

LA REGIONALIZACIÓN EN URUGUAY, UNA OPORTUNIDAD PARA LA MEJOR ARTICULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Cazorla, A.¹; Ramos, R.²; De los Ríos, I.³; Gallardo, R.²; Yagüe, J.L.^{3(P)}

¹Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.

²Equipo de Desarrollo Rural. Dpto. de Economía, Sociología y Política Agraria. Universidad de Córdoba.

³Unidad de Innovación y Desarrollo Rural Sostenible. Dpto. Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid.

Resumen

Con el objetivo de llevar adelante una eficiente política de desarrollo es interesante explorar la posibilidad de disponer de una Regionalización que sea útil para definir proyectos de inversión a un nivel más ajustado a la realidad de cada territorio.

Bajo esta premisa el Gobierno de la República de Uruguay intenta disminuir las disparidades entre el Interior del país y los Departamentos más activos. Con ello no pretende aplicar una estrategia de discriminación positiva que fomente círculos virtuosos en los territorios más atrasados.

Para ello se está explorando una metodología que considere de manera diferente los procesos ascendentes, orientados al objetivo Eficacia, de los descendentes, dirigidos a los objetivos Equidad y Sostenibilidad en la articulación de los proyectos de desarrollo.

Dos son la cuestiones a las que dar respuesta para definir una metodología de regionalización. En primer lugar, ¿cuántas etapas son necesarias en el proceso para alcanzar los objetivos de regionalización?, en segundo lugar, ¿qué recursos institucionales y financieros existen actualmente, y cómo se encuentran interconectados?. Una futura estrategia de descentralización y el tipo de proyectos que impulse dependerán de las respuestas a estas cuestiones.

Palabras clave: regionalización, desarrollo local, descentralización.

Abstract

Aiming to achieve an efficient development policy is interesting to have an useful regionalization to define investment projects, according to the actual territories.

According to above Government of the Republic of Uruguay is trying to reduce development differences among Departments. The objective is to apply a development strategy to help depressed areas.

A methodology that considers coordination of development projects it is being exploring in two different ways: bottom-up processes, oriented to efficacy, and top-down processes, oriented to equity and sustainability.

Two questions must be answered in order to define the regionalization methodology. First, which number of steps are necessary in the process to achieve the regionalization

objectives?. Second, what financial and institutional resources are already available, and how are they related to each other?. A decentralization strategy in the future and the projects that may be implemented depend on the answers to these questions.

Key words: regionalization, local development, decentralization.

Correspondencia:

Departamento de Proyectos y Planificación Rural.
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.
Universidad Politécnica de Madrid
Avda. Complutense, s/n.
Madrid 28040
Telf. (+34) 91 336 58 38.
E-mail: jlvague@ppr.etsia.upm.es

LA REGIONALIZACIÓN EN URUGUAY, UNA OPORTUNIDAD PARA LA MEJOR ARTICULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

1. LA REGIONALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO.

1.1 Regionalización y descentralización.

Alrededor del 95% de las democracias tienen ya gobiernos elegidos de nivel subnacional a los que están transfiriendo responsabilidades políticas, fiscales y administrativas (Freedom House, 1998). En general responde a la demanda ciudadana de mayor autonomía e influencia en las decisiones de sus gobiernos, lo que supone en última instancia la descentralización en mayor o menor medida del poder del Estado.

La descentralización no debe suponer un fin en sí misma, sino que por el contrario se configura como el medio para conseguir un fin. Por tanto es clave definir como punto de partida cuál es el objetivo último que impulsará el proceso. De este modo lo importante será si el proceso tiene éxito o fracasa. En el primer caso, la descentralización aumenta la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público. Si fracasa, pone en peligro la estabilidad económica y política e interrumpe o deteriora la prestación de servicios públicos (Banco Mundial, 2000).

Por tanto deberá ser implementado cuidadosamente, con un marcado carácter por etapas, y apoyándose en procesos paralelos de caracterización del territorio y sus pobladores, de aprendizaje de las instituciones, de ensayo de nuevas políticas, etc....

Errores anteriores apuntan a situaciones en las que los que toman las decisiones no siempre controlan totalmente el ritmo o la génesis del proceso de descentralización. También es frecuente que se exporten modelos de descentralización sin tener en cuenta las tradiciones políticas locales, el marco normativo, el contexto socioeconómico, etc.

