



MEMORIA DE PARTICIPACIÓN  
INSTITUCIONAL EN LA  
ELABORACIÓN DEL

# PROGRAMA NACIONAL CUENCA DEL RÍO NEGRO



Noviembre 2023



Ministerio  
de Vivienda y  
Ordenamiento Territorial

Dirección Nacional  
de Ordenamiento Territorial

## Contenido

<b>I. Presentación.....</b>	<b>5</b>
<b>II. La participación institucional en el Programa.....</b>	<b>6</b>
<b>III. Antecedentes.....</b>	<b>8</b>
<b>Talleres de Región Centro .....</b>	<b>9</b>
<b>Sesiones de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de Región Centro .....</b>	<b>10</b>
<b>IV. Proceso de elaboración del Programa Nacional Cuenca del Río Negro.....</b>	<b>10</b>
<b>Reuniones del Programa Cuenca del Río Negro.....</b>	<b>11</b>
<b>Grupos de Trabajo.....</b>	<b>12</b>
<b>Puesta de Manifiesto.....</b>	<b>13</b>
<b>V. Cifras de la participación institucional .....</b>	<b>14</b>
<b>VI. Próximos pasos .....</b>	<b>20</b>

## **Acrónimos y siglas utilizados**

AGESIC: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

CCS: Comisión de Coordinación y Seguimiento

DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

ILPES-CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

INAU: Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay

INEFOP: Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

MA: Ministerio de Ambiente

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MEVIR: Comisión Nacional Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre

MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería

MINTUR: Ministerio de Turismo

MSP: Ministerio de Salud Pública

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

MVOT: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PNCRN: Programa Nacional Cuenca del Río Negro

PRC: Programa Región Centro

UNASEV: Unidad Nacional de Seguridad vial

UTE: Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

UTEC: Universidad Tecnológica

UTU: Dirección General de Educación Técnico Profesional

# Memoria de participación institucional en la elaboración del Programa Nacional Cuenca del Río Negro

DINOT, noviembre 2023

---

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Negro es un instrumento de planificación supradepartamental previsto en el «artículo 11» de la *Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (Ley 18.308).

## I. Presentación

Esta memoria fue redactada por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y da cuenta del proceso de participación y articulación institucional desarrollado hasta el momento para la elaboración del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Negro (PNCRN); instrumento de planificación supradepartamental previsto en el «artículo 11» de la *Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (Ley 18.308).

El ordenamiento territorial en Uruguay se enmarca en la *Ley 18.308* de 2008, que entre sus principios rectores incluye «la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial» (artículo 5, ítem b). Asimismo, establece entre los derechos territoriales de las personas que «toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial» (artículo 6, ítem b).

Este documento se estructura en seis partes donde se desarrollan las distintas etapas llevadas adelante durante el proceso de elaboración.



## II. La participación institucional en el Programa

Como primer paso para la elaboración de los programas nacionales, el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial da inicio al proceso a través de la conformación de una Comisión de Coordinación y Seguimiento (CCS), según lo establecido en los «artículos 12 y 13» del *Decreto 400/2009*:

Artículo 12 (Elaboración Concertada). Establécese el procedimiento de elaboración concertada a efectos de coordinar y compatibilizar, en una fase temprana de su definición, los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito nacional. A través del procedimiento de elaboración concertada: a) se establecen las orientaciones de carácter indicativo hacia el responsable de la propuesta para su elaboración o adecuación; b) se evalúa la concordancia entre la propuesta a consideración con los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes; c) se identifican y ponderan los principales efectos potenciales de la propuesta sobre la estructura y sistemas territoriales y sobre los diferentes intereses públicos o funciones territoriales presentes.

Artículo 13 (Coordinación y Seguimiento). Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la creación de la Comisión de Coordinación y Seguimiento en forma previa al inicio formal de elaboración de cada instrumento del ámbito nacional. La comisión de coordinación y seguimiento de cada proceso de elaboración concertada de instrumentos del ámbito nacional será coordinada por el director nacional de ordenamiento territorial. Se integrará por los directores nacionales o directores generales de las unidades ejecutoras de los diferentes ministerios y se invitará a miembros de las gerencias de los entes y servicios descentralizados con vinculación a la temática comprendida en el instrumento que se trate. Podrá también requerirse la integración de intendentes de los departamentos relacionados con el proceso en curso.

Para la elaboración del Programa se definió una estrategia de participación institucional en base al ámbito de aplicación (cuenca hidrográfica), a los objetivos específicos y a los ejes temáticos, tomando como premisas:

— **Conformación de un ámbito de participación institucional específico.** Se crea la CCS el 1 de agosto de 2019, con la *Resolución 1.184*. Esta comisión fue retomada en 2021 mediante la *Resolución 715*, la cual definió como implicadas a las siguientes instituciones: MA, MSP, MEC, MINTUR, MIDES, MIEM, MTOP, MGAP, OPP, MEVIR, INAU, ANEP, INEFOP, UTU, UTEC, UTE y ANTEL, quienes designaron dos delegados —titular y alterno— como referentes institucionales en la CCS.

