




GOBERNANZA AMBIENTAL EN URUGUAY: RECONOCIMIENTO SIMBÓLICO, CAMBIOS INSTITUCIONALES Y LÍMITES DISTRIBUTIVOS TRAS LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2020-2025)

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN URUGUAY: SYMBOLIC RECOGNITION, INSTITUTIONAL CHANGES, AND DISTRIBUTIONAL LIMITS FOLLOWING THE CREATION OF THE MINISTRY OF THE ENVIRONMENT (2020–2025)

 Alexandra Lizbona Cohen^[1]

 Andrea Delbono^[2]

 Cristina Zurbriggen^[3]

 Carolina Neme^[4]

Resumen

Este artículo examina la gobernanza ambiental en Uruguay durante el período 2020–2025, con foco en la creación del Ministerio de Ambiente (MA). Se analiza en qué medida esta innovación institucional produjo cambios sustantivos en la gobernanza ambiental y si logró superar las limitaciones históricas de la política ambiental del país. A partir de un marco teórico que articula abordajes sobre gobernanza ambiental, instituciones y justicia ambiental, el estudio combina la revisión documental con entrevistas a informantes calificados para evaluar las relaciones de poder, las capacidades estatales y los avances y límites del nuevo diseño institucional. Los resultados a los que se arriba muestran que, aunque la creación del MA significó un reconocimiento simbólico del ambiente como problema público y generó ciertos cambios procedimentales, no se tradujo en un fortalecimiento de capacidades estatales ni en una transformación de las relaciones de poder que estructuran la política ambiental. Persistieron la fragmentación institucional, la escasez de recursos, la débil articulación intersectorial y la baja incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que limitó el alcance de las innovaciones introducidas. En la discusión de este trabajo se abordan estos hallazgos a la luz de los marcos teóricos adoptados, y se destaca la distancia que media entre la promesa de jerarquización e innovación y los límites distributivos de la gobernanza ambiental. Las conclusiones subrayan que el MA produjo avances parciales, pero que la gobernanza ambiental en Uruguay continúa atravesada por tensiones estructurales que condicionan su capacidad transformadora.

Palabras clave: Gobernanza Ambiental, Cambio Institucional; Ministerio de Ambiente; Capacidades Estatales, Uruguay.

Abstract

This article examines environmental governance in Uruguay during the period 2020–2025, focusing on the creation of the Ministry of the Environment (ME). It analyzes the extent to which this institutional innovation produced substantive changes in environmental governance and whether it managed to overcome the historical limitations of the country's environmental policy. Based on a theoretical framework that articulates approaches to environmental governance, institutions, and environmental justice, the study combines a review of the literature with interviews with qualified informants to assess power relations, state capacities, and the advances and limitations of the new institutional design. The results show that, although the creation of the ME represented symbolic recognition of the environment as a public issue and led to certain procedural changes, this did not translate into a strengthening of state capacities or a transformation of the power relations that structure environmental policy. Institutional fragmentation, resource scarcity, weak intersectoral coordination, and low levels of citizen participation in decision-making persisted, limiting the scope of the innovations introduced. This paper discusses these findings in light of the theoretical frameworks adopted and highlights the gap between the promise of hierarchy and innovation and the distributive limits of environmental governance. The conclusions emphasize that the ME produced partial advances, but that environmental governance in Uruguay continues to be affected by structural tensions that condition its capacity for transformation.

Keyword: Environmental Governance, Institutional Change; Ministry Of Environment; State Capacities, Uruguay.

Recibido 03 de octubre de 2025 - Aceptado 22 de noviembre de 2025

Derechos de autor: © 2025 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).



[1] Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Correo: alexandra.lizbona@cienciasociales.edu.uy

[2] Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Correo: andrea.delbono@cienciasociales.edu.uy

[3] Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Correo: criszurbriggen@gmail.com

[4] ONG Defensa Ambiental, Montevideo, Uruguay. Correo: carolina.neme@vera.com.uy

“La jerarquización del ambiente en tanto asunto público y la aprobación de políticas públicas y marcos institucionales y de gobernanza tendientes a su protección constituyen, un desafío crítico para las sociedades contemporáneas que tensiona, especialmente, a las democracias.”

1.- Introducción

La gobernanza ambiental como asunto público en el contexto internacional: breve recorrido

En tiempos de calentamiento global y crisis ecológica, la ocurrencia de desastres naturales y la irrupción de conflictos socioambientales como reacción ante la expansión de actividades humanas potencialmente dañinas con el ambiente vienen in crescendo a nivel global. La jerarquización del ambiente en tanto asunto público y la aprobación de políticas públicas y marcos institucionales y de gobernanza tendientes a su protección constituyen, así, un desafío crítico para las sociedades contemporáneas que tensiona, especialmente, a las democracias. Las preocupaciones al respecto son recurrentes en los llamamientos de Naciones Unidas (NNUU) —e.g., a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su Agenda 2030¹—, en las demandas del activismo socioambiental, en las plataformas electorales de líderes y partidos políticos, en los programas de los gobiernos y, también, en las investigaciones académicas de distintas disciplinas: desde las ciencias básicas hasta las ciencias económicas, pasando, por las ciencias sociales y jurídicas.

A nivel mundial, la regulación ambiental encuentra sus primeros antecedentes en declaraciones y compromisos internacionales que tuvieron como precursor la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente realizada en Estocolmo (1972), de la que surgió el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (primer programa de NNUU dedicado enteramente a cuestiones ambientales). A este hito le siguieron la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Cumbre de Johannesburgo (2002), la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible también en Río de Janeiro (2012) y la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible que dio origen a la Agenda 2030 y sus ODS (2015). A ello se suman las Conferencia de las Partes (Conference of Parties, COP), con especial preponderancia de la COP 3 (1997) y la COP 21 (2015), que dieron origen al Protocolo de Kioto y al Acuerdo de París, respectivamente. Los lineamientos emanados de estos encuentros han conformado el marco histórico del derecho ambiental internacional y han promovido principios que, cuando ratificados por los estados —como en el caso del Estado uruguayo—, pasan a incorporarse en los ordenamientos jurídicos internos de éstos.

1 Ver: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

La gobernanza ambiental como asunto público en Uruguay: recorrido histórico

En Uruguay, el compromiso formal con el ambiente como asunto público tiene un recorrido de más de medio siglo que ha atravesado gobiernos de distinto signo ideológico. En los años setenta, el país adhirió a los principios y al plan de acción «para preservar y mejorar el medio humano» resultantes de la ya referida Conferencia de Estocolmo (NNUU, 1973) y, asimismo, dio sus primeros pasos en materia de institucionalidad ambiental al crear, por la vía legislativa, el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (INPMA) (ley N° 14.053). Este instituto, establecido en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, pretendió aglutinar a diversos ministerios, a la universidad (representada por la Universidad de la República, UdelaR) y a centros de investigación, entre otras entidades, y tuvo como objetivo contribuir con la investigación en la conservación del medio ambiente humano y la preservación de los recursos naturales. En tiempos en los que el ambiente aún no estaban asentado como asunto clave en la agenda pública, el rol de este instituto, lejos de ser gravitante en el campo de las políticas públicas, quedó relegado por la acción de secretarías ambientales de otros organismos públicos (Valla, 2016.).

Los asuntos ambientales adquirieron rango ministerial recién en los años noventa, con la creación, por vía legislativa, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). La ley N° 16.112, votada en 1990, durante el gobierno del Partido Nacional (PN) encabezado por el expresidente Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1995), creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y derogó la ley que había creado el INPMA. El nuevo ministerio tuvo asignadas las competencias de formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano, territorial y ambiental. A nivel nacional, y a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) de la novel Secretaría de Estado, se asignó al Poder Ejecutivo el rol de coordinar la gestión ambiental. Asimismo, a nivel subnacional, se atribuyó un

importante papel a las autoridades departamentales de las intendencias², en la medida en que el MVOTMA podía delegar en estas algunas tareas de gestión ambiental. A partir de la instauración del MVOTMA, se constituyó, además, una Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente, integrada por distintos organismos públicos y privados, por la UdelaR y por el Congreso de Intendentes³.

La innovación institucional del MVOTMA inauguró un proceso histórico del derecho ambiental uruguayo al que se sumaron importantes instrumentos. Uno de ellos estuvo consagrado por la pionera ley N° 16.466, de 1994, sobre evaluación de impacto ambiental, que se enmarcó en premisas emanadas de organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, en sintonía, también, con propuestas de las autoridades técnicas político-administrativas encargadas de implementar las políticas dentro de la DINAMA.

