. Establece con mucha claridad, a diferencia de los instrumentos de la matriz neoliberal, la actuación del Estado anticipatoria, precautoria; lo que dice en el artículo 3 relativo al conjunto acciones transversales del Estado. O sea, se mete con todas las políticas públicas, se para desde otro lugar, y resignifica el rol que el Estado tiene de*

¹³ Ver: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8338539.htm> (acceso: octubre de 2022).

conducir, orientar y planificar. Reconoce la concurrencia de competencias y conflictos, pero lo resuelve generando instrumentos para orientar la ocupación del territorio. No cualquier actividad se puede hacer en cualquier lugar, ni de cualquier manera". Más aún, el entrevistado señala que el artículo 45 de esta ley *"es el único instrumento ambiental que, a título expreso, pone restricción al derecho de propiedad. Los IOT [Instrumentos de Ordenamiento Territorial] pueden limitar"* (Entrevista # 1).

Otro mojón en la evolución de la institucionalidad ambiental remite al año 2009, cuando, dando cumplimiento al inciso segundo del artículo 47 de la Constitución, se aprobó la Ley N° 18.610¹⁴, que estableció los principios rectores de la Política Nacional de Aguas (en el marco de la Dirección Nacional de Aguas y bajo la órbita del MVOTMA). Esta norma reconoce a la sociedad civil, en general, y a los usuarios, en particular, como actores medulares en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, en la medida en que reconoce, expresamente, el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas públicas que se definan.

En cuanto a la LOTDS y la normativa sobre el agua, la activista social entrevistada para esta investigación ha considerado críticamente que no se *"juntaran las competencias en un solo lugar [con] el ordenamiento territorial como eje rector"*. Desde esta lectura, predominó una *"mirada muy desde los arquitectos y se terminaron superponiendo competencias, generándose espacios de participación paralelos (...). Lo mismo desde la participación con la ley de aguas: se terminó violando lo que pretendían con la reforma del artículo 47 de la Constitución relativo a que la participación sea obligatoria. Otro problema es que las reglamentaciones del artículo 47 demoraron mucho, recién en el 2009 se crea la ley de aguas"* (Entrevista #3).

Hacia 2013, durante la presidencia del exmandatario frenteamplista José Mujica (2010-2015), la Ley N° 19.147¹⁵ creó el Observatorio Nacional Ambiental (ONA) (a ser implementado por la DINAMA), con miras a generar una herramienta virtual de gestión orientada a centralizar, organizar y difundir toda la información ambiental generada en los diversos ámbitos del Estado.

También en 2013, se sancionó la ley de Minería de Gran Porte (leyes N° 19.126, N° 19.149 y N° 19.318, esta última, aprobada en 2015)¹⁶, en el contexto de un intenso debate público ocasionado por el advenimiento de un proyecto extranjero de minería a cielo abierto para la extracción de hierro, que, asimismo, involucraba la construcción de un puerto de aguas profundas. El

¹⁴ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18610-2009> (acceso: octubre de 2022).

¹⁵ Ver: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19147-2013/1> (acceso: octubre de 2022).

¹⁶ Ver: <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/politicas-y-gestion/disposiciones-ley-n-19126-mineria-gran-porte> (acceso: octubre de 2022).

emprendimiento de capitales indios conocido como “Aratirí”, finalmente, fue desactivado. Ello, en un escenario de caída de los precios internacionales del metal que se pretendía extraer, pero también al calor de un encendido conflicto socioambiental^{17 18}.

Durante el segundo mandato de Tabaré Vázquez (2015-2020), se realizó una reestructura de la institucionalidad ambiental. En 2015, la Ley N° 19.355¹⁹ creó la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, como dependiente de la Presidencia de la República. Esta innovación estuvo orientada a centralizar ciertos roles de coordinación y articulación, directamente de Presidencia, consiguientemente, restando competencias de la órbita del MVOTMA. Al año siguiente, el Decreto N° 172/016²⁰ creó el Sistema Nacional Ambiental, con integración de diversos organismos estatales y destinado a fortalecer, articular y coordinar las políticas públicas en la materia. Dicha normativa también dispuso la consagración del “Gabinete Nacional Ambiental”, cuyos incluyeron proponer al Poder Ejecutivo una política ambiental integrada.

Respecto a la mencionada Secretaría sobre cambio climático, en la Entrevista #7 realizada para este trabajo, una acreditada voz académica de la Facultad de Derecho (Udelar) remarcó que el planteo, que no estaba en el programa de gobierno 2015-2020 del FA, puede haber buscado generar una medida innovadora, mas no logró prosperar mucho más allá de la creación formal. Dicha Secretaría careció de recursos genuinos (*“prácticamente, tenía un solo secretario”*, Entrevista #7) y fue derogada por la ley que, en 2020, dispuso la creación del Ministerio de Ambiente.

Lo anterior da paso al último mojón del recorrido institucional reseñado en este informe para el primer objetivo de este proyecto: la creación de una

¹⁷ Dos de los legisladores entrevistados para este proyecto, uno de ellos perteneciente a Cabildo Abierto (CA) (Entrevista #5) y el otro integrante del Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) (Entrevista #6) han coincidido en que el proyecto Aratirí se vio frustrado por el descenso de los precios del hierro. Más aún, el representante del PERI consideró a este respecto que: *“desde el punto de vista social, el movimiento contra Aratirí salió bastante bien, pero el proyecto terminó no saliendo, no por la movida social, sino porque bajó el precio del hierro”* (Entrevista # 5).

¹⁸ Otra disputa socioambiental de honda entidad estuvo dada a propósito de la instalación de plantas de celulosa en el margen del río Uruguay, de la mano de la empresa finlandesa BOTNIA. El conflicto, que estalló durante la primera presidencia del Frente Amplio, y que enfrentó a los gobiernos de Uruguay y Argentina en un prolongado diferendo diplomático, llegó, incluso, a las cortes internacionales. Entrevistado para esta investigación, uno de los referentes técnicos actualmente en funciones de dirección en el Ministerio de Ambiente, ha señalado que el arribo de BOTNIA a Uruguay implicó un momento bisagra para la entonces DINAMA, dentro del MVOTMA: *“allí, la DINAMA se hizo adulta; en 2005, allí la institucionalidad tuvo su máximo punto de maduración”* (Entrevista #4).

¹⁹ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015/76> (acceso: octubre de 2022).

²⁰ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/172-2016#:~:text=El%20objeto%20es%20dotar%20de,promover%20su%20uso%20productivo%20sostenible> (acceso: octubre de 2022).

secretaría de Estado con competencias exclusivamente en materia de ambiente.

Durante la campaña electoral de 2019, el programa de gobierno del PN, liderado por su entonces candidato presidencial Luis Lacalle Pou, incluyó un apartado específico sobre “Seguridad Ambiental”. Allí, se establecía la creación de un Ministerio de Ambiente (MA) como la primera medida a impulsar en caso de que el partido ganara la contienda electoral (Partido Nacional, 2019)²¹.

En los comicios de octubre de ese año, el PN fue el segundo lema más votado, detrás del FA, y zurció un acuerdo con otros cuatro partidos (el PC, Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente) para aunar fuerzas de cara al balotaje a celebrarse en noviembre de ese año. La autodenominada “coalición multicolor” compareció a las urnas con un documento de acuerdo básico que denominó “Compromiso para el país” y, finalmente, se impuso en la segunda ronda electoral. Entre las líneas estratégicas convenidas por los cinco partidos aliados, se ratificaba la iniciativa de crear un MA; ello, dentro de un apartado específico sobre “Medio ambiente y bienestar animal”. Puntualmente, en línea con lo que ya había propuesto previamente el PN, el documento de compromiso planteaba: *“crear un Ministerio de Medio Ambiente, mediante una reubicación de funcionarios y de recursos presupuestales que hoy están radicados básicamente en el MVOTMA. Esta reorganización asegurará un funcionamiento más ordenado y profesional, y fortalecerá las tareas de rectoría, regulación y habilitación, que pasarán a ser ejercidas con independencia funcional y autonomía técnica”* (Compromiso por el País, 2019).