— **Convocatoria amplia y diseño apropiado de instancias.** Se buscó la mayor representación institucional para cubrir los principales temas que hacen al



ordenamiento del territorio y al desarrollo sostenible. Asimismo, se diseñaron diversos tipos de instancias (reuniones, recorridos, talleres, entrevistas) en diferentes modalidades (presencial, virtual) en función de la etapa de elaboración y el contexto. En varias ocasiones se amplió la convocatoria a otras instituciones y actores relevantes más allá del ámbito exclusivo de la CCS.

— **El aprovechamiento de los procesos participativos previos.** El Programa tiene un antecedente directo y próximo en el tiempo que es el Programa Nacional Región Centro aprobado el 25 de octubre de este año (*Decreto 325*). Este programa constituye la primera etapa del PNCRN («artículo 1»). Se tratará en detalle más adelante en este documento.

— **Diagnósticos y acciones acordadas.** La participación, en la elaboración del diagnóstico, en la definición de las líneas estratégicas y de las acciones, ha sido una constante del proceso.

— **Utilización de plataforma de participación ciudadana digital.** La propuesta de participación ciudadana presentada por DINOT fue seleccionada en el marco del *5.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2021-2024*. A partir de ello, el Programa cuenta con un espacio en la Plataforma de Participación Ciudadana Digital impulsada por AGESIC (<https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/>) en la que se comparten documentos y se generan intercambios entre todas las instituciones que componen la CCS; promoviéndose de este modo la transparencia, los datos abiertos, la democratización de la información y el trabajo asincrónico.

— **La documentación y los registros.** La mejora en los registros y documentación posibilita contar con indicadores de participación ajustados a la información disponible. Es así que el Programa sistematiza y procesa datos buscando unificar criterios para el registro de los procesos participativos durante la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

## Esquema del proceso de elaboración del Programa Nacional Cuenca del Río Negro

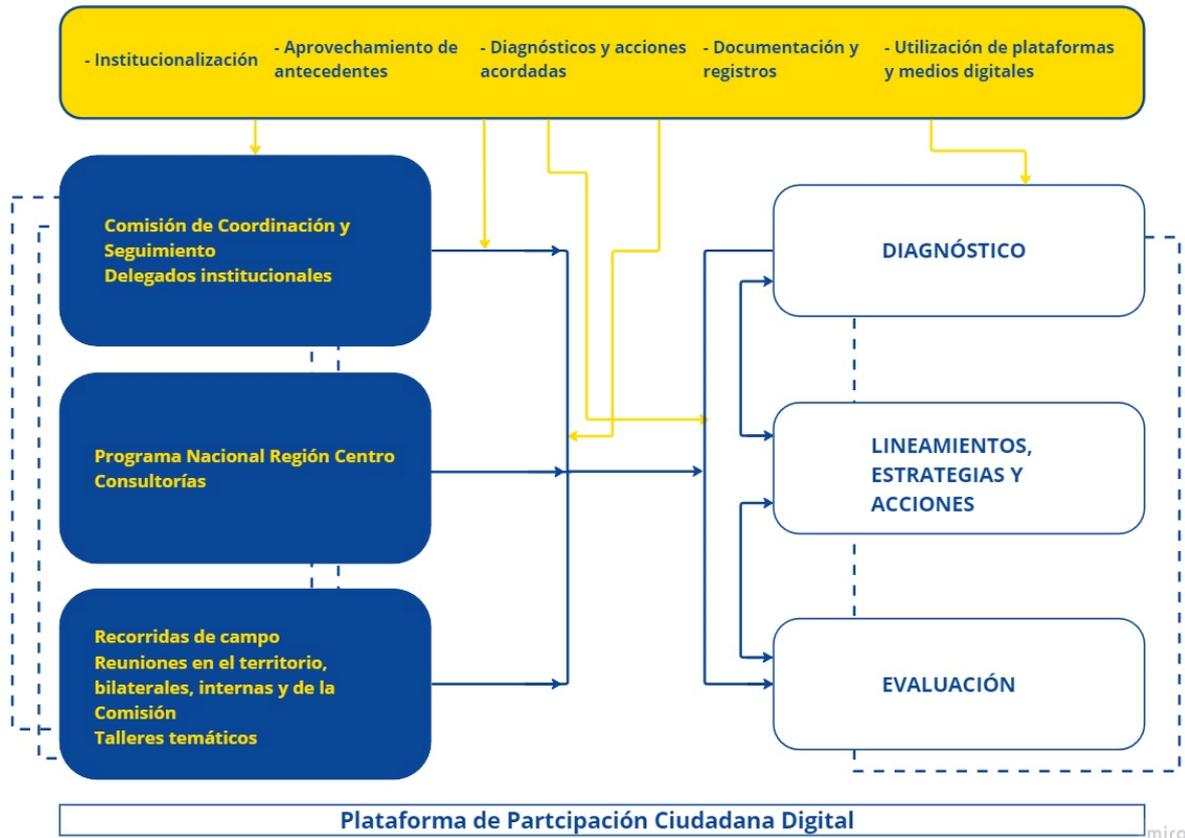


Figura 1: Estrategia de participación institucional del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial  
Fuente: Elaboración propia

### III. Antecedentes

El antecedente inmediato del PNCRN, como ya se mencionó, es el Programa Región Centro (PRC) cuyo inicio fue dado por el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial el 30 de abril de 2019. Para el cual se creó la Comisión de Coordinación y Seguimiento del Programa Región Centro (por *Resolución ministerial 1.184* del MVOTMA del 1 de agosto de 2019).

