

Cambio climático y gobernanza multinivel en Uruguay: percepciones tras diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático

Climate change and multilevel governance in Uruguay: perceptions after ten years of the Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático

Amalia Margarita Stuhldreher*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 29(58) | 2021 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl2958-004-2021](https://doi.org/10.18504/pl2958-004-2021)

Recibido: 22 de agosto de 2019

Aceptado: 22 de septiembre de 2020

Resumen

Tras diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) del Uruguay, este trabajo de corte cualitativo analiza los distintos clivajes en las percepciones que actores de nivel internacional, nacional y subnacional han manifestado ante los desafíos del cambio climático. Se focaliza en la región Noreste uruguaya: departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo; y se elabora una valoración de sus visiones de las políticas y mecanismos de la gobernanza climática, particularizando en la articulación y la participación. La evaluación procura aportar insumos para el diseño de políticas exitosas de mitigación y adaptación en el país, así como en el territorio analizado.

Palabras clave: cambio climático, política pública, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, gobernanza, Uruguay, región Noreste.

Abstract

After ten years of existence of the National Climate Change and Variability Response System (SNRCC, for its Spanish acronym) in Uruguay, this paper analyzes the cleavages between the perceptions of international, national and local actors of the Uruguayan Northeast region (Rivera, Tacuarembó and Cerro Largo) related to climate change challenges. Adopting a qualitative methodology the paper examines their views on policies and mechanisms of climate change governance, focusing some aspects such as articulation and participation. Doing so, the paper aims at generating inputs for the discussion about the design of policies for mitigation and adaptation to this phenomenon in Uruguay and in the region considered here.

Keywords: climate change, public policy, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, governance, Uruguay, Northeast region.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Mainz (Alemania). Docente del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIS) de la sede Tacuarembó del Centro Universitario Regional Noreste de la Universidad de la República (Uruguay) | astuhldreher@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

Introducción

En un contexto internacional marcado por la incertidumbre, la Cumbre del Clima en diciembre de 2019 (COP 25) evidenció las dificultades para avanzar en las negociaciones internacionales por las visiones divergentes de los Estados. En materia de cambio climático, América Latina enfrenta una situación asimétrica, ya que si por un lado ha tenido una contribución menor en términos históricos y en la actualidad no supera el 10% de las emisiones mundiales, por otro, es particularmente vulnerable a sus efectos. Llamativamente, sus emisiones de gases de efecto invernadero se estructuran de forma distinta a las mundiales: aún son importantes aquellas que provienen del cambio de uso del suelo, aunque ello esté reduciéndose progresivamente. Asimismo, aunque hay en esta región una matriz energética más limpia, sus emisiones están en aumento por la evolución del ingreso y del consumo de energía de la mano del transporte, sobre todo del urbano (CEPAL, 2018, p. 12). Al mismo tiempo, el cambio climático es prioritario entre los ciudadanos latinoamericanos frente a otros desafíos, e incluso lo consideran más importante que el crecimiento económico, de acuerdo al 71% de los encuestados por el Latinobarómetro 2017. Esta misma encuesta señala la preeminencia que se da a la articulación de iniciativas de actores públicos y privados en el diseño e implementación de políticas de mitigación y adaptación al cambio climático: los encuestados observan que quienes deben liderar este tema son tanto la totalidad de los actores sociales (35% de las respuestas), como las instituciones específicamente relevantes: gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales y empresas (32% de las respuestas) (Basco, 2018).

Según datos de INTAL/Latinobarómetro 2017, Uruguay es el país de América Latina donde mayor cantidad de personas piensan que el problema del cambio climático efectivamente existe (87%), mientras que en el extremo opuesto se encuentra Ecuador, donde el 42% lo cree así. Siguiendo a Basco (2018), podría postularse que en la medida en que la conciencia respecto al problema del cambio climático crece, mayores serían los esfuerzos de los países en pos de estrategias adaptativas o de mitigación. En ese contexto, el diseño de políticas exigiría revisar las capacidades de las instituciones para dar respuesta al problema, dando un marco eficaz y eficiente para la gobernanza ambiental. Además, la implementación de esas políticas demandaría una activa participación por parte de la ciudadanía, por lo que la conciencia social en relación con esta problemática sería un requisito central en la estrategia climática de los países.

Considerando estos elementos, desde una perspectiva comparada, el análisis de la experiencia del Uruguay representa un caso de interés paradigmático en el contexto latinoamericano. A Uruguay le afecta el cambio climático, dado que el incremento del nivel del mar ha producido tormentas que han afectado la geomorfología de algunas de sus áreas costeras. Hay también evidencia de los incrementos en la intensidad y duración de lluvias copiosas, de sequías, de aumento de las olas de calor y disminución de las noches frías a lo largo del año. Esto impacta en las personas con recurrencia de enfermedades tropicales ya erradicadas (como el dengue) e inundaciones que afectan severamente a la producción agropecuaria y aquejan en particular a los sectores más vulnerables de la población. En contraste con estas afirmaciones, el Informe de la Corporación Andina de Fomento (CAF) de 2014 sobre el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (IVCC)¹ señala que Uruguay ha logrado desarrollar condiciones para enfrentar los desafíos del fenómeno: este país obtiene un IVCC bajo, de 8.33/10 (0 es el nivel de mayor riesgo y 10 el menor), de modo que ocupa el puesto 28 de 33 países de América Latina y el Caribe. El cálculo del IVCC combina el riesgo de exposición al cambio climático y fenómenos extremos con la sensibilidad humana actual al fenómeno, lo que a su vez se cruza con la capacidad de Uruguay para adaptarse a los impactos potenciales del cambio climático o para aprovechar dichos efectos. El índice de exposición de este país alcanza un rango medio (7.27/10, lo que le otorga el lugar 25 de 33), mientras que el de sensibilidad lo coloca como de bajo riesgo (8.61/10, puesto 30/33), lo que demuestra su alta capacidad adaptativa (8.18/10, 28/33). Según dicho informe, un factor fundamental para estos resultados sería la madurez de su sistema institucional para tomar decisiones en relación con el cambio climático (CAF, 2014). En primer lugar, la creación hace diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC). Se destacan además sus esfuerzos por integrar paulatinamente el tema climático en las políticas públicas, procurando su articulación con una estrategia de desarrollo sostenible, resiliente y baja en carbono, con un enfoque de derechos humanos, igualdad de género y de equidad intra e intergeneracional.

Frente al desafío climático, Uruguay respondió iniciando un proceso de adaptación, y con su compromiso con la mitigación del cambio climático, por ejemplo, a través de una acelerada reconversión de su matriz energética desde 2008. A partir de un acuerdo interpartidario ha desarrollado una política de Estado en la materia, y destacó internacionalmente al firmarse el Acuerdo de París en 2015 (The Guardian, 2015). Dado que la capacidad adaptativa

¹ El IVCC posee tres componentes diferenciados: índice de exposición (50%), índice de sensibilidad (25%) e índice de capacidad adaptativa (25%).

no es únicamente una función de los recursos financieros disponibles, es interesante analizar cómo han jugado otros factores en el caso uruguayo, como las capacidades técnica e institucional, y las limitaciones que todavía marcan el modelo.

