

**Título: Cambio climático y desarrollo en regiones rezagadas de América Latina. Una mirada desde el Noreste del Uruguay\***

**Nombre:** Amalia Stuhldreher

**Afiliación institucional:** Investigadora activa del Área de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Docente del Centro Universitario de Tacuarembó (Universidad de la República ó UDELAR).

**Email:** astuhldreher@hotmail.com

**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 trabajo focaliza la visión de los actores departamentales a nivel gubernamental y de la sociedad civil como insumo crucial para el diseño de políticas públicas asertivas. Teniendo como marco el enfoque de la gobernanza, se efectúa una caracterización de los desafíos en términos de cambio climático y se esbozan algunas perspectivas en materia de desarrollo y cambio climático en la región Noreste.

**Palabras claves:** cambio climático - desarrollo sustentableó región Noreste -

\* Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. òLa Ciencia Política desde el Suõ. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. 14-16 de noviembre de 2012.

## **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, la consideración de la evolución 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. Concretamente, en temas claves como el cambio climático, ALC no se presenta a las negociaciones internacionales en forma articulada: 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).

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.

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 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 prevalecientes en los territorios, así como sobre la función pública local. Ante la

ausencia de políticas nacionales en muchos casos, es a nivel territorial donde se observan mayores avances en la adaptación al cambio climático: Así una encuesta del Massachusetts Institute of Technology (MIT) muestra que las ciudades de ALC son las principales innovadoras en términos de adaptación al cambio climático (FOMIN, 2012: 4), lo que subraya la importancia de la perspectiva territorial en el análisis de esta problemática.

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 país<sup>1</sup> se ve condicionado por la presión creciente sobre los recursos naturales y por el cambio climático: todo ello aumenta la incertidumbre y los 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 a partir de los aportes teóricos de la gobernanza territorial. En particular se tematizan las dimensiones de articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como la dimensión de la participación de aquellos actores que históricamente no integraron el formato de la política tradicional. En ese marco, 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 claves para el diseño de estrategias y políticas públicas asertivas. En la primera sección se efectúa una breve presentación del marco teórico. A fin de enmarcar la articulación entre los

---

<sup>1</sup>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).

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 de los departamentos de 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 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,<sup>2</sup> realizado el 3 de octubre de 2011 en Tacuarembó, 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.

## **1. Marco teórico: Los aportes de 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

---

<sup>2</sup>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 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.

ámbito de la ciencia política y la administración, enfocando formas relacionales organizadas en lógica horizontal: se procura 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: Desde fines de los años 70 desde el ámbito de las ciencias sociales se fueron esbozando un conjunto de teorías que sitúan al territorio 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 no entendida como mero resultado del comportamiento humano sobre un espacio geográfico, sino como proceso de construcción de tal comportamiento (Raffestin, 1999; Farinós Dasi, 2008). Se hace así relevante 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)

Así, durante las dos últimas décadas el concepto de gobernanza devino en cuestión crucial en el ámbito de las ciencias sociales, en particular en lo que hace a la relación entre gobierno y gobernanza: Específicamente al 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, 2005; Farinós Dai: 12 y ss.): Así, de las dimensiones de la actividad política, la gobernanza se vincula por un lado con la *polity* (es decir, con la estructura, concretamente las formas de organización territorial y de la administración

del Estado). Asimismo, se relaciona con la dimensión de *politicsø* (es decir, con el proceso, concretamente con la forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores institucionales). En ese marco, se entiende que la gobernanza posibilitaría nuevas prácticas de gobierno innovadoras que contribuirían a superar las limitaciones de los modelos tradicionales para enfrentar mejor los nuevos desafíos. De esta forma, considerando los objetivos de eficacia y eficiencia, la adaptación de la *polityø* y de la *politicsø* comprendidas en el postulado de la gobernanza, implicaría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo territorial sostenible y el objetivo de la cohesión territorial.

