

**Título de la ponencia:** “Regionalización como estrategia de desarrollo para el Noreste. Funcionalidad, factores condicionantes y proyección a futuro”.<sup>1</sup>

**Nombre del autor:** Amalia Margarita Stuhldreher

**Afiliación institucional:** Centro Universitario de Tacuarembó (CUT) – Universidad de la República (UDELAR)

**Correo electrónico:** [astuhldreher@hotmail.com](mailto:astuhldreher@hotmail.com)

**Resumen:** El presente trabajo analiza el incipiente proceso de regionalización del Noreste, visualizándolo como posible estrategia de política pública de cara a la promoción del desarrollo sostenible. En la introducción se hace referencia a algunas de las iniciativas en curso en la región Noreste (departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó). En segundo lugar, se presentan elementos teóricos de la gobernanza territorial y del debate de la gobernanza global para dilucidar posibles aportes para analizar la regionalización esbozada para el Noreste. A partir de esto, se discuten su funcionalidad, algunos factores condicionantes y su posible proyección a futuro.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

## **Regionalización como estrategia de desarrollo para el Noreste. Funcionalidad, factores condicionantes y proyección a futuro**

Resumen: El presente trabajo analiza el incipiente proceso de regionalización del Noreste, visualizándolo como posible estrategia de política pública de cara a la promoción del desarrollo sostenible. En la introducción se hace referencia a algunas de las iniciativas en curso en la región Noreste (departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó). En segundo lugar, se presentan elementos teóricos de la gobernanza territorial y del debate de la gobernanza global para dilucidar posibles aportes para analizar la regionalización esbozada para el Noreste. A partir de esto, se discuten su funcionalidad, algunos factores condicionantes del proceso, así como su posible proyección a futuro.

### **Introducción:**

Diversos estudios referidos a la problemática del desarrollo en el Uruguay coinciden en señalar la polarización entre Montevideo y el Interior del país, aun teniendo en cuenta la heterogeneidad del territorio. Por cierto, dicha polarización y su diversidad conexas se insertan en el contexto del continente latinoamericano, donde la heterogeneidad del desarrollo socioeconómico se manifiesta en aspectos diversos, incluyendo el plano territorial y abarcando la concentración en la generación de la riqueza. Por otra parte, el análisis de la evidencia empírica disponible permite establecer que en América Latina los altos niveles de disparidades territoriales conviven con escasas tendencias de convergencias regionales. Esto permite suponer que de no formularse políticas explícitas de desarrollo regional, es previsible que las desigualdades se mantendrán por mucho más tiempo (Silva Lira, 2012: 15 y ss.). En lo que hace al caso de Uruguay, específicamente la región Noreste del país ha sido objeto de numerosos análisis, que subrayan su rezago relativo 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).

Las políticas regionales de promoción del desarrollo aplicadas en la historia reciente en diversos países de Europa y América fueron justificadas por razones éticas o de equidad, así como por razones de orden económico. Asimismo se constata una trayectoria zigzagueante en esta materia, donde se han puesto en práctica políticas que luego fueron abandonadas al comprobar su ineficacia, al mismo tiempo que pueden identificarse iniciativas que sí dieron resultados (Cuadrado Roura, 2012: 61 y ss.). Por otra parte, debe señalarse que la entrada al siglo XXI conllevó cambios importantes en materia de políticas regionales en América Latina: después de su cuestionamiento y reemplazo por políticas de desarrollo local durante las décadas de los '80 y los '90, los estados latinoamericanos recobraron en las últimas dos décadas su interés en la intervención territorial a través de políticas de desarrollo local y regional, utilizando un dispositivo de políticas públicas amplio y disperso, donde confluían aspectos como la descentralización, el ordenamiento territorial, el combate de la pobreza, la promoción de la ciencia y la tecnología y el fomento del desarrollo rural (Cuervo, 2012).

Considerando el desafío de la polarización y heterogeneidad, en la historia del Uruguay se ha dado una continua búsqueda de una nueva forma de organización territorial que permitiese afrontar procesos de desarrollo de manera eficiente y coordinada. Así, el país registra una larga serie de propuestas de regionalización, que en el curso de la historia nacional han procurado delinear agrupamientos supra-departamentales como 'masa crítica' suficiente para alcanzar un grado de desarrollo autosostenido (Yagüe y Díaz-Puente, 2008). Por otra parte, es interesante registrar que muchos intentos de planificar o reorganizar el territorio incluyeron fórmulas para mejorar la coordinación y gestión institucional, lo que abarcó el relacionamiento entre el gobierno central y los gobiernos departamentales. Sin embargo, hasta el momento ninguna de dichas propuestas consiguió materializarse en un andamiaje institucional definitivo.

De los procesos históricos resulta asimismo evidente que los departamentos se han consagrado en Uruguay como unidad territorial, política e institucional con un peso significativo frente al poder nacional. En consecuencia, en los últimos años la cuestión regional entendida en su dimensión supra-departamental se reorientó hacia enfoques de estrategias territoriales, que con frecuencia poseen límites difusos y sin que se haya resuelto en todos los casos la forma práctica de cómo articularlas (Yagüe y Díaz-Puente, 2008). De hecho, los relevamientos efectuados a comienzos de esta década por el Área

de Políticas Territoriales de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) que tomaban como referencia la valoración de las Intendencias, indican que para la gran mayoría de los casos la cooperación interdepartamental o regional es básica o pobre (Van Dam/Larriq, 2010: 20 y ss.): solamente en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Maldonado y Soriano existía una evaluación positiva de dichos procesos. Por el contrario, para el resto de los departamentos las valoraciones sobre el grado de cooperación variaban entre básico a muy pobre. Es interesante subrayar que la mayoría de los departamentos visualizaban a la planificación estratégica regional y la formulación de proyectos conjuntos interdepartamentales como prioridades.

En la práctica durante los últimos años han existido diversos modelos de regionalización propuestos por diferentes instituciones que no siendo necesariamente contrapuestos, han corrido suertes diversas. Desde las instancias gubernamentales y en particular desde la (OPP) durante el gobierno del presidente José Mujica se dieron algunas novedades en torno a las propuestas de regionalización, coincidiendo con la búsqueda de descentralización planteada por el nivel nacional. Así, en 2011 se propone la posible articulación entre los departamentos del Noreste (Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo), a los que se sumarían Salto y Paysandú, con el intento de definir una nueva institucionalidad a partir de la creación de la Regional Norte. La sede de dicha Regional, se estableció en julio de 2012 en Tacuarembó, apuntándose aquí 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.<sup>2</sup>

Asimismo, desde el Área de Políticas Territoriales de la OPP en 2013 se definió la instalación de seis oficinas de coordinación de técnicos regionales, lo que también incluye a la región Norte. Dichos técnicos abordarán cuestiones ligadas a la infraestructura, cohesión social, fortalecimiento de las capacidades departamentales y el desarrollo productivo. A fin de fortalecer la interacción y recoger las visiones desde el territorio acerca de este proceso de regionalización se han llevado a cabo talleres de coordinación de técnicos regionales (CTR). Por otra parte, también el Programa de

---

<sup>2</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.