Cabe esperar que la implementación exitosa de las políticas definidas en este país esté influenciada por las percepciones de los actores locales y su disposición al compromiso con estrategias propuestas por el gobierno nacional. Por esta razón, a diez años de la creación del SNRCC, este trabajo analiza la gobernanza multinivel uruguayo en materia climática. Se evalúan aquí las percepciones diferenciales de actores provenientes de los ámbitos internacional, nacional y subnacional, pero focalizando en la región Noreste del país, donde se ubican los departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo; el objetivo es explorar posibles clivajes en sus visiones acerca de las políticas y mecanismos de la gobernanza climática del Uruguay, abordando en específico lo vinculado con la articulación y participación. Se busca así aportar insumos relevantes para el diseño específico de políticas exitosas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Como contextualización, deben destacarse las características diferenciales asociadas al rezago histórico de dicho territorio en materia de desarrollo relativo, lo que se refleja en el posicionamiento de los tres departamentos en términos del Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva (IDERE):² así, Cerro Largo se ubica en el último lugar de los 19 departamentos del Uruguay, aunque ha experimentado una tasa de crecimiento de 21.69% del IDERE entre 2009 y 2016 (Rodríguez Miranda & Martínez Rodríguez, 2019a). Rivera se ubica en el puesto 16, por debajo del promedio nacional; sin embargo, presenta una tasa de crecimiento de este indicador superior al 23% en el periodo señalado (Rodríguez Miranda & Martínez Rodríguez, 2019b). Tacuarembó se posiciona en el sitio 14, también por debajo del promedio nacional del IDERE, con una tasa de crecimiento del indicador del 23% en la etapa en estudio, con una evolución superior a la media nacional (Rodríguez Miranda & Martínez Rodríguez, 2019c). Conviene además apuntar que el perfil productivo de la región Noreste se encuentra estrechamente ligado a las actividades agropecuarias:

² Elaborado por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (UDELAR), este indicador contiene las siguientes dimensiones: 1) educación, 2) salud, 3) bienestar y cohesión socioeconómica, 4) economía, 5) conectividad, 6) seguridad, 7) calidad institucional subnacional y 8) ambiente. Su función es medir el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional utilizando una medida geométrica de índices normalizados entre 0 y 1 (0 expresa el desarrollo mínimo y 1 el máximo). Esto permite analizar trayectorias y asimetrías de dimensiones críticas en el desarrollo de las personas, según las regiones e identificando desigualdades territoriales.

la ganadería (como lo más destacado), forestación, cultivo de arroz, y en los últimos diez años, el cultivo de soja. En un contexto de procesos de redefinición en el uso de la tierra y tomando en cuenta que el desempeño de los agroecosistemas se ve afectado directamente por los efectos positivos o negativos del clima, surgen tensiones en torno a las expectativas de crecimiento económico y progreso vis a vis los criterios de sustentabilidad social y ambiental. Esto puede implicar clivajes en la percepción del cambio climático, lo que a su vez genera desafíos en cuanto a la gobernanza multinivel.

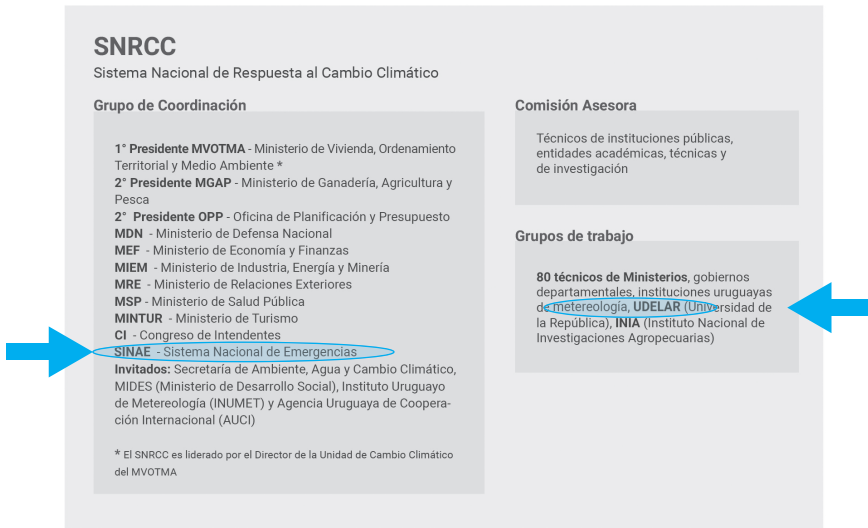
Este artículo se organiza con una primera sección donde se delinearán los antecedentes normativos e institucionales con los mecanismos centrales que se implementaron en Uruguay frente al cambio climático, los cuales definen el marco de acción para los actores involucrados en la problemática. En una segunda sección se explicita el abordaje teórico-conceptual. En la tercera, se presenta la metodología aplicada en este estudio de caso, para luego, en una cuarta sección, sistematizar los resultados del relevamiento de las percepciones de los actores que constituyen el foco del análisis. En la sección de conclusiones se examinan críticamente nuestros hallazgos, con algunas proyecciones a futuro.

Marco normativo e institucional

En cuanto a los aspectos normativos de la gobernanza climática, Uruguay ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 mediante la Ley N° 16.517, de 1994, y se adhirió al Protocolo de Kioto (1997) con la Ley N° 17.279 de 2000. Mientras que con la Ley General de Protección del Ambiente (LGPA) N° 17.283 también del año 2000 enmarcó las acciones en materia de cambio climático, definiendo los principios de la política ambiental nacional y sus principales instrumentos de gestión e incorporó al derecho uruguayo el concepto de desarrollo sostenible como paradigma que el Estado deberá propiciar (SNRCC, 2010, p. 30). Y fue durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez que se estableció en 2009 el SNRCC, cuya estructura institucional incorpora los niveles territoriales en la figura del Congreso de Intendentes (CI) como actor invitado dentro del esquema de la gobernanza climática del país. En tanto que el CI resolvió que su presencia dentro del SNRCC se concretaría por medio de tres referentes distribuidos según la pertenencia político-partidaria de las Intendencias de los 19 departamentos del país.³

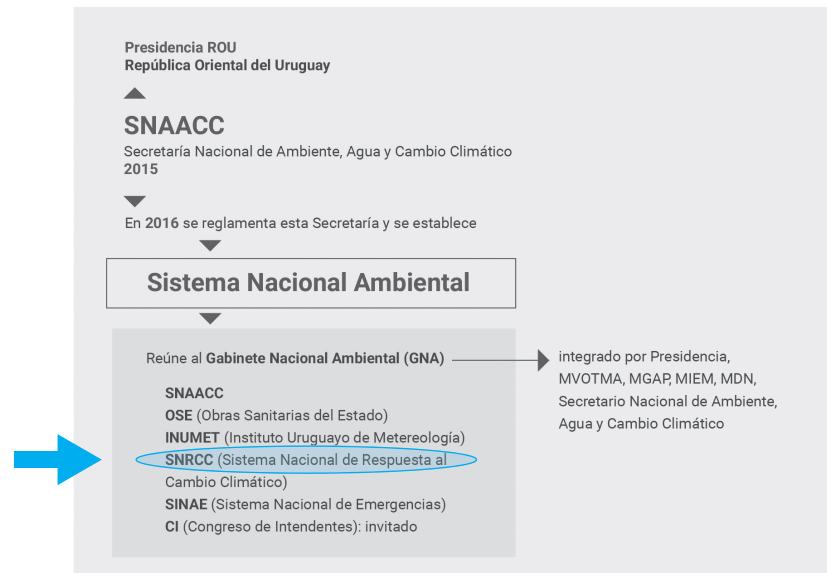
³ Representación que se distribuiría entre las Intendencias gobernadas por el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio.

Gráfico 1. Estructura del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y el lugar del territorio



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Inserción del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático en la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático y en el Sistema Nacional Ambiental



Fuente: Elaboración propia.

En 2010 el SNRCC presentó el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC), concebido como la herramienta que el gobierno nacional había adoptado junto con el CI para incluir al cambio climático en la estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo del país. Se apuntaba así a establecer un conjunto de principios y directrices definidas en forma interinstitucional y participativa, en el entendido de que la respuesta al cambio climático requería de un proceso de planificación con consultas de carácter iterativo y continuo (SNRCC, 2010). En 2015 el SNRCC fue incorporado a un esquema más amplio bajo la égida de la nueva Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC), cuyo funcionamiento se reglamentó en 2016; se creó además el Sistema Nacional Ambiental.

