

**Fin de un ciclo:
balance del Estado
y las políticas públicas
tras 15 años de
gobiernos de izquierda en Uruguay**

Coordinadores:

Germán Bidegain,
Martín Freigedo,
Cristina Zurbriggen

Capítulo 19

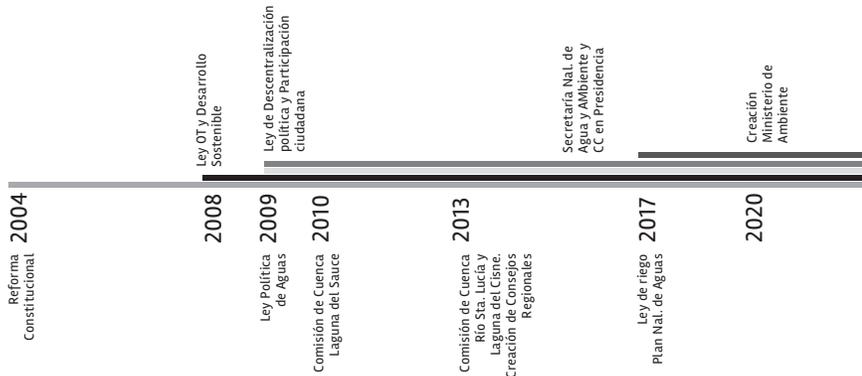
Agua, ambiente y territorio: avances, barreras y desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos

*Néstor Mazzeo, Cristina Zurbriggen, José Sciandro,
Micaela Trimble, Isabel Gadino y Daniel Pérez*

Introducción

En el período 2005-2020, los gobiernos del Frente Amplio diseñaron e implementaron un conjunto de políticas públicas con el objetivo de transitar hacia modelos de administración y cuidado del ambiente más sostenibles, resilientes y de bajo carbono. Actualmente, la gestión de los recursos hídricos es una parte fundamental de las políticas ambientales, y representa un campo complejo donde los desafíos a abordar implican la interacción entre múltiples actores involucrados. En el período considerado, Uruguay experimentó múltiples cambios con relación a esta temática; las transformaciones involucran importantes modificaciones en los marcos jurídico-constitucionales, en el diseño institucional, en los procesos de coordinación interinstitucional, así como en la creación de espacios de participación. La línea de tiempo a continuación (figura 1) enumera las principales leyes, políticas y planes vinculados a la materia de análisis aprobados en el período considerado. La ventana temporal analizada tiene su punto de partida en el último plebiscito aprobado por la ciudadanía en Uruguay (2004), por su vinculación directa con la temática abordada y por su incidencia en los cambios y transformaciones ocurridos.

Figura 1. Línea de tiempo con los principales hitos ocurridos en los marcos jurídico-constitucionales y arquitectura institucional vinculada a la gestión del agua



En el contexto señalado, el capítulo analiza transformaciones en el área ambiental que se desarrollaron durante los tres gobiernos consecutivos del Frente Amplio, considerando el campo particular de la gestión del agua. En primer lugar, se abordan las principales transformaciones y los impulsores de cambio asociados. En segundo término, se exploran los fundamentos y marcos conceptuales que sustentaron los cambios. El análisis se concentra en la siguiente secuencia de hitos, logros y dificultades. Durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez se trabajó en un diseño institucional que permitió transitar hacia una gestión integrada del agua, como nuevo paradigma de gestión, consecuencia directa del plebiscito del 2004. La cuenca hidrográfica se consagra como ámbito multiactoral y multinivel de gestión, incluyendo formalmente la participación social en los procesos de análisis y toma de decisión. En el gobierno de José Mujica, se comenzó un proceso gradual de implementación de la Política Nacional de Aguas del año 2009, surgen las primeras comisiones de cuencas y puesta en funcionamiento de los consejos regionales. En la segunda presidencia de Vázquez, se procura superar las dificultades en la creación y el funcionamiento de los espacios multiactorales, su interacción con los niveles de gobierno, así como el conjunto de políticas ambientales. Finalmente, se desarrolla un balance crítico del período, de acuerdo con los principales avances, barreras y desafíos pendientes.

La gestión del agua y del ambiente: aspectos básicos y trayectoria previa a los gobiernos de izquierda

El origen de la efectiva incorporación de las dimensiones ambientales en la regulación de aguas en Uruguay se vincula con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante *MVOTMA*)¹ en 1990, sin perjuicio de referencias declarativas del Código de Aguas u otras normas dispersas sobre el tema.²

Simultáneamente, a través de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en adelante *MGAP*) emplea en sus textos regulatorios conceptos sobre desarrollo sostenible y conservación de la diversidad biológica en referencia al uso de aguas destinadas a fines agropecuarios.³ Al mismo tiempo, se crean ámbitos de coordinación, a efectos de que las políticas de protección del medio ambiente a cargo del *MVOTMA* y las relativas a los recursos naturales renovables guarden armonía.⁴

En este proceso es importante considerar el modelo de gestión adoptado por Uruguay con la creación de un ministerio que trató la temática ambiental con la misma jerarquía que los demás del Poder Ejecutivo, y tuvo como competencia el ambiente considerado como un bien jurídico unitario y autónomo, con independencia de los elementos sectoriales que lo componen (Jordano Fraga, 1995). Su objetivo fue preservar ese bien, y diversos órganos del Estado central presentaban diferentes roles y potestades sobre el ambiente: agua y suelo para usos productivos en el *MGAP*; el agua como recurso energético en el Ministerio de Industria y Energía; cantidad y extracción de agua de recursos superficiales en la Dirección Nacional de Hidrografía, Ministerio de Transportes y Obras Públicas (*MTOP*), entre otros.

Desde la visión jurídico-administrativa, el Poder Ejecutivo está sujeto a la jerarquía del presidente de la República —sin perjuicio de las competencias

1 Artículo 3, ley 16112 de 30/5/990; artículos 453 y 457, ley 16170 de 28/12/990, y artículos 4, 6 y 144 a 147 del Código de Aguas, este último con la redacción dada por el artículo 194, ley 15903 de 10/11/987 y decreto 255/997 de 30/7/997).

2 Con la aprobación del Código Rural de 1875, se recoge la legislación española de aguas de 1866; se dedican 300 artículos (del 343 al 634) a la regulación del dominio y aprovechamiento de las aguas con fines productivos.

