

Amalia Stuhldreher

Documentos
de Trabajo

02

IDIIS

Instituto de Desarrollo Sostenible,
Innovación e Inclusión Social

IDIIS - UdelAR Sede Tacuarembó

Espacio académico de investigación
y acción para la promoción del
desarrollo con inclusión y equidad social

Desafíos de la gobernanza territorial sustentable

Cambio climático y desarrollo en el
Noreste del Uruguay



PSICOLIBROS



waslala

Documento de Trabajo del IDIIS N° 2

Desafíos de la gobernanza territorial sustentable

Cambio climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay

Amalia Stuhldreher



Calle 34 M. 264 S. 21 Solymar
Canelones - Uruguay
E-mail: info@psicolibroswaslala.com
www.psicolibroswaslala.com



Colección “Documentos de Trabajo”

© Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS)
Universidad de la República – Sede Tacuarembó
<http://www.tacuarembu.udelar.edu.uy/>
Contacto:

e-mail: ted@cut.edu.uy

Teléfonos: (00598)46333485; (00598)46338073; (00598) 46338074; int. 214, 330, 331.

Colección: “**Documentos de Trabajo**” ISBN: 978-9974-682-57-3

Documento 2. **Desafíos de la gobernanza territorial sustentable** ISBN: 978-9974-682-60-3

Desafíos de la gobernanza territorial sustentable. Cambio climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay

Queda hecho el depósito que ordena la ley
Impreso en Uruguay - 2016
Impreso y encuadernado en Mastergraf srl.
Gral. Pagola 1823 - CP 11800 - Tel.: 2203 4760*
Montevideo - Uruguay
E-mail: mastergraf@mastergraf.com.uy

Depósito Legal: 370.886

Diseño gráfico: Augusto Giussi

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, *offset* o mimeógrafo o cualquier otro medio mecánico o electrónico, total o parcial del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización del autor.

ÍNDICE

Resumen	7
Introducción	9
1. Marco teórico: los aportes desde la gobernanza territorial	15
2. La dimensión de articulación entre niveles gubernamentales: la situación a nivel nacional	19
3. Situación en la región Noreste: estructura político-administrativa, perfil económico-productivo y desarrollo humano a nivel departamental.	25
4. La dimensión de la participación: la perspectiva de los actores locales.	29
5. Consideraciones finales: desarrollo sostenible y cambio climático en la región Noreste	35
Bibliografía	43

RESUMEN

Contextualizado en una fuerte polarización 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. Considerando la situación nacional y el perfil socio-productivo de la región Noreste (departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo), el documento tematiza la problemática del cambio climático desde un enfoque cualitativo, tomando a la gobernanza territorial como marco teórico. Se consideran aquí la dimensión de la articulación entre niveles gubernamentales y la dimensión de la participación de los actores locales, cuya visión constituye un insumo crucial para el diseño de políticas públicas asertivas. Como resultado del análisis se señalan los actuales desafíos en términos de diseño político-institucional para abordar la problemática, teniendo como perspectiva el desarrollo sustentable de la región Noreste del Uruguay.

Palabras claves: Uruguay - región Noreste - desarrollo sostenible - cambio climático - gobernanza territorial

INTRODUCCIÓN¹

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, también son evidentes las dificultades de los países de ALC a la hora de consensuar posiciones conjuntas como base de su proyección externa, incluyendo los aspectos relativos al desarrollo sustentable.

Ambas dificultades cobran una significación particular de cara al desafío de implementar las decisiones adoptadas durante la vigesimoprimer Conferencia de las Partes (la llamada COP 21), de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC),² que tuvo lugar en París, del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015. La instancia se consideraba crucial ya que debía conducir a un nuevo acuerdo internacional universal y vinculante: concretamente sus cometidos se referían a la mitigación (esfuerzos de disminución de gases de efecto invernadero [GEI] para limitar el calentamiento global a 2°C) y la adaptación de las sociedades a los cambios ya existentes. Cada país debía presentar un esquema de su contribución nacional para la lucha universal contra el fenómeno. Asimismo se apuntaba a movilizar 100.000 millones de dólares anuales por parte de los países desarrollados (de fuentes públicas y privadas) a partir de 2020, para apoyar a los países en desarrollo a través del Fondo Verde para el Clima.

1 En términos de elaboración del presente Documento, la autora agradece expresamente las críticas y aportes de los colegas del seminario interno del IDIIS (Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social) y del Departamento de Ciencias Económicas del Centro Universitario de Tacuarembó, en particular los señalamientos de Reto Bertoni, que enriquecieron sustancialmente las versiones preliminares. La responsabilidad por los contenidos del documento es exclusiva de la autora.

2 La CMNUCC fue adoptada durante la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, entrando en vigor en marzo de 1994. Sus “Partes” son los 196 Estados que la han ratificado. La Convención constituye un acuerdo de principios que reconoce la existencia de un cambio en materia climática, fruto del accionar del hombre y que atribuye a los países industrializados la responsabilidad primigenia para luchar contra dicho cambio.

En relación al cambio climático, actualmente América Latina se ve confrontada con la paradoja de una asimetría fundamental: pese a que la región ha tenido una contribución históricamente menor en comparación con otras regiones del mundo, es particularmente vulnerable a sus efectos y estará involucrada necesariamente en la búsqueda de soluciones (CEPAL, 2014: 9). Pese a ello, durante mucho tiempo los países de la región no se han presentado a las negociaciones internacionales en forma articulada. Por el contrario, la impresión generalizada es que dado que los impactos de dicha problemática en la región son muy variados, las propuestas efectuadas por algunos países carecen de coordinación y son resultado más bien de sus intereses específicos, lo que determina diferentes prioridades y diversidad de agendas (Fuentes-Bracamontes, 2011). Sin embargo, resulta interesante comprobar que de cara a la COP 21, siete países de ALC han procurado liderar un movimiento para apoyar la definición de un acuerdo vinculante, concretamente: Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú han conformado la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC). A través de acciones nacionales estos países han apuntado a generar medidas pioneras en materia de cambio climático.³

Al mismo tiempo, al interior de los Estados también se constatan dificultades de coordinación e integración a la hora de diseñar estrategias para dar respuesta a los desafíos del cambio climático. En numerosos casos resulta evidente la existencia de una brecha entre el nivel nacional y el nivel local y regional, impregnados por lógicas de acción distintas, como producto de la diversa evolución económico-productiva y socio-cultural.