En el marco del acuerdo ROU-UPM, el proceso de elaboración del PRC partió del estudio del territorio impactado por la implantación del emprendimiento industrial de celulosa y de la identificación de los subsistemas de localidades vinculadas a la cadena forestal, para luego

planificar estratégicamente —en diversas instancias interinstitucionales y multinivel— las acciones a implementar.

Su ámbito de aplicación estaba integrado por las localidades ubicadas en el sur del departamento de Tacuarembó, en el este de Durazno y en el oeste de Cerro Largo; con una superficie aproximada de veinte mil kilómetros cuadrados, comprendiendo los centros poblados y el entorno rural circundante de las localidades de: Durazno, Paso de los Toros, Pueblo Centenario, Carlos Reyles, San Gregorio de Polanco, Clara, Curtina, La Paloma, Blanquillo, Villa del Carmen, Achar, Arévalo y Sarandí del Yi.

El PRC, liderado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el MVOTMA, fue elaborado en conjunto con las instituciones públicas y las intendencias departamentales, contó con el aporte de instituciones privadas y de la sociedad civil a través de intercambios y talleres regionales.

El 21 de agosto de 2019, en Paso de los Toros, se instaló el Grupo Consultivo integrado por diversas instituciones públicas que acompañaron a la CCS en la elaboración del instrumento. Participaron en la instancia treinta y cuatro personas de diversas instituciones como: UTEC, ASSE, Jefatura de Durazno (MI), Municipio de Paso de los Toros, Municipio de Arévalo, intendencias departamentales, juntas departamentales, centros MEC, sindicatos, centros comerciales y una empresa transportista. Las localidades de la región se vieron representadas por: doce personas, que asistieron desde Durazno; once personas, que asistieron desde Paso de los Toros; seis personas, que asistieron desde Tacuarembó; cinco personas, que asistieron desde Montevideo; y tres personas, que asistieron desde Arévalo.

### **Talleres de Región Centro**

En 2019, se realizaron tres talleres para la construcción del programa, en los cuales participaron más de un centenar de personas referentes de juntas locales, municipios, gobiernos departamentales, MIDES, MSP, MVOT, DINOT, MI, MINTUR, MEC, MGAP, ANEP, UTEC, UTU, UDELAR, MEVIR, UNASEV, ASSE, OPP y del Centro Comercial e Industrial de Paso de los Toros. En su mayoría, estas instituciones estuvieron representadas por sus referentes territoriales, locales o departamentales, técnicos y directores de las áreas presentes en la región. Se sumaron a los participantes siete facilitadores (tres por parte de OPP y cuatro por parte de ILPES-CEPAL) alcanzando un total de sesenta y ocho personas. Además, participaron de la instancia el director nacional de ordenamiento territorial, el director de descentralización e inversión pública de OPP, el intendente de Tacuarembó y la prensa local.

Al cierre de la administración de gobierno el instrumento, consensado por todos los ministros, no llegó a obtener la firma presidencial; quedando pendiente así su aprobación definitiva.

### **Sesiones de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de Región Centro**

Pasada la pandemia de Covid-19, se retoma el proceso de elaboración del PRC. La *Resolución Ministerial 715* del 1 de octubre de 2021 convoca y amplía la integración de la CCS y del Grupo Consultivo. Durante el mes de octubre de 2021 se realizan recorridos con visitas y reuniones con alcaldes y otros referentes en varias localidades de la cuenca: Arévalo, Blanquillo, La Paloma, Sarandí del Yi, Paso de los Toros, Villa del Carmen, Curtina, Batoví, Santa Clara, Achar, Centenario, Carlos Reyles, Centenario y Durazno.

Se realizan cinco sesiones de la CCS en las fechas: 26 de octubre, 4 de noviembre, 11 y 26 de noviembre, 3 de diciembre de 2021. El 21 de febrero de 2022, el borrador de decreto es enviado a la dirección general del MVOTMA para su aprobación. El proceso de ajuste de las propuestas se realizó en el marco de una actualización de los compromisos reales que las instituciones podían afrontar. Finalmente, el PRC se aprueba el 25 de octubre de 2023 con el *Decreto 325* del Poder Ejecutivo.

