



Gobernanza territorial y desarrollo sostenible: una mirada desde el Noreste del Uruguay

Foto: Núcleo de Estudios Rurales (NER)

Amalia Stuhldreher

Doctora en Ciencia Política (Universidad de Mainz, Alemania).
Profesora adjunta del Instituto de Desarrollo Sostenible,
Innovación e Inclusión Social (IDIIS) de la sede Tacuarembó
de la Universidad de la República (UDELAR). Área de
investigación: gobernanza territorial sustentable.
Email: astuhldreher@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo apunta a recoger algunos elementos centrales de la conceptualización de la gobernanza territorial que pueden resultar de utilidad para reflexionar sobre los desafíos del desarrollo sostenible de territorios considerados rezagados dentro del contexto latinoamericano. De hecho, el concepto de gobernanza ha adquirido una trascendencia cada vez mayor en los debates teóricos y en la práctica política, entendido como una nueva forma de gestionar las políticas públicas (Zurbruggen, 2011). También en Uruguay los impulsos tendientes a la regionalización, la descentralización y el fortalecimiento de la dimensión local han determinado un cambio en las formas de hacer política, donde el nivel nacional demuestra mayor permeabilidad a la influencia de los actores regionales y locales a la hora de diseñar e implementar las políticas nacionales (Freigedo y Milanese, 2016).

Asimismo para las presentes reflexiones se tiene expresamente en cuenta la necesidad de avanzar en materia de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en 2015 por Naciones Unidas, teniendo en cuenta la situación particular del Uruguay. Respecto a los ODS, debe recordarse brevemente que la negociación intergubernamental de la Agenda Post-2015 (algo así como la “sucesora” de los Objetivos del Milenio – ODM planteados en el año 2000) se extendió desde septiembre de 2014 a septiembre de 2015. Actualmente, en lo que hace a la consecución de los ODS en Uruguay, es innegable que existen algunos logros, así como también brechas que deberían ser superadas, tal como se detallan en el primer Informe Voluntario del país (OPP, 2017).¹

El presente análisis respecto a los desafíos de la gobernanza territorial orientada al desarrollo sostenible del Uruguay parte

de la tesis de que dadas las heterogeneidades estructurales y la polarización existente entre la capital y el interior del país, los avances en la implementación “exitosa” de los ODS dependerán en gran medida de la capacidad de los territorios de lograr una “traducción local” adecuada de aquellos objetivos y metas planteados a nivel global. Sin lugar a dudas las políticas nacionales cumplirán aquí un rol fundamental, al constituir el ámbito de definiciones del marco jurídico-legal y de los impulsos de programas y acciones a nivel del país, asignando recursos indispensables. Pero en gran parte la clave del éxito (y con ello gran parte de la responsabilidad en la consecución de las metas) dependerá de las dinámicas de gobernanza local que consigan establecerse en los diferentes territorios. Esto debería suceder necesariamente en diálogo con las instancias nacionales (e incluso con la cooperación internacional u otros actores del nivel global), potenciando procesos y lógicas de articulación que propicien círculos virtuosos de desarrollo integral e inclusivo.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente trabajo introduce en primer lugar algunas consideraciones teóricas que muestran la evolución de los conceptos de gobernanza y territorio. Estas reflexiones buscan tematizar posibilidades y desafíos actuales de la provisión de bienes públicos en dimensiones esenciales del desarrollo humano sostenible en los territorios rezagados, donde se deduce la necesidad de establecer mecanismos de gobernanza para asegurar el logro de las metas planteadas por los ODS.

Como contexto de estas reflexiones debe explicitarse que las mismas surgen desde la tarea académica desarrollada desde un territorio determinado como es la región noreste del Uruguay, con características particulares en cuanto a su rezago histórico en materia de desarrollo humano en comparación con el resto del país (Calvo, 2013; OPP, 2016). Sin embargo, este trabajo pretende escapar por un lado al reduccionismo de pensar al territorio sólo desde sus restricciones históricas, buscando por el contrario dar una mirada prospectiva atenta a posibles cambios disruptivos. Por otro lado, este ejercicio pretende escapar a la tentación de un localismo autoreferenciado y anecdótico: esta mirada a un territorio determinado busca ser disparadora de reflexiones que si bien focalizan algunos procesos concretos, también pueden ser relevantes para pensar también la realidad de otros territorios.

