



# ***Percepciones actuales sobre el cambio climático en el Uruguay: Actores y visiones con foco en la región Noreste***

**Amalia Margarita Stuhldreher**

Universidad de la República – Tacuarembó – Uruguay

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

## **Resumen**

El cambio de gobierno en Uruguay en marzo de 2020 conllevó algunas modificaciones de la institucionalidad medioambiental y climática del país, incluida la creación del nuevo Ministerio de Ambiente y el traslado del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) a esa órbita. Asimismo las elecciones departamentales de septiembre de ese 2020 trajeron algunos cambios a nivel de la región Noreste del Uruguay (departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo). Considerando ese contexto, este trabajo asume una perspectiva teórica de gobernanza multinivel y multiactoral, adoptando una estrategia metodológica de corte cualitativo. El objetivo que se plantea es analizar la percepción actual de los actores nacionales y territoriales respecto a las políticas y mecanismos de la gobernanza climática del Uruguay y de la región. Consecuentemente, se indaga acerca de diversas articulaciones en los distintos niveles gubernamentales, así como diferentes dinámicas de participación con foco en materia climática a nivel del país y del territorio analizado. De esa forma se apunta a una evaluación de los avances y desafíos en esta temática, para efectuar un aporte al diseño e implementación de políticas asertivas en materia de cambio climático.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible. Cambio climático. Gobernanza. Región Noreste del Uruguay.

## **Current perceptions on climate change in Uruguay: Actors and visions with a focus on the Northeast region**

### **Abstract**

The change of government in Uruguay in March 2020 led to some modifications of the country's environmental and climate institutions, including the creation of the new Ministry of Environment and the transfer of the National Climate Change Response System (SNRCC by its acronyms in Spanish) to that orbit. The departmental elections of September 2020 brought also some changes in the Northeast region of Uruguay (departments of Rivera, Tacuarembó and Cerro Largo). Considering this context, this work assumes a theoretical perspective of multilevel and multi-stakeholder governance, adopting a qualitative methodological strategy. The objective here is to analyze the current perception of national and territorial actors regarding the policies and mechanisms of climate governance in Uruguay and the region. Consequently, it examines diverse articulations at different levels of government, as well as different dynamics of participation with a focus on climate issues

at the national as well as within the territory analyzed. Doing so, the paper aims at evaluating some progress and challenges in this area, in order to contribute to the design and implementation of assertive policies on climate change.

**Keywords:** Sustainable development. Climate change. Governance. Northeast region of Uruguay.

### **Percepções atuais sobre as mudanças climáticas no Uruguai: Atores e visões com foco na região Nordeste**

#### **Resumo**

A mudança de governo no Uruguai, em março de 2020, levou a algumas modificações das instituições ambientais e climáticas do país, incluindo a criação do novo Ministério do Meio Ambiente e a transferência do Sistema Nacional de Resposta às Mudanças Climáticas (SNRCC) para essa órbita. Da mesma forma, as eleições departamentais de setembro de 2020 trouxeram algumas mudanças no nível da região Nordeste do Uruguai (departamentos de Rivera, Tacuarembó e Cerro Largo). Considerando esse contexto, este trabalho assume uma perspectiva teórica de governança multinível e multi-stakeholder, adotando uma estratégia metodológica qualitativa. O objetivo é analisar a percepção atual dos atores nacionais e territoriais quanto às políticas e mecanismos de governança climática no Uruguai e região. Por conseguinte, investiga diversas articulações nos diferentes níveis de governo, bem como diferentes dinâmicas de participação com foco nas questões climáticas no nível do país e do território analisado. Dessa forma, visa-se a uma avaliação dos avanços e desafios nessa área, para contribuir com a concepção e implementação de políticas assertivas sobre mudanças climáticas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Mudanças climáticas. Governança. Região Nordeste do Uruguai.

## **1 Introdução**

En ocasión de la Conferencia de Partes (COP 26) de la Convención Marco las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en noviembre de 2021, la comunidad internacional se vio confrontada con las evidencias sobre el alcance de la crisis climática en todo el planeta. Estudios recientes del Programa de Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA) indican que pese a la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> causada por la pandemia del COVID 19, las emisiones a nivel global desembocarían en un aumento de la temperatura media mundial superior a 3 °C durante este siglo. Dichos valores están claramente por encima de la meta del Acuerdo de París (2015) de limitar el aumento de la temperatura a un valor significativamente inferior a 2 °C y de la meta aún más ambiciosa de que dicho aumento esté por debajo de 1,5 °C (PNUMA, 2020).

Al mismo tiempo, un Informe presentado por las Naciones Unidas de febrero de 2021 alerta que para 2030 las emisiones mundiales seguirán siendo prácticamente las mismas que las actuales (FCCC/PA/CMA, 2021). En ese contexto, resulta significativo que en la programación de la COP 26 se incluyera el denominado “Diálogo: de la granja al plato”, que apuntaba a reunir a representantes de comunidades agrícolas, ciudades, estados y regiones diversos, facilitando un espacio para un diálogo constructivo sobre la alimentación y el cambio climático que mejore la comprensión mutua de las aspiraciones y circunstancias de cada uno, y crear nuevas conexiones y asociaciones. La inclusión expresa de la actividad agrícola y la producción de alimentos en la programación de

la COP 26 resulta relevante para América latina, que enfrenta una asimetría fundamental en materia climática: aunque históricamente su contribución al cambio climático es menor que la de otras regiones del mundo, los efectos del fenómeno climático la convierten en un área particularmente vulnerable (CEPAL, 2014: 9). Actualmente los debates hacen evidentes los desafíos de la integración de América Latina a la economía global, lo que exige revisar aspectos de la gobernanza ambiental en un contexto donde la contribución al cambio climático de algunos tipos de producción agropecuaria es crecientemente cuestionada. Esto trae aparejadas eventuales impactos para algunos rubros exportadores especialmente significativos para los países latinoamericanos. A esto se suma que en los debates se visualiza a la actual pandemia como una alerta acerca de la creciente presencia e invasión del ser humano en los ecosistemas del planeta: las zoonosis resultantes son indicativas de las implicancias negativas la presión humana incremental sobre la naturaleza, con el incremento de las actividades forestales y agropecuarias y la consiguiente degradación de los ecosistemas (CEPAL, 2020).

Todo lo anterior conlleva claras implicancias para un país con un perfil económico-productivo y agroexportador como Uruguay. Este país experimentó en marzo de 2020 un cambio de gobierno que trajo consigo la novedad de la llegada al poder de una coalición ‘multicolor’ de centro-derecha liderada por el Partido Nacional (‘blanco’ en la acepción popular), a la que se suma el Partido Colorado (PC), el Partido Independiente (PI), Cabildo Abierto (CA) y el Partido de la Gente. El cambio de orientación después de quince años de gobierno de la coalición de centro izquierda del Frente Amplio-(FA) implicó además algunos cambios en el organigrama nacional, con la creación de un nuevo Ministerio de Ambiente (MA), bajo cuya órbita se pasó a ubicar el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) creado en 2009 y que hasta el momento estaba radicado en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA). Asimismo en septiembre de 2020 tuvieron lugar las elecciones departamentales y municipales (segundo y tercer nivel de gobierno en Uruguay), con algunas reconfiguraciones organizacionales en algunas Intendencias, así como la asunción de nuevas autoridades.

Considerando esos cambios así como los debates globales en materia climática, el presente trabajo apunta a analizar la evolución de la percepción de actores nacionales y territoriales vinculados a la región Noreste del país (departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo) respecto a las políticas y mecanismos de la gobernanza climática del Uruguay y a las dinámicas en el territorio. En este relevamiento se toman especialmente cuestiones tales como la articulación entre diferentes niveles de gobierno por diferentes tipos de actores. Este análisis procura dilucidar en qué medida la problemática del cambio climático es efectivamente visualizada y de qué forma esto afecta la capacidad de los territorios analizados para converger con los esfuerzos a nivel nacional en materia de estrategias adaptativas o de mitigación. Desde una perspectiva de gobernanza multiactoral también cabe considerar los formatos de participación de actores no gubernamentales (sector privado, academia, sociedad civil).

