



Cómo citar este artículo / Com citar aquest article / Citation:

Trobo Camiruga, M. (2023). Mejor pedir perdón que pedir permiso. Un análisis de las estrategias participativas en los conflictos ambientales de la región Este de Uruguay. *kult-ur*, 10 (20). <https://doi.org/10.6035/kult-ur.7482>

**MEJOR PEDIR PERDÓN QUE PEDIR PERMISO.
UN ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS EN
LOS CONFLICTOS AMBIENTALES DE LA REGIÓN ESTE
DE URUGUAY**

Better to beg for forgiveness than to ask for permission. An analysis of participatory strategies in environmental conflicts in the Eastern Region of Uruguay

Marina Trobo Camiruaga

Centro Universitario Regional del Este (CURE)
y Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Univer-
sidad de la República (UDELAR) - Uruguay
mtrobo@cure.edu.uy
<https://orcid.org/0000-0001-8326-5183>

RESUMEN: Este trabajo se enmarca en un proyecto de Iniciación a la Investigación financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de Uruguay, cuyo objetivo fue analizar las estrategias participativas impulsadas desde el año 2010 a la actualidad, en la región Este y en el marco de los conflictos ambientales. El proyecto relevó y caracterizó los conflictos ambientales en dicho período y territorio, a través de un repertorio de conflictos, actores y actoras involucrados, georeferenciando las preocupaciones y temáticas emergentes. Identificó qué estrategias se generaron, desde las instituciones y la sociedad, para abordar estos conflictos. Posteriormente realizó una tarea de procesamiento para clasificar y agrupar las estrategias en función de elementos comunes y discordantes, utilizando la escalera de la participación y evidenciando la identificación de la participación como elemento clave para el abordaje de estos conflictos. Sin embargo, no existe un consenso sobre qué participación propiciar y mediante qué estrategias. Concluye que los espacios de participación analizados distan de propiciar el poder ciudadano en la toma de decisiones, resultando en espacios de participación simbólica: informativa y consultiva. Reflexiona, finalmente, sobre posibles líneas que contribuyan a esta discusión en clave de desarrollo sustentable en la Región Este.



PALABRAS CLAVE: Desarrollo local, conflictos ambientales, estrategias de participación.

RESUM: Aquest treball s'emmarca en un projecte d'Iniciació a la Recerca finançat per la Comissió Sectorial de Recerca Científica (CSIC) de l'Uruguai, l'objectiu del qual va ser analitzar les estratègies participatives impulsades des de l'any 2010 a l'actualitat, a la regió Aquest i en el marc dels conflictes ambientals. El projecte va rellevar i va caracteritzar els conflictes ambientals en aquest període i territori, a través d'un repertori de conflictes, actors i actrius involucrats, georeferenciant les preocupacions i temàtiques emergents. Va identificar quines estratègies es van generar, des de les institucions i la societat, per a abordar aquests conflictes. Posteriorment va fer una tasca de processament per a classificar i agrupar les estratègies en funció d'elements comuns i discordants, utilitzant l'escala de la participació i evidenciant la identificació de la participació com a element clau per a l'abordatge d'aquests conflictes. No obstant això no existeix un consens sobre quina participació propiciar i mitjançant quines estratègies. Conclou que els espais de participació analitzats disten de propiciar el poder ciutadà en la presa de decisions, resultant en espais de participació simbòlica: informativa i consultiva. Reflexiona, finalment, sobre possibles línies que contribueixin a aquesta discussió en clau de desenvolupament sustentable a la Regió Est.

PARAULES CLAU: Desenvolupament local, Conflictes ambientals, Participació.

ABSTRACT: The goal of this research initiation project, funded by the Scientific Research Sectorial Commission (CSIC) of Uruguay, was to assess the participation strategies promoted from 2010 to the present in the Eastern Region within the context of environmental conflicts. Through a variety of situations and actors involved, the project surveyed and characterized environmental conflicts in that time period and region while geo-referencing emerging concerns and issues. It identified the strategies developed by institutions and social stakeholders to address those conflicts. Subsequently, the ladder of participation was used in a processing job to classify and group the strategies according to common and



discordant components, demonstrating that the diversity of actors identifies participation as a key element for conflict resolution. However, there is disagreement on which kind of participation to promote and through what strategies. The project comes to the conclusion that the analyzed participation mechanisms are far from fostering citizen power in decision-making, resulting in symbolic -informative and consultative- participation spaces. Finally, it reflects on potential elements to contribute to this discussion in terms of sustainable development in the Eastern Region.

KEYWORDS: Local development, environmental conflicts, participation strategies.



1.- Diálogos entre Ambiente y Sociedad

Con el objetivo de analizar las estrategias participativas en la región Este de Uruguay en el marco de los conflictos ambientales, este trabajo analiza los principales debates entre la sociedad y el ambiente en clave temporal y multicausal. Para ello, requiere de una mirada ecológica sobre la distribución de los bienes naturales y los sistemas institucionales que la regulan, en un momento geohistórico complejo que se ha tendido a llamar Antropoceno (Crutzen 2000). Se caracteriza por una fusión entre el tiempo geológico y el histórico, evidenciando alteraciones geológicas, agudas y muy rápidas, con origen en el accionar humano. Algunas de las modificaciones se pueden medir a través de la creciente industrialización, el aumento del consumo de combustibles fósiles, el incremento de las emisiones de CO₂, de la producción de materiales como el plástico y el crecimiento poblacional (Merlinsky 2022). El Antropoceno invita a analizar la problemática socioecológica observando las dinámicas del desarrollo, e incluso poniendo en tela de juicio su narrativa, debido a que la humanidad ha traspasado un umbral, quedando expuesta a las respuestas de la naturaleza cada vez mayores y más imprevisibles (Svampa 2022). De la mano de estas discusiones, se evidencia un incremento en las narrativas en clave ambientalista, el surgimiento de resistencias locales y nuevos movimientos socioterritoriales, con un mayor espesor discursivo y simbólico (Svampa 2022).

La preocupación por hacer confluir al desarrollo y al cuidado ambiental, ocurre en un mundo complejo y caracterizado por fuertes desigualdades e intereses que entran en conflicto. “Los diferentes grados de desarrollo suponían que los problemas ambientales que preocupaban, estuvieran más presentes en unos países que en otros y que en el contexto de las diferentes situaciones económico-sociales, se les asignara diferente importancia” (Foladori y Pierri 2005, 36). La sustentabilidad de estos procesos de desarrollo ha sido analizada desde un amplio abanico de disciplinas tales como la economía, ecología, ciencias sociales, agronomía y desde el activismo y organizaciones territoriales. Reboratti (2000) genera una problematización al respecto, planteando que en vez de conformarse en un concepto claro, la idea de sustentabilidad se volvió en un término casi retórico, utilizado en los discursos públicos y escritos.