Microfinanzas (hoy convertido en “Uruguay Más Cerca – División Desarrollo Económico Local ”<sup>3</sup>) apuntó a la coordinación en clave regional, donde para la región Norte se estableció un técnico regional para Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó, además de los técnicos que actúan a nivel local.<sup>4</sup> En forma similar, también la Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa (DINAPYME) estableció la figura de referentes regionales, donde por ejemplo se agrupan al departamento de Rivera y de Tacuarembó. Dentro del ámbito de la OPP debe hacerse también referencia al antecedente que significó la Estrategia Uruguay III Siglo, que durante la administración de Tabaré Vázquez se planteó el desafío de construir escenarios territoriales que no se redujeran a la mera territorialización de un escenario diseñado a nivel nacional. Se consideraba aquí que era necesario articular el nivel territorial (departamentos) con el nivel nacional, para lo que el ámbito regional era considerado crucial. El instrumento propuesto y parcialmente implementado fue la construcción de agendas regionales de desarrollo, que permitieran definir una visión y estrategia regional como espacio de coordinación de esfuerzos y recursos provenientes de las Intendencias, el gobierno nacional y la cooperación (Rodríguez Miranda, 2010: 25).

También en ámbitos no gubernamentales se avanzó en procesos territoriales innovadores. Por su relevancia y relativo grado de consolidación, puede mencionarse la propuesta de la Universidad de la República (UDELAR), que en especial desde el año 2007 ha propiciado una fuerte política de descentralización, entrelazada con una propuesta de regionalización, la que ha conseguido un nivel incremental de consolidación. En ese marco, el Consejo Directivo Central (CDC) estableció los principios orientadores y objetivos para el trabajo de la Universidad en el Interior, resolviendo crear la Comisión Coordinadora del Interior (CCI). Para la región Noreste se propuso la articulación de los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó, que a futuro constituirán el Centro Universitario Regional (CENUR) del Noreste. En el marco de esta estrategia se fijaron ejes temáticos prioritarios para cada

---

<sup>3</sup> Además de dar continuidad al Programa Microfinanzas, la sección “Uruguay Más Cerca” como división dentro del área de Políticas Territoriales de la OPP abarca la tarea que venía realizando el Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP), el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) y el componente productivo del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI).

<sup>4</sup> Como dato que subraya la dirección elegida para Uruguay Más Cerca (UCM), al momento de su lanzamiento en mayo de 2014, la OPP realizó un Foro que incluyó precisamente el panel “Políticas nacionales para el desarrollo económico territorial: la mirada regional”.

región, así como ejes transversales.<sup>5</sup>

Por su lado, desde su creación en 1989 el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) definió el establecimiento de Estaciones Experimentales Regionales como forma de abordar su trabajo en el territorio, estableciendo la Regional Norte en Tacuarembó. Por otra parte, también otras instituciones exploran la posibilidad de profundizar un enfoque descentralizador en clave de regionalización. Así por ejemplo el Instituto Cuesta Duarte, cercano al PIT-CNT busca establecer una región Norte que abarque los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Durazno.

Desde el factor identitario, estas diferentes iniciativas con grados diversos de avance y con diferentes enfoques y objetivos, engarzan genéricamente con 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 (Yagüe y Díaz-Puente, 2008: 276). Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, el presente trabajo se plantea el interrogante acerca de los factores condicionantes, así como de la funcionalidad y de la proyección a futuro de la regionalización entendida como estrategia de política pública para un desarrollo sostenible del Noreste. Resulta evidente que en ese sentido pueden existir (y convivir) esquemas regionales de formatos diversos, que sin embargo no invalidan el enfoque ‘regional’ en sí mismo, sino que con su flexibilidad pueden contribuir darle viabilidad en función de necesidades definidas específicamente según los casos. Para abordar estas cuestiones este trabajo busca recoger algunos aportes teóricos relativos a la gobernanza territorial, explorando asimismo los debates de la última década en la disciplina de las relaciones internacionales respecto al regionalismo y la gobernanza global para explorar si eventualmente pueden sumar algunos elementos innovadores para el análisis en clave territorial. A partir de dicha exploración, se discuten la funcionalidad del proceso de regionalización como estrategia de promoción de un desarrollo sostenible, así como algunos factores condicionantes y su posible proyección a futuro. En consonancia con la preocupación central planteada para el V Congreso de Ciencia Política organizado por la AUCIP (Asociación Uruguaya de Ciencia Política) se concibe aquí al desarrollo

---

<sup>5</sup> Para la región Noreste se definen como ejes prioritarios específicos i) recursos naturales y desarrollo sustentable; ii) temas relacionados con la frontera; iii) madera; iv) carne. Como ejes transversales a todas las regiones se establecen i) arte y cultura; ii) salud; iii) informática, así como iv) formación de docentes de Enseñanza Media.

sostenible en conjunción no sólo con la sostenibilidad ambiental sino también social, en una perspectiva de inclusión social y donde las políticas públicas sean compatibles con el desarrollo humano sostenible.

## **2. Marco analítico**

### **2.1 La regionalización entendida como posible estrategia de gobernanza territorial: aportes teóricos**

La revisión teórica del concepto de gobernanza permite diferenciar diversos modelos interpretativos: originalmente el enfoque partía de la economía institucional y de la regulación, estando fuertemente asociado con el mercado y apuntando 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 y procurando fomentar 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. Por lo demás, dada su connotación polisémica el concepto de gobernanza fue asumido por corrientes teóricas sumamente diversas (Farinós Dasi: 2008: 12 y ss.), lo que para Natera Peral (2005: 756) lo convirtió en un término “paraguas”, sufriendo lo que Sartori (1984) denominaría un “estiramiento conceptual”. Así el estudio de la gobernanza ha sido multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional), apuntando a estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolíticas.

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<sup>6</sup>: Desde fines de los años '70 en el ámbito de las ciencias sociales se fue esbozando un conjunto de teorías que sitúan al territorio como factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010: 4 y

---

<sup>6</sup> Para una consideración del concepto de territorio en distintas disciplinas ver: Magri (2011).

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 (Boisier, 1998; Raffestin, 1999; Farinós Dasi, 2008). Destaca aquí la noción de territorio como espacio de construcción social y política, así como instancia organizadora del desarrollo. De esta forma, el territorio deviene 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). Consecuentemente 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).

