

La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel. Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano

The fable of the three brothers and the multi-level territorial development complexity. Considerations on the Uruguayan case in the Latin American context

Altaír Jesica Magri*

Adrián Rodríguez Miranda **

* Doctora en Ciencias Sociales. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política (FCS), cocoordinadora del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Territoriales del Espacio Interdisciplinario Universidad de la República, Uruguay. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores (ANII).
✉ altair.magri@cienciasociales.edu.uy

** Doctor en Desarrollo Económico e Integración. Docente e investigador del Instituto de Economía (FCEA) y cocoordinador del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Territoriales del Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República, Uruguay. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (ANII).
✉ adrianrodriguezuy@gmail.com

Resumen

El objetivo es reflexionar sobre el caso uruguayo, pero en el contexto latinoamericano, acerca de la nueva dimensión del concepto de *territorialización* del aparato estatal que se ha venido produciendo en la última década. Se presenta un panorama del estado actual en América Latina sobre las tensiones que se observan entre las visiones descentralizadoras y las recentralizadoras, en el marco de un creciente desafío de compatibilizar tres dimensiones de acción política institucional para promover el desarrollo territorial: la nacional, la subnacional y la regional-internacional. El artículo recurre a *La fábula de los tres hermanos* (canción de Silvio Rodríguez) con la intención de evidenciar la necesidad de una adecuada gobernanza multinivel para la construcción de un proyecto integral de desarrollo.

Palabras clave: gobernanza multinivel, desarrollo regional, desarrollo económico y social, descentralización, América Latina.

RECIBIDO: [29.3.2017]

ACEPTADO: [25.5.2017]

Abstract

Considering the new territorial dimension that public policies have acquired during the last decade, the aim

is to reflect on the Uruguayan case, within the Latin American context. The current status of the observed tensions between visions in favor of decentralization and others in favor of the re-centralization in Latin America is presented, framed by an increasing challenge of reconciling three dimensions of institutional political action to promote territorial development: national, sub national and regional-international. Resorting to *The Fable of the Three Brothers* (a song by Silvio Rodríguez) the article highlights the need for an adequate multi-level governance to build an integral development project.

Key words: multi-level governance, regional development, economic and social development, decentralization, Latin America.

Introducción

La última década ha traído al debate y a la actividad gubernamental una nueva dimensión del concepto de *territorialización* del aparato estatal. La pregunta es si se está en un proceso que cambia las conceptualizaciones e inercias de décadas anteriores o en un proceso de ajustes que, con matices, reproduce nuevamente esta perspectiva. ¿Cómo se piensa la actividad económica en el territorio nacional? ¿Qué rol cumplen en esta perspectiva los gobiernos nacionales, subnacionales, los actores civiles? ¿Cómo intervienen en una región que muestra señales de integración latinoamericana a través de nuevos organismos de colaboración?¹ El artículo trata la dinámica relacional que supone estar realmente integrado en perspectiva nacional y continental, y analiza cuáles son los dilemas de los diferentes niveles de decisión política cuando el asunto del desarrollo económico y social se toma a través de articulaciones políticas que involucran lo local, lo nacional y la integración regional entre países.

Desde el período que comienza en 2005, el Estado central y el Gobierno nacional uruguayos comenzaron a recobrar espacios para la política y las políticas en un proceso bifurcado entre la promoción de la descentralización territorial y una activa política de promoción económica que involucra la explotación de variados recursos presentes en el territorio. La llegada de la izquierda a la conducción estatal revirtió la visión liberal contractiva predominante sobre la conducción del proceso de desarrollo económico y social nacional, apostado a una fuerte presencia del Estado en el territorio a través de la promoción y el control de inversiones productivas, al proceso de descentralización municipal y ordenamiento territorial y a la integración latinoamericana.

El caso uruguayo es particular, porque es el país de América Latina que más tarde comenzó su proceso de descentralización municipal, en el año 2010. Por tanto, la tensión

1 UNASUR, ALBA, Acuerdos del Pacífico, entre otros emergentes en la última década.

descentralización-recentralización que se observa hoy en varios países de la región, también se percibe en Uruguay pero desde un punto de partida diferente, ya que en este país el proceso de descentralización local y departamental no alcanza los grados que tiene en otros países del continente. El debate gira en torno a si se debe (o no) avanzar, y cómo. Los discursos de los tres sucesivos gobiernos de izquierda indican una profundización de la descentralización desde una perspectiva que prolonga y acentúa de determinadas formas el poder central en el espacio nacional. Esto es manifiesto en los hechos, por la parquedad de las normas y las políticas que desde el centro *bajan* al territorio en materia de inversión, crecimiento y desarrollo, así como por los escasos recursos en competencias y capacidades. El hecho de haber estado en la cola del proceso descentralizador en el continente le permite a Uruguay mirarse en ese espejo para considerar el camino ya transitado por otros países latinoamericanos a la hora de construir y debatir sobre su propio camino a transitar en las décadas que vienen.

Primero se presenta un panorama y una interpretación sobre el estado latinoamericano actual en las tensiones que se observan entre las visiones descentralizadoras y las recentralizadoras, y cómo se pueden analizar en el marco desafiante de compatibilizar tres niveles o escalas de acción política institucional —la nacional, la subnacional y la regional-internacional— para contribuir en forma efectiva al desarrollo económico y social de nuestros países. *La fábula de los tres hermanos* (canción de Silvio Rodríguez) trata de evidenciar la necesidad de una adecuada articulación multinivel para la construcción del proyecto de desarrollo. Se examinan el caso uruguayo y sus particularidades a la luz del contexto latinoamericano. Se discute sobre los cambios en la última década en términos de incorporación de la dimensión territorial en las políticas públicas y se analiza si los posibles escenarios que se configuran tienen capacidad de generar una matriz política integrada en función de un proyecto económico y social de desarrollo o si, al contrario, pueden generar múltiples conflictos entre intereses locales, nacionales y regionales-internacionales al trazar caminos paralelos o encontrados. Finalmente se dejan planteados algunos de los desafíos más importantes para Uruguay y América Latina.

El territorio desde la perspectiva de una fábula

La referencia a la canción de Silvio Rodríguez *La fábula de los tres hermanos*² sirve para considerar en qué plano hay que poner las expectativas para encaminarse en la senda

2 Fábula de los tres hermanos (canción): «De tres hermanos el más grande se fue / por la vereda a descubrir y a fundar, / y para nunca equivocarse o errar / iba despierto y bien atento a cuanto iba a pisar. // De tanto en esta posición caminar / ya nunca el cuello se le enderezó / y anduvo esclavo ya de la precaución, / y se hizo viejo queriendo ir lejos con su corta visión. // Ojo que no mira más allá no ayuda al pie. / Oyeme esto

del desarrollo integral cuando los diferentes niveles tienen distintos alcances e intereses que dan forma y contenido a las miradas sobre esta meta. De esta forma se analizan las tensiones inherentes a los cambios que presenta el territorio visto en su carácter multi-dimensional frente a modelos acotados a la visión de desarrollo, y se reflexiona sobre las implicaciones para el plano subnacional y nacional y la perspectiva de rol de ambos planos en las agendas internacionales y de integración regional.

En este marco hipotetizamos que: a) el plano local tiene mirada *corta* (el *estar*) porque se lo ha concebido como un recorte autorreferido desde el momento en que se lo descentralizó y sus competencias legales tienen el límite jurídico establecido; b) el plano regional (internacional) apunta a la distancia (el horizonte de largo plazo, el *ir*) sin tener en cuenta todas las realidades y dinámicas que se desarrollan en el mediano y corto plazo de los Estados nacionales y sus complejas realidades en el plano subnacional, que necesariamente inciden en la trayectoria y la estrategia de desarrollo del país; c) el plano nacional desvía su mirada entre el *estar* y el *ir*, tratando de compaginar las asimetrías internas con su posicionamiento estratégico y sistémico en un mundo complejo. Estas diferentes perspectivas se manifiestan en tensiones, acuerdos y desacuerdos entre los diferentes niveles que deben generar una nueva representación como sujetos y como partes de un sistema.