En ese sentido, 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: La participación adquiere aquí 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. Así 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 conseguir 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. Se entiende aquí al territorio no como reducido meramente a un espacio físico y natural, sino como lugar de encuentro, de expresión de conflictos y de concertación y articulación de esfuerzos en pos de proyectos colectivos, donde también el factor cultural-identitario surge con fuerza, así como el capital social disponible (Marsiglia, 2009: 23 y 28).

De cara a la problemática planteada en este trabajo, la gobernanza asociada al territorio parece ofrecer un marco interpretativo válido para la temática aquí planteada, 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 en qué medida se ha logrado avanzar en la necesaria articulación nacional-departamental en la concepción e implementación de estrategias y/o políticas públicas relativas al cambio climático en la región considerada. Asimismo 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, así como el peso específico de dichos aportes al momento de diseñar e implementar dichas políticas o estrategias. En este marco, cabe señalar que el marco institucional emerge aquí 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 actividades entre gobiernos, sector privado y sociedad civil, atendiendo la complejidad y heterogeneidad de los escenarios posibles para las actividades productivas regionales afectadas por el cambio climático (Torres Lima et al., 2011: 205; 231-232), por lo que también deberá ser considerado.

## **2. Abordando la articulación entre diferentes 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 en ambos niveles. Así, en lo que respecta al marco jurídico nacional, puede señalarse 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 crea el SNRCC, encabezado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y al que se suman 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 eminentemente desde el nivel nacional, lo que se condice con la fuerte tradición centralista del Uruguay.

Asimismo 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 intensidad.<sup>3</sup> En términos generales, dada 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.

---

<sup>3</sup>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 información por departamentos, para lo que se han realizado procesamiento especial de los datos a nivel departamental (Índice de desarrollo humano ó IDH, vertidos industriales por departamento, especies exóticas e invasoras, etc.) (MVOTMA, 2010: 27).



A nivel económico, las estimaciones del estudio de la CEPAL 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 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).

Pese a las limitaciones propias de este tipo de estudios, los resultados 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 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, tendrá incidencia sobre la economía uruguaya. 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.

En cuanto a la dinámica económica, los resultados sectoriales extrapolados a toda la economía permitieron una estimación del impacto total del cambio climático, aunque señalándose las limitaciones de la información disponible y la incertidumbre propia del fenómeno: el costo estimado 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.

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) también desarrolló un Sistema de Información para la gestión de riesgos climáticos.<sup>4</sup> 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). Asimismo 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 costeras.<sup>5</sup> Sin embargo, se constata 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. Tampoco ha sido objeto de abordaje académico la problemática del cambio climático desde la perspectiva de los actores como insumo para el diseño de políticas públicas en un contexto territorial caracterizado por un mayor impacto de la pobreza, entre otros indicadores de retrasos en los niveles relativos de desarrollo.<sup>6</sup>

### **3. Situación a nivel de los departamentos del Noreste: estructura político-administrativa, perfil económico-productivo y de desarrollo humano**

En lo relativo al nivel departamental, en relación a los arreglos institucionales vigentes,

---

<sup>4</sup>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.

<sup>5</sup>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.

<sup>6</sup>Como antecedente desarrollado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) puede mencionarse aquí el proyecto Cartografía del Hábitat Social, en el que uno de los tres componentes fue la visualización en el territorio de distintos indicadores socioeconómicos. Por su parte, la Dirección Nacional de Medioambiente (DINAMA) comenzó a desarrollar un Sistema de Información Ambiental desde 2008, tomando el precedente del FREPLATA desde 2006. En ese marco se generó el capítulo Sistema de Información Ambiental Costero.

debe mencionarse como punto de partida el mandato constitucional que asigna a las Intendencias departamentales una responsabilidad específica en la promoción del desarrollo. Así, el Art. 50 de la Constitución Nacional vigente, 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. De allí puede inferirse la competencia respecto al 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 desarrollo: 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).

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 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 dentro de los gobiernos departamentales de la tema cambio climático. Cada Intendencia definió la forma de participar, designando a los funcionarios que considerara 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 ampliamente: Así, 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.