Tras esta introducción, en la primera sección de este trabajo se desarrolla el marco analítico referente a los desafíos de la gobernanza multinivel y multiactoral. En la segunda sección se presentan las características centrales de la institucionalidad y los mecanismos establecidos en el país en materia climática, que

proporcionan el marco de acción de los diferentes actores involucrados tanto a nivel nacional como local/territorial. En la tercera sección se presenta la estrategia metodológica de corte cualitativo, para presentar en la cuarta sección los hallazgos del relevamiento de la evidencia empírica. En las conclusiones se discuten los resultados y se presentan algunas sugerencias.

## 2 Marco analítico

Este trabajo busca dilucidar algunas implicancias del fenómeno del cambio climático para un país como Uruguay, con un perfil social y económico-productivo fuertemente recipiendario de la variabilidad climática. Este abordaje de gobernanza multinivel y multiactoral apunta a recoger las percepciones y visiones de actores nacionales y territoriales focalizando una región rezagada en su desarrollo relativo, como es el Noreste del país. En dicho territorio, con fuerte perfil productivo agropecuario existe una clara incidencia de los efectos del clima, que pueden impactar en los procesos de desarrollo a mediano y largo plazo, al tiempo que generan desafíos en términos de una gobernanza climática inclusiva.

Con la Declaración de Río de 1992 se explicitó la necesidad de reconocer el rol fundamental de las comunidades locales en el ordenamiento del medio ambiente y en la promoción del desarrollo sostenible. Tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) postulados en 2015 como la Agenda 2030 subrayan la importancia de un abordaje multinivel, incluida la dimensión territorial. El último Informe de Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) postula el inicio de la nueva era geológica ‘Antropoceno’, dado el carácter eminentemente antropogénico de los riesgos que enfrenta el planeta, entre los que destaca el cambio climático y donde los niveles territoriales y las comunidades locales adquieren una particular importancia en la búsqueda de soluciones (UNDP, 2020: 33-34; 36). Diversos trabajos recientes subrayan la conveniencia de desarrollar estrategias considerando expresamente la Agenda 2030 de forma tal que se logren articulaciones de cara a la transformación de los modelos socioeconómico, territorial, ambiental y urbano, subrayando la importancia de una adecuada gobernanza que asegure una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental, así como la necesaria adaptación al cambio climático (FARINÓS DASÍ ET AL., 2020). Considerando que la globalización constituyó un vector que promovió la complejidad, la falta de respuestas coherentes y efectivas desde el sistema internacional al cambio climático y más recientemente a la pandemia de la COVID 19 hace evidente el creciente desafío de abordar problemas complejos globales, donde las problemáticas rápidamente trascienden las fronteras de los Estados, desbordando las capacidades institucionales y políticas locales, nacionales, regionales y globales (HAAS y WESTERN, 2020: 55).

Para el caso de Uruguay, los antecedentes en materia de gobernanza climática permiten por un lado afirmar que ya desde hace más de una década se dio una progresiva toma de conciencia respecto a que el combate del fenómeno climático debe abarcar a todos los actores y niveles de decisión (LÓPEZ SALGADO, 2009: 3). Por otra parte, cabe esperar que las posibilidades de éxito de las políticas climáticas estén ligadas a las percepciones de los actores locales y su predisposición, resistencia o indiferencia frente a estrategias que han sido fuertemente promovidas

y direccionadas desde el nivel nacional. Como condicionante histórico juega aquí el centralismo de la organización político-institucional de Uruguay, que genera una brecha entre el nivel nacional y el nivel local y regional, que están atravesados por lógicas de acción distintas. A esto se suman diferencias significativas en la evolución económico-productiva y socio-cultural de los distintos territorios, en un país marcado por la heterogeneidad estructural.

En este contexto, el presente trabajo busca indagar en las características de la participación y la articulación de la región analizada en materia climática, que afectan el alcance y efectividad de los mecanismos de gobernanza impulsados desde el nivel central y el territorial. Siguiendo a Serra Borsatto, Antunes Junior y Ferreira Sousa-Esquerdo (2020) puede afirmarse que en un territorio pueden coexistir y actuar diferentes arreglos institucionales, cada cual con sus agendas para el desarrollo: Por eso resulta interesante relevar las relaciones entre los agentes públicos, privados y actores sociales distribuidos en dichos arreglos específicos para poder analizar la gobernanza territorial y en particular distinguir sus particularidades en materia climática. Como señalan Schoon et al. (2021: 383), la creciente escala e interconexión de desafíos ambientales como el cambio climático han evidenciado la necesidad de colaborar más allá de las fronteras, dando lugar a enfoques tradicionales de gobernanza, de tipo *top-down* y de carácter sectorial enfocados en áreas específicas dentro de determinados sistemas socio-ecológicos, limitando el potencial de contribución analítica más allá de una jurisdicción determinada. Como resultado, los enfoques de gobernanza colaborativa han ganado peso, examinando las condiciones bajo las cuales dichos esfuerzos colaborativos logran los resultados esperados. Sin embargo, pocos estudios han abordado en qué forma esos resultados exitosos varían dependiendo de aspectos contextuales.

Considerando lo anterior, para este análisis se toman en cuenta los recientes debates respecto a la necesidad de nuevas formas de gobierno de los territorios y de gestión de las políticas orientadas al desarrollo, es decir de nuevas formas de gobernanza. Como señala Farinós Dasí (2015), esto implica tanto la articulación multinivel (HOOGHE y MARKS, 2001; MARKS y HOOGHE, 2004), así como también la dimensión de la participación a nivel horizontal y su coordinación intersectorial de forma tal de lograr coherencia en las actuaciones. A eso se suma el énfasis en el fortalecimiento de la participación en formato deliberativo, de forma tal de fomentar valores democráticos y alcanzar los niveles deseables de gobernabilidad (FARINÓS DASÍ, 2015). A diferencia de un modelo focalizado en la noción de gobierno (donde la presencia del poder del Estado se hace visible en entramado de relaciones jerárquicas y burocráticas), la idea de gobernanza amplía la perspectiva abarcando un sistema de relaciones más amplio que incluye expresamente a otros actores no tradicionales del ámbito político. Esto representaría un formato alternativo que transforma la gestión de los asuntos públicos (CARMONA, 2006; FARINÓS DASÍ, 2008). Lo novedoso de estas dinámicas basadas en nuevos marcos institucionales formales e informales dentro de los distintos espacios territoriales radicaría en la promoción de redes y espacios de participación pública, con una fuerte presencia de relaciones de confianza entre los participantes (KOOIMAN, 2003; MONCAYO, 2002).

No obstante, desde visiones críticas también se ha señalado la necesidad de evitar enfoques reduccionistas de la gobernanza que pueda ser funcionales a fundamentaciones ideológicas que impulsen una política de Estado mínimo

(ZURBRIGGEN, 2011; ROSAS FERRUSCA, CALDERÓN MAYA y CAMPOS ALANÍS, 2015). Por otra parte, autores como Dalla-Torre (2017) llaman la atención respecto a la instrumentalización de la conceptualización de gobernanza como ‘artilugio’ que contribuya a la imposición de un ordenamiento territorial imbuido de una lógica técnica y racional que no considere adecuadamente componentes simbólicos, valores, culturas e identidades locales. También desde una visión crítica Farinós Dasi (2015) apunta a las limitaciones de la conceptualización contemporánea de la ‘buena gobernanza’ (*good governance*) planteada por algunas corrientes de la ciencia política, la geografía y la economía, que la consideran un componente intrínseco del desarrollo y la competitividad territorial y urbana. En contraposición a estas visiones, se remarca la potencialidad del concepto para promover una nueva noción de desarrollo, que permita visibilizar las especificidades locales evitando la estandarización y homogeneización de los territorios.

Tomando este marco conceptual se apunta aquí a relevar las percepciones de los referentes nacionales y territoriales que inciden en la región analizada en materia climática, cuyas principales políticas se definen principalmente desde el nivel nacional. Se seleccionaron aquí dos dimensiones clásicas de la conceptualización de gobernanza: por un lado se consideraron las visiones de distintos actores respecto a los mecanismos de *articulación* entre los diferentes niveles de gobierno, así como respecto a las articulaciones que surgen en el propio territorio en materia ambiental y climática. Por otra parte se focalizaron las valoraciones respecto a la dimensión de la *participación*, donde resulta interesante diferenciar visiones de actores provenientes del ámbito gubernamental, así como de referentes de la sociedad civil entendida en un sentido amplio neoweberiano (lo que incluye por ejemplo a la academia, pequeños y grandes productores con sus respectivas organizaciones gremiales, profesionales y técnicos, organizaciones sociales, así como organizaciones no gubernamentales (ONGs).