El plano subnacional en la perspectiva del estar

La cuestión de trascender las inercias históricas de dependencia centralista llevó algunas décadas de ensayos y prácticas no siempre exitosos, pero la descentralización se consolidó como modelo en América Latina y, aun en la incapacidad para manejarla, generó un imaginario de autonomías y autoridades locales múltiples y diferenciadas. Las políticas territoriales son autorreferidas —se repetía una y otra vez en los textos— porque solo incumben al subsistema local, al que infunden fortaleza para superar sus propias tensiones y para negociar con el entorno. El mirar en corto llevó a dar importancia a los defectos, tales como los personalismos, los falsos liderazgos y la aquiescencia en una relación central-local abonada con transferencias del Estado central que desprecupaban a los gobernantes y gobernados de revitalizar los propios recursos locales. También la creencia, bastante

y dime, dime lo que piensas tú. // De tres hermanos el del medio se fue / por la vereda a descubrir y a fundar, / y para nunca equivocarse o errar / iba despierto y bien atento al horizonte igual. // Pero este chico listo no podía ver / la piedra, el hoyo que vencía a su pie, / y revolcado siempre se la pasó / y se hizo viejo queriendo ir lejos, adonde no llegó. // Ojo que no mira más acá tampoco fue. / Óyeme esto y dime, dime lo que piensas tú. // De tres hermanos el pequeño partió / por la vereda a descubrir y a fundar. / Y para nunca equivocarse o errar, / una pupila llevaba arriba y la otra en el andar. // Y caminó vereda adentro el que más, / ojo en camino y ojo en lo por venir. / Y cuando vino el tiempo de resumir / ya su mirada estaba extraviada entre el estar y el ir. // Ojo puesto en todo ya ni sabe lo que ve. / Óyeme esto y dime, dime lo que piensas tú» (Silvio Rodríguez).

difundida entre técnicos y políticos, de competir en el mercado global por radicación de inversiones llevó a buena parte de los gobernantes locales a esmerarse en materia de promoción, regulación e inversión en varios campos, como forma de ser atractivos (se exigía crear la *marca ciudad*). *Estar bien parado* y concentrado en el plano local fue una directiva impulsada por la cooperación internacional y por los gobiernos nacionales que impulsaban la descentralización territorial como forma de descongestionar la crisis de gobernabilidad. Varios autores (Finot, 1999; Carrión, 2001; Magri, 2003; Rosales y Carmona, 2008; entre otros) han analizado las limitaciones intrínsecas que los procesos de descentralización política conllevaron en materia de desigualdades entre derechos y responsabilidades en la transferencia de poder al plano local. Una limitación estrechamente ligada a la anterior muestra que, aun con procesos de descentralización política y económica, el peso de las decisiones importantes casi siempre involucra al Estado central, porque existen normas que limitan y sujetan la operativa local con directrices nacionales, construyendo las agendas políticas en el plano territorial. Por lo tanto, a las instituciones subnacionales se les exigió ser sujetos de su destino, pero en el marco de una orientación centralista.

Otra limitación se expresa en que los gobernantes de los niveles subnacionales cuentan con un pobre capital institucional en materia de competencias, lo que va en contra de su vasto capital local de liderazgo político partidario (Magri, 2003). Es un dúo mal avenido para las posibilidades de ejercer gobernabilidad y gobernanza local, pero que se desarrolla en la medida en que el capital político es funcional a los intereses de los partidos centrales de cada país,³ a los cuales les conviene tener líderes de peso para extender territorialmente su influencia, particularmente en vistas de las instancias de competencia electoral.

Actualmente, la preocupación del plano subnacional parece estar concentrada en tratar de mantener y desenvolver los rangos de autonomía y autoridad que con éxito o con frustraciones han logrado, en procesos que involucran recursos vitales para su existencia (en especial inversiones y transferencias estatales). Comenzando a participar en marcos nacionales y regionales-internacionales, deben poner a prueba su propio espacio de poder, porque, por un lado, representan y apuntalan al Estado nación que les da forma y contenido y, por otro, necesitan sostener su propio reducto de poder.

El plano regional (internacional): la perspectiva del *ir*

Los países latinoamericanos en el comienzo del nuevo siglo comenzaron a fortalecer y profundizar tendencias comunes frente a los movimientos de orden global (político y económico). Se relativizó el poder de organizaciones hemisféricas como la Organización de los

3 Hay que recordar que en América Latina la mayoría de los países tienen sistemas de partidos nacionales. Salvo escasas excepciones, no cuentan con partidos de nivel subnacional.

Estados Americanos (OEA) y se crearon nuevas organizaciones como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Estos movimientos responden a posturas contrahegemónicas, con la urdimbre de alianzas cooperativas entre naciones, donde algunas comenzaban a transitar cambios de hegemonía de poder interno, desactivando la influencia de élites tradicionales y empoderando otros segmentos sociales hasta ese momento relegados.

En el caso de los países andinos, Bolivia y Ecuador, y en el Caribe, Venezuela, los cambios en las relaciones de poder generaron una revitalización internacional de estas naciones. El cambio de hegemonía en el poder reflató algunos aspectos del escenario *latinoamericanista* de los años sesenta. En los casos de Brasil, Uruguay, Chile y Argentina, si bien los cambios no fueron tan profundos, igualmente caló con fuerza la idea de la cooperación regional como instrumento de despegue nacional, introduciéndose en los modelos de desarrollo nacionales. En el Cono Sur, de la idea de un mercado común (MERCOSUR) consagrado por gobiernos de impronta ideológica neoliberal, se avanzó hacia una postura de integración más amplia temáticamente y sobre todo más política, como la UNASUR. Esta se propone:

Construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe. Contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes; principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; Autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. (Tratado constitutivo UNASUR, 2011, p. 1)

La orientación detrás de este pujo regionalista de cuño latinoamericanista es *ir* más allá de las tendencias predominantes desde el siglo XX, pasando a primer plano una relación positiva y políticamente efectiva entre países de la región. Se trata de tejer una colaboración entre naciones hermanadas por un pasado y un presente bastante común, aunque no siempre bien avenido, permeado por orientaciones políticas de coyuntura y con trayectos de desarrollo diferenciados.

De esta forma, la UNASUR surge como alternativa que desafía a la OEA, al MERCOSUR y a otras más relacionadas con el orden mundial de los países desarrollados (acuerdos de libre comercio bilateral y multilateral con países de la OCDE y con la UE). Creada en 2011, se propone profundizar en estrategias de coparticipación para elaborar una inserción de bloque regional eficaz en procesos de globalización y transnacionalización, a la vez que fortalecer la postura de cada país miembro. Estas tendencias tienen incidencia en las agendas regionales de América Latina.

De esta forma, los organismos COSIPLAN e IRSA⁴ apuntan a generar la infraestructura necesaria para interconectar el continente en función del tránsito de recursos y bienes, al servicio de un proyecto de desarrollo para todo el continente. Para que este proyecto *latinoamericano* funcione se necesitan actores nacionales fuertes, con capacidad de generar gobernabilidad y gobernanza y que operen en consonancia con los fundamentos democráticos del Estado nación. Lo que se observa es que la trayectoria de estas uniones y acuerdos regionales es incipiente; traza ejes de actividad a través de acuerdos normativos y agendas de trabajo de interconexión continental, con avances menores de lo que se esperaba.

Por otro lado, así como las estrategias regionales en el continente necesitan Estados fuertes para ir hacia adelante, también necesitan gobiernos subnacionales capacitados para operar con comodidad frente a los cambios que suponen en el flujo de transacciones entre los diferentes países. Al transformarse (o intentar transformar) la infraestructura y la movilidad de factores productivos, con los cambios sociales que esto implica, se necesitan nuevas lógicas en los espacios locales (*ciudades gobernadas*, al decir de Rhi Sausi y Oddone, 2008), cuyas instituciones públicas se alineen coordinadamente a los movimientos concertados.

Pero emprendimientos regionales de construcción de carreteras, infraestructuras para la generación de energía y proyectos productivos ya han generado tensiones en el plano local. Por ejemplo, en los países andinos, la construcción de infraestructura en la selva amazónica con vistas a unir los océanos Atlántico y Pacífico por compañías chinas,⁵ o la prospección petrolera y minera, constituyeron frentes de conflicto entre los gobiernos nacionales y locales centrados en la transformación ambiental y productiva que afectaba a las comunidades.⁶ Paralelamente, se sigue mostrando también la competencia entre países, donde, más allá de los acuerdos, la política va dejando en el día a día señales de ciertas tensiones que ocasionan no solo una relación asimétrica, sino vacíos de comunicación, cooperación e interdependencia.

4 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) son estructuras regionales de discusión política y estratégica, según dicen sus propios estatutos, en las que se articulan programas de implementación de la integración mediante cooperación en infraestructura vial, pluvial, conexión energética, telecomunicaciones, etc., a fin de sostener un modelo exportador de materias primas y elaboradas. A los efectos se constituyeron ejes de integración y desarrollo definidos como «franjas multinacionales de territorio donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales».

5 Por ejemplo, la carretera entre el Brasil atlántico y la costa del Pacífico del Perú genera menores costos al comercio (en particular desde China y Asia) y evita pasar por otras vías tradicionales y conflictivas.