En el año 2020, entonces, dando cumplimiento al compromiso asumido en la campaña electoral, el nuevo gobierno de la coalición multicolor, encabezado por Lacalle Pou (2020-2025), impulsó la creación del MA, cuya aprobación se plasmó en el artículo 291 de la Ley de Urgente Consideración (LUC) N° 19.889 ²².

A partir de esta innovación, los temas ambientales dejan de estar bajo la órbita del MVOTMA, un ministerio que, históricamente, estuvo focalizado, más

²¹ Específicamente, el programa del PN justificaba la pertinencia de tal innovación al señalar: “la actual institucionalidad encargada de la protección ambiental está cargada de superposiciones y conflictos de competencias. Existen vacíos y problemas de coordinación entre reparticiones: las diferentes direcciones del MVOTMA (DINAMA, DINOT, DINAGUA), DINARA y otras oficinas del MGAP, el Gabinete Nacional Ambiental, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático que funciona en la órbita de Presidencia de la República, los gobiernos departamentales, etc. Como manera de superar estos problemas de diseño, y de jerarquizar el tema ambiental en la agenda pública, nos proponemos crear un Ministerio de Medio Ambiente, por la vía de una reubicación de funcionarios y de recursos presupuestales que hoy están radicados básicamente en el MVOTMA. Esta reorganización no sólo asegurará un funcionamiento más ordenado y profesional, sino que fortalecerá las tareas de rectoría, regulación y habilitación, que pasarán a ser ejercidas con independencia funcional y autonomía técnica” (Partido Nacional, 2019, p. 98)

²² Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020> (acceso: octubre de 2022).

bien, en el área de la vivienda, con un presupuesto y un cuerpo técnico menguado para los asuntos ambientales y con una marcada debilidad institucional respecto a otras divisiones y secretarías de Estado, como el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y/o el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

A modo de ejemplo: el MGAP desempeña un rol clave respecto a la regulación y control en la preservación y gestión de los recursos naturales, así como en la autorización de la aplicación de químicos para el agro. Ahora bien, la impronta de esta secretaría de Estado ha sido, frecuentemente, más “productivista”, en la medida en que se ha orientado a promover la producción del sector sobre el que tiene competencia, por ejemplo, impulsando la política forestal o la producción agroindustrial. Como contrapartida, sobre el actual MA (otro, sobre el MVOTMA), recae la responsabilidad de los controles ambientales. Los desafíos de articular políticas avocadas a la producción con políticas conservación, preservación, gestión y control de los recursos naturales, así como las diferentes posiciones sobre el tema dentro del Estado y en la sociedad civil y el mercado, se renuevan a partir del reciente cambio institucional procesado en 2020.

En términos de un experto académico consultado para esta investigación (Entrevista #7), la creación del MA marca un paso importante en el desarrollo del tema ambiental. Ello, entre otros motivos porque, si bien el ambiente ya tenía rango ministerial, en la anterior estructura del MVOTMA, frecuentemente, los temas de vivienda ocupaban la primera plana. Siguiendo la reflexión del entrevistado, que el tema ambiental tenga, ahora, un asiento exclusivo en el Consejo de ministros es especialmente relevante.

Esta mirada es compartida desde otra opinión técnica muy calificada, que combina experiencia académica con involucramiento político en los gobiernos del FA y en la campaña electoral de Daniel Martínez, el candidato de dicha fuerza política que quedó segundo en la competencia por la presidencia, en 2019. En tal sentido, el referente político-técnico del FA consultado en la Entrevista #8, ha subrayado que *“la no existencia de un MA en Uruguay era un debe”* y que en la medida de que *“la necesidad era mucha, había acuerdo entre los partidos en campaña electoral”* al respecto. No obstante, este entrevistado considera que la creación del MA actual ha respondido a una mirada equivocada y anclada en el siglo XX, con una novel Secretaría de Estado caracterizada por una impronta reactiva y restringida al rol de “policía dentro del Estado para evitar los excesos”, opuesta a una óptica proactiva y orientada a “impulsar un nuevo modelo de desarrollo que propenda a un triple impacto positivo en la economía, la sociedad y el ambiente”. Este referente consultado advierte que podría señalarse que el MA aún está en una etapa de transición (en la que, de hecho, aún no cuenta con sede propia, como le sucedió al viejo MVOTMA en sus orígenes), mas resalta que, no obstante ello, la concepción

con la que surge esta nueva institucionalidad ya lo hace con debilidad y ausencia de recursos (Entrevista #8).

Esta falta de recursos presupuestales y también de recursos humanos es mencionada por otros actores varios entrevistados y, asimismo, refleja una “continuidad” con la trayectoria histórica de la institucionalidad ambiental en el país, tal como lo remarcó otra voz consultada para esta investigación que se desempeña en el nuevo MA en un cargo técnico (entrevista # 9).

3.3.ii. Resultados obtenidos para el objetivo relativo a “Analizar el cambio en las estructuras político-jurídicas a partir del comparado institucional MVOTMA-Ministerio de Ambiente en el período 1990-2020”.

- **Organigrama institucional del MVOTMA y del MA**

La estructura del anterior MVOTMA contaba con cinco direcciones: CNAAT (Cambio Climático), DINAVI (Vivienda), DINOT (ordenamiento territorial) DINAMA (ambiente) y DINAGUA (Aguas) y sus respectivos espacios y comisiones de participación²³.

En tanto, una nueva estructura emerge del artículo 291 de la Ley N° 19.889 (LUC, ley insignia del gobierno del presidente Lacalle Pou) crea el MA como Secretaría de Estado con competencias exclusivamente en materias ambientales²⁴.

De acuerdo a la información oficial, el nuevo ministerio tiene como misión: *“instrumentar la política nacional ambiental, de agua, biodiversidad y cambio climático y diseñar e implementar los planes nacionales de protección del ambiente, gestión integrada de recursos naturales. Propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, que mejore la calidad de vida de la población, conserve los ecosistemas del país y contribuya al abordaje nacional e internacional de la variabilidad y cambio climático y otros desafíos ambientales globales”*. Paralelamente, se indica que su visión remite a *“ser la autoridad nacional referente en protección del ambiente, que logre integrar efectivamente la dimensión ambiental a las consideraciones económicas,*

²³ La Figura 1, a en el apartado Anexo, tomada del Plan Nacional de Aguas 2017 (MVOTMA, 2017) muestra el recorrido normativo y los hitos ambientales en el país en una línea del tiempo que cubre casi cuatro década, desde 1970 hasta 2017, sin llegar a contemplar la nueva institucionalidad aprobada en el año 2020. Asimismo, la Figura 2, obtenida de la misma fuente, ilustra gráficamente la formación del MVOTMA, con sus cinco direcciones. Finalmente, la Figura 3 da cuenta del organigrama actual del MA, con sus jerarcas a cargo a octubre de 2022.

²⁴ En sintonía con la creación del MA, en noviembre de 2020 se crea la Comisión Especial de Ambiente, a nivel de la Cámara de Representantes, con el cometido de encargarse de la legislación ecológica y de la protección del ambiente y de los recursos naturales. Los asuntos que ha estudiado la comisión hasta la fecha, según se publica en el sitio web del Parlamento Nacional, se detallan en el apartado anexo de este informe.

productivas, sociales y culturales para alcanzar un desarrollo sostenible. Ministerio promotor de la prevención y la precaución como principios esenciales de una gestión ambiental moderna que priorice la información pública, la participación ciudadana, el control, fiscalización y recomposición del ambiente y de los servicios ecosistémicos”²⁵.

La estructura organizativa del MA contempla cinco direcciones: la Dirección General de Secretaría (en proceso de construcción); la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA); la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DINABISE); la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la Dirección Nacional de Cambio Climático DNCC) (otrora departamento dentro del anterior MVOTMA, ahora elevada a rango de dirección nacional). La DINOT pasó a la órbita del MVOT²⁶, al tiempo que la antigua unidad ejecutor compuesta por la DINAMA dejó de existir como tal desde el 1/1/2021 (pasó a dividirse en la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos) (ministro Adrián Peña en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, PL-CRR, 2022).