### 3 Cambios y continuidades en la institucionalidad de la gobernanza climática en Uruguay

Para contextualizar los recientes cambios en Uruguay, cabe recordar que el país ratificó la CMNUCC de 1992 por intermedio de la Ley N° 16.517 (1994), así como el Protocolo de Kioto de 1997 a través de la Ley N° 17.279 (2000). Por otra parte, la Ley General de Protección del Ambiente (LGPA - N° 17.283) del año 2000 representa el marco jurídico para las acciones en materia ambiental, reglamentando a su vez el inciso 1° del artículo 47 de la Constitución de la República, tras su reforma de en 1996. Allí se estipulan los principios de la política ambiental nacional, así como sus principales herramientas de gestión. Se incorpora así al Derecho uruguayo el concepto de desarrollo sostenible como directriz respecto al modelo de desarrollo que el Estado deberá promover (SNRCC, 2010: 30).

En relación al cambio y variabilidad climática una significativa innovación institucional se produjo cuando durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez se estableció en 2009 el SNRCC, coordinado por la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA. Se plantea así un diseño institucional multinivel y multiactoral que incluye expresamente a los niveles territoriales a través del Congreso de Intendentes (CI) en carácter de actor invitado dentro del esquema propuesto para impulsar el funcionamiento de la gobernanza climática del país. Para operativizar su presencia

en dicho esquema, el CI definió tres lugares para participar del SNRCC, asignándolos a tres Intendencias que a su vez representen a las principales fuerzas político-partidarias del país (PN, PC y FA).

Gráfico 1: Composición del SNRCC



Fuente: Elaboración propia

A partir de estas estructuras el SNRCC procuró generar articulaciones y acuerdos con las Intendencias Departamentales (SNRCC, 2014). También se apuntó a desarrollar una estrategia de consulta e involucramiento de los actores locales, realizando en 2009 una encuesta cerrada y semi-estructurada a los referentes de los gobiernos departamentales que detectó que las situaciones-problemas que mayor preocupación generaban eran eventos extremos producidos por la variabilidad climática (sequía, inundaciones, así como temporales, tornados o modificaciones en los patrones de flujo del viento (LÓPEZ SALGADO, 2009).

En 2010 Uruguay anunció su Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, elaborado por el SNRCC. Esta herramienta generada por el gobierno nacional y el CI incluía expresamente el cambio climático en la estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo del país. Se aspiraba a definir un conjunto coherente de directrices con una modalidad de cooperación interinstitucional y participativa, ya que se concebía la respuesta al cambio climático como un proceso de largo plazo, lo que demandaría planificación en un proceso iterativo y continuo (SNRCC, 2010). En 2017 se da a conocer la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), redactada con enfoque participativo y multisectorial. En términos de gobernanza, la PNCC postula como necesidad garantizar la participación de las instituciones y organizaciones públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil, lo que abarca el nivel territorial. Se estipula además la generación de ámbitos interinstitucionales e intersectoriales

eficientes que promuevan, formulen, implementen, monitoreen y evalúen la política climática y sus líneas específicas de acción y se subraya el rol del Estado como impulsor y conductor de dichos procesos, con el apoyo de sus instituciones competentes e incluyendo los distintos niveles de gobierno (SNRCC, 2017a). Basada en este documento, en 2017 se elabora la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC por su sigla en inglés) de acuerdo con el Acuerdo de París, lo que se elevó a la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (SNRCC, 2017b).<sup>1</sup>

Desde marzo de 2020 la nueva coalición ‘multicolor’ de centro-derecha encabezada por el presidente Luis Lacalle Pou (PN) acompañado por una heterogénea alianza, apuntó a un giro sustancial en algunas áreas de política, aunque la pandemia del COVID 19 obligó a priorizar fuertemente el desafío sanitario. En el área de política ambiental el cambio de gobierno conllevó una señal significativa, con la creación del Ministerio de Ambiente (MA). En un contexto donde desde el oficialismo se remarcaba la necesidad de un ajuste estructural y revisión de la asignación de los fondos públicos, con la promulgación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) o Ley N° 19.889 - a través del art. 293 - surge este nuevo ministerio que absorbe al SNRCC, que desde hacía más de diez años pertenecía al MVOTMA.

Tras un largo período de reordenamiento de los organigramas ministeriales, a comienzos de febrero de 2021 dos resoluciones presidenciales culminan el proceso de designación de las autoridades del MA, que cuenta con cinco unidades ejecutoras: junto a la Dirección General de Secretaría se establecen tres nuevas reparticiones: la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA), la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DINABISE) y la Dirección Nacional de Cambio Climático (que sustituye la antigua Unidad de Cambio Climático del MVOTMA). Por otra parte se mantiene la ya existente Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).

Gráfico 2: Organigrama del nuevo Ministerio de Ambiente e inserción del SNRCC



Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> En esa Primera NDC se detallan los objetivos de contribución de mitigación de Uruguay diferenciados por tipo de gas y con proyección al 2025 (SNRCC, 2017b).

En el quinto aniversario de la firma del Acuerdo de París en diciembre de 2020, el presidente Lacalle Pou participó virtualmente de la Cumbre de Ambición Climática. Concretamente ratificó la PNCC presentada en 2017, dando un mensaje de continuidad al postular que la acción climática debe ser ambiciosa y tener un enfoque social, basado en derechos humanos, con equidad de género e intergeneracional. Debe permitir una transformación productiva sostenible que genere nuevas cadenas de valor, nuevas oportunidades de desarrollo y empleo de calidad, con un enfoque de transición justa. Asimismo, confirmó el compromiso de avanzar hacia la neutralidad de dióxido de carbono hacia el 2050.

Entre los nuevos objetivos el mandatario subrayó la elaboración de una Estrategia Climática a Largo Plazo para un desarrollo con bajas emisiones de GEI, aumentando la capacidad de adaptación y resiliencia al clima de forma tal de no comprometer la producción de alimentos. Dicho énfasis en el discurso presidencial da cuenta de las preocupaciones de un gobierno que apunta al sector agroalimentario como generador de divisas. Además, Lacalle Pou anunció que entre 2020 y 2021 se lanzarían dos nuevos instrumentos: el Plan de Adaptación de Costas y el Plan de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras, que se suman al Plan Nacional de Adaptación para el sector Agropecuario presentado en 2019 por la administración saliente del FA y que contó con el apoyo de la cooperación internacional de la *Food and Agriculture Organization* (FAO) de Naciones Unidas. Para 2021 el nuevo ministro Adrián Peña (MA) dio una señal de continuidad al trabajo conjunto con la cooperación internacional en la reunión de diciembre de 2020 realizada con representantes de Euroclima+ (programa insignia de la Unión Europea en materia climática). Con el involucramiento de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) se apunta a aprobar un Plan de Acción de Cooperación en 2021 en materia climática. Finalmente, durante la COP 26 Uruguay se comprometió a reducir un 30% las emisiones de metano para 2030, lo que tiene implicancias para la producción ganadera.