1.1 Conflictos ambientales

La problematización sobre los impactos de los senderos de desarrollo en el ambiente, asentaron las bases de un relativo consenso sobre la especificidad de lo local, que vincula a la narrativa ambientalista con las perspectivas comunitarias. Esta convergencia, es denominada por Svampa (2011; 2012) como “giro ecoterritorial” y “(...) refleja cómo se piensan y representan, desde la perspectiva de las resistencias colectivas, las actuales luchas socioambientales centradas en la defensa de la tierra y del territorio” (Svampa 2022, 112). De esta forma,



se ve propiciado el encuentro entre actoras y actores diversos, del ámbito académico, de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y colectivos sociales, generando un nuevo entramado de conocimientos que surgen desde los saberes locales al tiempo que los revalorizan (Svampa 2022). Pensar en sustentabilidad, implica propiciar una articulación multinivel donde interactúen procesos globales y locales, generalidades y especificidades. Entran en juego no solamente el vínculo entre sociedad y ambiente, sino también los aspectos culturales y valorativos que las sociedades hacen en torno a esta relación. Arocena y Marsiglia (2017) indican que la preservación del equilibrio entre estos elementos, supone replantear la forma de pensar el desarrollo en búsqueda de alternativas y de revalorizar la mirada de personas y territorios diversos. Siguiendo los planteos de Rodríguez (2020), al hablar de sustentabilidad, resulta central prestar atención a las formas que adquiere la participación, debido a que la redistribución del poder y la riqueza, se constituyen en aspectos clave para alcanzarla.

La construcción de estas alternativas implica comprender que las visiones de actores y actoras, se encuentran lejos de ser homogéneas y que es relevante atender las relaciones que se establecen entre ellos, así como los espacios participativos y de concertación (Rodríguez Miranda *et al.* 2017; Ballón *et al.* 2009; Rodríguez Miranda 2006), convirtiéndose el conflicto en una oportunidad para propiciar el diálogo y la construcción de proyectos colectivos, desde su conformación y a lo largo del proceso.

Estos ejes de debate se materializan frecuentemente en conflictos ambientales, a través de los cuales se busca visibilizar reclamos por reconocimiento, participación y derechos, desde la defensa de un espacio considerado vital en los territorios (Merlinsky 2022). Son definidos, desde esta perspectiva, como aspectos de la relación sociedad-ambiente que se convierten en un momento dado en temas de debate y preocupación entre grupos afectados, investigadores, medios de comunicación y referentes del ámbito público. El énfasis que realiza Merlinsky *et al.* (2018) tiene que ver con la problematización que una sociedad determinada realiza en un momento dado. “Los conflictos ambientales desencadenan (o son desencadenados por) un debate sobre los territorios, los recursos y las sociedades afectadas. La puja simbólica estimula la producción de representaciones sociales. Se pone en debate la definición de un territorio, un recurso o un insumo productivo” (Suarez y Ruggerio 2018, 21).

Svampa (2022) enfatiza que estos conflictos refieren al acceso y control de los bienes naturales y el territorio, además del involucramiento de grupos sociales que se enfrentan por tener intereses y valores diferentes, que se ven complejizados en espacios de poder asimétrico. Los relaciona con las disputas sobre territorios, desarrollos posibles-deseables y democracias. Sabatini y Sepúlveda (1997) discuten cómo los conflictos ambientales cobran relevancia para la planificación de los territorios, ya que su emergencia tiene que ver con cambios en



los usos del suelo, el desarrollo urbano y la distribución de sus externalidades. Advierten que puede llegarse a un conflicto, cuando una comunidad se organiza para hacerle frente a problemáticas asociadas con la calidad de vida de las personas o las condiciones del ambiente. Generalmente, se desatan alrededor de impactos ambientales, entendidos como aquellos cambios físicos y biológicos del ambiente y su percepción social (Gudynas y Santandreu 1998). “Un elemento decisivo para que estos conflictos salgan a la luz y tengan repercusión pública es el cambio en su escala de influencia, es decir, el momento en que se transforman en cuestiones políticas que van más allá del ámbito inicial en que los afectados hicieron público el reclamo” (Merlinsky 2022, 34). Como expresión particular de los conflictos sociales, los conflictos ambientales implican la incompatibilidad de intereses asociados a la prevención o reparación de un daño en el ambiente. Dichos conflictos en el ámbito local no solamente generan implicancias para la sustentabilidad y la conservación ambiental, sino que también envuelven objetivos de desarrollo para las comunidades afectadas. Ponen en evidencia dimensiones sociales, económicas y culturales desatendidas, convirtiéndose los conflictos en medios de expresión y toma de la palabra, incorporando prácticas sociales a las arenas públicas (Merlinsky 2022).

1.2 La participación en los conflictos

Analizar los conflictos haciendo foco en su estructura y en las estrategias llevadas adelante por las instituciones y la sociedad, emerge como un factor clave para permitir la evaluación del uso y conservación de los diversos bienes naturales por parte de comunidades de los distintos territorios. Por estrategias participativas se entiende en este trabajo el repertorio de acción colectiva de los diversos actores y actoras, materializado en acciones interconectadas y que responden a sus valoraciones, intereses y objetivos en los territorios. La diversidad de actores, valoraciones, objetivos y acciones, genera que estas estrategias sean diversas, complementarias muchas veces y contradictorias muchas otras. Son arenas públicas de poder donde surgen conflictos, desarrollándose disputas entre personas con fuerza desigual que buscan establecer sus intereses y definiciones (Merlinsky 2013; Birkland 1998; Lowi 1992; Pierson 1993).

Al quitar el foco de los conflictos como algo a resolver o que requieren necesariamente consensos, Merlinsky (2022) plantea la antagonía de los espacios políticos. Propone pensar a los conflictos ambientales como analizadores sociales, para entender la forma en la que las sociedades utilizan sus conocimientos e incorporan elementos de análisis diversos, al tiempo que actúan de portavoz de múltiples colectivos y despliegan estrategias, con el objetivo de defender y hacer visibles sus intereses.



Suarez y Ruggerio (2018) indican que el incremento de la conciencia ambiental, ha instalado en la agenda nuevas percepciones de los riesgos y que de esta forma, se contribuye a que la sociedad se empodere y demande más herramientas jurídicas y nuevos dispositivos de movilización social. Los procesos de demanda, se ven acelerados por la transmisión de estas estrategias y experiencias entre los territorios, consolidando mecanismos de acción colectiva. Dichas estrategias dialogan, a su vez, con otras que son delineadas por colectivos diversos, muchas veces desde la confrontación. En un contexto de crisis de las democracias representativas, Pérez (2019) enfatiza en la activación de procesos de redemocratización que permiten a las sociedades reapropiarse y resignificarse en la esfera pública. Esta búsqueda de mecanismos democráticos en la escala local, da forma a diversas estrategias de movilización en Latinoamérica, mediante instrumentos tales como audiencias públicas, reclamos desde los territorios, generación de plebiscitos, entre otros. La creciente presencia de estos instrumentos, indica mayores niveles de participación ciudadana con su consciente reapropiación de lo público por parte de las comunidades locales (Suarez y Ruggerio 2018).