De acuerdo con esta evolución, el concepto de gobernanza adquirió progresiva importancia en el ámbito de las ciencias sociales, donde se enfatizó su carácter democrático, al incluir mecanismos de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil. En ese sentido, cabe hacer referencia a la conceptualización de Mayntz (2000) que subraya la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos 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: 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, 2006; 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 '*politics*' (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 ‘*polity*’ y de la ‘*politics*’ 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. 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). En ese contexto también el factor cultural-identitario surge con fuerza, así como el capital social disponible (Marsiglia, 2009: 23 y 28).

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.): 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.

## **2.2. Debates en torno al regionalismo y la gobernanza global: ¿qué se puede aprender de ellos?**

A partir de lo anterior puede afirmarse que de cara al desafío del desarrollo sostenible la regionalización surge como posible estrategia en razón de su contribución eventual en términos de gobernanza territorial. Aunque el capitalismo global valora la movilidad transnacional de ciertos factores, también adquieren importancia aquellos otros factores que tienen un carácter inmóvil, dado que están vinculados con ciertas especificidades locales: es en esa circunstancia que los territorios locales y sus actores adquieren un nuevo protagonismo en el actual contexto globalizado (Abad Aragón, 2010).

Precisamente en este contexto se plantea la posibilidad de recoger para la presente discusión eventuales aportes en términos de gobernanza provenientes de otros ámbitos de las ciencias sociales y que se relacionan con la funcionalidad de las estrategias de regionalización. Así, los debates que surgieron desde la década de los '80 en la disciplina de las relaciones internacionales en torno de la gobernanza global proporcionan algunas claves que podrían ser relevantes también para la consideración del nivel de la gobernanza territorial. Al respecto cabe recordar que los profundos cambios experimentados por el sistema internacional y el desafío impuesto por la globalización determinaron un “renacimiento” general de los procesos de integración regional, que abarcó también a América Latina y el Caribe. Este “revival” del regionalismo generó un rico debate acerca de los desafíos y posibilidades implícitas de dichos procesos: un aspecto central fue la búsqueda de mecanismos que permitieran consolidar a la interna la integración regional y que optimizaran la capacidad negociadora de los países y regiones frente al mundo globalizado, procurando la coordinación de una política externa común. Junto a nuevos aportes de las teorías ya establecidas (integración regional, regímenes internacionales) en la disciplina se planteó una nueva discusión en torno al concepto de gobernanza global, debate que se concentró en las posibilidades aún existentes para el ejercicio de la política en el ámbito de los Estados nacionales y las oportunidades de concertación internacional de cara a los desafíos globales y la provisión de bienes públicos.

Esta discusión, caracterizada por la pluralidad teórica (Mürle, 1998), hacía especial hincapié en la complementariedad entre diferentes niveles de práctica de la gobernanza global. Así, los Estados eran concebidos como instancias estratégicas dentro de un sistema de niveles múltiples, acompañados por una serie de nuevos actores tales como organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales o mercados de capital globales (Cerny, 1999) Más allá del Estado, en el siguiente nivel se discutió asimismo el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global. Para muchos la instancia regional constituía un elemento decisivo para la adaptación de los estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial (Schirm, 1999). Por otra parte, como derivación del debate sobre el regionalismo, en las dos décadas pasadas se registró un interés

creciente por el fenómeno cercano del interregionalismo,<sup>7</sup> al que también se le atribuía un rol importante en la concreción de la arquitectura de la gobernanza global. En ese sentido, la sistematización efectuada por Rüländ (1996) de los diversos enfoques teóricos sobre el interregionalismo permite identificar su posible contribución a la gobernanza global en términos de su posible funcionalidad, ofreciendo algunas claves para la discusión que se plantea en este trabajo.

En ese sentido, cabe considerar por un lado el enfoque del realismo, que ha focalizado las funciones de equilibrio de poder (*balancing functions*) que pueden asumir las instancias regionales e interregionales. Según esta concepción, dichos foros representan una coalición constituida por algunos actores en contra de otros, donde el sentido de estas alianzas está dado por la posibilidad de acumular poder y poder reaccionar mejor a los desplazamientos de la política y economía mundiales (como por ejemplo en su momento el surgimiento de APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) para contrarrestar la “Fortaleza Europa”).

En contraste con lo anterior, desde el neoinstitucionalismo se enfatizan las funciones de racionalización de las relaciones (*rationalizing functions*) que pueden asumir el regionalismo y el interregionalismo frente a los foros multilaterales, que con frecuencia se enfrentan con una serie de materias sumamente complejas, de carácter eminentemente técnico, así como con un creciente número de actores con intereses fuertemente heterogéneos. Así, por ejemplo el foro interregional euro-asiático ASEM (Asia-Europe Meeting) podría actuar a la manera de *clearing house* de los actores involucrados antes de que los temas lleguen a la arena global, disminuyendo los “cuellos de botella” en el ámbito multilateral de la negociación.

Al mismo tiempo, las instancias regionales e interregionales asumen funciones en

---

<sup>7</sup> Respecto al concepto, de manera sumaria puede decirse que dicha categoría puede referirse a dos esquemas de relacionamiento diferentes. Por un lado, el llamado “interregionalismo bilateral” se remonta a los ’70 y siguiendo a Rüländ (2000) puede definirse como “group to group relations with more or less regular meetings centring around exchanges of information and co-operation projects in specific fields (trade and investment, environment, crime prevention, narcotics trafficking, etc.)”, con un bajo nivel de institucionalización (por ejemplo las relaciones de la (UE) Unión Europea con el (CCG) Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico o del MERCOSUR. Por otro lado, el denominado “transregionalismo”, de origen más reciente implica “a more diffuse membership, which does not necessarily coincide with regional organisations and may include member states from more than two regions” (por ejemplo la APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation)).

términos de *agenda-setting* de cara a las instituciones globales. Dichos foros “particionan” los contenidos de la negociación en diferentes instancias, con la ventaja de que a través de este proceso de *step-by-step* se evitan pérdidas mayores de tiempo y se favorece el logro del consenso. A través de la pre-estructuración de las negociaciones de acuerdo a criterios sectoriales o regionales, se reduce también la probabilidad de los mencionados “cuellos de botella” en los niveles superiores del sistema internacional.

Asimismo, desde el neoinstitucionalismo se subrayan los potenciales aportes en términos de institucionalización de las relaciones internacionales (*institution-building functions*), lo que puede contribuir a la aceptación de los principios y normas vigentes por parte de los actores. Esto es especialmente relevante dado el alto grado de interdependencia en el mundo actual, el potencial de conflictividad o cooperación de las relaciones interregionales es significativo, con posibles efectos de derrame hacia el nivel de la arena internacional. Por dicha razón es evidente la necesidad de buscar vías que favorezcan las relaciones cooperativas entre los bloques. La preparación e implementación de decisiones supone a la vez la existencia de un amplio espectro de instituciones, así como la realización por ejemplo de encuentros regulares de ministros en procesos del tipo *track two*, encuentros de grupos de trabajo, surgimiento de “comunidades epistémicas”, de mecanismos de coordinación de actividades privadas u oficiales, así como foros de organizaciones no gubernamentales. En términos generales, la dinámica de los foros regionales e interregionales fortalece la cooperación dentro del respectivo esquema, estimulando el surgimiento de organizaciones regionales subsidiarias.