#### 4 Metodología

Este trabajo asume la modalidad de un estudio de caso con una estrategia metodológica de corte cualitativo, que busca relevar evidencia empírica a través de diferentes técnicas. En primer lugar se efectuó una revisión bibliográfica y documental (fuentes primarias y secundarias). Asimismo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas entre agosto de 2020 y junio de 2021 a catorce referentes del nivel nacional y de los tres departamentos del Uruguay aquí analizados, tanto del ámbito gubernamental como de la academia vinculada a las gremiales agropecuarias y de la sociedad civil concebida en un sentido amplio. A la vez, se recabó evidencia a través de la observación participante durante distintas actividades realizadas durante el primer semestre de 2021 en el marco del proyecto de investigación “Fortalecimiento de los procesos de participación en la Cuenca Alta del Río Negro”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Este Proyecto se desarrolla desde noviembre de 2019 en el marco de un convenio de cooperación entre el ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA) /Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), junto con el Fideicomiso Fondo de Innovación Sectorial (UPM) y la Fundación para el Apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad

A través de esta metodología, se relevaron las percepciones diferenciales de un amplio espectro de actores radicados en el territorio considerado o cuyas decisiones en materia ambiental y climática repercuten en el mismo. El relevamiento de la evidencia empírica se realizó teniendo en cuenta las dos dimensiones centrales de la conceptualización de gobernanza que ya se mencionaron: por un lado se puso énfasis en las valoraciones sobre el funcionamiento de los mecanismos de *articulación* entre los diferentes niveles de gobierno. Asimismo se recaban las percepciones respecto a las articulaciones que surgen en el propio territorio en materia ambiental y específicamente en relación a la problemática climática. En segundo lugar, recabaron las percepciones existentes respecto a los esquemas de *participación* en la gobernanza climática del país, indagando expresamente en la valoración respecto a su carácter inclusivo y a las chances efectivas de participación por parte de los actores territoriales en dichos esquemas. También se buscó relevar las valoraciones respecto a las formas de participación en esquemas delineados a nivel de los propios territorios. En todos los casos se consideró el carácter procesual de las transformaciones socio-técnicas, así como posibles resistencias a las políticas desarrolladas.

Los siguientes apartados sistematizan la evidencia empírica generada con las diferentes técnicas desplegadas. Desde una perspectiva de gobernanza multinivel y multiactoral se analizan estos insumos que permiten evaluar las valoraciones respecto a los esquemas de articulación y participación en materia climática del país, visualizando las interacciones con el nivel territorial, a la vez que se examinan dinámicas en los departamentos seleccionados. A través del análisis documental y del discurso de los entrevistados se procura categorizar, clarificar y comparar la información recabada, apuntando al significado intersubjetivo y a la contrastación dialógica. A partir de esto se esbozan posibles proyecciones a futuro, que pueden ser relevantes para el diseño e implementación de políticas públicas asertivas en materia climática, con foco en el territorio analizado.

## 5 Visiones generales sobre cambio climático

Previo al abordaje de las dimensiones de la articulación multinivel y de la participación, cabe mencionar que en términos generales existe coincidencia entre los diversos referentes respecto a origen antropogénico del fenómeno del cambio y variabilidad climática. Existen asimismo ciertas coincidencias con que la manifestación y magnitud del fenómeno se evidencian en problemas emergentes que ya habían sido identificados en la encuesta realizada en 2009 por el SNRCC a los actores gubernamentales de la región: “Los temas se mantienen hasta ahora: la sequía, las inundaciones y los cambios en los patrones del viento, con tornados que con su violencia pueden provocar daños a la población y a la producción (...) Son preocupaciones tanto del gobierno departamental como del gobierno nacional a los efectos de tratar de minimizar sus impactos y cuando se dan estos eventos, tratar de atenderlos.” A esto se suma en términos de autocrítica desde el nivel departamental el señalamiento respecto a que el accionar es mayoritariamente de

---

de la República. En 2020 el nuevo Ministerio de Ambiente (MA) absorbió la DINAGUA, pasando a participar del Proyecto

carácter reactivo: “No llegamos al nivel de prevenir esos fenómenos o esa variabilidad climática.”<sup>3</sup> Yendo a posibles explicaciones respecto a la modalidad de las acciones, resulta significativa la visión expresada desde la sociedad civil de Tacuarembó a través de referentes de la ONG Agüita desde una perspectiva amplia de las problemáticas ambientales: “Creemos que el principal desafío es la falta de conocimiento de los problemas: ahí radica la cuestión, si no hubiera ese desconocimiento habría mucho más presión social para resolver los problemas”.<sup>4</sup>

En forma contrastante a esa percepción general, en la temática climática específica destaca la perspectiva expresada por un experto del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), que a la vez cumple la función de Vicepresidencia en dicha institución, donde percibe una especial preocupación por las gremiales de diferentes sectores agropecuarios en torno al cambio climático:<sup>5</sup> “Al asumir las funciones con el actual Presidente de INIA nos reunimos con toda la institucionalidad agropecuaria y en las reuniones con las gremiales no faltó en ninguna ocasión la mención al tema ambiental: Y el tema ambiental no tanto por contaminación de agua o biodiversidad, sino el cambio climático con el tema del carbono y del metano. Esto nos da legitimidad para fortalecer el tema en la agenda: no es una curiosidad nuestra de la comunidad científica, sino que todas las gremiales nos lo están pidiendo”. En consecuencia, el entrevistado subraya “la necesidad de generar información y conocimiento que informa decisiones del sector privado, de productores individuales, gestores de cuenca, de gobiernos, donde el horizonte de las decisiones raramente va más allá de diez o veinte años”.<sup>6</sup>

#### 4.1 Percepciones sobre gobernanza climática: la articulación multinivel

Respecto a las percepciones generales sobre el esquema de gobernanza climática, desde la Dirección Nacional de Cambio Climático del nuevo Ministerio de Ambiente se señala que pese a los cambios de la organización institucional el proceso de transición iniciado con el cambio de gobierno nacional en 2020 fluyó en forma muy natural en lo que respecta a la temática de cambio climático. En ese sentido, se indica además una estrecha coordinación con los equipos técnicos de otro ministerio con fuerte presencia en las problemáticas climáticas como lo es el MGAP. Específicamente se subraya una fuerte continuidad de las líneas y procedimientos de trabajo: “Seguimos trabajando exactamente en los mismos temas que en el período anterior de gobierno, sobre la base de instrumentos (NDC y PNCC) que ya se habían desarrollado y que son bien importantes. No se veía ningún

---

<sup>3</sup> Entrevista a Pablo Da Rosa y Oscar Díaz, Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT), IDT, 2/7/2021.

<sup>4</sup> Entrevista a Andrés Berrutti y Martín Jaurena, ONG Agüita, 21/6/2021.

<sup>5</sup> La Junta Directiva del INIA constituye el órgano jerarca de la institución y sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo entre personas de reconocida solvencia en materia de tecnología agropecuaria. La junta está integrada por dos representantes del Poder Ejecutivo propuestos por el MGAP, entre los cuales se elegirá el Presidente. Asimismo la Junta está integrada por dos representantes de los productores que serán designados por el Poder Ejecutivo, uno de ellos a propuesta de la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y de la Federación Rural y el otro a propuesta de Cooperativas Agrarias Federadas, de la Comisión Nacional de Fomento Rural y de la Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agrícola.

<sup>6</sup> Entrevista al Vicepresidente del INIA, Walter Baethgen, 17/5/2021.

motivo para un cambio drástico ni de política, ni de rumbo”.<sup>7</sup> En consonancia con esa apreciación, desde la perspectiva de un referente del MGAP radicado en la oficina de Tacuarembó también existirían elementos de encadenamiento temático sin variaciones bruscas: “Dentro de lo que podría ser la historia institucional habrá un hilo de continuidad en las políticas que se van a desarrollar dentro de ese Ministerio”. A la vez, se enfatiza la novedad que representa contar con ese nuevo organismo: “Cuando pasas de tener una Subsecretaría a tener un Ministerio consolidado significa una jerarquización de los que es la temática ambiental”.<sup>8</sup>

Específicamente en lo relativo a las posibilidades de articulación multinivel que ofrece el SNRCC desde una visión técnica en el MA se entiende las nuevas autoridades políticas lo visualizan como sumamente importante a nivel nacional: “Hay que mantenerlo, fortalecerlo y potenciarlo en su funcionamiento (...) Se está pensando en cómo reformular su integración de manera de incorporar ministerios que antes no entraban, se está intentando fortalecer aún más ese ámbito de coordinación interinstitucional”. Asimismo se señala que el grupo de coordinación y todos los grupos de trabajo que ya existían en el período anterior continúan reuniéndose, creándose además un nuevo grupo de trabajo sobre adaptación climática dentro del SNRCC, así como un grupo de trabajo conformado específicamente para elaborar la estrategia climática a largo plazo. Al mismo tiempo preocupa la articulación con los referentes territoriales designados por el Congreso de Intendentes: “En las últimas reuniones de grupos de coordinación no estaban los representantes del Congreso, que son fundamentales. Su presencia es indispensable a la hora de bajar cualquier cosa hacer a nivel territorial. Sé del esfuerzo que se hace por llegar, pero entiendo que igual sigue todo como centralizado en Montevideo”.<sup>9</sup>