Pocas semanas después de aprobada la LUC y, con ella, la creación del nuevo MA, el especialista en temas de ambiente Eduardo Gudynas expresaba en una columna de opinión que *“el Ministerio de Ambiente sigue siendo un edificio a construir. Debemos imaginar que ya cuenta con buena parte de los cimientos, vigas y mamparas en algunos de sus pisos, pero todavía no se ha completado la construcción. Hay certeza que la nueva cartera incorporará las direcciones nacionales que estaban en el anterior MVOTMA (...) pero permanecen incertezas clave. El problema mayor se debe a que las competencias ambientales en Uruguay son bicéfalas ya que algunas de ellas están en el nuevo Ministerio del Ambiente (y antes en el MVOTMA), mientras otras permanecen dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). En esta cartera se encuentran los componentes ambientales para el manejo de suelos y aguas, la protección del monte nativo, de la fauna nativa en ríos, lagunas y costas, e incluso los agroquímicos. Cada una de ellas corresponde a distintas direcciones o divisiones dentro del MGAP. Eso hace que el ministerio que promueve usos productivos en todos esos rubros se controle a sí mismo en los aspectos ambientales. Si observamos la contaminación del agua, que está directamente asociada a muchos de esas*

²⁵

Ver:

<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Institucionalidad%20-%20Ministerio%20de%20Ambiente.pdf> (acceso: octubre de 2022).

²⁶ Esa decisión despertó críticas en ámbitos académicos y de la sociedad civil organizada, al considerarse que se estaban debilitando y fragmentando las competencias del nuevo ministerio.

prácticas productivas rurales, está claro que esa bicefalia institucional no ha funcionado”²⁷.

Esta observación crítica y de rezago del MA respecto al MGAP es compartida con algunos de los actores entrevistados para esta investigación. En tal sentido, un testimonio de perfil técnico dentro del MA plasmado en la Entrevista # 9, subraya hoy, dos años después de la creación del ministerio, que este comparte ciertos temas con el MGAP *“pero no lidera”*. Uno de los ejemplos esbozados en dicha entrevista remitió a las falta de conciliación en materia de transgénicos y plaguicidas: *“no se firma, aunque los ministros [del MA y del MGAP] sean del mismo partido [del PC]”* (Entrevista # 9).

El entrevistado con perfil técnico-político vinculado al FA plantea un razonamiento en línea con la reflexión anterior: *“hay una tensión institucional que se vio hasta exacerbada; no hay superposición de competencias, sino indefinición [y ello] es aprovechado por el ministerio más fuerte que es el MGAP, que se termina imponiendo en su visión. Esto es muy notorio respecto a los transgénicos (...) Cuando tenés un organismo más fuerte que otro, se termina imponiendo el primero, y Ambiente no está colocado en el centro”*. Así, este entrevistado considera que *“no es razonable que la Dirección de Recursos Naturales [RENARE] dependa de un ministerio de la producción como es el MGAP (...). La preservación de los recursos naturales no puede estar en [un ministerio de la] producción. No es necesario quitar la RENARE del MGAP, habría que mantenerlos en ambos ministerios, pero con roles totalmente distintos (...) y el MA debe ser el organismo rector”* (Entrevista # 8).

Otra opinión proveniente de la academia (Entrevista # 7) matiza estas lecturas al señalar que más que superposición de competencias, siempre habrá competencias compartidas, concurrentes, y que hay temas típicamente ambientales que no están en el MA (el más típico el monte nativo/ indígena). *“No hay moldes, ni recetas; nunca va a pasar que todos los temas ambientales sean del MA, siempre habrá temas repartidos. Incluso, a veces, la concurrencia entre distintos ministerios puede ser buena porque lo que no hace un ministerio lo puede hacer otro. Claro que tienen que ir juntos, hay que tratar de poner un las competencias ambientales en el MA”*.

²⁷ E. Gudynas: “Los riesgos inmediatos del nuevo Ministerio de Ambiente”. Columna de opinión publicada en Montevideo Portal, 21/8/2020. Ver: <https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--Los-riesgos-inmediatos-del-nuevo-Ministerio-de-Ambiente-uc762242> (Acceso: octubre de 2022).

3.3.iii. Resultados obtenidos para el objetivo relativo a “Estudiar los resultados del cambio normativo/institucional en términos organizacionales, presupuestales y de la política pública ambiental”.

- **Presupuesto Nacional: ambiente y recursos naturales**

El Presupuesto Nacional en Uruguay está estructurado en torno a Áreas Programáticas (AP). Las AP representan las funciones que el Estado desarrolla y que, en virtud de su continuidad en el tiempo, trascienden los períodos de gobierno. Programa presupuestal es el instrumento por el cual, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución de la República, se distribuyen los gastos corrientes, inversiones y sueldos funcionales en cada Inciso. A saber: este es el instrumento a través del que se realizan las asignaciones presupuestales vía entrega de bienes o servicios a efectos de lograr un resultado a favor de una población²⁸.

A pesar de la creación del MA no hay diferencias sustantivas en el presupuesto nacional otorgado para el área programática de medio ambiente y recursos naturales entre periodo 2015-2020 y 2020-2025, y no hay incremento sustantivo tampoco para el MA. Las direcciones nacionales se mantienen solo cambiando del MVOTMA al MA y mantienen, en gran medida, sus cometidos de política pública.

En esta línea, es de observar que el MGAP incluye dentro de su arquitectura institucional el programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mientras que el MA no tiene un área de desarrollo productivo en su organigrama. Ello contrasta con la mirada de distintos actores consultados, tanto a nivel técnico como político, según la cual la perspectiva ambiental también es parte del desarrollo productivo.

En otro orden, la cooperación internacional irrumpe como un actor relevante a la hora de analizar la incidencia del presupuesto en la política ambiental, las líneas temáticas específicas de intervención se centran en cambio climático, energías renovables y eficiencia energética, biodiversidad y recursos hídricos. La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) tiene un registro estadístico que da muestra que más del 30% de la

²⁸ En el período presupuestal 2020-2024, el Estado uruguayo ha vinculado el Presupuesto Nacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que representan el compromiso asumido por parte de los países integrantes de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2015, de cara a la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y el aseguramiento de la paz y prosperidad de todos sus habitantes. Ello, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Los temas ambientales, objeto de estudio de esta investigación son parte de la agenda nacional y tiene correlato con varios ODS: 6: “Agua limpia y saneamiento” 7: “Energía asequible y no contaminante” y 11. “Ciudades y Comunidades Sostenibles” 13 “Acción por el Clima”.

cooperación en el país se destina a temas ambientales (el monto total asciende a U\$S 22.421.019) convirtiéndose en una de las grandes temáticas en que trabajan los principales socios cooperantes con Uruguay y uno de los ejes mas importantes para la cooperación en el país, siendo que el monto total de la cooperación tradicional bilateral y multilateral (AUCI, 2019)²⁹.

Vale aquí resaltar que la cooperación internacional es variable en el tiempo, esto significa que muchos proyectos no permanecen en el tiempo como sí puede ocurrir con la política pública; esto genera, específicamente en los tema de ambiente, que muchos funcionarios tengan su cargo atado a un proyecto de cooperación y que por tanto, si no hay fondos internacionales esos recursos técnicos puedan perder sus puestos, al tiempo que las instituciones puedan quedarse sin sus recursos humanos calificados para sus políticas públicas. A su vez, ello no contribuye a la institucionalización de la política pública ambiental, sino todo lo opuesto.

La recolección de información y análisis del presupuesto nacional que el área de medio ambiente y recursos naturales no comprende únicamente al MA, sino que por el contrario tiene varios programas compartidos. Esto sin duda, tiene correlato directo con las preocupaciones y conclusiones extraídas en base a las entrevistas e información secundaria, respecto a los problemas de articulación, coordinación e inter institucionalidad estatal para el área ambiental.

Del Presupuesto Nacional se desprende una división entre funcionamiento, inversión y personal, donde inversiones es el tipo de gasto de mayor cuantía, mientras que el de personal – los funcionarios-es el de menor presupuesto. Esto se refleja en que los fondos de cooperación internacional otorgados en muchos proyectos para el pago de expertos. Hay consenso entre los actores políticos y técnicos que el presupuestó es aún muy bajo para los objetivos de política pública e institucional que tiene el tema ambiental en Uruguay³⁰.

²⁹ En lo que refiere a las fuentes de cooperación internacional, la mayor cantidad de proyectos y montos destinados a este sector se concentran en los fondos globales: Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF, en inglés) y el Fondo de Adaptación para el Cambio Climático; y los socios cooperantes: España, Japón, Sistema de las Naciones Unidas y Banco Mundial.