3 Decreto 213/997 de 18/6/997; decreto 263/993 de 8/6/993 en cuanto a los cometidos que no refieren a las áreas protegidas; artículo 7, decreto 284/990 de 21/6/990 y artículo 4, ley 15239 de 23/12/981.

4 Decreto 263/993 de 8 de junio de 1993, artículo 1.

privativas que puede tener un ministerio—, lo que implica la inexistencia jurídica de obstáculos para la actuación cohesionada y unívoca. Desde esa perspectiva, los eventuales conflictos entre los órganos del Poder Ejecutivo (ministerios), al estar sometidos a la jerarquía única del presidente, pueden ser resueltos por este en ejercicio de su autoridad, en el marco de sus competencias constitucionales.⁵ En este contexto, resulta evidente que el presidente debe lograr ámbitos de coordinación real con quienes ocupan los cargos de ministro, en tanto representan equilibrios de poder que debe mantener para poder gobernar.

Coincidiendo en el tiempo, en la década de 1990 América Latina experimentó un giro neoliberal en la gestión de los servicios públicos, y la del agua en particular, en beneficio de la participación del sector privado (Harris y Roa-García, 2013; Zurbriggen, 2021). Este modelo de gobernanza centrado en el mercado fue presentado como la mejor herramienta para proveer mejores servicios de infraestructura y alcanzar el desarrollo sustentable.

En Uruguay, este proceso de privatización del suministro de agua potable fue muy limitado, solo se implementó en el departamento de Maldonado. Sus malos resultados trajeron como consecuencia una amplia movilización ciudadana que logró la aprobación de un plebiscito (con el 64,7 % de los votos) para reformar la Constitución nacional en el año 2004, agregando un artículo sobre el interés general de la protección del ambiente (artículo 47).

Plebiscito de 2004 y el arribo de la gestión integrada del agua

El plebiscito fue una respuesta a los procesos de privatización ensayados, que derivaron en servicios con altas tarifas y una calidad muy cuestionada, consecuencia del erróneo diseño de los procesos de privatización y el no cumplimiento de las inversiones comprometidas. En este marco, la movilización se focalizó en dirimir si el acceso al agua potable y su suministro corresponde al ámbito público, o si puede ser una actividad gestionada por el ámbito privado.⁶ Presentó la particularidad de ser

5 Artículos 149, 160, 161, 168, 174, 175, 181 y concordantes de la Constitución de Uruguay.

6 La reforma del 2004 tiene como antecedente los estudios de la geografía crítica y la ecología política: Fortmann (1996) y McCarthy (2002) representan las primeras contribuciones en este sentido al analizar las lecciones aprendidas en los contextos de los países en desarrollo, las consecuencias de la aplicación de las ideas ambientales neoliberales en diversos lugares. En tal sentido, Heynen y otros (2007); McCarthy y Prudham (2004); Peck y Tickell (2002), y Hackingworth (2007).

organizada por diversos colectivos, entre los que se destacan la asociación de funcionarios del organismo público de gestión del agua potable (OSE), el sector académico (principalmente vinculado a la Universidad de la República [Udelar]) y organizaciones civiles relacionadas con la defensa del ambiente y los derechos humanos. Así surgió, en el año 2002, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), que lideró este proceso que terminó con la reforma constitucional que consagró el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, y atribuyó al Estado la responsabilidad de proveer los servicios públicos de saneamiento y de abastecimiento de agua para consumo humano.

El artículo incorporado (47) introduce cambios fundamentales en la gestión del agua, que será en adelante sustentable y solidaria con las generaciones futuras, promoviendo transformaciones en el sistema de gobernanza de los recursos hídricos. «Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas».

Esta reforma condicionó un cambio constitucional trascendente, que pasó desapercibido para la mayoría de los votantes, vinculado al pasaje de un modelo fragmentado de gestión del agua a un formato conocido en la gobernanza del agua como *manejo integrado* o *gestión integrada de los recursos hídricos* (Pahl-Wostl *et al.*, 2015).

Los gobiernos de izquierda implementaron, en el diseño institucional y en la política pública referida al agua, el manejo integrado. Al mismo tiempo, en el año 2005 ocurrió la salida negociada de los dos operadores privados (capitales nacionales y extranjeros) existentes que fueron responsabilizados de las alzas tarifarias,⁷ la falta de cumplimiento de las inversiones comprometidas y la mala calidad de los servicios.

7 Si se comparan las tarifas de la empresa pública OSE y las de la empresa privada Aguas de la Costa, se encuentra que el cargo fijo de agua fue 7 veces mayor, el cargo fijo de saneamiento 40 veces mayor, el costo de conexión de agua 16 veces mayor y el costo de conexión de saneamiento 80 veces mayor.

La gestión integrada como paradigma de gestión: características y alcances

La gestión fragmentada del agua se sustenta en una multiplicidad de instituciones distribuidas en diferentes niveles de gobierno y ministerios, donde cada ámbito procura administrar una parte de la realidad sin espacios formales de interacción y cooperación. Este modelo se inscribe en el paradigma denominado *comando-control* (Pahl-Wostl *et al.*, 2015), el cual asume que es posible gestionar el agua desde una perspectiva reduccionista —según la cual los ámbitos sociales, económicos y naturales pueden ser administrados de forma independiente entre sí—, así como predecir y controlar todas las consecuencias de las acciones antrópicas sobre los cuerpos de agua.

En los hechos, este paradigma resultó incapaz de asegurar la sostenibilidad de todos los bienes y servicios provistos por los ecosistemas acuáticos. En respuesta a estas falencias, en el año 1977 emerge el modelo de manejo integrado de los recursos hídricos en el ámbito de las Naciones Unidas, que contempla considerar simultáneamente las interacciones y dependencias entre las acciones en las cuencas de drenaje y la integridad de los ecosistemas acuáticos, cuyo soporte científico fundamental podemos encontrar en el artículo de Bronmark y Likens (1967).