6 Por ejemplo, conflictos con comunidades del sur chileno y en Neuquén en Argentina, o las comunidades indígenas y movimientos sociales que entran en conflicto con las operaciones petroleras en Ecuador.

El plano nacional: entre el *estar* y el *ir*

Las agendas gubernamentales para el desarrollo de las naciones latinoamericanas en la última década tienen varias facetas. En este sentido, los gobiernos han hecho hincapié en la necesaria relación entre el crecimiento económico y el desarrollo social y la sostenibilidad de los procesos. Conciernen en aspectos como diversificar la matriz productiva (incluso, en algunos casos, promoviendo el llamado *cambio estructural*), que apunta a la inversión en equipamiento de infraestructura y tecnología, escalar hacia actividades productivas más complejas y mejorar las capacidades históricas de inserción competitiva en materia de producción y exportación de materias primas potenciando rubros con mayor valor agregado, donde los criterios de cohesión y equidad social se manifiestan en grados sustantivos.

Diversos autores (Boschi y Gaitán, 2009; Jessop, 2008; Garretón, 2012; Thwaites, 2012; Narbono, 2012; Vilas, 2005; entre otros) tratan el rumbo latinoamericano en materia de desarrollo, analizando la visión sistémica que adoptaron gobiernos alineados hacia la izquierda en los sucesivos períodos. A manera de ejemplo, Vilas (2005) analiza que estos gobiernos de izquierda plantean «[...] la dimensión nacional de la problemática como punto de partida para alcanzar una inserción más satisfactoria en lo global; practican un enfoque más balanceado entre esta y aquel, con lo regional actuado como bisagra» (Vilas, 2005, p. 95). Boschi y Gaitán (2009) consideran que las agendas políticas comienzan a estar provistas de instrumental en el que la mirada del desarrollo reconsidera el espacio nacional en todo su potencial como forma de resolver las tensiones de inserción en el contexto supranacional: «[...] el desarrollo como un proceso endógeno, de carácter social, económico y político, que se da dentro de los Estados nacionales en permanente puja de poder con otros Estados, regiones y organismos multilaterales, lo que genera una tensión permanente y de difícil resolución» (Boschi y Gaitán, 2009, p. 34).

En este sentido de endogenidad se observa cómo los gobiernos nacionales comienzan a replantear la coparticipación del plano subnacional en los modelos de desarrollo. El instrumento legal de la descentralización temprana, en principio alineada a posturas liberales promotoras de reformas guiadas más por la búsqueda de la eficiencia (Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Bolivia), dejó paso a otras tendencias que promovían la descentralización como instrumento para la profundización democrática, en las que el componente social cobró peso sustantivo a través de mecanismos participativos como la elección directa, la participación en política pública, controles y algunos procedimientos de autogestión (Boisier, 2002; Coraggio, 1991; Montecinos, 2009; entre otros). Otros mecanismos, como la coparticipación de los recursos e inversiones y el ordenamiento territorial, han producido resultados disímiles y son precisamente los que ahora postulan otra mirada de los gobiernos centrales, en la que el territorio subnacional debe abandonar la tradicional estrategia del *localismo* autorreferido y excluyente y comenzar a integrarse con los otros niveles: el regional nacional y el regional internacional.

Los gobiernos nacionales de nuestro continente están respondiendo a las muestras de interés externas respecto a recursos ubicados en el territorio y muchas veces bajo control subnacional, pero al contrario del pasado reciente, cuando se le exigió a lo local responder por cuenta propia dentro de una lógica de mínima intervención estatal, ahora los gobiernos nacionales explicitan su interés en retomar el control, en especial en materia de inversión productiva. Las inversiones que han recalado en Latinoamérica son vistas desde la centralidad con expectativa por el volumen de dinero que movilizan y con preocupación por el control de esos procesos, y se debate si las decisiones al respecto deben ser compartidas con los gobiernos subnacionales, que alineados o en cohabitación política defenderán de hecho sus intereses apoyados en los espacios de poder concedidos por la descentralización (Sabaini y Jiménez, 2011; Mascareño, 2007; Rosales, 2012; Cravacuore, 2014).

En este nuevo contexto, los gobiernos centrales tratan de reelaborar el espacio nacional con ajustes en la institucionalidad interna. Por un lado, recuperan los vacíos atados a procesos de desnacionalización y privatizaciones acaecidos en la etapa liberal de los ochenta y noventa⁷ y, por otro, tratan de robustecer los procesos políticos para la garantía democrática, reforzando el rol político del Estado con nuevas perspectivas hacia el plano subnacional.

En el plano del desarrollo económico y a escala central, comienzan a legislar en temas que favorecen la promoción de la producción intensiva (alimentos) y extractiva (megaemprendimientos en infraestructura vinculados a energía y minería) y la inversión en tecnología, cuestión que implica agregar con nuevas pautas a actores e instituciones del escenario subnacional, considerando cambios políticos y sociales, provocados por los procesos de deslocalización del poder y por los propios y dinámicos cambios sociales.

A la vez, el rol de las naciones desde una perspectiva regional obliga a pensar en una amalgama sólida del territorio nación en términos políticos, porque más allá de la cooperación entre países existen, naturalmente, intereses encontrados a los cuales hacer frente en un contexto continental de por sí asimétrico en recursos y poder. En este sentido, los gobiernos nacionales con vieja mentalidad centralista y displicente acerca de la capacidad de los gobiernos subnacionales comienzan a descubrir que las localidades y sus gobiernos han tejido lazos sólidos con similares de otros países (por ejemplo, hermanando ciudades en regiones transfronterizas) en temas de interés común.

Estos temas se pueden vincular a factores de movilidad de productos y tránsito de personas, identidades culturales compartidas o problemas similares que permiten el aprendizaje a través del intercambio y la cooperación aplicados a la resolución de esos desafíos comunes. Incluso se conforman «regiones virtuales» (Boisier, 1999) basadas en acuerdos importantes, emprendimientos de desarrollo local binacional y trinacional. Este plano de relación muchas veces *ad hoc* entre niveles locales de distintos países actúa como

7 Por ejemplo, Argentina, Bolivia y Ecuador, en particular, con el control del petróleo y minerales.

campo de conocimiento de realidades y llave de entrada a la resolución de conflictos de mayor dimensión que podría ser manejado con relativo éxito por el Gobierno central.

Los Estados y sus gobiernos centrales deben tener la mirada puesta en el *estar* de su propio territorio (el hoy y la coyuntura de las distintas realidades subnacionales sin perder su integración como nación) y en el *ir* (procesos dinámicos de la región y el mundo que son de largo aliento, con escenarios de competencia entre países donde muchas veces se ve muy reducida la capacidad de influencia y decisión), con vistas a no quedar fuera de las oportunidades potenciales que brindaría un continente en perspectiva colaborativa o por lo menos con competencia controlada.

El caso uruguayo y las tensiones de la complejidad multinivel del desarrollo

Uruguay es un país históricamente unitario y centralizado. Esta es una realidad dentro de la que hay que considerar cualquier propuesta de descentralización o desconcentración (Rodríguez Miranda, 2014). El segundo nivel de gobierno se compone de 19 departamentos, a lo que se suma desde 2010 el tercer nivel: 112 municipios. Sin embargo, el municipio tiene como tribunal de alzada al gobierno departamental y, más allá de la elección del consejo por sufragio universal, no cumple las condiciones que distinguen a un nivel de gobierno autónomo de lo que podría ser una oficina desconcentrada, como las anteriores juntas locales con las cuales se administraba el plano local.

Si bien se ha avanzado en la normativa que creó los municipios, las competencias de los gobiernos departamentales (GD) se rigen por la ley 9515, de 1935. Sin duda esto es algo por actualizar, revisar y compatibilizar con leyes aprobadas en años recientes. Las competencias asignadas por esta ley a los GD refieren actividades propias de los municipios si se analizan desde la experiencia internacional comparada (CEDES, 2010; Arocena, 2012), de ahí la confusión y el conflicto que se ha generado con el tercer nivel de gobierno en Uruguay. Estas competencias refieren a los servicios públicos urbanos (denominado irónicamente como el ABC: alumbrado, basura y cunetas) y las infraestructuras viales urbanas y rurales. No obstante, desde los noventa los GD han ido asumiendo por la vía de los hechos competencias en temas de desarrollo, como empleo, políticas sociales, género, desarrollo productivo y, en forma más amplia, desarrollo local (Rodríguez Miranda, 2014).

Lo dicho se refleja desde fines de los noventa y en el comienzo del siglo XXI con la creación de agencias de desarrollo departamental, direcciones en los GD de desarrollo productivo, local, social y descentralización. Al respecto, van casi dos décadas de aprendizaje, con sensible rezago respecto a las experiencias de la mayoría de los países de América Latina.