³⁰ Ver destalle del presupuesto 2015-2019 en el apartado Anexo de este informe.

3.3.iv. Resultados obtenidos para el objetivo relativo a “Analizar la gobernanza ambiental en Uruguay a nivel nacional en la coyuntura actual”.

- **Gobernanza del MA y lazos Estado-sociedad: vinculación entre elencos políticos, sociedad civil organizada y la ciudadanía, en general**

Quién decide y cómo se representan los intereses es clave, lo mismo con quiénes participan en los procesos de toma de decisiones, con la respuesta que brinda el sistema político ante una crisis ambiental y climática, las sinergias entre la sociedad, Estado y mercado y la formación de la agenda para intervenir en ciertos temas que hacen a la cuestión ambiental.

A continuación, se detalla un sucinto recorrido por acuerdos internacionales, la arquitectura institucional ambiental desde el año 1990 a 2022, junto a los espacios institucionales participativos que existen respecto a las políticas ambientales y, por último, se refiere el presupuesto que se destina a los programas que conduce el Estado uruguayo en materia ambiental para el periodo 2015-2022.

En sintonía con los avances internacionales, la participación ciudadana, el acceso a la información y la transparencia también son temas de relevancia tanto para la Agenda 2030, el Acuerdo de Escazú y el Acuerdo de París para la elaboración de las políticas de cambio climático. La política climática se caracteriza por una importante participación de la sociedad civil. En las recientes Conferencias de las Partes, aproximadamente la mitad de los participantes de la conferencia acreditados procedían de organizaciones no gubernamentales -grupos ambientalistas, empresas grupos, instituciones científicas- (Bohmelt et al. 2012).

Concomitantemente con esto, la CEPAL (2018) sostiene que en la sociedad civil como en los gobiernos, se está produciendo el reconocimiento al acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, puesto que, además de ser derechos en sí mismos, son un elemento central para lograr la sostenibilidad ambiental del desarrollo. De allí que, la participación informada sea considerada como un mecanismo integrador de las preocupaciones y el conocimiento de la población en las decisiones de política públicas que afectan e impactan al ambiente.

El recorrido histórico-internacional da muestra de los avances internacionales y las políticas llevadas adelante a nivel nacional-gubernamental. Siguiendo la tipología de Gudynas (2004), los países pueden llevar adelante distintos niveles de desarrollo o avance en cuanto a su institucionalidad ambiental: (0) ausencia de los temas ambientales en el debate político, en el cual ni los partidos ni la estructura estatal los consideran; (1) grado de inclusión de los temas ambientales en el debate político; (2) grado de atención a estos temas por parte de los partidos políticos específicamente y; (3) la forma en que la estructura estatal incluye a la temática ambiental.

Uruguay ha logrado alcanzar el nivel tres, aún con ciertas carencias de tipo presupuestal o de articulación y coordinación institucional; la estructura estatal incluye a la temática ambiental.

- ***Espacios e instrumentos de información y participación***

Cuando se analiza en la búsqueda de los dispositivos institucionales participativos que hacen a la política ambiental, se encuentran varias herramientas y espacios en la órbita del MA, como así también en otros ministerios, en el MGAP. Estos van desde la Audiencia Pública a las comisiones asesoras específicas de manejo de áreas protegidas, hábitats y/o especies, las comisiones de Cuencas para la gestión de la política de Agua, comisión de seguimiento de proyectos forestales, la comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente, los consejos regionales de recursos hídricos, los consejos sectoriales forestales, talleres y consultas públicas para las Contribuciones Nacionales de Uruguay ante el Acuerdo de París, o consultas públicas para la propuesta de la política Nacional de Cambio Climático y la propia comisión asesora al Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Todos estos espacios participativos tienen distinta normativa que les da sostén legal, como así, diversa participación de actores sociales, un anclaje territorial en algunos casos para territorios específicos y en otros a nivel nacional. Todos son llevados adelante y coordinados por instituciones estatales-gubernamentales y la función principal del mismo es de tipo consultivo y no así vinculante.

Esto ha despertado fuertes críticas desde los actores societales que entienden que así no se brinda la posibilidad de tomar decisiones, y que, en última instancia, sus recomendaciones no siempre se ven reflejadas en las políticas públicas y programas. En esta línea, en la Entrevista #3 se señaló que esta fue la tónica respecto a *“la participación con la ley de aguas: se terminó violando lo que pretendían con la reforma del art 47 de la Constitución que la participación sea obligatoria”*³¹.

Los principales argumentos que se da desde la esfera gubernamental son dos y tienen correlato con lo analizado anteriormente del caso sueco respecto al lugar de los tecnócratas y expertos en la temática ambiental y climática: “no todos los actores sociales que participan tienen los conocimientos técnicos para poder incidir” la política basada en evidencia es fundamental para la toma de decisiones en asuntos ambientales, aseveran desde fuentes consultadas en los organismos públicos. ay una fuerte convicción que no todo lo que se sugiere de los espacios participativos es viable y tiene sustento

³¹ Asimismo, análisis realizados por la organización de la sociedad civil Vida Silvestre Uruguay dan cuenta de problemáticas afines en materia de superposición de espacios y desmotivación de la participación de la sociedad civil, al percibir que no pueden incidir ni comunicarse genuinamente con otros actores (demasiado tiempo dedicado al diagnóstico vs poca financiación y esfuerzos para materializar en territorio).

científico y para la política climática el vínculo con la ciencia, con la academia es condición sine qua non para su eficiente implementación, monitoreo y diseño de los planes de mitigación y adaptación al cambio climático.

A pesar de la ponderación a la cuestión técnica en los asuntos ambientales, hay amplio consenso gubernamental respecto a que la participación ciudadana es importante y que no se puede obviar, sino que por el contrario, lo que se debe es mejorar, consolidar, dar recursos, capacitar, para que de esta forma la gobernanza climática funcione mejor. Los actores sociales, muchos integrantes de la sociedad civil organizada, han presentado a lo largo del tiempo una demanda específica en lo que hace a capacitación y disponer de recursos para estar más preparados para su participación en los consejos consultivos que se realizan desde las instituciones gubernamentales. Esto sin duda es uno de los grandes retos que trasciende los gobiernos. Desde que existen instancias participativas, desde los años 1990, el reclamo permanece.

Vale la pena dar una sucinta mención -debido a lo reciente y actual- que viene siendo el proceso participativo de elaboración de la Segunda Contribución Determinada a nivel Nacional sobre Cambio Climático³². Este da cuenta de la importancia de la gobernanza climática, de la participación ciudadana y de incorporar las voces societales. El proceso está bajo la coordinación responsable del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad y prevé el involucramiento de los actores relevantes, de forma que puedan incidir en el alcance, la implementación y el avance de las acciones a incluir en la Segunda CDN, que Uruguay debe presentar en noviembre de 2022 en la próxima COP27. Estas instancias participativas buscan aportar y consultar respecto a los análisis sectoriales y nacionales para identificar las oportunidades de mitigación posibles y las políticas necesarias para implementar las medidas que conduzcan al cumplimiento de los objetivos que tiene Uruguay.

Así, desde la Dirección de Cambio Climático se presentó el compromiso de implementar un proceso participativo con el objetivo de articular un conjunto de acciones orientadas a potenciar la participación e involucramiento de los actores y sectores, y a lograr una mayor ambición y compromiso en este instrumento. El proceso incluye una consulta pública utilizando la Plataforma de Participación Ciudadana Digital como herramienta para amplificar y diversificar las oportunidades de participación pública. Una vez puesta en vigencia la Segunda CDN, se implementará un sistema para su seguimiento, que se hará público en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos, y accesible utilizando paneles de visualización. De esta forma, se potenciará la inclusión, participación y compromiso de los actores involucrados, a la vez que incluirá nuevos actores, con el objetivo de elaborar una Segunda Contribución

³² Ver: <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy> (acceso: octubre de 2022).

Determinada a nivel Nacional (CDN) que cuente con una mayor ambición en términos de reducción de emisiones, disminución de las vulnerabilidades y fortalecimiento de la resiliencia y capacidad de adaptación³³.