La participación es un tipo de estrategia llevada adelante por actoras y actores involucrados en el conflicto ambiental, que puede adquirir diversas formas, asociadas a la “no participación”, a ciertos grados de simbolismo y al poder ciudadano (ver anexo 1). Implica reconocer la diversidad de expresiones de los también diversos actores y actoras, así como sus distintas cuotas de poder y sus discusiones en torno a quién toma las decisiones (Cravacuore, 2014). Se han generado diversas discusiones en Latinoamérica, en torno al rol de actores y actoras en los espacios de toma de decisión, principalmente entre la Sociedad y el Estado. Esto implica una redefinición de la centralidad del poder y propone nuevas combinaciones en cuanto a la participación y representación ciudadana

Desde la comprensión de la diversidad de actoras y actores involucrados en los casos analizados por este trabajo, se los agrupa en dos grandes colectivos: sociales e institucionales, perteneciendo al primero el sector empresarial, agrupaciones vecinales, organizaciones de la sociedad civil, prensa, centros de estudiantes, académicos y sindicatos. Por otro lado, pertenecen al segundo los referentes gubernamentales multinivel (local, departamental y nacional), el Ministerio de Ambiente con sus divisiones y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

El término participación es incorporado de forma creciente en los programas de desarrollo local, considerándolos como un instrumento interesante para reforzar la responsabilidad ambiental en los grupos sociales y construir respuestas conjuntas en pos de procesos sustentables a nivel local (Heras 2002 en Pintos 2004). Al concertar y compartir objetivos, experiencias y responsabilidades, las personas y organizaciones establecen pautas de acción y relaciones que perdu-



ran más allá de un proyecto concreto y que pueden dar lugar a nuevas iniciativas pro-ambientales. De esta forma, las movilizaciones adoptan expresiones participativas cada vez más amplias y transversales, que involucran a diversos sectores de la ciudadanía consciente y movilizada (Svampa 2022). “(...) la participación implica conflicto y lucha de intereses, que disputan el sentido vinculante de lo político atravesando el campo de lo ambiental, de modo tal que el escenario de la política ambiental está constituido por “el surgimiento de nuevos movimientos socioambientales, rurales y urbanos (en pequeñas y medianas localidades), de carácter policlasista, caracterizados por un formato asambleario y una importante demanda de autonomía” (Svampa 2012, 20 en Pérez 2019, 143).

Pérez (2019) sugiere ciertos aspectos interpretativos para abordar la contribución de la participación ciudadana en la construcción de los movimientos ambientales. Para ello genera una diferenciación entre aquellas estrategias formales de participación, como las leyes o marcos normativos, y las que se gestan desde la ciudadanía y las OSC. En torno a estas últimas, destaca la potencialidad de que en este proceso se constituyan grupos o movimientos sociales, con mayor o menor autonomía, integrando objetivos con base en la solidaridad y lazos comunitarios.

Analizar la participación en el marco de los conflictos ambientales, implica reconocer que está en disputa una idea de futuro, donde las preguntas también tienen que ver con quiénes se incorporan a las discusiones y quiénes representan las voces de las personas de dicho futuro (Merlinsky 2022). Esta idea se relaciona con el concepto de

desarrollo y con la construcción de proyectos colectivos. “Los procesos participativos, al menos retóricamente, se consideran un excelente instrumento para reforzar en los grupos sociales la «responsabilidad ambiental» y para generar respuestas colectivas consensuadas ante las amenazas ambientales, que contribuyan para el logro de cierta sustentabilidad local” (Pintos 2004, 86). Estos procesos que articulan a la sociedad y las instituciones, se traducen en el diálogo y encuentro de miradas disciplinares y saberes expertos y locales, independientes muchas veces de los discursos dominantes.

Svampa (2019) sugiere que a partir de esta articulación se suelen elaborar diagnósticos comunes que expanden la plataforma discursiva y que muchas veces va más allá de la problemática concreta, asociándose a la justicia ambiental. Esto requiere de una ciudadanía reflexiva con capacidad de problematizar e incidir en la toma de decisiones, pero queda claro que no es un proceso sencillo. Desde el enfoque de la participación en los conflictos ambientales, resulta adecuado revisar el rol de la sociedad en los espacios de toma de decisión, principalmente



entre la Sociedad y el Estado. Esto implica una redefinición de la centralidad del poder y propone nuevas combinaciones en cuanto a la participación y representación ciudadana (Carrión 2008).

2.- *Estrategia Metodológica*

En un primer momento el proyecto generó una revisión teórica sobre los conflictos ambientales, que diferenciara entre problemas ambientales, conflictos ambientales y conflictos sociales. De este recorte teórico se desprenden ciertos elementos que permitieron una definición más clara de los conflictos a seleccionar y refieren a: su *aspecto social*; la necesaria presencia de *miradas contrapuestas* sobre un mismotema/proceso y sobre el acceso y *control de los bienes naturales y el territorio*; la convivencia de ellas en un *espacio de poder desigual* y por tanto con diferentes garantías de que las opiniones se traduzcan en acciones; la presencia de diversas estrategias plasmadas en un *repertorio de acción colectiva* como una estrategia clave y marcada por su marco valorativo asociado a elementos ambientales y no ambientales; y la *dimensión discursiva* de estos conflictos, relacionada a miradas diversas sobre el desarrollo, el territorio y los proyectos colectivos que son contrapuestos en la esfera de lo público.

Posteriormente se realizó una revisión de prensa escrita y audiovisual del medio local, departamental y nacional, así como de la normativa y legislación vigente que incide en la toma de decisiones en el marco de los conflictos ambientales, así como en la regulación de la relación sociedad ambiente. Para identificar los principales conflictos ambientales del 2010 a la fecha en la región Este de Uruguay, en los Departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres se consideraron los elementos teóricos anteriormente mencionados, permitiendo testear la pertinencia de incluir o no los conflictos en el repertorio. Se detalló la procedencia de cada documento, con su respectivo enlace de acceso, su escala territorial (internacional, nacional, regional, local), los principales hitos abordados, actores y actrices involucradas. El proceso de identificación y selección de estos conflictos, no buscó ser exhaustivo ni representativo de la totalidad, sino captar el mayor abanico posible en cuanto a los repertorios de acción colectiva e institucional.

A su vez, se relevaron fuentes primarias de información, a través de la participación en talleres con actores; espacios de diálogo y entrevistas a referentes académicos, políticos, técnicos, sociales y de las OSC. La selección de estos actores y actrices pretendió integrarlos como referentes de los grupos a los que pertenecen, abarcando la mayor variedad de perspectivas posible. Esto permitió analizar el énfasis que algunos temas adquieren en el discurso de ciertos grupos y personas, identificar vacíos en otros, e incorporar conflictos que no habían sido relevados, así como verificar la centralidad de los ya mapeados. A su vez, la realización de entrevistas brindó elementos para pensar los conflictos am-



bientales desde su perfil participativo, pudiendo visualizar diversas formas de entender la participación en un mismo territorio.