En relación a las percepciones sobre las políticas de cambio climático definidas para el país y las implicancias de los cambios institucionales a nivel nacional, algunos referentes territoriales como los responsables de la Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT) de la Intendencia de Tacuarembó (IDT) señalan la dificultad para evaluar las innovaciones: “Todavía es temprano, la creación del Ministerio de Ambiente ha sido relativamente reciente y recién se está estructurando. Creo que hay de ambas partes un mayor interés: porque el Ministerio es nuevo y nosotros en Tacuarembó porque estamos empezado una nueva administración departamental. Cuando la Intendencia tenga aprobado el presupuesto, ambas instituciones vamos a tener un panorama más definido con los organigramas”. De todas formas, se subraya la continuidad de todos los proyectos que se venían ejecutando desde la gestión departamental anterior, en particular el apoyo a los pequeños productores agropecuarios por ejemplo a través de la limpieza de tajamares que colectan agua previniendo sequías: “Hay muchas acciones no con el apellido de ‘cambio climático’ pero sí con lo de sostenibilidad, creando resiliencia”.<sup>10</sup>

Por su parte, referentes de la Dirección General de Desarrollo de la Intendencia Departamental de Rivera (IDR) subrayan la continuidad de una estrecha

<sup>7</sup> Entrevista a Cecilia Penengo, Dirección Nacional de Cambio Climático, MA, 29/3/2021.

<sup>8</sup> Entrevista a Mario Pereira, Dirección General de Recursos Naturales, MGAP/Tacuarembó, 30/12/2020

<sup>9</sup> Entrevista a Cecilia Penengo, Dirección Nacional de Cambio Climático, MA, 29/3/2021.

<sup>10</sup> Entrevista a Pablo Da Rosa y Oscar Díaz, Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT), IDT, 2/7/2021.

vinculación con el SNRCC, aunque perciben cambios en los focos temáticos del nivel nacional: “Cuando empezó el SNRCC aparentemente el tema de residuos no era tan importante. Hoy ha cobrado mucha relevancia: la lógica para abordar el cambio climático hoy pasa por el tema de la economía circular, donde la IDR tiene una estrategia y una filosofía de larga data de reciclado de residuos. A esto sumamos un trabajo muy fuerte de comunicación y educación ambiental”. Por su parte, en materia específica de cambio climático los funcionarios destacan entre otras algunas básicas de trabajo propias de la IDR como la adaptación de pluviales para evitar inundaciones, el abordaje de la movilidad urbana, el manejo de los recursos hídricos y proyectos de arbolado público con especies nativas”.<sup>11</sup> A nivel de articulación entre diferentes organismos y estamentos del Estado, es interesante la aseveración del Director General de Desarrollo y Medioambiente de la IDR: “Mi percepción es que la Ley nacional de Residuos corrió bastante independiente del SNRCC: se avanzó en realidad en paralelo en la redacción de la Ley (donde participé por el Congreso de Intendentes)”.<sup>12</sup> Esto permite intuir determinada fragmentación del trabajo de los organismos gubernamentales, lo que implica espacio para optimizar la articulación y coordinación de acciones entre distintos estamentos de gobierno.

Desde la ONG Fundación INDRA – con acción en los departamentos de Rivera y Tacuarembó – se presentan desafíos claros para la articulación desde el territorio con las políticas nacionales: “Es muy difícil en el territorio. Se deciden cosas a nivel nacional y a nivel territorial los locales somos los que tenemos la oportunidad o no de adaptarnos a esas políticas nacionales. Se generan los decretos y las oportunidades y después el encargado de turno de un organismo es el que termina tomando las decisiones”. A la vez se señalan diferencias entre los propios departamentos de la región respecto al grado de avance en líneas de trabajo vinculadas al combate del cambio climático: “Rivera especialmente con el tema residuos anda muy bien. Es una Intendencia que nada que ver con la de Tacuarembó (...) Rivera es un modelo con respecto a residuos”.<sup>13</sup>

También en una perspectiva crítica de la propia gestión algunos funcionarios de la administración saliente de la IDT manifestaban en la etapa previa a las elecciones departamentales de septiembre de 2020 algunas debilidades: “Hay áreas que no han sido para nada prioritarias, como las referidas a las temáticas ambientales”. A la vez se señalaban los impulsos a partir de la nueva ley de residuos: “Desde entonces el tema residuos está comenzando a recibir una atención especial por parte del gobierno departamental (...) Es la temática más vinculada al cambio climático, uno de los problemas es el sitio de disposición final. Con él hay que resolver todo el tema, con una apuesta a la gestión integral” En ese sentido, en materia de articulación interna se señalaban las incongruencias impuestas por la división de tareas dentro del antiguo organigrama de la IDT: “Nuestra Intendencia tiene la dificultad de que tiene la gestión de los residuos separada de la Dirección de Medioambiente. A esto se suma que la parte de la recolección está divorciada de la parte de la disposición final”. Se reconocía en ese sentido los avances que en

---

<sup>11</sup> Entrevista a Alejandro Bertón, Fabio Ocaña y Sebastián Pintos, Dirección General de Desarrollo y Medioambiente, IDR, con Iliana Blanco y Pedro Santamarta, Dirección de Higiene, IDR, 4/6/2021.

<sup>12</sup> Entrevista a Alejandro Bertón, Dirección General de Desarrollo y Medioambiente, IDR, 4/6/2021.

<sup>13</sup> Entrevista a Aler Donadio, Fundación INDRA, 28/5/2021.

comparación se habían dado en el departamento vecino: “Lo que debería pasar es que todo estuviera bajo una Dirección, como es Rivera”.<sup>14</sup> Por otra parte, se reconoce espacio para profundizar articulaciones a nivel regional, donde ya ha habido algunas acciones conjuntas impulsadas por la IDR como avances hacia un Plan conjunto de Adaptación al Cambio Climático para Rivera y Tacuarembó presentado en 2019 (LÓPEZ y LARGHERO, 2019), realizado con el apoyo de la Fundación INDRA y la Fundación NATIVA, el SNRCC y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), sumando el involucramiento de la AUCI.

En lo relativo a las percepciones desde un organismo de investigación como INIA, la visión respecto al diseño de los mecanismos de gobernanza climática del país tiene matices: “La idea del SNRCC es espectacular. Ese arreglo institucional es el ‘sueño del pibe’ porque tienes al gobierno dialogando con la comunidad científica, es buenísimo”. Sin embargo, el experto señala algunas brechas con el trabajo de la institución de investigación agropecuaria: “Creo que en cierta medida hubo un divorcio entre este enfoque – que era lo que te pedía Naciones Unidas con sus informes – con el trabajo e intereses de la agenda del INIA (...) El SNRCC estuvo muy conectado con los esfuerzos del país, con la Convención Marco del Cambio Climático”.<sup>15</sup> A pesar de los avances, y siguiendo a Meinke et al. (2006), el entrevistado señala la necesidad de superar enfoques científicos tradicionales marcados por el reduccionismo y la tendencia a generar ‘islas de conocimiento en un mar de ignorancia’. En consecuencia, surge la necesidad de una síntesis que también incluya resultados socialmente relevantes, que trasciendan el mero foco en el análisis de inputs proporcionados por la ciencia.

También desde el nivel territorial existen matices respecto a las valoraciones sobre la operatividad de los mecanismos de la gobernanza climática. En ese sentido, desde la Dirección de Desarrollo de la Intendencia de Cerro Largo (IDCL) se expresa preocupación por las posibilidades que abre para una articulación entre diferentes niveles de gobierno en materia de políticas ambientales, a la vez que se manifiesta una sensibilidad especial por la gestión integrada del recurso hídrico. Una problemática particular que moviliza a los referentes de ese departamento es la calidad del agua del Río Negro al ingresar a Uruguay tras atravesar la frontera con Brasil y pasar por el distrito de Bagé. Así, se subraya la necesidad de articulaciones que trasciendan los enfoques nacionales en algunas temáticas ambientales específicas y que incluyan la cooperación fronteriza.<sup>16</sup> En forma contrastante, en materia climática cabe señalar el rol diferencial que le cupo en los últimos años a la IDR en el esquema del SNRCC. Por otra parte, debe mencionarse que esa Intendencia desde hace veinte años apunta a impulsar un amplio espectro de políticas ambientales y algunas acciones específicas en materia de cambio climático, donde se logra movilizar recursos de la cooperación internacional. Un aspecto a destacar es que la Intendencia de Rivera ocupa desde prácticamente el inicio del SNRCC uno de los tres lugares definidos por el CI para los niveles departamentales:

---

<sup>14</sup> Entrevista a Laura Lacuague, referente de la ex Dirección de Ambiente de la Dirección General de Proyectos de Desarrollo y Medioambiente (PRODEMA), IDT, 14/8/2020.

