



Dimensiones institucionales de la sustentabilidad: la dinámica sector-territorio

Rafael Tejera

UdelaR-FCS, Uruguay, rafael0tejera@gmail.com

RESUMEN: El trabajo propone un modelo de dos dimensiones (sectorialidad/multisectorialidad y nivel de gobierno) para el análisis comparado de procesos institucionales de incorporación de criterios de sustentabilidad. En base a este modelo se describen cuatro tipos de procesos. La tipología se aplica a la evolución del ordenamiento territorial en Uruguay desde la aprobación de la ley de 2008, destacándose el paso de una “agenda tradicional” a una “nueva agenda” que tensionó la gestión sectorial, dando paso a intentos de gobernanza horizontal (a nivel de instituciones nacionales) y a reacciones de regulación ascendente (pasando a intervenir los gobiernos subnacionales sobre la gestión del sector).

En base a la normativa de ordenamiento y a su implementación, se concluye que el andamiaje de gobernanza formalizado enfatizó uno de los tipos de escenario (gobernanza horizontal, interministerial), faltando en cambio un andamiaje eficaz para articular al nivel nacional con el subnacional (aspecto clave a partir de los procesos de regulación encarados de forma independiente por los gobiernos subnacionales). En base a una tipología de modelos de ordenamiento basada en el análisis de diversos casos nacionales, se plantea que el modelo de gobernanza multinivel planteado en Alemania se corresponde más con el escenario uruguayo de la política que el modelo definido en la ley de ordenamiento territorial de 2008.

Finalmente, se describen las visiones institucionales actuales sobre la agenda de ordenamiento (temas prioritarios de articulación institucional y modo de abordarlos), destacando cómo el tipo de procesos que afectan a cada sector (descritos en la tipología inicial), incide sobre el tipo de prioridades fijado por la sectorial a cargo.

PALABRAS CLAVE: Sustentabilidad - Gobernanza - Ordenamiento territorial

1 RESUMEN EXTENDIDO

1.1 *Escenarios institucionales de gestión de la sustentabilidad*

El trabajo propone un marco de análisis para los procesos de incorporación de criterios de sustentabilidad por parte de las instituciones.

Esa incorporación puede estudiarse en función de dos ejes: sectorialidad y territorio.

La dimensión sectorial refiere a si los procesos son impulsados y aplicados por una institución sectorial en base a sus propios instrumentos de política, o si esos procesos derivan de la interacción entre múltiples instituciones, sectoriales o transversales (como las de ambiente u ordenamiento territorial).

La dimensión territorial refiere al nivel de gobierno que impulsa el ajuste de políticas.

En base a esas dimensiones, en la primera sección se propone una tipología de procesos:

1) Sectoriales. Procesos endógenos impulsados y gestionados por la institución sectorial a cargo del área productiva o del tipo de uso.

Estos procesos (relativamente más sencillos) tienden a ocurrir cuando los efectos de un uso no sustentable recaen principalmente sobre los propios emprendimientos y el propio sector que genera la afectación.

2) Multisectoriales horizontales. Articulaciones entre la institución sectorial a cargo y otras instituciones sectoriales o transversales.

Resultan más complejos que los anteriores y tienden a ocurrir en casos en que los afectaciones principales de un uso recaen como externalidades sobre otros usos y actores. De ahí que el impulso de intervención provenga de otras instituciones y la gestión deba ajustarse como un proceso de negociación entre la sectorial titular y las que promueven la modificación de políticas.

3) Multisectoriales descendentes. Impulsados desde el gobierno nacional hacia los subnacionales, para regular su accionar o estimular la transferencia de políticas.

Tienden a ocurrir cuando el gobierno nacional impulsa la incorporación de nuevas políticas, prácticas u estándares en temas cuya gestión tradicional ha estado en los gobiernos subnacionales.

4) Multisectoriales ascendentes. Impulsados desde gobiernos subnacionales, interviniendo de forma más restrictiva y reguladora en áreas tradicionalmente a cargo del gobierno nacional.

Tienden a ocurrir cuando un uso o sector con fuerte respaldo desde el gobierno nacional, genera efectos negativos sobre otros usos claves para un territorio concreto.