## **IV. Proceso de elaboración del Programa Nacional Cuenca del Río Negro**

En el año 2022, se convoca a la CCS que venía trabajando en el Programa Región Centro y se amplía su integración con la incorporación de las intendencias que faltaban para abarcar toda la cuenca hidrográfica del río Negro. En tal sentido, se inicia el proceso de elaboración del diagnóstico territorial del nuevo ámbito. Para ello, se analizan diversos documentos y estudios existentes, y se recopila información primaria en visitas de campo.

El 28 de octubre del año 2022, se realiza la primera sesión de la CCS del Programa Cuenca del Río Negro. Integran dicha comisión las siguientes instituciones: MA, MEF, MEC, MIDES, MGAP, MIEM, MSP, MTOP, MINTUR, MVOT, OPP, ANEP, ANTEL, ASSE, INAU, INEFOP, MEVIR, OSE, UTEC, UTU, UTEC y las intendencias de Cerro Largo, Durazno, Tacuarembó, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, Rivera y Soriano.

Esta comisión se ha reunido sistemáticamente para trabajar en la elaboración del PNCRN, definiéndose cada una de las acciones a implementar de manera consensuada en diversas instancias de intercambio. A la fecha, se llevaron a cabo cuatro sesiones los días: 28 de octubre y 25 de noviembre de 2022; 17 de marzo y 29 de septiembre de 2023.

### **Reuniones del Programa Cuenca del Río Negro**

En abril del 2022, a los efectos de actualizar el diagnóstico y profundizar el análisis, se realizaron tres encuentros regionales en el territorio con los equipos de las intendencias, en las ciudades de Tacuarembó, Durazno y Río Negro. Estos intercambios donde participaron los integrantes de las nueve intendencias sirvieron para identificar conflictos y desafíos.

Entre marzo y abril de 2023, se llevaron a cabo cinco reuniones bilaterales con instituciones nacionales que integran la CCS: MA, DINA VI, MVOT, MGAP y MINTUR.

Considerando las múltiples dimensiones territoriales, el Programa se estructuró en los siguientes ejes temáticos:

- Desarrollo productivo y económico
- Movilidad, conectividad y transporte
- Turismo, ocio y esparcimiento
- Hábitat y vivienda
- Salud
- Educación

y ejes transversales:

- Fortalecimiento institucional
- Gestión ambiental

Partiendo de dichos ejes, en los meses de mayo y julio de 2023, se realizaron reuniones bilaterales con los nueve gobiernos departamentales de la cuenca para actualizar las principales dificultades territoriales posibles de ser atendidas por el Programa:

21 de abril	Intendencia de Flores
11 de mayo	Intendencia de Cerro Largo

16 de mayo	Intendencia de Florida
16 y 21 de junio	Intendencia de Rivera
21 de junio	Intendencia de Durazno
23 de junio y 4 de julio	Intendencia de Río Negro
23 y 29 de junio	Intendencia de Soriano
28 de junio, 5 y 26 de julio	Intendencia de Tacuarembó
29 de junio	Intendencia de Soriano
26 de julio	Intendencia de Paysandú

Las demandas planteadas por las intendencias se enviaron a las instituciones nacionales con el objetivo de que identificaran las acciones que estaban realizando, que tenían previsto ejecutar o que podrían implementar en forma coordinada para responder a dichas problemáticas.

### **Grupos de Trabajo**

A partir del diagnóstico territorial existente y de las dificultades planteadas por las intendencias, se realizaron seis grupos de trabajo en los cuales se fue elaborando el documento borrador de las acciones del Programa.

Cada grupo de trabajo se integró con los delegados de las instituciones competentes y quienes ellos designaron, según el eje y el interés manifestado en el tema. La conformación y fecha de reunión de los grupos se muestra en el siguiente cuadro.



Figura 2: Conformación de los grupos de trabajo por eje temático  
Fuente: Elaboración propia

En la presentación de cada taller se mostró el avance del proceso de elaboración del instrumento, la síntesis de los acuerdos de los talleres anteriores, los lineamientos del eje correspondiente y los temas a tratar, a los cuales los participantes respondieron con propuestas alineadas a las acciones de su institución. Al final de cada reunión se elaboró un resumen de los acuerdos alcanzados sobre las posibles acciones para solucionar los problemas planteados. La Secretaría Técnica del Programa elaboró, luego de estas instancias y posteriores colaboraciones, un documento de avance que recoge los acuerdos alcanzados con los correspondientes ajustes y que está en condiciones de compartirse con la ciudadanía para nuevos aportes.

### Puesta de Manifiesto

En cumplimiento del «artículo 15» del *Decreto 400/009* se realizará la puesta de manifiesto de dicho documento de avance, sus anexos y gráficos, por un período de sesenta días corridos. La documentación estará disponible en la página web de MVOT y se le dará amplia difusión.

Para recibir aportes de la ciudadanía y realizar su registro digital, la consulta pública utilizará la Plataforma de Participación Ciudadana como mecanismo de participación abierto.