<sup>15</sup> Entrevista al Vicepresidente del INIA, Walter Baethgen, 17/5/2021.

<sup>16</sup> Presentación de Emilio Domínguez, Dirección de Medioambiente, IDCL, actividad del Proyecto de Fortalecimiento de los Procesos Participativos en la Cuenca de Río Negro, 19/5/2021.

juega aquí el criterio de pertenencia partidaria, asumiendo la IDR el lugar correspondiente a Intendencias gobernadas por el Partido Colorado. Como consecuencia, en el curso del tiempo surgieron vínculos sumamente fluidos con el SNRCC, que se valoran en forma positiva por parte de los referentes gubernamentales de Rivera.<sup>17</sup>

Sin embargo, algunos funcionarios de la administración saliente de la IDT se expresaban críticamente respecto a la representatividad de dichas visiones y a la efectiva capacidad de articulación de los mecanismos existentes: “El Congreso de Intendentes designa para los diferentes temas qué Intendencias lo representarán. Para el SNRCC se designa a tales Intendencias. Pero no hay ningún lugar donde tú hagas el *feed-back* de esa representación. El CI es de Intendentes, no de Intendencias. No hay un espacio donde tú hagas la interlocución. Está muy circunscripto a la persona de los Intendentes”. En ese sentido, la funcionaria reporta diferencias durante los últimos años en las posturas frente al tema climático, que se hacían evidente en el marco de Red de Divisiones de Desarrollo y Ambiente,<sup>18</sup> dados los diferentes grados de avance de los departamentos: “No era la reflexión ni de una región ni de nada. En el tema residuos Rivera se diferencia sustancialmente. Empezaron cantidad de cortocircuitos”. A su vez, se puntualiza: “Las distorsiones pasan porque la representación es una entelequia, es una institucionalidad inexistente”. A fines de optimizar la articulación se hace mención de que podrían aprovecharse otros espacios de institucionalidades no formales, que ofrecen una oportunidad para que el gobierno nacional tenga una interlocución con los territorios, como por ejemplo la ya mencionada Red, que es apoyada por el PNUD.

#### **4.2 Percepciones sobre la participación en la gobernanza climática y posibles resistencias**

En relación a los espacios de participación en los mecanismos de la gobernanza climática definida para el país y los esfuerzos actuales se menciona el proceso de elaboración de la Estrategia Climática a largo plazo, que comenzó en agosto de 2020 a partir de la ratificación de la voluntad política de las nuevas autoridades de continuar con un proceso iniciado por la administración anterior: “Queríamos que esto fuera un proceso quizás no tan amplio en su participación como lo había sido la política de cambio climático, pero que en algunas instancias específicas sí hubiera un involucramiento y participación de otros actores de la sociedad civil, actores del sector privado y la academia, de otras instituciones que obviamente tienen mucho para aportar en esos temas”. Por otra parte, se señala el rol del SNRCC como canal de “derrame” de la información, mencionando avances como el Plan de Adaptación del Sector Agropecuario presentado en 2019 y que fue construido de una manera participativa con involucramiento de muchos actores vinculados al sector. En la actualidad el foco pasaría por potenciar ese instrumento, al igual que los planes que corresponden a la adaptación de las costas, las ciudades y la infraestructura: “Tampoco quedarse en documentos y en planificaciones fantásticas, cuando después a la hora de implementarlas las cosas se complican. Es

<sup>17</sup> Entrevista a Alejandro Bertón, Dirección General de Desarrollo y Medioambiente, IDR, 4/6/2021.

<sup>18</sup> Actualmente la designación de esta Red informal de cooperación es Red de Divisiones de Desarrollo y Ambiente de los Gobiernos Subnacionales.

ahí donde los actores fundamentales son los actores territoriales.” En ese sentido, se destaca el carácter procesual de las políticas climáticas: “Todo es parte de una evolución, todavía quedan cosas por hacer. Hay que tratar de visualizar en esta mirada más larga si hay algo más que no estamos atendiendo y que es importante.” A la vez, se menciona la necesidad de revisar los criterios de participación: “¿Adónde llego? Muchas veces terminan participando alguien ni siquiera es representativo de sus integrantes (...) Habría que buscarle una vuelta para mejorar la red en todos los niveles”.<sup>19</sup> Por su parte, desde la visión de un referente del MGAP radicado en la región también reporta debilidades en términos de participación en las temáticas ambientales en general, lo que no exceptúa la cuestión climática: “Muchas veces no se dan las posibilidades de una activa participación. El cambio climático está generando una agudización de fenómenos extremos pero la gente no lo visualiza como una cosa relevante, no participa con todo lo que era de esperar en estos procesos. Hay algunas ONGs activas, pero realmente han sido esfuerzos muy acotados y muchos los miran por arriba del hombro”.<sup>20</sup>

Vinculado la cuestión de la participación de la sociedad civil en materia climática pueden identificarse algunas diferencias entre distintas ONGs presentes en el territorio, lo que se vincula con focos temáticos y trayectorias históricas diversas. Así, es posible diferenciar algunas organizaciones como la Fundación INDRA con presencia desde 2007 en los departamentos de la región y que ha desarrollado una estrecha colaboración con la IDR, aportando a su política climática y de recursos hídricos: “Siempre la política de Tacuarembó es más cerrada que la de Rivera, son más tradicionales También hemos hecho apuestas hace años para vincularnos con la gente de Cerro Largo que hoy está a cargo de la Intendencia”. Adicionalmente, desde esa ONG se señala la necesidad de pensar los desafíos en forma integral para lograr una participación más asertiva: “También cuando hablamos de desarrollo territorial tenemos que manejar variables externas, como los mercados internacionales que demandan productos agropecuarios que nosotros producimos, como la soja o el arroz. La radicación de un emprendimiento como UPM en la región es un gran tema”. Aquí se subraya la necesidad de un posicionamiento crítico por ejemplo en el comité de seguimiento de instalación de esa empresa: “Ahí somos una de las pocas ONGs que participamos. Hay que evitar que se convierta en un mero saludo a la bandera. Ahí simplemente se informa lo que está pasando, se escucha pero no hay muchas posibilidades de propuesta”.<sup>21</sup>

Por su parte, desde una ONG de reciente creación como Agüita que despliega acciones en el departamento de Tacuarembó, se señala el foco en la gestión adecuada de los residuos, logrando captar financiamiento de la embajada suiza para el proyecto “Transición hacia un Tacuarembó sin basura, yo reciclo”. En materia climática se alude a las dificultades de visualizar en forma concreta la problemática: “Tenemos algunos otros proyectos, en relación a cambio climático concretamente no tenemos una cosa muy formal. Para nosotros el cambio climático es algo más abstracto, más difícil de ponerlo en el terreno”. En materia de participación, los esfuerzos se concentran en procurar llegar a una vinculación más estrecha con el nivel departamental, aunque también han recibido al nuevo Ministro

<sup>19</sup> Entrevista a Cecilia Penengo, Dirección Nacional de Cambio Climático, MA, 29/3/2021.

<sup>20</sup> Entrevista Mario Pereira, Dirección General de Recursos Naturales, MGAP/Tacuarembó, 30/12/2020.