Entre los objetivos de la descentralización puede estar el mantenimiento de la estabilidad política frente a presiones locales, la delegación de poderes para una mejor gestión, la respuesta a problemas étnicos, etc. En el caso que nos ocupa el objetivo es proporcionar un nuevo esquema institucional que favorezca y guíe el desarrollo diferencial de los territorios y potencie sus recursos endógenos.

En este contexto cobra sentido el estudio de las bases que permiten identificar y caracterizar las realidades regionales que sustenten el proceso de descentralización. Estas regiones supondrán un contrapeso al gobierno central, con lo cual es de grave importancia tratar aspectos tales como:

- Número de niveles de gobierno para lograr un equilibrio entre representación y costo (Banco Mundial, 2000).
- Marco para la transferencia y coparticipación en las responsabilidades, los recursos y proyectos según los objetivos (Donahue, 1997).
- Establecimiento de normas claras que permitan implementar el proceso de forma paulatina y guíen la negociación (de Figueiredo y Weingast, 1998).

Existe por tanto una enorme carga política que condiciona el estudio de una regionalización con vistas a apoyar los proyectos de desarrollo. El proceso político y de

gobierno es el proceso sobre el que descansa el desarrollo (Lasse, 1977), por ello no se concibe una propuesta regional sin que vaya aparejada a su utilidad como plataforma para la aplicación de políticas, por mucho que esté sustentada en ajustadas variables de estudio físicas, sociales, ambientales, económicas, etc y responda a la realidad de los territorios.

En este sentido la regionalización debe ser rigurosa en cuanto a la metodología pero práctica en cuanto a su aplicación. Atendiendo al primer aspecto conseguiremos una caracterización lo más exacta de las regiones existentes; atendiendo al segundo se pretende conseguir que aquéllas puedan ejercer su papel de forma operativa y organizada, convirtiéndose en plataforma para el impulso de proyectos que configuran una estrategia de desarrollo global (Gittinger, 1987).

Estos proyectos deben formar parte de un programa mayor como en el caso de la Unión Europea, donde la Política Regional, con el objetivo de la integración regional y de la mejora de las condiciones de vida rural, establece una serie de programas bien definidos (Cazorla, 1999).

2. URUGUAY: OPORTUNIDADES Y RETOS

El reconocimiento de la desigualdad en el desarrollo entre la capital y el interior ha llevado a que se hayan tomado en los últimos años una serie de medidas legislativas recogidas en la Reforma Constitucional (1996) y en el Presupuesto Nacional para el periodo 2001-2005, con el objetivo de corregir dicha desigualdad promocionando el desarrollo local.

En la Constitución de la República, sancionada en la reforma de 1996, en su artículo 50 se expresa que *"el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general"*.

Como ya anunció el Presidente de la República en su discurso Presidencial del 1º de marzo de 2000, el Gobierno debe incorporar *cambios para el perfeccionamiento de la relación institucional del gobierno central con las intendencias, sobre la base del principio de descentralización previsto en la Constitución de la República. Se trata de llegar a un acuerdo sobre el nivel y el destino de las transferencias de orden financiero que habrán de apoyar la acción municipal, así como sobre las reformas estructurales que permitirán a éstas una gestión más eficiente.*

Para llevar adelante estas reformas hacia una eficiente política de desarrollo se inició en el 2002 un proyecto, cofinanciado por la AECI y en el que interviene un equipo investigador de profesionales de la Universidad de Córdoba y la Universidad Politécnica de Madrid, que explorase la posibilidad de disponer de una regionalización útil para definir políticas de inversión a un nivel más ajustado a la realidad de cada una de los territorios.

Vinculado a él también figura el objetivo de conseguir una total transparencia y objetividad en la asignación de los fondos públicos a los territorios, y en este sentido también se vislumbra el propósito de instaurar una cultura de la planificación regional y procesos de "auditoría Gubernamental" para la formación de funcionarios públicos, con el objetivo de capacitarlos adecuadamente en sus tareas.

2.2 Situación de partida: homogeneidad territorial e instituciones.

Existe a priori una conciencia general de gran homogeneidad en cuanto al interior del país; sin embargo tras una primera fase de revisión de otras regionalizaciones realizadas, determinando los objetivos, criterios empleados para la regionalización y organismos que las han realizado, se encuentran disparidades regionales que afectan no sólo a los sectores productivos predominantes, si no también a particularidades ambientales y sociales. Esta diferenciación de los territorios puede ser fundamental para promover y consolidar una política de desarrollo equilibrada a partir de la iniciativa local, incorporando procesos de diversificación económica y productiva.