Dicha brecha es particularmente relevante en el contexto de crecimiento económico de ALC en los últimos años, lo que, junto a la mejora de las condiciones económicas y sociales, también ha determinado efectos colaterales negativos, tales como una mayor contaminación atmosférica en las áreas urbanas y un deterioro significativo de activos naturales como los recursos naturales no renovables, el agua y los bosques nativos. La región registra así economías y sociedades con una alta vulnerabilidad ante cualquier tipo de impacto negativo como los de orden climático. Por otra parte, las matrices

3 Ejemplos en ese sentido son la sanción de una Ley de Cambio Climático en Guatemala, la fuerte apuesta de Costa Rica a las energías renovables y la implementación en Chile de una herramienta para cuantificar y reducir las emisiones de GEI en el sector privado.

productivas y de consumos se caracterizan por altas emisiones de carbono (CEPAL, 2014: 7).

Por su parte, 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. A partir de esta constatación, el presente trabajo se remite a la discusión teórica de la gobernanza territorial. La elección de dicho marco de abordaje se relaciona también con 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 del territorio donde se observan mayores avances en la adaptación al cambio climático.

Es evidente que, para Uruguay, las dimensiones del desafío no son menores. Como señala un estudio de la CEPAL, el reto de adaptarse a las nuevas condiciones climáticas y, a la vez, participar en una estrategia de mitigación, implica costos socio-económicos de tal magnitud que convierten al cambio climático en un factor condicionante crucial respecto 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 país⁴ se ve condicionado por la presión creciente sobre los recursos naturales y por el cambio climático, todo lo que 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).

4 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).

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

Más allá de la revisión bibliográfica y de estadísticas e indicadores cuando se encuentran disponibles, este trabajo adopta un enfoque cualitativo que, metodológicamente, descansa en el análisis secundario de los cuestionarios-encuestas enviados, entre septiembre y noviembre de 2009, por el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) a los representantes de los gobiernos departamentales encargados de la temática. También se toman como insumos los aportes e intercambios de los actores locales convocados al Taller Interdepartamental de Respuesta al Cambio Climático,⁵ realizado el 3 de octubre de 2011 en Tacuarembó, registrados a través de la

5 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 ClimateChange) Uruguay, relativos a desarrollo local resiliente a cambio climático y de bajas emisiones de

observación participante en dicha instancia. Finalmente, a fin de actualizar la información disponible para este trabajo, entre marzo y septiembre de 2012 se entrevistó y consultó a los referentes departamentales en carácter de informantes calificados, lo que se repitió en octubre de 2013 y en julio de 2015.⁶

carbono, realizados en Canelones, Montevideo y San José, al que fueron también invitados referentes de otros departamentos para interiorizarse del método de trabajo.

6 La selección de dichos informantes calificados para este trabajo se efectuó teniendo en cuenta la consulta realizada por el SNRCC, con la potencialidad que en términos de información conlleva dicha cercanía, ya que los funcionarios estaban al tanto del proceso de consulta nacional. Por otra parte esto puede eventualmente implicar restricciones en el rango de información obtenida, por la cercanía de dichos funcionarios con el proceso.

1. MARCO TEÓRICO: LOS APORTES DESDE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

La revisión teórica del concepto de gobernanza permite diferenciar diversos modelos interpretativos, dado que originalmente el enfoque partía de la economía institucional y de la regulación, estuvo fuertemente asociado con el mercado y apuntó a optimizar los procesos de regulación e intervención pública, así como a favorecer la toma de decisiones del resto de los actores sociales. Posteriormente el concepto evoluciona en el ámbito de la ciencia política y la administración, enfocando formas relacionales organizadas en lógica horizontal, se procura aquí una gestión de tenor más inclusivo y de asunción de responsabilidades por parte de los agentes sociales, en contraposición a los modelos más tradicionales-burocráticos y de imposición. Dada su connotación polisémica, el concepto de gobernanza fue asumido por corrientes teóricas tan diversas como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el nuevo institucionalismo o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Farinós Dasi, 2008: 12 y ss.). Sin embargo, es a partir de la re-territorialización del rol del Estado y de los diversos actores que se produce una re-significación del concepto de la gobernanza, coincidiendo con una nueva interpretación del territorio. Así, desde fines de los años '70, desde el ámbito de las ciencias sociales, se fueron esbozando un conjunto de teorías que sitúan al territorio⁷ como factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010: 4 y ss.).

A los fines de este trabajo, resulta importante señalar la evolución conceptual, donde el territorio y la territorialidad ya no se entienden como mero resultado del comportamiento humano sobre un espacio geográfico, sino como proceso de construcción de tal comportamiento (Raffestin, 1999; Farinós Dasi, 2008). La nueva noción de territorio permite definirlo como espacio de construcción social y política, así como instancia organizadora del desarrollo. Visto desde esa perspectiva, no habría territorio sin acuerdo

⁷ Para una consideración del concepto de territorio en distintas disciplinas véase Magri (2011).

institucional y sin proyecto compartido, lo que se convierte en condición sine qua non para la gobernanza local (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009: 5-6). Como señala Magri (2011: 77), en el curso de los debates de las últimas décadas, el territorio pasa a ser visto, ya no simplemente como *objeto* de atención pública sino, como *sujeto* de acción.

En esa perspectiva territorial, puede decirse que también 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, fue Renate Mayntz (2000) quien subrayó la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. Por otra parte, es relevante clarificar la particular relación entre *gobierno* y *gobernanza*, ya que el concepto de gobernanza implica la idea de un cambio respecto a 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 representa un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós Dasi: 12 y ss.).