En lo que hace al contexto territorial, diversos estudios referidos a la problemática del desarrollo en el Uruguay coinciden en señalar la polarización entre Montevideo y el Interior del país, así como específicamente la problemática propia de la región Noreste del país (departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó). Así, los análisis disponibles subrayan el rezago relativo de la región en términos económicos, sociales y culturales, lo que repercute en la generación de oportunidades productivas, su dinámica demográfica y la especificidad de sus problemas socio-económicos (Grupo de Desarrollo Local, 2010; Rodríguez Miranda et al, 2010: 8, Troncoso, 2009).

Históricamente los departamentos de Tacuarembó y Rivera se caracterizan por una escasa diversificación económico-productiva, siendo significativa la actividad primaria (ganadería extensiva, forestaciones, arroz), así como algunas industrias ligadas precisamente a la fase primaria (frigorífico, arroceras, aserraderos así como fábricas de contrachapados y tableros MDF instaladas en los últimos años) y el sector de comercio, donde la cercanía de la frontera con Brasil juega un rol importante (Barrenechea y Troncoso, 2005; Barrenechea et al., 2008a; 2008b).

Por su parte, el departamento de Cerro Largo también se caracteriza por una alta participación del sector primario, que siendo muy superior al promedio del Interior, se centra en la ganadería vacuna y ovina, arroz, forestación y lechería en menor medida. A futuro se prevé un fuerte crecimiento del sector forestal y un decidido avance de la agricultura de secano (soja y trigo) a partir de inversiones de capitales argentinos. La red de servicios local se vincula al comercio fronterizo, transporte, servicios básicos a la población y a los sectores productivos (Rodríguez Miranda et al., 2010: 28 y ss.; Barrenechea et al., 2008c).

Situado en 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. La zona de la ciudad de Artigas y su área de influencia presenta actividades económicas con escaso grado de derrame en sus principales actividades económicas, que se centran primordialmente en el sector agropecuario, la minería extractiva y rubros de servicios con escaso dinamismo, salvo el rubro de free shops. No existe desarrollo industrial, salvo algunos molinos. Por su lado, en el caso de la zona en torno a Bella Unión, destacan la caña de azúcar y el ingenio azucarero, a lo que se suma 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 (censo 2004: 90.489), así como 103.447 (censo 2004: 104.921) en el departamento de Rivera. Por su parte, en el departamento de Artigas en 2011 fueron registradas 73.162 personas (censo 2004: 78.019), mientras que en Cerro Largo en 2011 se censaron 84.555 habitantes (censo 2004: 86.564). Esto implica que la población de la región Noreste considerada en su totalidad representa el 10,8% de la población del Uruguay.

Considerando los índices de desarrollo humano, los cuatro departamentos aquí considerados presentan claramente una situación desfavorable dentro del ranking nacional:

**Tabla N° 1: Ranking de desarrollo humano por departamentos**

Departamento	Ranking
Artigas	19
Cerro Largo	18
Rivera	17
Tacuarembó	16

Fuente: IDH 2008 (PNUD)

#### **4. Abordando la dimensión de la participación: la perspectiva de los actores locales en los departamentos del Noreste**

Ya la Declaración de Río de 1992 establecía claramente la necesidad de reconocer el rol fundamental de las comunidades locales en la ordenación del medio ambiente y en desarrollo sostenible debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. La Declaración postulaba explícitamente que los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. Por otra parte, como ya se manifestó, en Uruguay existe consenso acerca de que el desarrollo sustentable se ve condicionado por la presión creciente sobre los recursos naturales y el cambio climático, que aumentan las incertidumbres y los riesgos, en particular para las poblaciones de menores recursos y para los sectores de desarrollo del país de mayor vulnerabilidad: 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), lo que coincide con los planteos generales de la gobernanza territorial esbozados al principio del trabajo.