De este modo, Uruguay está llevando adelante la Segunda Contribución Determinada a nivel Nacional y ponderando la participación ciudadana, entendiendo que la misma aporta a la capacidad y la oportunidad de diferentes actores y sectores para influir en la política climática. Sí, la toma de decisiones sigue siendo estatal, pero es justamente desde la órbita pública que también se llevan adelante espacios participativos, los cuales, tanto para la Agenda 2020, como para el Acuerdo de Escazú a nivel regional, son fundamentales para la construcción de ciudadanía y su involucramiento en la gobernanza climática. Siguiendo a Richardson y Razzaque (2006) la participación societal en la toma de decisiones ambientales se ha convertido en un elemento fundamental de muchos sistemas reguladores y es de particular significancia en el contexto del desarrollo sostenible, el cual frente a las amenazas ambientales, tales como el cambio climático, encuentra en la participación un espacio que de manera simultánea, fortalece a la sociedad civil y a su vez, esta es un actor clave para hacer frente a la crisis climática.

En suma, para que la participación ciudadana en torno a temas ambientales y territoriales sea más efectiva, es necesario ampliar los canales de participación, apoyar a la sociedad civil organizada y continuar avanzando en aspectos inherentes al derecho ambiental, tales como el acceso a la justicia, el derecho a la participación y a la información. Es necesario promover la capacitación y sensibilización en los temas ambientales, de forma de asegurar una participación activa de la población en el conocimiento previo de los proyectos de desarrollo que lo requieran. De igual forma se vuelve necesario revisar los mecanismos de participación pública ya previstos en la legislación vigente, mejorándolos de modo de permitir una participación activa de la población que aporte a la toma de decisiones, en el control de la actuación del sistema público y del actor privado involucrado.

³³ El diseño del proceso participativo consideró las siguientes etapas o hitos: (i) comunicación, difusión e información; (ii) consultas e intercambios sectoriales y con diferentes actores; (iii) consulta pública del borrador de la Segunda Contribución Determinada a nivel Nacional. Fuente: <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/> (acceso: octubre de 2022).

3.3.v. *Resultados obtenidos para el objetivo relativo a “Realizar una contribución académica que pueda ser de utilidad a elencos decisores de política pública-agenda internacional, en términos de buenas lecciones”*

El último objetivo planteado en el proyecto refirió a la realización de una contribución académica publicable que pudiera oficiar como insumo para elencos decisores de política pública-agenda internacional, en términos de buenas lecciones. Durante el transcurso de la investigación, a saber, a medida que revisamos la documentación y bibliografía pertinente y que entrevistamos a actores e informantes calificados, notamos que el cumplimiento de este objetivo exigía un período de análisis mayor al inicialmente planteado, en la medida en que, si bien recorría un marco temporal extenso de treinta décadas, solo incluía el año 2020 para el análisis de la creación del MA. En tal sentido, si bien se podía cubrir todo el itinerario institucional hasta el surgimiento de la nueva Secretaría de Estado, es decir, hasta producido el último cambio institucional, esa innovación más reciente apenas estaría nombrada, puesto que, para 2020, el novel ministerio apenas estaba siendo conformado, sin presupuesto, ni funcionarios propios, y en plena etapa de transición (y sin sede, situación que perdura al cierre de este informe).

En este sentido, para el cumplimiento del quinto y último objetivo de nuestra investigación, se recogerán todos los insumos resumidos en este informe, más otros tantos elementos ampliatorios y se extenderá el período de estudio desde 1990 hasta el año 2022 inclusive, con la aprobación de la ley de Rendición de Cuentas - Ejercicio 2021 (votación en el segundo semestre de 2022) como información de cierre del análisis. Esta extensión temporal nos permitirá dar cuenta con mayor robustez de los cambios procesados/ en proceso y de las continuidades que persisten, no solo en materia formal sino en materia de prácticas y dinámicas institucionales.

Asimismo, junto con la extensión temporal referida, ese artículo académico a publicar también contemplará la ampliación de una línea de investigación que incluirá el análisis sobre la disputa/ no disputa por el área de desarrollo productivo, entre el MA y otras entidades (en particular, el MGAP). Finalizado el año 2022, entonces, y ya con una Ley de Presupuesto Nacional (aprobada en 2020) y dos leyes de Rendición de Cuentas (aprobadas en 2021 y 2022), completaremos un artículo académico que buscaremos publicar, o bien en la Revista de la Facultad de Derecho de nuestro servicio universitario³⁴, o bien en otras publicaciones académicas arbitradas y reconocidas en la comunidad científica regional e internacional: la *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile* (Chile)³⁵ o la *Revista electrónica de Medio Ambiente de la Universidad Complutense de Madrid* (UCM) (España)³⁶

³⁴ Ver: <https://revista.fder.edu.uy/> (acceso: octubre de 2022).

³⁵ Tal como lo indica en su sitio web oficial: “la Revista de Derecho Ambiental es una publicación en español, semestral, editada y publicada por el Centro de Derecho Ambiental de

4. Cumplimiento de objetivos trazados, reflexiones y nuevos desafíos a partir de los resultados obtenidos

La investigación aquí reportada buscó responder a dos preguntas analítico-descriptivas: (i) ¿cómo ha sido el cambio institucional ambiental en Uruguay durante el período 1990-2020? y (ii) ¿qué resultados trajo consigo el cambio institucional ambiental en términos organizacionales, presupuestales y de la política pública ambiental?

A lo largo de los meses de trabajo realizado, los objetivos que continentaron estas preguntas han sido cumplidos y aquellas interrogantes primarias han dado pie a nuevas interrogantes. La nueva institucionalidad ambiental en Uruguay ha sido, en general, bien recibida por los principales actores político-institucionales, sociales y, también del mundo productivo. Ahora bien, el nacimiento del novel MA ha sido débil en el rubro presupuestario, según ha reconocido el propio ministro Adrián Peña, no solo en declaraciones a la prensa, sino en el Parlamento Nacional, en tiempos de votación presupuestaria³⁷. Otros actores subrayan, asimismo, la superposición

la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, editada en Santiago de Chile, dirigida a académicos, profesionales, e interesados en general en el estudio de las normas jurídicas que tratan el ambiente. Su misión es contribuir al desarrollo, debate y difusión del Derecho Ambiental, mediante la publicación periódica de artículos científicos, en idioma español e inglés, enfocados a su estudio teórico y aplicado, así como también artículos de ciencias conexas que ayuden a explicar problemas y tópicos propios del Derecho Ambiental. Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente investigación al público apoya a un mayor intercambio de conocimiento global". Por mayor información, ver: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/> (acceso: octubre de 2022).

³⁶ Tal como lo indica en su sitio web oficial, esta publicación es una revista sobre ambiente, editada por la UCM y difundida vía en Internet, que complementa a la Revista de Investigación del Instituto de Ciencias Ambientales, "Observatorio Medioambiental" (pionera en estos tópicos en España). Más aún, la Revista electrónica de Medio Ambiente de la UCM "s una publicación científica internacional, cuyo objetivo fundamental es mantener un nivel de exigencia y calidad máximas; instrumento de expresión de todos aquellos investigadores e investigadoras cuyo punto de partida y de llegada sea el Medio Ambiente. Se dirige al público español, en particular, y al europeo e iberoamericano, en general. Por ello, se aceptarán artículos en español, inglés, portugués, francés, alemán e italiano". Por mayor información, ver: <https://www.ucm.es/iuca/m-a-revista-electronica-de-medio-ambiente-de-la-ucm-1-1> (acceso: octubre de 2022).

³⁷ Frente a los/as legisladores/as de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la CRR, el jerarca señaló (PL-CRR, p. 32): *"Creemos que los recursos siguen siendo escasos, pero hay una cosa muy importante que hay que tener en cuenta: cuando se crea el Ministerio se aumenta el presupuesto de la institucionalidad ambiental en \$ 170.000.000. En el próximo año se vuelve a aumentar una partida que en este año nos permite ordenar -a través de una resolución que estamos por sacar- asimetrías que se generaban a nivel de los funcionarios. Estamos con una solución para este tema. Nosotros nos comprometimos con el sindicato a trabajar en esta herramienta. Hemos llegado a un acuerdo; eso necesita plata y la plata estuvo. Este año se vuelve a aumentar el presupuesto. Entonces, algo muy importante: el presupuesto sigue siendo bajo, pero es mucho más que lo que había cuando asumimos, cuando asumió este gobierno. Insisto, es importante. El presupuesto en material ambiental se ha incrementado. ¿Necesitamos más? Necesitamos más, pero hay que decir las cosas por su*

de competencias entre el MA y el MGAP, que históricamente tuvo un rol preponderante, desde lo productivo, en detrimento de las capacidades de contralor de las distintas institucionalidades ambientales que ha tenido el país en las últimas tres décadas.