Otro de los hitos en la evolución de la gobernanza y la institucionalidad ambiental en el país, estrictamente, en materia de reconocimiento del derecho ambiental, se produjo con la reforma constitucional plebiscitada en 1996, durante el gobierno del Partido Colorado (PC) liderado por el expresidente Julio María Sanguinetti. La nueva Carta Magna declaró, en su artículo 47, que la «protección del medio ambiente es de interés general» (Constitución de la República (1997/ 2004).

En el año 2000, bajo otra administración del PC presidida por el exmandatario colorado Jorge Batlle (2000-2005), se sancionó la ley N° 17.234, que creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. La elaboración esta dicha normativa implicó recabar la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, órgano pensado para la coordinación interinstitucional, y para garantizar la participación de sectores tales como la academia y la sociedad civil. Ese mismo año se aprobó la

² Uruguay es un país unitario que se encuentra dividido políticamente en 19 departamentos, cada uno de ellos, con su respectivo/a Intendente/a (Poder Ejecutivo departamental) y con su respectiva Junta Departamental (Poder Legislativo departamental). A este segundo nivel de gobierno, se sumó un tercer nivel desde 2010 (municipios). Uruguay es un país unitario que se encuentra dividido políticamente en 19 departamentos, cada uno de ellos, con su respectivo/a Intendente/a (Poder Ejecutivo departamental) y con su respectiva Junta Departamental (Poder Legislativo departamental). A este segundo nivel de gobierno, se sumó un tercer nivel desde 2010 (municipios).

³ Organismo que reúne a los/as 19 intendentes del país.

Ley General de Protección del Ambiente (N° 17.283), que reglamenta el artículo 47 de la Constitución y crea y regula conceptos, principios e instrumentos relativos a la gestión, coordinación y control ambiental (Delbono, Lizbona y Neme, 2022).

Hacia 2004, por iniciativa popular, en un contexto de intensas movilizaciones en respuesta lo que la sociedad civil organizada y parte del sistema político calificaron como un avance privatizador de los servicios de agua y saneamiento, se reformó, vía plebiscito, el artículo 47 de la Constitución. Con la aprobación de la llamada «reforma del agua», se reconoció el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano fundamental; se definió el dominio público estatal de las aguas superficiales y subterráneas (a excepción de las aguas pluviales); se estableció la prestación exclusiva y directa de los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua para consumo humano por parte de personas jurídicas estatales y; se sentaron las bases para la Política Nacional de Aguas y para la modificación de la gobernanza hídrica (Lizbona y Delbono, 2024).

En 2008, durante el gobierno inaugural del Frente Amplio encabezado por el expresidente Tabaré Vázquez (2005-2010), y luego de un decenio de discusión, se sancionó la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) (N° 18.308). Esta normativa, con sus posteriores decretos reglamentarios, estableció el marco regulador general para el ordenamiento territorial, especialmente, mediante instrumentos de planificación que incluyeron disposiciones para la sustentabilidad ambiental. La nueva legislación definió instancias obligatorias de participación social que, de no aplicarse, acarrearían la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial. Asimismo, previó una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, en tanto organismo de coordinación y de garantía de participación.

Otro hito en la evolución de la gobernanza e institucionalidad ambiental se retrotrae al año 2009 cuando, en cumplimiento con el inciso segundo del artículo 47 de la Constitución, se aprobó la ley N° 18.610, que estableció los principios rectores de la Política Nacional de Aguas (en el marco de la Dirección Nacional

de Aguas del entonces MVOTMA). Esta norma contempla a la sociedad civil, en general, y a los usuarios, en particular, como actores clave para la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, en la medida en que les reconoce, expresamente, el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas públicas a definir (Delbono, Lizbona y Neme, 2022).

En 2013, durante la presidencia del exmandatario del Frente Amplio José Mujica (2010-2015), la ley N° 19.147 creó el Observatorio Nacional Ambiental con el objetivo de generar una herramienta virtual de gestión orientada para centralizar, organizar y difundir toda la información ambiental generada en distintos ámbitos del Estado.

Durante el segundo mandato de Tabaré Vázquez (2015-2020), se procedió a una reestructura de la institucionalidad ambiental. En 2015, la ley N° 19.355 creó la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC), como agencia dependiente de la Presidencia de la República. Esta innovación estuvo orientada a centralizar en el ámbito de la Presidencia ciertos roles de coordinación y articulación, lo que consiguientemente restaba o contrarrestaba competencias en la órbita del MVOTMA. En 2016, se instituyó el Sistema Nacional Ambiental (SNA) (decreto N° 172/016) con integración de diversos organismos estatales y con miras a fortalecer, articular y coordinar las políticas públicas del rubro. Asimismo, se dispuso la consagración del Gabinete Nacional Ambiental (GNA) con el cometido medular de proponer al Poder Ejecutivo una política ambiental integrada para un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado.

El último cambio institucional de envergadura que cierra el recorrido reseñado se fecha en 2020, y remite a la creación del Ministerio de Ambiente (MA) en tanto secretaría de Estado con competencias exclusivas en materia de ambiente. A partir de esta innovación, el presente trabajo se pregunta: ¿en qué medida la creación del MA transformó efectivamente la gobernanza ambiental y permitió superar ciertas limitaciones históricas de la política ambiental en Uruguay? Para responder esta inte-

rogante se combinan enfoques que analizan los cambios institucionales a la luz de las relaciones de poder y las capacidades estatales. El estudio examina las tensiones existentes entre el reconocimiento simbólico y los avances normativos, por un lado, y la persistencia de límites distributivos, de fragmentación institucional y escasez de recursos, por otro.

Sobre la política pública ambiental y la gobernanza ambiental

La política pública ambiental remite a la toma de decisiones sobre la regulación para proteger el ambiente, y también a la distribución de los costos y beneficios derivados de dicha regulación (Alcañiz y Gutiérrez, 2022). El aumento global de conflictos socioambientales asociado a la desigual distribución de esos costos y beneficios ha llevado a que los organismos internacionales, el activismo, los debates políticos y la literatura académica coloquen el foco en el papel de la gobernanza para garantizar la efectividad de tal protección ambiental (Armitage, De Loë y Plummer, 2012; Termeer, Dewulf y Van Lieshout, 2010; Ostrom, 1999; De la Mora, 2023).

En este marco, la gobernanza ambiental se concibe como una interfaz entre Estado, mercado y sociedad civil, en la que convergen reglas formales e informales (North, 1995), estructuras organizacionales y procesos de negociación, articulación y resolución de conflictos (Bennett y Satterfield, 2018). Esta interacción revela relaciones de poder profundamente asimétricas, pues los actores estatales, empresariales y sociales cuentan con recursos y capacidades desiguales para incidir en la toma de decisiones (Zurbriggen, Pérez y Mazzeo, 2022).

Desde la perspectiva de Lukes (2004), ese poder puede ejercerse mediante: (i) la toma de decisiones visibles (manifestada en la capacidad de ciertos actores para influir en la toma de decisiones concretas); (ii) la no toma de decisiones (manifestada en la capacidad para influir en la agenda pública y evitar que se tomen decisiones concretas sobre ciertos temas) y (iii) el poder ideológico (manifestado en la capacidad para influir en las creencias, ideas e intereses de los actores y en la definición de los problemas de agenda pública y en sus so-

luciones aceptables). Inalteradas las asimétricas relaciones de poder entre los actores de la gobernanza ambiental, ninguna innovación institucional que los involucre implicará, necesariamente, cambios sustantivos. Esto permite comprender por qué ciertos cambios institucionales adquieren alta visibilidad discursiva sin modificar genuinamente estructuras. El llamado enfoque de los tres horizontes (Sharpe et al., 2016) también resulta útil para interpretar estos procesos: la creación de nuevas instituciones puede ubicarse en un horizonte de ajustes incrementales sin necesariamente avanzar hacia transformaciones estructurales. Aportes recientes como el anticipatory development foresight (Krishnan y Robele, 2024) o la Transformative Innovation Policy (Haddad et al., 2022) subrayan la necesidad de que los estados desarrollen capacidades anticipatorias y promuevan transiciones sostenibles. Sin embargo, en Uruguay la innovación ambiental ha permanecido mayormente en el plano incremental, limitada por capacidades institucionales insuficientes, y por una lógica burocrática poco adaptativa (Mosqueira, 2023; Tönurist y Hanson, 2020). Ello, aun cuando el país ha aprobado múltiples leyes, decretos e instrumentos de política pública ambiental; y aun cuando se ha comprometido con acuerdos, tratados, protocolos y convenios internacionales, incluidos los ODS y la Agenda 2030 de NNUU.