A partir de dicho consenso, el SNRCC desarrolló 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: A través del envío de una ficha de análisis de las vulnerabilidades locales, y a partir del testimonio de los referentes locales<sup>7</sup> se buscó 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, asignándoles un número del 1 al 10, correspondiendo el 10 al mayor problema a nivel departamental relacionado con el clima, siendo 5 un problema de importancia media y correspondiendo el 1 al menor valor. A la vez, se buscaba identificar áreas de interés de los referentes para coordinar a futuro la cooperación con la SNRCC.

A nivel del total de aquellos departamentos que contestaron la encuesta, tres fueron las

---

<sup>7</sup>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.

situaciones-problemas más nombradas como eventos extremos producidos por la variabilidad climática: en primer término la sequía, seguida en segundo lugar por las inundaciones y en tercer lugar por 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 este contexto cabe dar una mirada específica a los problemas identificados por los actores locales para la región Noreste. Así, para el departamento de Artigas los valores atribuidos a las situaciones problemas fueron (López Salgado, 2009: 14):

### **Tabla N° 2: Departamento de Artigas**

* Eventos extremos producidos por la variabilidad climática	
Granizos: 8.....	.....
Tornados: 9 .....	.....
Tormentas: 9.....	.....
Sequías: 10.....	.....
Heladas: 7.....	.....
Incendios: 5.....	.....
Inundaciones urbanas: 10.....	.....
Inundaciones rurales: 10.....	.....
Cambios en la línea de costa: 5.....	.....
* Producción agropecuaria	
Escasez de agua para riego: 8 .....	.....
Escasez de agua para consumo animal: 8 .....	.....
Escasez de agua para consumo humano:.....	.....
Disminución en la producción agrícola: 7 .....	.....
Disminución en la producción ganadera: 8 .....	.....
Cambio en los usos del suelo debido a la variabilidad climática: 4.....	.....
Déficit hídrico en pozos: 9.....	.....
Problemas de rentabilidad para pequeños productores: 9.....	.....
*Turismo	
Disminución del turismo: 1.....	.....
*Salud humana	
Aumento de enfermedades (leptospirosis, hantavirus, etc): 7.....	.....
Problemas en la potabilidad del agua: 9.....	.....
*Energía	
Problemas de acceso de energía: 5.....	.....
Otros especificar: -	

Para el departamento de Cerro Largo las situaciones-problemas planteadas en la encuesta tuvieron la siguiente evaluación (López Salgado, 2009: 20):

### **Tabla N° 2: Departamento de Cerro Largo**

\* Eventos extremos producidos por la variabilidad climática

Granizos: 6  
 Tornados: 9  
 Tormentas: 5  
 Sequías: 9  
 Heladas: 4  
 Incendios: 2  
 Inundaciones urbanas: 7  
 Inundaciones rurales: 4  
 Cambios en la línea de costa: 1

\* Producción agropecuaria

Escasez de agua para riego: 8  
 Escasez de agua para consumo animal: 8  
 Escasez de agua para consumo humano: 7  
 Disminución en la producción agrícola: 8  
 Disminución en la producción ganadera: 7  
 Cambio en los usos del suelo debido a la variabilidad climática: 5  
 Déficit hídrico en pozos: 9  
 Problemas de rentabilidad para pequeños productores: 9

\*Turismo

Disminución del turismo: 2

\*Salud humana

Aumento de enfermedades (leptospirosis, hantavirus, etc.): 6  
 Problemas en la potabilidad del agua: 3

\*Energía

Problemas de acceso de energía: 6  
 Otros especificar: -

Para el departamento de Rivera, la valoración de las situaciones-problemas fue la siguiente:

**Tabla N° 3: Departamento de Rivera**

\* Eventos extremos producidos por la variabilidad climática

Granizos: 5  
 Tornados. 8 .....  
 Tormentas: 5.....  
 Sequías: 7.....  
 Heladas: 5.....  
 Incendios: 3.....  
 Inundaciones urbanas: 6.....  
 Inundaciones rurales: 3 .....  
 Cambios en la línea de costa .....