Por ello se considera a la gobernanza como el marco donde podrían surgir y ser aplicadas formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, respaldadas por multiplicidad de actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y asumen su parte para la consecución de los mismos, todo lo cual implicaría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en el territorio. En ese contexto, la participación adquiere una relevancia crucial. Se asume, sin embargo, que el territorio no constituye una síntesis equilibrada de los actores, sino que puede representar un espacio de conflicto y competencia, que refleja fortalezas y debilidades de los actores y sus proyectos. En consecuencia, es relevante atender las relaciones de poder entre ellos, así como los espacios participativos y de concertación (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009: 9).

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

De cara a la problemática planteada en este trabajo, la gobernanza asociada al territorio ofrece un marco interpretativo válido, dado el desafío de la articulación de los diferentes niveles de gobierno (fundamentalmente nacional y departamental, así como eventualmente el nivel internacional/global, 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 no necesariamente hacen parte del formato tradicional del proceso político. A partir de este marco, se plantea por un lado el interrogante acerca de los eventuales avances, en términos de la articulación nacional-departamental, de cara a la concepción e implementación de estrategias y/o políticas públicas relativas al cambio climático en la región considerada. Por otro lado, también cabe preguntarse por la inclusión real de la visión de los actores político-institucionales así como de la sociedad civil, en el abordaje de la problemática. También debiera indagarse qué peso específico tienen esos aportes al momento de diseñar e implementar políticas o estrategias concretas.

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

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

A fin de enmarcar la articulación del nivel nacional con el nivel departamental, es necesario caracterizar brevemente la situación de ambos. Así, en lo que respecta al marco jurídico nacional, puede señalarse que Uruguay asumió tempranamente algunos compromisos en materia de cambio climático: en 1994 ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), a través de la Ley 16.517 y, en 2001, el Protocolo de Kyoto, a través de la Ley 17.279. En consecuencia, se creó la Unidad de Cambio Climático (UCC) y se presentaron las Comunicaciones Nacionales y los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero para los años 1990, 1994, 1998, 2000 y 2002. En mayo de 2009, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo, se creó el SNRCC, encabezado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y al que se sumaron los Ministerios de Relaciones Exteriores (MRE), de Defensa (MD), de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Salud Pública (MSP), de Turismo y Deporte (MTD), así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Sistema Nacional de Emergencias (SNE) y el Congreso de Intendentes (CI), los que se nuclean en el Grupo de Coordinación del SNRCC. En esa línea, en febrero de 2010 el Poder Ejecutivo presentó y aprobó el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, que constituye el principal instrumento del SNRCC: según su propia descripción, se trata aquí de un sistema de acuerdos y compromisos sobre un conjunto de orientaciones y directrices elaboradas en forma interinstitucional y participativa. Según la visión de las autoridades, el mencionado Plan representa el resultado del trabajo realizado por técnicos, gobiernos departamentales y gobierno nacional, representantes de los sectores productivos y la sociedad civil. Se entiende que este Plan proporciona un marco estratégico que identifica las líneas de acción y medidas necesarias para mitigar las emisiones de gases de

efecto invernadero en el Uruguay y lograr la adaptación de la sociedad y sus principales sectores de desarrollo a los impactos derivados de la variabilidad y el cambio climático. En perspectiva, resulta evidente que las respuestas articuladas desde las instancias normativas y de gestión han partido primordialmente desde el nivel nacional, lo que se condice con la fuerte tradición centralista de Uruguay.

De cara a la COP 21, en septiembre de 2015 el Consejo de Ministros aprobó la Contribución Intencional Nacionalmente Determinada (INDC en su sigla en inglés), que debía ser remitida a Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Allí se definió la propuesta del país en cuanto a reducciones de los GEI, que junto con las propuestas del resto de los países, serviría de base para las negociaciones en la COP 21 en París. Asimismo, en dicho año, de acuerdo al Art. 16 de la Ley de Presupuesto, se creó la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático como una dependencia de la Presidencia de la República.

También los estudios acerca de las implicancias del fenómeno han partido mayoritariamente desde las instancias nacionales, aunque a causa de las especificidades de sus impactos, algunas regiones, como las zonas costeras y algunos sectores productivos (en particular los relativos a las actividades agropecuarias), han sido focalizados con mayor intensidad.⁸ Tras cinco años de funcionamiento del SNRCC se dio a conocer una publicación que analiza el funcionamiento de dicha instancia de coordinación interinstitucional, focalizando las políticas públicas y las acciones innovadoras que contribuyen a la adaptación y mitigación del fenómeno (SNRCC, 2014). Diferentes estudios han tematizado también las implicancias del cambio climático para Uruguay dentro del contexto latinoamericano en términos de negociación internacional, así como en el marco del proceso de integración en torno al MERCOSUR, con énfasis particular en cuestiones relativas a la energía (Honty, 2011).

8 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 genera el 70% del PBI nacional, aunque sólo representa el 5,03% de la superficie nacional (incluidas las aguas territoriales). Adicionalmente se presentan informaciones por departamentos, para lo que se procesaron, en forma especial, los datos a nivel departamental (Índice de desarrollo humano – IDH, vertidos industriales por departamento, especies exóticas e invasoras, etc.) (MVOT-MA, 2010: 27).

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

A nivel económico, las estimaciones del estudio de la CEPAL del 2010 respecto a los posibles efectos a largo plazo (horizonte 2100), se basan en distintos escenarios climáticos (A2 y B2) definidos por el IPCC. Asimismo se consideran escenarios socioeconómicos diversos para el año 2100, elaborados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para la Estrategia Uruguay III Siglo (OPP, 2009), diferenciándose una hipótesis de mayor dinamismo económico con mayor uso de los recursos naturales y una hipótesis de menor dinamismo económico con mayor cuidado de dichos recursos (CEPAL, 2010).⁹ Estudios más recientes de la CEPAL (2014) señalan que, a

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

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

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

Yendo a los análisis efectuados a nivel país, los estudios sectoriales disponibles focalizan el impacto del fenómeno del cambio climático para las actividades agropecuarias en particular (Giménez et al., 2008; 2009a; 2009b). Por su parte el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA) desarrolló un Sistema de Información para la gestión de riesgos climáticos.¹⁰ A nivel de territorio nacional, cabe mencionar la innovación que implicó el desarrollo de Indicadores Territoriales del SNRCC, que permiten actividades de monitoreo y evaluación de procesos territoriales (MVOTMA, 2010). También a nivel nacional debe hacerse referencia a los trabajos generados en el marco del Espacio Interdisciplinario (EI) de la Universidad de la República (UDELAR), que buscaron abordar el cambio climático desde perspectivas disciplinares ecológicas, agronómicas y sociales (Picasso et al., 2012; Astigarraga et al., 2015).