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

La revisión teórica del concepto de gobernanza permite diferenciar una evolución que incluye diversos modelos interpretativos. Considerando que en sus orígenes este enfoque abrevaba de la economía institucional y de la escuela de la regulación, es evidente que estuvo fuertemente asociado con el mercado, apuntando a optimizar los procesos de regulación e intervención pública, al tiempo de facilitar la toma de decisiones del resto de los actores sociales. Más tarde el concepto evolucionó dentro de disciplinas como la ciencia política y la administración, focalizando formas relacionales organizadas en lógica horizontal. En ese contexto, los análisis apuntaron a desarrollar una gestión de tenor más inclusivo, que permitiera a diversos agentes sociales asumir responsabilidades, en contraposición a los modelos más tradicionales-burocráticos y caracterizados por la imposición. Por su naturaleza polisémica, el concepto de gobernanza fue incorporado por corrientes teóricas tan diversas como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neo-institucionalismo o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Farinós Dasi, 2008: 12 y ss.).

En términos de la discusión planteada con una mirada territorial, resulta de especial interés constatar que de todas formas el punto de inflexión de la evolución conceptual se da

cuando a partir de la re-territorialización del rol del Estado y de los diversos actores se produce una re-significación del concepto de la gobernanza, lo que coincide con una nueva interpretación del concepto de territorio. Al respecto, es posible señalar que desde fines de los años '70 dentro del ámbito de las ciencias sociales comienzan a delinarse un conjunto de teorías que posicionan al territorio como factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010: 4 y ss.). Al mismo tiempo autores como Altari Magri (2011) identifican una variedad de conceptualizaciones en torno a la idea de territorio, dependiendo de la orientación disciplinar.

A los fines de este trabajo, también resulta importante considerar la evolución conceptual en torno al territorio (y a la territorialidad), que progresivamente pasa de ser entendido como simple resultado del comportamiento humano sobre un espacio geográfico, a ser concebido como un proceso de construcción de tal comportamiento (Raffestin, 1999; Farinós Dasi, 2008). En consecuencia, la nueva noción de territorio permite visualizarlo como espacio de construcción social y política, que al mismo tiempo puede convertirse en instancia organizadora del desarrollo. Así entendido, no habría territorio sin que exista un acuerdo institucional y un proyecto compartido, lo que deviene en condición necesaria de la gobernanza local (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009: 5-6). A partir de los debates de las últimas décadas, el territorio pasa de ser considerado simplemente como *objeto* de atención pública, a convertirse en *sujeto* de acción (Magri, 2011: 77).

Dentro de esa perspectiva territorial, el concepto de gobernanza ganó creciente importancia en el ámbito de las ciencias sociales: en particular se subrayó su esencia democrática, ya que incluía mecanismos de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil. Respecto a ese punto, fue Renate Mayntz (2000) quien enfatizó la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. Asimismo, a fines de una mejor comprensión, resulta especialmente importante abordar la particular relación entre *gobierno* y *gobernanza*, ya que el concepto de gobernanza representa un cambio respecto a la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. Mientras que con la noción de gobierno se hace alusión a la presencia del poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas con vínculos burocráticos entre sí, la gobernanza refiere a un sistema de relaciones más amplio que abarca expresamente a otros actores no tradicionales del ámbito político. En consecuencia, representa un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós Dasi: 12 y ss.). La interacción y la cooperación vendría en la piedra angular de la vinculación de los actores y niveles de gobierno. Estas dinámicas novedosas crearían nuevos marcos institucionales, formales e informales dentro de los distintos marcos territoriales. Todo esto determinaría un nuevo marco de ordenamiento legal, pero por sobre todo permitiría la generación de redes y espacios de participación pública, donde junto a los elementos formales pesaría fuertemente los vínculos gestados a partir de la creación de confianza y el conocimiento de los participantes (Kooiman, 2003; Moncayo 2002).

