



CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN REGIONES REZAGADAS DE AMÉRICA LATINA. UNA MIRADA DESDE EL NORESTE DEL URUGUAY

CLIMATE CHANGE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN LAGGING REGIONS IN LATIN AMERICA. A LOOK FROM THE NORTHEAST OF URUGUAY

Amalia Stuldreher

RESUMEN:

En un contexto de polarización entre los niveles de desarrollo entre la capital y el Interior, el desarrollo sustentable del Uruguay se ve condicionado por la presión creciente sobre los recursos naturales y por el cambio climático. Teniendo en cuenta la situación nacional y el perfil socio-productivo de la región Noreste (departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo), el documento focaliza la problemática del cambio climático desde un enfoque cualitativo, tomando a la gobernanza territorial como marco teórico. Se consideran aquí la dimensión de la articulación entre niveles gubernamentales y la participación de los actores locales, cuya visión constituye un insumo crucial para el diseño de políticas públicas asertivas. En ese marco, se efectúa una caracterización de los actuales desafíos en términos de diseño político-institucional para abordar la problemática. Finalmente, se esbozan algunas perspectivas en materia de desarrollo sustentable y cambio climático para la región Noreste del Uruguay.

PALABRAS CLAVE:

Uruguay – región Noreste - desarrollo sostenible – cambio climático – gobernanza territorial

ABSTRACT:

In a context of polarization between the capital city and the inland areas of the country concerning development level, Uruguay's sustainable development is conditioned by the increasing pressure on natural resources and by climate change. Considering the national situation and the socio-productive profile of the Northeast region (departments of Artigas, Rivera, Tacuarembó and Cerro Largo), the article focuses on the issue of climate change from a qualitative approach and defining the territorial governance approach as theoretical framework. It considers the dimension of articulation between different governmental levels and the participation of local actors, whose vision constitutes a input for assertive public policies. In this context, the article characterizes current challenges in terms of institutional design in order to cope with this issue. Finally, it outlines some perspectives on sustainable development and climate change for the Uruguayan Northeast region.

KEY WORDS:

Uruguay – Northeast region sustainable development – climate change – territorial governance



INTRODUCCIÓN

El análisis del contexto global pone en evidencia que la gobernanza multilateral actual no ha sido capaz de dar respuesta eficaz al desafío de lograr una mayor coherencia entre las condiciones que resultan de los mecanismos y foros globales existentes y las necesidades reales de los países de América Latina y el Caribe (ALC) (CEPAL, 2011: 234), lo que es particularmente evidente en materia de desarrollo sustentable. Por otra parte, el análisis del tratamiento a nivel gubernamental de las cuestiones medioambientales en los países de ALC proporciona claves para interpretar las dificultades particulares a la hora de consensuar posiciones conjuntas como base de su proyección externa. En materia de cambio climático, actualmente la región se ve confrontada con la paradoja de una asimetría fundamental: pese a que ALC ha tenido una contribución históricamente menor en comparación con otras regiones del mundo, por otra parte, es particularmente vulnerable a sus efectos y estará involucrada necesariamente en la búsqueda de soluciones (CEPAL, 2014: 9).

Sin embargo, en este tema clave, los países de la región no se presentan a las negociaciones internacionales en forma articulada. Por el contrario, la impresión generalizada es que dado que los impactos de dicha problemática en la región son muy variados, las propuestas efectuadas por algunos países carecen de coordinación y son resultado más bien de sus intereses específicos, lo que determina diferentes prioridades y diversidad de agendas (Fuentes-Bracamontes, 2011). Al mismo tiempo, también al interior de los Estados se constatan dificultades de coordinación e integración a la hora de diseñar estrategias de respuesta a los desafíos del cambio climático. En numerosos casos resulta evidente la existencia de una brecha entre el nivel nacional y el nivel local y regional, impregnados por lógicas de acción distintas como producto de la diversa evolución económico-productiva y socio-cultural.

Dicha brecha es particularmente relevante en el contexto de crecimiento económico de ALC en los últimos años, lo que junto a la mejora de las condiciones económicas y sociales también ha conllevado efectos colaterales negativos, tales como una mayor contaminación atmosférica en las áreas urbanas y un deterioro significativo de activos naturales como los recursos naturales no renovables, el agua y los bosques nativos.



La región registra así economías y sociedades con una alta vulnerabilidad ante cualquier tipo de impactos negativos como los de orden climático. Por otra parte, las matrices productivas y de consumos aún proclives a altas emisiones de carbono. Todo ello podría condicionar las propias bases del dinamismo económico actual (CEPAL, 2014: 7).

Por su parte, el Uruguay constituye un caso arquetípico de polarización entre la capital y el Interior en lo relativo a los procesos de desarrollo. Esto determina capacidades diferentes de respuesta frente a desafíos globales como el cambio climático, que, sin embargo, sólo pueden ser abordados desde la lógica de la complementación para poder aspirar a algún nivel de éxito. En ese sentido, el presente trabajo se remite a la discusión teórica de la gobernanza, particularmente, de la gobernanza territorial. La elección de dicho marco de abordaje se remite también a experiencias de implementación concreta de numerosos proyectos de desarrollo económico local (DEL) que permiten aseverar que el cambio climático tiene repercusiones directas sobre los modelos de producción y consumo prevaletentes en los territorios, así como sobre la función pública local. Ante la ausencia de políticas nacionales, en muchos casos es a nivel del territorio donde se observan mayores avances en la adaptación al cambio climático.

Es evidente que para Uruguay las dimensiones del desafío no son menores. Como señala un estudio de la CEPAL, el reto de adaptarse a las nuevas condiciones climáticas y a la vez participar en una estrategia de mitigación, implica costos socio-económicos de tal magnitud que convierten al cambio climático en un factor condicionante crucial en lo relativo a las características y opciones de desarrollo económico para el país en las próximas décadas (CEPAL, 2010: 9). A su vez, el desarrollo sustentable del país¹ se ve condicionado por la presión creciente sobre los recursos naturales y por el cambio climático: todo ello aumenta la incertidumbre y los

¹ La definición de desarrollo sostenible para Uruguay fue consensuada en una instancia interinstitucional, basada en el cuerpo normativo uruguayo coincidente con el Informe Brundtland: "Desarrollo sostenible es aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Esto significa reconocer que la distribución equitativa del uso del territorio, del patrimonio cultural, el uso y conservación de los recursos ambientales, el desarrollo económico, la calidad de vida y la equidad social, son aspectos interdependientes para el desarrollo nacional. Esto requiere políticas públicas integrales, planificadoras, descentralizadas y participativas" (MVOTMA, 2010: 23).



riesgos, en particular para las poblaciones de menores recursos y para los sectores caracterizados por una mayor vulnerabilidad (López Salgado, 2009: 3).