En cuanto al proceso de descentralización en sí mismo, la reforma de la Constitución de 1997 permite mayor autonomía y profundizar en la descentralización. Sin embargo,

estas posibilidades no han sido utilizadas en forma plena, y lo que se denomina *proceso de descentralización* ha sido mucho más un proceso de desconcentración de políticas nacionales (CEDES, 2010; Magri: 2010; Oszlak y Serafinoff, 2011; Arocena, 2012; Rodríguez Miranda, 2014; Oszlak, 2014).

Es por estos motivos que en Uruguay el debate y las tensiones entre centralismo y descentralización se muestran de forma diferente al contexto latinoamericano, donde se discute si recentralizar o reformar la descentralización. En Uruguay, en cambio, se debate sobre cómo descentralizar (sin antes haberlo hecho en profundidad) o si sería mejor desconcentrar manteniendo el control central, en un contexto latinoamericano de revisión de la descentralización aplicada en décadas pasadas, pero con los mismos desafíos que todo el continente enfrenta sobre el abordaje multinivel del desarrollo, que hemos tratado de ejemplificar a través de *La fábula de los tres hermanos*.

La visión nacional sobre la cuestión local: el caso de las políticas de desarrollo productivo

Desde 2005, con el primer gobierno de izquierda en el país, se instaló en forma importante en el discurso oficial la promoción de un *país productivo*. Este discurso también se ha llevado a la práctica a través de diferentes políticas, iniciativas y programas en los cuales la dimensión territorial aparece en forma explícita.

No obstante, como debilidad para la articulación de las políticas en sus diferentes niveles, no aparece lo que podría llamarse un *plan nacional de desarrollo*, sino estrategias fragmentadas y, cuando los hay, planes sectoriales y parciales. Hubo un intento de avanzar hacia un plan nacional de desarrollo con la iniciativa Uruguay Tercer Siglo, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, durante 2008 y 2009 (OPP, 2009), pero que se discontinuó en 2010 (aunque sus resultados fueron utilizados como insumos en algunos planes sectoriales, como el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación y en la planificación de algunas unidades en algunos ministerios).⁸

En este contexto, se produjo un desarrollo casi explosivo de muchas iniciativas y programas durante la última década, con algunas connotaciones positivas y otras no tanto. Por el lado positivo, es claro que se observó un fuerte retorno de las políticas públicas como apalancamiento del desarrollo productivo y la novedad de la inclusión de la dimensión territorial como variable importante en el diseño de las políticas. Por el lado negativo, los esfuerzos y acciones se han concretado de forma desordenada, con poca articulación sistémica y mucha fragmentación. Como consecuencia, la dimensión territorial no pasó

8 En 2015 se creó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto —organismo de rango ministerial que depende de la Presidencia— una Dirección de Planificación que asumió como cometido articular un plan nacional de desarrollo, cuestión que habrá que evaluar en el futuro.

de ser una preocupación (antes ausente) y una variable más para medir resultados, pero no trajo consigo una forma innovadora de hacer las cosas, es decir, descentralización de las políticas o desconcentración eficiente en tanto articulada en el plano nacional e interinstitucional. A continuación trataremos de argumentar sobre estos aspectos.

Una de las políticas más importantes de los gobiernos de izquierda para promover el desarrollo productivo fue la Ley de Inversiones⁹ (ley 16906, de 1998, modificada en sus criterios y reglamentación por decretos de 2007 y 2012), lo que también aparece como una particularidad del modelo de la izquierda uruguaya frente a lo sucedido en algunos países de la región. Analizando esta política, Rius e Isabella (2014a) muestran que la inversión aumentó en forma muy importante en todo el período y afirman que, aun en un contexto de crecimiento económico, tuvo por sí misma un efecto positivo en promover mayor inversión.

Sin embargo, Rius e Isabella (2014a) también señalan que no parece haber sido un instrumento de desarrollo de estrategias productivas territoriales. De hecho, la ley tiene una visión nacional. Los autores no identifican impactos territoriales importantes. Como indicador de que la Ley no promovió la desconcentración territorial de las inversiones señalan que menos del 5% del total de los proyectos presentados recibió puntos por el indicador de descentralización (o sea que la mayoría se concentra en Montevideo). De hecho, la distribución de proyectos privilegia claramente a Montevideo y el área metropolitana del país (la localización de la inversión no se correlaciona con indicadores de rezago en desarrollo relativo). A su vez, menos del 5% de los empresarios con proyectos promovidos manifiesta que modificaron decisiones de localización por los beneficios asociados.

Por otra parte, en los últimos diez años se implementaron políticas promoción de conglomerados productivos y *clusters*, al influjo de la cooperación internacional (tanto en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, programa PACC,¹⁰ con financiamiento BID, como en el Ministerio de Industria, programa PAC-PYMES, con financiamiento de la UE). Sin embargo, el enfoque de estas políticas, en principio sectoriales y luego más perfiladas a la dimensión territorial, no escapó al diseño nacional de desconcentración en lógica muy vertical. Por lo tanto, la variable territorial no pasó de ser una variable más; es decir, el énfasis territorial estuvo dado por el hecho de que se promoviera un conglomerado productivo en un departamento interior del país, pero no en la consideración de las capacidades instaladas en ese departamento ni de las necesidades particulares a considerar en

9 La ley iguala al inversor extranjero con el nacional y ofrece importantes beneficios fiscales previa aprobación del proyecto, que debe demostrar que cumple metas de empleo, innovación, exportación, tecnología limpia, descentralización (al principio solo se diferenciaba la localización en Montevideo o el interior, pero en 2012 por decreto se mejoró el indicador de descentralización y se le dio mayor peso), entre otros criterios que conforman una matriz de puntaje que es la que determina el monto de las exoneraciones. La aprobación de los proyectos corresponde a la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP).

10 Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC).

el diseño y la implementación de las políticas para ese territorio en cuestión, más allá de la *oferta* preestablecida del programa desde una lógica nacional. Esto explica el resultado que encuentran Rius e Isabella (2014b) de que el mayor éxito de estas políticas se verificó en conglomerados y *clusters* metropolitanos o nacionales (con una importante masa crítica previa y una lógica nacional).

En el caso de las políticas de apoyo del Estado a las cadenas agropecuarias, que han sido motor del crecimiento en la última década, sí se ha visto un enfoque diferente del que guía la política tradicional de subsidios y enfoque vertical centralizado. En Pittaluga (2013) se analizan algunas de las políticas productivas de las cadenas agroindustriales del país que se desarrollan sobre la base de sistemas de institutos público-privados, lo que genera una gran capacidad de diseño, implementación y apropiación de los resultados buscados por los productores y empresarios a los que se destinan los apoyos.

Como señala Pittaluga (2013), esta modalidad de apoyo se basa en un sistema de institutos cuya creación data en varios casos de varias décadas atrás, pero desde 2007 se verifica que existe una mayor decisión de implementación de la política a través de dicho sistema de institutos público-privados, así como una mayor coordinación.¹¹ Este enfoque de las políticas productivas lleva implícito un componente de desconcentración efectiva, dada por la coordinación público-pública y público-privada, así como un componente también implícito de descentralización, ya que los institutos que apoyan a las cadenas agroindustriales tienen participación con decisión de los actores privados que son parte de los territorios donde se emplazan dichas cadenas productivas (cárnica, láctea, de granos o granja) y donde también se localiza la institucionalidad de apoyo (sedes regionales con autonomía).

En la dimensión de las políticas de innovación se creó en 2006 la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), institución que logró reunir y articular bajo un mismo paraguas los (numerosos) programas preexistentes de promoción de la innovación y la investigación. Sin embargo, la propia ANII (2014) reconoce que aún está en el debe la incorporación de un enfoque que llegue efectivamente a los territorios y las pequeñas empresas. Sobre todo para alcanzar a empresas del interior del país, pequeñas y medianas, que quedan fuera de un enfoque de innovación, demasiado pensado con una lógica nacional que mira estándares sectoriales *de punta*, sin considerar el necesario desarrollo de innovaciones a escala local que, sin modificar los paradigmas tecnológicos de la economía, permitirían superar cuellos de botella y problemas muy relevantes para permitir el desarrollo productivo local.

Finalmente, se han multiplicado los programas y apoyos a los microemprendimientos y pequeñas empresas: programas de la Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa del

11 Con excepción de los departamentos de Canelones, Maldonado y Montevideo, donde se integraron por iniciativa de los intendentes departamentales frenteamplistas. Estos departamentos concentran más del 60 % de la población nacional.