Sobre la justicia ambiental

Aun cuando su definición no es unánime, la idea de justicia ambiental remite, esencialmente, a un conjunto de retos que enfrentan distintas poblaciones y que incluyen: una desproporcionada exposición a peligros ambientales y, consiguientemente, sanitarios; un difícil acceso a servicios ambientales y una desventajosa distribución de bienes y cargas ambientales acentuada en contextos de débil institucionalidad y falta de compromiso genuino con tales poblaciones (OCDE, 2024: 7). En el cruce entre la ecología política y la economía ecológica, la literatura sobre justicia ambiental (Acsegrad, 2006; Leff, 2006; Martínez-Alier, 2021 [2004]; Schlosberg & Carruthers, 2010; Svampa, 2019) resalta que el desigual reparto de bienes y cargas ambientales perjudica, particularmente, a grupos asentados en comu-

des y territorios signados por desigualdades étnico-raciales y de género, y que ello es, a su vez, reflejo de desigualdades socio-económicas (Schlosberg, 2004).

La noción de justicia ambiental incorpora dimensiones distributivas, de participación, procedimentales y de reconocimiento (Schlosberg, 2011; Agyeman et al., 2003). La dimensión distributiva permite visibilizar las asimetrías estructurales que generan que los referidos grupos vulnerables padezcan los mayores riesgos y los menores beneficios derivados de las decisiones ambientales. En tanto, la dimensión remite a las demandas por mayor voz y poder para individuos y comunidades. La dimensión procedimental, por su parte, alude al proceso de toma de decisiones ambientales y a cuán justos son tales procesos. En virtud de que esta dimensión se asocia con el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental, está fuertemente vinculada con los requerimientos de cualquier gobernanza ambiental bajo el modelo democrático. Finalmente, la dimensión relativa al reconocimiento apunta a valorar las identidades, saberes y formas de vida de los grupos y territorios afectados por decisiones ambientales.

La justicia ambiental puede leerse como una extensión sustantiva de la democracia, en tanto promueve la redistribución del poder en los procesos de toma de decisiones sobre los bienes comunes. En términos de Fraser (1998), las luchas por justicia son también luchas por la ampliación del demos, es decir, por quién puede participar, en qué condiciones, y con qué legitimidad.

2. Metodología

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo que combina la revisión de un amplio corpus de información secundaria —leyes, decretos, documentos programáticos de partidos políticos, normativa derivada de acuerdos internacionales, informes técnicos y prensa especializada— con entrevistas semiestructuradas realizadas entre 2022 y 2024, tanto en modalidad presencial como mediante videoconferencia. La articulación entre evidencia documental y testimonial permitió reconstruir la trayectoria reciente de la gobernanza ambiental y relevar las percepcio-

nes de actores clave sobre las relaciones de poder y los conflictos que moldearon ese proceso.

La estrategia de muestreo fue orientada por criterios teóricos, seleccionando a personas con conocimientos especializados y participación directa o indirecta en la política ambiental. Se realizaron seis entrevistas a informantes provenientes del ámbito académico, de organizaciones de la sociedad civil, de equipos técnicos y de espacios político-institucionales. La muestra buscó capturar diversidad de trayectorias y posiciones para acceder a las posiciones y debates sobre la creación del Ministerio de Ambiente y sus efectos. Se consideró que el conjunto de entrevistas alcanzaba un grado suficiente de saturación temática cuando los relatos comenzaron a reiterar patrones y no introducían elementos sustancialmente novedosos para los objetivos del estudio.

Las entrevistas se desarrollaron a partir de una guía semiestructurada que contempló la evolución de la institucionalidad ambiental, el proceso de creación del ministerio, los cambios organizacionales y presupuestales y las principales dinámicas de gobernanza y conflicto asociadas al nuevo diseño institucional. Todas fueron grabadas con autorización de los participantes y luego transcritas de forma literal. El análisis de la información combinó codificación temática y procedimientos de análisis de contenido cualitativo, lo que permitió identificar categorías emergentes, comparar interpretaciones entre actores y triangular los hallazgos con la evidencia documental relevada. Esta triangulación buscó fortalecer la coherencia interna del análisis y reducir posibles sesgos en la interpretación del material.

En relación con las consideraciones éticas, se resguardó la confidencialidad de las personas entrevistadas mediante la anonimización de las transcripciones y la eliminación de datos que pudieran permitir su identificación. Los archivos fueron almacenados en forma segura y la información obtenida se utilizó exclusivamente con fines académicos. Estas medidas garantizaron que las opiniones recogidas no pudieran ser asociadas públicamente a individuos concretos y promovieron un ambiente propicio para la expresión libre y reflexiva durante las entrevistas.

3. Resultados

Una promesa electoral: antecedentes de la creación del MA

La creación del MA fue la materialización de una promesa electoral de la llamada Coalición Multicolor (CM), una alianza de cinco partidos de derecha/ centro-derecha liderada por el PN que se forjó en los comicios de 2019 y venció, entonces, al Frente Amplio (FA), la fuerza política de izquierda/ centro-izquierda que había gobernado en los tres lustros anteriores (2005-2020). Durante la campaña electoral de aquel año, la cuestión ambiental logró una presencia considerablemente mayor respecto a contiendas anteriores. En un escenario internacional signado por la centralidad que la protección ambiental y el desarrollo sostenible ocupan en las agendas de comunidades científicas, organismos multilaterales, activistas sociales y elencos políticos, los partidos uruguayos también reforzaron su discurso ambiental. Desde comienzos del milenio, los desafíos enfrentados por gobiernos de distinto signo ideológico para armonizar el desarrollo productivo con el cuidado de la naturaleza han estado asociados a un aumento de la conflictividad socioambiental y a una mayor visibilización de estos temas en el debate público nacional (Lizbona y Delbono, 2024).

Hacia las elecciones de 2019, el ambiente apareció vinculado a demandas sociales diversas: la protección de bienes naturales, la mejora de la calidad del agua, el rechazo a proyectos extractivos, la preocupación por residuos y plásticos, y la necesidad de respuestas frente al cambio climático. Empero, lejos de traducirse en una agenda transformadora y coherente, estas preocupaciones se expresaron de forma dispersa en las plataformas de los partidos en competencia. La propuesta ambiental más novedosa y simbólica de la campaña refirió a la creación de un MA. Impulsada principalmente por el PN y destacada por su presidenciable Luis Lacalle Pou, esta iniciativa respondía al diagnóstico de solapamientos, descoordinaciones y contradicciones entre distintas agencias estatales. La solución planteada consistía en reorganizar la institucionalidad existente mediante el traspaso de competencias, recursos humanos y presupuestales a una nue-

va cartera especializada (Partido Nacional, 2019)⁴.

Desde hacía tres décadas, las políticas ambientales en Uruguay estaban subordinadas al MVOTMA, una cartera con fuerte énfasis en vivienda y limitados recursos para el área ambiental (Delbono, Lizbona y Neme, 2022). Su estructura reflejaba un diseño institucional híbrido y comprendía cuatro direcciones nacionales: (i) Vivienda; (ii) Ordenamiento territorial; (iii) Medio Ambiente y ;(iv) Aguas y Saneamiento. A la falta de protagonismo de los temas ambientales dentro de la cartera competente se sumaba el rol decisivo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), que también intervenía en regulaciones ambientales. La coexistencia y disputa entre ambas secretarías de Estado imprimía un carácter fragmentado a la institucionalidad ambiental: mientras el MVOTMA abordaba temas como evaluación ambiental, cambio climático y calidad del agua, el MGAP regulaba el uso productivo de suelos, aguas y bosques, autorizaba agroquímicos y también actuaba en asuntos climáticos (Gudynas, 2019; 2020).

En un intento por enfrentar esta fragmentación, en 2015, el entonces gobierno del FA había creado la ya mencionada SNAACC en la órbita de la Presidencia de la República y, asimismo, en procura de fortalecer la articulación y coordinación interinstitucional y de avanzar hacia una política ambiental integrada, en 2016, se habían instaurado el SNA y el GNA. En tiendas de la entonces oposición, no obstante, se cuestionó que esta arquitectura institucional adolecía de baja efectividad y se propusieron innovaciones alternativas cuando llegó la campaña electoral.