Finalmente, los aportes de las corrientes constructivistas focalizan los aportes en términos de estímulos a la formación de identidades (*identity-building*) a nivel colectivo, como por ejemplo lo sucedido en el caso del foro euro-asiático ASEM o en la APEC en el área Asia-Pacífico. Sin embargo, cabe mencionar que junto a los eventuales aportes positivos, los foros también pueden determinar evoluciones problemáticas en términos identitarios, que distan de sus intenciones primigenias. Un ejemplo de ello estuvo dado por la discusión en torno a valores contrapuestos desatada a raíz de la oposición entre el “universalismo occidental” y el “relativismo asiático”.

### **3. Regionalización como estrategia de política pública de desarrollo sostenible: su**

## **posible funcionalidad**

Recogiendo los aportes teóricos de la gobernanza territorial y la gobernanza global anteriormente esbozados, puede retomarse la cuestión planteada en un principio acerca de los factores condicionantes, así como la funcionalidad de la regionalización como estrategia de política pública de cara al desarrollo sustentable para la región Noreste, así como su proyección a futuro. Cabe señalar aquí que la consideración del proceso de regionalización en el Noreste debe enmarcarse en un contexto donde conviven tendencias aparentemente contradictorias como lo son la descentralización desde el nivel nacional y al mismo tiempo la búsqueda de articulaciones “aglutinantes” de los departamentos en torno a regiones. De la observación de los procesos de los últimos años surge la constatación que han sido sobre todo los impulsos provenientes desde el nivel nacional los que han buscado fortalecer las articulaciones regionales, mientras que las iniciativas provenientes desde el nivel departamental han sido más bien escasas y poco asertivas en términos de diseño e implementación políticas públicas.

Es precisamente en ese contexto “multinivel” donde resulta interesante el enfoque de la gobernanza territorial que incluye el principio de la subsidiariedad, a semejanza de lo planteado para la gobernanza global. Concretamente surge aquí el interrogante acerca de hasta qué punto y de qué manera es posible articular el nivel político-administrativo de los departamentos del Noreste con un nivel integrador regional que permita un abordaje diferencial para determinadas problemáticas que hacen al desarrollo sustentable, como por ejemplo el cambio climático. En esa perspectiva, es interesante explorar qué funcionalidad le cabría al nivel regional.

Atendiendo a las obvias diferencias y sin pretensión de extrapolaciones automáticas, la sistematización de funciones planteada para las instancias interregionales y regionales en el marco de la gobernanza global pueden arrojar algunas claves útiles de interpretación de los procesos de regionalización en el Uruguay. Así, tomando la región Noreste y considerando las denominadas funciones de equilibrio de poder o *balancing functions* ya mencionadas, podría suponerse que la convergencia en un nivel supradepartamental implicaría para la región un fortalecimiento que podría favorecer la superación de su rezago histórico en términos comparativos. En sentido estricto, no se trataría en este caso de buscar equilibrios de poder *en contra* de otras regiones, sino más

bien de una reafirmación del poder disponible a través de la coordinación y sumatoria de las capacidades respectivas de los departamentos, generando una situación nueva, con potencialidades diferenciadas a la hora de concebir e implementar políticas públicas. De hecho, en el relevamiento de la OPP sobre la capacidad instalada en los departamentos del Uruguay una de las razones invocadas por las Intendencias para fortalecer la cooperación interdepartamental y regional fue precisamente la necesidad de tener mayor presencia conjunta (*lobby*) ante los organismos nacionales y las fuentes de cooperación externa. Asimismo se visualiza la posibilidad de mejorar la relación conjunta de las Intendencias con el CNI (Congreso Nacional de Intendentes), la CND (Corporación Nacional de Desarrollo) así como otras instituciones del nivel central (Van Dam/Larriq, 2010: 21).

En lo relativo a las funciones de *racionalización* de la estrategia de regionalización, cabe esperar que la profundización del proceso permita potenciar el flujo de información y diseño de políticas conjuntas de cara a desafíos compartidos de carácter complejo y que requieren enfoques de carácter eminentemente técnico, tales como el cambio climático. Como señala Farinós Dasi (2008: 20), la cohesión territorial puede ser uno de los campos más apropiados para aplicar y desarrollar las prácticas de nueva gobernanza. Al respecto debe señalarse la existencia de múltiples iniciativas en la región Noreste, aunque con frecuencia la coordinación inter-administrativa de las diferentes reparticiones del Estado (y de las instancias gubernamentales con las instituciones de la sociedad civil) no sea óptima. En ese sentido, no debe asumirse que la coordinación deba conducir a la uniformidad de acción, sino a la coherencia y la compatibilidad de las iniciativas.

Al respecto, del estudio de capacidades departamentales ya mencionado surge precisamente como posible área de futura cooperación la realización de reuniones regulares para intercambiar información y analizar eventuales iniciativas conjuntas (Van Dam/Larriq, 2010: 21). Cabe también mencionar que la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible sancionada en 2008 prevé la posibilidad de definir Planes Interdepartamentales y Estrategias Regionales en dicha materia. En la región Noreste de hecho existen ejemplos de proyectos interdepartamentales tales como las iniciativas de apoyo a los productores familiares ganaderos de la Cuchilla de Haedo, aunque éstos han sido impulsados desde la órbita nacional por el Ministerio de

Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). La idea impulsada por el Área de Políticas Territoriales de OPP de instalar en el territorio oficinas de Coordinación de Técnicos Regionales transversales a sus proyectos constituye sin duda un avance. A eso se sumaría la creación de una Usina de Ideas, que apunta a la sistematización de insumos existentes, definiendo una matriz territorial de líneas de trabajo que vincule los intentos de creación de agendas y planes regionales del ámbito socio-productivo. Esta matriz dará contenidos al proceso de descentralización liderado por dicha Área.

Por otra parte, desde una visión de *racionalización* puede esperarse que un enfoque regional en clave de gobernanza podría contribuir a optimizar recursos y propiciar la articulación de actores con intereses heterogéneos en aquellas problemáticas donde se visualizan “cuellos de botella”. Así, es significativo que desde las Intendencias se pondera por un lado la necesidad de una mejor articulación con el nivel nacional (CND y otras instituciones). Por otra parte, también se visualiza que debiera mejorarse el vínculo entre las Agencias de Desarrollo (Van Dam/Larriq, 2010: 21), de las que participan algunas Intendencias según diferentes modelos. Precisamente dichas Agencias son identificadas por algunos analistas como uno de los instrumentos de un escenario de cambio innovador en clave de gobernanza territorial (Costamagna, 2012).