Ministerio de Industria, Programa de Microfinanzas del Banco República (banco público de fomento del país), Programa de Microfinanzas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, programas del Ministerio de Desarrollo Social orientados a la inclusión social, programas para pequeños productores del Ministerio de Ganadería, programas de los GD, programas de la cooperación internacional, programas desarrollados en universidades con apoyo público, entre otras iniciativas comprendidas dentro de otros programas más generales.

Es buena noticia que haya políticas y programas para estos sectores de la economía y, en muchos casos, con objetivos explícitos de focalización territorial, pero hay una gran dispersión y falta de articulación. Por otra parte, la *bajada* al territorio de las políticas es en general la implementación de un diseño nacional del programa (uniforme para todos los territorios) que, en el mejor de los casos, para la implementación considera apoyarse en alguna institución local.

Normativas y leyes que abrieron el juego al plano subnacional

Respondiendo al modelo de régimen unitario del Estado, los GD tuvieron históricamente escasas competencias. En el plano financiero-fiscal cuentan con ingresos propios por concepto de la patente de rodados, la contribución inmobiliaria urbana, la contribución rural y un porcentaje (1,5%) de la venta de semovientes (remates ganaderos), además de otras fuentes muy menores (por ejemplo, tasas específicas por actividad). Por lo tanto, en su mayor parte los GD dependieron y dependen de las transferencias centrales para solventar sus gastos y ejecutar las políticas de su competencia legal (servicios que en la experiencia internacional comparada son típicos del nivel municipal, tercer nivel) y las que refieren a objetivos de desarrollo económico y social que no se incluyen en sus competencias formales. Esto convirtió a los jefes departamentales, los intendentes, en correas de transmisión del Gobierno central (Nickson, 1999), donde el peso del capital político electoral era el diferencial para obtener mayores recursos. Los cambios acaecidos en el plano regional y global fueron impulsando la necesidad de readecuar la estructura institucional subnacional y redundaron con el correr de los años en la sanción de leyes que, aunque en forma relativa, comenzaron a abrir el juego a los GD.

En América Latina la descentralización empoderó al nivel local con transferencias de todo tipo de políticas, y los organismos de cooperación exportaron modelos de desarrollo endógeno para el plano local, los cuales eran asumidos por gobiernos sin capacidades ni mejores oportunidades, lo que generó todo tipo de distorsiones y asimetrías territoriales dentro de las naciones. En este contexto regional, Uruguay ingresó en la distribución del poder en el plano subnacional en forma tardía y despareja, según los alcances y límites que las normas marcaron.

El Congreso de Intendentes, que alcanzó estatus jurídico con la reforma constitucional de 1997, se ha convertido en un interlocutor válido y un espacio habitual de rendición de cuentas del Gobierno nacional. Más allá de las diversas opciones políticas

que lo integran, los intendentes departamentales conforman un bloque alineado en una dependencia recíproca para la obtención de recursos. Sobre todo desde principios del siglo XXI el Congreso de Intendentes empezó a asumir un rol relevante, como lo establece la Constitución, en la determinación del proceso de descentralización y en la relación entre los GD y el Gobierno nacional, integrando la Comisión Sectorial de Descentralización, que es coordinada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y que también integran ministerios sectoriales nacionales.

En el año 2008 se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18308), que confirió a los gobiernos departamentales roles y competencias importantes sobre el uso del suelo. En el año 2010 se sancionó la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (18567) y subsiguiente ley 19272, que legitimaron el tercer nivel de gobierno mediante la elección directa, con restricciones que dejan de lado a las capitales departamentales, donde vive más del 90% de la población.¹²

Mientras la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es una avanzada en la materia, pues el control territorial sobre usos del suelo pasó al segundo nivel de gobierno (GD) en forma amplia, la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana operó especialmente sobre la legitimación política del tercer nivel de gobierno, relativizando otras competencias presupuestales y de decisión política no menos importantes para estos gobiernos (Magri, 2011). Como se ha señalado, al contrario de la mayoría de los países latinoamericanos, la Ley de Descentralización, muy moderada y prudente, otorga escasas potestades a los municipios, los cuales no tienen personería jurídica y dependen de la autorización y los recursos de los GD para generar acciones en la localidad correspondiente. Puede considerarse una descentralización política carente de otros atributos que califican a un proceso descentralizador, como los aspectos financieros, fiscales, económicos y administrativos.

El plano departamental (sus competencias y recursos) no fue incluido ni en la primera ley de 2010 (18567) ni en la nueva Ley de Descentralización de 2014 (19272), cuestión que complejizó aún más el criterio descentralizador que se aplicó, y llevó a que los GD tuvieran que operar con los municipios, en coincidencia o cohabitación, dentro de sus propios territorios. Esto se tradujo en una reticencia de los GD a perder control y poder, así como capacidad de gestión, en departamentos que presentan realidades territoriales diferentes y asimetrías importantes en materia de diversificación productiva, distribución de asentamientos irregulares y condiciones de bienestar de las poblaciones.

La participación ciudadana, concepto que titula la ley, también está relativizada, por cuanto queda limitada a la voluntad de las autoridades locales:

12 Con excepción de los departamentos de Canelones, Maldonado y Montevideo, donde se integraron por iniciativa de los intendentes departamentales frenteamplistas. Estos departamentos concentran más del 60% de la población nacional.

Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local. Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia. (Artículo 5)

Esta prudencia en llamar a la participación civil y social se modificó en la actual ley 19272, donde se otorgan las siguientes competencias:

Elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, [...] Para este cometido cada Municipio deberá presentar a la población los programas elaborados, en régimen de audiencia pública. (Artículo 14, inciso 2.º)

También:

Los proyectos de desarrollo comprendidos [...] que obtengan financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% (treinta por ciento) de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del Municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, deberán ser habilitados para su ejecución. (Artículo 7, inciso 14).

De todas formas, las potestades que la ley otorga a los gobiernos municipales siguen siendo *de mínima* y sujetas a la voluntad del segundo nivel de gobierno.

Al contrario de la Ley de Descentralización Municipal, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es pionera en concebir al territorio nacional como espacio heterogéneo y necesariamente vinculante y vinculado. Su artículo 3 indica:

[...] el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

Para la consecución de este fin el artículo 4 dispone:

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio. Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos

de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.

Entre los principios que consagra, destaca:

La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio. La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial. (Artículo 5, incisos *c* y *d*).

Los instrumentos a tales fines descansan en varios niveles: las directrices nacionales como punto de partida sobre las cuales actuarán el nivel departamental, el regional y el local.

Otra normativa que promueve instrumentos para el desarrollo del nivel subnacional es la ley 18093, de 2007, que permite la asociación entre GD para operar conjuntamente, en «la organización y prestación de servicios y actividades propias y comunes, tanto en sus respectivos territorios como en la forma regional o interdepartamental» (artículo 1). Esto, junto con la ley de Promoción Público-Privada (18786, de 2011) abre las posibilidades para la asociación entre GD y privados para realizar obras de infraestructura y servicios.

El freno, normativas y leyes que centralizan la decisión y la gestión

Las políticas sociales de los organismos estatales centrales están generando nueva normativa donde el discurso llama a descentralizar.¹³ No obstante, mantienen un carácter centralizado de la política pública, aunque desconcentrado en la implementación. Se creó en 2006 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con una estructura institucional que adoptó una estrategia de desconcentración territorial destinada a implementar las políticas sociales en el plano subnacional con objetivos ambiciosos de cobertura territorial. Este proceso implicó, entre otras cosas, la implementación de consejos sociales en los territorios como ámbitos de participación y consulta ciudadana (no vinculante) y mesas interinstitucionales para la coordinación interinstitucional público-pública.

Hay trabajos recientes que analizan la territorialización de las políticas públicas en el país, entre las que destaca la política del MIDES (Cardozo y Ziccardi, 2010; CEDES, 2010;

13 En especial el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP).

Midaglia et al., 2010). Coinciden en que estos procesos no son descentralizadores porque el poder sigue en control del organismo nacional, incluso con estructuras que compiten con las que tienen los GD en el territorio, al tiempo que los actores locales también pueden actuar con oportunismo frente a los diversos ámbitos de coordinación que se crean en forma fragmentada desde diferentes organismos del Gobierno central.

Otras normas impulsadas por los mismos gobiernos que promovieron la Ley de Descentralización reivindican explícitamente el poder del centralismo, dejando escaso lugar a las voluntades políticas, civiles y sociales *locales*, ya sea porque recortan fuentes de recursos tradicionales o porque soslayan su incumbencia en la toma de decisiones.