Concretamente, el programa del PN diagnosticaba un diseño institucional ambiental fragmentado, con competencias superpuestas y con problemas de coordinación entre distintas reparticiones —direcciones del MVOTMA y del MGAP, gobiernos departamentales, SNAACC, GNA. A partir de ello, el PN justificaba la crea-

⁴ Este rediseño sintonizaba con cambios institucionales previamente introducidos a nivel internacional. En América del Sur, han sido instituidos ministerios de ambiente (con distintas denominaciones) en: Brasil (1985); Bolivia (1993); Colombia (1993); Ecuador (1996); Perú (2008); Chile (2010) y Paraguay (2018). Argentina, que había hecho lo propio en dos oportunidades (2015-2018; 2019-2023) no cuenta, actualmente, con un ministerio en el rubro. En tanto, en Venezuela, tras varias reestructuraciones de la original cartera de Ambiente (1976), funciona el Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo (2018).

ción de un «Ministerio de Medio Ambiente» como nuevo órgano rector.

En tanto, el entonces oficialismo se mostró inicialmente esquivo a la idea de impulsar un ministerio propio en el área. En sus Bases programáticas, el FA planteó, en cambio, fortalecer la institucionalidad ambiental dentro del Poder Ejecutivo y ratificó la continuidad del GNA y el SNA (aunque contemplaba revisar sus alcances y contenidos) (Frente Amplio, 2019). Sin embargo, durante el primer debate presidencial entre el nacionalista Luis Lacalle Pou y el frenteamplista Daniel Martínez, este último anunció que, en caso de ser electo, instalaría un «Ministerio del Ambiente y la Transición Sustentable», inspirado en experiencias europeas y con foco en la sustentabilidad de la producción.

Luego de las elecciones de octubre de 2019, en las que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta necesaria para ganar la presidencia en primera vuelta, el PN se asoció con otros cuatro lemas de la entonces oposición (el PC, Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el hoy disuelto Partido de la Gente) para conformar la CM y enfrentar al FA en el balotaje previsto para el mes siguiente. El acuerdo programático de esta coalición se plasmó en el documento Compromiso por el país. Allí se ratificaba la intención de crear un Ministerio de Medio Ambiente como vía para ordenar competencias, profesionalizar la gestión y reforzar la rectoría ambiental con autonomía técnica⁵. Con el triunfo de Lacalle Pou en la segunda vuelta electoral de noviembre de 2019, y el ascenso al gobierno de la CM, la promesa de jerarquización de los asuntos ambientales se puso a prueba.

De la promesa electoral a los alcances y límites del cambio institucional: la creación del MA

La creación del MA se formalizó por la vía legal (ley N° 19.889, artículo 291) en 2020⁶. El nuevo

⁵ El documento acordado planteaba: «crear un Ministerio de Medio Ambiente, mediante una reubicación de funcionarios y de recursos presupuestales que hoy están radicados básicamente en el MVOTMA. Esta reorganización asegurará un funcionamiento más ordenado y profesional, y fortalecerá las tareas de rectoría, regulación y habilitación, que pasarán a ser ejercidas con independencia funcional y autonomía técnica» (Compromiso por el País, 2019).

⁶ El nombre de la nueva cartera sufrió dos mutaciones: pasó de denominarse «Ministerio de Medio Ambiente» (durante la campaña electoral) a «Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible» (durante los primeros meses de gobierno) hasta definirse, finalmente, como «Ministerio de Ambiente». El nombre de la nueva cartera sufrió dos mutaciones: pasó de denominarse «Ministerio de

organismo quedó encargado de implementar la política nacional ambiental, el ordenamiento ambiental, el desarrollo sostenible y la gestión de los recursos naturales. Su estructura quedó definida por cuatro direcciones nacionales: (i) Calidad y Evaluación Ambiental; (ii) Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; (iii) Aguas y; (iii) Cambio Climático. Las funciones ambientales y recursos humanos y materiales del anterior MVOTMA (que se transformó en el MVOT) y de la SNAACC (que fue desmantelada) pasaron al MA. Ahora bien, tal pasaje no estuvo acompañado por un refuerzo significativo, ni en los montos asignados a la novel secretaría de Estado, ni en la cantidad de funcionarios técnicos puestos a su disposición. Como señaló un referente técnico y exjerceca entrevistado: «el nuevo ministerio surge con debilidad y ausencia de recursos» y, a su vez, «nace más como un policía dentro del Estado que como un estratega o un motor de un modelo de desarrollo sostenible». En sintonía con esto, dicho informante calificado consideró que si bien «la no existencia de un MA era un debe» y contar con un asiento exclusivo en el gabinete supone un avance, «la forma en que se creó [al nuevo ministerio] lo volvió más reactivo que propositivo» (entrevista #1). Otro exjerceca, en este caso, del área de ordenamiento territorial, coincidió con las anteriores apreciaciones y, además, reparó en el hecho de que el PN, i.e., el partido mayoritario de la coalición, no se reservara la titularidad de la nueva secretaría de Estado, sino que designara como ministro a un representante del PC, i.e., uno de sus socios menores: «se crea, sin funciones y sin mucho presupuesto, un ministerio que no era del partido que ganó [las elecciones nacionales]; esto ya refleja la continuidad de origen en su debilidad» (entrevista #2).

En efecto, el magro presupuesto otorgado fue equivalente al que había sido previamente destinado al área ambiental del MVOTMA. Asimismo, dentro del Presupuesto Nacional, al Área Programática (AP) correspondiente a Medio Ambiente y Recursos Naturales⁷ si-

Medio Ambiente» (durante la campaña electoral) a «Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible» (durante los primeros meses de gobierno) hasta definirse, finalmente, como «Ministerio de Ambiente».

⁷ Las AP se utilizan para la clasificación de las funciones de gobierno dentro del Presupuesto Nacional que Uruguay vota quinquenalmente, durante el primer año de cada gobierno.

Tabla 1: Institucionalidad del Medio Ambiente

| Dimensión | Descripción |
|--|--|
| Creación del MA / Marco jurídico | Julio de 2020 — Ley N° 19.889, artículo 291. |
| Competencias centrales | Definición y ejecución de la Política Nacional Ambiental. |
| | Ordenamiento ambiental del territorio. |
| | Promoción del desarrollo sostenible. |
| | Gestión y protección de los recursos naturales. |
| Estructura orgánica | Cinco direcciones nacionales: |
| | 1. Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA). |
| | 2. Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DINA-BISE). |
| | 3. Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA). |
| | 4. Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). |
| | 5. Otras unidades de apoyo (jurídica, planificación, comunicación, etc.). |
| Origen de competencias y recursos | Transferencia desde el ex MVOTMA del área ambiental, incluyendo estructuras, competencias técnicas y responsabilidades regulatorias. |
| Asignación presupuestal y de personal | Mantiene el presupuesto previamente asignado al área ambiental del MVOTMA. No se registraron incrementos significativos de recursos humanos ni financieros en su creación. |
| Coordinación interinstitucional | Coordinación permanente con 5 ministerios: |
| | MA (rector) |
| | MGAP (agro y recursos naturales) |
| | MVOT (ordenamiento territorial) |
| | MDN (áreas naturales, zonas costeras, emergencias) |
| | MRREE (agenda ambiental internacional) |
| Programas y líneas de acción asociadas | (i) Cambio climático — MA, MGAP, MVOT. |
| | (ii) Gestión ambiental y ordenación del territorio — MA, MDN, MGAP, MVOT. |
| | (iii) Política ambiental regional e internacional — MA, MRREE, MVOT. |

Fuente: elaboración propia con base en documentos del MA (2020-2025). con base en documentos del MA (2020-2025).

guió involucrando a cinco ministerios a través de tres programas: (i) Cambio climático (MA, MGAP y MVOT), (ii) Gestión ambiental y ordenación del territorio (MA, MDN⁸ ; MGAP y MVOT) y (iii) Política ambiental regional e internacional (MA; MRREE⁹ y MVOT) (CGN, 2020) (ver tabla 1). Este esquema refleja una continuidad con respecto a la fragmentación de la política pública ambiental de otrora, y se inscribe en un escenario de reproducción de

las históricas dificultades para la articulación y coordinación interinstitucional en la materia. El Presupuesto Nacional 2020-2024 ejecutado por la CM durante su administración también exhibió una segmentación entre los rubros de funcionamiento, inversión y personal (Contaduría General de la Nación, 2024). Mientras las inversiones concentraron la mayor parte del gasto, el rubro relativo al personal recibió una asignación significativamente menor (ver

⁸ Ministerio de Defensa Nacional.