10 Dicho sistema permite el monitoreo del estado de las pasturas y los 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.

Por los efectos directos del cambio climático, las zonas costeras del Uruguay 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.¹¹ 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.

11 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.

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

Yendo al nivel departamental, en relación a los arreglos político-institucionales vigentes, debe mencionarse como punto de partida el mandato constitucional que asigna a las Intendencias departamentales una responsabilidad específica en la promoción del desarrollo. Así, el Art. 50 de la Constitución Nacional, en su parte final estipula que, el Estado impulsará políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general. Asimismo puede mencionarse la Ley 9.515 en los Art. 35 y 36, donde se definen las competencias de los gobiernos departamentales. Por otra parte, en el proceso de diseño de las directrices departamentales de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo sostenible, en el marco de la Ley 18.308, el nivel departamental recuperó un protagonismo en estas materias.

Del *corpus* jurídico vigente puede inferirse la competencia de las Intendencias departamentales respecto a la promoción del desarrollo sustentable y el abordaje del cambio climático, en complementación con los esfuerzos a nivel nacional. Por otra parte, en lo que hace a la estructura político-administrativa de las Intendencias, se constata que no existe un modelo único en el cual se enmarquen las políticas e iniciativas relativas al desarrollo.¹² En consecuencia, no se dispone de una estructura unívoca que aborde la pro-

12 Así, en la actualidad, en 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).

blemática del cambio climático, sino que más bien existe flexibilidad en ese sentido, en forma acorde con la autonomía de las Intendencias.

Esto se puso en evidencia, por ejemplo, cuando en 2009 el SNRCC llevó adelante un proceso de consulta e involucramiento de los actores locales a través de una encuesta cerrada y semi-estructurada, dirigida a los responsables del tema cambio climático dentro de los gobiernos departamentales. Cada Intendencia definió la forma de participar, designando a los funcionarios que consideraba más idóneos para la tarea. Dicha decisión puede ser un indicador del anclaje de la problemática del cambio climático dentro de la respectiva estructura departamental y la eventual transversalidad que se asigna al fenómeno. Dada la libertad en cuanto a la forma de responder el cuestionario, el rango y cantidad de los funcionarios consultados varió ampliamente.¹³

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

En términos económico-productivos los departamentos de Tacuarembó y Rivera históricamente se caracterizaron por una escasa diversificación, destacando la actividad primaria (ganadería extensiva, forestación, arroz), así como algunas industrias vinculadas a la fase primaria (frigorífico, arroceras, aserraderos, así como fábricas de contrachapados y tableros MDF instaladas en los últimos años). También juega un rol importante el sector de comer-

13 Así, en el departamento de Artigas el encargado de responder fue el Coordinador Departamental de Emergencias, consultando al equipo técnico interinstitucional del CECEOED (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 Medio Ambiente, que no consultó con otros funcionarios.

cio, donde se manifiesta la cercanía de la frontera con Brasil (Barrenechea y Troncoso, 2005; Barrenechea et al., 2008a; 2008b; Barrenechea et al., 2012).

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

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

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

para Cerro Largo y la 19 para Artigas. Considerando datos más actuales, provenientes del Censo de 2011 y de la aplicación de la metodología del cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay (Calvo, 2013: 31-32) constata que precisamente en los cuatro departamentos aquí considerados se concentran los porcentajes más altos de población con al menos una necesidad básica insatisfecha: Artigas (54,4%), Rivera (45,4%), Tacuarembó (45,2%) y Cerro Largo (44,8), a los que se suma también Salto (49,4%).

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

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

Acorde con dicho consenso, y como ya se mencionó, el SNRCC desplegó entre septiembre y noviembre de 2009 una estrategia de consulta e involucramiento de los actores locales, a través de una encuesta cerrada y semi-estructurada, dirigida a los responsables, dentro de los gobiernos departamentales, de la problemática del cambio climático. Concretamente, a través del envío de una ficha de análisis de las vulnerabilidades locales, y a partir del testimonio de los referentes locales,¹⁴ se apuntó a priorizar problemas vinculados o forzados por el cambio climático, localizándolos en el territorio. Las fichas de la encuesta planteaban una serie de situaciones-problema relativas al cambio climático, solicitándose al referente que las priorizara, mientras que a la vez, se buscaba identificar áreas de interés de los referentes para coordinar a futuro la cooperación con la SNRCC.

14 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.

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

Específicamente, para el departamento de Artigas, los mayores riesgos identificados a causa de eventos extremos producidos por la variabilidad climática fueron las sequías e inundaciones rurales, las tormentas y tornados, así como los granizos. En lo tocante a la producción agropecuaria, destacan los déficits hídricos en pozos y los problemas de rentabilidad para pequeños productores, la escasez de agua para riego, para consumo animal y humano, así como la disminución en la producción ganadera. Para el departamento de Cerro Largo, dentro de los eventos extremos producidos por la variabilidad climática, los funcionarios que respondieron la encuesta destacaban las sequías y los tornados, mientras que en lo tocante a la producción agropecuaria preocupaban, en particular, los problemas de rentabilidad para pequeños productores, los déficits hídricos en pozos, así como la escasez de agua para consumo animal y la disminución en la producción ganadera. Para el departamento de Rivera, en el espectro de eventos extremos producidos por la variabilidad climática, los referentes consultados hacían mención de los tornados y las sequías, mientras que en lo referente a la producción agropecuaria se marcaban los déficits hídricos en pozos, la escasez de agua para riego, así como para consumo animal y humano. Finalmente, en el departamento de Tacuarembó, los funcionarios departamentales destacaban las tormentas dentro de los eventos extremos producidos por la variabilidad climática. Para la producción agropecuaria se señalaban los riesgos resultantes de la escasez de agua para consumo humano, así como la disminución de la producción agrícola y ganadera.