Resulta evidente que las políticas locales del desarrollo deberán tener en cuenta esta heterogeneidad para realizar un uso eficiente de los fondos de desarrollo a invertir. Además no pueden uniformizar las identidades locales y regionales, que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de todos los habitantes.

En el plano institucional, se ha encontrado que aún cuando los objetivos de la mayoría de las políticas del poder ejecutivo del gobierno de Uruguay no tengan un carácter directamente territorial, tras ellos se encuentra una serie de conceptos territoriales y de organismos, que pueden configurar los recursos iniciales sobre los que sustentar las propuestas de regionalización y descentralización. Entre ellos se pueden destacar tanto recursos institucionales como recursos financieros, coordinados o vinculados de alguna manera a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tal y como se refleja en la figura 1.

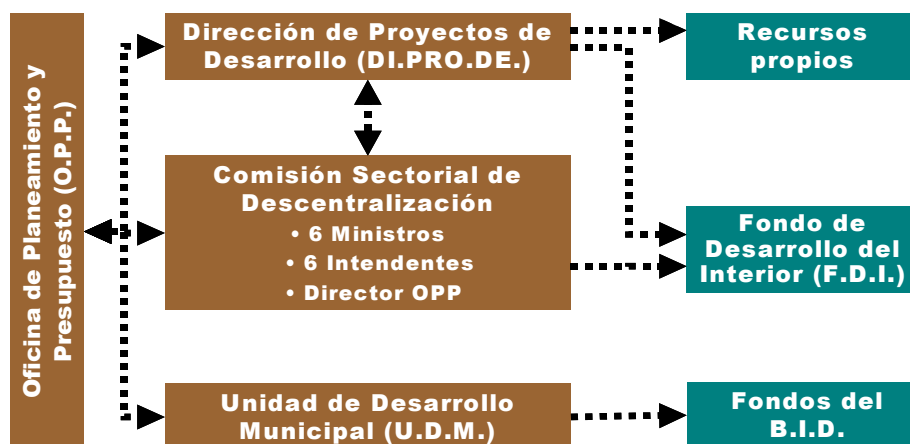


Fig. 1. Recursos institucionales actuales para la coordinación de políticas de desarrollo territorial en Uruguay. Fuente: AECI-OPP Uruguay.

Encontramos por tanto tres elementos de partida fundamentales para guiar el proceso: una diversidad territorial que puede llegar a configurar conglomerados regionales, un núcleo de instituciones y organismos a partir del cual articular el proceso, y finalmente ciertos recursos financieros de partida para apoyar políticas y proyectos de desarrollo en la línea del trabajo.

3. PROPUESTA METODOLÓGICA

Los resultados del primer proceso participativo llevado a cabo con representantes del Gobierno de Uruguay han aportado las primeras claves para abordar la propuesta metodológica presentada. Entre ellas ha resultado fundamental el definir unas bases

conceptuales de partida que ayuden a comprender el alcance que puede tener el proceso de regionalización.

A partir de ellas se esboza un proceso por etapas superpuestas, definiendo a grandes rasgos los principales objetivos a conseguir y los aspectos técnicos a desarrollar. Se sientan así los cimientos para una primera propuesta técnica que permita iniciar el proceso de diálogo político.

3.1 Bases para una planificación del desarrollo regional.

En la implementación de la estrategia territorial existen dos modelos complementarios de planificación:

- **Planificación desde arriba:** con modelos basados en una planificación operacional en donde los planificadores del Gobierno Central aplican criterios técnicos a las áreas problemáticas específicas.
- **Planificación desde abajo:** contando con la participación de los agentes económicos y sociales y los Gobiernos Locales (Departamentos) pueden surgir otros procesos de planificación en regiones homogéneas.

Por otro lado encontramos el concepto de *sostenibilidad* del territorio, que impregna a los dos modelos anteriores, y que implica tres aspectos del desarrollo ligados entre sí de forma integrada: un crecimiento económico que favorezca el progreso social y respete el medio ambiente; una política social que estimule la economía; y una política ambiental que sea a la vez eficaz y económica.