Pasados los sesenta días, los comentarios y sugerencias serán analizados por la CCS del programa, y a partir de lo cual se procederá a la redacción del proyecto de decreto que será

analizado en la quinta sesión de la Comisión a principios del año próximo, y luego será remitido al poder ejecutivo para su aprobación

## Línea de tiempo

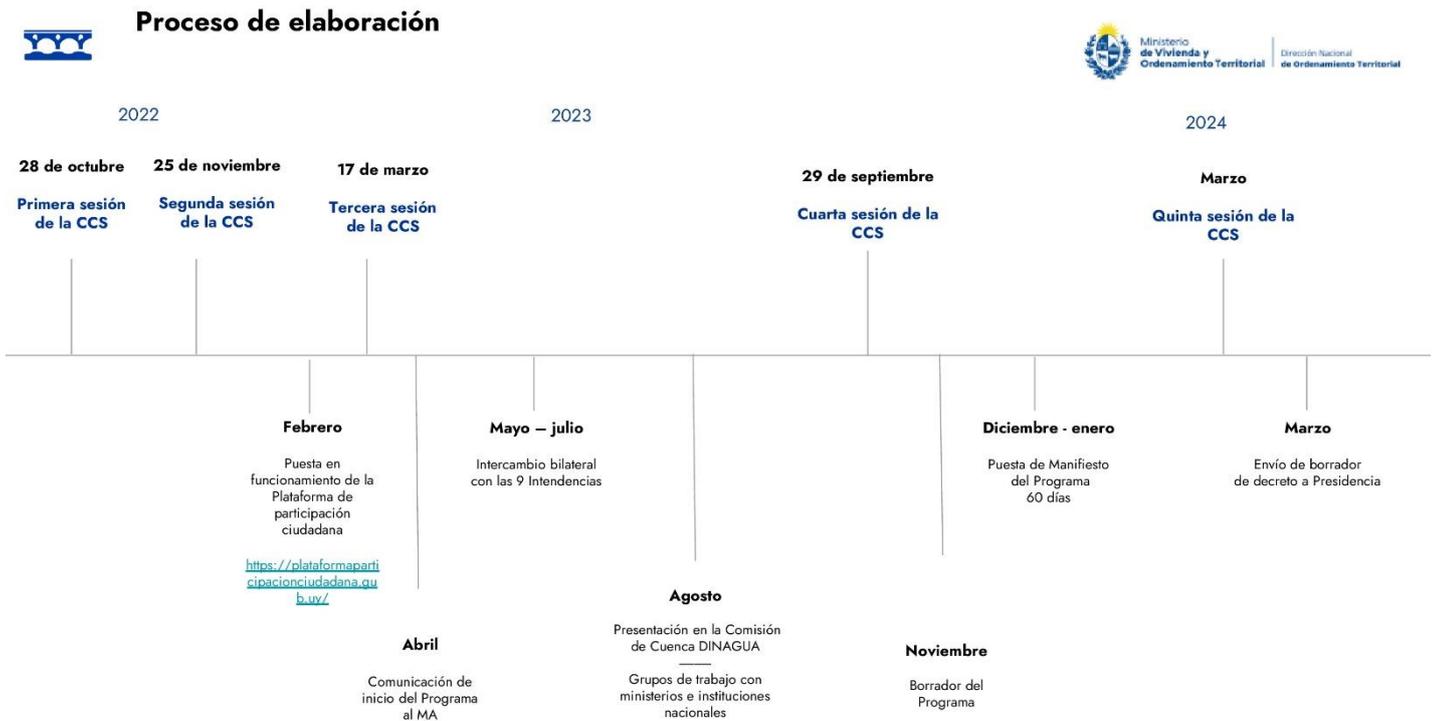


Figura 3: Línea de tiempo del proceso de elaboración del Programa

Fuente: Elaboración propia

## V. Cifras de la participación institucional

A continuación, se presentan algunas cifras que dan cuenta de la participación institucional en las diferentes instancias de intercambio celebradas para la actualización del diagnóstico y la definición de las acciones del PNCRN.

La información surge de diferentes fuentes: actas de las reuniones de la CCS, informe de diagnóstico territorial, reuniones bilaterales, registros de asistencia a los talleres temáticos y sesiones de la CCS.

Se contabilizaron así un total de 123 participantes. La diferencia de participación de mujeres y de hombres es de siete puntos porcentuales a favor de las mujeres.

identidad de género	cantidad	porcentaje
mujer	64	52
varón	55	45
s/d	4	3
Total	123	100

*Note:*

s/d: sin datos

Tabla 1: Distribución de participantes según su identidad de género

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DINOT

En cuanto a los tipos de instancias, se planificaron 37 en total que se distribuyeron en diferentes tipos como expresa la tabla siguiente donde se presenta el número de eventos, cada tipo de instancia y el número de participaciones por instancia. El número total de participaciones es de 322. No es igual al número de participantes ya que algunas personas participaron, como es lógico, en varios eventos de las instancias.