A partir de la experiencia de la encuesta, a fines de promover la articulación nacional-departamental, así como la participación de los actores locales, se buscó establecer la continuidad del trabajo iniciado: en octubre de 2011 desde el SNRCC se organizó en Tacuarembó el Taller Interdepartamental

sobre Cambio Climático para la región Norte, con presencia de los funcionarios de las Intendencias departamentales así como de otras reparticiones públicas en el territorio, como por ejemplo el MGAP, MVOTMA, DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas), del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), de la Junta Departamental de Tacuarembó, de las Direcciones Departamentales de Salud, de Desarrollo y de Medioambiente, la representación de la Facultad de Ciencias en el Centro Universitario de Rivera (CUR). También asistieron representantes de la sociedad civil, tales como miembros del equipo de la Fundación INDRA en Rivera, de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT), así como algunos productores independientes.

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

Asimismo, de cara a la futura definición de políticas se efectuó por grupos un análisis FODA (fortalezas-oportunidades-debilidades-amenazas), que se resumen en las tablas a continuación. Debido a la cantidad respectiva de participantes que se hicieron presentes, los talleres FODA agruparon por un lado a los representantes del departamento de Tacuarembó y por otro a los de los otros tres departamentos (Rivera, Cerro Largo y Artigas). La consideración de los ítems identificados como relevantes permite efectuar alguna lectura en clave de preocupaciones compartidas, como por ejemplo la identificación de enfermedades, así como la disponibilidad de información y la necesidad de la articulación interinstitucional.

Tabla N° 1: Análisis FODA del departamento de Tacuarembó

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

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

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> - Planes de ordenamiento en proceso. MGAP plan de uso del suelo (planificación rotación cultivos) a partir del 2012; en caso de sequías se prevén beneficios fiscales para perforaciones y riego. - Presencia de instituciones. - Comités de Emergencias. - Alumbramiento de agua para pequeños productores (Rivera). - Programa prevención sequía (construcción infraestructura para almacenaje de agua): Artigas. - Promoción MGAP: beneficio fiscal para construcción de obras: Cerro Largo. - Recolección residuos clasificados (Rivera). - Topografía: posibilidad de construir embalses: Artigas. - Oportunidad para sumidero de carbono/Forestación. - Programa monitoreo dengue MSP: Artigas, Rivera. - Programa de educación ambiental a la comunidad implementándose desde el 2000 (Rivera). 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Sobrepastoreo: desertización e inundación. - Ocupación de suelos inundables (planicies), también en áreas urbanas en Artigas. - Mal manejo de Cuenca/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. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta coordinación inter-institucional. - Cercanía de forestación a áreas urbanas: Rivera. - Cercanía de forestación a reserva: Cerro Largo-Centurión. - Emprendimientos industriales de alto porte cercano a la ciudad. - Efluentes industriales/contaminación suelos. - Enfermedades animales y humanas, extinción de especies. - Fitopatología: variación y nuevas enfermedades.

Finalmente, debe señalarse que las entrevistas de actualización realizadas entre marzo y septiembre de 2012, así como en octubre de 2013 y julio de 2015, a los referentes departamentales, permiten confirmar que las problemáticas identificadas como prioritarias en la encuesta de 2009 siguen vigentes.¹⁵ Esto implica que el análisis FODA no sufriría grandes modificaciones si se efectuara nuevamente, por lo que en su formato actual sigue siendo 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 la 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: las modificaciones de los perfiles productivos del departamento de Tacuarembó (rápido crecimiento de la forestación y la agricultura de secano), reciben repercusiones negativas, fruto de los efectos climáticos extremos y plagas que vienen de la mano de la “tropicalización” y que empiezan a incidir también en esos nuevos sectores.¹⁶

15 Entrevistas a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012), a la Ing. Laura Lacuague, encargada 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). Asimismo, en 2015 se realizaron nuevamente entrevistas de actualización al Director de Medio Ambiente de Rivera, José Almada Sad (4/7/2015) y a la encargada del tema en la Intendencia de Tacuarembó, Ing. Laura Lacuague (13/7/2015). Los referentes mencionaron en esta ocasión la menor rigurosidad de los eventos climáticos de 2011 a 2015, por lo que la incidencia sobre la producción agropecuaria había sido menor, aunque se percibieron demandas de productores ante la sequía de 2014.

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

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

De los debates contemporáneos resulta evidente que el concepto de desarrollo sostenible, generalizado desde su inclusión en la Declaración de Río de 1992, ha logrado una amplia aceptación en la comunidad internacional. Pese a ello, veinte años después, todavía no se ha logrado inducir un cambio significativo en el modelo de desarrollo que permita avanzar simultáneamente en las dimensiones social, económica y ambiental.¹⁷ En lo que hace específicamente al cambio climático, a más tardar desde el Informe elaborado por Nicholas Stern, ha quedado claro que el clima no es sólo un aspecto crucial del entorno, sino que también representa un factor central de la economía y el desarrollo. En ese sentido, su preservación requeriría la integración de costes en un mercado que hasta ahora no tuvo la capacidad de incorporarlos (Ribera y Olabe Egaña, 2015: 16).

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

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

mita potenciar acciones que efectivamente incorporen las visiones de los eventualmente afectados por la problemática analizada.