El presente trabajo procura una aproximación a los desafíos que implica el cambio climático en términos de desarrollo sustentable para la región Noreste en lo relativo a aspectos del diseño político-institucional, a partir de los aportes teóricos de la gobernanza territorial. En particular, se tematizan la *dimensión de la articulación* entre los diferentes niveles de gobierno, así como la *dimensión de la participación* de los actores locales, donde resulta clave la visión de los referentes departamentales de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, ya que constituyen insumos clave cruciales para el diseño de estrategias y políticas públicas asertivas. De acuerdo con este cometido, en la primera sección se efectúa una breve presentación del marco teórico. A fin de enmarcar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, en la segunda sección se tematiza la situación a nivel nacional. La tercera sección, considera la estructura político-administrativa, así como el perfil económico-productivo y de desarrollo humano a nivel departamental en la región analizada. A fin de abordar la dimensión de la participación, en la cuarta sección, se caracterizan los desafíos que en términos de cambio climático han sido identificados por los actores en el territorio. A modo de conclusión, en las consideraciones finales se esbozan algunas perspectivas en materia de desarrollo sustentable y cambio climático en la región Noreste.

Más allá de la revisión bibliográfica y de estadísticas e indicadores, cuando se encuentran disponibles, este trabajo adopta un enfoque cualitativo que metodológicamente descansa en el análisis secundario de los cuestionarios-encuestas enviados entre septiembre y noviembre de 2009 por el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) a los representantes de los gobiernos departamentales encargados de la temática. También se toman como insumos los aportes e intercambios de los actores locales convocados al Taller Interdepartamental de Respuesta al Cambio Climático,² realizado el 3 de octubre de 2011 en Tacuarembó,

² Los Talleres Interdepartamentales de Respuesta al Cambio Climático se efectuaron a iniciativa del SNRCC y fueron realizados con el apoyo del Proyecto "Vulnerabilidad y sostenibilidad ambiental a nivel de territorio" del PNUD Proyecto K y del Proyecto "Diagnóstico y Formulación de la línea de Provisión de Bienes Públicos - Fortalecimiento Institucional del SNRCC" de la AECID. Como antecedente a dichos Talleres deben mencionarse los Talleres de enfoque territorial de 2009 denominados TACC (*Territorial*



registrados a través de la observación participante en dicha instancia. Finalmente, entre marzo y septiembre de 2012 se entrevistó y consultó a los referentes departamentales en carácter de informantes calificados a fin de actualizar la información disponible, lo que se repitió en octubre de 2013 y en mayo de 2015.

1. MARCO TEÓRICO: LOS APORTES DESDE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

La revisión teórica del concepto de gobernanza permite diferenciar diversos modelos interpretativos: originalmente, el enfoque partía de la economía institucional y de la regulación, estuvo fuertemente asociado con el mercado y apuntó a optimizar los procesos de regulación e intervención pública, así como a favorecer la toma de decisiones del resto de los actores sociales. Posteriormente, el concepto evoluciona en el ámbito de la ciencia política y la administración, enfocando formas relacionales organizadas en lógica horizontal: se procura aquí una gestión de tenor más inclusivo y de asunción de responsabilidades por parte de los agentes sociales, en contraposición a los modelos más tradicionales-burocráticos y de imposición. Dada su connotación polisémica, el concepto de gobernanza fue asumido por corrientes teóricas tan diversas como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el nuevo institucionalismo o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Farinós Dasi: 2008: 12 y ss.). Sin embargo, es a partir de la re-territorialización del rol del Estado y de los diversos actores que se produce una re-significación del concepto de la gobernanza, coincidiendo con una nueva interpretación del territorio. Así, desde fines de los años 70, desde el ámbito de las ciencias sociales, se fueron esbozando un conjunto de teorías que sitúan al territorio³ como factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010: 4 y ss.).

Especialmente interesante resulta aquí la recuperación de la noción de territorio y de la territorialidad que ya no se concibe como mero resultado del comportamiento humano sobre un espacio geográfico, sino como proceso de construcción de tal

Approach to Climate Change) Uruguay, relativos a desarrollo local resiliente a cambio climático y de bajas emisiones de carbono, realizados en Canelones, Montevideo y San José, al que fueron también invitados referentes de otros departamentos para interiorizarse del método de trabajo.

³ Para una consideración del concepto de territorio en distintas disciplinas véase: Magri (2011).



comportamiento (Raffestin, 1999; Farinós Dasi, 2008). Destaca aquí la noción de territorio como espacio de construcción social y política, así como instancia organizadora del desarrollo. El territorio deviene así en una propuesta que aprovecha y hace uso de espacios y de procesos de construcción social, económica, cultural e institucional. Según esta concepción, no existe territorio sin acuerdo institucional y sin proyecto compartido, condición necesaria de la gobernanza local (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009: 5-6). Acorde a esta evolución conceptual, el territorio pasa en las últimas décadas a ser visto ya no como *objeto* de atención pública, sino como *sujeto* de acción (Magri, 2011: 77).

Consecuentemente, el concepto de gobernanza adquirió progresiva importancia en el ámbito de las ciencias sociales, donde, por un lado, se enfatizó su carácter democrático, al incluir mecanismos de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil. En ese sentido, Mayntz (2000) subraya la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. Por otra parte, es relevante atender la particular relación entre gobierno y gobernanza, ya que en el concepto de gobernanza subyace la idea del cambio en la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. Si por gobierno se entiende la presencia del poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas con vínculos burocráticos entre sí, la gobernanza implica un sistema de relaciones más amplio que abarca otros actores no tradicionales del ámbito político, por lo que conlleva un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós Dasi: 12 y ss.).

Por ello, se considera a la gobernanza como el marco donde podrían surgir y ser aplicadas formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, respaldadas por multiplicidad de actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y asumen su parte para la consecución de los mismos, todo lo cual implicaría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en el territorio. En ese contexto, la participación adquiere una relevancia crucial. Se asume, sin embargo, que el territorio antes que una síntesis equilibrada de los actores puede constituir un espacio de conflicto y competencia que refleja fortalezas y debilidades de los actores y sus proyectos. Por ende, es relevante atender las relaciones de poder entre ellos así como los espacios



participativos y de concertación (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009: 9).

Por otra parte, surge la necesidad de la debida articulación entre niveles de gobierno, para lograr generar políticas públicas que se adapten al territorio y a la inversa, a través del principio de subsidiaridad activa (Farinós, 2008: 20 y ss.). Como señala Farinós, la gobernanza se identifica entonces no como un simple instrumento jurídico de reparto de competencias entre niveles de gobierno, sino como sistema de acción política encaminado a favorecer y coordinar la participación en el desarrollo territorial sostenible de múltiples actores y niveles de gobierno.

De cara a la problemática planteada en este trabajo, la gobernanza asociada al territorio parece ofrecer un marco interpretativo válido, dado el desafío de la articulación de los diferentes niveles de gobierno (fundamentalmente nacional y departamental, así como eventualmente el nivel internacional/global, el que no es abordado en este análisis). Al mismo tiempo, el enfoque de la gobernanza territorial toma explícitamente en cuenta la necesaria inclusión de actores que van más allá del formato tradicional del proceso político. Partiendo de este marco, puede entonces plantearse, por un lado, el interrogante acerca de los eventuales avances en términos de la articulación nacional-departamental de cara a la concepción e implementación de estrategias y/o políticas públicas relativas al cambio climático en la región considerada. También cabe el interrogante acerca de la inclusión real de la visión de los actores político-institucionales, así como de la sociedad civil en el abordaje de la problemática, dado el peso específico de dichos aportes al momento de diseñar e implementar dichas políticas o estrategias.