Finalmente, vale reflexionar sobre la propuesta inicial buscó generar información desde una sinergia entre el derecho y las ciencia política, de cuño más bien descriptivo-analítico, dados los breves plazos planteados para el proyecto (9 meses). Esta descripción que consideramos muy necesaria para comprender el estado de situación de la institucionalidad ambiental en Uruguay a la fecha y compararla con su trayectoria histórica, nos llevó, durante el transcurso de la investigación, a formularnos otras preguntas sobre las tensiones (¿o, acaso, ausencia de ellas?) entre el MA y otras entidades del Estado con competencias en materia ambiental, concretamente, con el MGAP.

Ello, tras encontrar, en el trabajo de campo y en el análisis de la nueva arquitectura institucional y de la asignación presupuestal, que la jerarquización discursiva que el tema ambiental había tenido durante en los ejes de la campaña electoral de las actuales autoridades gubernamentales, no ha tenido un correlato al analizar el organigrama y los recursos destinados al prometido Ministerio de Ambiente. ¿Cuánto tardará el nuevo MA en tener sede propia? ¿Seguirá compartiendo competencias con el MGAP sin asumir alguna de las tareas que esa otra Secretaría de producción desarrolla? ¿Qué pasaría si se retiraran los fondos internacionales para financiar programas y proyectos? ¿Qué tanto dependen del financiamiento externo los rubros destinados a ambiente? Estas inquietudes quedan planteadas para ampliar nuestros análisis desde una combinación de enfoques de las ciencias jurídicas con la ciencia política. Buscaremos abordar todo ello en el artículo académico que pretendemos que cierre esta instancia tan fructífera de investigación.

nombre. Con respecto al 48 % de los recursos destinados en materia salarial debo decir que tiene que ver con que hay parte del financiamiento de los salarios que lo estuvo haciendo el MVOT porque nosotros recién nos divorciamos de este ministerio en abril de este año 2022, mientras tanto estábamos en una especie de matrimonio, concubinato. Y esa parte le tocaba al MVOT. Esto también tiene que ver con los niveles de ejecución, con algunas cosas que se fueron dando. Por ejemplo, nosotros pensábamos mudarnos el año pasado. Los fondos para la mudanza llegan en 2023. Ya había una partida con ese fin que no se utilizó, y eso tiene que ver con la ejecución en la Dirección General de Secretaría”.

5. Referencias bibliográficas

- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2019). “Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2019”. Presidencia de la República. Recuperado de: <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/files/2020-02/memoria%20AUCI.pdf> (Acceso: octubre de 2022)
- CEPAL (2018). “Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Naciones Unidas.
- Compromiso por el país (2019). Acuerdo firmado por Luis Lacalle Pou, Ernesto Talvi, Guido Manini Ríos, Pablo Mieres y Edgardo Novick. Noviembre, 2019. Recuperado de: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf> (acceso: octubre de 2022)
- Crutzen, P. J., y E. F. Stoermer (2000). “The Anthropocene”. *Global Change Newsletter*, vol. 41, pp. 17-18.
- Gorosito, R. (2017). Los principios del Derecho ambiental. *Revista De Derecho*, (16), 101-136. <https://doi.org/10.22235/rd.v2i16.1471>
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Coscorba Ediciones.
- MVOTMA (2017). Plan Nacional de Aguas. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-07/Plan-Nacional-de-Aguas.pdf> (acceso: octubre de 2022).
- Partido Nacional (2019). “Lo que nos une. Programa de gobierno 2020-2025”. Agosto de 2019.
- Poder Legislativo – Cámara de Representantes (PL - CRR). (2022). *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021*. - Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda. XLIX Legislatura, Departamento Procesadora de Documentos N° 989 de 2022, Carpeta N° 2667 de 2022. Versión taquigráfica de la reunión realizada el 2/8/2022. Recuperada de: <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2022/08/0989.pdf> (acceso: octubre 2022).
- Poder Legislativo – Cámara de Senadores (PL – CSS). (2021). *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020*. COMISIÓN DE PRESUPUESTO INTEGRADA CON HACIENDA Carpeta N° 534/2021, Distribuido N° 741. Versión taquigráfica de la reunión realizada el 29/9/2021, Inciso 36 - Ministerio de Ambiente.
- Richardson, B. J., & Razzaque, J. (2006). Public participation in environmental decision-making. *Environmental law for sustainability*, 6, 165-194.

Valla, M. F. (2016). Evolución de la institucionalidad ambiental en el Uruguay 1990 – 2015. Monografía final de grado. Licenciatura en Ciencia Política, FCS-Udelar.

Sitios web consultados

<https://970universal.com/>
<https://revista.fder.edu.uy/>
<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/>
<https://www.eltelegrafo.com/>
<https://www.gub.uy>
<https://www.ucm.es/iuca/m-a-revista-electronica-de-medio-ambiente-de-la-ucm-1-1>
www.brecha.com.uy
www.diputados.gub.uy
www.impo.gub.uy
www.ladiaria.com.uy
www.montevideo.com.uy
www.parlamento.gub.uy
<https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/>