Se hizo foco en las estrategias generadas por las instituciones y la sociedad en el marco de los conflictos. Se mantuvieron reuniones de trabajo con grupos docentes e investigadores de la UDELAR, cuyas líneas de trabajo tienen puntos de convergencia. De estos intercambios se incorporaron insumos teóricos, metodológicos y sugerencias, que concluyen en la generación de dos diagramas que serán presentados en el apartado siguiente. Permiten visualizar el repertorio de estrategias llevadas adelante por referentes institucionales y sociales en el marco de los conflictos ambientales relevados. Están agrupadas y se grafican en forma de círculos. La variable del tamaño de los círculos está dada por la cantidad de estrategias identificadas para cada una de las mencionadas. Por lo tanto, los círculos de mayor tamaño (coloreados en un tono más oscuro) refieren a las estrategias más frecuentes en el repertorio social e institucional. Debido a que el foco de análisis del proyecto son las estrategias generadas en el marco de los conflictos ambientales desde una mirada participativa, se realizó una búsqueda de insumos metodológicos que aportaran herramientas para la creación de una tipología en esta línea.

Utilizando como base metodológica la escalera de participación sugerida por Arnstein (1969), se ordenaron las estrategias participativas llevadas adelante para la toma de decisiones generadas por las instituciones y la sociedad. De aquí se desprende un elemento que servirá de base al posterior análisis, que tiene que ver con que se suele entender a la participación de forma distinta, lo que se refleja en las acciones. Esta escalera incluye peldaños con diversos grados de participación social, encontrando en el más bajo los que se denominan como no participación (manipulación; terapia), en el medio los diversos grados de simbolismo (información; consulta; apaciguamiento) y en lo más alto el poder ciudadano (asociación; poder delegado; control ciudadano).

Para lograr categorizar las estrategias identificadas en los conflictos a partir de esta escalera de participación, se crearon criterios de búsqueda con base en sugerencias de Alonso et al (2020) (ver anexo 2) asociados a categorías conceptuales presentes en los discursos de los entrevistados y la base documental relevada. Se realizó un procesamiento en el software cualitativo Atlas.ti, mediante la codificación de estos criterios de búsqueda, detectando su presencia y por lo tanto, asignando las citas a los escalones de la participación sugeridos por Arnstein (1969). De este procesamiento se obtuvieron datos que motivaron la discusión, al tiempo que reforzaron perspectivas que habían sido incorporadas en el proceso de creación de la base de datos y entrevistas.



3.- Relevamiento de conflictos y caracterización de sus estrategias

En este proceso se relevaron 32 conflictos ambientales en los Departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres (ver anexo 3), algunos de ellos específicos de los territorios y sus dinámicas y otros más generales aunque con implicancias locales. A su vez, algunos de estos conflictos si bien se originan a nivel local, generan impactos en la región. El análisis implicó una doble mirada. En primer lugar, en cuanto a las características de los conflictos ambientales relevados. En segundo lugar, en relación a las estrategias generadas por las instituciones y la sociedad.

3.1.- En cuanto a las características de los conflictos relevados

Al analizar las características de los conflictos relevados, se hace énfasis en las especificidades culturales, políticas, económicas, productivas y sociohistóricas de los territorios donde ocurren y en cómo aportan a comprender por qué ciertos temas o problemas se convierten en conflictos en algunos territorios y parecen no preocupar otros.

Algunos de los conflictos tienen que ver con *proyectos e inversiones asociados a intereses inmobiliarios y turísticos*, identificados principalmente en los Departamentos de Maldonado y Rocha, donde los perfiles económicos tienen un marcado peso del sector turístico, dejando entrever una tensión interesante entre intereses económicos y de preservación. A su vez, al constituirse como atractivos turísticos de “sol y playa”, las alteraciones del ambiente terminan generando nuevas críticas asociadas a la eventual afectación a la economía local. Más allá de que cada uno de los conflictos insertos en esta categoría tiene sus especificidades, se observa que se relacionan a una contraposición de miradas de los territorios en clave de desarrollo: los intereses económicos priman sobre los intereses de conservación y/o preservación del ambiente. Algunos de estos conflictos refieren a: la construcción del puente sobre Laguna Garzón (Maldonado-Rocha); a proyectos inmobiliarios generados a partir de excepciones a la normativa tales como complejos hoteleros, barrios privados, viviendas sobre las dunas con acaparamiento de la costa, etc. Otros conflictos se asocian a *proyectos de modificación y generación de infraestructura por intereses productivos*, presentes principalmente en los departamentos de Rocha y Treinta y Tres, donde se observa una orientación productiva vinculada con la producción arrocerá y la industria de la madera, y por lo tanto las tensiones tienen que ver con los proyectos que se instalan en los territorios pero también con las formas de producir y sus efectos en el ambiente. Se visualiza una discusión acerca de los modelos de desarrollo a los que se orienta el país y los territorios, materializada entre otros en el conflicto generado a partir del proyecto de Aratirí, la ampliación del puerto de La Paloma y la exploración de hidrocarburos. También se



problematiza la *contaminación y modificación de los cursos de agua*, desatando varios conflictos asociados a las Lagunas del Sauce y del Diario en Maldonado y la apertura de las barras en la Laguna de Rocha. Como trasfondo, se discute sobre la forma en la que se gestionan los residuos y bienes ambientales, al tiempo que problematiza cómo se fertilizan las producciones y tierras linderas, por los efectos que generan en el corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, se visualizan conflictos en torno a *territorios definidos como Áreas Protegidas*¹ en los cuales se proponen modificaciones en las actividades y participación humana. Entre ellos se identifican: las propuestas de demolición de viviendas en el Área Protegida de Cabo Polonio; el proyecto de ampliación del Área Protegida de Quebrada de los Cuervos y Sierras del Yermal; y las obras de caminería en el Área Protegida Cerro Verde e Islas de la Coronilla, todas ellas en Rocha. Finalmente, cabe destacar la presencia de conflictos en torno a *modificaciones en la normativa regulatoria en temáticas ambientales*, tales como los Artículos 501 y 502 de la Ley de Urgente Consideración; la modificación en la normativa de caza y de Registros de Productos “Fitosanitarios”.

Cabe destacar, a su vez, que los procesos que desencadenan los conflictos no son compartimentos estancos sino que muchas ocasiones se cruzan, obteniendo como resultado situaciones complejas que suelen llegar a mayores niveles de problematización por parte de los actores y actoras. A su vez, estos y estas se entrecruzan en diversos espacios de conflictividad, logrando posiciones e incidencias diversas, que reflejan la especificidad de las dinámicas territoriales

3.2.- *En cuanto a las estrategias llevadas adelante en el marco de los conflictos*

El relevamiento de conflictos dio pie a un procesamiento sobre qué estrategias se llevaron adelante, por parte de las instituciones y la sociedad, para abordar los conflictos. Utilizando los criterios planteados en el apartado metodológico, se obtuvieron dos diagramas (Figuras 1 y 2) que presentan las diversas estrategias y su peso en el total.

3.2.a - *Estrategias sociales*

La sociedad (organizada y no organizada) maneja un repertorio amplio de estrategias, pretendiendo posicionar temas/problemas en agenda, hacer sentir su voz y/o exigir ser parte de la toma de decisiones. A su vez, esta diversidad se profundiza teniendo en cuenta la cultura participativa que las distintas comunidades tienen y el rol que otorgan las instituciones para la participación efectiva. Analizando la frecuencia en la que la sociedad genera estas estrategias en el marco de los conflictos estudiados, se resalta el análisis de aquellas con alta frecuencia.