En este marco, el *marco institucional* emerge como un factor clave para permitir no solamente el diseño de políticas con participación de agencias gubernamentales y actores sociales, sino también para coordinar las acciones entre gobiernos, sector privado y sociedad civil, atendiendo la complejidad y heterogeneidad de los escenarios posibles para las actividades regionales afectadas por el cambio climático.

2. LA DIMENSIÓN DE ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES GUBERNAMENTALES: LA SITUACIÓN A NIVEL NACIONAL



A fin de enmarcar la articulación del nivel nacional con el nivel departamental, es necesario caracterizar brevemente la situación de ambos. Así, en lo que respecta al marco jurídico nacional, puede señalarse que Uruguay asumió tempranamente algunos compromisos en materia de cambio climático: en 1994, ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) a través de la Ley 16.517 y, en 2001, el Protocolo de Kyoto, a través de la Ley 17.279. En consecuencia, se creó la Unidad de Cambio Climático (UCC) y se presentaron las Comunicaciones Nacionales y los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para los años 1990, 1994, 1998, 2000 y 2002. En mayo de 2009, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo, se creó el SNRCC, encabezado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y al que se sumaron los Ministerios de Relaciones Exteriores (MRE), de Defensa (MD), de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Salud Pública (MSP), de Turismo y Deporte (MTD), así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Sistema Nacional de Emergencias (SNE) y el Congreso de Intendentes (CI), los que se nuclean en el Grupo de Coordinación del SNRCC. Resulta aquí evidente que las respuestas articuladas desde las instancias normativas y de gestión han partido primordialmente desde el nivel nacional, lo que se condice con la fuerte tradición centralista del Uruguay.

También los estudios acerca de las implicancias del fenómeno han partido mayoritariamente desde las instancias nacionales, aunque a causa de las especificidades de sus impactos, algunas regiones como las zonas costeras y algunos sectores productivos (en particular, los relativos a las actividades agropecuarias) han sido focalizados con mayor intensidad⁴. Diferentes estudios han tematizado también las implicancias del cambio climático para Uruguay dentro del contexto latinoamericano en términos de negociación internacional, así como en el marco del proceso de integración en torno al MERCOSUR, con énfasis particular en cuestiones relativas a la energía (Honty, 2011).

⁴ Por ejemplo, el Sistema de Indicadores de desarrollo sostenible presentado en 2010 pone a disposición información a diferentes niveles territoriales, con indicadores especiales para el espacio costero uruguayo, que concentra el 70 % de la población y el genera el 70 % del PBI nacional, aunque sólo alberga al 5,03 % de la población del país. Adicionalmente se presenta informaciones por departamentos, para lo que se han realizado procesamiento especial de los datos a nivel departamental (Índice de desarrollo humano – IDH, vertidos industriales por departamento, especies exóticas e invasoras, etc.) (MVOTMA, 2010: 27).



En términos generales, dadas la extensión y la evolución histórico-productiva del Uruguay, asociada a un perfil netamente agropecuario y con escaso desarrollo industrial, se considera que la contribución del país al cambio climático es poco significativa en términos comparativos internacionales. Por el contrario, los impactos del fenómeno se han hecho evidentes en todo el territorio nacional desde hace algunos años. Así, el estudio de la CEPAL (2010) sobre la economía del cambio climático en Uruguay, que procesó la información histórica disponible de los últimos 45 años, señala que, durante dicho período, la temperatura subió 0,5°C, junto con un incremento de las precipitaciones de un 33%. Los datos recolectados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) registran además un aumento del nivel medio del mar de unos 11 cm durante el último siglo. Por su lado, el estudio elaborado por Caffera y colaboradores (2005) en cooperación con la Unidad de Cambio Climático de la DINAMA prevé tasas de calentamiento con variaciones de 0,3°C a 0,5°C para la década de 2020 y desde 1,0°C a 2,5°C para 2050, así como aumento en el nivel del mar de entre dos y diez centímetros por década.

A nivel económico, las estimaciones del estudio de la CEPAL de 2010 respecto a los posibles efectos a largo plazo (horizonte 2100), se basan en distintos escenarios climáticos (A2 y B2) definidos por el IPCC. Asimismo, se consideran escenarios socioeconómicos diversos para el año 2100, elaborados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para la Estrategia Uruguay III Siglo (OPP, 2009), diferenciándose una hipótesis de mayor dinamismo económico con mayor uso de los recursos naturales y una hipótesis de menor dinamismo económico con mayor cuidado de dichos recursos (CEPAL, 2010)⁵.

⁵ Los resultados sectoriales extrapolados a toda la economía permitieron una estimación del impacto total del cambio climático, que rondaría los 3.700 millones de dólares a precios 2008 (equivalente al 10 % del PBI uruguayo en 2008) y en cifras acumuladas desde la actualidad hasta el 2050 actualizadas a una tasa del 4 % anual. En el escenario más adverso el costo podría elevarse a unos 20.000 millones de dólares, con una tasa de descuento de sólo 0,5%. Pero si se acumularan los impactos hasta el 2100 (descontados a la primera tasa), los costos llegarían a los 11.000 millones de dólares. Por su parte, los costos de las medidas de adaptación que el país ha propuesto se elevan a algo más del 8 % del PBI de 2008, descontadas al 4 % anual, abarcando sólo algunos sectores y limitándose en una primera instancia a la generación de conocimiento. Los costos de las medidas de mitigación ascenderían al 13 % del PBI de 2008, a una tasa de descuento del 4 % anual, y podrían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 35 % hasta 2100 (CEPAL, 2010).



Estudios más recientes de la CEPAL (2014) señalan que a partir del modelo PRECIS y los escenarios del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales del Brasil (INPE) que en el escenario A2, la temperatura en el país subirá más de 3°C a fin de siglo. Si se impusiera el escenario, B2 dicho aumento será algo menor, acompañado por un escaso incremento de las precipitaciones y mayor variabilidad.

Pese a las limitaciones propias de este tipo de estudios, los resultados de los trabajos mencionados señalan que las principales consecuencias del cambio climático para el país serán una mayor frecuencia e intensidad de los eventos extremos, lo que implicará fuertes costos. También incidirá el aumento de los costos de la energía a causa de la mayor demanda causada por el calentamiento global y la necesidad de recurrir a formas de energía más caras. Por otra parte, el aumento del nivel medio del mar impactará en las infraestructuras costeras y el turismo. Asimismo, se verán afectadas la biodiversidad terrestre y marítima. Sin embargo, se darían algunos beneficios como el aumento del rendimiento de ciertos cultivos y de la producción pecuaria, dado el aumento de la temperatura.

Desde su perspectiva, los estudios sectoriales disponibles focalizan el impacto del fenómeno en particular para las actividades agropecuarias (Giménez et al., 2008; 2009a; 2009b). Por su parte, el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA) desarrolló un Sistema de Información para la gestión de riesgos climáticos⁶. A nivel de territorio nacional, cabe mencionar la innovación que significó el desarrollo de Indicadores Territoriales para el SNRCC, que permiten actividades de monitoreo y evaluación de procesos territoriales (MVOTMA, 2010).