Por un lado, la ley 18860, de 2011, creó el Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE), fijó un monto único de las patentes de rodados de todo el país y su correspondiente cobro a través de un organismo central, disolviendo una competencia natural e históricamente propia de los GD. Esta norma tiene un claro contenido político, que es evitar las distorsiones que la autonomía departamental promocionaba al ofrecer bajas en los precios del tributo para atraer a contribuyentes de departamentos vecinos, proceso que duró 25 años y fue conocido popularmente como *la guerra de las patentes* (Magri: 2009).

Otra de reciente aprobación es la Ley de Minería de Gran Porte (19126), de 2014, que permite la explotación a cielo abierto. En esta normativa los GD son soslayados deliberadamente al quedar toda iniciativa a cargo del Ejecutivo nacional. Las autorizaciones de localización, calibre de la explotación, imposición tributaria y controles no tienen espacio en las competencias subnacionales y solo quedan comprendidos en el artículo 45, por el cual se destinará: «[...] un 30% con destino al Fondo de Desarrollo del Interior para obras de infraestructura, vivienda, obras sociales y otros en las zonas de influencia».

Por otro lado, los esquemas de incentivos sectoriales, como la Ley Forestal (15939), promocionan con exenciones fiscales a los empresarios de determinadas actividades, pero sin dar derechos de tributación a favor de los GD, los cuales deben ocuparse a su propio costo de algunas repercusiones negativas de estos desarrollos productivos (en el caso de la forestación, del mantenimiento de la caminería rural circundante, que se ve afectada por el tránsito pesado). También las políticas de promover *zonas francas* como lugares libres de impuestos nacionales, además de generar espacios de renuncia fiscal para rentas generales del Gobierno central, generan enclaves territoriales que quedan fuera de la jurisdicción de los gobiernos locales.

El surgimiento de normas de especificidad exclusiva del Gobierno central se explica como parte de un modelo de desarrollo impulsado por el Ejecutivo nacional que recoge el guante de inversionistas extranjeros interesados en emprendimientos económicos de gran porte, como la producción de celulosa, la minería y la soja, entre otros. El Gobierno nacional entiende que estos emprendimientos son motores importantes que explican el crecimiento económico de la última década, basado en el potencial agroexportador de las grandes cadenas productivas del país. En línea con esa estrategia de desarrollo productivo,

y dentro de un contexto de integración regional alineado al bloque UNASUR, el Gobierno se ha planteado en los últimos años emprendimientos importantes en infraestructura logística y portuaria al servicio de las cadenas exportadoras.

Estos proyectos nacionales aterrizan en forma jerárquica y vertical en los territorios, lo que genera conflictos e incertidumbre en el plano local, municipal y departamental, no solo por el carácter importante de las inversiones sino, sobre todo, por la forma de procesar las decisiones.

Como se analiza en Magri, Abraham y Ogues (2015), estas iniciativas a veces generan conflictos por impulsar transformaciones contrarias al modo de desarrollo que una localidad o región ha ido construyendo en el transcurso de su historia (construcción en sí misma conflictiva por los propios intereses de los actores locales), como puede ser el proyecto (no concretado) de puerto de aguas profundas en su primera localización anunciada en el balneario La Paloma (Rocha) y el puerto maderero finalmente promovido en dicha localidad. Otras veces generan expectativas locales que no llegan a concretarse en posibilidades efectivas de desarrollo local, como ocurrió con los proyectos de desarrollo de cuencas hídricas en el río Cuareim y la laguna Merín. Y en algunos casos generan fuertes frustraciones y perjuicios (deterioro del medio ambiente, calidad de vida y salud); por ejemplo, en localidades como Nueva Palmira, cuya población no se opone al puerto (principal salida de granos y celulosa del país) sino que entiende que este y el desarrollo de la logística de almacenaje y transporte de granos que rodea a la ciudad deberían ser las actividades fundamentales para pensar en un desarrollo económico local. Sin embargo, los palmirenses por ahora solo recogen los efectos nocivos del tráfico de camiones, el polvillo de los granos, la falta de vivienda, la rotura de las calles, la falta de infraestructura de servicios sociales y sanitarios, sin lograr una inserción beneficiosa en el esquema productivo del puerto agroexportador.

Incluso en algunos territorios los proyectos de desarrollo económico promovidos por las políticas nacionales entran en conflicto real, ya no latente, con los modos de producción y vida locales, como en varias localidades del departamento de Canelones, caracterizado por la producción de granja, la agricultura familiar y la alta densidad de centros poblados, que no lo hacen apto para el desarrollo de la agricultura extensiva sojera que fumiga con avión. Son bien documentados los casos de afectación de la salud en pueblos y escuelas rurales debido a los plaguicidas, así como la pérdida de producción de pequeños productores agrícolas, granjeros y apicultores, motivos que llevaron incluso a limitar la actividad sojera en el departamento luego de intensas gestiones del Gobierno Departamental de Canelones ante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En definitiva, la variable local no pasa de ser concebida como factor de localización como plataforma física para los desarrollos de escala nacional. Esa concepción lleva a que, a pesar del discurso público, la gestión se centralice y ponga frenos incluso a las normativas que han intentado ser un poco más descentralizadoras.

La relación entre el modelo nacional de desarrollo y los intereses específicos del plano subnacional

Los emprendimientos controlados desde el Gobierno nacional con incidencia sobre el territorio trastocaron inercias de larga data y movilizaron actores políticos y sociales no siempre alineados por voluntad o comunidad política con las orientaciones centrales. Se desarrolló entonces una tensión entre una perspectiva renovadora de funciones y competencias de los gobiernos locales como sujetos de acción y otra tradicional del territorio subnacional como objeto de políticas del Gobierno central (Magri, Abrahan y Ogues, 2015). Cuando los dos modelos coexisten, aun con procesos de descentralización y nuevas competencias en el ordenamiento territorial, los gobiernos subnacionales, así como sus sociedades, deben posicionarse donde no tienen arte ni parte en la implementación ni en sus beneficios, y asumir por sí los cambios que estos supondrán en la vida social y en una infraestructura que remodelará el territorio y sus usos.

Este modelo de desarrollo iniciado bajo gobiernos progresistas del Frente Amplio tiene, como hemos dicho, varios frentes que no necesariamente se han aglutinado cuando se emprendieron acciones de inversión o explotación de determinados factores. A saber, el frente económico, el social, el ambiental y el político muestran desajustes, y es en el plano del territorio subnacional donde más se manifiestan las diferencias. Estas se han traducido en llamados a referéndums ciudadanos para derogar leyes como la de megaminería, por sectores que se sienten perjudicados por la expropiación de sus tierras o la afectación futura de su calidad de vida y la de sus hijos, mientras otros grupos ven en esas iniciativas una ventana de oportunidades para despejar económicamente. Las manifestaciones en contra y a favor en los casos del puerto de La Paloma y El Palenque, de la instalación de la megaminería a cielo abierto en Valentines y Cerro Chato, así como la posibilidad de desarrollar megaminería en varios departamentos del país, descubrieron un escenario poco conocido en décadas pasadas de bajo dinamismo inversor y económico.

En Magri, Abrahan y Ogues (2015) se discute, en general y con casos de estudio particulares, sobre estas tensiones entre la visión del Gobierno nacional y la visión local respecto a la promoción de las grandes inversiones privadas y públicas para materializar en los territorios los objetivos nacionales de crecimiento económico y desarrollo. Por supuesto, tanto en lo local como en lo nacional hay intereses contrapuestos y un juego de poder. No es lo local tampoco un medio homogéneo ni está libre de las asimetrías entre actores en cuanto al control de la toma de las decisiones. Aun teniendo todo esto en cuenta, parece contradictorio el discurso a favor de la descentralización cuando las grandes decisiones que afectan y transforman a los territorios no dejan margen local para incidir en ellas de forma relevante. Tampoco existe en Uruguay un plan nacional de desarrollo que haya definido los objetivos de desarrollo nacional y regional, con su concreción operativa, de forma que sirva de marco de orientación para que desde lo local se planifiquen las acciones que están dentro de sus posibilidades. Más bien desde lo local se reacciona,

como se puede, a decisiones nacionales que carecen de un marco de previsibilidad que permita a los territorios prepararse para aprovechar de la mejor forma las oportunidades y para acomodar el cuerpo ante las transformaciones no tan deseadas.

El papel de los gobernantes departamentales y locales en la materia no es fácil. Por un lado, son conscientes de que las inversiones les permiten en algún grado obtener nuevos recursos, provenientes de transferencias directas y negociaciones con el Gobierno central, además de posibles efectos de la propia actividad productiva, pero, a la vez, saben que las decisiones sobre el rumbo de *su territorio* son tomadas en lugares lejanos a sus intereses, incluso por capitales transnacionales (como es el caso de la producción de soja, celulosa o hierro), donde ellos y las sociedades locales no son variables de consideración.