¹ Ley N° 17.234 Creación Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.

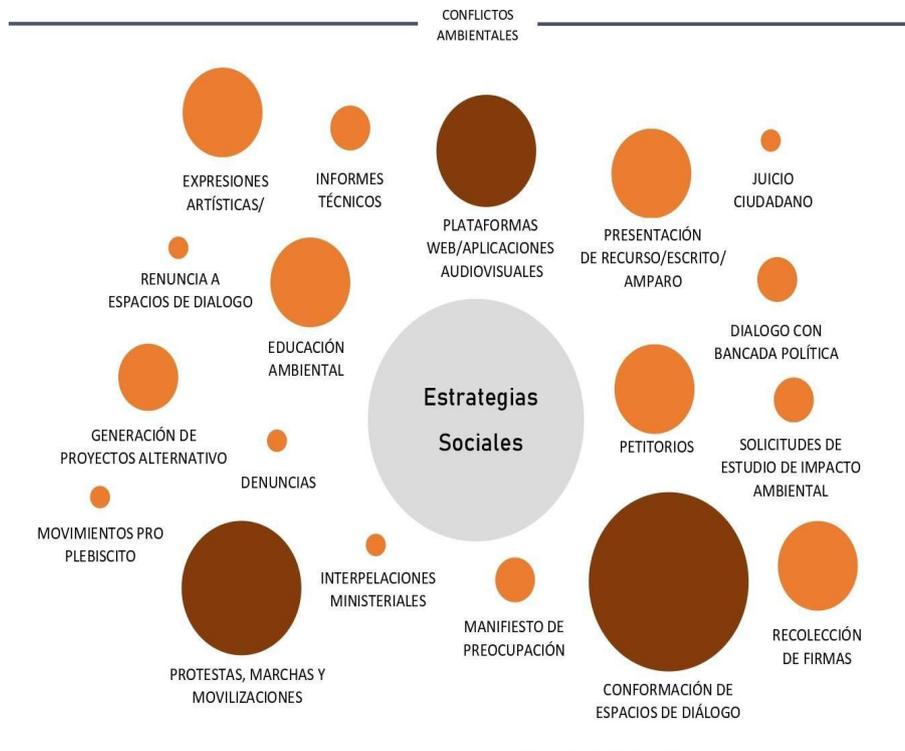


Figura 1: Diagrama de estrategias sociales Fuente: Elaboración propia

Las *estrategias sociales de alta frecuencia* (Figura 1) refieren a aquellas que tienen mayor presencia en el accionar de la sociedad, incluyendo la conformación de espacios de diálogo; la realización de protestas, marchas y movilizaciones; así como la creación de plataformas web/aplicaciones audiovisuales. En ellas queda en evidencia la gran diversidad de formas de expresión que la sociedad adopta. Dentro de la *conformación de espacios de diálogo* se observan convocatorias a espacio de diálogo entre vecinos; solicitudes de reuniones vecinales con Ministros; espacios de diálogo de la OSC Sector Empresarial y Prensa; conformación de agrupaciones sociales; conversatorios; conformación de OSC; charlas e intercambios. Estas estrategias son llevadas adelante por agrupaciones sociales que mayoritariamente adquieren formas tales como: ligas de fomento, OSC, red de organizaciones, centros de estudiantes y agrupaciones de vecinos. En las *protestas, marchas y manifestaciones*, las estrategias refieren mayoritariamente a: protestas en Parlamento; marchas; paros; manifestaciones sociales, con un abanico amplio de acciones a la interna de cada una de ellas. En este caso, se ven involucradas las OSC, grupos de vecinos y sindicatos. En un tercer escalón de incidencia, figura la creación de *plataformas web/aplicaciones audiovisuales*, que implica la creación de espacios y plataformas web; aplicacio-

nes móviles; espacios de recepción de denuncias ambientales; contenido multimedia para transmitir posturas contrarias a proyectos, así como la generación de podcast y publicación en redes sociales. Estas son generadas principalmente por OSC, tanto de forma independiente como en red, agrupaciones políticas y grupos de estudiantes.

3.2.b – Estrategias institucionales

Prestando atención a las estrategias llevadas adelante por las instituciones, observamos que el repertorio es más reducido, centrándose principalmente en espacios formalmente definidos e incluidos en la legislación vigente que regula la participación y el acceso a la información.

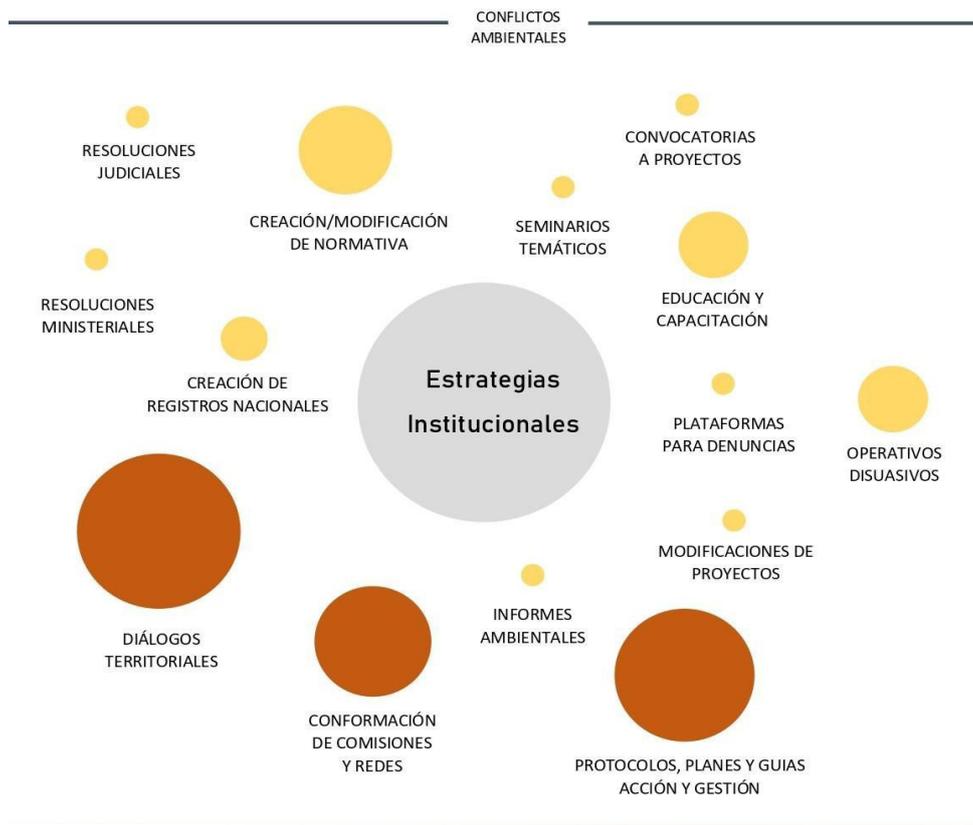


Figura 2: Diagrama de estrategias institucionales Fuente: elaboración propia



Las Estrategias institucionales de frecuencia alta (Figura 2) refieren a generación de diálogos territoriales; creación de protocolos, planes y guías para la gestión; y conformación de comisiones y redes. En cuanto a los *diálogos territoriales*, destacan las audiencias públicas, seguidas por procesos de consulta pública; diálogos territoriales y reuniones. La creación de *protocolos, planes y guías para la gestión* refiere entre otros a instrumentos para la protección de la calidad del agua, planes de Acción para la rehabilitación ambiental; guías para aprobación de evaluaciones ambientales estratégicas; Planes Nacionales y locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, entre otros. La *Conformación de Comisiones y Redes*, implica Comisiones Multipartidarias; Comisiones Asesoras; Redes de Monitoreo; Comisiones de Cuenca y Red de Promotores Ambientales. Son llevadas adelante mayoritariamente por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA, actualmente MA) y representantes del Sistema Nacional Ambiental.