Por los efectos directos del cambio climático, las zonas costeras han sido objeto de diversos estudios, así como de medidas concretas tales como el Proyecto de medidas piloto de adaptación al cambio climático en áreas costeras⁷. Sin embargo, se constata

⁶ Dicho sistema permite el monitoreo del estado de las pasturas y cultivos, la estimación de agua en el suelo a nivel de país, establecer el índice de bienestar hídrico de la vegetación, determinar las condiciones favorables para el desarrollo de enfermedades y plagas, difundir información de perspectivas climáticas de corto y mediano plazo, estimar la ocurrencia de heladas, así como disponer de información climática histórica y actual en tiempo casi real.

⁷ Dicho Proyecto elaboró, por ejemplo, la publicación "Cambio climático y Turismo. Medidas de Adaptación y Mitigación". También se trabajó con el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA), con quien se re-editó la publicación "Librillo de nubes y estado del mar", a fin de promover la navegación segura.



que áreas rezagadas del Interior del país, tales como la región Noreste, no han sido focalizadas con la misma intensidad, pese a las eventuales implicancias del cambio climático sobre sus actividades económico-productivas (eminentemente agropecuarias) y las consecuencias en términos de posibilidades de desarrollo integral.

3. SITUACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL: ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, PERFIL ECONÓMICO-PRODUCTIVO Y DESARROLLO HUMANO

Yendo al nivel departamental, en relación con los arreglos político-institucionales vigentes, debe mencionarse como punto de partida el mandato constitucional que asigna a las Intendencias departamentales una responsabilidad específica en la promoción del desarrollo. De esta forma, el Art. 50 de la Constitución Nacional en su parte final estipula que el Estado impulsará políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general. Asimismo, puede mencionarse la Ley 9515 en los Art. 35 y 36, donde se definen las competencias de los gobiernos departamentales. Por otra parte, en el actual proceso de diseño de las directrices departamentales de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo sostenible en el marco de la Ley 18.308, el nivel departamental parece recuperar un protagonismo particular en estas materias.

Del corpus jurídico vigente puede inferirse la competencia de las Intendencias departamentales respecto a la promoción del desarrollo sustentable y el abordaje del cambio climático, en complementación con los esfuerzos a nivel nacional. Por otra parte, en lo que hace a la estructura político-administrativa de las Intendencias se constata que no existe un modelo único en el cual se enmarquen las políticas e iniciativas relativas al desarrollo⁸. Consecuentemente, tampoco se dispone de una estructura unívoca que aborde la problemática del cambio climático, sino que más bien existe flexibilidad en ese sentido, en consonancia con la autonomía de las

⁸ Así, en la actualidad el departamento de Artigas, la Intendencia cuenta con una Dirección de Medio Ambiente, así como con una Oficina de Desarrollo/Unidad de Planificación, a cargo de un Director. En el departamento de Cerro Largo, se cuenta con una Dirección de Medio Ambiente y una Unidad Técnica de Desarrollo. En el departamento de Rivera se cuenta con una Dirección General de Promoción y Desarrollo, así como una Dirección General de Salubridad, Higiene y Medio Ambiente. Finalmente, el departamento de Tacuarembó cuenta con una Dirección de Programas de Desarrollo y Medioambiente (PRODEMA).



Intendencias.

Esto se puso de evidencia, por ejemplo, cuando en 2009 el SNRCC llevó adelante un proceso de consulta e involucramiento de los actores locales a través de una encuesta cerrada y semi-estructurada, dirigida a los responsables del tema cambio climático dentro de los gobiernos departamentales. Cada Intendencia definió la forma de participar, designando a los funcionarios que consideraba más idóneos para la tarea. Dicha decisión puede ser un indicador del anclaje de la problemática del cambio climático dentro de la respectiva estructura departamental y la eventual transversalidad que se asigna al fenómeno. Dada la libertad en cuanto a la forma de responder el cuestionario, el rango y cantidad de los funcionarios consultados varió ampliamente⁹.

En lo que hace al contexto territorial de los departamentos aquí analizados, diversos estudios coinciden en señalar la problemática propia de la región Noreste del país. Diversos análisis ponen de manifiesto el retraso relativo en términos económicos, sociales y culturales, lo que a su vez incide en la generación de oportunidades productivas, la dinámica demográfica y la especificidad de sus problemas socio-económicos (Grupo de Desarrollo Local, 2010; Rodríguez Miranda et al, 2010: 8, Troncoso, 2009).

En términos económico-productivos los departamentos de Tacuarembó y Rivera históricamente se caracterizaron por una escasa diversificación, destacando la actividad primaria (ganadería extensiva, forestaciones, arroz), así como algunas industrias vinculadas a la fase primaria (frigorífico, arroceras, aserraderos, así, como fábricas de contrachapados y tableros MDF instaladas en los últimos años). También juega un rol importante el sector de comercio, donde se manifiesta la cercanía de la frontera con Brasil (Barrenechea y Troncoso, 2005; Barrenechea et al., 2008a; 2008b; Barrenechea et al., 2012).

⁹Así, en el departamento de Artigas el encargado de responder fue el Coordinador Departamental de Emergencias, consultando al equipo técnico interinstitucional del CECOED (Centro de Coordinación de Emergencias Departamentales), que está ligado al SNRCC y al (SINAE) Sistema Nacional de Emergencias. Por el departamento de Cerro Largo respondió el encargado de Medio Ambiente, sin especificar si para responder la encuesta consultó a otros funcionarios. Por el departamento de Rivera respondió una asesora del Intendente, que consultó a la Secretaría General, a la Dirección General de Obras y a la Dirección General de Medio Ambiente. Finalmente, por el departamento de Tacuarembó respondió la encargada de la Dirección de Medio Ambiente, que no consultó con otros funcionarios.



También el departamento de Cerro Largo se caracteriza por una alta participación del sector primario, que resulta muy superior al promedio del Interior: destacan aquí rubros como la ganadería vacuna y ovina, el arroz, la forestación y la lechería en menor medida. A futuro, se prevé un fuerte crecimiento del sector forestal, a la vez que se espera un fuerte crecimiento de la agricultura de secano (soja y trigo) de la mano de inversiones de capitales extranjero. La red de servicios local abarca el comercio fronterizo, el transporte, los servicios básicos a la población y a los sectores productivos (Rodríguez Miranda et al., 2010: 28 y ss.; Barrenechea et al., 2008c).

Ocupando el último puesto nacional en términos de generación de riqueza (con una participación del 1,5 % del total del PBI nacional - dato 2006) y en términos de ingresos de los hogares, el departamento de Artigas presenta serios problemas de pobreza. Así, la ciudad de Artigas y su área de influencia presentan actividades económicas con escaso grado de derrame en otros rubros económicos. Pueden mencionarse aquí el sector agropecuario, la minería extractiva y rubros de servicios con escaso dinamismo, salvo el rubro de *free shops*. Las actividades industriales cuentan con escasa representación, a excepción de algunos molinos. Por su parte, en la zona en torno a Bella Unión destacan la caña de azúcar y el ingenio azucarero, a lo que se suman la horticultura, la ganadería y el arroz, así como algunos servicios (Uruguay Integra, 2011; Rodríguez Miranda et al., 2010: 26 y ss.; Barrenechea et al., 2008d).