También se parte de dos objetivos generales que son complementarios e indisolubles en el desarrollo:

- **Objetivo equidad:** está relacionado con la corrección de los desequilibrios en lo que a la dotación de recursos previos se refiere (infraestructuras y equipamientos fundamentalmente).
- **Objetivo eficiencia:** hace referencia al mantenimiento e incremento de la competitividad de las capacidades endógenas.

Habría que añadir aquí también la *sostenibilidad* como objetivo, que mide la capacidad de los efectos de perdurar en el medio o largo plazo. Los proyectos son insostenibles si son incapaces de generar sus propios recursos o si van acompañados de efectos ambientales negativos y por ello surgen bloqueos o rechazos. Esto requiere la necesidad de considerar la base ecológica en la planificación.

3.1.A. Planificación desde arriba: objetivo equidad

La planificación desde arriba supone una elección racional en la cual se fijan y se adoptan un cuadro macroeconómico definido para el futuro de las regiones. Esta planificación desde arriba, tiene su fundamento en la toma de decisiones sobre un problema, una necesidad o una oportunidad por parte del poder político antes de que éste suceda en el tiempo. El modelo responde a un proceso de decisión sobre criterios técnicos y objetivos sometidos a análisis político.

El fracaso de tomar decisiones basadas exclusivamente en los modelos de planificación “desde arriba” se debe al desconocimiento de los recursos de que las regiones disponen

y a la falta de proyectos derivada de ese desconocimiento de la realidad social. Numerosos autores han puesto de manifiesto la crisis del modelo de planificación “desde arriba” en Proyectos de Desarrollo (Friedmann, 1991; Cazorla, 1995). Las mayores críticas al modelo provienen de que los criterios y objetivos que dan lugar a los proyectos no se encuentran participados por los propios actores, agentes beneficiarios de las acciones.

Sin embargo una de las paradojas es que el promover desarrollo de abajo a arriba a veces implica esfuerzos de arriba abajo (Uphoff, 1995). Por ello puede ser un primer paso definir las regiones más necesitadas y abordar desde la Administración Pública el objetivo de equidad territorial y social y la mejora de la competitividad global del sistema (Ramos, 1997).

3.1.B. Planificación desde abajo: objetivo eficiencia

Un desarrollo eficaz debe ser participativo (Ackoff, 1984). Los estudios de campo detallados a nivel microeconómico y la participación de los agentes locales permiten la identificación de proyectos locales región por región.

Estos procesos locales generan un aprendizaje social entre los diferentes actores, fomentando un diálogo y análisis conjunto de la realidad y los valores que inspiran y dirigen a las acciones y los proyectos. La planificación de esta manera es participada y tiene una doble dirección (Friedmann, 1993; 2002): partiendo de las propuestas de los agentes beneficiarios se elaboran criterios para la toma de decisión política, y, de otro lado, refleja sus propios criterios conforme al programa u objetivos que tienen en el horizonte.

Dado que se trata de agentes sociales con objetivos y criterios diferentes las estrategias a adoptar serán también diferentes. Por ello es imprescindible acudir a procesos de planificación y regionalización que surjan desde la base de los territorios.

3.1.C. Coordinación y cooperación

Las instancias político-administrativas de Uruguay deben tener en cuenta desde el principio las diferentes opciones regionales y las posibles superposiciones con el fin de definir las prioridades adecuadas y estrategias sostenibles. Esto requerirá adoptar nuevas modalidades de cooperación y coordinación para la aplicación de las inversiones en las regiones, en estrecha cooperación con las autoridades competentes (cooperación horizontal) y entre las políticas a escala nacional, transnacional, regional y local (cooperación vertical).

La cooperación, como así se ha demostrado en Europa, es la clave de una política integrada de desarrollo territorial y supone un valor añadido con relación a la aplicación de las diferentes políticas sectoriales de manera aislada.

Los nuevos modelos de planificación regional en la UE tratan de abordar los 3 objetivos anteriores mediante procesos participativos que generan una combinación adecuada de acciones horizontales (desarrollo de la capacidad emprendedora, difusión de la innovación, capital humano, información) con acciones verticales (desarrollo de sectores y actividades estratégicas) y el apoyo a la formación de redes territoriales.