El manejo integrado contempla la creación de espacios formales de interacción y coordinación de la constelación de instituciones involucradas (Pahl, 2015). Además, incluye la participación de los usuarios del recurso y del ámbito académico en los procesos de análisis y toma de decisión, por ejemplo en las comisiones de cuenca. Los espacios multiactorales y multi-nivel promovidos por este paradigma se denominan *estructuras puentes* en el estudio de los sistemas de gobernanza. Finalmente, introduce importantes novedades al incluir escalas espaciales de análisis no contempladas hasta el momento: cuenca hidrográfica, gestión simultánea de ecosistemas superficiales y subterráneos acoplados al ciclo hidrológico.

A nivel global, las comisiones de cuenca como ámbitos multiactorales o de participación social son en su mayoría no vinculantes. Es decir, las decisiones adoptadas en dichas comisiones no son obligatorias para el gobierno. Al no ser vinculantes, la dinámica de la gestión queda supeditada exclusivamente al control social de los acuerdos alcanzados en las comisiones, sin consecuencias legales o administrativas por el no cumplimiento, siempre que no involucren roles y funciones específicas de la normativa vigente. Uruguay optó por un modelo de estructuras de coordinación y de participación no vinculantes.

Período 2005–2009, presidencia del doctor Tabaré Vázquez: transición hacia una gestión integrada del agua

Un primer paso, dado en el primer gobierno del Frente Amplio, fue la creación en 2005 de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA, actual DINAGUA [Dirección Nacional de Aguas]) en el ámbito del MVOTMA. La novel dirección asumió roles asignados previamente a la Dirección de Hidrografía, perteneciente al MTOP, especialmente en los aspectos vinculados a la administración de la cantidad de agua.

Otro hito insoslayable fue la promulgación de la Política Nacional de Aguas en el año 2009 (ley 18610), que contempló diversos espacios de análisis y debate entre los actores políticos, técnicos, academia y sociedad civil. En particular, la ley determinó la creación de tres tipos de comisiones con diversas partes interesadas, a escala nacional, regional (subnacional) y de cuenca, cada una con una composición tripartita y equitativa, con miembros del gobierno (nacional y subnacional), usuarios (públicos y privados) y la sociedad civil (organizaciones sociales y no gubernamentales, sindicatos, instituciones de enseñanza y académicas).

Además de definir la estructura de las futuras comisiones de Cuenca (actualmente existen 13), estableció el Consejo Nacional de Agua, Medio Ambiente y Territorio (aún no conformado) y tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos que cubren todo el país. Estos nuevos espacios se definen como órganos de coordinación, consultivos, deliberativos y de asesoramiento. El MVOTMA supervisa todos estos ámbitos y la DINAGUA los preside, aunque la primera de las comisiones de cuenca (laguna del Sauce) está dirigida por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) (Trimble *et al.*, 2021).

La Política Nacional de Aguas representó una construcción entre actores políticos, organizaciones sociales y sector académico que demandó un período completo de gobierno. Las principales divergencias en este proceso radicaron en el formato vinculante o no de los acuerdos a nivel de las estructuras puentes, la incorporación de los múltiples bienes y servicios que sostienen y suministran los ecosistemas acuáticos y los mecanismos de apropiación y gestión de estos. Las divergencias en el sector académico fueron muy importantes, patrón emergente y asociado a la fragmentación disciplinar y su correlato en las corporaciones y en la integración de los ministerios a nivel público. Dichas divergencias no presentaban vínculos o patrones claros con la filiación o pertenencia política.

A nivel de los partidos de oposición surgieron cuestionamientos relevantes en este período. La creación de la DINASA dentro del MVTOMA podría contribuir a mantener la fragmentación de la gestión de la cantidad y la calidad del agua como ámbitos independientes, argumento planteado desde filas del Partido Colorado.

Período 2010–2014, presidencia de José Mujica: implementación de la Política Nacional de Aguas

La comisión de cuenca de laguna del Sauce (Maldonado) se estableció en el año 2010 por decreto presidencial de José Mujica, a partir del marco establecido en la Política de Aguas. Posteriormente, de 2013 en adelante, comienzan a conformarse las demás (río Santa Lucía, laguna del Cisne), en la mayoría de los casos como respuesta a la emergencia de crisis en la calidad del agua suministrada o conflictos entre los usos antrópicos de los ecosistemas acuáticos y cuenca asociadas.⁸

A efectos de profundizar en los avances y dificultades en la implementación de la gestión integrada, consideraremos algunos aspectos claves a la luz de las experiencias de las comisiones de cuenca de laguna del Sauce y laguna del Cisne (Canelones). En el año 2011, la comisión de cuenca de laguna del Sauce elaboró un plan de acción de 11 medidas a efectos de revertir el proceso de eutrofización del sistema y evitar interferencias en el suministro de agua potable. La aprobación por los respectivos ministerios del acuerdo alcanzado en la comisión se demoró hasta el año 2015, impulsada por una crisis en el suministro de agua potable por interferencias de sabor y olor. En el caso de laguna del Cisne, los disparadores de los cambios iniciales fueron una importante transformación del uso del suelo de la cuenca y el surgimiento de una nueva ruralidad no asociada estrictamente a la producción. El proceso de ordenamiento territorial de esta cuenca fue liderado por el nivel departamental y representa una de las primeras experiencias en el ámbito rural; contempla aspectos de conservación del ecosistema acuático (y sus bienes y servicios asociados), así como nuevos modelos de desarrollo productivo más sostenibles. En esta última experiencia se pueden identificar importantes dificultades en las

.....
8 Las comisiones de cuenca no se decretan o constituyen por un mero corte geográfico-hidrográfico, son el resultado de problemáticas particulares y un entramado social interesado en la superación de conflictos y en una gestión eficiente y sustentable. Existen antecedentes de las comisiones de cuenca en el área de riego promovidos por los programas de fomento del riego y de desarrollo productivo agropecuario (PRENADER).

interacciones entre los niveles nacionales y departamentales vinculadas al modelo centralista del país.

La dinámica de cambios durante el gobierno de Mujica estuvo gobernada por la emergencia de varias crisis, principalmente en fuentes de agua potable en las dos zonas metropolitanas más importantes del país (río Santa Lucía y laguna del Sauce). La articulación entre los procesos de análisis y toma de decisión de las comisiones de cuenca y los ámbitos de implementación, contralor y fiscalización de las medidas y estrategias acordadas, localizados en múltiples direcciones y ministerios a nivel nacional, así como diversas entidades en los niveles subnacionales, constituyó el aspecto más débil. Luego de transcurrido el segundo período completo de gobierno de la coalición de izquierda, la nueva estructura del sistema de gobernanza continuaba siendo desconocido por actores públicos y usuarios claves (Cabot *et al.*, 2020).