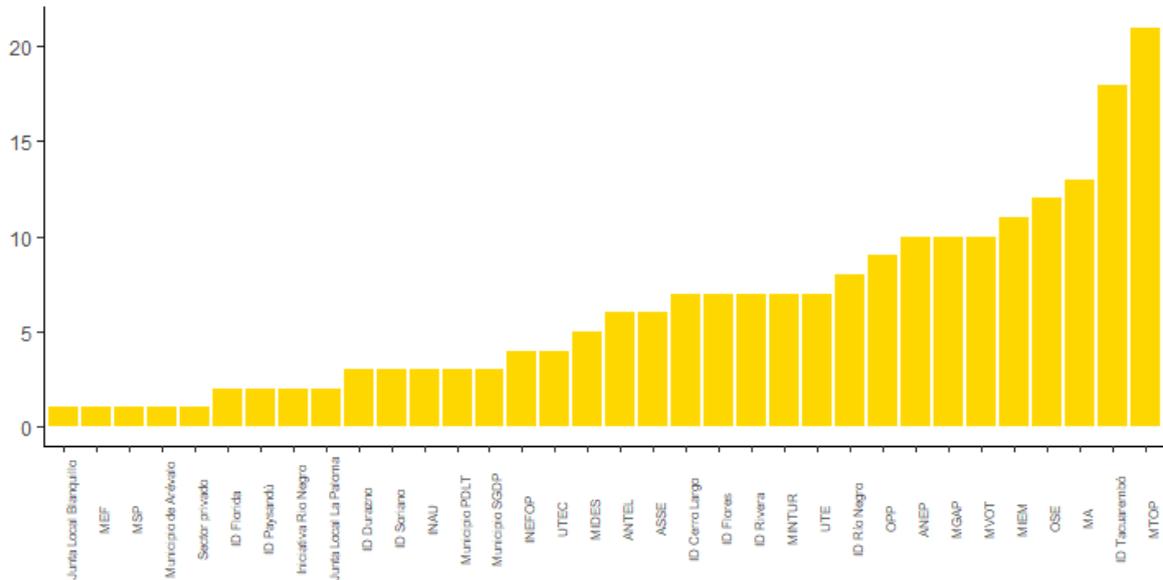
Instancia	participaciones	eventos
Comisión de coordinación y seguimiento	137	4
Taller temático	86	6
Reunión y recorrida	54	7
Intercambio bilateral	45	20
Total	322	37

Tabla 2: Número de participaciones y eventos por tipo de instancia

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DINOT

La convocatoria de las instituciones para la participación en cada etapa considerada respondió a motivos de valoración de la implicancia que tienen en el ordenamiento y

desarrollo sustentable del territorio del ámbito de aplicación del PNCRN, por ello algunas presentan más cantidad de participaciones que otras.

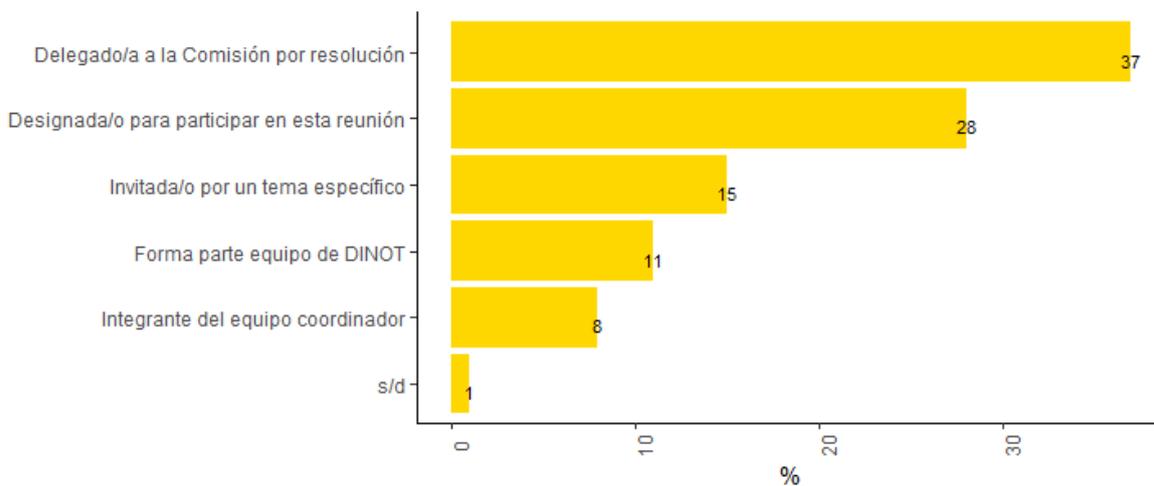


Gráfica 1: Cantidad de participaciones realizadas por las instituciones en todas las instancias