<sup>21</sup> Entrevista a Aler Donadio, Fundación INDRA, 28/5/2021.

de Ambiente: “No hemos tenido muy buena respuesta de la Intendencia, pero nuestro espíritu no es de conflicto. No somos una ONG de denuncia Vamos a seguir insistiendo para que se sumen a lo del reciclaje, que tiene sus implicancias climáticas. Estamos proponiendo formas de colaborar, hasta de ser socios”.<sup>22</sup>

En cuanto a la participación en los mecanismos de gobernanza climática definidos para el país, desde la Vicepresidencia de INIA se identifican algunas debilidades en el involucramiento y participación en la gobernanza debido a las características del enfoque de la proyección de escenarios inciertos a futuro con mucha distancia de la actualidad: “Eso le saca interés y conexión con la acción. Cuando a gobernanza no es útil, no es muy atractiva. Se requiere un mejor manejo del riesgo, mejor información, instrumentos financieros”. Asimismo se señala la necesidad de potenciar la participación de la academia en el SNRCC, señalando los aportes de la información proporcionada por la investigación de la Unidad de Agroclima y Sistemas de Información (GRAS) de INIA desde hace veinte años.<sup>23</sup>

Finalmente, en relación a posibles resistencias frente a las políticas de cambio climático impulsadas desde el nivel nacional o departamental resulta significativa la coincidencia entre los distintos entrevistados respecto a que no visualizan posicionamientos que expresamente se opongan a los lineamientos esbozados en esta materia. Sin embargo, se menciona que aún existe desconocimiento de las implicancias del fenómeno climático en la población, así como ciertas dificultades para visualizar las formas de funcionamiento de la gobernanza climática por parte de algunos referentes institucionales de los niveles territoriales.<sup>24</sup> Por otra parte, se remarca la creciente preocupación de distintos sectores agroproductivos por el impacto de las sequías, inundaciones y cambios en los patrones de viento: “No hay oposición u obstrucción, por el contrario. Vemos interés en el sector forestal, en los pequeños productores. A veces el tema suena como algo lejano, pero resistencias no vemos”.<sup>25</sup> Asimismo, desde la academia se percibe una evolución en la sensibilización sobre el tema: “Ya casi no veo resistencia, hace años sí había. La primera vez que trabajé en un proyecto de cambio climático me miraban como que era un delirante”. El experto identifica específicamente en las gremiales agropecuarias fuertes preocupaciones por las proyecciones a futuro de las exportaciones de rubros como el ganadero, asociado a las emisiones de metano. Al respecto, tanto las negociaciones internacionales en las cumbres climáticas, como las negociaciones de acuerdos comerciales generan expectativas respecto al posicionamiento del país.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Entrevista a Andrés Berrutti y Martín Jaurena, ONG Agüita, 21/6/2021.

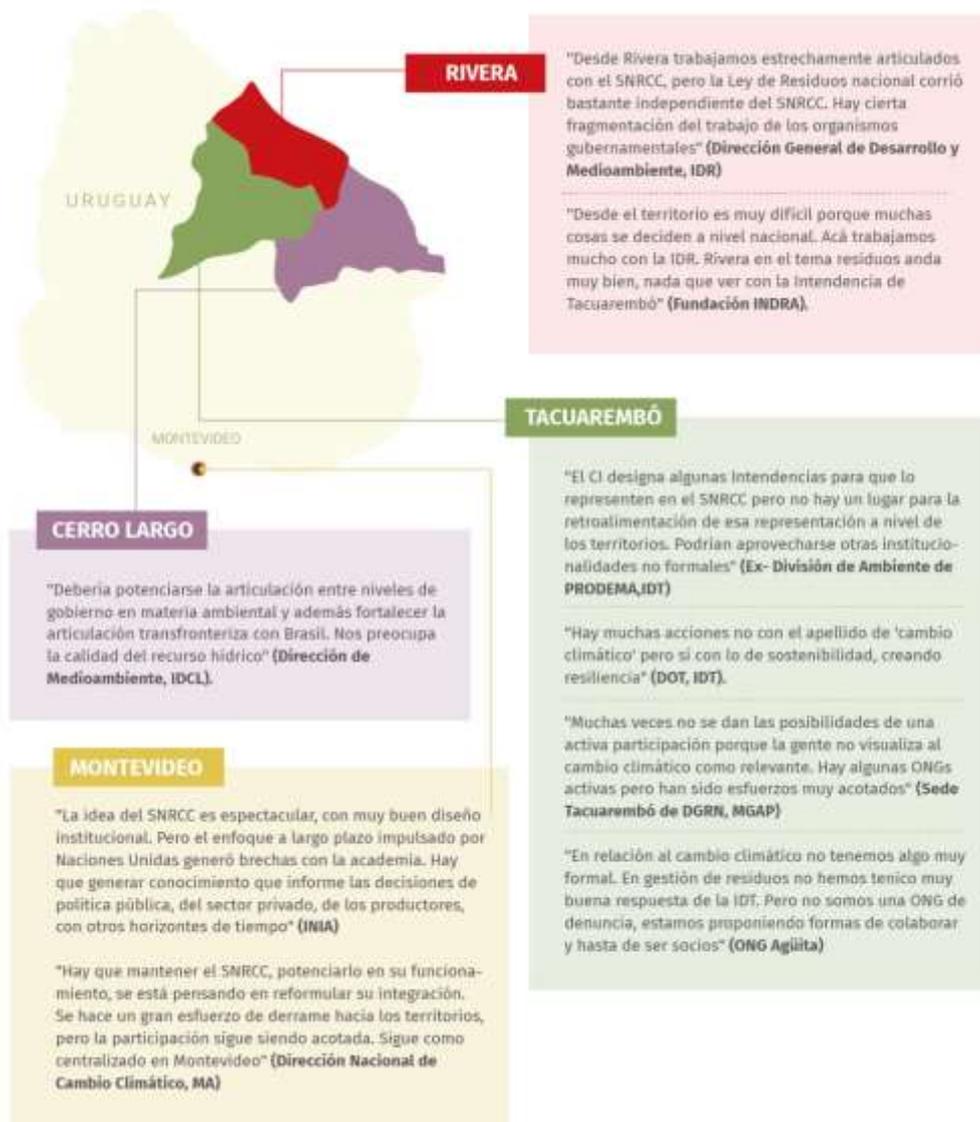
<sup>23</sup> Entrevista al Vicepresidente del INIA, Walter Baethgen, 17/5/2021.

<sup>24</sup> Entrevista a Cecilia Penengo, Dirección Nacional de Cambio Climático, MA, 29/3/2021.

<sup>25</sup> Entrevista a Alejandro Bertón, Fabio Ocaña y Sebastián Pintos, Dirección General de Desarrollo y Medioambiente, IDR, con Iliana Blanco y Pedro Santamarta, Dirección de Higiene, IDR, 4/6/2021.

<sup>26</sup> Entrevista al Vicepresidente del INIA, Walter Baethgen, 17/5/2021.

Gráfico 3: Percepciones sobre cambio climático con foco en el Noreste del Uruguay



Fuente: Elaboración propia

## 5 Conclusiones

Ante del cambio de gobierno nacional en Uruguay en marzo de 2020 y tras las elecciones departamentales de septiembre de 2020, este artículo asume una perspectiva teórica de gobernanza multinivel y multiactoral con una estrategia metodológica de corte cualitativa a fin de analizar las valoraciones actuales tanto de actores nacionales como territoriales respecto a las políticas y mecanismos de la gobernanza climática que se despliegan en el país y en la región Noreste. Frente a un contexto internacional desafiante, este análisis busca efectuar una contribución a la concepción de políticas y estrategias para enfrentar los desafíos del al cambio climático. Se asume aquí que la participación y compromiso de los actores territoriales resultan de especial importancia para el logro de dichas metas.