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tabla 2: Presupuesto del Medio Ambiente

| Concepto | Monto anual (millones de pesos) | % del total | Detalles / Destino |
|---|---------------------------------|-------------|-------------------------------|
| Total presupuesto anual | 421 | 100% | |
| - Remuneraciones | 59 | 14% | Sueldos y salarios |
| - Funcionamiento | 49 | 12% | Gastos operativos |
| - Inversiones | 313 | 74% | Proyectos e infraestructuras |
| Distribución de inversiones | | | |
| - Calidad y Evaluación Ambiental | 185 | 44% | Dirección Nacional |
| - Aguas | 66 | 16% | Dirección Nacional |
| - Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos | 38 | 9% | Dirección Nacional |
| - Secretaría General | 16 | 4% | Dirección General |
| - Cambio Climático | 8 | 2% | Dirección Nacional |
| Fuentes de financiamiento | | | |
| - Rentas Generales | - | 83% | Recursos internos |
| - Endeudamiento Externo | - | 12% | Préstamos y créditos externos |
| - Recursos con Afectación Especial | - | 5% | Fondos específicos |

Fuente: elaboración propia con base en sitios web de Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Economía y Finanzas y Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto .

Tabla 2). Ello se vincula con una tendencia a financiar expertos vía fondos de cooperación internacional en lugar de hacerlo vía presupuestación de dicho funcionariado en la plantilla estatal permanente. Esta dependencia del financiamiento externo para solventar proyectos y contratar personal, que ya había sido recurrente en tiempos del MVOTMA (1990–2020), refleja el relevante rol que la cooperación internacional desempeña en la configuración de la política ambiental, tanto en aspectos financieros como temáticos¹⁰ . Debido a la variabilidad de la renovación de los fondos provenientes de dicha cooperación, con frecuencia, los proyectos no logran sostenerse en el largo plazo. En consecuencia, se corre el riesgo de desvinculación de personal técnico calificado cuyos cargos dependen del financiamiento de

proyectos externos, no de la estructura del Estado. Esta dependencia debilita las capacidades institucionales y acentúa la vulnerabilidad estructural del área ambiental dentro del Estado. En palabras de una funcionaria técnica entrevistada: «el presupuesto [para ambiente] siempre fue bajo y para implementar acciones se depende, en buena parte, de fondos internacionales» (entrevista #3).

Así, a pesar de la reconfiguración institucional, desde su origen, el MA ha adolecido de recursos recortados para incidir efectivamente en la agenda estatal, lo que ha minado su capacidad para transversalizar la sostenibilidad en el diseño de políticas públicas. Desde la perspectiva tridimensional de Lukes (2004), en el plano visible de la toma de decisiones, la creación del MA en Uruguay implicó el cumplimiento de la promesa electoral de darle al tema ambiental un organismo rector propio. En sintonía con ello, en el plano ideológico, la narrativa oficial jerarquizó simbólicamente los asuntos am-

¹⁰ Datos de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUICI, 2019) indican que más del 30 % de la cooperación en el país se ha destinado a temas ambientales. La cooperación internacional ha sido especialmente decisiva para financiar proyectos ambientales en el país en áreas como cambio climático, biodiversidad, energías limpias y adaptación a desastres.

bientales. Sin embargo, en la práctica, el cambio institucional plasmado en la creación del MA no se tradujo en modificaciones sustantivas, y en el plano de las no-decisiones, la nueva cartera no recibió mayor presupuesto, ni incidió en la redistribución de competencias o en la reconfiguración de la matriz productiva. Un legislador opositor al entonces gobierno de la CM sostuvo que «el MA no tiene capacidad de incidir en las grandes decisiones productivas; su lugar es el de controlar y apagar incendios, no el de transformar» (entrevista #4).

Consecuentemente, la histórica fragmentación institucional y las dificultades para articular y coordinar políticas públicas ambientales, lejos de verse mitigadas, continuaron reproduciéndose. Un académico y técnico-político experto ya citado valoró positivamente que ahora hubiera «un ministro que hable solo del tema ambiental, [pues] antes [con el MVOTMA] se hablaba más de vivienda y los ministros eran mayoritariamente arquitectos», pero, acto seguido, observó que la estructura administrativa de la nueva secretaría de Estado había nacido «muy débil, sin presupuesto y con el ministro por un lado y los equipos técnicos por el otro». Este informante calificado consideró, además, que «el ambiente no está colocado en el centro» y que «hay una tensión institucional que se ha visto exacerbada (...), con un MGAP [un ministerio de la producción] más fuerte que termina imponiendo su visión (entrevista #1). En sintonía con ello, otro técnico del MA evaluó que «los intereses privados [productivos] vienen primero» y, a modo de ejemplo, planteó que «las construcciones en la costa son ilustrativas» a tal respecto: «si ahí hay arena, entonces, no hay nada; el patrimonio natural pasa desapercibido» (entrevista #5).

En esta línea, los relevamientos de este artículo sugieren que la innovación institucional del MA debe leerse a la luz de las tensiones históricas entre políticas productivas y ambientales. En términos de gobernanza, así como de justicia ambiental, se logró ampliar el reconocimiento y generar algunos procesos participativos, pero sin modificar las relaciones de poder que determinan la distribución de cargas y beneficios ambientales. Un entrevistado de la sociedad civil organizada enfatizó que «la justicia ambiental se queda en palabras bonitas si no

hay redistribución; reconocer a las comunidades no alcanza si siguen cargando con los impactos» (entrevista #6).

Los principales asuntos de la agenda ambiental

La agenda ambiental uruguaya en el período 2020–2025 muestra un conjunto de tensiones que revelan las limitaciones estructurales del modelo de gobernanza ambiental en el país. El análisis de los principales asuntos de dicha agenda —agua y ordenamiento territorial; biodiversidad; bioseguridad; cambio climático; gestión de residuos; acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental— permite comprender cómo la creación del MA constituyó un hito simbólico, mas sin capacidad real para alterar la trayectoria institucional de fragmentación y subordinación del área ambiental respecto a la matriz productiva. Asimismo, la incorporación de la perspectiva de la justicia ambiental (Schlosberg, 2011, 2007; Fraser, 1998) y de las relaciones de poder (Lukes, 2004) ayudan a evidenciar que los avances procedimentales y de reconocimiento no han sido suficientes para modificar la distribución desigual de cargas y beneficios ambientales en la sociedad uruguaya.

En materia del agua y de ordenamiento territorial, la separación institucional de ambiente y territorio debilitó la posibilidad de diseñar políticas integrales. Como advirtió un técnico y exjefarca entrevistado, «se desarticuló el vínculo entre territorio y ambiente; ahora tenemos dos ámbitos que no dialogan entre sí» (entrevista #1). Este quiebre contradice la visión ecosistémica y de sostenibilidad que consagra la LOTDS (2008) previamente referenciada, y reproduce la lógica fragmentaria identificada por North (1995) en sistemas institucionales con una fuerte dependencia de la trayectoria (path dependence). Una inédita crisis hídrica acaecida en 2023, en la capital Montevideo y su área metropolitana, desnudó las consecuencias: sin capacidad de planificación integrada para abastecer de agua potable al 60 % de la población, el Estado recurrió a medidas de emergencia, y trasladó los costos a la ciudadanía —agua de menor calidad, distribución diferencial de agua embotellada, subsidios insuficientes— mientras empresas

privadas ingresaban como posibles proveedoras de fuentes alternativas de agua, a través de un proyecto de gran envergadura conocido como Neptuno/Arazatí. Aun cuando este emprendimiento fue finalmente desactivado tras el regreso del FA al gobierno en 2025, el conflictivo episodio que generó su posible instalación configura un caso paradigmático de fallida justicia ambiental distributiva: la solución de mercado planteada hubiera vulnerado el mandato constitucional de gestión pública del agua, al tiempo que hubiera consolidado el poder de actores privados sobre un recurso considerado derecho humano.