4.- ¿Mejor pedir perdón que pedir permiso? reflexiones sobre las estrategias participativas

Al realizar una mirada global sobre las estrategias generadas por actores y actoras sociales e institucionales, graficadas en los diagramas, surgen algunos puntos de interés. Un primer elemento que invita a la reflexión, tiene que ver con que tanto en las estrategias sociales como en las institucionales, ocupan un lugar central aquellas orientadas a propiciar el diálogo. Sin embargo, si hacemos un análisis más profundo acerca de qué implicancias tienen estos espacios, se pueden plantear al menos una diversidad de preguntas: actores y actoras institucionales y sociales ¿entienden lo mismo por participación? A continuación se brindan algunos elementos para comenzar a responder esta amplia pregunta.

Con base en la escalera de la participación de Arnstein (1969), los datos que arroja el procesamiento cualitativo al analizar las estrategias de frecuencia alta relevadas en el marco de los conflictos, son claros en cuanto a que los dos escalones con mayor peso son el de consulta, seguido por el de información. De esta forma, distan de ser espacios que propicien el poder ciudadano en la toma de decisiones.

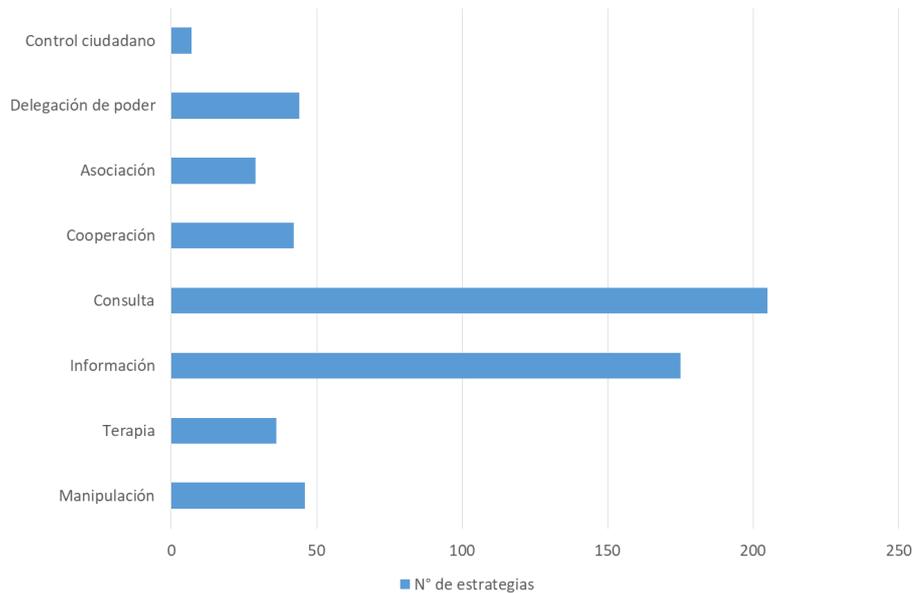


Gráfico 1: Escalera de la participación en los conflictos de la Región Este-UY

Fuente: elaboración propia

El escalón referido a la participación como proceso de *consulta*, ejerce como espacio de creación de legitimidad, siempre y cuando se articule con otras estrategias donde se tengan en cuenta efectivamente las opiniones, ideas y preocupaciones de las personas (Arnstein 1969). Para el caso de las estrategias categorizadas en este escalón, se observa mayoritariamente la realización de reuniones, encuestas, sondeos de opinión, audiencias públicas, citas, conversaciones, encuentros, reuniones e indagaciones. La forma de medir este tipo de instancias, suele ser mediante datos cuantitativos tales como el número de personas que participaron en las instancias o la cantidad de respuestas a una encuesta. De esta forma, justifica formalmente la realización de espacios participativos, sin observar de forma cualitativa qué ocurrió a la interna y si efectivamente se trató de un proceso de participación efectiva.

Por su parte, el escalón de *información* es también descrito por Arnstein (1969) como una gran oportunidad para dar los primeros pasos en cuanto a la legitimación ciudadana. Sin embargo, el cuestionamiento tiene que ver con cómo circula el flujo de información y si este se da de forma lineal y vertical (desde las instituciones hacia la sociedad) sin fomentar el ida y vuelta. A su vez, es relevante atender qué información se brinda y en qué lenguaje, en cuanto a si es superficial o completa, accesible o no, y en qué momento del proceso se



transmite esta información, ya que determinará qué poder de incidencia tendrá la ciudadanía. Las estrategias categorizadas en este escalón en el marco del proyecto, se vieron asociadas a comunicaciones, anuncios, reportes, avisos, informes, noticias y relatos.

El análisis de las estrategias descritas anteriormente se ve fuertemente marcado por un concepto que transversalizó los discursos a lo largo de las entrevistas, documentos y encuentros: la *participación*. El presente proyecto relevó diferentes concepciones de la participación, por lo que las reflexiones buscan analizar las estrategias llevadas adelante por actrices y actores sociales e institucionales en el marco de los conflictos ambientales, de forma articulada a la concepción de participación que se desprende de los discursos. A su vez, lo articula con la discusión sobre la distribución del poder en los territorios.

La mayoría de las estrategias generadas por *actrices y actores sociales* en el marco de los conflictos, tienen que ver con espacios de diálogo e intercambio. Allí la palabra “participación” surge de forma espontánea de todos sus discursos, asociada a la generación de ciudadanía y el involucramiento de ciudadanos locales diversos, en temáticas que los afectan, quitando el foco del conflicto. Retomando los planteos de Suarez y Ruggerio (2018), la sociedad coloca en agenda nuevas temáticas a partir de su percepción de los riesgos y conciencia ambiental creciente. A su vez, reclama mayores espacios de participación efectiva y para ello la creación de herramientas jurídicas y espacios que permitan la movilización.