Considerando la situación de los departamentos del Noreste del Uruguay, puede señalarse la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial en términos de promoción del desarrollo sustentable. Esto incluye específicamente los aspectos relativos al cambio climático, donde debiera ajustarse la aplicación del marco político-institucional diseñado en los últimos años, de forma tal que permita un abordaje sistémico y efectivo de la problemática. De todas formas, en la opinión de algunos referentes, desde 2010 se han registrado algunos avances que permiten vislumbrar un rico potencial para nuevas prácticas de gobierno innovadoras, que podrían contribuir a superar las limitaciones de los modelos tradicionales, para enfrentar mejor los nuevos desafíos. Se constata aquí una situación diferencial de los diferentes departamentos de la región, donde el departamento de Rivera ha sido particularmente activo, procurando asumir un rol articulador para coordinar las acciones de las Intendencias del Norte. Se han llevado adelante iniciativas de orden local, así como acciones impulsadas desde las políticas nacionales direccionadas a la región.¹⁸ En ese sentido, también desde otros departamentos se reconoce la significativa trayectoria de la IDR en materia de políticas medioambientales desde hace unos veinte años, con intentos que apuntan a generar efectos de derrame regionales.¹⁹

18 Al respecto, el referente del departamento de Rivera mencionó, iniciativas tales como, la participación en el Diálogo Nacional sobre Cambio Climático, en abril de 2010; la invitación, al experto argentino Ricardo Bertolini, a un evento organizado por la IDR (auspiciado por el SNRCC, DINAMA, Fundación INDRA, AVINA) en septiembre de 211 con presencia de las otras Intendencias de la región; la firma de una Carta de Acuerdo, el 3 de octubre de 2011, donde se asumen compromisos de trabajo coordinado en materia de cambio climático; la realización de una conferencia a cargo del experto colombiano Bernardo Toro, el 4 de noviembre de 2011; la participación en un Curso de Sistemas de Información Georeferenciada (SIG) de Respuesta al Cambio Climático ofrecido por el SNRCC y la Facultad de Ciencias; la realización de giras por municipios de Argentina y Bolivia durante el año 2012; la realización de un Taller en Paraje Lunarejo de Adaptación al Cambio Climático en zonas rurales de Rivera (en coordinación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en mayo de 212; la presentación de la Mesa Solar en Rivera, en mayo de 2013; así como la realización de un curso sobre calentadores solares en Rivera en 2013 que luego se trasladó a las Intendencias de Tacuarembó, Artigas, Cerro Largo y Salto (Entrevista a José Almada Sad, 4/7/2015).

19 Dicha trayectoria se remonta a los dos períodos en que el actual Intendente re-electo de Rivera se desempeñara como Director de Medioambiente, dando una fuerte impronta a su

Por otra parte, los testimonios de los mismos referentes departamentales señalan la necesidad de dar una mayor especificidad al diseño de las políticas públicas en materia de cambio climático: como reportan algunos entrevistados, 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,²⁰ aunque se busca la vinculación con medidas de mitigación de la emisión de GEI. Por su parte, Intendencias como Rivera y Tacuarembó se muestran activas en el vector de educación ambiental, con programas de charlas específicas sobre cambio climático, así como talleres para docentes. Sin embargo, con frecuencia las iniciativas encaradas a nivel de intervención concreta se refieren a enfrentar situaciones de emergencia.²¹

En términos de gobernanza, en lo que hace a la *dimensión de la participación*, a partir de los testimonios de los informantes calificados, resulta claro que, a futuro se 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 prevén mecanismos de resolución de conflictos o de conciliación de puntos de vistas diferentes y de intereses contrapuestos.

Aunque en algunos de los departamentos aquí considerados existen casos de participación en temas ambientales, a través de redes a partir de la acu-

gestión. Resulta aquí notoria la voluntad política de asumir el tema medioambiental, ilustrado por ejemplo en el hecho de ser el único departamento del Interior que tiene bien resuelto el vertedero municipal (Entrevista a Ing. Laura Lacuague, encargada de Medioambiente de Tacuarembó, 13/7/2015).

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

21 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.

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

Al mismo tiempo, en términos de participación, los referentes señalan que es indispensable superar el sesgo gubernamental que impregna la asistencia a las diversas actividades a las que se convoca. Se entiende que debe propiciarse aquí, activamente, una inclusión más decidida de la sociedad civil, capaz de efectuar aportes desde su perspectiva específica. Asimismo se percibe que la problemática del cambio climático no constituye una prioridad en muchos sectores estatales ni en el sector privado. Por otra parte, en lo que hace al contenido de los intercambios actuales, es llamativo que casi no se haga mención a la vinculación entre el cambio climático y el combate a la pobreza (uno de los ejes prioritarios que fueron definidos para Río+20) en territorios afectados por ambos fenómenos.²²

Considerando los desafíos de la promoción de la participación en “clave uruguaya” es relevante señalar que, si bien el conflicto puede constituir una fuerza dinámica del cambio social, la posibilidad de canalizar dicha fuerza para promover el desarrollo depende del clima social en el que se manifiesta. En ese sentido, junto con Norbert Lechner (1986 y 2002), puede decirse que, uno de los problemas con se enfrenta la acción para el desarrollo está dado por el profundo cambio cultural que acompaña las sociedades globalizadas de las últimas décadas: la fuerte impronta individualista y cortoplacista, que caracteriza con frecuencia las actitudes y conductas de las personas, atenta contra la maduración de un compromiso con la marcha de la comu-

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

nidad. En ese contexto la construcción del “nosotros” deviene en compromiso ético para alcanzar el objetivo del desarrollo: la vida en sociedad es inherente a la especie humana y esa vida social requiere de valoraciones y normas éticas, que inspiran la emergencia de instituciones formales e informales desde la que es posible abordar el conflicto. Considerando que todas las sociedades detentan factores que las dividen y factores que las conectan, a través de un análisis sobre estos aspectos, con participación de los distintos actores involucrados, puede allanarse el camino hacia un acuerdo (Bertoni et al, 2011: 84 y ss.).

Yendo a la *dimensión de la articulación* entre niveles, puede señalarse que, desde 2010, se han realizado esfuerzos para incorporar, con mayor fuerza, la perspectiva regional, ya que existía conciencia respecto a que muchas de las situaciones-problemas identificadas son comunes. En ese sentido, el proceso iniciado en 2009 por el SNRCC con la encuesta a los referentes departamentales y continuado en el Taller Interdepartamental de 2011 representan instancias valorables en términos de relevamiento e intercambio de información, como marco para la sensibilización respecto a las respectivas fortalezas y debilidades, así como para identificar las oportunidades y los desafíos que eventualmente requerirán respuestas coordinadas. En ese sentido, en el Taller mencionado se labró un Acta de Trabajo de las Intendencias del Norte en conjunto con el Director Nacional de Meteorología.