En 2017 se dio a conocer la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), con un abordaje participativo y multisectorial, y que respecto a la gobernanza postula la necesidad de garantizar la participación de las instituciones y organizaciones públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil, teniendo expresamente en cuenta los niveles territoriales. Busca, asimismo, generar espacios interinstitucionales e intersectoriales eficientes que promuevan, formulen, implementen, monitoreen y evalúen la mencionada política y sus líneas de acción. El Estado deberá impulsar y conducir estos procesos por medio de sus instituciones competentes y en sus diferentes niveles de gobierno. Se delinearán de este modo cuatro dimensiones: conocimiento, social, ambiental, y productiva, con diversas líneas de acción (SNRCC, 2017a). En el mismo 2017 se redactó la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) como fruto de los compromisos asumidos por Uruguay en el marco del Acuerdo de París, la cual se presentó ante la Conferencia de las Partes de la CMNUCC.⁴

Marco teórico-conceptual

Siguiendo a Geels (2011), cabe afirmar que las problemáticas ambientales contemporáneas como el cambio climático representan desafíos sociales de gran magnitud, cuyo abordaje requiere profundos cambios estructurales o sistémicos a los que se denomina “transiciones socio-técnicas”, porque implican alteraciones que abarcan aspectos como la tecnología, la política, los mercados, las prácticas de los consumidores, la infraestructura, el significado cultural y

⁴ En la Primera NDC se presentan los objetivos de contribución de mitigación de Uruguay detallados por gas y proyectados al 2025, diferenciando entre objetivos incondicionales y condicionales sujetos a recibir medios de implementación adicionales específicos. Dichos objetivos de mitigación cubren el 99.4% de las emisiones de GEI del Inventario Nacional de GEI (INGEI) efectuado en 2012 (SNRCC, 2017b).

el conocimiento científico. Por eso estas transiciones son procesos complejos a largo plazo que comprenden una diversidad de actores y donde resulta de utilidad contar con una perspectiva multinivel.

En Uruguay, relevamientos efectuados por el SNRCC hace diez años indican que para entonces ya existía una creciente conciencia en lo relativo a la necesidad de involucrar a todos los actores y niveles de decisión en las acciones climáticas (López Salgado, 2009, p. 3). Debe acotarse que, de acuerdo a su ordenamiento constitucional, este país es un Estado que adopta un sistema unitario de gobierno, con fuerte tradición centralista; y que representa una muestra arquetípica de polarización entre la capital y el interior en los niveles de desarrollo relativo, lo que determina capacidades diferenciales de respuesta a cuestiones como el cambio climático. Dadas las características propias de la región Noreste que se analiza en este artículo, son evidentes los desafíos en desarrollo sostenible, lo que a su vez puede implicar clivajes en la percepción del cambio climático y sus implicancias en la gobernanza.

El presente análisis del caso uruguayo se enmarca en la discusión teórica actual acerca de la *gobernanza* multinivel en ciencia política. La revisión teórica permite identificar una prolífica trayectoria de dicho concepto a través de su vinculación original con la economía institucional, cuyos antecedentes se remontan a las primeras décadas del siglo xx. También se reconocen en él aportes de la escuela de la regulación surgida en los años setenta en un contexto de crisis, por lo que tal concepto estuvo fuertemente ligado al mercado y a la optimización de procesos de regulación e intervención pública, así como a la toma de decisión que involucrara a otros actores sociales. Como señala Farinós Dasi (2015), el uso del concepto de gobernanza se generaliza en los ochenta y se consolida en la década siguiente. Con las sospechas propias de su origen teórico y la presunción de su vinculación con procesos de desregulación y el desdibujamiento del rol del Estado frente al mercado, la discusión de tal término la asumirán también la ciencia política y las ciencias de la administración, para discutir lógicas de relacionamiento horizontal que implicaran una gestión más inclusiva y de involucramiento de agentes sociales, en contraste con modelos burocráticos más tradicionales y de imposición. Por su carácter polisémico, el concepto fue apropiado por enfoques tan diversos como la escuela de la nueva gerencia pública, el neoinstitucionalismo o la corriente del universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Farinós Dasi, 2008).

Al mismo tiempo de que formaba parte de los debates del ámbito empresarial (gobernanza corporativa) o de la administración pública (Rhodes, 1997; Stoker, 1998), el concepto de gobernanza irrumpe en la década de 1990 en las relaciones internacionales con el trabajo de Rosenau *et al.* (1992), que incluía

la perspectiva multinivel y la de la Comisión sobre Gobernanza Global creada por Naciones Unidas (Commission on Global Governance, 1995). Abordajes desde América Latina, como el de Briceño Ruiz (2015), afirman que el enfoque de la gobernanza constituiría una respuesta a corrientes teóricas como el keynesianismo o, tratándose de la economía del desarrollo, a la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como a otras formas de planificación económica.

No obstante, la noción de gobernanza generó críticas en diversos planos: Briceño Ruiz enfatiza las que asimilan el enfoque de gobernanza a una propuesta asociada al neoliberalismo (Santos, 2005) y su eventual instrumentalización como herramienta de transformación política (Hufty, 2007). A esto se suman cuestionamientos a sus limitaciones para explicar procesos de su propia configuración (Sending & Neuman, 2006), debido a su fijación en un enfoque de suma cero en el análisis de la capacidad de acción del Estado. Desde entonces la gobernanza adquiere un claro sentido politológico, esbozándose una evolución de los abordajes desde el análisis de las políticas públicas hacia el análisis del funcionamiento de la vida colectiva, con énfasis en la gobernanza democrática o la social (Farinós Dasi, 2015). Asimismo, existen cruces con enfoques de corte administrativista, donde, entre otros tópicos, destaca la gobernanza multinivel (Hooghe & Marks, 2001; Marks & Hooghe, 2004).

Vinculando la gobernanza con los niveles subnacionales, Mayntz (2000) resaltó las posibilidades para administrar los asuntos públicos del territorio de lograrse el compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. Contrastando con la conceptualización clásica de gobierno —el poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas y burocráticas—, la gobernanza asume la existencia de un sistema de relaciones más amplio involucrando a otros actores no tradicionales del ámbito político, con un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (Farinós Dasi, 2008; Rosas Ferrusca *et al.*, 2015; Dalla-Torre, 2017). Se acepta que la interacción y la cooperación constituirían el tenor central de los vínculos entre los actores y niveles de gobierno, creando nuevos marcos institucionales, formales e informales, dentro de los distintos espacios territoriales. Esto generaría un nuevo marco de ordenamiento legal, al mismo tiempo que estimularía la creación de redes y espacios de participación pública en los que además de los mecanismos formales pesaría fuertemente las relaciones basadas en la confianza y el conocimiento de los participantes (Kooiman, 2003; Moncayo, 2002). En este sentido, la dimensión territorial del desarrollo y su gobernanza refiere no solo al posicionamiento de los distritos administrativos frente al sistema económico global actual, sino que también toma en cuenta los recursos y deseos de los ciudadanos y las organi-

zaciones, así como los impactos de las respectivas opciones realizadas en cada territorio (Farinós Dasi, 2013).

Enfoques propiciados por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) vincularon la noción de gobernanza con las prácticas del “buen gobierno”, término asociado a la transparencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Esto fue confrontado críticamente por autores que alertan contra abordajes reduccionistas de la gobernanza susceptibles de convertirse en instrumentos de corte ideológico que propicien una política de Estado mínimo (Zurbriggen, 2011; Rosas Ferrusca *et al.*, 2015). Y se ha resaltado el riesgo de que la gobernanza devenga en artilugio en cuyo nombre se imponga una ordenación técnica y racional que no respete los componentes simbólicos, valores, culturas e identidades locales, que pueden o no coincidir con la racionalidad técnica de las políticas públicas que se impulsan (Dalla-Torre, 2017).