De las entrevistas a referentes sociales, destaca el mensaje de que “no trabajan con conflictos” sino con “uniones”, “proyectos” “ideas” o “propuestas”. Algunos conceptos que surgen en estos discursos tienen que ver con la cultura participativa, la educación ambiental, la regeneración de la relación sociedad-ambiente, la necesidad de salir de la oficina, el necesario trabajo entre referentes locales, la confianza como clave, el concepto de comunidad y de valores compartidos, así como la generación de actividades y líneas de pensamiento críticas al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico. Desde esta perspectiva, se menciona la necesidad de “bajarla abstracción” del concepto de participación y recordar que somos ante todo personas que podemos dialogar y escucharnos, incluso con quien piensa distinto. Gudynas y Santandreu (1998) indican que las prácticas de las OSC suelen ser más rápidas y eficientes que las de las instituciones y que a su vez generan un mejor manejo de recursos y una convocatoria con características de militancia y gran capacidad de respuesta.

Más allá de la especificidad de los vínculos que se tracen entre las diversas OSC, el factor común implica el reconocimiento explícito de la necesidad de apoyarse, nuclearse y acompañarse. De forma transversal a estos elementos, surge la importancia del acceso a la información, como condición primera y



como derecho reconocido de los ciudadanos. A modo de síntesis, la mirada que tienen sobre la participación implica una naturalización del diálogo, donde se lo comprende como algo natural entre seres humanos, para lo que no se precisa tener formación específica ni contar con técnicos idóneos. De esta forma, el vínculo entre actores y actoras es comprendido como una condición para los proyectos locales.

Interesantes son las discusiones que se desprenden si contrastamos esta mirada con la de las *actoras y actores institucionales*, cuyo repertorio de estrategias desplegado es más reducido, centrándose principalmente en espacios formalmente definidos e incluidos en la legislación vigente. En cuanto al vínculo de estas estrategias con la conceptualización que actores y actoras sociales hacen de la participación en sus discursos, se puede plantear como un elemento que no siempre está presente en la normativa y por lo tanto suele depender de voluntades específicas. A su vez, el foco suele estar puesto en la participación como algo instrumental, como una herramienta a aplicar ante situaciones de tensión, con el objetivo de resolver problemas. De los discursos se desprende un posicionamiento externo, planteando la importancia de “ir adialogar” a los territorios. Existe también desde la institucionalidad un claro reconocimiento a la participación y el diálogo, pero se identifican faltas institucionales para ello: ausencia de especialistas que piensen y construyan estrategias participativas.

Esta mirada se complejiza al plantear que las estrategias participativas llevadas adelante en el marco de los conflictos ambientales relevados, adquiere características simbólicas, mediante la generación de espacios creados para que la diversidad de personas escuche y pueda opinar sobre los procesos en discusión. Sin embargo, esto no implica ni asegura que sus perspectivas sean escuchadas por quienes toman las decisiones. La participación, restringida a estos niveles, no permite un seguimiento ni ejercitar un “músculo” que modifique el statu quo (Arnstein 1969). A su vez, las estrategias que llevan adelante las OSC presentan límites, ya que suelen reducirse a la denuncia de problemas y reacción sobre situaciones consideradas injustas, muchas veces desde el reclamo. Gudynas y Santandreu (1998) hacen énfasis en estos elementos, planteando que algunos sectores y tipos de OSC se han propuesto superar este tipo de estrategias, conformando espacios de coordinación tales como los que se mencionan a lo largo de este trabajo. Este esfuerzo se visualiza al analizar las estrategias sociales de los conflictos estudiados, donde se observa no solo su capacidad reactiva sino también propositiva de alternativas. Resulta interesante contrastar este perfil de los actores sociales, con los espacios participativos propiciados en el marco de los conflictos analizados. De allí se desprende que si bien los actores sociales tienen grandes fortalezas para construir procesos participativos, las instancias formales que se generan no las valoran, sino que únicamente las informan y las consultan.



5.- Conclusiones

La presentación de estos elementos no pretende indicar cuáles son los obstáculos para lograr niveles genuinos de participación, sino brindar herramientas para su discusión. La teoría de Arnstein (1969) indica que, desde el lugar de la toma de decisiones, algunos factores explicativos podrían ser el paternalismo y la resistencia a la distribución del poder. Esta última ha generado diversas discusiones en Latinoamérica, en torno al rol de actores y actoras en los espacios de toma de decisión, principalmente entre la Sociedad y el Estado. Esto implica una redefinición de la centralidad del poder y propone nuevas combinaciones en cuanto a la participación y representación ciudadana (Carrión 2008). En función de las experiencias descentralizadoras en América Latina, se inicia un debate en torno a la eficacia de este proceso para cumplir sus propios principios (Carrión 2008). Ciertas lecciones se aprendieron de este proceso, o al menos están siendo debatidas. Se perciben ciertas deudas de la descentralización, que refieren a la no superación de la fragmentación territorial, existiendo aún grandes contrastes y diferencias entre las personas, lo que demostró débiles capacidades en cuanto a la intervención territorial. A su vez, se cuestiona que no siempre logró profundizar la calidad democrática ni generó mejores servicios públicos (en cuanto a eficiencia y eficacia), habiéndose aplicado sin una coordinación multinivel previa, que permitiera fortalecer las capacidades institucionales de los territorios (Cravacuore 2014).

Cravacuore (2014) analiza estas trayectorias, observando las luces y sombras del proceso descentralizador en América Latina, e incorpora al debate el concepto de “recentralización”. Esta corriente, se sitúa a inicios del siglo XXI e implica un cambio en la distribución del poder a nivel territorial y por tanto de las distintas estrategias llevadas adelante por las instituciones para abordar los conflictos ambientales. Uruguay no ha estado exento a estas pujas entre los procesos descentralizadores y la recentralización de las decisiones en algunos temas. En especial, la dimensión ambiental ha sido un terreno de disputa en cuanto a la generación de políticas que orienten, ordenen y definan el uso del territorio. El riesgo que esto genera, en cuanto a lograr niveles genuinos de participación por parte de actoras y actores locales, tiene que ver con la creación de infraestructuras socioeconómicas-políticas endebles. Resulta un gran desafío organizar la representación de la ciudadanía para participar en espacios donde no logran incidir significativamente en los procesos. Por ello, resulta central destacar que las preguntas sobre los procesos en los territorios deben necesariamente replantear quiénes se incorporan a las discusiones, en qué momento y con qué información y poder de incidencia (Merlinsky 2022).

Un paréntesis antes de terminar, implica considerar las limitantes de la metodología utilizada, con base en el análisis de discursos. Cuando se menciona una estrategia participativa con características de poder ciudadano, por ejemplo, no



necesariamente implica que ocurra en la vía de los hechos. Sin embargo, que se la mencione como tal es un dato interesante y relevante para el análisis. Este se constituye en un punto a desarrollar en futuras investigaciones, donde se logre discriminar entre las estrategias participativas que se observan empíricamente y aquellas que se mantienen en el plano de lo discursivo.