Las crisis en el suministro de agua potable involucran las dos zonas metropolitanas más importantes del Uruguay (río Santa Lucía, laguna del Sauce). Por lo tanto, la visibilidad y el interés por comprender la problemática y superación promovieron la atención y el involucramiento de múltiples actores. Dentro de los partidos políticos de oposición surgen en los programas electorales de las elecciones de 2014 referencias directas a la gestión del agua. En filas del Partido Colorado, en particular del sector liderado por el doctor Pedro Bordaberry, se diseñaron propuestas para construir capacidades de generación de información ambiental y su análisis, estrategias directamente vinculadas a los desafíos de análisis y toma de decisión a nivel público. Es interesante destacar que parte de estos aportes se plasman en el tercer período de gobierno del Frente Amplio, específicamente en la construcción del Observatorio Ambiental, el fortalecimiento de herramientas de teledetección y otras capacidades de generación de información ambiental. En el caso del Partido Nacional, el herrerismo plantea la necesidad de fortalecer la institucionalidad vinculada al ambiente y en esta etapa se encuentran las primeras claves para la creación del Ministerio de Ambiente (MA). El herrerismo asume como una de sus principales banderas la protección del ambiente.

Período 2015–2019, segunda presidencia del doctor Tabaré Vázquez: persistencia y superación del comando-control

Las debilidades estructurales señaladas en la presidencia de Mujica se procuraron superar en el último período de gobierno del Frente Amplio (segundo período del doctor Tabaré Vázquez, 2015–2020), con un rol más protagónico y articulado del MVOTMA y con la creación de un espacio de coordinación focalizado en la interacción entre ministros, intendentes y presidente: la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC).

La transición del comando-control al manejo integrado demuestra que la gran barrera a superar fue la fragmentación asociada a procesos sociopolíticos diversos que persisten en las prácticas de gestión más allá del diseño institucional y los marcos legales correspondientes. Sin lugar a dudas, representa un desafío complejo que supone diferentes escalas de intervención con la incorporación de una multiplicidad de actores. En primer lugar, se trabajó para superar la fragmentación dentro de cada institución (ministerios, direcciones nacionales y/o intendencias). En segundo término, la implementación de las medidas y acciones requiere de la coordinación y complementación entre diversos ministerios y entre los niveles de gobierno.

En particular, la articulación entre ministerios como el MVOTMA y el MGAP representó (y representa) un considerable desafío, ya que los enfoques sectoriales y disciplinares generaron (y generan) barreras difíciles de superar, incluso entre actores técnicos pertenecientes a la misma afiliación político-partidaria. En particular se entiende que la formación disciplinar y su correlato en las visiones corporativas plantean grandes dificultades para la construcción de acuerdos, así como para su implementación, contralor y fiscalización. Sin dudas también existen otras divergencias importantes en las cosmovisiones de los actores que es importante incorporar.⁹

9 El enfoque neoliberal, fuertemente influenciadas por Coase (1960), abogó por el retroceso del «comando y control» ambiental en la regulación de la contaminación y los recursos, e introdujo un nuevo régimen de más control de la contaminación «flexible», caracterizado por la acción voluntaria de las empresas, asociaciones público-privadas, libre elección de métodos para cumplir con las cuotas de contaminación, y los mercados de la contaminación y los planes de comercio. Estos experimentos de regulación ambiental han creado nuevos «productos básicos» comercializables, como las emisiones de dióxido de azufre, el gas con efecto invernadero y los humedales. Influenciado por la *Tragedia de los comunes* (Hardin, 1968), se generaron esquemas neoliberales de gestión de recursos privatizados comunes (Mansfield, 2004). Estas

La fragmentación también se relaciona con la ausencia o participación secundaria de actores relevantes, como usuarios o productores, en los procesos tanto de análisis como de toma de decisión. El involucramiento de la asociatividad del ámbito rural ha representado un problema considerable por largo tiempo. En el mismo sentido, la ausencia del Ministerio de Economía en las estructuras puentes constituye una debilidad clave a la hora de analizar la factibilidad o sostenibilidad de las estrategias, medidas o planes.

Finalmente, la articulación entre los niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) representa otro desafío crucial, particularmente cuando resulta imprescindible incluir la escala de cuenca en los procesos de análisis y toma de decisión. En los casos de laguna del Sauce y del Cisne emergieron importantes divergencias entre los niveles departamentales y nacionales, incluso en períodos en que la coalición de izquierda gobernaba en ambos niveles. El análisis de esta dimensión no puede ser comprendido sin incluir características estructurales de la cultura política del país, como por ejemplo su excesiva centralización.

En este sentido, la llegada del marco del manejo integrado también contempla un aporte a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de capacidades en territorio. Uruguay avanza lentamente en estos procesos, pero en casos como la gestión del agua se trata de desconcentración de funciones más que de procesos descentralizadores (Oszlak, 2014; Oszlak y Serafinoff, 2011). En el mismo sentido, la creación del tercer nivel de gobierno (ley 18567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana, de 2009) se consolida muy paulatinamente con débiles capacidades para incorporar las dimensiones ambientales por el momento.

En el proceso de cambios, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y la incorporación de cuadros técnicos con formación terciaria y mediante concurso constituyeron un rasgo distintivo de los gobiernos del Frente Amplio, en el nivel tanto nacional como departamental. Es importante recordar que la temática ambiental es un ámbito de desarrollo reciente en el Uruguay (el Mvotma se creó en 1990 y las intendencias han comenzado

visiones de creación de mercados se han visto reforzadas por la publicación de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005) y el desarrollo a más largo plazo del pensamiento económico ambiental y económico ecológico (Costanza *et al.*, 1997). Los defensores sostienen que fijar el precio de los procesos naturales ayudará a sostenerlos; que estos sistemas serían explotados de peores maneras sin esta «internalización». Gómez- Baggethun y otros (2010) presentan una historia de estas ideas. En el momento de mayor visualización, como en el Evaluación de Ecosistemas del Milenio, estas visiones proponen la reincorporación a la economía formal de todos los ecosistemas y procesos biofísicos; estos sistemas se redefinen en términos de valor de uso social, es decir, como «servicios del ecosistema».

a incorporar técnicos especializados en los últimos años). Sin embargo, en muchos casos estos esfuerzos de largo aliento no fueron consolidados en el presupuesto nacional, y la dinámica de los ciclos electorales interrumpió importantes procesos de acumulación, cruciales en procesos de transformación de largo aliento como los analizados. Ejemplos concretos se identifican tanto a nivel nacional como departamental.