Nota: No se consideraron las participaciones de DINOT

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DINOT

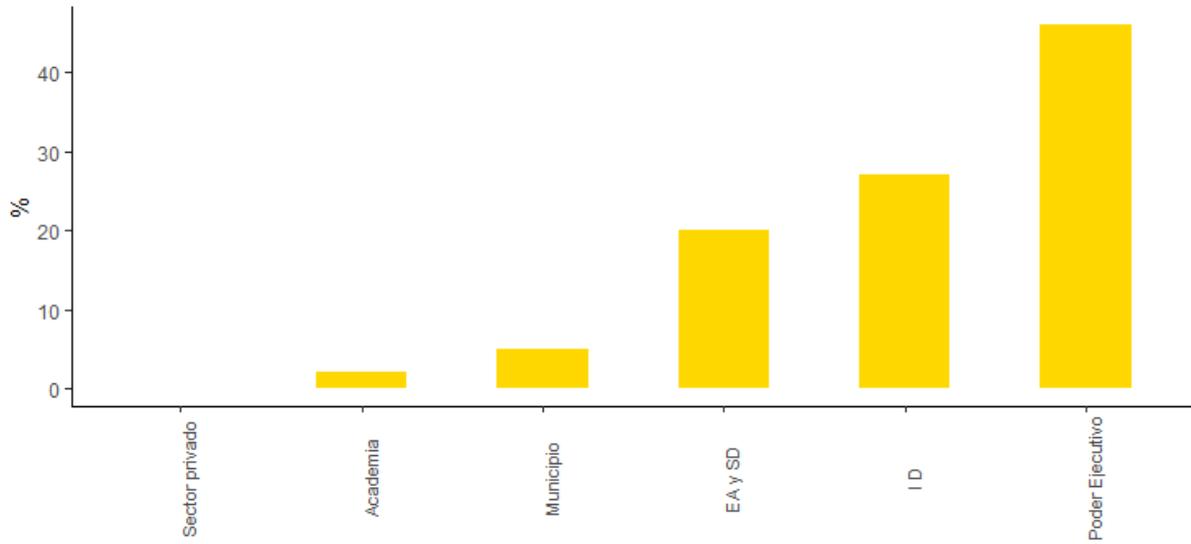
Las personas que participaron en las diferentes instancias excedieron a las que integran la comisión, como se puede observar en la siguiente gráfica.



Gráfica 2: Cantidad de personas según condición de participación

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DINOT

De todas las instituciones que participaron el 49 % pertenecen al Poder Ejecutivo, representado por los diferentes ministerios y sus dependencias, las intendencias departamentales son las instituciones que siguen en representación. Los municipios y la academia, en esta etapa de elaboración, son los sectores menos representados, así como el sector privado.

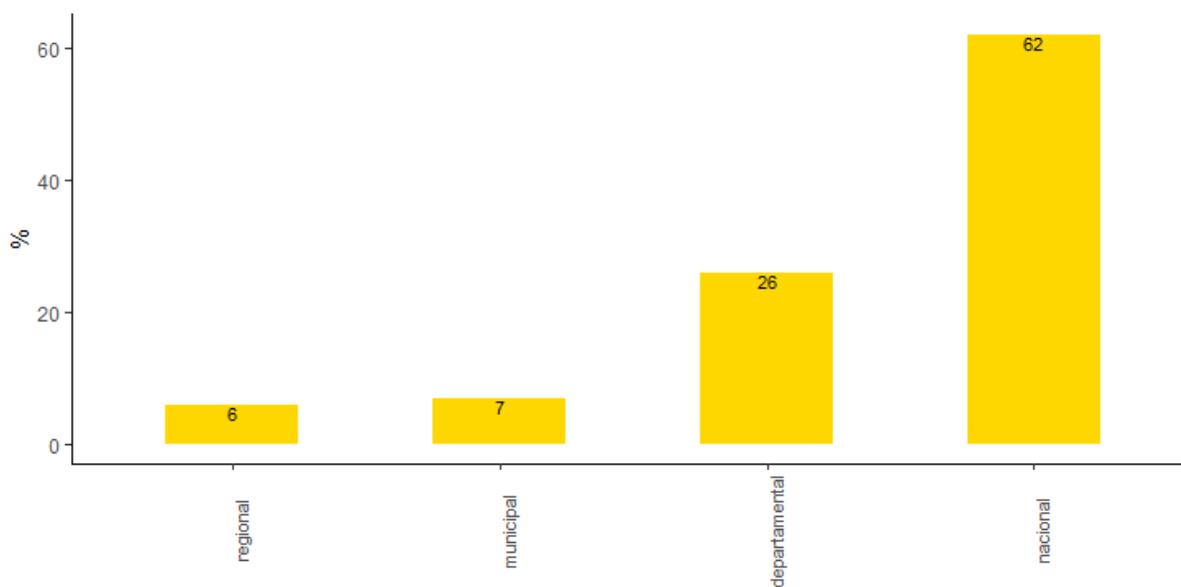


Notas: EA y SD = Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, ID= Intendencias Departamentales.