Dada las problemáticas específicas compartidas por los departamentos de la región Noreste también puede esperarse que la estrategia de regionalización implique aportes en términos de *agenda-setting*, priorizando temáticas que hacen al perfil específico de la región. En términos generales, las Intendencias han manifestado la necesidad de analizar en forma conjunta las implicancias de la Ley de Descentralización (Van Dam/Larriq, 2010: 21), de lo que probablemente surjan especializaciones regionales. Las cuestiones prioritarias esbozadas en 2012 al momento de establecer la sede de la Regional Norte en Tacuarembó fueron la enseñanza y la salud, así como cuestiones puntuales como la optimización de maquinaria para el mantenimiento de la caminería rural, de cara al desafío de la extensión geográfica de los departamentos del Norte. Por otra parte, como ya se mencionó la problemática del cambio climático ha desencadenado algunas iniciativas conjuntas puntuales en una región de clara impronta agropecuaria, fuertemente expuesta a la variabilidad climática. Dentro de los temas de la agenda del desarrollo sustentable, también las energías renovables han sido identificadas por estudios de la OPP como un sector estratégico que puede contribuir a

quebrar los “techos de crecimiento” históricos de algunos de los departamentos de la región como Tacuarembó y Rivera (OPP, 2009).

Considerando las funciones de *institucionalización*, la formalización de un espacio regional podría contribuir a la revitalización y consolidación de la RODDE (Red de Oficinas Departamentales de Desarrollo) en lo que toca a las cuestiones de específicas del desarrollo del Noreste, a lo que se suma la necesidad de una definición más precisa de la relación de dicha Red con el CNI. En lo que hace a la institucionalización se percibe asimismo la necesidad de fortalecer la RADEL (Red de Agencias de Desarrollo Local), lo que sería favorecido por la consolidación del enfoque regional por parte de las Intendencias. Los relevamientos mencionados indican que esos objetivos son considerados como prioritarios por los equipos departamentales (Van Dam/Larriq, 2010: 21). En términos de gobernanza dicha consolidación institucional en clave regional debiera efectivizarse según el principio de *subsidiaridad* activa, reforzado por el de *adicionalidad*, esto es la constitución de redes asociativas que potencien la articulación. Esto implica el necesario replanteamiento de los roles y funciones de las administraciones públicas, a fin de determinar cuál es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar un entorno territorial atractivo y dinámico en clave de desarrollo sustentable.

Finalmente, yendo a la *construcción de identidad*, ya se hizo referencia a la existencia de un determinado “imaginario regional” en el Uruguay, que permite identificar ciertos agrupamientos concebidos en forma laxa que abarcan el Litoral, el Noreste, el Centro, la costa Sur. Dichas construcciones resultan (todavía) acumulaciones insuficientes para ser plasmadas en esquemas político-administrativos con límites precisos. Sin embargo, constituyen un punto de partida para nuevos intentos de agrupamientos (Yagüe y Díaz-Puente, 2008: 276). Al respecto puede afirmarse que la eventual profundización de un enfoque regional para la construcción de políticas públicas en clave de gobernanza puede verse favorecida por la legitimidad resultante de una identidad colectiva fortalecida que se remite a su especificidad histórico-cultural y se hace cargo de los desafíos del desarrollo sustentable en sus diferentes dimensiones: se expresa aquí la vinculación con la noción de territorio como espacio de construcción social y política, así como instancia organizadora del desarrollo. Como señala Costamagna (2012: 134), el hecho de innovar no sólo depende de recursos financieros, sino de la actitud y



predisposición al cambio, lo que puede facilitarse mediante la promoción de una cultura innovadora en el seno de la sociedad local, que promueva la asunción de riesgos, el empoderamiento y la creatividad en un marco de participación y de políticas públicas potentes. En términos de innovación, es fundamental conocer la capacidad de aprendizaje de las regiones, donde destacan el contexto cultural y social, tanto como la infraestructura de investigación como la red de actores territoriales. Finalmente puede decirse que es aquí evidente la vinculación y retroalimentación de las funciones de *construcción identitaria* con las de *agenda-setting* y fortalecimiento de la *institucionalización* regional. Al respecto, puede resultar ilustrativa la referencia a la política de regionalización de la UDELAR, que en la definición de los ejes temáticos para la región procuró instalar en la agenda de enseñanza, investigación y extensión regional problemáticas que hacen a la identidad específica del Noreste.

#### **4. Factores condicionantes del proceso de regionalización**

##### **4.1. El factor identitario**

Como ya se mencionó, el presente trabajo procura explorar las posibilidades que surgen de una eventual profundización de la regionalización como estrategia para enfrentar el desafío del desarrollo sostenible del Norte, teniendo en cuenta que desde comienzos del siglo XXI también en otras partes de América Latina se constata un nuevo interés en la intervención territorial a través de políticas de desarrollo local y regional, aunque el instrumental de políticas públicas sea aún diverso y disperso. Para efectuar dicha ponderación en términos de posibilidades efectivas de avances e implementación de la estrategia en la región aquí considerada, debe hacerse mención de factores condicionantes del proceso de regionalización para permitir una mirada a su posible proyección a futuro. Teniendo en cuenta la historia del Uruguay ya se hizo mención de los intentos de diseñar una nueva forma de organización territorial que permitiese afrontar procesos de desarrollo de manera eficiente y coordinada, registrándose diversas propuestas de regionalización que buscaron aglutinar agrupamientos supra-departamentales “autosostenibles”. El hecho de que hasta ahora ninguna de dichas propuestas consiguiera materializarse en un andamiaje institucional definitivo permite suponer la existencia de factores condicionantes que podrían determinar también la suerte de los nuevos esbozos de regionalización en curso en la actualidad.