\* Producción agropecuaria

Escasez de agua para riego: 8 .....  
 Escasez de agua para consumo animal: 8 .....  
 Escasez de agua para consumo humano: 8.....  
 Disminución en la producción agrícola: 6 .....  
 Disminución en la producción ganadera 6 .....  
 Cambio en los usos del suelo debido a la variabilidad climática:.....  
 Déficit hídrico en pozos: 9.....  
 Problemas de rentabilidad para pequeños productores: .....

\*Turismo



Disminución del turismo: 2.....

**\*Salud humana**

Aumento de enfermedades (leptospirosis, hantavirus, etc): 3.....

Problemas en la potabilidad del agua: 3.....

**\*Energía**

Problemas de acceso de energía: 4.....

Otros especificar: - .....

Por su parte, en el departamento de Tacuarembó se identificaron las siguientes situaciones-problemas:

**Tabla N° 4: Departamento de Tacuarembó**

**\* Eventos extremos producidos por la variabilidad climática**

Granizos .....

Tornados.....

Tormentas.....

Sequías..... 10

Heladas.....

Incendios.....

Inundaciones urbanas .....

Inundaciones rurales .....

Cambios en la línea de costa .....

**\* Producción agropecuaria**

Escasez de agua para riego..... 3

Escasez de agua para consumo animal ..... 6

Escasez de agua para consumo humano..... 9

Disminución en la producción agrícola ..... 8

Disminución en la producción ganadera ..... 7

Cambio en los usos del suelo debido a la variabilidad climática.....

Déficit hídrico en pozos..... 5

Problemas de rentabilidad para pequeños productores ..... 4

**\*Turismo**

Disminución del turismo..... 1

**\*Salud humana**

Aumento de enfermedades (leptospirosis, hantavirus, etc).....

Problemas en la potabilidad del agua.....

**\*Energía**

Problemas de acceso de energía ..... 2

Otros especificar: - .....

A fines de promover la articulación nacional-departamental y la participación de los actores locales, se buscó establecer la continuidad del trabajo iniciado con la encuesta mencionada: Así, 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). Asimismo 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.

Los intercambios entre los participantes, que fueron coordinados por funcionarios del SNRCC, confirmaron ampliamente las prioridades ya señaladas en la encuesta. Por otra parte, agregaron 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 mencionó 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.

Por otra parte, a nivel de insumos para la definición de políticas, resultan sumamente significativos los resultados del análisis FODA (fortalezas-oportunidades-debilidades-amenazas), que se efectuó en grupos: Se analizó por un lado la situación del departamento de Tacuarembó y por otra parte la situación de los departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo.

#### **Tabla N° 5: Análisis FODA del departamento de Tacuarembó**

Fortalezas	Oportunidades
- Foros agroecológicos (foros buenas prácticas)	- Articulación
- Suplemento inventario en sequía/beneficios	- Udelar, Departamento de Economía
- Financiamiento de CI	- Transferencia de tecnología
- Universidad descentralizada	- Política energética
- Mesa de desarrollo rural	- Crecimiento económico, perspectivas a 2030
- LOTDS a GGDD	- LOTDS
- 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	

#### Debilidades

- 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

#### Amenazas

- 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° 6: Análisis FODA de los departamentos de Rivera-Artigas-Cerro Largo**

#### Fortalezas

- 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)

#### Oportunidades

- 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

#### Debilidades

- 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.

#### Amenazas

- 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 e nuevas enfermedades

Finalmente, debe señalarse que las entrevistas de actualización realizadas entre marzo y junio de 2012 a los referentes departamentales, permiten confirmar que las problemáticas identificadas como prioritarias en la encuesta de 2009 siguen vigentes.<sup>8</sup> 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 por ejemplo con el rápido crecimiento de la forestación y la agricultura de secano en los últimos años, los efectos climáticos extremos y plagas que vienen de la mano de la òtropicalizaciónö empiezan a incidir también en esos nuevos sectores.<sup>9</sup>

## **5. Consideraciones finales: Desarrollo y cambio climático en la región Noreste**

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 desarrollo.<sup>10</sup> Concretamente, para aquellas regiones rezagadas en su desarrollo relativo, con fuerte impronta agropecuaria y donde el desempeño de los agroecosistemas depende

---

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Entrevista a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).