Críticamente, Farinós Dasi (2015) hace ver las limitaciones de la conceptualización contemporánea de la buena gobernanza por parte de la literatura de ciencia política, la geografía y la economía, que la visualizan como elemento clave del desarrollo y la competitividad territorial y urbana. En oposición, Farinós subraya la potencialidad de este concepto para una comprensión distinta del desarrollo, que incluya especificidades locales y evite la estandarización y homogeneización de los territorios. Se aboga así por una relación renovada entre ciencia política y geografía, para que sea efectivo el contrato entre gobernantes y ciudadanos y se mejoren las vinculaciones entre diferentes niveles gubernamentales, así como las relaciones de metagobernanza entre Estado, sociedad civil y actores privados, a fin de garantizar el Estado de derecho y la gobernabilidad.

Así, desde el concepto de gobernanza multinivel en clave de desarrollo territorial sostenible con foco en la problemática del cambio climático en la región Noreste, este artículo releva las percepciones de las características de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como en lo relativo a la participación y efectiva inclusión de los actores de la institucionalidad climática en Uruguay. Con ello se evalúa el actual diseño político-institucional para potenciar la inclusión de las perspectivas territoriales que aseguren una implementación exitosa de las iniciativas.

Metodología

El presente estudio de caso ha adoptado una metodología de corte cualitativo que apunta a la identificación de sus rasgos particulares de su *unicidad* (Stake, 1999), para permitir una mejor comprensión de las percepciones, así como de

las dinámicas institucionales individuales y colectivas alrededor de la problemática analizada en los distintos niveles y ámbitos seleccionados. Aunque no se aspira a la generalización ni extrapolación de los resultados obtenidos, sí se quiere ilustrar y discutir los alcances y posibilidades que surgen en un proceso de interacciones que se establecen en el marco de la gobernanza climática definida para Uruguay. Implícitas y explícitas, dichas interacciones durante los diez años de existencia del SNRCC representan un aprendizaje multinivel de interés para la valoración de otros casos prácticos en América Latina. Asimismo, el análisis de la experiencia uruguaya puede aportar a la discusión sustantiva del rol que juegan factores como las capacidades institucional y técnica de esta región frente al cambio climático, más allá de las capacidades financieras que puedan desplegarse en cada país.

La estrategia metodológica abarcó en primer lugar la revisión bibliográfica y documental para obtener los datos secundarios; a partir de lo cual se recolectaron los primarios mediante la realización, en forma presencial de marzo a agosto de 2019, de 15 entrevistas semiestructuradas a actores provenientes de distintos niveles de actuación —planos internacional, nacional y subnacional—, que pudieran dar cuenta de los propósitos, las concepciones y los resultados de políticas y arreglos institucionales desarrollados en torno al esquema de gobernanza climática. En el plano subnacional se focalizaron los tres departamentos mencionados con el propósito de relevar la visión de los referentes territoriales frente a las políticas y acciones que en Uruguay se definen principalmente desde el ámbito nacional. Se recabaron visiones diferenciales de actores gubernamentales, y de la sociedad civil entendida en un sentido amplio neweberiano: grandes y pequeños productores y sus respectivas gremiales, academia, profesionales y técnicos, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG), procurando identificar posibles clivajes.

Las entrevistas tuvieron el objetivo de generar evidencias acerca de las percepciones de dos dimensiones centrales de la gobernanza, por lo que *i)* se indagaron las visiones que se tienen de la institucionalidad climática del país, observando en especial los mecanismos de *articulación* entre niveles de gobierno; y *ii)* se recabaron las percepciones de los actores en cuanto a la *participación* y sus posibilidades efectivas de intervención y aportación a los esquemas de gobernanza. Asimismo, se identificaron las eventuales resistencias a la implementación de políticas y acciones para el cambio climático, con base en los antecedentes de la aplicación de las políticas energéticas a comienzos del siglo xx en Uruguay. Estudios históricos han mostrado que procesos como la transformación de la matriz energética carecen de carácter espontáneo, y que los factores determinantes de esa evolución se deben a las relaciones sociales, al poder de los grupos de presión y al esquema institucional que encuadra la toma de decisiones y el

diseño de políticas, a lo que se suman resistencias sociales ante el cambio (Bertoni *et al.*, 2010, p. 187).

Por la naturaleza del enfoque cualitativo seleccionado, en primera instancia esta investigación se orientó a la comprensión y valoración que los participantes han hecho del funcionamiento de la institucionalidad y políticas asociadas a la gobernanza climática nacional y a posibles resistencias. En segunda instancia, a partir de las percepciones relevadas en las entrevistas, se caracterizaron las apreciaciones de los referentes consultados y se sistematizaron sus valoraciones mediante el análisis de sus discursos, lo cual se desarrolla en las siguientes secciones. Siguiendo a Pérez (1994) y Batthyány & Cabrera (2011), se categoriza, clarifica y compara la información para obtener una visión lo más asertiva posible del objeto de análisis, apuntando al significado intersubjetivo.

Dicha sistematización permite una evaluación cualitativa acerca del rol que cumplen las instituciones y organizaciones de diferentes niveles y ámbitos de actuación, y sobre cómo perciben sus acciones otros actores con distintos grados de integración en el esquema de gobernanza climática del Uruguay. Esto permite una contrastación dialógica de las actividades y políticas impulsadas desde los diferentes estamentos, lo que proporciona una óptica poco explorada para revisar a fondo los logros y dificultades del país en esta materia. El objetivo final es aportar insumos para una evaluación cualitativa del funcionamiento de las políticas y arreglos institucionales de la gobernanza climática del Uruguay, contrastando y complementando perspectivas para identificar vías de acción que lleven a profundizar los logros alcanzados y superar las brechas aún existentes.

Percepciones de la articulación entre niveles de gobierno

Respecto a la articulación, referentes de la Unidad de Sostenibilidad Agropecuaria y Cambio Climático (USACC) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) conciben como hito la mirada transversal que introdujo la constitución del SNRCC al posicionar el cambio climático como tema social, económico y ambiental; lo cual articuló el gobierno nacional con los gobiernos departamentales, lo que incluyó al Congreso de Intendentes en el Grupo de Coordinación: “La institucionalidad dio un salto muy importante hacia adelante. Se generaron los espacios para trabajar esto en forma articulada y no en formato voluntarista, sino ya muy formalizados. Se genera una dinámica de trabajo horizontal y otra vertical, donde los Ministerios, dependiendo de la importancia que le otorga el ministro a este tema, pueden avanzar más o menos rápido”.⁵ Tales ritmos dife-

⁵ Director de la USACC del MGAP, en entrevista 26/7/2019.

renciales también los visualizan los actores de la cooperación internacional, por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés): “El funcionamiento del SNRCC refleja las diferentes velocidades con las que avanzan diferentes sectores y la dificultades para coordinar”, instancia donde se valora el avance que significa la creación de ese esquema: “Uruguay tiene un SNRCC que realmente funciona. Es ejemplo para otros países”.⁶ Evaluando los avances del Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático de 2010, los referentes nacionales del SNRCC destacan a su vez la articulación: “Hubo una impronta muy grande de poder articular lo que proponía el Plan con el marco de políticas que ya se estaban implementando en el plano nacional, es un Plan que empieza vivo”.⁷