En ese sentido, es evidente la fuerza con la que la figura de los departamentos se ha instaurado en el imaginario colectivo del Uruguay como la unidad territorial, política e institucional con mayor peso frente al poder nacional, lo que fue reforzado por la inexistencia del tercer nivel de gobierno hasta hace muy poco tiempo. En consecuencia, la fuerte identificación del nivel departamental como única instancia gubernamental “efectiva” frente al nivel nacional sigue jugando fuertemente en visiones de ciudadanos y gobernantes, a lo que se suman las identidades y particularismos culturales locales donde no se excluyen las rivalidades pese a las también existentes experiencias de cooperación. Para el caso del Noreste se hace presente asimismo el factor identitario determinado por la situación de frontera de los departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo y que toca al departamento de Tacuarembó en forma indirecta. Dicha situación ha generado históricamente una percepción especialmente marcada de lejanía con la capital, frente a la cercanía de Brasil. Aunque dicha situación sea compartida por tres de los departamentos aquí considerados, históricamente esto no necesariamente ha inducido a una identificación mayor entre sí de los departamentos afectados en el sentido de *construcción identitaria* al que se hizo mención en las consideraciones teóricas. Como señalan los estudios de frontera realizados por Mazzei, la faja uruguayo-brasileña considerada tiene en sus nucleamientos urbanos realidades sociales diferenciadas que hacen a su más compleja heterogeneidad: la suma de factores geográficos, poblacionales, institucionales, sociales y culturales condicionan diferencialmente el ámbito fronterizo de esos nucleamientos (Mazzei, 2013: 75). A su vez, las distancias y las dificultades de interconexión física por las deficiencias de la infraestructura vial que aún persisten, han contribuido más bien a que las identidades y coloridos locales se cimentaran profundamente, aun cuando existen iniciativas puntuales como los Foros transfronterizos que buscan relativizar esas diferencias a lo largo de los dos lados de la frontera uruguayo-brasileña. Todas estas restricciones han llevado a analistas económicos a postular la necesidad de profundizar el estudio de la frontera como restricción al desarrollo económico de la región, focalizando las formas posibles para transformarla en una oportunidad (Rodríguez Miranda, 2010: 55).

Como ya se sugirió anteriormente, una eventual profundización del enfoque regional en materia de las políticas públicas en clave de gobernanza no puede obviar aspectos de la identidad colectiva de la región que hacen a su especificidad histórico-cultural como condición necesaria para asumir los desafíos del desarrollo sustentable. Al mismo

tiempo, en términos de diseño de políticas parece ser clave una construcción identitaria aunada al fomento de una cultura innovadora a nivel de las sociedades locales, que promueva la asunción del cambio con sus riesgos conexos, sin renegar de las identidades propias y permitiendo el empoderamiento del proceso y la participación por parte de los actores. Desde una concepción que entiende al territorio como espacio de construcción social y política y como instancia organizadora del desarrollo, resulta evidente la importancia del fomento de la innovación y de la capacidad de aprendizaje de los territorios, recurriendo a la apoyatura de la infraestructura de investigación académica y técnica, así como de las redes de actores territoriales.

Asimismo ya se hizo mención del estrecho vínculo y retroalimentación de la *construcción identitaria* con las funciones de definición de agenda (*agenda-setting*) y fortalecimiento de la *institucionalización* regional. Más allá del potencial innovador del territorio identificado por Boisier (2003) para impulsar el progreso tecnológico-productivo, la literatura relativa a la innovación en América Latina resalta su carácter informal e intersticial, subrayando precisamente los factores relacional e institucional (Sábato, 1975, Lundvall, 1985, 1988; Arocena/Sutz, 2006). Aquí resulta interesante la visión de Arocena y Sutz que proponen sobre los aspectos institucionales como forma de superar el sesgo economicista-productivista en el análisis de la innovación en los territorios. Así, discutiendo el caso de “países de cercanías” tales como Uruguay, los autores subrayan el doble carácter de dicho factor: “... lo institucional es a la vez la gran oportunidad y un riesgo mayor. Que se haga realidad lo uno o lo otro depende en buena medida de si los intereses sectoriales pueden insertarse en visiones más amplias que fomentan la cooperación y los ‘juegos de suma positiva’” (Arocena/Sutz, 2006: 5-6). Esto es relevante para examinar el caso de departamentos como los aquí considerados, ya que respectivamente representan ‘ámbitos pequeños’ dotados de cierta unidad geopolítica, histórica y sociocultural, donde como dicen Arocena y Sutz los actores interactúan ‘cara a cara’ y donde cobra importancia el llamado ‘capital social’, que la literatura vincula al desarrollo local.

Al respecto, observadores del proceso del Noreste han señalado la necesidad de generar una institucionalidad local y regional, pública y público-privada que sea promotora del desarrollo y articuladora. Según esta visión, la Universidad está llamada a cumplir un rol específico, abocándose al estudio y formación para dicha institucionalidad local y

regional, así como del apoyo en su implementación (Rodríguez Miranda, 2010: 55). Por otra parte, en términos de gobernanza dicha consolidación institucional en clave regional debiera efectivizarse según los principio de *subsidiariedad* activa y de *adicionalidad*, donde las redes asociativas jugarían un rol fundamental. Todo ello conllevaría un replanteo respecto a los roles y funciones de las administraciones públicas para dilucidar cuál es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar un entorno territorial atractivo y dinámico en clave de desarrollo sustentable. Como señala Rodríguez Miranda (2010: 52), los estudios de la OPP (2009) muestran que una buena estrategia nacional de desarrollo con resultados sumamente estimulantes para la economía nacional puede tener un correlato negativo en términos de cohesión y equidad territorial. Por ello la escala regional resulta fundamental, ya que constituye una instancia ideal para articular las necesidades y perspectivas locales con las necesidades y perspectivas nacionales. Al respecto resultan interesantes las experiencias piloto que se han realizado en el Noreste para definir una agenda regional.<sup>8</sup>

#### **4.2 El factor del ejercicio del poder y los recursos conexos**

Para la profundización de la estrategia de regionalización pueden mencionarse asimismo los condicionantes derivados de las cuestiones asociadas al ejercicio del poder y sus recursos conexos. Como ya se sugirió al tematizar las funciones de *equilibrio de poder* (*balancing functions*), por un lado podría suponerse que la convergencia en un nivel supradepartamental implicaría para la región un fortalecimiento que podría favorecer la superación de su rezago histórico en términos comparativos, reafirmando el poder disponible en la región a través de la coordinación y sumatoria de las capacidades respectivas de los departamentos, generando una situación nueva, con potencialidades reforzadas para concebir e implementar políticas públicas así como con mayor capacidad de lobby frente al gobierno nacional y organismos internacionales. A esto se sumaría la ventaja de la *racionalización* en términos de optimización de recursos y fomento de la articulación de actores con intereses diversos en aquellos temas donde se visualizan “cuellos de botella”.

---

<sup>8</sup> A través de dichas experiencias se identificaron algunos temas regionales importantes (cadena forestal-maderera, energías renovables y el apoyo a los pequeños productores rurales. Asimismo quedó evidenciada la necesidad de “construir región” en términos de cultura. Por otra parte quedó claro que el mejor camino para avanzar era utilizando experiencias pilotos. Finalmente se concluyó que un aspecto fundamental en la articulación regional estaba dado por el rol que deberían cumplir las Agencias de Desarrollo Local de la región (Rodríguez Miranda, 2010: 52).