Algunas iniciativas dan cuenta de esa 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. Como ya se señaló anteriormente, desde el departamento de Rivera se procuró articular acciones para Artigas, Tacuarembó, Cerro Largo y Salto. Entre las iniciativas específicas en materia de cambio climático que superan los límites administrativos nacionales se mencionan el “Encuentro Trinacional Cambio Climático y Desarrollo en Regiones de Frontera Uruguay-Argentina-Brasil”, realizado en Rivera el 30 de septiembre de 2011, así como la pasantía en Argentina, “Uniendo Fronteras en Respuesta al Cambio Climático”, en marzo de 2012, y el Encuentro de las Intendencias del Norte, realizado en Artigas en el mismo mes y donde se elaboró la Agenda Anual

2012 de cambio climático para dichos departamentos.²³ La Intendencia de Rivera articuló asimismo la visita a la Red de Municipios Ambientales de Bolivia (agosto 2012), con la participación de Rivera y Salto.²⁴

También la matriz de proyectos posibles y el análisis FODA desarrollados en el Taller Interdepartamental de 2011, representan aportes para el futuro diseño de iniciativas regionales conjuntas: las entrevistas de actualización efectuadas a los referentes departamentales confirman que los problemas identificados siguen siendo prioritarios, aunque en algunos casos se suman nuevos temas. Si bien dentro de la sociedad civil se reconocen iniciativas significativas de tenor regional como las de la Fundación INDRA de Rivera, se debieran potenciar aún más sus aportes críticos.

De cara a la posible articulación entre los departamentos a futuro puede mencionarse 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. Aunque poco se ha avanzado en su implementación efectiva, según sus cometidos originales, la Regional (cuya sede se estableció en julio de 2012 en Tacuarembó), apuntaba 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 cabría pensar en la problemática del cambio climático como posible línea temática de una agenda regional conjunta a definir.²⁵ La propuesta (con muy escaso nivel de concreción) coincide con la búsqueda de descentralización y regionalización planteada por el nivel nacional, en particular a través de la OPP. Desde el elemento identitario, esta proyección engarza con una larga serie de propuestas de regionalización que, en el curso de la historia del Uruguay, han procurado delinear agrupamientos

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

24 Posteriormente se efectuaron actividades de devolución de resultados en Rivera y Tacuarembó (Entrevista a José Almada Sad, Director de Medio ambiente de la Intendencia de Rivera, 4/7/2015).

25 Al momento de su creación, se preveía que la sede de la Regional Norte, instalada en Tacuarembó, se constituiría 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.

supra-departamentales, como ‘masa crítica’ suficiente para alcanzar un grado de desarrollo autosostenido (Yagüe y Díaz-Puente, 2008: 276).

En lo que hace a la articulación de las Intendencias departamentales con el nivel nacional, resulta destacable la búsqueda de progresivos acercamientos a los departamentos, protagonizada por las instancias centrales, tales como el SNRCC. La inclusión de la visión departamental en el Plan Nacional constituye un avance fundamental. Esto puede ser visto como un intento de modificar una lógica de acción que históricamente se ha caracterizado por su impronta centralista. De todas formas, también en este punto existen matices en la valoración de los avances. Por un lado, desde los funcionarios de Tacuarembó se subraya la necesidad de 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. También se hace mención a la necesidad de un mayor involucramiento por parte de los responsables políticos departamentales que, en definitiva, poseen el poder de decisión a efectos operativos.²⁶ Para los referentes de Rivera, la articulación con organismos nacionales, tales como el SNRCC, la Mesa Solar, el MVOTMA, el MIEM y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) ha sido buena: desde el rol de articulador al que aspira dicho departamento se mencionan acciones que tuvieron base allí pero buscando la proyección a todo el Norte. De todas formas, todos los referentes coinciden al subrayar que aún existe un largo camino a recorrer para optimizar la mencionada articulación entre niveles gubernamentales.²⁷

26 Entrevista a la encargada de Medio Ambiente de la Intendencia de Tacuarembó, Ing. Laura Lacuague: 13/7/2015.

27 Como ejemplo de acciones positivas se menciona aquí la Mesa Solar (integrada por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), la (URSEA) y la Asociación Nacional de Medianas y Pequeñas Empresas (ANMYPE). En particular se destaca el ya citado curso para instaladores de calentadores solares de agua, de cuatro semanas de duración, realizado en 2013 en cada uno de los departamentos, previa articulación con la Intendencia Departamental de Rivera. En 2014 también se dieron avances en relación a la implementación de Ley Solar con URSEA, el MIEM y las Intendencias del Norte, donde se focalizó en los permisos de construcción que otorgan las Intendencias en relación a medidas de mitigación climática, tales como uso de calentadores solares, aires acondicionados, paneles solares de energía, obligatoriedad de uso de energías alternativas en construcciones de gran porte, etc. (Entrevista a José Almada Sad, 4/7/2015).

Puede concluirse así que, en términos de la gobernanza territorial en materia medioambiental (y específicamente de cambio climático), se plantea la necesidad de generar las condiciones que propicien procesos colectivos de aprendizaje en diferentes niveles (local, regional, nacional), vinculando el fenómeno con la temática general del desarrollo sostenible. 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 implementación de acciones en el marco de un esquema político-institucional que efectivamente propicie el involucramiento de los actores locales, así como la articulación entre niveles, influirá decisivamente en lo que, en términos de Torres Lima (2011), podría denominarse itinerarios posibles del aprendizaje social hacia el logro del desarrollo sustentable. Una experiencia que puede aportar antecedentes importantes (que eventualmente podrían adaptarse a la temática ambiental y del cambio climático) es el caso de la descentralización llevada adelante por el MIDES, con mesas de articulación interinstitucional en los 19 departamentos del país, que diagnostican las necesidades específicas de cada zona y coordinan acciones con otros ministerios y con los gobiernos locales.

Por el momento, en materia de cambio climático, en ambas dimensiones de la gobernanza territorial, se constatan algunos avances así como algunos desafíos, que fueron esbozados en las consideraciones anteriores. Consecuentemente, puede concluirse que los arreglos institucionales vigentes debieran ser objeto de ajustes y de definiciones más precisas, de cara a una efectiva estrategia de adaptación y mitigación del cambio climático que condiga con el objetivo general del desarrollo sustentable.