En lo relativo a la vinculación con los gobiernos departamentales y el nivel territorial se advierte un proceso incremental, que partió de una planificación en 2009 que, según las autoridades del SNRCC, impidió un proceso descentralizado, aunque se consultó a cada departamento acerca de sus vulnerabilidades. En la elaboración del PNCC se apuntó a mapear en forma más precisa los territorios con talleres de perfil regional y por departamentos: “Generamos un proceso permanente de coordinación. Algunos intendentes participaron en el Grupo de Coordinación, lo que habla de una cuestión política.”⁸ Al elaborar la PNCC se efectuaron giras por algunos departamentos, consultas a través de la web y talleres presenciales en Montevideo, lo que se profundizó posteriormente: “En la NDC ya hicimos un esfuerzo mayor de llevar el texto a consulta presencial en el interior a través de las tres intendencias que asumen la representación del CI”.⁹

La especificidad geofísica de los territorios también genera desafíos en la integración de visiones: “Como los departamentos son unidades políticas y no de paisaje, a veces tienen dificultades para incorporarse a esa conceptualización de la gestión para adaptarse al cambio climático. Hay un esfuerzo muy importante en pos de la descentralización. Y eso en parte permite que los territorios reflejen sus prioridades”.¹⁰ De igual modo, se han identificado tensiones entre las demandas impuestas por el frente internacional y las posibilidades de articulación real con los territorios, reconociendo expresamente el fuerte compromiso de Uruguay con la esfera global: “Uruguay es uno de los países que más rápidamente avanzó: conformó el SNRCC y se enfocó en generar evidencia académica que brindara

⁶ Oficial a cargo de la Representación del FAO en Uruguay, en entrevista, 24/7/2019.

⁷ Director de la Unidad de Cambio Climático del MvOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

⁸ Director de la Unidad de Cambio Climático del MvOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

⁹ Director de la Unidad de Cambio Climático del MvOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

¹⁰ Oficial a cargo de la Representación del FAO en Uruguay, en entrevista, 24/7/2019.

soporte a mejores políticas. Fue el primer país que propuso una NDC con medidas numéricas, lo que evidencia una madurez institucional y técnica que realmente llamó la atención en la negociación internacional; fue un momento en que Uruguay brilló mundialmente”.¹¹ Por otro lado, se fijan los límites: “La gente del MVOTMA que preside el SNRCC tiene que repartir su tiempo entre las cuestiones internas y la negociación internacional, que consume mucho. Quizás haría falta una persona que se dedique a trabajar solo hacia adentro, que recorra el país, que visite las intendencias, que mantenga el contacto y la información”.¹² Se indica la importancia del vínculo del SNRCC con el Sistema Nacional de Emergencia (SINAE), cuyo anclaje territorial es más claro con los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) y los Comités Departamentales de Emergencias (CDE): “Como muchas de las preocupaciones y de la agenda a nivel subnacional pasan por la adaptación y como hay una relación entre la gestión de riesgo de cambio climático y la adaptación, el hecho de que uno de nuestros organismos ‘hermanos’ tuviera un rol claro sirvió de ‘gancho’”.¹³

De acuerdo a los actores territoriales, hay espacio para mejorar la articulación: así, la Dirección de la Estación Experimental Bernardo Rosengurt (EEBR) de la UDELAR, radicada en Cerro Largo, alude a la fragmentación del trabajo de los organismos gubernamentales involucrados en el tema, pese a subrayar la capacidad de definir las políticas públicas evidenciada desde el primer gobierno de Tabaré Vázquez: “Marcar una dirección y avanzar en ese sentido”.¹⁴ Desde la dirección del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), radicada en Tacuarembó, se mencionan las disputas interministeriales dentro del SNRCC, y los desafíos de optimizar los mecanismos de la gobernanza y los liderazgos: “Pese a los avances, todavía seguimos siendo un gran archipiélago de instituciones”.¹⁵ En otro plano, referentes territoriales del MGAP radicados en la región mencionan la hipoteca del relativo desconocimiento de las líneas principales del PNRC y la PNCC, por falta de claridad en los vínculos de la tarea ministerial a terreno con dichos instrumentos.¹⁶ En una evaluación crítica desde la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Tacuarembó (IDT), se asigna escasa incidencia efectiva de los lineamientos de los instrumentos mencionados en las políticas sectoriales.¹⁷ En contraposición, algunos investigadores del INIA radicados en la región consideran que los lineamientos

¹¹ Oficial a cargo de la Representación de FAO en Uruguay, en entrevista, 24/7/2019.

¹² Director de la USACC del MGAP, en entrevista, 26/7/2019.

¹³ Director de la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

¹⁴ Director de la EEBR/UDELAR, en entrevista, 11/4/2019.

¹⁵ Director Nacional del INIA, en entrevista, 1/4/2019.

¹⁶ Técnicas de la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP en Tacuarembó, en entrevista, 22/3/2019.

¹⁷ Director de Ordenamiento Territorial de la IDT, en entrevista, 19/3/2019.

del PNRCC y la PNCC sí han permeado y han cristalizado en líneas de trabajo, pese a que podría fortalecerse la transversalidad entre todos los programas de investigación de dicha institución.¹⁸

En relación al reposicionamiento del SNRCC dentro de la SNAACC creada en 2015, referentes de la IDT lo han calificado como un proceso de recentralización del poder, dado que la SNAACC reporta directamente a la Presidencia de la República.¹⁹ En espacios con vinculación directa con el SNRCC, como la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Rivera (IDR), se coincide en el diagnóstico, al tiempo que se advierte la escasa incidencia del nuevo organismo,²⁰ lo que también afirman referentes nacionales del MGAP.²¹ Desde la sociedad civil que actúa en la región Noreste no se identifican tensiones significativas entre ambos espacios, subrayándose sus especificidades: mientras que la tarea del SNRCC sería más a terreno y de corte operativo articulando con los territorios, la SNAACC asumiría un rol más bien de articulación entre actores públicos.²²

En el espectro de actores territoriales de los tres departamentos analizados aquí es posible identificar percepciones muy diferentes en relación con los mecanismos de la gobernanza climática y la articulación entre niveles de gobierno, lo que hace evidentes claros clivajes en la misma región. Destaca en este sentido el posicionamiento de Rivera con políticas ambientales generales y acciones específicas en materia de cambio climático, de modo que ha liderado un proceso que desembocó en el Plan Departamental de Adaptación al Cambio Climático para Rivera y Tacuarembó en mayo de 2019. A su vez, la IDR asume uno de los tres lugares definidos por el CI para participar del SNRCC, en representación de las intendencias que responden al Partido Colorado. Con base en esta situación, referentes de la División de Medioambiente de la IDR enfatizan lo fluido de los vínculos de confianza que se han conformado: “Esta relación institucional se construyó muy bien, felizmente. Nunca hubo una traba por cuestiones político-partidarias. Tampoco con otras intendencias de otros partidos.”²³ Desde organizaciones de la sociedad civil se han establecido diferencias entre Rivera y Tacuarembó: “En Rivera hay muy buena articulación en términos de la gobernanza entre lo local y lo nacional. Es un caso para aprender.”²⁴

En contraste, desde la Dirección de Proyectos de Desarrollo y Medioambiente (PRODEMA) de la IDT la referente de Medioambiente percibe dificultades

¹⁸ Investigadora del Programa Forestal del INIA, en entrevista, 10/4/2019

¹⁹ Director de Ordenamiento Territorial de la IDT, en entrevista, 19/3/2019.

²⁰ Director de la División de Medioambiente de la IDR, en entrevista, 3/6/2019.

²¹ Director de la USACC del MGAP del MGAP, en entrevista, 6/7/2019.

²² Referente de Fundación INDRA, en entrevista, 3/6/2019.

²³ Director de la División de Medioambiente de la IDR, en entrevista, 3/6/2019.