Como se ha mencionado, el pilar central del manejo integrado son las estructuras puentes, en este caso, las comisiones de cuenca y los consejos regionales. La escala espacial y demográfica del Uruguay, así como su capacidad instalada de movilidad y comunicaciones, deberían ser factores que ayuden a avanzar en su implementación. Sin embargo, estos espacios multiactorales y multinivel cuentan con considerables desafíos para generarse y consolidarse, particularmente por las asimetrías de información y poder que pueden instalarse, de forma intencional o no. El análisis de las comisiones de cuenca, como laguna del Sauce, laguna del Cisne o río Santa Lucía, revela sustanciales diferencias de funcionamiento en aspectos claves: persistencia y regularidad en su funcionamiento; desempeño de la estructura como sitio confortable, ameno, de confianza y aprendizaje; grado de flexibilidad en cuanto a la definición de la agenda e incorporación de actores; comprensión de las problemáticas y contribución a la definición de las medidas, estrategias o acciones. Los análisis de trabajos recientes (Giordano *et al.*, 2020; Lázaro *et al.*, 2021; Mazzeo *et al.*, 2021; Mazzeo *et al.*, 2019; Trimble *et al.*, 2021) revelan que el contexto territorial y problemáticas asociadas, así como las capacidades y limitaciones de los actores involucrados en la compleja y sistémica red de relaciones que producen son factores más importantes que la estructura formal plasmada en la normativa. Cada comisión de cuenca representa una singularidad.

La evidencia sugiere que el funcionamiento de las estructuras puentes necesita un apoyo importante en las tareas de coordinación, convocatoria y secretaría. Las capacidades instaladas en el *MVOTMA* y en el actual Ministerio de Ambiente (*MA*) resultan totalmente insuficientes para atender la demanda existente. El apoyo de los niveles departamentales fue muy limitado en algunos casos y/o períodos. Por otra parte, la promoción real de la participación, la construcción de espacios de respeto y aprendizaje en contextos de conflictos y usos del recurso o de los territorios asociados no compatibles entre sí, requieren de competencias —inexistentes por el momento— provenientes del campo de las ciencias sociales y humanas. El rol de la facilitación en el intercambio y diálogo, así como la gestión y resolución de los conflictos constituyen saberes fundamentales para estos procesos.

Otra debilidad muy importante en el proceso de cambios, que perdura en la actualidad, es la ausencia de una comunicación efectiva del trabajo y acuerdos alcanzados en las comisiones de cuenca o consejos regionales. Aspectos básicos de la gestión como sistemas de alertas tempranas para espacios destinados a recreación, abrevadero del ganado o suministro de agua, en caso de floraciones de cianobacterias tóxicas, no han sido implementados de forma efectiva hasta el presente, a pesar del conocimiento de la problemática y los acuerdos técnicos en la formulación de mensajes y estrategias comunicacionales. Este patrón demuestra las dificultades para incorporar la gestión de la problemática desde el ámbito político; seguramente las implicancias de los ciclos electorales y los tiempos requeridos para revertir las situaciones adversas (lustros, décadas) condicionan las respuestas observadas. En este componente, nuevamente emerge la incapacidad de generar mensajes únicos y/o articulados desde las estructuras puentes, otra señal de persistencia del comando-control.

Interacción con el conjunto de políticas ambientales

Durante los gobiernos frenteamplistas se consolidó el diseño institucional construido por los partidos fundacionales mediante la creación del MVOTMA, implementándolo en forma sistemática en varios componentes claves. El crecimiento económico fue usado para fortalecer las tres direcciones históricas del MVOTMA —DINAMA, DINAGUA y DINOT [Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial]— tanto en términos económicos como en recursos humanos. Sin embargo, la interacción real entre estos tres ámbitos fue un proceso con enormes dificultades, y nuevamente la fragmentación intrainstitucional asociada a diversas causas (culturales, formación disciplinar, entre otras) limitó seriamente los logros alcanzados.

La afirmación previa puede ser explorada en detalle en los siguientes ejemplos. La ley 18308, del 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, fue un hito de singular importancia, el instrumento para ordenar el ambiente y anticiparse a potenciales conflictos entre usos antagónicos (Gorosito, 2001). Sin embargo, la aplicación del modelo referenciado trajo aparejado un complejo entramado de concurrencia de competencias y eventuales disfuncionalidades en su ejecución práctica. En la gestión integrada del ambiente —y la necesaria interrelación en materia de aguas, ordenamiento territorial y medio ambiente— ocurre la mayor confluencia de diversos ámbitos de la administración a nivel nacional y la interacción con los niveles subnacionales (departamentales y municipales).

En el mismo sentido, la construcción del Plan Nacional Ambiental, presentado en los últimos meses del segundo gobierno de Vázquez, requirió de un esfuerzo considerable de articulación y negociación entre ministerios. Para comprender toda la causalidad asociada a la fragmentación mencionada se requiere un análisis de múltiples perspectivas: dinámica de poder, competencia por espacios de acción de corporaciones generadas por los ámbitos universitarios, análisis de controversias y divergencias, conflicto de usos e intereses, entre otros muchos marcos o dispositivos hermenéuticos de análisis.

Sin embargo, un campo de problemas fundamental en todos los temas considerados es el predominio del reduccionismo y la fragmentación en el análisis de la realidad, que se sigue reproduciendo en la formación secundaria y terciaria actual del Uruguay. Este factor limita seriamente la comprensión de la multicausalidad, la incorporación y el manejo de la incertidumbre y una visión sistémica de las problemáticas del agua y ambientales, así como la capacidad de alcanzar estrategias de consenso en su superación.