3.2 Propuesta metodológica y etapas del proceso de regionalización.

El trabajo de regionalización como instrumento de desarrollo incorporando de forma simultánea los tres grandes objetivos citados en el apartado anterior en toda su profundidad supone un proceso lento que debe ser implementado con cuidado y de forma paulatina con un marcado carácter por etapas, de tal modo que las estructuras sociopolíticas y económicas puedan adaptarse en un proceso de aprendizaje “institucional”. Las pautas aquí presentadas son fruto del primer proceso participativo realizado.

Los pasos metodológicos que marcan el trabajo a realizar en cada una de las dos etapas propuestas son los siguientes:

- a) Definición de la finalidad y de los objetivos que se pretenden.
- b) Selección y definición de criterios para la regionalización
- c) Determinación de la unidad de análisis territorial.
- d) Aplicación de los criterios a las regiones.
- e) Establecimiento de bases para la definición de estrategias de desarrollo regional.

El diferente alcance que tiene cada una de estas etapas de regionalización les confiere un plazo temporal diferente para su implementación, pero el proceso en su globalidad no es lineal y pueden superponerse avances simultáneos.

3.2.1 Primera etapa de regionalización

Se ha determinado la necesidad de afrontar una regionalización inicial de grandes manchas, que pudiese ser efectuada bajo una serie de premisas que faciliten las labores de definición, negociación y consenso, requeridas a todos los niveles, tanto institucionales y políticos. Las premisas constatadas conducen a que esta regionalización inicial:

- Se dirija hacia el objetivo de equidad, orientada sobre todo a las infraestructuras y equipamientos.
- Abarque a la totalidad de los departamentos, pero discriminando de forma positiva a las áreas más desfavorecidas.
- Sea diseñada con un criterio claro, sencillo y fácil de asumir por las instituciones y organismos implicados.
- Cuente con la disponibilidad de fondos concretos para la articulación de estrategias de desarrollo asociadas a ella.
- Defina regiones fijas pero con una duración temporal limitada, que permita realizar reajustes después de un primer período de aplicación.

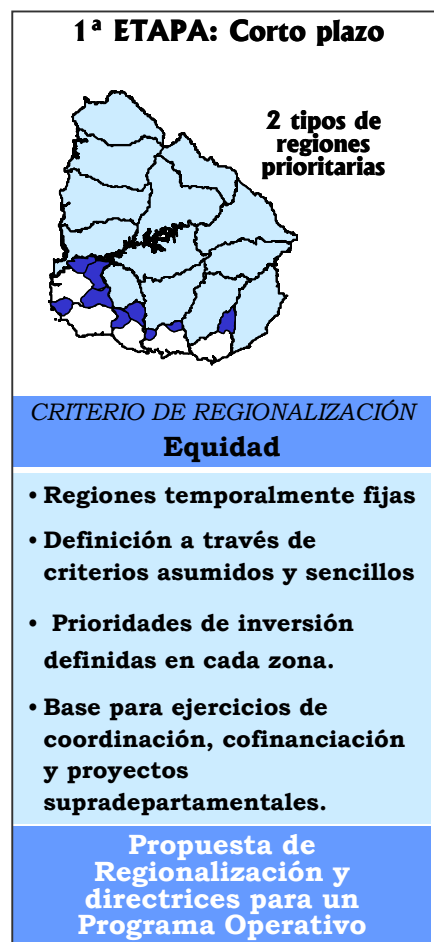


Fig. 3. Criterios y objetivos para la 1ª etapa de regionalización del Uruguay.

Fuente: AECI-OPP Uruguay

El modelo de regionalización territorial que en estas grandes líneas puede servir de referencia es el que la Unión Europea viene trabajando como base para la aplicación de los programas de sus fondos estructurales. En este sentido una regionalización en esta primera etapa puede suponer el soporte para ejercitar modalidades de coordinación institucional, cooperación y cofinanciación con los territorios (Intendencias e iniciativa privada), y en general impulsar de forma sistematizada una política de desarrollo territorial.

Los proyectos y actuaciones que tradicionalmente se encuadrarían en esta etapa serían los relativos a infraestructuras y equipamientos, pero también otros como los relativos al reforzamiento del sistema I+D+I.

3.2.2 Segunda etapa de regionalización

De mucho mayor calado social y por lo tanto de mayor duración, supondría iniciar un debate que abordase la cuestión de fomentar los procesos de desarrollo local basados en la participación.