Desde el punto de vista poblacional, para el departamento de Tacuarembó, el censo de 2011 registró 89.993 habitantes, así como 103.447 en el departamento de Rivera. En el departamento de Artigas en 2011 fueron registradas 73.162 personas, mientras que en Cerro Largo en 2011 se censaron 84.555 habitantes. Esto implica que la región Noreste representa el 10,8 % de la población del Uruguay. Por otra parte, según los índices de desarrollo humano (IDH) elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) los cuatro departamentos aquí considerados presentaban en la última medición (2008) una situación claramente desfavorable dentro del ranking de los diecinueve departamentos del Uruguay: mientras que Tacuarembó ocupaba el puesto 16, Rivera lo seguía en el 17, con la posición 18 para Cerro Largo y la 19 para Artigas.



4. LA DIMENSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN: LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES LOCALES

Para avanzar en el análisis propuesto, debe recordarse que la Declaración de Río de 1992 subrayó expresamente la necesidad de reconocer el rol fundamental de las comunidades locales en el ordenamiento del medio ambiente y en la promoción del desarrollo sostenible debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. La Declaración postulaba explícitamente que los Estados debían reconocer y apoyar debidamente la identidad, cultura e intereses de dichas comunidades, facilitando su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. En lo que hace al Uruguay, puede decirse que en el país existe una comprensión creciente acerca del hecho que la lucha contra el cambio climático debe involucrar a todos los actores y niveles de decisión (López Salgado, 2009: 3).

Acorde con dicho consenso, el SNRCC desplegó entre septiembre y noviembre de 2009 una estrategia de consulta e involucramiento de los actores locales a través de una encuesta cerrada y semi-estructurada, dirigida a los responsables dentro de los gobiernos departamentales de la problemática del cambio climático. Concretamente a través del envío de una ficha de análisis de las vulnerabilidades locales, y a partir del testimonio de los referentes locales¹⁰, se apuntó a priorizar problemas vinculados o forzados por el cambio climático, localizándolos en el territorio. Las fichas de la encuesta planteaban una serie de situaciones-problema relativas al cambio climático, solicitándose al referente que las priorizara, mientras que a la vez, se buscaba identificar áreas de interés de los referentes para coordinar a futuro la cooperación con la SNRCC.

Considerando las respuestas procesadas por aquellos departamentos que contestaron la encuesta, tres fueron las situaciones-problemas más nombradas como eventos extremos producidos por la variabilidad climática (López Salgado, 2009): en primer término la sequía, seguida en segundo lugar por las inundaciones y en tercer lugar por

¹⁰ Si bien el trabajo de consulta partía del supuesto que la visión local de un referente del gobierno departamental no podía ser generalizable, se entendía que los aportes de dichos referentes calificados serviría para diagnosticar desde los territorios cómo se perciben las vulnerabilidades y riesgos principales asociados al clima. De hecho, las fichas fueron contestadas en un 67 % por más de una persona.



los temporales, tornados o modificaciones en los patrones de flujo del viento. A nivel de la incidencia sobre la producción agropecuaria, las situaciones-problema más nombradas fueron la escasez de agua para riego, la escasez de agua para animales y los problemas de rentabilidad de los productores.

En el marco del presente trabajo cabe dar una mirada específica a los problemas identificados por los actores locales para la región Noreste. Así, para el departamento de Artigas los mayores riesgos identificados a causa de eventos extremos producidos por la variabilidad climática fueron las sequías e inundaciones rurales, las tormentas y tornados, así como los granizos. En lo tocante a la producción agropecuaria, destacan los déficits hídricos en pozos y los problemas de rentabilidad para pequeños productores, la escasez de agua para riego, para consumo animal y humano, así como la disminución en la producción ganadera.

Para el departamento de Cerro Largo, dentro de los eventos extremos producidos por la variabilidad climática, los funcionarios que respondieron la encuesta destacaban las sequías y los tornados, mientras que en lo tocante a la producción agropecuaria preocupaban en particular los problemas de rentabilidad para pequeños productores, los déficits hídricos en pozos, así como la escasez de agua para consumo animal y la disminución en la producción ganadera.

Para el departamento de Rivera, en el espectro de eventos extremos producidos por la variabilidad climática los referentes consultados hacían mención de los tornados y las sequías, mientras que en lo referente a la producción agropecuaria se marcaban los déficits hídricos en pozos, la escasez de agua para riego, así como para consumo animal y humano.

Finalmente, en el departamento de Tacuarembó los funcionarios departamentales destacaban las tormentas dentro de los eventos extremos producidos por la variabilidad climática. Para la producción agropecuaria se señalaban los riesgos resultantes de la escasez de agua para consumo humano, así como la disminución de la producción agrícola y ganadera.

A partir de la experiencia de la encuesta, a fines de promover la articulación nacional-



departamental, así como la participación de los actores locales, se buscó establecer la continuidad del trabajo iniciado: en octubre de 2011, desde el SNRCC, se organizó en Tacuarembó el Taller Interdepartamental sobre Cambio Climático para la región Norte, con presencia de los funcionarios de las Intendencias departamentales así como de otras reparticiones públicas en el territorio, como por ejemplo, el MGAP, MVOTMA, DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas), del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), de la Junta Departamental de Tacuarembó, de las Direcciones Departamentales de Salud, de Desarrollo y de Medioambiente, la representación de la Facultad de Ciencias en el Centro Universitario de Rivera (CUR). También asistieron representantes de la sociedad civil, tales como miembros del equipo de la Fundación INDRA en Rivera, de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) así como algunos productores independientes.

La observación de la experiencia permite señalar que los intercambios entre los participantes confirmaron ampliamente las prioridades ya señaladas en la encuesta. Por otra parte, se mencionaron algunas problemáticas generales como la erosión de los suelos y los efectos sobre la flora y la fauna. Específicamente para los departamentos de Artigas y Rivera se tematizaron aspectos como la incidencia creciente de enfermedades tropicales, los efectos sobre la salud humana, así como la modificación de las fronteras agrícolas. Por su parte, para Tacuarembó se señalaron los incendios, la contaminación de los acuíferos y la incidencia creciente de la inadecuada gestión de los residuos.

Asimismo, de cara a la futura definición de políticas se efectuó por grupos un análisis FODA (fortalezas-oportunidades-debilidades-amenazas).