En relación a los cambios en el organigrama nacional y la creación del nuevo Ministerio de Ambiente, existe una valoración por parte de los técnicos de

diferentes niveles gubernamentales en cuanto a la jerarquización de las temáticas ambientales que implica dicha decisión. Pese al cambio de orientación política-ideológica se percibe que las nuevas autoridades nacionales han dado continuidad a las políticas e instrumentos diseñados en materia climática por la administración anterior. En lo vinculado a las percepciones de los mecanismos de gobernanza climática del país existe una valoración positiva del diseño de los esquemas vigentes, aunque se señalan algunas brechas en relación a los enfoques gubernamentales y el conocimiento aportado desde la investigación agropecuaria. Se señala aquí la necesidad de generar conocimiento que informe las decisiones de política pública, del sector privado y los productores. Aunque desde el nivel gubernamental nacional se subrayan los esfuerzos de articulación y derrame de información hacia los niveles territoriales, desde la propia región analizada en Tacuarembó surgen algunos cuestionamientos a la representatividad efectiva de los referentes que participan en el esquema del SNRCC, así como respecto a la efectiva interlocución que brindan los espacios contemplados por el Congreso de Intendentes. En contraste, desde la Intendencia de Rivera se subrayan los vínculos fluidos construidos con el SNRCC desde hace décadas. Desde Cerro Largo se señala la necesidad de mejorar tanto la articulación de las políticas nacionales, como la articulación transfronteriza con Brasil en temáticas ambientales, expresando particular preocupación por la calidad de los recursos hídricos compartidos. Por otra parte, desde la sociedad civil de la región se señala cierto desconocimiento de la población respecto al esquema institucional de gobernanza y las políticas climáticas definidas para el país. Existen asimismo diferentes focos dentro de acciones de distintas ONGs presentes en el territorio, que perciben la temática del cambio climático con diferentes grados de cercanía. Asimismo, se señalan grados diversos de permeabilidad por parte de las distintas Intendencias respecto a propuestas de la sociedad civil organizada, por ejemplo en materia de gestión integral de residuos, que tiene implicancias climáticas.

Sobre la participación en los esquemas existentes, diferentes entrevistados de la academia y de los niveles gubernamentales territoriales señalan la necesidad de fortalecer su representación en los mecanismos de la gobernanza climática definida para el país, en particular dentro del SNRCC. Para ello debería superarse cierto desconocimiento sobre los mecanismos como forma de generar un mayor interés en dicha participación. Por su parte, desde las organizaciones de la sociedad civil se señala un fuerte interés en lograr una mayor participación en los mecanismos definidos por las Intendencias. En particular, se subraya el interés en profundizar la interlocución con la Intendencia de Tacuarembó. Vinculado a eventuales resistencias a la implementación de políticas en materia climática, cabe destacar que los entrevistados señalan en forma unánime que no identifican posicionamientos expresamente opuestos, sino que por el contrario existe una creciente sensibilización frente al tema, en particular por parte de las gremiales de distintos sectores agropecuarios.

En conclusión puede afirmarse que pese a una evaluación positiva en general de los logros del esquema definido en 2009 en torno al SNRCC, existe en la actualidad espacio para optimizar los mecanismos de articulación y participación de cara a las estrategias de adaptación y mitigación del fenómeno climático. Resulta evidente la necesidad de profundizar acciones de concientización sobre la problemática. También deberían revisarse las formas de interlocución y

representación de los territorios, que evidencian grandes diferencias aún dentro de una misma región. Para generar un marco más eficaz de gobernanza podría además potenciarse el involucramiento tanto de las gremiales agropecuarias dada su mayor sensibilidad acerca del tema, así como también revisar la vinculación y los aportes de la academia, apuntando al logro de resultados socialmente relevantes. Finalmente, a nivel de los propios territorios puede señalarse que existe espacio para lograr un mayor empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil, lo que requiere una mayor apertura por parte de algunos espacios gubernamentales. Experiencias positivas como las del departamento de Rivera indican la efectividad de algunas buenas prácticas en dicho campo.

## REFERENCIAS

CEPAL. **La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible.** Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

CEPAL. **Construir un futuro mejor Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile: CEPAL, 2020.

DALLA-TORRE, M. Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la Provincia de Mendoza, Argentina. **Bitácora**, vol. 1, p. 47-54, 2017.

FARINÓS DASÍ, J. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E.**, no. 46, p. 11-32, 2008.

FARINÓS DASÍ, J. Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, vol. 5, no. 2, p. 4-24, 2015.

FARINÓS DASÍ, J., SERRANO RODRÍGUEZ, A., BOROBIO SANCHIZ, M. y S. NOGUÉS LINARES (Eds.) **Planificación y gestión integrada como respuesta.** Universidad de Valencia: Fundicot i Càtedra de Cultura Territorial Valenciana, 2020.

FCCC/PA/CMA. **Nationally determined contributions under the Paris Agreement Synthesis report**, 26 February 2021. Disponible en: <https://unfccc.int/documents/268571>. Consultado el: 28 de septiembre de 2021.

HAAS, P. y WESTERN, J. Governing Complexity in World Politics, Complexity. **Governance & Networks**, vol. 6, no 1, 2020. **Special Issue: Global Governance in Complex Times: Exploring New Concepts and Theories on Institutional Complexity**, p. 55-67.

HOOGE, L. y G. Marks, G. Types of multi-level governance. **European Integration online Papers (EIoP)**, vol. 5, no. 11, 2001. Disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>. Consultado el 28 de septiembre de 2021.

KOOIMAN, J. **Governing as Governance**. Londres: Sage, 2003.

LÓPEZ SALGADO, M. N. **Informe de consultoría. Facilitadora del Sistema Nacional de Respuesta ante el Cambio Climático**. Montevideo: SNRCC, 2009.

LÓPEZ, N. y LARGHERO, S. **Avance del Plan Departamental de Adaptación al Cambio Climático para Rivera y Tacuarembó**. Rivera: INDRA / NATIVA / IDR / IDT / SNRCC / AECID / AUCI, 2019.

MARKS, G. y L. Hooghe. Contrasting visions of multi-level governance. En BACHE, I. y M. FLINDERS (Eds.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 15-30. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>

MEINKE, H., NELSON, R., KOKIC, P., STONE, R., SELVARAJU, R. y W. BAEHTGEN. Actionable climate knowledge: from analysis to synthesis. **Climate Research**, vol. 33, p. 101-110, 2006.

MONCAYO, E. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. **Serie gestión pública 27**. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

PNUMA. **Emmissions Gap Report 2020**. PNUMA: Nairobi, 2020. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34438/EGR20ESE.pdf>. Consultado: 28 de septiembre de 2021.

ROSAS FERRUSCCA, F.J., CALDERÓN MAYA, J.R. y CAMPOS ALANÍS, H. **Análisis del concepto de Gobernanza Territorial desde el enfoque del Desarrollo Urbano**. Documento para su presentación en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-UOIOG. Madrid, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2015.

SCHOON, M., CHAPMAN, M., LOODS, J., SPERANZA, C. I., CARR KELMAN, C., ABURTOF, J., ALEXANDER, S., BAGGIOH, J., BRADY, U., COCKBURN, J., CUNDILL, G., GARCÍA LOPEZ, G., HILL, R., ROBINSON, C., THONDHLANAJ, G., TRIMBLE, M. y WHITTAKERA, D. On the frontiers of collaboration and conflict: how context influences the success of collaboration. **Ecosystems and People**, vol. 17, no. 1, p. 383-399, 2021.

SERRA BORSATTO, R., ANTUNES JUNIOR, W.F y V. FERREIRA SOUSA-ESQUERDO. Território, arranjos institucionais e os desafios para a governança territorial: apontamentos do Território Sudoeste Paulista (SP). **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, vol. 25, no.3, p. 940-961, 2020.

SNRCC. **Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Diagnósticos y lineamientos estratégicos**. SNRCC: Montevideo, 2010.

SNRCC. **Cinco años de respuestas. Ante los desafíos del cambio y la variabilidad climática en el Uruguay.** Montevideo: MVOTMA, 2014. Disponible en: <https://www.cambioclimatico.gub.uy/index.php/noticias/12-noticias/97-uruguay-no-es-marginal-en-las-consecuencias-del-cambio-climatico.html>. Consultado el 28 de septiembre de 2021.

SNRCC. **Política nacional de cambio climático.** República Oriental del Uruguay, 2017a.

SNRCC. **Segundo Informe Bienal de Actualización a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.** República Oriental del Uruguay, 2017b.

UNDP. **Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene,** New York: UNDP. 2020.

Zurbriggen, C. **Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos,** vol.19, no.38, p.39-64, 2011.

**Amalia Margarita Stuhldreher.** PhD. in Political Sciences. Institute for Sustainable Development, Innovation and Social Inclusion (IDIIS), Tacuarembó branch of the Northeastern Regional University Center (CENUR), University of the Republic (UDELAR) Uruguay. Adjunct Full Time Professor. 25 de mayo 320, Tacuarembó, Uruguay. E-mail: astuhldreher@hotmail.com

Submetido em: 19/11/2021

Aprovado em: 16/02/2022

Fontes de financiamento: UDELAR