Se destaca que estos procesos tienen una variabilidad importante a mediano plazo. En particular porque ocurren en buena medida como respuesta alternativa unos frente a otros, de modo que la gestión de cada sector evoluciona en base a las tensiones y articulaciones de los organismos en función de sus preferencias y del tipo de proceso al que esas preferencias los impulsan.

1.2 *Los escenarios institucionales a través del ordenamiento territorial en Uruguay*

Para ejemplificar estas categorías y las tendencias de mediano plazo en Uruguay en relación a ellas, en la segunda sección se aplica el modelo de análisis a la regulación de usos de suelo en Uruguay a partir de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, n°18.308, 2008).

Desde entonces a la actualidad, la regulación territorial de usos siguió el siguiente esquema.

1) La “agenda tradicional” de ordenamiento estuvo marcada principalmente por tendencias multisectoriales descendentes: la necesidad de regular con mayor énfasis los procesos de urbanización (gestionados por los gobiernos departamentales). De ahí las resistencias iniciales de estos a la aprobación de una ley nacional de ordenamiento territorial, pese a que esa ley les asignaba finalmente competencias potenciales crecientes sobre un abanico más amplio de rubros.

2) Los procesos de intensificación productiva pautados de los '90 (forestación) y 2000 (ej: soja, ganadería a corral) motivaron la eclosión de una “agenda emergente” de ordenamiento, con énfasis en la regulación de usos de suelo rural. En los temas en que el riesgo de afectación generado por usos más intensivos recayó sobre el propio sector que los generaba, los procesos de incorporación de pautas de sustentabilidad fueron endógenos a la institución sectorial a cargo (el ministerio de ganadería y agricultura). Tal el caso del nuevo encuadre de gestión de riesgos erosivos, pautado a través de los planes de uso y manejo de suelos.

3) Cuando los efectos principales recayeron sobre otros actores y usos, como resultado de los mismos cambios productivos, se generaron impulsos desde otras instituciones nacionales para intervenir en los sectores que generaban las presiones. Tal el caso, por ej., del debate institucional



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

sobre la afectación de recursos hídricos (desde fuentes diversas), y el del uso de agroquímicos en particular; motivando ambos impulsos de intervención desde las instituciones transversales como las encargadas de ambiente y ordenamiento territorial.

4) Cuando la concentración de efectos sobre territorios específicos (o el temor a riesgos eventuales) no tuvo respuesta suficiente en los procesos sectoriales endógenos, ni en la gobernanza de nivel nacional, afectando usos y sectores claves para un cierto territorio, los gobiernos subnacionales pasaron a intervenir directamente sobre los sectores en expansión. Los casos típicos de este tipo de dinámica fueron el sector forestal y el sojero (y en algunos casos han motivado reacciones similares rubros como la energía o la minería).

En tanto procesos dinámicos y mutuamente alternativos, este resultado deja abiertos desafíos y distintas posibilidades de desarrollo a futuro. Desde cada sectorial, la posibilidad de incrementar la regulación y la implementación de controles, fortaleciendo procesos endógenos que amortigüen la fragmentación en regulaciones subnacionales.

Y desde las instituciones nacionales la posibilidad de abordar procesos de gobernanza horizontal y multinivel, buscando adaptar nuevos estándares de regulación nacional a partir de lo generado en el nivel subnacional: según sectores y usos, promoviendo la convergencia relativa de las regulaciones locales en el marco de encuadres nacionales o regionales, y adoptando a nivel nacional criterios innovadores manejados en por los gobiernos subnacionales cuando esto fuera oportuno (por ej. cuando garantizan de forma más plena el acceso a derechos, o cuando encarnan adaptaciones a especificidades territoriales que pueden encontrarse en otras zonas del país).

1.3 *El andamiaje institucional uruguayo de ordenamiento en perspectiva comparada*

La tercera sección plantea la situación del andamiaje institucional de gobernanza del ordenamiento territorial en Uruguay para afrontar estos procesos. Para eso se parte de un análisis comparado del marco institucional de ordenamiento en una serie de países como ejemplos característicos de modelos diversos (Holanda, Alemania, Francia, España y Brasil).

En base a esos casos (estudiados mediante una revisión bibliográfica sobre cada país) se describen cuatro modelos básicos.