En virtud de lo anterior, se entiende que la gobernanza constituiría un marco donde podrían surgir y ser aplicadas formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, apoyadas por múltiples actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y que asumen responsabilidades de cara al logro de los mismos. Esto determinaría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en el territorio. En última instancia, esta conceptualización subraya la importancia de potenciar la complementariedad entre Estado, sociedad y mercado, en el

marco de innovaciones institucionales que den sustento a un ambiente más favorable para el desarrollo y la competitividad local, incluyendo aspectos de cohesión social y equidad (Freigedo y Milanési, 2016: 2). En un contexto de esta naturaleza, la participación es considerada un factor de importancia crucial. Pese a ello, es evidente que el territorio no constituye una síntesis equilibrada de los actores, sino que por el contrario puede constituir un espacio de conflicto y competencia, donde se ponen de manifiesto fortalezas y debilidades de los actores y sus proyectos. Consecuentemente deben tenerse en cuenta tanto las relaciones de poder entre ellos, como también los espacios participativos y de concertación (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009: 9).

En torno a la noción de gobernanza se plantea asimismo la necesidad de la debida articulación entre niveles de gobierno, de forma tal que sea posible generar políticas públicas que se adapten al territorio y a la inversa, a través del llamado principio de subsidiaridad activa (Farinós Dasi, 2008: 20 y ss.). En ese sentido, como señala Farinós Dasi, la gobernanza no debiera entenderse como un simple instrumento jurídico de reparto de competencias entre niveles de gobierno, sino que constituiría un sistema de acción política orientado a favorecer y coordinar la participación de actores diversos y de distintos niveles de gobierno en la promoción del desarrollo territorial.

De cara a la reflexión sobre las posibilidades y desafíos frente a la promoción de dicho desarrollo, la gobernanza asociada al territorio ofrece un marco interpretativo válido, que incluye explícitamente el desafío de la articulación de los diferentes niveles de gobierno (fundamentalmente nacional y departamental, así como eventualmente el nivel internacional/global). Al mismo tiempo, el enfoque de la gobernanza territorial toma explícitamente en cuenta la necesaria inclusión de actores que no necesariamente hacen parte del formato tradicional del proceso político.

En este marco, es evidente que el *diseño del marco institucional* que acompañe a la gobernanza propia de cada territorio representa un factor clave para permitir por un lado la concepción de políticas con participación de agencias gubernamentales y actores sociales, así como también para coordinar y articular las acciones entre gobiernos, sector privado y sociedad civil.

2. DESAFÍOS Y POTENCIALIDAD DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL DE CARA AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Como ya se señaló, las presentes reflexiones parten de la constatación de las heterogeneidades estructurales del país y de la polarización existente entre la capital y el interior del país como factores que determinarán fuertemente la eventual consecución de los ODS. También se señaló que la implementación "exitosa" de dichas metas dependerá en gran medida de la capacidad de los territorios de lograr una "traducción local" adecuada de aquellos objetivos y metas planteados a nivel global. En ese sentido resultarán cruciales los mecanismos de gobernanza local y su capacidad de diálogo con las instancias nacionales (e incluso con la cooperación internacional u otros actores del nivel global).

De cara a la tesis planteada al inicio, a título ilustrativo puede hacerse mención de procesos de debate y articulación a nivel local/regional que corporizan dinámicas territoriales que pueden propiciar el desarrollo sostenible de la región Noroeste del Uruguay. Se busca focalizar procesos en curso que eventualmente poseen un potencial disruptivo respecto a las trayectorias esperables para esta región rezagada en términos comparativos. Como señalan Freigedo y Milanési (2016: 3), el análisis de los procesos de gobernanza territorial se vuelve un elemento indispensable a la hora de pensar el futuro. En dicho



Exposiciones del tercer eje Gobernanza territorial. De izquierda a derecha: Expositores Daniel Cal (Sede Tacuarembó Udelar), Soledad Ávila (SNAP-MTOTMA), Marco Flávio Silva Borba (Embrapa). Comentarista Amalia Stuhldreher (Udelar).

ejercicio cobra especial relevancia el desarrollo de capacidades prospectivas y sistémicas que logren comprender la complejidad de los fenómenos. A eso se suma el necesario liderazgo para promover una visión de futuro, donde juegan factores de diferentes características tales como el nivel de descentralización de las decisiones, las capacidades del gobierno y de los actores locales, o los formatos de participación.