Tabla N° 1: Análisis FODA del departamento de Tacuarembó

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Foros agroecológicos (foros buenas prácticas) Suplemento inventario en sequía/beneficios • Financiamiento de CI • Universidad descentralizada • Mesa de desarrollo rural • LOTDS a GGDD • Extensión • Organización de productores • Plan agropecuario • Redes de salud-Hospital • Red de Acuífero Guaraní • Información (relevamientos) • Mesa interinstitucional del MIDES • Capacidades • Inversiones del MGAP, FAE 	<ul style="list-style-type: none"> • Peores índices socioeconómicos • Falta compartir información • Necesidad de mayores organizaciones • Falta de articulación (ej.: Cuchilla de Haedo, mucho programas que actúan de manera diferenciada) MIDES, MSP, MGAP • Lógica centralista, falta de transversalización • Falta de integración y sistematización • Temáticas nuevas • Falta de recursos • Falta política permanente y continua • IDH (Artigas/Rivera/Tacuarembó) • Poca información que vincule (instituciones y población), causas del cambio climático e impactos • Sistemas de producción más vulnerables
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Articulación • UdelaR, Departamento de Economía • Transferencia de tecnología • Política energética • Crecimiento económico, perspectivas a 2030 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación del cambio climático con población pobre, en el Norte están los peores índices de pobreza • Enfermedades tropicales • Incendios • Efecto frontera • Asimetrías de ingreso ante crecimiento económico/desigualdad • Cambio climático: aumento de áreas y recurrencias de eventos

Tabla N° 2: Análisis FODA departamentos de Rivera-Artigas-Cerro Largo

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Planes de ordenamiento en proceso. MGAP plan de uso del suelo (planificación rotación cultivos) a partir del 2012; en caso de sequías se prevén beneficios fiscales para perforaciones y riego. • Presencia de instituciones. • Comités de Emergencias • Alumbramiento de agua para pequeños productores (Rivera). • Programa prevención sequía (construcción infraestructura para almacenaje de agua): Artigas • Promoción MGAP: beneficio fiscal para construcción de obras: Cerro Largo. • Recolección residuos clasificados (Rivera) • Topografía: posibilidad de construir embalses: Artigas • Oportunidad para sumidero de carbono/Forestación • Programa monitoreo dengue MSP: Artigas, Rivera • Programa de educación ambiental a la comunidad implementándose desde el 2000 (Rivera) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrepastoreo: desertización e inundación • Ocupación de suelos inundables (planicies), también en áreas urbanas en Artigas. • Mal manejo de Cuencas/deforestación y cambios en la línea de la costa (Cuenca Lunarejo). • Suelos productivos cercanos a las costas que no están producidos. • Monocultivos en los Acuíferos: Rivera, Artigas - Dificultad de acceso a seguros de algunos productores pequeños. • Mal manejo productivo. Quema productores: Artigas • Dificultad de acceso de información para pequeños productores sobre programas que se estén implementando.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de mecanismos financieros • Tecnología disponible para generar energía eólica: Rivera • Plan manejo de usos de suelos (MGAP), si se expande a pequeños productores • Corrimiento de fronteras agrícolas permite ampliar la matriz productiva: Artigas • Nuevos emprendimientos locales, nuevas oportunidades de negocios • Manejo/mejora del conocimiento público, inclusión de temáticas en la agenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta coordinación inter-institucional. • Cercanía de forestación a áreas urbanas: Rivera • Cercanía de forestación a reserva: Cerro Largo-Centurión • Emprendimientos industriales de alto porte cercano a la ciudad • Efluentes industriales/contaminación suelos • Enfermedades animales y humanas, extinción de especies • Fitopatología: variación de nuevas enfermedades



Finalmente, debe señalarse que las entrevistas de actualización realizadas entre marzo y septiembre de 2012, así como en octubre de 2013 y mayo de 2015 a los referentes departamentales, permiten confirmar que las problemáticas identificadas como prioritarias en la encuesta de 2009 siguen vigentes¹¹. Esto implica que el análisis FODA no sufriría grandes modificaciones si se efectuara nuevamente y constituye en su formato actual un importante insumo para el diseño de políticas públicas tanto departamentales como nacionales. Lo mismo es válido para la matriz identificada de posibles proyectos sobre las que se trabajó durante el Taller de 2011. Sin embargo, algunos entrevistados señalan que a los problemas priorizados en algunos casos se suman nuevos temas: Así, dadas que las modificaciones de los perfiles productivos del departamento de Tacuarembó (rápido crecimiento de la forestación y la agricultura de secano) los efectos climáticos extremos y plagas que vienen de la mano de la “tropicalización” empiezan a incidir también en esos nuevos sectores¹².

5. CONSIDERACIONES FINALES: DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN NORESTE

De los debates contemporáneos resulta evidente que el concepto de desarrollo sostenible, generalizado desde su inclusión en la Declaración de Río de 1992, ha logrado una amplia aceptación en la comunidad internacional. Pese a ello, veinte años después, todavía no se ha logrado inducir un cambio significativo en el modelo de desarrollo que permita avanzar simultáneamente en las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo¹³. Concretamente, para aquellas regiones

¹¹ Entrevistas a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012), a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012), a Leonardo Olivera Márquez, referente de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia de Cerro Largo (26/4/2012), a Marcos Gutiérrez, referente de la Unidad de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Artigas (21/6/2012) así como a José Enrique Silva, exdirector de Medio Ambiente de Artigas (18/9/2012).

¹² Entrevista a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).

¹³ Un ejemplo de ello es la contraposición entre la propuesta de las Naciones Unidas, apoyada por Brasil, de avanzar hacia una “economía verde en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza” (CEPAL 2011: 11-12) y paradigmas de desarrollo alternativos tales como el modelo del “buen vivir” (“SumakKawsay”, en quechua ecuatoriano, equivalente al “Suma Qamaña” en el aymará boliviano, con diversas sinonimias en distintos idiomas originarios), que fue introducido en las Constituciones de algunos países andinos.



rezagadas en su desarrollo relativo, con fuerte impronta agropecuaria y donde el desempeño de los agroecosistemas depende directamente de los efectos positivos o negativos del clima, se plantea el complejo desafío de conciliar las legítimas aspiraciones de progreso con los criterios de sustentabilidad social y ambiental. Como se apuntó anteriormente, un abordaje desde la perspectiva de la gobernanza territorial con su énfasis en los aspectos de articulación de los diferentes niveles de gobierno y de participación de actores nuevos y diversos, puede proporcionar algunas claves para un diseño político-institucional que permita definir cursos de acción que efectivamente incorporen las visiones de los eventualmente afectados por la problemática analizada.

Considerando los departamentos del Noreste del Uruguay, es evidente la necesidad aún pendiente de fortalecer la gobernanza territorial en términos de promoción del desarrollo sustentable. Esto incluye específicamente los aspectos relativos al cambio climático, donde queda aún pendiente la definición de un marco político-institucional adecuado que permita un abordaje sistémico de la problemática. Es también evidente que por el momento no se registran grandes avances en lo que hace a posibles nuevas prácticas de gobierno innovadoras que eventualmente contribuyan a superar las limitaciones de los modelos tradicionales para enfrentar mejor los nuevos desafíos. Por otra parte, si se toman como insumos los testimonios de los mismos referentes departamentales, se requiere una mayor especificidad en el diseño de las políticas públicas en materia de cambio climático: Muchas de las iniciativas y medidas implementadas se corresponden más bien con el abordaje de problemas medioambientales en sentido genérico, sin alcanzar aún un enfoque preciso relativo a medidas de adaptación¹⁴, aunque se busca la vinculación con medidas de mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Por su parte, Intendencias como Rivera y Tacuarembó se muestran activas en el vector de educación ambiental con programas de charlas específicas sobre cambio climático, así como talleres para docentes. Sin embargo, con frecuencia las iniciativas encaradas a nivel de intervención concreta se refieren a enfrentar situaciones de emergencia¹⁵.