²⁴ Referente de Fundación INDRA, en entrevista, 3/6/2019.

en la articulación departamental con el nivel nacional, el cual se observa como más débil que cuando la creación del SNRCC. Al tiempo que se afirma que no toda la responsabilidad de esto descansaría en el SNRCC, se menciona la necesidad de profundizar la todavía insuficiente articulación entre departamentos de la región y se expresa preocupación por la escasa presencia del cambio climático como problemática prioritaria para los actores locales.²⁵

Similarmente, en la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP, organismo nacional con presencia territorial, se identifican desafíos de articulación entre niveles de actuación en lo que concierne a las políticas para el cambio climático, incluso hacia adentro del propio Ministerio. Usando como referencia la experiencia del proyecto “Ganaderos familiares y cambio climático” (GFCC) —implementado en secciones de departamentos del Norte: Salto, Artigas, Tacuarembó, Rivera y Paysandú, para aumentar la resiliencia de los territorios frente al cambio climático— se valoran aspectos que se deben optimizar: “Es como muy desdibujada la gestión del programa en su conjunto [...] Ha habido una vinculación entre los territorios y el nivel central dentro del MGAP, que es como heterogénea”.²⁶ Se destacan cuestiones relacionadas al funcionamiento orgánico del proyecto: “Esta es una herramienta que nosotros bajamos a nuestro territorio, pero no es una herramienta de nuestra Dirección. Hay problemas de organigrama, de estructura, que atraviesan todo”; y la necesidad de trabajar en la concientización sobre el cambio climático, además de encontrar modos de interlocución adecuados: “Con los productores hay un problema de conceptos que no es fácil transmitir. ‘Mitigar’, ‘resiliencia’, no está traducido en lenguaje coloquial”.²⁷ Técnicos externos al MGAP que han asesorado a productores en la ejecución del proyecto coinciden en señalar la brecha comunicacional: “Es histórica la separación entre los mensajes de las instituciones, de los técnicos. El idioma es un tema. Es complicado ese traslado. Esas acciones no contribuyen a aumentar la conciencia sobre este tema, aunque sí contribuyen para ser más resilientes porque tienen mejores posibilidades de manejo, de administrar los recursos”.²⁸

Percepciones de la participación y eventuales resistencias

Consultados los referentes nacionales del SNRCC acerca de la consideración de la perspectiva de los territorios en el diseño e implementación de las políticas

²⁵ Referente de Medioambiente de la IDT, en entrevista, 19/3/2019.

²⁶ Técnicas de la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP en Tacuarembó, en entrevista, 22/3/2019.

²⁷ Técnicas de la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP en Tacuarembó, en entrevista, 22/3/2019.

²⁸ Técnico asesor y docente de la sede Tacuarembó de la UDELAR, en entrevista, 15/7/2019.

climáticas, indican que hay aspectos por optimizar: “Hay espacio para profundizar ese involucramiento. Es un desafío. Hay que generar redes que sean más profundas desde el punto de vista horizontal en los territorios”.²⁹ Aunque se advierte que en los momentos críticos de la PNCC y la NDC todos los sectores fueron convocados, se identifican discrepancias en la participación más allá de los actores gubernamentales: “Creo que quien más ha participado es la academia, en segundo lugar, la sociedad civil (sobre todo ONG ambientalistas). El último en el orden de participantes es el sector privado, con diferencias muy grandes”.³⁰ Mismo punto de vista que tiene la Unidad de Cambio Climático del MGAP: “Es una gobernanza un poco renga. Incluso pensando en la sociedad civil, se esperaría un rol más proactivo, una renovación de cuadros.”³¹

Resalta así la falta de visualización por parte del sector privado respecto a la importancia del cambio climático: “Hay algunas empresas internacionales donde el tema tiene carácter más sensible y que demandan ser parte, tienen el tema en sus agendas, pero la gran mayoría todavía no. Algunas participan más desde una perspectiva de cuidado, a ver cómo las afecta en su esquema productivo pero muy pocas en términos de oportunidad de transformación para generar mayor valor y mejor inserción”.³² Aunque existen acciones en la materia, no siempre surgen de la concientización frente a la urgencia climática: “En realidad el sector privado está haciendo cosas que tienen beneficios para la adaptación pero no las hace por el cambio climático, sino, por ejemplo, para tener más rentabilidad. No está internalizado que estamos en un clima de cambios”.³³ Esto coincide con lo que sostienen referentes de distintos ámbitos, los cuales afirman que aún existe gran desconocimiento sobre el fenómeno y sus implicancias, así como de los mecanismos de la gobernanza climática definidos para el país. Emblemáticamente, representantes de la gremial Sociedad de Productores Forestales (SPF) expresan: “Este esquema de gobernanza es bastante desconocido entre los privados. En su esencia, cómo funciona y qué implica. Hay una participación marginal, no institucional, más de carácter defensivo. No se prioriza esto en la agenda, por eso quizás hay reticencia para atender invitaciones”.³⁴

Esto lo percibe también la FAO: “Uruguay se inserta en el concierto internacional dinámica y virtuosamente. Más rápido a nivel de gobierno que a nivel del sector privado. A parte del sector le cuesta entender la importancia y la forma de integrar el cambio climático en su acción. Todavía hay desconocimiento. Incluso en el sector

²⁹ Director de la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

³⁰ Director de la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

³¹ Director de la Unidad de Cambio Climático del MGAP, en entrevista, 6/7/2019.

³² Director de la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

³³ Director de la Unidad de Cambio Climático del MGAP, en entrevista, 6/7/2019.

³⁴ Gerente de I&D de la empresa LUMIN y representante de la SPF, en entrevista, 17/5/2019.

forestal, que es de los más dinámicos”.³⁵ Yendo a aspectos sectoriales y comprendiendo la importancia de lo agropecuario para la región Noreste, es ilustrativo visualizar la metodología y diseño del Plan Nacional de Adaptación del sector agropecuario en actual proceso de culminación, que cuenta con el apoyo técnico de la FAO y que se basó en diálogos sectoriales: “Pero no contemplamos en esa estrategia lo de recoger las visiones departamentales para enriquecer la agenda del Plan. Tenemos un poco internalizada esa visión centralista o unitaria. En gestión costera se hicieron cosas con las intendencias con playas. Pero en lo rural no le hemos sabido hacer, tampoco hemos recibido ninguna directriz en ese sentido.”³⁶

Desde la cooperación internacional se mencionan la inclusión necesaria de otras voces que no son las del Estado: “Se está avanzando, requiere esfuerzo, pero hay que tener decisión política al respecto. Implica una educación en la participación de la otra parte”; donde los aspectos históricos juegan un rol: “Somos un país muy centralizado y muy acostumbrado a que el gobierno decide. Es culpa o mérito del gobierno. La tarea de la descentralización con participación es un cambio de paradigma que no se resuelve en un lustro o dos”.³⁷

Y desde una perspectiva territorial se reconocen asimismo debilidades en las posibilidades de participación en el diseño de las políticas y en el esquema de gobernanza climática. Desde la dirección del INIA, radicada en Tacuarembó, se percibe que el gran ausente serían los actores locales. En pos de una progresiva superación de esas brechas, se entiende que la investigación —principalmente la realizada en el territorio— tendría un rol preponderante: “Desde la ciencia y tecnología se podría contribuir en el empoderamiento de mecanismos que fortalezcan a los actores locales. ¿Qué herramientas tienen hoy las intendencias para poder tener una política para el departamento? ¿Cómo aterriza la política de cambio climático en el departamento?”.³⁸ En sentido concordante, otros referentes del INIA comentan la posibilidad de fortalecer el involucramiento de la academia en el SNRCC.³⁹

En cuanto a las posibilidades efectivas de participación, para el director de la EEER, situada en Cerro Largo, la institucionalidad definida no siempre habilitaría una retroalimentación fluida de visiones y la transmisión de demandas.⁴⁰ Desde la sociedad civil presente en el territorio se apuntan otras debilidades dado que se repara en los escasos espacios de participación para ese tipo de actores: “Yo creo que es una política donde prima lo estatal. Donde la fortaleza

³⁵ Oficial a cargo de la Representación de FAO en Uruguay, en entrevista, 24/7/2019.