También muchas veces desembarcan intereses nacionales en los medios locales, ya sea de organizaciones ambientalistas o de grupos de poder económico que pueden oponerse por otras motivaciones (no locales) a iniciativas nacionales o a los grandes proyectos de inversión privada. En cualquier caso, no están dados los instrumentos para el aporte local con capacidad de incidencia sobre las definiciones de cómo se integra el medio local a las iniciativas nacionales de desarrollo productivo y económico. Por el contrario, cuando ocurren, los anuncios en el plano nacional sobre transformaciones importantes en los territorios se comunican como hechos consumados y con una agenda de rápida implementación, por lo que desde lo local queda acomodarse como se pueda al nuevo contexto o embanderarse con otros intereses nacionales opuestos a tales proyectos, como forma de poner un freno. En definitiva, cuando hay margen de ser escuchado, lo local debe elegir a qué interés nacional apoyar, llevando la discusión a un blanco o negro («proyecto sí» o «proyecto no») en el que los verdaderos intereses locales no tienen vías para ser representados.

En este marco, que avizora conflictos, también caben responsabilidades no asumidas por el plano subnacional. ¿Por qué la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible lleva tanto retraso de instrumentación en los departamentos? Corresponde a los GD definir sobre los usos del suelo, y la mayoría no ha elaborado aún normativas específicas al respecto que potencien a la vez que defiendan sus intereses. Dos conjeturas se presentan. Una, más simplista, refiere a que los GD no tienen las capacidades necesarias para tales fines y siguen sujetos a una relación política que aún otorga algunos réditos. Sin embargo, esta conjetura ha ido perdiendo peso, porque los actores locales han demostrado capacidades suficientes para rebatirla. Otra conjetura es que en la ecuación del desarrollo el componente local no ha tenido suficiente impulso o vocación para cumplir un rol destacado en el proceso, quizá porque la centralización de recursos decisionales todavía pesa demasiado y la descentralización no es más que un discurso bonito, funcional al proceso democrático.

En este contexto, el país se obliga a repensar la conexión sináptica entre los niveles local, nacional y regional, porque la realidad del territorio no espera y se va transformando al compás de pujos económicos que obligan a todos los actores a posicionarse, y el lugar que ocupen y con qué mirada transiten esas instancias se vuelven las variables explicativas de los procesos.

La inserción regional-internacional uruguaya desde el plano nacional y subnacional

La estrategia uruguaya en la última década muestra la voluntad política de inserción mundial a través de la integración regional. Esta visión, no compartida por todo el espectro político, se ha profundizado en los últimos gobiernos desde la Presidencia del país. Más allá de dificultades coyunturales alrededor de temas como la instalación de pasteras o los dragados en vías fluviales compartidas con Argentina, se puede observar un discurso en el que la integración regional «puede transformarse en un bien público, en la medida en que consiga expresar una identidad y proyectarse a su entorno social a través de instituciones u organismos, mientras que sus contenidos puedan abarcar distintos aspectos (integración, apertura comercial, defensa de la democracia, protección del medioambiente, etc.)» (Bernal Meza, 2011, p. 27). En este sentido, el país participa en varios ejes de políticas regionales: infraestructura terrestre y pluvial, educación, tecnología y conexión energética, transporte y turismo, entre otros.

En el plano subnacional se han consolidado arreglos que nacieron a iniciativa de los actores locales. Por las propias características de proximidad, las zonas de frontera con Brasil y Argentina son por excelencia una muestra de cómo el Estado se proyecta internacionalmente en sus varios planos. Los acuerdos binacionales y trinacionales entre gobiernos locales muestran claramente la preocupación y la voluntad de generar recursos para el desarrollo económico y social. En este sentido, ambos niveles comenzaron a actuar en conjunto y las agendas adquirieron mayor presencia de actores subnacionales, como los comités de frontera, instancias coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores que formalizan espacios de articulación preexistentes en comunidades transfronterizas para elevar agendas locales de frontera a organismos binacionales como la Reunión de Alto Nivel (RAN) y el Grupo de Alto Nivel (GAN).

Desde una perspectiva optimista, estaríamos en presencia de una nueva lógica de interdependencias entre distintos niveles que actúan en el territorio nacional y regional. Esto podría generar mayor confianza en los actores privados para operar en inversiones, así como en las organizaciones de la sociedad civil, porque pueden percibir que el aparato público, en sus diferentes niveles, manifiesta mayor coherencia, estabilidad y participación, conceptos definidos como principios del desarrollo político.

Desde una perspectiva pesimista, podría decirse que estos ámbitos de coordinación entre niveles nacional y subnacionales operan de forma funcional para mantener una lógica jerárquica y vertical, ofreciendo un canal para manifestar las demandas y las agendas propias de lo local, pero sin consecuencias prácticas. En todo caso, si hay un ámbito con potencial para promover la articulación de las escalas local, nacional y regional (internacional), este es el de los espacios de frontera, y en particular los espacios transfronterizos integrados, como las ciudades vecinas o hermanas de las fronteras Brasil-Uruguay y Argentina-Uruguay.

Reflexiones finales: ¿cómo *estar*, *ir* y *ambas* a la vez?

Estos diversos niveles, local, nacional, regional-internacional, que son a su vez diferentes planos para pensar y actuar en función del desarrollo, ofrecen una relación que no deja de ser compleja. Al decir de Vilas (2005), la bisagra nacional se abre hacia el lado regional y trata de recolocar su estructura básica: lo local. Por un lado, está la dimensión endógena del desarrollo, donde aparece la tensión entre descentralización y recentralización en determinados procesos, en busca del control del territorio. Por otro, una dimensión en la cual los países entran en un circuito regional-internacional donde deben adaptar su orientación, estructura y procedimientos a los fines de la integración tanto nacional-local como nacional-regional.

Estos procesos implican diversos actores e intereses que caminan al mismo tiempo, con distintas velocidades y por distintas pistas, y que necesariamente deben construir nuevos equilibrios cooperativos regionales (continentales) y nacionales-subnacionales.

¿Cuál es la estrategia que debe asumir el Estado como piedra angular de la arquitectura política y social de las naciones? ¿Cómo dirimir las tensiones endógenas y externas en función de su propia musculatura institucional? Por un lado, la dimensión endógena del desarrollo exige repensar la descentralización en función de promocionar capacidades para el progreso nacional, donde su relación con lo local exprese una sinapsis sistémica endógena (Boisier, 1999), y combinarse, por otro lado, con una dimensión regional-internacional donde las estructuras deben adaptarse a fines de la integración sistémica global sin perder de vista el anterior objetivo de desarrollo nacional.

Los Estados nacionales deben caminar poniendo un ojo en su propio camino y otro ojo en los caminos de los otros —los organismos regionales y los gobiernos locales—, cuestión que implica construir tramas de nuevos equilibrios cooperativos al tiempo que resolver problemas que a veces son de suma cero (no solo no siempre pueden ganar todos, sino que lo que gana uno lo pierde otro, y ello implica que hay costos que se deben asumir).

Para abordar este reto, América Latina enfrenta el desafío de esclarecer qué tipo de desarrollo se pretende y se habilita, teniendo en cuenta el alcance tan amplio que el concepto implica (desarrollo social, económico, político, ambiental, colocado en varios planos). Esto no solo es discurso; conlleva analizar en el cuerpo normativo y de políticas la dirección que se imprime al proceso de desarrollo, las capacidades que se habilitan y los intereses en juego de los diferentes actores. Es un desafío que debe resolverse en un escenario donde conviven, con problemas, viejas visiones del territorio subnacional como mero receptor de políticas y nuevas ideas de desarrollo nacional y desarrollo local. De hecho, en algún punto el debate confluye a un mismo problema, ya que la propia definición de qué desarrollo se quiere implica cierta noción de qué relación es la más adecuada para ese objetivo entre los planos local, nacional y regional-internacional.

Otras preguntas que sobrevuelan son si la tensión entre centralismo y descentralización en las orientaciones y decisiones sobre el desarrollo nacional, en el estado actual,

tiene solución posible mediante reglas y procedimientos. Es decir, si la normativa lo permitiera, ¿el plano subnacional tiene capacidades para llevar adelante un proceso de desarrollo en forma integral y convertirse en sujeto de su propio destino, sin perder de vista que forma parte de un conglomerado mayor? Esta pregunta, sin fácil respuesta, no parece que se responda incondicionalmente por sí o por no.