Como conclusión, este trabajo plantea que los espacios de participación analizados distan de propiciar el poder ciudadano en la toma de decisiones, resultando en espacios de participación simbólica: informativa y consultiva. Habitualmente, en el caso de los conflictos analizados, las estrategias participativas propiciadas por las instituciones, surgen como respuesta a demandas sociales luego de iniciados los conflictos y ya tomadas una serie de decisiones y acciones. Abrir espacios tendientes al diálogo y la participación, luego de realizada la acción, habilita la frase de “es más frecuente pedir perdón que pedir permiso”. De esta forma, lo más habitual es que las acciones sean realizadas en los territorios sin consulta previa, y luego de desatados los conflictos se generan espacios participativos para informar los impactos, relevar opiniones y eventualmente formas de remediarlos. Si bien Heras (2002 en Pintos 2004) enfatiza la creciente incorporación del término participación en los programas de desarrollo local, debe reflexionarse sobre qué tipo de participación se está propiciando. Sin esta discusión resulta difícil pensar en que se logre este objetivo.



Referencias bibliográficas

- Alonso, Iván; Ruelas, Laura y Hernández, Noé. 2020. “Hacia una tipología de conflictos socioambientales en hidroeléctricas: experiencias de casos mexicanos y colombianos”. *Revista Temas Sociológicos*, N° 27 2020. ISSN 0719-6458 en línea pp.309 a 344. https://issuu.com/hernandezcortez/docs/hacia_una_tipolog_a_de_conflictos
- Arocena, José y Marsiglia, Javier. 2017. *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. CLAEH: TAURUS.
- Arnstein, Sherry. 1969. “A Ladder Of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216 — 224
- Ballón, Eduardo; Jorge Rodríguez, y Molvina, Zeballos. 2009. “Fortalecimiento de capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial.” Documento de trabajo/Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; no. 53
- Birkland, Thomas. 1998. “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting”; en *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 1: 53-74
- Carrión, Fernando. 2008. “Criterios para la descentralización”. En *Persona y Sociedad* volumen XIV, número II Agosto de 2000, Descentralización y Gobierno Local en América Latina. Instituto latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales ILADE5. 57-75
- Cravacuore, Daniel. 2014. “La recentralización emergente en América Latina”, en Fidel, C. & Villar, A. (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico*, ISBN 987-987-1650-86-6. Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes. 67 a 86.
- Crutzen, Paul J. y Stoermer, Eugene F. 2000. “The ‘Anthropocene’”. *Global Change Newsletter* 41: 17-18.
- Foladori, Guillermo y Pierri, Naína. 2005. ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el *Desarrollo Sustentable*. Universidad Autónoma de Zacatecas ISBN 970 701 610 8. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor



- Gudynas, Eduardo y Santandreu, Alain. 1998. *Ciudadanía en movimiento: participación y conflictos ambientales*. Ediciones Trilce, Centro Latinoamericano de Ecología Social CLAES Fundación F. Ebert. Montevideo, Uruguay
- Lowi, Theodore. 1992. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 77-118
- Merlinsky, Gabriela. 2013. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Merlinsky, Gabriela. 2022. *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Argentina.
- Merlinsky, Gabriela; Toledo, Virginia; Schmidt, Mariana; Fernández, Soledad; Tobías, Melina; Langbehn, Lorenzo; Pereira, Pablo y Capalbo, Tomás. 2018. *Defender lo común. Qué podemos aprender de los conflictos ambientales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA.
- Pérez, María Eugenia. 2019. "La participación ciudadana de los movimientos ambientales en América Latina". *Revista Colombiana de Sociología*. 42(1), 135-156 <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73023>
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45 (July): 595-628.
- Pinto, Joaquim. 2004. "Participación social y educación ambiental: Los procesos participativos en las estrategias locales de sostenibilidad. Un estudio de caso". *Nuevas tendencias en investigaciones en Educación Ambiental*. 83.
- Reboratti, Carlos. 2000. *Ambiente y Sociedad. Conceptos y Relaciones*. (No. 504.03 REB). Buenos Aires: Ariel.
- Rodríguez, Paula. 2020. "Participación y sustentabilidad: convergencia de estrategias conservacionistas y desarrollistas: el caso de la ganadería familiar en la zona Este de Uruguay" Tesis de maestría. Montevideo: Udelar. FV, 2020.
- Rodríguez Miranda, Adrián. 2006. "Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo". *Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía - UDELAR*, DT 02/06. Montevideo.



- Rodríguez Miranda, Adrián; Galaso, Pablo; Goinheix, Sebastián y Martínez, Camilo. 2017. “Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay”. *Serie Documentos de Trabajo*; DT 07/2017. Montevideo: UR.FCEA.IECON.
- Sabatini, Francisco y Sepúlveda Claudia. 1997. *Conflictos Ambientales entre la globalización y la sociedad civil*. Publicaciones CIPMA
- Suarez, Francisco y Ruggerio, Carlos. 2018. *Los conflictos ambientales en América Latina I. Casos y reflexiones*. Los polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, ISBN 978-987-630-366-8
- Svampa, Maristella. 2011. *Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro ecoterritorial*. En Alimonda, Héctor (ed.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Svampa, Maristella. 2012. “Pensar el desarrollo desde América Latina”. *Renunciar al bien común. Extractivismo y (pos) desarrollo en América Latina*, 2012, p. 17-58.
- Svampa, Maristella. 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. BielefeldUniversity Press.
- Svampa, Maristella. 2022. *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI. Editores Argentina, 2022. ISBN 978-987-801-027-4

Anexos

Anexo 1: Escalera de la participación



Fuente: Arnstein (1969)

Anexo 2: Criterios de búsqueda

Nº	Escalón	Palabra clave 1	Palabra clave 2	Palabra clave 3	Palabra clave 4	Sinónimos
1	Manipulación	Presión	Obligación	Amenaza	Eximación	débil, obligatoriedad, responsabilidad, ultimátum, alianza, alianza, presión, representación, aviso, advertencia
2	Terapia	Manejo	Orientación	Inducción	Desahogo	Consejo, supervisión, tutela, dirección
3	Información	Derechos	Comunicación	Anuncio	Reporte	Aviso, informe, información, noticia, revelación, contar, relatar
4	Consulta	Reuniones	Entrevistas	Encuesta	Opinión	Audiencia, cita, conversación, diálogo, encuentro, reunión, investigación, indagación, pesquisa, sondeo, apreciación, valoración, consideración, parecer
5	Cooperación	Integración	Colaboración	Intervención	Amalgamamiento	Complementar: <u>integración</u> , combinar, juntar, incorporar, reunir, asilar, amistar, amansar, acortar, calmar, tranquilizar, enfriar, suavizar
6	Asociación	Alianzas	Coalición	Negociación	Facilitación	Liga, federación, agrupación, convenio, tratado, unión, vínculo, alianza, bando, bloque, conciliar, interceder, mediar, moderar, convenir
7	Delegación de poder	Pacto	Convenio	Voto	Acuerdo	Entendimiento, acuerdo, arreglo, compromiso, arreglo, alianza, tratado, amén, pacto, tratado, <u>entendimiento</u> , <u>entendimiento</u> , confidencial
8	Control Ciudadano	Gestión	Gerencia	Decisión	Protagonismo	Administración, gestión, diligencia, aval, respaldo, segura, alfiler, autodeterminación, voluntad, autonomía, libertad, emancipar, protagonizar

Fuente: Elaboración propia con base en Alonso et al (2020)

Anexo 3: Mapa de Uruguay, departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres



Fuente: Plan Ceibal, Uruguay