³⁶ Director de la Unidad de Cambio Climático del MGAP, en entrevista, 6/7/2019.

³⁷ Oficial a cargo de la Representación de FAO en Uruguay, en entrevista, 24/7/2019.

³⁸ Director Nacional del INIA, en entrevista, 1/4/2019.

³⁹ Investigadora del Programa Forestal del INIA, en entrevista, 10/4/2019.

⁴⁰ Director de la EEER/UEDELAR, en entrevista, 11/4/2019.

son los propios organismos del Estado [...] Hay además desactualización en lo que hace a la convocatoria a la sociedad civil: faltan criterios claros para definir quién participa”.⁴¹ Desde la intendencia de Cerro Largo, se enfatizan las dificultades impuestas por el centralismo y las distancias geográficas, que hipotecarían las oportunidades de participar de reuniones que en su mayoría se organizan en Montevideo, a la vez que se demanda un manejo más sistemático de la información.⁴² Se registra aquí un clivaje con la postura de otras intendencias como Rivera, que subrayan la prioridad que otorgan a participar en esos ámbitos: “Tratamos de participar mucho. ¿Somos escuchados? Sí, aunque no siempre es fácil influir con nuestras posturas locales”.⁴³

En relación a una posible resistencia a la implementación de políticas de cambio climático, las opiniones recogidas en los distintos niveles son unánimes en cuanto a que no se advierte oposición expresa, aunque en algunos casos hay matices, como lo afirman en la Unidad de Cambio Climático del MGAP: “No visualizo resistencias, pero a veces veo una pasiva indiferencia. Y en algunos casos, una activa indiferencia. De algunos ministerios esperaríamos un papel mucho más activo”.⁴⁴ Tampoco los referentes del SNRCC indican resistencias explícitas, aunque sí mencionan que existieron reclamos para profundizar en alguna de las políticas desarrolladas. Aspectos estratégicos en este sentido estarían dados por la construcción de la narrativa de los objetivos planteados: “Los construimos en una lógica de ganar-ganar. No solo desde el punto de vista climático, sino también económico y social. Era encontrar alineamientos, hubo una estrategia de construir alianzas para la implementación”.⁴⁵

Sin llegar a identificar oposición, a nivel territorial se resaltan ausencias significativas en la mención del fenómeno, por ejemplo, durante el ejercicio de prospectiva territorial realizado entre 2016 y 2017 en Tacuarembó con inclusión de Rivera.⁴⁶ De igual forma, referentes de distintos ámbitos coinciden en que aún existe gran desconocimiento sobre el cambio climático y sus implicancias, y de los mecanismos de la gobernanza climática para el país. Así, desde la gremial de productores forestales se afirma: “Hay escasa participación, pero resistencias no hay. Pero si se logra llegar con buena información, existiría posibilidad de lograr buenos planes de trabajo”.⁴⁷

⁴¹ Referente de Fundación INDRA, en entrevista, 3/6/2019.

⁴² Referente técnico de proyectos de la Secretaría Ejecutiva de la Intendencia de Cerro Largo, en entrevista, 12/6/2019.

⁴³ Director de la División de Medioambiente de la IDR, en entrevista, 3/6/2019.

⁴⁴ Director de la Unidad de Cambio Climático del MGAP, en entrevista, 6/7/2019.

⁴⁵ Director de la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA, en entrevista, 24/7/2019.

⁴⁶ Referente de Medioambiente de la IDT, en entrevista, 19/3/2019.

⁴⁷ Gerente de I&D de la empresa LUMIN y representante de la SPF, en entrevista, 17/5/2019.

En Cerro Largo, la dirección de la EEBR tampoco identifica resistencias, indicando que, por el contrario, existirían incentivos para el sector privado para acciones tendientes a la mitigación —como la certificación del sector forestal—, los cuales también permitirían continuar con el negocio y la explotación, con eventuales efectos de replicación en el sector ganadero.⁴⁸ Tampoco desde los niveles territoriales del MGAP hay constancia de que los productores opongan resistencia a las políticas de cambio climático, aunque se han manifestado cuestiones ligadas a la credibilidad: “No, resistencias, no. Porque lo que se hace para mitigar además mejora la productividad. Es ganar-ganar. El tema es que te crean. Las cosas los productores las hacen desde hace tiempo porque tienen una lógica ancestral”.⁴⁹ Por su parte, los referentes de la IDR no registran oposición: “Más bien lo contrario: mucho interés del sector forestal, de pequeños productores rurales. Suena a veces como tema lejano, pero nadie se resiste”.⁵⁰ Desde el propio sector los referentes gremiales refuerzan esa posición: “Resistencias no hay, aunque la participación todavía sea escasa.”⁵¹

Conclusiones

Tras diez años de existencia del SNRCC resulta pertinente un balance crítico de los avances y desafíos en la implementación de las políticas y mecanismos de gobernanza climática del Uruguay. Es necesario asimismo una evaluación diferenciada que contemple las situaciones específicas de los territorios evitando la homogeneización y estandarización, en el sentido de Farinós Dasi (2015), lo que justifica un abordaje en perspectiva de gobernanza multinivel que incluya la dimensión internacional junto con la nacional y las subnacionales. La magnitud del desafío social impuesto por el cambio climático requiere de profundos cambios estructurales con complejos procesos de “transiciones socio-técnicas” (Geels, 2011), lo que implica involucrar a una diversidad de actores y contar con una perspectiva multinivel.

Este trabajo parte del supuesto de que la implementación exitosa de las políticas y el funcionamiento efectivo de la gobernanza climática no dependen solo de los recursos financieros disponibles, sino también de las capacidades institucionales y técnicas a nivel nacional, y del grado de empoderamiento y capacidad de agencia de los actores locales. En este contexto, nuestro estudio

⁴⁸ Director de la EEBR/UEDELAR, en entrevista, 11/4/2019.

⁴⁹ Técnicas de la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP en Tacuarembó, en entrevista, 22/3/2019.

⁵⁰ Director de la División de Medioambiente de la IDR, en entrevista, 3/6/2019.

⁵¹ Gerente de I&D de la empresa LUMIN y representante de la SPF, en entrevista, 17/5/2019.

de caso de corte cualitativo focaliza los departamentos de la región Noreste uruguayo. Se exploran aquí las percepciones de los actores territoriales, lo que permite hacer algunas inferencias acerca de su disposición al compromiso con las estrategias pergeñadas en el nivel nacional y su real involucramiento en las acciones y en la institucionalidad climática trazadas en los últimos diez años. Dichas percepciones se han contrastado con las de los niveles nacional e internacional, y se han identificado numerosas coincidencias y varios desacuerdos en la visión del cambio climático.

En primer lugar cabe resaltar la evaluación genéricamente positiva de la evolución de la gobernanza y las políticas climáticas en Uruguay desde la creación del SNRCC. Pese a los impactos del cambio climático, es evidente la significativa capacidad adaptativa del país, destacándose la madurez de su sistema institucional y la capacidad de tomar decisiones en relación a la problemática, a la vez de posicionarse positivamente en la arena internacional. La evidencia empírica recabada de nuestras entrevistas indica una amplia coincidencia en cuanto a la trascendencia que se otorga a la definición de un rumbo para los desafíos de la adaptación y la mitigación del cambio climático. Se admite que los mecanismos desarrollados en torno a la gobernanza son pertinentes, y que permiten una inserción dinámica y virtuosa del país en el concierto internacional. Asimismo, hay una amplia coincidencia acerca de la necesidad de fortalecer esa gobernanza, tanto en la articulación entre diferentes niveles de gobierno, como en la participación.