En las plataformas electorales de las elecciones nacionales del 2019 emergieron varias líneas programáticas asociadas directamente a la superación de problemas ambientales persistentes. El herrerismo lanzó su propuesta de creación de un nuevo ministerio denominado Ambiente, con el propósito de jerarquizar la temática y ponerla en igualdad de condiciones en la interacción con otros ministerios. La creación del nuevo ministerio, en particular el rol del ordenamiento territorial y su localización en la arquitectura institucional, permitió identificar la persistencia de profundas controversias y divergencias entre los partidos políticos y corporaciones. Al mismo tiempo, resultaron evidentes la ausencia de perspectivas sistémicas de análisis y el predominio de visiones muy simplificadas de la realidad, con ausencia de capacidad aprendizaje de las principales lecciones de la trayectoria reciente, específicamente en el campo de las estrategias de coordinación inter- e intrainstitucional y entre niveles de gobierno.

Desafíos pendientes y abandono de los modelos reactivos

Los aportes de los tres gobiernos del Frente Amplio pueden resumirse de la siguiente manera: incorporación en la normativa y en el diseño institucional de los resultados del plebiscito aprobado del 2004 (primera presidencia de Vázquez); implementación gradual de la Política Nacional de Aguas del año 2009 (presidencia de Mujica), surgimiento de las primeras comisiones de cuencas y puesta en funcionamiento de los consejos regionales; mayor priorización en la resolución de las dificultades en la gestión del agua, nuevos arreglos institucionales y planes (segunda presidencia de Vázquez).

Sin lugar a dudas, en la segunda presidencia de Vázquez tuvo lugar un nuevo impulso para avanzar en la construcción de capacidades efectivas en una gestión integrada del agua. El Plan Nacional de Aguas, el Plan Nacional Ambiental y la creación de la SNAACC en el ámbito de la Presidencia, la nueva Ley de Riego constituyen ejemplos concretos para el análisis.

En los últimos 15 años, Uruguay incorporó diversas estructuras puentes: el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad Climática (SNRCC), creado en 2009; en el 2016 el Sistema Nacional Ambiental y la SNAACC, a efectos de coordinar definiciones y acciones en temas claves y transversales para la estructura del Estado. La SNAACC generó redundancia de funciones y roles, y resultó clave para destrabar acciones y estrategias acordadas en las comisiones de cuenca, postergadas por los ámbitos ministeriales y departamentales por largo tiempo. El funcionamiento de esta nueva secretaría demostró la necesidad y la pertinencia de estructuras puentes adicionales a las contempladas durante los períodos pasados, complementando estrategias de abajo-arriba y viceversa.

La superación de la fragmentación en un Estado excesivamente centralista y organizado sectorialmente y en funciones de grandes corporaciones requiere de múltiples esfuerzos de coordinación y complementación. Desafortunadamente, la SNAACC desaparece con el cambio de gobierno asociado a la última elección nacional del 2019, sin una evaluación y adecuada comprensión de sus roles y contribución. En la decisión se esgrimieron argumentos políticos fundamentales y válidos, principalmente asegurar el control de estos ámbitos por el Parlamento y brindar mayor jerarquía a las dimensiones ambientales con la creación de un ministerio dedicado exclusivamente a la materia ambiental. Sin duda, son argumentos

importantes para contemplar, pero resulta imprescindible comprender qué papel desempeñó la SNAACC asociada a Presidencia, y si es posible desempeñar los roles de articulación y coordinación con la estructura de ministerios actualmente existente. El diseño del nuevo Ministerio de Ambiente no presenta (por el momento) alternativas claras al respecto. En el análisis de este tema surgen dimensiones claves, capacidades de evaluación de la política pública y aprendizaje del sistema, atributos inexistentes o muy débiles por el momento.

Por su parte, el Plan Nacional de Aguas (2017) constituye un avance importante, con objetivos, metas y estrategias asociados para su cumplimiento. Los objetivos se vincularon a las metas de desarrollo de Naciones Unidas. En él podemos encontrar algunos elementos interesantes del paradigma superador del manejo integrado que es el manejo adaptativo. En este paradigma, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la política pública, o de estrategias, medidas o planes implementados constituyen un pilar fundamental para la detección de fallas y la mejora continua.

Asimismo, en su elaboración, el Plan Nacional de Aguas (liderado por la DINAGUA) contempló varios espacios de intercambio y análisis participativos, incluso vinculando a las comisiones de cuenca en funcionamiento, y también un proceso deliberativo con un panel ciudadano y un grupo asesor (en el marco de Decí Agua, Deliberación Ciudadana sobre el Agua). En el proceso de consulta emergió una considerable falla que fue la no inclusión de la nueva ley de riego en el análisis y la discusión (ley vinculada principalmente a otro ministerio, el MGAP), reclamada en todos los ámbitos participativos convocados. La incoherencia de abrir ciertos espacios de consulta y participación y, al mismo tiempo, mantener cerradas temáticas directamente relacionadas generó una profunda desconfianza y un descrédito en el sistema de gobernanza que requerirán considerables y persistentes esfuerzos para su superación.

El debate de la nueva ley de riego en los ámbitos académicos volvió a demostrar el predominio del reduccionismo en el análisis, así como la incapacidad de generar acuerdos o visiones comunes en un contexto donde los ecosistemas acuáticos deben ser gestionados desde la perspectiva de múltiples bienes y servicios claves tanto para el bienestar humano como para la integridad de la propia biósfera. En términos de Carlos Real de Azúa (1964), el ámbito académico constituye el principal impulsor y al mismo tiempo el freno de los principales cambios y transformaciones, en este caso en la gestión del agua. Todos los aportes a la comprensión de las

problemáticas y los desafíos asociados se contraponen con el predominio de intereses sectoriales y corporativos, así como con la falta de una visión sistémica y de largo plazo que promueva una gestión multisectorial.