Sin embargo, es evidente que la acumulación histórica de poder en las instancias departamentales y en los circuitos políticos locales podría verse interpelada o cuestionada por el surgimiento de una instancia regional que podría competir en términos de lineamientos de políticas, así como en la disposición y asignación de recursos en el territorio. Las resistencias surgidas desde los niveles departamentales frente a la propuesta del gobierno de José Mujica de creación de los coordinadores regionales en 2012 fueron ilustrativas en ese sentido, ya que se llegó a especular que desde el gobierno nacional se pretendía colocar un interventor político a las Intendencias.

Por otra parte, al juego de poder entre niveles se suma los desafíos del juego entre los diferentes colectivos políticos, que condiciona la forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por parte de los diferentes actores gubernamentales. Aunque en teoría la gobernanza posibilitaría nuevas prácticas de gobierno innovadoras que contribuirían a superar las limitaciones de los modelos tradicionales para enfrentar mejor los nuevos desafíos, es imposible ignorar los condicionamientos impuestos por formas históricas del ejercicio del poder. En ese sentido, el concepto de ‘damero político-administrativo’ (Mazzei, 2013: 37) es plausible de ser aplicado a la región Noreste, ilustrando acerca de los condicionantes a la gobernabilidad territorial en un contexto marcado por diferentes orientaciones político-partidarias, donde cada instancia departamental o nacional se plantea sus propios objetivos y fines políticos en sus respectivos planes de intervención en el territorio.

#### **4.3 El factor físico-geográfico y los recursos naturales como condicionantes**

Finalmente, en términos de factores condicionantes no puede dejar de mencionarse los aspectos físico-geográficos tales como la estructura de suelos y el clima, que inciden fuertemente en la estructura de los recursos naturales y consecuentemente en la estructura económico-productiva de la región. Como ha ocurrido con otras materias en teoría del desarrollo, el debate sobre el papel de los recursos naturales ha pasado de posiciones antagónicas a un terreno donde hoy tienden a converger las opiniones. Así, la evidencia empírica que se ha acumulado en los últimos años señala que disponer de recursos naturales no define que haya más o menos crecimiento: la contribución de

dichos recursos al proceso de desarrollo debe evaluarse tomando en cuenta si éstos fueron un factor que favoreció o comprometió, de manera significativa, dicha diversificación (CEPAL, 2012: 82 y ss.).

Sin embargo, aún asumiendo que el proceso de cambio estructural requiere la diversificación más allá de los recursos naturales, debe señalarse que éstos constituyen un punto de partida fundamental en la definición de los perfiles productivos de los territorios. Respecto a la posible incidencia de estos aspectos sobre el proceso de regionalización embrionaria en curso, puede postularse que la economía agroextensiva que caracteriza al Noreste podría constituir un factor eventualmente aglutinante si dicha estructura productiva condujera a la articulación de demandas concretas que se tradujeran en políticas regionales de promoción de algunos sectores considerados como potencialmente estratégicos. De esa forma, a partir de un recurso determinado podría apuntarse a generar escala e inducir de esa forma el necesario cambio estructural. Un ejemplo incipiente al respecto está dado por la consolidación del sector forestal en la región a partir de la ley 15.939 sancionada en 1987 y que determinó un fuerte incremento del área forestada, con diferencias según departamentos: Tacuarembó y Rivera destacan aquí por la extensión forestada, mientras que Cerro Largo presenta un desarrollo más tardío y Artigas cuenta con menos áreas de prioridad forestal. A esto siguió un proceso de industrialización liderado por inversiones extranjeras y nacionales. Tras 25 años de sancionada la ley, en la actualidad surgen progresivamente algunas iniciativas que apuntan a fortalecer el agregado de valor a partir de iniciativas colectivas como el Conglomerado Forestal en el marco del Programa PACC de la OPP: concretamente para los departamentos de Tacuarembó y Rivera se logró definir un Plan Estratégico que estableció líneas de trabajo a ser implementadas a través de proyectos que apuntan al corto y mediano plazo y serán desarrollados una vez que se defina qué programas nacionales apoyarán las iniciativas.

Más allá de las consideraciones económico-productivas vinculadas a los recursos naturales en términos de generación de la base material del desarrollo, también cabe pensar que la necesaria protección y regulación del uso adecuado de los recursos naturales puede constituirse en factor aglutinante que requiera e impulse políticas públicas en la materia. Sin embargo, todavía las políticas públicas en ese sentido no han logrado generar un cúmulo crítico de acciones en clave regional. Puntualmente, a la

manera de avances incipientes pueden mencionarse los proyectos del MGAP orientados a aumentar la resiliencia de los pequeños productores ganaderos frente al cambio climático, que abarcan a más de un departamento de la región. También debe señalarse el proceso iniciado en 2009 por el sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), con una encuesta a los referentes departamentales. El proceso continuó con un Taller Interdepartamental en 2011 con presencia de representantes de los cuatro departamentos, donde se intercambiaron informaciones, esbozándose un marco de sensibilización respecto a las respectivas fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y los desafíos que eventualmente requerirán respuestas coordinadas. Al respecto, en dicho Taller se labró en Acta de Trabajo de las Intendencias del Norte **en** conjunto con el Director Nacional de Meteorología. Otras iniciativas puntuales 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 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** en septiembre de 2011, 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 departamentos. En todo caso, es posible afirmar que la conciencia respecto a la necesidad de racionalización de recursos en clave regional para enfrentar desafíos comunes debe ser fortalecida, así como también debe fortalecerse la participación de la sociedad civil de la región, potenciando sus aportes críticos.

### **Reflexiones finales y proyección a futuro**

Habiendo considerado los aportes teóricos de la gobernanza territorial y global para analizar el incipiente proceso de regionalización en el Noreste del Uruguay, se ha procurado discutir su funcionalidad, así como algunos factores condicionantes del proceso. En lo tocante a su posible proyección a futuro, más allá de los condicionantes ya mencionados, es evidente que la dinámica político-electoral que marcará al Uruguay a nivel nacional y departamental durante 2014 y 2015 y sus respectivos resultados

condicionará fuertemente la evolución del proceso en los próximos meses, con la carga de incertidumbre que esto conlleva. En particular, el resultado de las elecciones a nivel nacional impregnará el diseño de las políticas de la OPP como órgano de planificación central, consagrado por la reforma de 1996 como el ámbito privilegiado de relación con las intendencias departamentales, con el cometido de liderar la política de descentralización y la promoción del desarrollo a través de la Comisión Sectorial.

Por su parte, los resultados a nivel departamental también influirán en las posibilidades de consolidación de una estrategia de regionalización: en particular las dinámicas que surjan del ‘damero’ político-administrativo entre los diferentes niveles de gobierno, así como las consideraciones de equilibrio político en función de la pertenencia político-partidaria de los gobiernos departamentales jugarán aquí un rol importante. Como antecedente en ese sentido puede recordarse el equilibrio que se buscó al constituir la Regional Norte en 2012, donde estuvo implícita la necesidad de generar dichos equilibrios, incluyendo dos departamentos gobernados por el Partido Nacional, dos por el Frente Amplio y dos por el Partido Colorado.