En relación a la articulación se refieren varios desafíos: junto a la necesidad de superar disputas entre ministerios del mismo rango, se identifica que es imperativo que algunos de estos asuman mayor protagonismo en el SNRCC; y se plantea la cuestión del efectivo involucramiento de los territorios en el esquema institucional del SNRCC, más allá del rol formal del CI. Se sostiene, por otra parte, que las responsabilidades son compartidas: que el centralismo de las políticas siguen marcando su implementación en un país de organización unitaria; y que hay debilidad en la articulación entre los departamentos de la misma región, lo que hipoteca las acciones concertadas. En la región Noreste son evidentes las diferencias en los vínculos de las tres intendencias con el nivel nacional: en el caso de la IDR es posible constatar un fuerte activismo medioambiental, con un rol de liderazgo en la elaboración del Plan de Adaptación al Cambio Climático para Rivera y Tacuarembó y un fuerte compromiso con el SNRCC, con independencia de lo político-partidario. Actores de las intendencias de Tacuarembó o Cerro Largo son más críticos de la gobernanza climática, aunque su grado de interacción con el SNRCC es menor.

Pese a estas diferencias, los actores del Noreste coinciden en indicar que aún existe un notorio desconocimiento en la región del funcionamiento del

esquema institucional y de las políticas climáticas que se busca implementar en el país, incluso al interior de organismos gubernamentales nacionales con presencia en el territorio. Tanto en instituciones de investigación como en el sector privado del Noreste se percibe la institucionalidad fragmentada de la gobernanza climática, que se encuentra marcada por enfrentamientos e intereses ministeriales disímiles. Mientras que la sociedad civil identifica claras diferencias en el accionar y capacidad de los gobiernos departamentales para implementar acciones en materia climática.

Respecto a la participación en la gobernanza climática la conclusión casi unánime es que hay una debilidad de la representación territorial en los mecanismos de ella, específicamente en el SNRCC. Referentes de la academia expresan preocupación por las asimetrías del territorio, entendiendo que la ciencia y la tecnología —en particular la desarrollada *in situ*— podrían aportar a la superación de las brechas existentes. Referentes de gremiales privadas del sector forestal del Noreste opinan que el actual desconocimiento de los mecanismos existentes afecta negativamente la participación. Las ONG de la región demandan criterios claros que enmarquen la participación de la sociedad civil en los mecanismos del SNRCC.

En cuanto a posibles resistencias a la implementación de las políticas y la gobernanza climática, destaca el consenso entre los entrevistados acerca de que no se observa oposición expresa, aunque algunos manifiestan su disconformidad con el rol escasamente proactivo que jugarían algunos ministerios nacionales. Desde el ámbito privado y la cooperación internacional se subraya la necesidad de fortalecer la difusión de la información, lo que eventualmente estimularía la participación y el involucramiento, ya que todavía no se comprenden cabalmente las implicancias y oportunidades del cambio climático para las actividades productivas. Desde los niveles de gobierno nacional y subnacional se postula que se debe optimizar la comunicación y acceso a la información como cuestión medular de las políticas relativas al cambio climático.

Las visiones relevadas permiten afirmar lo fundamental de profundizar en las acciones de concientización ante el desafío del cambio climático en el país y en los territorios como condición necesaria para el éxito de las estrategias adaptativas o de mitigación. Los aspectos comunicativos y el lenguaje de las interlocuciones devienen aspectos centrales en las estrategias de difusión. El esquema debe ganar mayor visibilidad en el interior del país; se requieren mecanismos que aseguren desde el nivel subnacional el involucramiento en la gobernanza, donde podría analizarse la figura de un eventual coordinador. Al mismo tiempo resulta indispensable lograr una mejor articulación horizontal entre los departamentos para potenciar acciones conjuntas; y debiera reforzarse la presencia de la sociedad civil, de la academia y del sector privado aseguran-

do que sus puntos de vista, preocupaciones y demandas sean oportunamente consideradas, de tal modo que se pueda evitar que a futuro la gobernanza se transforme en un artificio funcional a visiones parciales o al mero cumplimiento de las formalidades burocráticas.

Referencias

- Basco, A. I. (2018). Medio ambiente y cambio climático. *Ideas de integración*, (257). BID/INTAL. <https://cutt.ly/wcuNego>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: UCUR/UEDELAR.
- Bertoni, R., Echinope, V., Gaudioso, R., Laureiro, R., Loustanau, M., & Taks, J. (2010). *La Matriz Energética: una construcción social*. Montevideo: UDELAR.
- Briceno, J. (2015). ¿Gobernanza regional o *soft balancing* de 'Estados revolucionarios'? El discurso y la práctica del ALBA. *Pensamiento Propio*, (42), 163-194.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. Caracas: CAF.
- Commission on Global Governance. (1995). *Our global neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalla-Torre, M. A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora*, (1), 47-54. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>
- Farinós Dasi, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desarrollo Regional em debate*, (2), 4-24. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>
- Farinós Dasi, J. (2013). Territorial Cooperation as a means of achieving territorial integration? From local place-based to European Union territorial cohesion. En G. Gorzelak & K. Zawalska (Eds.), *European territories: From cooperation to integration?* (pp. 42-53). Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46), 11-32.

- Geels, F.W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovations and Societal Transitions*, 1(1), 24-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.002>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, (11). <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Hufty, M. (2007). L'objet 'gouvernance'. En M. Hufty, A. Dormeier Freire, P. Plagnat, & V. Neumann (Dirs.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur en concept* (pp. 13-28). París: Karthala.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londres: Sage.
- López Salgado, M. (2009). *Informe de consultoría. Facilitadora del Sistema Nacional de Respuesta ante el Cambio Climático*. Montevideo: SNRCC.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 15-30). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y Desarrollo*, (7), 35-51.
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las política regionales e impacto territorial de la globalización*. (Serie Gestión Pública, núm. 27). Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Madrid: La Muralla.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rodríguez Miranda, A., & Martínez Rodríguez, C. (2019a). *Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva. Cerro Largo*. Montevideo: ANDE/IECON-FCEA-UDELAR.
- Rodríguez Miranda, A., & Martínez Rodríguez, C. (2019b). *Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva. Rivera*. Montevideo: ANDE/IECON-FCEA-UDELAR.
- Rodríguez Miranda, A., & Martínez Rodríguez, C. (2019c). *Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva. Tacuarembó*. Montevideo: ANDE/IECON-FCEA-UDELAR.
- Rosas Ferrusca, F. J., Calderón Maya, J. R., & Campos Alanís, H. (2015). *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-UOIIOG. Centro de Ciencias Humanas y Sociales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, del 29 de septiembre al 2 de octubre.
- Rosenau, J., & Czempiel, O. E. (Eds.). (1992). *Governance without governance: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>
- Santos, Boaventura de Sousa, S. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (72), 7-44.
- Sending, O. J., & Neumann, I. (2006). Governance to governmentality: Analyzing NGOs, states, and power. *International Studies Quarterly*, 50(3), 651-672. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00418.x>
- Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC). (2017a). *Política Nacional de Cambio Climático*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC). (2017b). *Segundo Informe Bienal de Actualización a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Montevideo: República Oriental del Uruguay.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudios de caso* (2a ed.). Madrid: Morata.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- The Guardian. (2015). Uruguay makes dramatic shift to nearly 95% electricity from clean energy. *The Guardian*. <https://cutt.ly/PcismQP>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>