Para ello es necesario identificar áreas en la que los ciudadanos encuentren una identidad, un sentido de pertenencia y de seguridad. Así, parecería conveniente diferenciar espacios homogéneos que permitan alcanzar consenso acerca de los ejes estratégicos de actuación. En este caso, la homogeneidad debe vincularse fundamentalmente a la *identidad territorial* y al *sentido de pertenencia*. El criterio vinculado a la identidad territorial puede variar de unos casos a otros, pudiendo relacionarse con aspectos relacionado con el medio social-histórico, con el medio físico, o con el medio funcional económico. El consenso político surgido del debate a partir de los criterios mencionados debe posibilitar la solución que finalmente se adopte.

A través del estudio de todas las variables y de la negociación política se pueden definir una serie de regiones de carácter flexible, que sirvan para profundizar en el desarrollo de la iniciativa local, facilitando la adopción de procesos participativos de abajo hacia arriba. Las características fundamentales de esta segunda etapa serían:

- Abordaría los objetivos de eficiencia y sostenibilidad en los términos más arriba indicados.
- Definiría para ello regiones por su homogeneidad física, social-histórica y económica-funcional.
- Inicialmente regiones flexibles por cuanto no están sometidas a ninguna figura legal ni administración común, si no que servirían para una orientación general de las inversiones y la iniciativa local.



Fig. 3. Criterios y objetivos para la 2ª etapa de regionalización del Uruguay.
Fuente: AECE-OPP Uruguay.

- Pueden superponerse diversas propuestas de regionalización en función del enfoque (productivo, ambientalista, social, ...), y por tanto sus límites podrían no ajustarse estrictamente a los departamentales.

Esta segunda etapa permitiría profundizar en el concepto de región superando los límites actuales, y estableciendo los cimientos de una organización y “sentir regional”. Las regiones que se configuren en esta segunda etapa permitirían la experimentación de programas piloto de desarrollo en determinados territorios.

A partir de este punto los siguientes pasos en el proceso serán a largo plazo dependiendo de la consolidación real de conglomerados regionales y la articulación de políticas anexas que favorezcan su dinamismo y desarrollo, sentando la base para avanzar en una política de transferencias que contribuya a una posible descentralización política y administrativa del país.

REFERENCIAS

- Ackoff, R. “On the nature of development and planning” en *People Centered Development*. David Korten y Rudi Klaus. West Hartford. Kumarian Press. Conneticut, 1984.
- AECI-OPP. *Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local. Primer informe de Avances*. Sin publicar. 2003.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*. Mundi-Prensa. Madrid, 2000.
- Cazorla, A. “La planificación y el planificador en el medio rural europeo: relevancia para América Latina” en *Planificación e Ingeniería: nuevas tendencias*. Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, 1995.
- de Figueiredo, J. y Weingast, B. *Self-Enforcing Federalism: Solving the Two Fundamental Dilemmas*. Department of Political Science, Stanford University. Stanford, California, 1998.
- Donahue, J.D. “Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America’s Devolution Debate”. *Journal of Public Economics* 11.1997. pp.73-82.
- Freedom House. *Freedom in the World: the Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Nueva York, 1998.
- Friedmann, J. *Planificación en el Ámbito Público*. Madrid: INAP. Traducción de: *Planning in Public Domain*. Princeton University Press. 1991.
- Friedmann, J. “Toward a Non Euclidian Mode of Planning”. *Journal of the American Planning Association*, Autumn, 1993.
- Gittinger, J. *Análisis Económico de Proyectos Agrícolas*. Banco Mundial, Washington, 1987.
- Lassey, W. *Planning in Rural Environments*. Mc. Graw Hill Test. New York, 1977.
- Quintana, J., Cazorla, A., Merino, J. *Desarrollo Rural en la Unión Europea: Modelos de Participación Social*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1999.
- Ramos, E. “Oportunidades y retos del desarrollo rural” en *El Ingeniero Agrónomo en el Contexto de la Nueva Política de Desarrollo Rural*. coord.. De los Ríos, I. Fundación Premio Arce. Madrid, 1997.
- Uphoff, N. “Adaptar los proyectos a la gente”, en *Primero la Gente: Variables Sociológicas en el Desarrollo Rural*. Michel Cernea. Banco Mundial y Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1995.