El rol de la enseñanza terciaria y la contribución del ámbito académico, particularmente aquella vinculada a la Universidad de la República, merecen un análisis en profundidad y desde una perspectiva autocrítica. En la actualidad, constituyen un impulsor y freno de los cambios al mismo tiempo. Las limitaciones no solo radican en el predominio del reduccionismo en la formación de los cuadros técnicos, gestores públicos, academia y miembros de la sociedad civil, lo cual limita seriamente los abordajes inter- y transdisciplinarios que problemáticas de gran complejidad e incertidumbre requieren. Al mismo tiempo, son la causa última de una estructura de corporaciones que incide directamente en la administración, cuidado y gestión del agua. Este aspecto adquiere singular importancia en un contexto de intensificación productiva y donde el uso del riego también resulta clave para contar con una mayor capacidad de adaptación y resiliencia frente a la variabilidad en el régimen de precipitaciones actual o futura.

El intento y fracaso de propiciar un referéndum sobre la ley de riego obliga a tratar este problema por otros caminos, buscando promover la comprensión del tema y alcanzar alternativas compartidas. Sin lugar a dudas, los ámbitos de discusión coordinados desde la Udelar propiciaron espacios de debate y aportes relevantes, pero probablemente incomprendibles para el resto de la sociedad y sin capacidad de identificar objetivos y visiones comunes.

Consideraciones finales

El Uruguay constituye un ejemplo a nivel regional y global de avance de la gobernanza del agua hacia sistemas más integrados y que paulatinamente cuenten con mayor capacidad de aprendizaje e incorporación rigurosa de la incertidumbre. Sin embargo, el camino por recorrer es muy largo y está repleto de dificultades y sorpresas. A continuación se indican varias líneas estratégicas claves.

En primer término, es imprescindible avanzar hacia modelos más avanzados y robustos de gobernanza del agua, superadores del manejo integrado, por ejemplo, el manejo adaptativo, el comanejo, la coproducción o el

codiseño (Van Buuren *et al.*, 2019). En estos formatos los actores y agentes cumplen roles más allá de las funciones asignadas en la normativa, por ejemplo, los usuarios aportan información sobre el uso y calidad del recurso gestionado. En este sentido, el monitoreo participativo o la ciencia ciudadana son aproximaciones que el país ha recorrido y retoma gracias a los avances tecnológicos. Las experiencias pasadas deben ser evaluadas a efectos de comprender la causalidad de los éxitos o los fracasos.

En segundo lugar, el Uruguay carece de visiones compartidas de la gestión del agua, incluso dentro de los principales partidos y coaliciones políticas, tanto en la izquierda como en la derecha. Esto constituye un aspecto fundamental en construcciones de largo aliento con transformaciones profundas asociadas, que demandan una cantidad importante de recursos y capacidades. La transformación efectiva de la matriz energética durante los gobiernos del Frente Amplio presenta muchas enseñanzas a incorporar, particularmente en la interacción ciencia-política-inversión privada.

En tercer lugar, el país debe fortalecer su sistema de monitoreo de los recursos acuáticos integrando la información de calidad y cantidad del agua. El sistema de monitoreo requiere de considerables esfuerzos para incorporar atributos que actualmente no son contemplados, particularmente en términos de calidad del agua. Al mismo tiempo, la red de estaciones de muestreo en el espacio presenta un diseño no integrado y sin capacidad de extrapolar información de forma robusta. Sugerimos profundizar en Mazzeo *et al.* (2019) sobre este punto. El mensaje fundamental es que no podemos gestionar bienes y servicios provistos por los ecosistemas acuáticos si no los conocemos y no evaluamos adecuadamente los impactos de las actividades antrópicas sobre los cuerpos de agua. En estos momentos, este aspecto constituye la principal barrera para el pasaje del manejo integrado al manejo adaptativo.

Un cuarto aspecto clave es la construcción de un sistema de generación de información que supere la fragmentación del Estado uruguayo en la gestión de sus funciones. En términos concretos, un ámbito que atienda la demanda de múltiples ministerios y niveles de gobierno, única forma de asegurar la factibilidad y sostenibilidad económica de la iniciativa. El sistema de monitoreo y evaluación de la cantidad y calidad del agua debe combinar estrategias descentralizadoras y centralizadoras. En la actualidad, las principales barreras involucran desde la colecta de muestras en el territorio hasta la incorporación de atributos e información que requieren recursos especializados o equipamientos costosos.

En quinto lugar, la infraestructura de monitoreo debe diseñarse en conjunto con los sistemas de control, fiscalización y extensión, e incorporar una perspectiva descentralizadora con equipos, equipamiento y recursos humanos instalados en el territorio. El Uruguay debe analizar en profundidad experiencias recorridas en los últimos años en la ciudad de Treinta y Tres y Tacuarembó, agrupando capacidades de Udelar, INIA y MGAP. Algunas de ellas han resultado decisivas para enfrentar desafíos frente a sorpresas como la pandemia del covid-19.

Por último, el Observatorio Ambiental constituye un pilar en los sistemas modernos de gobernanza, que se construyen sobre el acceso a la información y la transparencia. El aporte de información generada en ámbitos académicos o con fines científicos debe alimentar el sistema de información ambiental. Sin embargo, en este componente se requieren importantes cambios: pautas claras para la disponibilización de la información científica una vez culminados los procesos de publicaciones o desarrollo de tesis en plazos de tiempo acotados; el aporte del sector académico al observatorio, al desarrollo de programas de monitoreos o el aporte de información a los ámbitos de gobernanza deben ser incorporados en los sistemas de evaluación académica, ausentes por el momento.

El país debe abandonar estrategias reactivas y contar con mayor capacidad de anticipación. Para ello, resulta clave superar un desafío sociopolítico muy complejo: acordar un modelo de desarrollo sostenible para el país que permita dirimir la tensión (por ahora sin alternativas superadoras y compartidas) entre modelos productivistas y conservacionistas. Además de los desafíos planteados, es fundamental promover y fortalecer capacidades para el análisis del futuro y el diseño de transiciones, aspectos que constituyen grandes limitantes en la superación del camino por recorrer. En resumen, definir trayectorias donde la coconstrucción de objetivos y visiones compartidas, su legitimación y apropiación y, por lo tanto, su persistencia en el tiempo sustenten los cambios pendientes. La construcción del futuro comienza en el presente, sobre objetivos y metas compartidos. La trayectoria analizada incluye grandes avances, sin embargo, persisten grandes cambios o transformaciones inconclusos.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer la revisión crítica del presente documento que permitió mejorar sustancialmente el aporte. Esta contribución es fruto de múltiples proyectos de investigación financiados por la CSIC-Udelar y la ANII, así como convenios entre la Udelar e instituciones públicas como OSE-UGD, Intendencia de Canelones. En el capítulo se han incorporado contribuciones a dos proyectos en pleno desarrollo: proceso de construcción de la gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay, estado de situación y controversias financiado por el Global Water Partnership (GWP); *Transformando la gobernanza del agua en América del Sur: de la reacción a la adaptación y la anticipación*, financiado por el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IIAG) SGP-HW 056; *Bases para el diseño de un sistema nacional de monitoreo de recursos hídricos desde la perspectiva de cuencas virtuales* (FSDA 1 2018 1 154610).