<sup>10</sup> Un ejemplo de ello es la contraposición entre la propuesta de las Naciones Unidas, apoyada por Brasil, de avanzar hacia una òeconomía verde en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobrezaö (CEPAL 2011: 11-12) y paradigmas de desarrollo alternativos tales como el modelo del òbuen vivirö (òSumak Kawsayö, en quechua ecuatoriano, equivalente al òSuma Qamañaö en el aymará boliviano, con diversas sinonimias en distintos idiomas originarios), que fue introducido en las Constituciones de algunos países andinos. Dicho modelo biocéntrico y holístico apunta a la conservación de un orden armónico y a la protección de la vida natural, así como al derecho de la Naturaleza a existir y seguir existiendo, lo que entra en contradicción con el paradigma occidental antropocéntrico que considera a la Naturaleza como mero recurso susceptible de ser explotado.

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 que históricamente estuvieron por fuera del formato tradicional de la política, puede proporcionar algunas claves para incorporar las visiones de los eventualmente afectados por la problemática analizada.

Si se vuelve la mirada a de los departamentos del Noreste del Uruguay, es evidente la necesidad aún pendiente de fortalecer la gobernanza territorial en torno a cuestiones como el desarrollo sustentable y específicamente en lo relativo al cambio climático, donde queda aún pendiente la definición de un marco institucional adecuado que permita el abordaje sistémico y sistemático 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, debe señalarse la necesidad de 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 adaptación,<sup>11</sup> 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 especialmente activas en el vector de educación ambiental con programas de charlas específicas sobre cambio climático así como talleres para docentes. En otro nivel, con frecuencia las iniciativas encaradas a nivel de intervención concreta se refieren a enfrentar situaciones de emergencia.<sup>12</sup>

---

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

<sup>12</sup>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 SINAE (Sistema Nacional de Emergencia), que monitorea, previene y actúa en situaciones de emergencia y que recibe asistencia de organismo 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 participación, a partir de los testimonios de los informantes calificados resulta claro que a futuro se debiera 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 prevé ni siquiera incipiente eventuales mecanismos de resolución de conflictos o de conciliación de puntos de vistas diferentes y de intereses contrapuestos, como sí se esbozan en torno del uso de determinados recursos naturales (caso de la megaminería y la iniciativa del juicio ciudadano).

Aunque en algunos de los departamentos aquí considerados existen casos de participación a través de redes a partir de la acumulación de capital social (por ejemplo apoyo a la descentralización universitaria), la articulación de los actores locales/regionales claramente no presenta el mismo dinamismo frente al cambio climático. La problemática evidentemente 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.

En lo relativo a la promoción de la participación, debe señalarse el potencial aporte académico a partir de la política de regionalización y descentralización de la Universidad de la República (UDELAR), que definió como eje específico para la región Noreste el desarrollo sustentable. La creación del futuro Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDISS)<sup>13</sup> puede significar a futuro un paso en

---

<sup>13</sup> El Consejo Directivo Central (CDC) de la Universidad de la República en sesión ordinaria del 5 de junio de 2012 adoptó la Resolución (Expediente 003051-000293-12) para aprobar el proyecto presentado por la Facultad de Ciencias Sociales y la Casa de la Universidad de Tacuarembó para la creación del

el fortalecimiento de la gobernanza territorial a partir del aporte específico de sus actividades en investigación y docencia, asumiendo un rol articulador dentro del entramado de actores involucrados en la temática.