Gráfica 3: Porcentaje de participaciones según el sector de origen de las instituciones

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DINOT

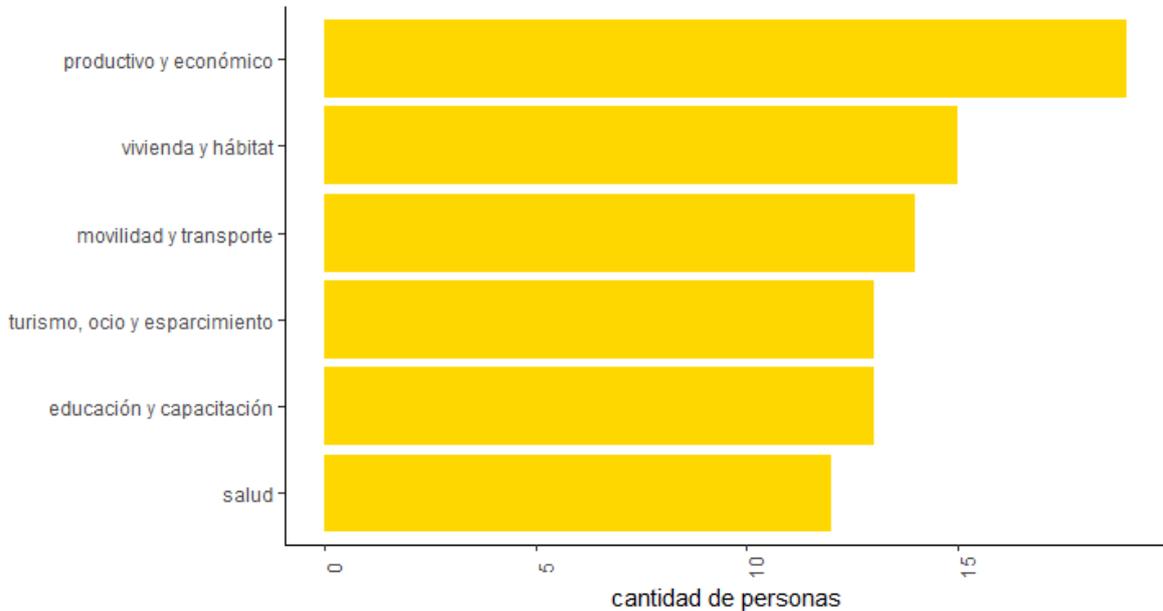
El correlato de la representación de las instituciones según el sector es el nivel donde operan dichas instituciones, siendo el nivel nacional el más representado con el 62 % de las participaciones.



Gráfica 4: Porcentaje de participaciones según el nivel de gobierno correspondiente de las instituciones representadas

Fuente: Elaboración en base a registros DINOT

En cuanto a la participación en los talleres temáticos celebrados, el que contó con mayor participación fue el de desarrollo económico y productivo.



Gráfica 5: Cantidad de participantes en los talleres temáticos por el eje correspondiente

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DINOT

## VI. Próximos pasos

La participación y la articulación institucional son esenciales en el Programa. En este sentido se trazan las siguientes líneas de trabajo emergentes del propio proceso, considerando corto, mediano y largo plazo.

**a) Puesta de manifiesto.** La puesta de manifiesto es una instancia de participación establecida en la *Ley de 18.308* que establece que por un plazo de 30 días mínimo estarán disponibles los documentos de avance —del cual la presente memoria forma parte—, anexos y cartografía de los instrumentos en elaboración, para ser considerados por la ciudadanía con el fin de recibir consultas y aportes.

**b) Evaluación y mejora de procesos de participación.** Se evaluará el uso de la Plataforma de Participación Ciudadana Digital por parte de los delegados a la CCS, de cara a establecer procesos de mejora para futuros desarrollos.



Se profundizará, también, el análisis de otras modalidades de participación digital considerando la extensión territorial del ámbito de aplicación del instrumento.

Se digitalizarán los registros de participación para facilitar la colecta de datos que redundará en una mejora de las estadísticas de participación en ordenamiento territorial.

Se diseñarán, calcularán sus líneas de base y se realizará el seguimiento de indicadores de participación asociados a las acciones del programa.

**c) La participación en las acciones del Programa.** El Programa estableció, dentro de sus acciones, algunas vinculadas a la articulación institucional y a la participación ciudadana. En ese sentido, la CCS liderará, acompañará y realizará el seguimiento correspondiente. A continuación, se presenta el listado de acciones relativas a la participación que incorpora el PNCRN.

- Creación de una plataforma de gestión integrada compuesta por cartografía colaborativa y un repositorio de programas, proyectos y acciones de cada institución en el territorio del Programa.
- Dinamización de ámbitos de implementación de acuerdos binacionales, a través de los organismos competentes.
- Interacción del PNCRN con ámbitos de participación regionales y locales existentes.
- Promoción de conversatorios sobre temas vinculados a proyectos de inversión que impliquen impactos territoriales.
- Generación de ámbitos interinstitucionales (nacional y binacionales) para promover el turismo sostenible, responsable, innovador, de calidad y propiciar sinergias.
- Promoción de mesas de diálogo interinstitucional para proyectar estrategias de desarrollo local para San Gregorio de Polanco y su microrregión, dada su nueva centralidad territorial.
- Promover la difusión de la oferta educativa en la cuenca y generar acuerdos con las universidades para ampliar las actividades de extensión.