En materia de biodiversidad, Uruguay mantuvo un discurso alineado con compromisos internacionales asumidos, e impulsó la actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad con procesos participativos. Sin embargo, estos últimos fueron consultivos, i.e., no vinculantes, lo que limita la incidencia real de los actores sociales involucrados en tales espacios y no aporta sustantivamente a la dimensión participativa de la justicia ambiental. Así, aunque el procedimiento participativo y el reconocimiento de los actores existe, el poder de decisión permanece en un Estado central que, además, enfrenta la presión de contemplar a los sectores productivos. La tensión entre el plano simbólico y el distributivo conecta con lo planteado por Fraser (1998) respecto a que el reconocimiento cultural puede coexistir con una reproducción de desigualdades mate-

riales si no se transforma la estructura económica que condiciona la toma de decisiones. En términos de un representante de la sociedad civil organizada consultado: «la participación existe, pero los resultados ya vienen definidos de antemano» (entrevista #6).

En materia de bioseguridad, la lógica tecnocrática predominó por encima de las lógicas de la gobernanza y se constató, asimismo, falta de articulación con el rubro de biodiversidad. Desde la perspectiva de Lukes (2004), esto constituye un ejemplo de no-decisión: las discusiones sobre riesgos sociales, sanitarios y ambientales quedan fuera de la agenda pública, confinadas a un plano técnico que invisibiliza potenciales conflictos distributivos.

En materia de cambio climático, estas dinámicas se vieron reforzadas. Uruguay presentó una Estrategia Climática de Largo Plazo orientada a la adaptación, resiliencia y descarbonización del país rumbo a 2050, en línea con los objetivos del Acuerdo de París. También participó activamente en foros internacionales, e innovó con bonos soberanos verdes indexados a indicadores ambientales. La contracara de la imagen positiva que podrían proyectar estos avances está dada por la escasa participación vinculante de la ciudadanía, y por la ausencia de enfoques de justicia climática destinados a incorporar saberes locales y territoriales en la toma de decisiones sobre cambio climático. La emisión de bonos verdes funciona, en los términos de Lukes (2004), como poder ideológico:

Tabla 3. Síntesis de las principales acciones y limitaciones según área ambiental

| Área | Principales acciones | Limitaciones / Observaciones |
|------------------|---|---|
| Agua | Planes hídricos poco articulados; Proyecto Neptuno/Arazatí. | Separación ambiente-territorio debilitó planificación; limitaciones de control territorial. |
| Biodiversidad | Actualización de Estrategia Nacional; procesos participativos. | Impacto limitado por recursos y articulación. |
| Cambio climático | Estrategia Climática de Largo Plazo; participación internacional; planes sectoriales. | Recursos, articulación con otras áreas dentro del MGAP, MA, MEF. |
| Residuos | Uruguay + Circular; cierre de vertederos; nuevas plantas. | Metas de reciclaje incumplidas. |
| Participación | Acuerdo de Escazú vigente desde 2021. | Participación no vinculante; acceso a información limitado por reservas. |

Fuente: elaboración propia con base en documentos oficiales del sitio web del MA (2020-2024).

legítima internacionalmente al país, aunque no modifica la distribución interna de costos y beneficios del clásico modelo agroexportador que históricamente ha tenido el país.

En materia de gestión de residuos se avanzó en normativa y planes bajo la etiqueta de economía circular, aunque con resultados limitados en el reciclaje efectivo y en el cierre de vertederos.

En materia de acceso a la información, participación y justicia ambiental, desde los gobiernos del FA, Uruguay ya contaba con instrumentos tales como la Ley de Acceso a la Información Pública (N° 18.381) (2008), y había ratificado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (ley N°19.773, 2019). Este instrumento conocido como el Acuerdo de Escazú entró en 2021, sin embargo, su implementación ha sido débil: en reiterados casos, el MA ha negado información sobre proyectos potencialmente reñidos con el ambiente apelando al «secreto industrial», en contradicción con los principios del acuerdo (Delbono, Lizbona, Neme y Zurbriggen, 2025). Paralelamente, los espacios participativos institucionalizados continuaron siendo consultivos y no vinculantes, abonando la idea de que el reconocimiento formal de los actores sociales no se traduce en una palpable redistribución de poder en su favor. Como correlato, la participación no institucionalizada (protesta) y la creciente judicialización de conflictos socioambientales ha cobrado fuerza como estrategias de los actores sociales con miras a lograr incidencia (Delbono, Lizbona, Neme y Zurbriggen, 2025). Las disputas asociadas con el agua —e.g., la crisis hídrica y la oposición al proyecto Neptuno/Arazatí— son ilustrativos al respecto. Ello, en un escenario de falta de efectividad de los canales institucionales existentes, y en sintonía con cierta noción de «democracia de baja intensidad» en materia ambiental. Esta tendencia conecta con un análisis invertido de lo postulado oportunamente por Evans (1996) sobre el Estado como solución y como problema: el Estado crea marcos normativos y habilita espacios de participación ciudadana pero, luego, dadas sus capacidades institucionales insuficientes, falla en convocarlos y ponderar-

los (Lizbona y Delbono, 2024).

En sintonía con lo anterior, respecto a la justicia ambiental, la agenda 2020–2025 refleja un patrón consistente: se avanza en las dimensiones de reconocimiento simbólico, y en la procedimental, mas no así en las de distribución y participación ciudadana. El MA ha dado visibilidad al ambiente como asunto público, pero carece de recursos y competencias para generar transformaciones sustantivas. La fragmentación institucional, la dependencia de la cooperación internacional y la subordinación a ministerios productivos consolidan un escenario donde las innovaciones discursivas conviven con límites estructurales. Desde esta perspectiva, el análisis de la agenda ambiental en Uruguay para el período referido permite observar cómo la creación de nuevas instituciones y la adhesión a compromisos internacionales operan en el plano del reconocimiento simbólico y procedimental, pero encuentran severos límites en el plano distributivo. La persistencia de relaciones de poder asimétricas entre sectores estatales, productivos y sociales da cuenta de por qué, a pesar de un marco normativo robusto y de innovaciones institucionales, la gobernanza ambiental se tradujo en avances limitados y fragmentados (ver tabla 3).

En suma, los resultados a los que este trabajo arriba confirman que la creación de nuevas instituciones no garantiza democratización si no se alteran las asimetrías de poder. La ausencia de jerarquización presupuestal y de mecanismos vinculantes de participación impidió que la gobernanza ambiental se tradujera en transformaciones materiales.

4 .Discusión

Análisis del desempeño institucional del MA (2020–2025)

La evolución del MA entre 2020 y 2025 reproduce un patrón ampliamente documentado por la literatura internacional: la creación de nuevas instituciones ambientales no garantiza, por sí sola, transformaciones sustantivas en la gobernanza, especialmente cuando se mantienen intactas estructuras históricas de poder, arreglos interinstitucionales fragmentados e

incentivos productivos dominantes (Agrawal et al., 2022; Lemos y Agrawal, 2006). En línea con miradas neoinstitucionalistas (North, 1995; Peters, 2005), los resultados muestran que el MA se insertó en una fuerte dependencia de la trayectoria, donde las innovaciones formales conviven con capacidades materiales insuficientes y con una arquitectura estatal que continúa priorizando objetivos productivos por sobre consideraciones ambientales.

Los hallazgos dialogan directamente con el enfoque tridimensional del poder de Lukes (2004). En el plano visible, el gobierno de la CM se apegó a su discurso de jerarquización y cumplió con la promesa electoral de crear un ministerio especializado. Empero, en el plano de las no-decisiones, los debates sobre redistribución presupuestal, redefinición de la matriz productiva o fortalecimiento real de las capacidades fiscalizadoras del Estado quedaron fuera de agenda. Más aún, en el plano ideológico, la creación del MA operó como un dispositivo narrativo que proyectó modernización y compromiso ambiental, aun cuando la correlación de fuerzas políticas y económicas limitó la posibilidad de reformas estructurales.

En este sentido, la trayectoria del MA reproduce una paradoja registrada en otros países de América Latina: avances en la dimensión del reconocimiento (creación de nuevas agencias, participación consultiva, adhesión a acuerdos internacionales) sin modificaciones significativas en la dimensión distributiva, es decir, sin alterar quién soporta los costos ambientales y quién obtiene los beneficios (Fraser, 1998; Schlosberg, 2011, 2007; Agyeman et al., 2003). Las tensiones identificadas en agua, territorios, biodiversidad o residuos confirman este desbalance.