La visión del desarrollo como un proceso a construir, sin soluciones mágicas ya sea centralizadoras o descentralizadoras, y asumiendo la necesidad de un equilibrio necesario en los términos de *La fábula de los tres hermanos*, puede explicar los problemas que varios países de América Latina encuentran para promover el desarrollo como *buen vivir* desde un exacerbado localismo que fuera fomentado décadas atrás. Al mismo tiempo, esa mirada evidencia una contradicción importante en el proceso descentralizador de Uruguay, que poco honor hace a su nombre y peca de acendrado centralismo. Por ello, el equilibrio deseado seguramente deba estar en algún punto del pendular dramático entre los extremos de un Estado totalmente centralizado a un Estado totalmente fragmentado.

Respecto de Uruguay, es importante que los actores inmersos en el proceso, tanto del plano nacional como del departamental y el municipal, puedan percibir que el proceso que actualmente se desarrolla es apenas una desconcentración con muchos aspectos por mejorar, y que por esa razón eviten evaluar negativamente un proceso de descentralización que no es tal, a la luz de una tendencia recentralizadora en el continente que es reacción a un exceso localista que Uruguay no conoció ni conoce. Llegar al final de la fila no implica reproducir procesos y alinearse rápidamente con la moda del momento, sino que ofrece la oportunidad de innovar en un camino diferente y propio de pensar y hacer.

En particular, es necesario preguntarse si las diferentes escalas de gobierno en los Estados-nación pueden amalgamar fuerzas cooperativas para enfrentar los desafíos del plano supranacional y recoger sus ganancias, o si, por el contrario, el Gobierno nacional es el único que puede jugar ese juego y, en consecuencia, alinear a sus decisiones a los planos subnacionales.

En términos de *La fábula de los tres hermanos*, se trata de ver si el hermano que representa al gobierno local puede levantar su mirada del piso, el hermano que representa a la integración regional puede comprender que la visión de futuro requiere considerar y contemplar las diferentes realidades del plano subnacional que presentan potencialidades pero también restricciones capaces de estrangular a los gobiernos nacionales, y, finalmente, si el hermano que representa al plano nacional puede lograr un rol articulador que le permita ser vaso comunicante entre los proyectos locales y las construcciones regionales del plano continental, sin dejar de saber qué es lo que ve o deja de ver. Es decir, sin perder rumbo estratégico y pasar a gestionar agendas separadas y *ad hoc* de problemas, por un lado en escala localista y por otro en escala de integración continental.

En suma, si estamos avizorando una nueva comprensión del territorio que modifica de hecho las fronteras jurisdiccionales al integrarse el concepto de funcionalidad sobre el esquema rígido de los límites, compatibilizar tres dimensiones de acción política

institucional es el gran desafío para el desarrollo territorial, ahora sí entendido en su complejidad multinivel.

Referencias bibliográficas

- AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN. UNIDAD DE EVALUACIÓN (2014). *Impacto de los instrumentos de promoción de la innovación orientada al Sector productivo* (Informe de Evaluación). S.l.: ANII. (Documento de Trabajo, 7).
- AROCENA, J. (2012). «Las instituciones locales en Uruguay». En F. PRESSACO (comp.). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL.
- BERNAL MEZA, R. (2011). «El regionalismo: concepto, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo». En L. BIZZOZERO y I. CLEMENTE (coords.). *La política internacional en un mundo en mutación*. Montevideo: EBO.
- BOSCHI, R., y GAITÁN, F. (2009). «Legados, política y consenso desarrollista». *Nueva Sociedad*, 224, 33-46.
- BOISIER, S. (1999). «El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico: una contribución al tema del capital intangible del desarrollo». En CEPAL/ILPES y Universidad del Bío-Bío. *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización* (pp. 273-298). Santiago de Chile: ILPES, Ediciones de la Universidad del Bío-Bío.
- CARDOZO, M., y ZICCARDI, A. (2010). *Descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las políticas sociales*. Montevideo: Uruguay Integra, OPP. (Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización).
- CARRIÓN, F. (2001). «La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada». En F. CARRIÓN (ed.). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 15-45). Quito: FLACSO (Sede Ecuador).
- CEDES (2010). *Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay*. Montevideo: Uruguay Integra, OPP. (Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización).
- CORAGGIO, J. L. (1991). «Las dos corrientes de la descentralización en América Latina». En *Ciudades sin rumbo: Investigación urbana y proyecto popular*. Quito: SIAP-CIUDAD. Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=13162>
- CRAVACUORE, D. (2014). «La recentralización emergente en América Latina». En C. FIDEL y A. VILLAR (comp.). *Miradas y controversias del desarrollo territorial: Aproximación a un enfoque analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación, Universidad Nacional de Quilmes.
- FINOT, I. (1999). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

- GARRETÓN, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la concertación en Chile 1990-2010*. Quito: CLACSO.
- JESSOP, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: De la Catarata.
- Ley n.º 15.939 (1987). *Ley forestal*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/15939?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- Ley n.º 16.906 (1998). *Interés nacional, promoción y protección*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/16906?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- Ley n.º 18.308 (2008). *Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18308?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- Ley n.º 18.567 (2010). *Descentralización política y participación ciudadana*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18567?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- Ley n.º 18.786 (2011). *Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18786?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- Ley n.º 18.860 (2011). *Sistema único de cobro de ingresos vehiculares y sistemas de alumbrado público departamentales*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18860?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- Ley n.º 19.126 (2013). *Actividad minera de gran porte*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19126?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- Ley n.º 19.272 (2014). *Descentralización y participación ciudadana*. Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19272?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- MAGRI, A. (2003). La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. (Documento de Trabajo, 39).
- (2009). *Congreso de Intendentes y patente única: jugadores con veto y coaliciones en pugna. Informe de Coyuntura*. Montevideo: ICP.
- 2010). «Municipios en Uruguay: ¿Gobiernos de segundo orden?». En *Desde el cambio a la continuidad*, ponencia presentada en el 3.º Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- (2011). «Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay». *Revista de Ciencias Sociales*, 4(28), 77-104.

- MAGRI, A., ABRAHAN, M., y OGUES, L. (coord.) (2015). *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local: La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*. Montevideo: Universidad de la República. Espacio Interdisciplinario. (Interdisciplinarias 2014, 4).
- MASCAREÑO, Q. C. (2007). «El federalismo venezolano re-centralizado». *Provincia*, 7, 11-22.
- MIDAGLIA, C., CASTILLO M., y FREIGEDO M. (2010). *Mapeo de iniciativas en clave de política pública*. Montevideo: Uruguay Integra, OPP. (Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización).
- MONTECINOS, E. (2009). «Federalismo/Unitarismo, Centralismo/Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?». *Imaginales*, 6, 11-21.
- NARBONDO, P. (2012). «¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay». En M. THWAITES REY. *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Quito: CLACSO.
- NICKSON, A. (1999). *¿Hacia dónde va América Latina?: Una perspectiva comparativa*. Caracas: CLAD.
- OPP (2009). *Estrategia Uruguay Tercer Siglo: Aspectos productivos*. Montevideo: OPP.
- OSZLAK, O. (2014). «¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto». *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 5(9), 173-205.
- OSZLAK, O., y SERAFINOFF, V. (2011). Descentralización de políticas sectoriales de competencia nacional hacia el segundo nivel de gobierno. Montevideo: Uruguay Integra, OPP. (Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización).
- PITTALUGA, L. (coord.) (2013). *Public-private collaboration for productive development policies: The case of Uruguay* (IDB Research Project). Montevideo: s. n.
- RHI-SAUSI, J., y ODDONE, N. (2008). «Fronteras e integración transfronteriza en el MERCOSUR». En J. RHI-SAUSI y D. CONATO. *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: La experiencia del proyecto Fronteras Abiertas* (pp. 38-67). Roma: IILA, CeSPI.
- RIUS, A., y ISABELLA, F. (2014a). «La dimensión territorial en dos políticas de desarrollo productivo: la experiencia de la promoción de inversiones y el apoyo a conglomerados en Uruguay». En G. CLICHE (ed.). *Territorios en movimiento*. Buenos Aires: RIMISP, Teseo.
- (2014b). *Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. 2006-2014*. Montevideo: Programa PACC - OPP.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Montevideo: PNUD. (Cuadernos de Desarrollo Humano, 3).
- ROSALES, M. (2012). *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina: Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina*. Recuperado de: http://tenred.cl/documentos/Descentralizacion_del_Estado_y_Finanzas_Municipales_en_A_Latina_Final2012.pdf.

- ROSALES, M., y CARMONA, V. (2008). «América Latina». En *La descentralización y la democracia local en el mundo: Primer Informe Mundial*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- SABAINI G., y JIMÉNEZ, J. (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- THWAITES REY, M. (ed.) (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Quito: CLACSO.
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR) (2011). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Recuperado de: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>.
- VILAS, C. (2005). «La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares». *Nueva Sociedad*, 197, 84-99.