1) Modelo jerárquico supraministerial (Francia). Comandado desde el centro de gobierno. Los ministerios operan solo en un rol subsidiario, desde un consejo asesor.

2) Modelo de gobernanza horizontal (Holanda). Basado en la articulación horizontal de los organismos nacionales de nivel ministerial, con una impronta centralista en el planteo de la política y condicionamientos fuertes al accionar de los gobiernos subnacionales.

3) Modelo de gobernanza multinivel (Alemania). Con fuerte autonomía de los gobiernos subnacionales como responsables directos de la política de ordenamiento. El ámbito clave de conducción de la política reúne al ministerio nacional encargado del tema con las áreas de ordenamiento del conjunto de los gobiernos subnacionales. A su vez, el ministerio nacional encargado actúa como enlace entre este ámbito de gobernanza multinivel y el ámbito que reúne a todos los ministerios nacionales. La función del ministerio nacional competente es entonces coordinar a los gobiernos subnacionales buscando la coherencia y convergencia relativa de los esquemas de cada territorio, promover ejemplos de abordaje exitosos de unos gobiernos subnacionales hacia otros, y mantener articuladas la faz territorial de las políticas nacionales con los esquemas de ordenamiento.

4) Modelo de gestión subnacional (España: regional; Brasil: local). El ordenamiento territorial es gestionado de forma independiente por los gobiernos subnacionales. El resultado es un escenario fraccionado, con grado de desarrollo e instrumental dispar entre las unidades subnacionales y con debilidades respecto a la institucionalidad sectorial.

En Uruguay, la LOTDS fortalece a autonomía de los gobiernos departamentales como gestores directos de la política, lo cual acerca el caso al modelo subnacional. A diferencia de los modelos subnacionales plenos, la LOTDS reafirma también el rol del nivel nacional como coordinador de la política y como generador de encuadres estratégicos para el nivel departamental (teniendo como principal expresión al Comité Nacional, que reúne principalmente a los organismos nacionales). Sin embargo, este rol depende del acuerdo de las sectoriales para ver intervenidos sus sectores desde ámbitos de gobernanza horizontal, y depende además del consenso en temas clave para generar marcos capaces de encuadrar efectivamente la tarea de ordenamiento departamental.

Las dificultades para la intervención sobre las sectoriales y para generar consenso en el nivel nacional sobre pautas de regulación concretas, ha limitado la concreción de esta potencial transmisión descendente de políticas y reglas.

Por otra parte, el andamiaje de gobernanza presenta en la normativa uruguaya (y en su implementación) un desacople respecto a la distribución de competencias. La LOTDS hace un fuerte énfasis en la articulación de los organismos nacionales, a través del Comité Nacional y sus eventuales comisiones. En cambio, no prevé ningún ámbito institucionalizado de gobernanza multinivel que articule al nivel nacional con los departamentos, que son quienes protagonizan la gestión directa de la política según la misma ley.

En este sentido, la normativa uruguaya previó un andamiaje de gobernanza al estilo del modelo holandés (centrado en la articulación horizontal de las sectoriales nacionales) cuando la implementación de la política está pautada de una forma muy cercana a modelo español (amplia autonomía subnacional).

Se concluye entonces que Uruguay requiere avanzar hacia un planteo de gobernanza multinivel al estilo alemán, cuyo objetivo principal sea poner en diálogo efectivo la agenda de los organismos nacionales en materia territorial con la práctica de ordenamiento desarrollada por los gobiernos subnacionales.

1.4 *Visiones institucionales sobre la agenda de ordenamiento*

En la última sección, se destaca que esta necesidad se reafirma a través de la visión expresada por las instituciones involucradas (recabada en base a una serie de entrevistas).

En áreas donde los procesos de regulación ascendente estuvieron ausentes o tuvieron escala menor, las sectoriales nacionales plantean una agenda centrada en las oportunidades y amenazas que los procesos de articulación horizontal, pueden representar para la gestión sectorial. Los desafíos para las sectoriales se sitúan entonces en lograr minimizar los efectos de la gobernanza horizontal sobre la conducción del sector, y maximizar la incidencia de la sectorial sobre los productos de gobernanza.