Las expectativas depositadas en el MA contrastan fuertemente con los estándares promovidos por la agenda internacional de gobernanza ambiental. Tanto el Acuerdo de Escazú, como los ODS, el Marco Global de Biodiversidad de Kunming–Montreal (2022), y los lineamientos de gobernanza anticipatoria propuestos por la OCDE, NNUU y la literatura especializada (Krishnan y Robele, 2024; Tönurist y Hanson, 2020) enfatizan tres requerimientos centrales: coherencia y coordinación interinstitucional;

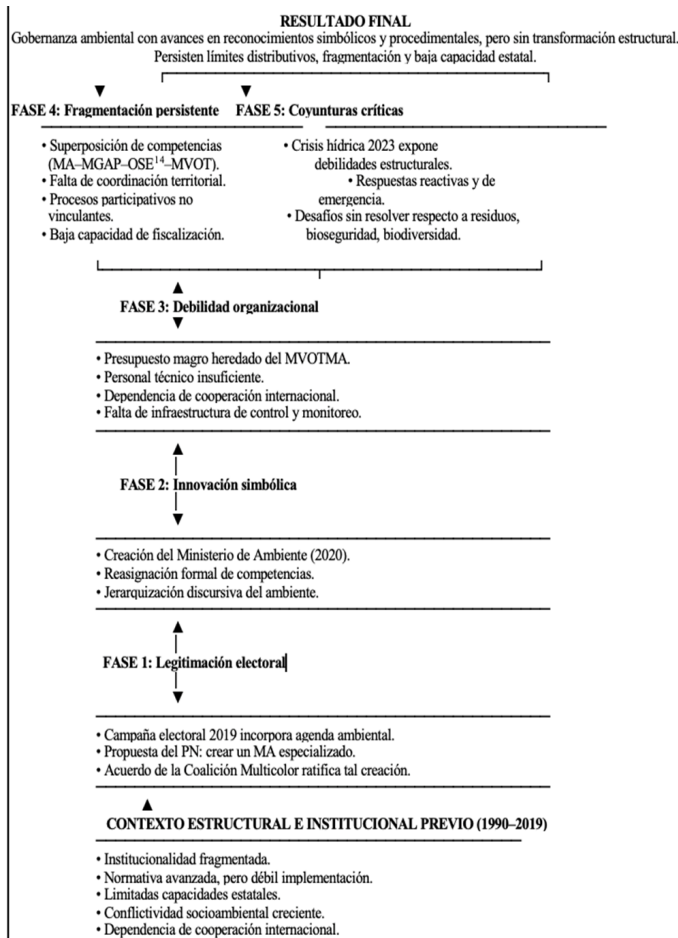
capacidades anticipatorias y de planificación de largo plazo; mecanismos vinculantes de participación y justicia ambiental. El análisis del quinquenio 2020–2025 muestra que Uruguay avanzó solo parcialmente en estos pilares. La crisis hídrica de 2023 es un caso paradigmático: la ausencia de infraestructura preventiva para abastecer de agua potable, la escasa articulación entre ambiente, territorio y agua, y la falta de mecanismos anticipatorios revelan que el Estado operó fundamentalmente bajo una lógica reactiva. En términos de Sharpe et al. (2016), el país quedó anclado en el segundo horizonte, caracterizado por ajustes incrementales que no logran proyectar transiciones estructurales hacia un modelo sostenible.

Este desfase también es visible en la implementación del Acuerdo de Escazú: si bien Uruguay ratificó el tratado y fortaleció normativas de acceso a la información, persistieron prácticas administrativas —como la reserva de datos en proyectos sensibles— que contravienen el estándar internacional de transparencia y participación efectiva.

Los resultados también confirman un rasgo ampliamente discutido en la literatura sobre ecología política latinoamericana (Leff, 2006; Gudynas, 2019; Svampa, 2019): la centralidad del modelo agroexportador condiciona los límites de la política ambiental. El MA logró ampliar espacios de participación y actualizar estrategias, pero no obtuvo autoridad suficiente para incidir en las grandes decisiones productivas —uso del suelo, bioseguridad, forestación, infraestructura estratégica. En este contexto, el reconocimiento discursivo hacia comunidades y territorios no se tradujo en redistribución efectiva del poder, ni en una distribución equitativa de cargas y beneficios ambientales.

El análisis realizado confirma que la creación del MA produjo avances relevantes en términos simbólicos y procedimentales, pero no alcanzó a transformar los patrones estructurales de la gobernanza ambiental en Uruguay. La persistencia de capacidades estatales limitadas, la fragmentación interinstitucional y la preeminencia del modelo productivo continúan condicionando la articulación entre ambiente y desarrollo.

Diagrama 1: Secuencia de la Gobernanza Ambiental en Uruguay (2020-2025)



Fuente: elaboración propia

El diagrama 1 sintetiza la trayectoria de la gobernanza ambiental en Uruguay entre 2020 y 2025, al mostrar cómo se enlazaron las promesas electorales, las decisiones institucionales, la distribución de recursos, las capacidades estatales, los conflictos socioambientales y los resultados obtenidos en materia de política ambiental¹¹

5. Conclusiones

La creación del MA constituyó una innovación simbólica que reconoció al ambiente como problema público, pero sin reforzamiento de capacidades materiales ni redistribución de

¹¹ La base del diagrama ilustra el contexto institucional previo, caracterizado por la fragmentación histórica, las capacidades estatales limitadas y la creciente conflictividad socioambiental. Las fases se organizan de manera secuencial desde los asuntos iniciales —de naturaleza política y simbólica— hasta aquellos que operan durante la fase de implementación, vinculados con capacidades organizacionales, articulación interinstitucional y gestión de crisis. Cada fase funciona como un eslabón que conecta decisiones, eventos y resultados. La cúspide del diagrama representa el resultado final del proceso: un cambio institucional visible —la creación del MA— que, sin embargo, no logró traducirse en una transformación estructural de la gobernanza ambiental, debido a la persistencia de límites distributivos, recursos insuficientes y relaciones de poder asimétricas

poder. A ello se sumó la permanencia de una fragmentada arquitectura institucional, y de una débil articulación interinstitucional. Así, durante el período estudiado, la superposición de tareas y las contradicciones entre los varios organismos competentes en la materia continuaron reproduciendo la histórica fragmentación de la política pública ambiental.

La creación del MA puede interpretarse, así, como un rediseño sin reforzamiento real de las funciones sustantivas de regulación, fiscalización y articulación, y con una tercerización creciente de funciones hacia organismos de cooperación. El énfasis en cambios formales sin fortalecimiento de capacidades reales refleja lo que Peters (2005) denomina «cambio institucional simbólico».

Las dificultades para construir una gobernanza ambiental más coherente también pautaron el quinquenio reseñado. Bajo un amplio paraguas que abarca desde la gestión integrada de recursos hídricos a la gestión de los residuos, desde el ordenamiento territorial a la promoción de la biodiversidad y de la bioseguridad, desde la educación ambiental, se identifican ciertos avances, pero en ausencia de una participación ciudadana y social efectiva. Los hitos de la política ambiental durante el lustro de la CM enumeran la realización de planes, programas, proyectos, mesas de negociación, eventos públicos y ciertos acuerdos que no se terminaron traduciendo en políticas públicas consensuadas entre la mayoría de los actores involucrados. En un país donde la conflictividad ambiental se ha incrementado, el aumento de la movilización y participación no institucionalizada de actores sociales diversos (desde organizaciones de larga data hasta grupos con mayores dificultades de acción colectiva, como vecinos y otros actores locales) es expresión de ese consenso ausente (Delbono, Lizbona, Neme y Zurbruggen, 2025).

Este escenario plantea, al menos, dos desafíos críticos en materia de gobernanza ambiental. En primer lugar, dado que los mecanismos institucionales de participación ciudadana se limitaron a consultas formales no vinculantes, la incidencia de la sociedad civil en las decisiones sobre política ambiental fue muy acotada. Como contrapartida, la judicialización de los

conflictos ambientales comenzó a emerger como una alternativa para contrarrestar omisiones del Poder Ejecutivo (el aumento sentencias que intervienen en el reconocimiento de la precaución por un daño ambiental es ilustrativo al respecto). En segundo término, respecto a la transparencia de la información pública sobre asuntos ambientales, si bien se ha avanzado en el acceso a datos abiertos disponible en plataformas virtuales del Estado, en ciertos proyectos productivos y/o de infraestructura ha sido recurrente la clasificación de parte de esa información como de reservada o confidencial (Delbono, Lizbona, Neme y Zurbriggen, 2025).