¹⁴ Entrevista a Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).

¹⁵ Entrevista a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012): Como ejemplo se menciona el Comité Departamental de Emergencia en coordinación con el SINAIE (Sistema Nacional de Emergencia), que monitorea, previene y actúa en situaciones de emergencia y que recibe asistencia de organismos locales como la Intendencia, Bomberos (Ministerio del Interior), Meteorología (MRREE), Ejército y otros.



En términos de gobernanza, en lo que hace a la *dimensión de la participación*, a partir de los testimonios de los informantes calificados, resulta claro que a futuro se debería incorporar con mayor fuerza la visión de los actores no gubernamentales locales, cuya participación en la actualidad es altamente heterogénea y fragmentada, con escasa participación de las organizaciones y los ciudadanos. En consecuencia, existen pocas posibilidades de construir una agenda pública relativa a la vinculación entre cambio climático y desarrollo que se base en la concertación entre actores en torno a asuntos prioritarios definidos en forma conjunta. Existe incluso escasa conciencia acerca de posibles conflictos, por lo que tampoco se prevén mecanismos de resolución de conflictos o de conciliación de puntos de vistas diferentes y de intereses contrapuestos.

Aunque en algunos de los departamentos aquí considerados existen casos de participación en temas ambientales a través de redes, a partir de la acumulación de capital social (por ejemplo, apoyo a la Iniciativa por la Vida y por el Agua o de rechazo a la mega-minería), la articulación de los actores locales/regionales, claramente no presenta el mismo dinamismo frente al cambio climático: la problemática todavía no aparece como un tema crítico o crucial para las comunidades locales/regionales, de forma tal que se busque generar mecanismos de concertación más allá de las racionalidades individuales o grupales, o de las alianzas coyunturales. Por eso, tampoco pareciera ser tan clara la necesidad para los actores no gubernamentales de un reclamo concertado a las autoridades nacionales y/o departamentales de cara a generar una agenda de adaptación/mitigación del cambio climático. Más bien se producen reacciones a partir de eventos extremos, como por ejemplo, la sequía o las inundaciones.

Yendo a la *dimensión de la articulación* entre niveles, de cara al futuro para los departamentos aquí considerados resulta crucial incorporar con mayor fuerza la perspectiva regional, ya que los resultados de las encuestas y los intercambios entre referentes evidencian que muchas de las situaciones-problemas identificadas son comunes. En ese sentido, el proceso iniciado en 2009 por el SNRCC con la encuesta a los referentes departamentales y continuado en el Taller Interdepartamental de 2011, representan instancias valorables en términos de relevamiento e intercambio de



información, como marco para la sensibilización respecto a las respectivas fortalezas y debilidades, así como para identificar las oportunidades y los desafíos que eventualmente requerirán respuestas coordinadas. En ese sentido, en el Taller mencionado se labró un Acta de Trabajo de las Intendencias del Norte en conjunto con el Director Nacional de Meteorología.

Algunas iniciativas actuales demuestran que existe en forma incipiente conciencia respecto a la necesidad de considerar la dimensión regional en el diseño de políticas articuladas de desarrollo sustentable por parte de las agendas de las oficinas departamentales. Entre las iniciativas específicas en materia de cambio climático que incluso llegan a superar los límites administrativos nacionales, puede mencionarse el “Encuentro Trinacional Cambio Climático y Desarrollo en Regiones de Frontera – Uruguay – Argentina – Brasil”, realizado en Rivera el 30 de septiembre de 2011, así como la pasantía en Argentina “Uniando Fronteras en Respuesta al Cambio Climático” en marzo de 2012, así como el Encuentro de las Intendencias del Norte (que también incluyó a Salto), realizado en Artigas en el mismo mes y donde se elaboró la Agenda Anual 2012 de cambio climático para dichos departamentos¹⁶. Por otra parte, la matriz de proyectos posibles así como el análisis FODA desarrollados en el Taller Interdepartamental, también representan aportes para el futuro diseño de iniciativas conjuntas, ya que además, las entrevistas de actualización efectuadas a los referentes departamentales confirman que los problemas identificados siguen siendo prioritarios, aunque en algunos casos se suman nuevas problemáticas. Sin embargo, aunque dentro de la sociedad civil se reconocen también iniciativas de tenor regional respecto al cambio climático como las de la Fundación INDRA de Rivera, se debieran potenciarse aún más sus aportes críticos.

Como novedad de cara a la posible articulación entre los departamentos a futuro puede considerarse el intento de definir una nueva institucionalidad a partir de la creación de la Regional Norte, que además de los departamentos aquí considerados abarca a Salto y Paysandú. La Regional, cuya sede se estableció en julio de 2012 en Tacuarembó, apunta a facultar acciones coordinadas de forma de abordar la descentralización de la Enseñanza y la Salud, así como a diseñar soluciones

¹⁶ Entrevista a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012)



conjuntas para problemáticas comunes. En ese sentido, también cabe pensar en la problemática del cambio climático como posible línea temática de la agenda regional conjunta a definir¹⁷. La propuesta (con muy escaso nivel de implementación), coincide con la búsqueda de descentralización y regionalización planteada por el nivel nacional, en particular, a través de la OPP. Desde el elemento identitario, esta proyección engarza con una larga serie de propuestas de regionalización que en el curso de la historia del Uruguay han procurado delinear agrupamientos supra-departamentales como 'masa crítica' suficiente para alcanzar un grado de desarrollo autosostenido. Como emergente de dichos procesos se constata la existencia de un determinado "imaginario regional", que aunque insuficiente para ser plasmado con límites precisos aporta una base para nuevos intentos de agrupamientos como el aquí señalado (Yagüe y Díaz-Puente, 2008: 276).

Por otro lado, en lo que hace a la articulación de las Intendencias departamentales con el nivel nacional, resulta destacable la búsqueda de progresivos acercamientos a los departamentos protagonizada por las instancias centrales tales como el SNRCC. Esto puede ser visto como un intento de modificar una lógica de acción que históricamente se ha caracterizado por su impronta centralista y autoreferenciada. Sin embargo, como señalan algunos funcionarios a nivel local, es necesario incluir en forma más decisiva a las instancias departamentales en la organización de eventos y gestión de medidas concretas, reconociendo las capacidades existentes en el territorio. Al mismo tiempo, en términos de participación, es indispensable superar el sesgo gubernamental que impregna la asistencia a dichas instancias. Se entiende que debe propiciarse aquí activamente una inclusión más decidida de la sociedad civil, capaz de efectuar aportes desde su perspectiva específica. Por otra parte, en lo que hace al contenido de los intercambios actuales es llamativo que casi no se haga mención de la vinculación entre el cambio climático y el combate a la pobreza (uno de los ejes prioritarios que fueron definidos para Río+20) en territorios afectados por ambos fenómenos¹⁸.

¹⁷ Se prevé que la sede de la Regional Norte instalada en Tacuarembó se constituya en centro de operaciones de las actividades, gestionando y coordinando las iniciativas que se generen en la región. Se crearía así un equipo técnico con aportes de las Intendencias y con la coordinación necesaria con el Congreso Nacional de Ediles, contando con un componente jurídico para definir herramientas posibles como la participación pública-privada.