En cambio, en los sectores en que los procesos de regulación ascendente fueron más fuertes (forestación, agricultura de secano), la preocupación territorial principal en las sectoriales nacionales a cargo es buscar una convergencia relativa entre los marcos regulatorios departamentales de ordenamiento (forestación), o bien reafirmar los procesos sectoriales endógenos como vía de solución frente a la regulación ascendente (agricultura de secano).

Un tercer tipo de agenda es priorizado por visiones más ligadas a la planificación general que sectores particulares y tiene puntos de contacto con las dos precedentes: prioriza el rol del ordenamiento como instrumento de la planificación estratégica del desarrollo, destacando que esta función no puede lograrse si no se enlazan los instrumentos de ordenamiento (a cargo del ministerio correspondiente) y los de planificación (a cargo de OPP), como elementos de una misma política. Una de las principales facetas de este enlace harían al doble impulso de articulación ho-



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



rizontal entre sectores y de fortalecer la capacidad de incidencia sobre los gobiernos subnacionales.

Las preocupaciones expresadas en el primer nivel de agenda (acuerdos horizontales) pueden laudarse en el tipo de ámbitos de gobernanza enfatizados por la LOTDS y por la gestión de ordenamiento. En cambio, los de la segunda agenda (y la tercera) requieren una institucionalidad de gobernanza multinivel capaz de conectar a los organismos de nivel nacional con el conjunto de los departamentos. Y esto es necesario tanto para los fines inmediatos de las sectoriales (evitar la fragmentación, promover la sintonía entre esquemas sectoriales y accionar departamental) como para los de la propia política de ordenamiento (generar encuadres nacionales y regionales que se nutran también de las intervenciones departamentales, promuevan las experiencias de gestión exitosa, y fomenten la comunicación entre el conjunto de los actores).

1.5 Conclusiones

Los procesos de incorporación de pautas de sustentabilidad están sujetos a una doble tensión. Por una parte, al grado en que cada sectorial a cargo consigue gestionar por sí misma y con instrumentos propios esta incorporación, y en complemento, al grado en que la gestión desborda a la sectorial y deriva en procesos de construcción de gobernanza. Por otra parte, está sujeta también a la tensión entre respuestas generadas desde el nivel nacional e intervenciones movilizadas desde los gobiernos subnacionales.

En el caso del ordenamiento territorial, desde su planteo inicial al crearse la actual dirección ministerial (1990) hasta la actualidad, el contexto cambió desde una agenda clásica centrada en regular procesos de urbanización (y por tanto con énfasis en dar marcos nacionales al accionar de los gobiernos subnacionales) a una nueva agenda, donde los focos de atención principales han estado en la intensificación de usos del suelo rural. La gestión de esta nueva agenda disparó procesos de alternativas de gestión: sectoriales, de gobernanza horizontal y regulaciones ascendentes (restricciones generadas por los gobiernos departamentales en temas tradicionalmente a cargo de las sectoriales nacionales).

El andamiaje institucional para la gobernanza del ordenamiento territorial en Uruguay no se adecua de la mejor manera a estos escenarios, ya que fue construido pensando en términos de articulación horizontal, entre organismos nacionales, más que en el enlace entre los dos niveles de gobierno. Para proyectar el modelo hacia una construcción más completa, sería recomendable adoptar una estructura al estilo de la gobernanza multinivel alemana en ordenamiento, con donde la institución a cargo del ordenamiento territorial nacional funge como bisagra entre el nivel nacional y el subnacional, y dispone de ámbitos de gobernanza para nuclear (en dos espacios separados y complementarios) al conjunto de organismos de rango ministerial y al conjunto de los gobiernos subnacionales.

La visión actual de las instituciones participantes sobre las prioridades de articulación institucional en ordenamiento avala esta conclusión, especialmente en el caso de sectoriales en las que se generaron procesos fuertes de regulación ascendente, a cargo de los gobiernos departamentales.

Este enlace aparece como una oportunidad para el conjunto de los actores y para el fortalecimiento de la política, pudiendo orientarse a dos objetivos inversos y complementarios:

- atenuar la fragmentación de regulaciones departamentales,
- y generar estándares de ordenamiento que recojan las experiencias departamentales para extenderlas a una escala regional o nacional.