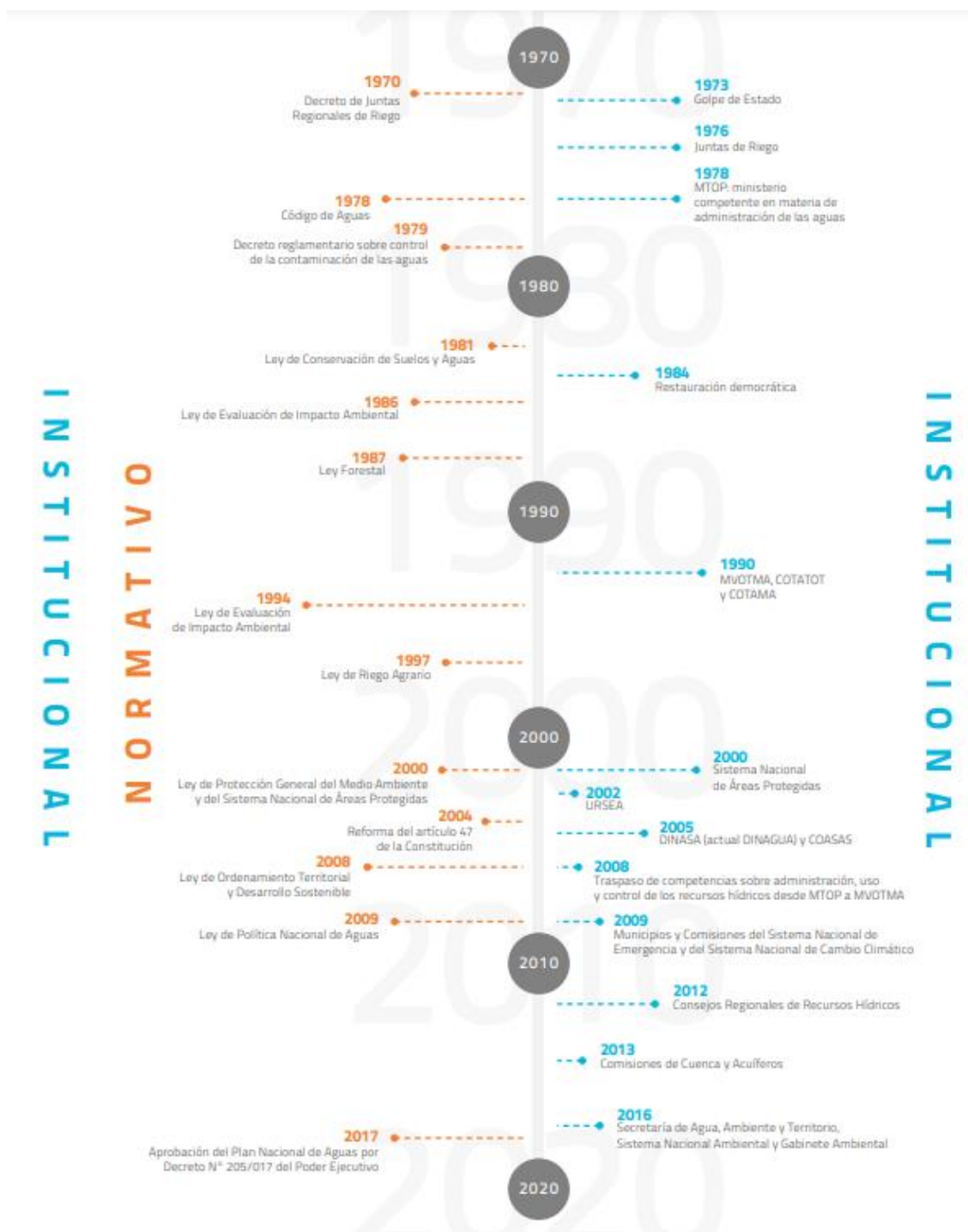
6. Anexo

- **PAUTA GENERAL DE LAS ENTREVISTAS SEMI ESTRUCTURADAS REALIZADAS**

1. Para comenzar, ¿cómo evalúa, por un lado, la decisión de crear un Ministerio de Ambiente (MA) en Uruguay y, por el otro, el proceso que ha llevado a dicha creación?
2. En estos dos años que han transcurrido desde la creación del MA, ¿cómo evalúa el vínculo entre las autoridades del ministerio y:
 - a. el Presidente de la República Luis Lacalle Pou;
 - b. el Ministerio de Economía y Finanzas;
 - c. el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca;
 - d. las intendencias departamentales;

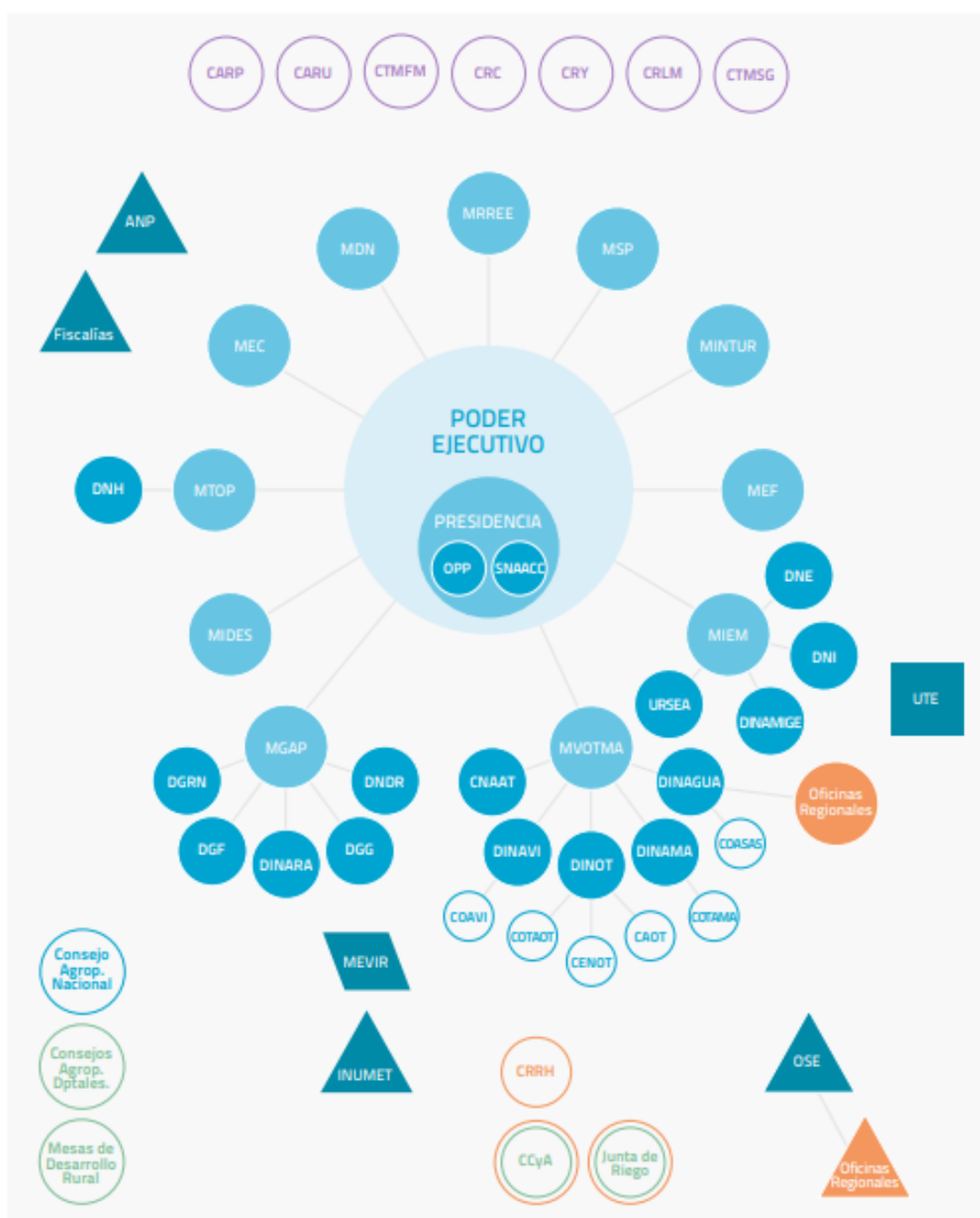
- e. los actores productivos, en particular, los vinculados a la ganadería y a la agricultura;
 - f. las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de ambiente;
 - g. actores/agencias de la cooperación internacional que trabajan sobre y proyectos sobre temas de ambiente
 - h. la oposición político-partidaria, en particular, el Frente Amplio?
3. ¿Cuáles considera Ud. que han sido las principales políticas públicas y las principales normas impulsadas por el MA en estos dos años?
4. ¿Cuáles son los avances más significativos que identifica que en la actual institucionalidad ambiental respecto a la anterior institucionalidad encarnada en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente?
- 4.a. ¿Identifica superposición de tareas y competencias en el MA con respecto a otras entidades estatales que tienen a su cargo temas vinculados con el ambiente?
 - 4.b. Respecto a la arquitectura institucional del MA, ¿considera que es necesario incorporar o suprimir algún área estratégica en la estructura del ministerio, o realizar algún otro tipo de cambio de organigrama?
5. ¿Cómo evalúa la asignación presupuestal que ha tenido el MA desde su creación hasta el actual proyecto de Rendición de cuentas a estudio del Parlamento (inclusive)?
- 5a. En caso de que la evaluación no sea positiva: ¿por qué considera que la asignación ha sido menguada/ insuficiente?
6. Según su criterio, ¿cuáles son las principales fortalezas del actual MA? ¿y cuáles son los principales desafíos que enfrenta?
7. Para finalizar, ¿con qué actores político-institucionales (a nivel nacional o subnacional), actores productivos, actores sociales, actores de la cooperación internacional y/u otros considera que deberíamos contactarnos para profundizar en el estudio de la institucionalidad y la gobernanza ambiental en Uruguay?

Figura 1.