Asimismo, la tensión entre captación de inversiones productivas y sostenibilidad ambiental se instaló en el debate público (Mazzeo y Steffen, 2022). Muestra de ello son los emprendimientos de gran porte que intentaron atraerse desde el gobierno para activar la economía, aun a costa de la preservación de ecosistemas y recursos naturales.

En suma, a pesar de contar con un marco normativo robusto y compromisos internacionales vinculantes, la agenda ambiental en Uruguay siguió ocupando un lugar periférico durante el período 2020-20205. Más allá del reconocimiento discursivo y del cambio institucional que implicó la creación del MA, no se verificó una jerarquización sustantiva de la política ambiental y persisten desafíos a resolver en materia de gobernanza ambiental.

Contribuciones de los autores: Conceptualización, A.L, A.D, C.Z y C.N.; metodología, A.L, A.D, C.Z y CN; curación de datos y análisis formal, A.L, A.D, C.Z y C.N.; investigación, A.L, A.D, C.Z y CN; redacción: preparación del borrador original, A.L, A.D, C.Z y CN.; redacción: revisión y edición, A.L, A.D, C.Z y CN. Todos los autores han leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

Financiación: esta investigación no recibió financiación externa.

Declaración de disponibilidad de datos: Por motivos de protección de datos, no se publicarán más datos de la investigación que los extractos presentados en este artículo.

Conflictos de intereses: Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Descargo de responsabilidad/Nota del editor:
Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

5.- Referencias.

- Acselrad, H. (2006). Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. En H. Alimonda (Ed.), *Los tormentos de la materia: Aportes para una ecología política latinoamericana* (pp. 195–212). CLACSO.
- Agrawal, A., Brandhorst, S., Jain, M., Liao, C., Pradhan, N., & Solomon, D. (2022). From environmental governance to governance for sustainability. *One Earth*, 5(6), 615–621. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.05.014>
- Agyeman, J., Bullard, R., & Evans, B. (Eds.). (2003). *Just sustainabilities: Development in an unequal world*. MIT Press.
- Alcañiz, I., & Gutiérrez, R. A. (2022). The distributive politics of environmental protection in Latin America and the Caribbean. Cambridge University Press.
- Armitage, D., de Loë, R., & Plummer, R. (2012). Environmental governance and its implications for conservation practice. *Conservation Letters*, 5(4), 245–255. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00238.x>
- Bennett, N. J., & Satterfield, T. (2018). Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*, 11(6), e12600. <https://doi.org/10.1111/conl.12600>
- Compromiso por el País. (2019). *Compromiso por el País*. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1997). República Oriental del Uruguay.
- Contaduría General de la Nación (CGN). (2020). *Presupuesto Nacional 2020–2024. Tomo 1: Resúmenes. Proyecto del Poder Ejecutivo*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-08/Tomo1%20-%20Resumenes%20optimizado%20primera%20parte.pdf>
- Contaduría General de la Nación (CGN). (2024). *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal*. Montevideo, Uruguay.
- De la Mora-De la Mora, G. (2023). Conceptual and analytical diversity of environmental governance in Latin America: A systematic review. *Environmental Management*, 71(4), 847–866. <https://doi.org/10.1007/s00267-022-01739-z>
- Delbono, A., Lizbona, A., & Neme, C. (2022). Informe final del proyecto “Cambio institucional ambiental en Uruguay”. Facultad de Derecho, Universidad de la República. https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2022-12/Informe_proyecto%20Invest%20FDER%202021_Delbono_Lizbona_Neme_31.10.2022_.pdf
- Delbono, A., Lizbona, A., Neme, C., & Zurbriggen, C. (2025). Del rediseño institucional a los límites de la transformación: la política ambiental en Uruguay (2020-2025). En A. Lizbona & A. Milanesi (Coords.), *Uruguay 2020-2025. Estado y políticas públicas durante el gobierno de Luis Lacalle Pou. Reformas, conflictos y continuidades*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529–559.
- Fraser, N. (1998). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation. En *The Tanner Lectures on Human Values* (Vol. 19). University of Utah Press.
- Frente Amplio. (2019). Bases programáticas 2020–2025. Mismos principios. Nuevos sueños. <https://www.gub.uy/corte-electoral/sites/corte-electoral/files/documentos/publicaciones/Programa%20Bde%20Gobierno%20BFrente%20BAmplio.pdf>
- Gudynas, E. (2019). Un Ministerio del Ambiente para Uruguay. *Semanario Voces*. <https://semanariovoces.com/un-ministerio-del-ambiente-para-uruguay-por-eduardo-gudynas/>
- Gudynas, E. (2020). Los riesgos inmediatos del nuevo Ministerio de Ambiente. Montevideo Portal. <https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--Los-riesgos-inmediatos-del-nuevo-Ministerio-de-Ambiente-uc762242>
- Haddad, C. R., Nakić, V., Bergek, A., & Hellsmark, H. (2022). Transformative innovation policy: A systematic review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43, 14–40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.03.002>
- Krishnan, A., & Robele, S. (2024). Anticipatory development foresight: An approach for international and multilateral organizations. *Development Policy Review*, 42(S1), e12778. <https://doi.org/10.1111/dpr.12778>
- Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina: Un campo en construcción. En H. Alimonda (Ed.), *Los tormentos de la materia: Aportes para una ecología política latinoamericana*. CLACSO.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review*

- of Environment and Resources, 31(1), 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Lizbona, A., & Delbono, A. (2024). La crisis hídrica y las paradojas de la gobernanza del agua en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33. <https://doi.org/10.26851/RUCP.33.7>
- Lukes, S. (2004). *Power: A radical view* (2.ª ed.). Palgrave Macmillan.
- Martínez-Alier, J. (2021). El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. *Icaria*. (Obra original publicada en 2004)
- Mazzeo, N., & Steffen, M. (2022). Medio siglo, medio ambiente. *Cuadernos del CLAEH*, 41(116), 233–256. <https://doi.org/10.29192/claeh.41.2.14>
- Mosqueira, E. A. (2023). Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0005052>
- Naciones Unidas (NNUU). (1973). Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>
- Naciones Unidas — COP15. (2022). Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. <https://www.cbd.int/gbf>
- North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (2024). Justicia ambiental: Contexto, retos y estrategias nacionales. OCDE.
- Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 493–535. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.493>
- Partido Nacional. (2019). Lo que los une. Programa de gobierno 2020–2025. <https://www.gub.uy/corte-electoral/sites/corte-electoral/files/documentos/publicaciones/Programa%2Bde%2BGobierno%2B2019%2B-%2BP%2BNacional.pdf>
- Peters, B. G. (2005). Institutional theory in political science: The “new institutionalism”. *Continuum*.
- Schlosberg, D. (2004). Reconceiving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517–540. <https://doi.org/10.1080/0964401042000229025>
- Schlosberg, D. (2007). Defining environmental justice: Theories, movements, and nature. Oxford University Press.
- Schlosberg, D. (2011). Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario. *Ecología Política*, (41), 25–35.
- Schlosberg, D., & Carruthers, D. (2010). Indigenous struggles, environmental justice, and community capabilities. *Global Environmental Politics*, 10(4), 12–35. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00029
- Sharpe, B., Hodgson, A., Leicester, G., Lyon, A., & Fazey, I. (2016). Three horizons: A pathways practice for transformation. *Ecology and Society*, 21(2), artículo 47. <https://doi.org/10.5751/ES-08388-210247>
- Svampa, M. (2019). Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Siglo XXI Editores.
- Termeer, C. J., Dewulf, A., & van Lieshout, M. (2010). Disentangling scale approaches in governance research: Comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and Society*, 15(4), artículo 29. <https://doi.org/10.5751/ES-03798-150429>
- Tönurist, P., & Hanson, A. (2020). Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policymaking. OECD. <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>
- Valla Curbelo, M. F. (2016). Evolución de la institucionalidad ambiental en el Uruguay 1990–2015 [Tesis de Licenciatura en Ciencia Política]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. <http://hdl.handle.net/20.500.12008/8893>
- Zurbriggen, C., Pérez, D., & Mazzeo, N. (2022). Gobernanza ambiental en tiempos turbulentos: retos y encrucijadas en el siglo XXI. *Cuadernos del CLAEH*, 41(116), 181–198. <https://doi.org/10.29192/claeh.41.2.11>