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 diferentes referentes departamentales y continuado en el Taller Interdepartamental en octubre de 2011 representan instancias valorables en términos de relevamiento e intercambio de información así como de marco para la sensibilización respecto a las respectivas fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y los desafíos que eventualmente requerirán respuestas coordinadas. En ese sentido, en dicho Taller 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 ó Uruguay ó Argentina ó Brasil, realizado en Rivera el 30 de septiembre de 2011, así como la pasantía en Argentina Uniendo 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 departamentos.<sup>14</sup> A esto 2012 se suma la intención de Tacuarembó de articular a través de la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sostenible (UTADS) de la Red de MERCOSUR un documento común que se buscaba presentar en la Cumbre de Río+20 plasmando la problemática específica de la región Noreste, en particular la vinculación con el combate de la

---

IDIIS como parte del CENUR (Centro Universitario Regional) Noreste.

<sup>14</sup>Entrevista a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012)

pobreza. Aunque finalmente la iniciativa del Noreste no pudo concretarse, los contactos establecidos constituyen un precedente y sí pudo presentarse un documento general desde la citada Red. 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. Por otro lado, aunque desde la sociedad civil se reconocen también iniciativas de tenor regional respecto al cambio climático como las de la Fundación INDRA de Rivera, 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 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 definir.<sup>15</sup> La propuesta, en estado incipiente de implementación, coincide con la búsqueda de descentralización planteada por el nivel nacional. Desde el elemento identitario engarza con una larga serie de propuestas de regionalización que en el curso de la historia 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» (el Litoral, el Noreste, el Centro, la costa Sur), 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 los departamentos con el nivel

---

<sup>15</sup> 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.



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 quebrar 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, aunque se asigna gran significación a las acciones en el territorio que llevan los representantes de los Ministerios nacionales y a su asistencia a eventos tales como los talleres, es indispensable superar el sesgo gubernamental que impregna la asistencia a dichas instancias, lo que toca específicamente la dimensión de la participación. Se entiende que debe propiciarse aquí activamente una inclusión más decidida de la sociedad civil, capaz de efectuar aportes desde perspectivas críticas. Por otra parte, en lo que hace al contenido de los intercambios 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 definidos para Río+20) en territorios afectados por ambos fenómenos.<sup>16</sup>

A nivel de la materialización 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 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 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 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

---

<sup>16</sup> Entrevista a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).

estrategia de adaptación/mitigación del cambio climático que condiga con el objetivo general del desarrollo sustentable.

## **Bibliografía**

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

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

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

Barrenechea, Pedro 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, 2008. Programa ART. Durazno.

Barrenechea, Pedro et al. (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. Montevideo.

Barrenechea, Pedro et al (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.

Barrenechea, Pedro et al. (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.

Caffera, Mario 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 ó DINAMA ó MVOTMA. Montevideo.

COMPLETAR Carmona (2005)

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.

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

FOMIN (2012) *El rol de los recursos medioambientales en las estrategias territoriales. Conceptos Claves y Casos de Éxito*. Notas de aprendizaje sobre desarrollo económico local. Agosto 2012.

Fuentes Bracamontes, Rolando (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, Agustín et al. (2008) *Cambio Climático en Uruguay y la Región*. INIA. Documentos Online N° 111.

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*.

INIA (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, María Noel (2009) *Informe de consultoría. Facilitadora del Sistema Nacional de Respuesta ante el Cambio Climático*. SNRCC.

Marsiglia, Javier (2009). *¿Cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el desarrollo local*. Tesis de maestría. UNSAM/UAM. Montevideo.

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.

Raffestin, C (1999). *Paesages construits et territorialiatésö, Convegno Internazinale Disegnare paesaggi costruiti*. DIPRA. Turín. Politecnico di Torino.

Rodríguez Miranda 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 ó Cerro Largo ó Rivera ó Tacuarembó*. Instituto de Economía CCEEyA/CUT.

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

Torres Lima, Pablo et al. (2011) *Vulnerabilidad agroambiental frente al cambio climático. Agendas de adaptación y sistemas institucionalesö*, en: *Política y Cultura*. Otoño 2011. Nº 36, pp. 205-232.

Troncoso, Carlos (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, José Luis y José M. Díaz-Puente (2008). *Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXIö*, en *Estudios Geográficos*. Vol. LXIX Nº 264 Enero-junio 2008, pp. 247-280.