Bibliografía

- Abad y Aragón, L. (2010), “Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica”. *Documentos de Trabajo GEDEUR. N° 10*. Madrid: Gedeur.
- Ballón Echegaray, E.; Rodríguez Sosa, J. y Zeballos Manzur, M. (2009). “Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial”. *Documento de Trabajo N°53*. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2005). *Tacuarembó: Un análisis de su perfil socioeconómico y especialización productiva*. Tacuarembó: Agencia de Desarrollo de Tacuarembó.
- Barrenechea, P. et al. (2008a). “Presentación: Análisis de potencialidades para el desarrollo local y priorizar recursos”. En *Seminario: Recursos endógenos, cadenas productivas, competitividad territorial y marketing territorial*. 3 de septiembre de 2008. Durazno: Programa ART.
- Barrenechea, P. 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*. Montevideo: Programa ART.
- Barrenechea, P. 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*. Montevideo: ART Uruguay.
- 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*. Montevideo: ART Uruguay.
- Barrenechea, P. et al. (2012). “La cadena forestal maderera y su impacto en términos de desarrollo territorial: las economías de Tacuarembó y Rivera”. *Anuario 2012*. Montevideo: OPYPA, pp. 349-364.
- Bertoni, R. et al (2011). *Construcción y análisis de problemas del desarrollo: ¿qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* Montevideo: UDELAR-UCUR: CSE.
- Caffera, M. et al. (2005). *Análisis de la estadística climática y desarrollo y evaluación de escenarios climáticos e hidrológicos de las principales cuencas hidrográficas del Uruguay y de su Zona Costera*. Montevideo: Unidad de Cambio Climático-DINAMA-MVOTMA.

- Calvo, J. J. et al (2013). *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. INE-Programa de Población-IECON-Presidencia de la Nación-MIDES-UNFPA.
- Carmona, R. (2006). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- CEPAL. (2010). *La economía del cambio climático en el Uruguay. Síntesis*. CEPAL-Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- CEPAL. (2011). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre de la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe. Versión preliminar*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Farinós Dasi, J. (2008). “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la A.G.E.* N° 46, pp. 11-32.
- Fuentes Bracamontes, R. (2011). *Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP 17*. ARI 130/2011. Real Instituto Elcano. 15/09/2011.
- Grupo de Desarrollo Local (2010). *Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político*. Uruguay: Grupo de Desarrollo Local
- (GDLU). Cuadernos para el Desarrollo Local ART-PNUD. *Diálogos por la descentralización. Número 3*.
- Giménez, A. et al. (2008). *Cambio Climático en Uruguay y la Región*. INIA. Documentos Online N° 111.
- Honty, G. (2011). *Cambio climático: negociaciones y consecuencias para América Latina*. CLAES, Coscoroba Ediciones.
- INIA. (2009a). *Vulnerabilidad al Cambio Climático de los Sistemas de Producción Agrícola en América Latina y el Caribe: Desarrollo de Respuestas y Estrategias. Capítulo Uruguay. Informe Final*.
- 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*.
- Lechner, N. (1986), “Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones del futuro”, en: Faletto, E. y Martner, G. *Repensar el Futuro. Estilos de Desarrollo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lechner, N. (2002). *La recomposición del Nosotros-Un desafío cultural. Discusión de resultados del informe de desarrollo humano del 2002 del PNUD*. Santiago de Chile: PNUD.
- López Salgado, M. N. (2009). *Informe de consultoría. Facilitadora del Sistema Nacional de Respuesta ante el Cambio Climático*. SNRCC.

- Magri, A. (2011). “Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay”. *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología. UDELAR, 24, 28, pp. 77-104.
- Mayntz, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. *Instituciones y Desarrollo*, 7, noviembre. Barcelona, pp. 35-51.
- MVOTMA (2010). *Diseño de un sistema de indicadores para el monitoreo del desarrollo sostenible a nivel nacional y costero en Uruguay*. Componente 2 del Proyecto C “Sistema de Monitoreo Socio-Económico, Ambiental y Territorial” del Marco de Programación Conjunta. Unidos en la Acción, ONE UN.
- OPP. (2009). *Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Aspectos Productivos*. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. Montevideo: OPP.
- Picasso, V. (2012). *Cambio y variabilidad climática. Respuestas interdisciplinarias*. Espacio Interdisciplinario. Montevideo: Universidad de la República.
- Raffestin, C. (1999). “Paysages construits et territorialités”, *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*. DIPRA. Turín: Politecnico di Torino.
- Ribera, T. y Olabe Egaña, Antxon. (2015). “*La Cumbre del Clima en París*”. *Documento de Trabajo 3/2015*. Real Instituto Elcano.
- Rodríguez Miranda, A. et al. (2010). *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica en la Región Noreste. Primer documento de apoyo para la definición de lineamientos estratégicos para el PRET Región Noreste. Artigas-Cerro Largo-Rivera-Tacuarembó*. Instituto de Economía CCEEyA/CUT.
- Torres Lima, P. et al. (2011). “Vulnerabilidad agroambiental frente al cambio climático. Agendas de adaptación y sistemas institucionales”. *Política y Cultura*. Otoño 2011, 36, pp. 205-232.
- Troncoso, C. (2009). *Consultoría para elaboración de insumos para una agenda de desarrollo de los departamentos de Rivera y Tacuarembó*. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. OPP/ ART Uruguay/PNUD. Montevideo: PNUD.
- Uruguay Integra. (2011). “Plan Departamental de Artigas 2012-2025 (2011)”. *Serie documentos de Trabajo Uruguay Integra*. Consejo de Cooperación Departamental de Artigas/Uruguay Integra/OPP/UE/ART PNUD. Noviembre de 2011.
- Yagüe, J. L. y Díaz-Puente, J. M. (2008). “Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI”. *Estudios Geográficos*. LXIX, 264, pp. 247-280.

ISBN: 978-9974-682-60-3



9 789974 682603