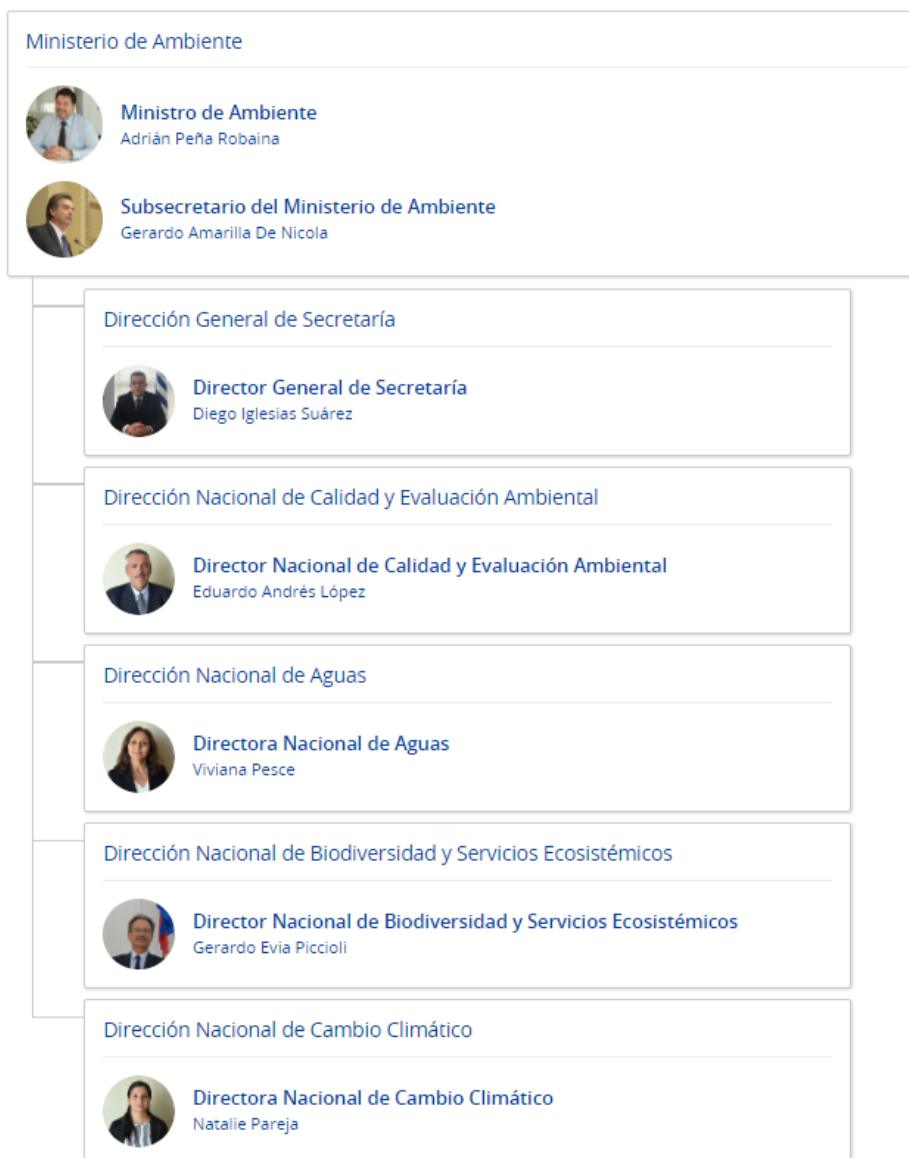
Fuente: MVOTMA (2007, p. 45)

Figura 2.



Fuente: MVOTMA (2007, p. 37)

Figura 3. Organigrama del MA (actualizado al octubre de 2022)



Fuente: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/institucional/estructura-del-organismo>

- Asuntos estudiados por la Comisión Especial de Ambiente de la **Cámara de Diputados**

Título
PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO
(Destinado a Comisión: 07-06-2022.)
DESARROLLO SOSTENIBLE Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL DE LOS BAÑADOS DE CARRASCO. Promoción.
(Destinado a Comisión: 14-12-2021.)
CALIDAD DE AIRE - Modificaciones a la Ley N° 17.683

(Destinado a Comisión: 03-03-2021.)
RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL. Regulación.
(Destinado a Comisión: 15-12-2020. Entrado: 02-03-2021.)
CONSEJO NACIONAL DE AGUA, AMBIENTE Y TERRITORIO. Se deroga el artículo 23 de la Ley N° 18.610.
(Destinado a Comisión: 15-12-2020. Entrado: 02-03-2021.)
VENADO DE CAMPO (OZOTOCEROS BEZOARTICUS). Se declara especie protegida.
(Destinado a Comisión: 04-05-2021. Entrado: 11-05-2021.)
SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. Sustitución de los artículos 5º y 6º de la Ley N° 17.234. (Artículos 477 y 478 desglosados del proyecto de ley de urgente consideración).
(Destinado a Comisión: 04-05-2021. Entrado: 11-05-2021.)
PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS. Creación.
(Destinado a Comisión: 04-05-2021.)
MONTE INDÍGENA Y FLORA NATIVA. Se dispone su fomento y difusión.
(Destinado a Comisión: 04-05-2021. Entrado: 11-05-2021.)
UBICACIÓN DE LOS MONTES FORESTALES. Modificación de la Ley N° 15.939 y del Código Rural.
(Destinado a Comisión: 04-05-2021. Entrado: 11-05-2021.)
DÍA NACIONAL DEL RÍO SANTA LUCÍA. Se declara el 14 de octubre de cada año.
(Destinado a Comisión: 04-05-2021. Entrado: 11-05-2021.)
UTILIZACIÓN EFICIENTE Y RESPONSABLE DEL AGUA. Se declara de interés nacional, así como la investigación, desarrollo y formación en tecnologías que aporten a su sustentabilidad.
(Destinado a Comisión: 04-05-2021. Entrado: 11-05-2021.)
GESTIÓN DE RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS. Normas.
(Destinado a Comisión: 04-05-2021. Entrado: 11-05-2021.)

Fuente: Poder Legislativo, Uruguay (2022)

Tabla XX. Presupuesto en dólares³⁸ 2015 a 2019 en Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial (GAOT) y en Cambio Climático (CC)

2015	MGAP. DGRNR	GAOT	U\$S 241.819
		CC	
2015	MVOTMA. DINAGUA	GAOT	U\$S 1.143.127
		CC	U\$S 185.120
2015	MVOTMA. DINAMA	GAOT	U\$S 3.551.037
		CC	U\$S 65.948

³⁸ Aproximado en dólares, dólar tomado a \$40 pesos uruguayos

2016	MGAP. DGRNR	GAOT	U\$S 1.391.215
		CC	
2016	MVOTMA. DINAGUA	GAOT	U\$S 2.122.846
		CC	U\$S 1.142.983
2016	MVOTMA. DINAMA	GAOT	U\$S 182.255
		CC	U\$S 2.689.763
2017	MGAP. DGRNR	GAOT	U\$S 5.270.037
		CC	U\$S 299.797
2017	MVOTMA. DINAGUA	GAOT	U\$S 4.162.279
		CC	244.217
2017	MVOTMA. DINAMA	GAOT	U\$S 86.310
		CC	U\$S 1.151.433
2018	MGAP. DGRNR	GAOT	U\$S 1.436.141
		CC	
2018	MVOTMA. DINAGUA	GAOT	U\$S 2.731.129
		CC	U\$S 2.176.173
2018	MVOTMA. DINAMA	GAOT	U\$S 1.451.231
		CC	123.606
2019	MGAP. DGRNR	GAOT	U\$S 2.189.904
		CC	U\$S 58.649
2019	MVOTMA. DINAGUA	GAOT	U\$S 218.524
		CC	U\$S 533.562
2019	MVOTMA. DINAMA	GAOT	U\$S 10.062.900
		CC	U\$S 9.410.406

Presupuesto 2020 a 2024 en Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial (GAOT) y Cambio Climático (CC).

2021	MA. DINAGUA	GAOT	U\$S 1.619.933 ³⁹
		CC	U\$S 238.389
2021	MA. DINACEA	GAOT	U\$S 4.954.974
		CC	U\$S 26.798
2021	MGAP. DGRNR	GAOT	U\$S 3.841.018 ⁴⁰
		CC	U\$S 283.022
2021	MVOTMA. Dirección CC	GAOT	U\$S
		CC	U\$S 337.255 ⁴¹

2021	MA. DINABICE	GAOT	U\$S 1.088.254 ⁴²
------	--------------	------	------------------------------

³⁹ El resto del período 2022-2024 es el mismo presupuesto para todas las direcciones.

⁴⁰ El resto del período 2022-2024 es el mismo presupuesto para todas las direcciones.

⁴¹ El resto del período 2022-2024 es el mismo presupuesto para todas las direcciones.

⁴² El resto del período 2022-2024 es el mismo presupuesto para todas las direcciones.

		CC	U\$S
2021	MA Dir. Gral. secretaria	GAOT	U\$S 2.003.831 ⁴³

⁴³ El resto del período 2022-2024 es el mismo presupuesto para todas las direcciones.