Bibliografía

- Berkes, F., Colding, J., y Folke, C. (2003). *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biggs, R., Schlüter, M., y Schoon, M. L. (Eds.). (2015). *Principles for building resilience: Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bormann, F. H., y Likens, G. E. (1967, enero 27). *Nutrient Cycling Science*, 155(3761): 424-429.
- Cabot, M. E., Cappuccio, L., Guillén, J., Pastorino, G., Pírez, M., y Silvera, N. (2020). Nuevos enfoques para viejos problemas: Construcción de alternativas para la gestión ambiental de la cuenca de laguna del Sauce. *Tekoporá. Latin América Review of Environmental Humanities and Territorial Studies. Investigación estudiantil*, 2(1).
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(1): 1-44.
- Costanza, R., D'Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., Oneill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., y Van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387, 253-260.
- Giordano, G., Dias Tadeu, N., y Trimble, M. (2020). *Análisis de la gobernanza y aprendizajes de las crisis en las cuencas de laguna del Sauce (Maldonado) y laguna del Cisne (Canelones), Uruguay*. Informe técnico en el marco del Proyecto GovernAgua (SGP-HW 056), Instituto SARAS.
- Gómez-Baggethun, E., De Groot, R., Lomas, P., y Montes, C. (2010). The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics*, 6: 1209-1218.
- Gorosito, R. (2001). *Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental en el derecho uruguayo*. Montevideo: AMF.
- Hackworth, J. (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. Londres: Cornell University Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Common. *Science*, 162: 1243-1248.

- Harris, L. M., y Roa-García, M. C. (2013). Recent waves of water governance: Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990-2012). *Geoforum*, 50, 20-30.
- Heynen, N., McCarthy, J., Prudham, S., y Robbins, P. (2007). *Neoliberal environments: False promises and unnatural consequences*. Abingdon (Oxon, UK); Nueva York: Routledge, 298 pp.
- Jordana Fraga, J. (1995). La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Barcelona: J. M. Bosch editor, 588 pp.
- Lázaro, M., Bortagaray, I., Trimble, M., y Zurbriggen, C. (2021). *Citizen deliberation in the context of Uruguay's first National Water Plan, Water Policy 2021*; wp2021199. doi: <https://doi.org/10.2166/wp.2021.199>
- Mansfield, B. (2004). Rules of privatization: Contradictions in neoliberal regulation of North Pacific fisheries. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(3): 565-584.
- Martins, D. H. (1993). *Constitución y administración*. Montevideo: Ingranusi, pp. 336, 337.
- Mazzeo, N., Pérez, D., y Zurbriggen, C. (2021). *Proceso de construcción de la gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay: Estado de situación y controversias*. Informe técnico 1). Montevideo-Maldonado: Instituto SARAS.
- Mazzeo, N., Steffen, M., Inda, H., Goyenola, G., Clemente, J., Teixeira de Mello, F., Iglesias, C., Pacheco, J. P., y Sciandro, J. (2015). Navegando una transición múltiple. En *Recursos hídricos: usos, tecnologías y participación social*, pp. 29-36. Café Tertulia, Colección ¾. Espacio Interdisciplinario.
- Mazzeo, N., Zurbriggen, C., Steffen, M., Barquín, J., Gadino, I., Díaz, I., Ciganda, A. L., Goyenola, G., y Trimble, M. (2019). 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*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, pp: 59-72.
- McCarthy, J. (2002). First World political ecology: Lessons from the Wise Use movement. *Environment and Planning, A* 34: 1281-1302.
- McCarthy, J., y Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35(3): 269-394.

- Oszlak, O. (2014). ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto, *Riem*, 5(9), 173-205.
- Oszlak, O., y Serafinoff, V. (2011). Acerca del diseño institucional: Apuntes para el caso uruguayo. En Uruguay Integra, *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP.
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water Governance: Concepts, Methods, and Practice*. Cham, Suiza: Springer International Publishing.
- Peck, J., y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3): 380-404.
- Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno: Tres décadas de batllismo*. Montevideo: Banda Oriental.
- Trimble, M., Jacobi, P., Olivier, T., Pascual, M., Zurbriggen, C., Garrido, L., y Mazzeo, N. (2021). Reconfiguring water governance for resilient social-ecological systems in South America. En R. Plummer y J. Baird, *Water Resilience: Management and Governance in Times of Change* (pp. 113-138). Suiza: Springer Nature Switzerland AG.
- Van Buuren, A., Van Meerkerk, I, y Tortajada, C. (2019). Understanding emergent participation practices in water governance. *International Journal of Water Resources Development*, 35(3): 367-382.
- Zurbriggen, C. (2021). The Dilemmas of Governance in Latin America. En G. Peters, C. Alba y C. Ramos (Eds.), *Handbook of Public Administration for Latin America*. Reino Unido: Emerald Group Publishing Limited.

El fin del [ciclo frenteamplista en el gobierno nacional] invita a realizar un balance sobre las distintas orientaciones de política pública impulsadas... Resulta relevante preguntarse cuánto hubo de cambio y cuánto de continuidad en las transformaciones del Estado, y de esta manera analizar qué Estado se fue configurando ¿Significó el giro a la izquierda en Uruguay un cambio sustantivo en relación a la matriz política histórica del Estado existente en el país hasta ese entonces? ¿Cuáles fueron las principales reformas realizadas en estos quince años?

Este libro busca responder a dichas preguntas en base a capítulos que revisan diversas áreas de temas y políticas públicas, y realizan un balance del período progresista en cada una de ellas.



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

ISBN: 978-9974-8594-2-5



9 789974 859425