¹⁸ Entrevista a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).



Así, en términos de la gobernanza territorial en materia medioambiental y específicamente de cambio climático, se plantea concretamente la necesidad de generar las condiciones que propicien procesos colectivos de aprendizaje en diferentes niveles (local, regional, nacional), vinculando el fenómeno con la temática general del desarrollo. Como se procuró mostrar, la estructura político-administrativa, así como los perfiles económico-productivos y socio-culturales de la región Noreste otorgan al proceso una especificidad que le es propia a la hora del diseño de las políticas públicas departamentales y nacionales. En ese contexto, factores tales como la definición de un marco político-institucional de articulación adecuado que propicie el involucramiento de los actores locales, así como la articulación entre niveles, influirá decisivamente en lo que en términos de Torres Lima (2011) podría denominarse itinerarios posibles del aprendizaje social hacia el logro del desarrollo sustentable. Por el momento, en ambas dimensiones de la gobernanza territorial se constatan claros déficits, esbozados en las consideraciones anteriores. Consecuentemente, los arreglos institucionales vigentes debieran ser objeto de ajustes y de definiciones más precisas de cara a una efectiva estrategia de adaptación/mitigación del cambio climático que condiga con el objetivo general del desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

Abad y Aragón, L. (2010): *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Documentos de Trabajo GEDEUR. N° 10, Madrid.

Ballón Echegaray, E., Rodríguez Sosa, J. y Zeballos Manzur, M. (2009): *Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial*. Documento de Trabajo N°53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp – Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2005): *Tacuarembó: Un análisis de su perfil socioeconómico y especialización productiva*. Agencia de Desarrollo de Tacuarembó, Tacuarembó.

Barrenechea, P. et al. (2008a): *Presentación: Análisis de potencialidades para el desarrollo local y priorizar recursos, efectuada en Seminario: Recursos endógenos, cadenas productivas, competitividad territorial y marketing territorial*. 3 de septiembre



de 2008. Programa ART, Durazno.

_____ (2008b): *Diagnóstico económico local, Rivera. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa ART Uruguay, Montevideo.

_____ (2008c): *Diagnóstico económico local, Cerro Largo. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.

_____ (2008d): *Diagnóstico económico local, Artigas. Análisis y priorización de los recursos económicos de la ciudad de Artigas y su entorno con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.

_____ (2012): "La cadena forestal maderera y su impacto en términos de desarrollo territorial: las economías de Tacuarembó y Rivera". *Anuario 2012*. OPYPA, Montevideo, pp. 349-364.

Caffera, M. et al. (2005): *Análisis de la estadística climática y desarrollo y evaluación de escenarios climáticos e hidrológicos de las principales cuencas hidrográficas del Uruguay y de su Zona Costera*. Unidad de Cambio Climático – DINAMA – MVOTMA, Montevideo.

Carmona, R. (2006): *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento.

CEPAL (2010): *La economía del cambio climático en el Uruguay. Síntesis*.



CEPAL/Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

CEPAL (2011): *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre de la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe. Versión preliminar*. Santiago de Chile.

_____ (2014) *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.

Farinós Dasi, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la A.G.E.* N° 46, pp. 11-32.

Fuentes Bracamontes, R. (2011): *Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP 17*. ARI 130/2011. Real Instituto Elcano. 15/09/2011.

Grupo de Desarrollo Local (2010): *Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político*. Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU). Cuadernos para el Desarrollo Local ART-PNUD. Diálogos por la descentralización. Número 3.

Giménez, A. et al. (2008): *Cambio Climático en Uruguay y la Región*. INIA. Documentos Online N° 111.

Honty, G. (2011) *Cambio climático: negociaciones y consecuencias para América Latina*. CLAES, Coscoroba Ediciones.

INIA (2009a): *Vulnerabilidad al Cambio Climático de los Sistemas de Producción Agrícola en América Latina y el Caribe: Desarrollo de Respuestas y Estrategias. Capítulo Uruguay. Informe Final*.

____ (2009b): *Propuesta del INIA al PNUD URU/05/G32-252 para la realización de un estudio de "Identificación de posibles impactos del Cambio Climático en la producción de pasturas naturales y de arroz en Uruguay. Informe Final*.



López Salgado, M. N. (2009): *Informe de consultoría. Facilitadora del Sistema Nacional de Respuesta ante el Cambio Climático*. SNRCC.

Magri, A. (2011): "Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay". *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología. UDELAR, 24, 28, pp. 77-104.

Mayntz, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Instituciones y Desarrollo*, 7, noviembre. Barcelona, pp. 35-51.

MVOTMA (2010): *Diseño de un sistema de indicadores para el monitoreo del desarrollo sostenible a nivel nacional y costero en Uruguay*. Componente 2 del Proyecto C "Sistema de Monitoreo Socio-Económico, Ambiental y Territorial" del Marco de Programación Conjunta. Unidos en la Acción, ONE UN.

OPP (2009): *Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Aspectos Productivos*. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. OPP, Montevideo.

Raffestin, C (1999). "Paysages construits et territorialités", *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*. DIPRA. Turín. Politecnico di Torino.

Rodríguez Miranda, A. et al. (2010): *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica en la Región Noreste. Primer documento de apoyo para la definición de lineamientos estratégicos para el PRET Región Noreste*. Artigas – Cerro Largo – Rivera – Tacuarembó. Instituto de Economía CCEEyA/CUT.

Torres Lima, P. et al. (2011): "Vulnerabilidad agroambiental frente al cambio climático. Agendas de adaptación y sistemas institucionales". *Política y Cultura*. Otoño 2011, 36, pp. 205-232.

Troncoso, C. (2009): *Consultoría para elaboración de insumos para una agenda de desarrollo de los departamentos de Rivera y Tacuarembó*. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. OPP/ ART Uruguay/PNUD, Montevideo.



Uruguay Integra (2011): *Plan Departamental de Artigas 2012-2025 (2011)*. Serie documentos de Trabajo Uruguay Integra. Consejo de Cooperación Departamental de Artigas/Uruguay Integra/OPP/UE/ART PNUD. Noviembre de 2011.

Yagüe, J. L. y Díaz-Puente, J. M. (2008): "Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI". *Estudios Geográficos*, LXIX, 264, pp. 247-280.

AMALIA STULDREHER. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Doctora en Ciencia Política, Universidad de Mainz, Alemania. Investigadora activa del área de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay. Docente del Centro Universitario de Tacuarembó (CUT), Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Docente del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales – Mención Sistema Internacional e Integración, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Uruguay. Conferencista del Módulo Jean Monnet de Estudios Europeos, Universidad Católica del Uruguay Dámaso Larrañaga (UCUDAL). Autora de publicaciones relativas a los procesos de integración en América Latina y sus relaciones interregionales con la Unión Europea, así como sobre temas de la agenda global (migraciones internacionales contemporáneas, cambio climático, energías renovables) y sus repercusiones a nivel local de cara a la problemática del desarrollo sustentable.

Fecha de recepción: 19/05/2015

Fecha de Aceptación: 08/06/2015