A su vez, los procesos de ordenamiento territorial en curso, desencadenados a partir de la definición de las Directrices Nacionales y Departamentales, con la posibilidad de articular Planes de ordenamiento regional o entre departamentos abren también un espacio para incluir explícitamente la dimensión regional en la definición de objetivos relativos al desarrollo sostenible. De los avances efectivos de dichos procesos dependerá seguramente el devenir del proceso de regionalización en el Noreste.

Asimismo, la fuerza con que se articulen las demandas que expliciten los actores institucionales, económicos y sociales hacia el poder político determinará eventualmente grados diversos de avance en la estrategia de regionalización a partir de las políticas que se consigan ejecutar: el ejemplo del sector forestal-maderero articulado en el Conglomerado ya mencionado ilustra acerca de las posibilidades que pueden surgir para influir en el diseño de políticas públicas específicas acordes a las necesidades regionales. Por otra parte, la dinámica que adquieran las iniciativas insertas más allá del plano gubernamental será un factor crucial en este contexto. De la madurez y consistencia de las acciones efectivamente ejecutadas dependerá la profundización del rumbo planteado, donde difícilmente se den trayectorias lineales. El ejemplo del devenir



del CENUR Noreste de la UDELAR es ilustrativo en ese sentido, ya que desde 2013 el departamento de Artigas privilegió su inclusión en el CENUR del Noroeste (que incluye también Salto, Paysandú, Río Negro), relativizando su participación en el proceso universitario del Noreste.

Sin duda la lectura que hagan todos los actores involucrados respecto a la funcionalidad del proceso de regionalización incida en sus posicionamientos, que en muchos casos no siempre serán unívocos, sino que dependerán de la temática en discusión (salud, caminería, medioambiente, políticas de promoción sectorial, etc.) y de la forma en que se vea afectada la autonomía de decisión y acción de dichos actores. En vista de eso, la posibilidad de generar una *geometría variable* en términos de adhesión y participación en iniciativas diversas abre la posibilidad de generar avances en áreas específicas que contemplen las diversas constelaciones de actores. Se plantea allí la necesidad de definir formatos flexibles que a su vez aseguren una coherencia en las acciones y políticas orientadas a la promoción de un desarrollo sostenible en clave de gobernanza territorial.

Finalmente, la densidad de los acuerdos alcanzados en el devenir del tiempo y la acumulación de experiencias favorables o desfavorables resultará clave para una eventual profundización de la estrategia de regionalización o para su cuestionamiento. Por el momento, el análisis de la evidencia empírica disponible para la región Noreste permite afirmar que tal como sucede en otras regiones de América Latina, sus altos niveles de disparidades territoriales conviven con incipientes tendencias hacia la convergencia regional. Por esa razón cabe esperar que de no profundizarse en materia de políticas explícitas de desarrollo regional las desigualdades se mantendrán por mucho más tiempo.

## **Bibliografía**

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

Arocena, Rodrigo y Judith Sutz (2006) “El estudio de la innovación desde el Sur y las perspectivas de un Nuevo Desarrollo”, en: *CTS+I Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*. OEA/OEI.

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 – Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Boisier, Sergio (1998) “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 2, marzo-agosto. UACH: Valdivia, pp. 5-18.

Boisier, Sergio (2003) *El desarrollo en su lugar*. Santiago, Universidad Católica de Chile.

CEPAL (2010) *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile

Cerny, Philip (1999) “Globalization, governance and complexity”, en: Prakash, Aseem/Hart, Jeffrey (Eds.) *Globalization and governance*. London.New York: Routledge, pp. 182-212.

Constamagna, Pablo (2012) Innovación y territorio. Ideas para nuevas actuaciones de las agencias de desarrollo, en: CEPAL. *Serie Seminarios y Conferencias N°70. Desarrollo regional en América Latina. El lugar importa*. Santiago de Chile, pp. 127-141.

Cuadrado Roura, Juan (2012) “Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad”, en CEPAL. *Serie Seminarios y Conferencias N°70. Desarrollo regional en América Latina. El lugar importa*. Santiago de Chile, pp. 57-78.

Cuervo, Luis Mauricio (2012) *Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus dimensiones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial*. Serie Desarrollo territorial. CEPAL/ILPES, 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.

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.

Lundvall, Bengt- Åke (1985) “Product innovation and user-producer interaction”, Industrial Development Research Series, N° 31. Aalborg, Aalborg University Press.

Lundvall, Bengt- Åke (1988) “Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation”, en Dosi, Giovanni et al. (Eds), *Technical Change and Economic Theory*. London/New York, Pinter Publishers, pp. 349-369.

Magri, Altair (2011) “Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay”, en: *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Vol. 24 N° 28, pp. 77-104.

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

Mayntz, Renate (2000) “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en *Instituciones y Desarrollo* N° 7, noviembre. Barcelona, pp. 35-51.

Mazzei, Enrique (2013) *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. UDELAR/CEF/CCI.

Mürle, Holger (1998) Global Governance. Literaturbericht und forschungsfragen. *INEP Report*, Heft 32.

Natera Peral, Antonio (2005) “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, en *Revista Mexicana de Sociología* 67 N°4, pp. 755-791.

OPP (2009) *Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos. Documentos para la discusión*. Montevideo.

Raffestin, C (1999) “Paysages construits et territorialités”, *Convegno Internazionale 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 – Cerro Largo – Rivera – Tacuarembó*. Instituto de Economía CCEEyA/CUT.

Rüland, Jürgen (1996) “Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New European-Asian Relationship?”. *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*. Heft 5. Universität Rostock.

Rüland, Jürgen (2000) “Asia-Europe Cooperation – The ASEM Process: An European View”, en Jeneck, Magnus/Niemann, Ulrich (Eds.) *Asia and Europe. Regional Cooperation in a Globalising World*. Lectures from the Third ASEM Summer School 2000, pp. 183-197.

Sábato, Jorge (1975) *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires, Paidós.

Sartori, Giovanni (1984) *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.

Schirm, Stefan (1999) *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Silva Lira, Iván (2012) “El lugar importa. Desarrollo regional en América Latina”, en: CEPAL. *Serie Seminarios y Conferencias N°70. Desarrollo regional en América Latina. El lugar importa*. Santiago de Chile, pp. 15-35.

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.

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 XXI”, en *Estudios Geográficos*. Vol. LXIX N° 264 Enero-junio 2008, pp. 247-280.

Van Dam, Denis / Lariq, Marcelo (2010) *Análisis de la Capacidad Instalada en los 19 Departamentos del Uruguay*. Serie documentos de trabajo. Uruguay Integra. APT/OPP.