Cabe aquí mencionar el caso de la Mesa de Desarrollo Local (MDL) de Tacuarembó, que se reúne en forma regular mensual desde 2013 a iniciativa de los referentes de diversas instituciones y fue coordinada en un principio por la referente regional de Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Dicha tarea fue asumida durante 2016 por el referente del Programa Uruguay Más Cerca (UMC) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), para luego ser asumido en forma colegiada por otros actores que participan de la Mesa. Concretamente, en este espacio converge un amplio espectro de instituciones públicas y privadas, tanto del nivel territorial como regional así como referentes de organismos nacionales con representación territorial: ejemplos de todos ellos son UCM/OPP, Dinapyme, Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop), la representación de los trabajadores nucleada en el PIT-CNT, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Instituto Cuesta Duarte, sede Tacuarembó de la Universidad de la República (Udelar), Intendencia Departamental de Tacua-

rembó (IDT), Asociación Empresarial de Tacuarembó (AET), Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) con el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), Foro de la Madera, Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh), Programa Cardjin, etcétera. Como resultado de esta convergencia, se logró la definición de un Plan Estratégico 2015-2017 para la MDL, cuya misión se definió como

“contribuir al desarrollo sostenible del Departamento con inclusión social y equilibrio ambiental, a través de la articulación de los esfuerzos de los actores públicos y privados para aportar a la construcción de políticas y la viabilización de proyectos que potencien las capacidades locales de desarrollo de las cadenas productivas, la competitividad empresarial – particularmente de las PYMES – y el posicionamiento territorial” (MDL, 2015: 5).

Debe mencionarse que la MDL participa como integrante del equipo de gobernanza de un ejercicio de prospectiva territorial que realizan investigadores radicados en la sede Tacuarembó de Udelar en conjunto con los equipos de la División de Planificación de la OPP, la IDT y el INIA. Sobre este esquema de gobernanza del proyecto descansa la responsabilidad político-institucional del proceso prospectivo. Concretamente, el proyecto titulado “Visión 2050: Tacuarembó en la región Norte” implica un proceso participativo que tiene por objetivo pensar los escenarios futuros del departamento de Tacuarembó y la región. Esto implica una apuesta estratégica de la OPP para pensar el desarrollo del país a largo plazo procurando la participación de la sociedad en la construcción del futuro del país y de sus territorios. Específicamente, el proyecto “Visión 2050” a nivel territorial culminará a fines de 2017, dialogando con otros cuatro ejercicios prospectivos que se desarrollan desde OPP a nivel nacional referidos a Cambio Demográfico, Cultura, Género y diez Complejos Productivos (Turismo, Energías Renovables, Hidrocarburos, Minería, Industrias Creativas, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Bioeconomía, Forestal-Madera, Alimentos y Servicios Globales).

Partiendo del paradigma del desarrollo sostenible que abona los ODS, el proyecto procura corporizar la aspiración de un análisis prospectivo que tome expresa cuenta de los mecanismos de gobernanza e institucionalidad presentes en el territorio. En este ejercicio se efectúa una proyección posible de arreglos de gobernabilidad en un contexto de actores con intereses políticos no necesariamente constantes y donde en ocasiones pueden irrumpir nuevos actores. Asimismo, se toma cuenta que la gobernanza se da en un contexto político-institucional que necesariamente implica intereses contrapuestos, donde posiblemente surjan conflictos entre actores. Sin embargo, como indican Freigedo y Milanesi (2016: 6), el departamento de Tacuarembó y la región Norte han atravesado en los últimos años un proceso de cambio significativo en lo que hace a las sinergias y configuraciones que se hacen presentes en el territorio. En particular destaca la conformación de una red de actores dispuestos a emprender procesos innovadores de carácter socio-institucional. Dichos cambios se ven reflejados en nuevos espacios de coordinación, como la mencionada MDL.

De cara a la “traducción” de los ODS en clave local, los insumos generados en el marco del proyecto “Visión 2050” constituyen sin lugar a dudas insumos de relevancia para una priorización dentro de la agenda de desarrollo del territorio. Puede así decirse que el hecho de la participación de la MDL como integrante del equipo que lidera el ejercicio prospectivo proporciona y, a su vez, retroalimenta el proceso de gobernanza territorial en clave de desarrollo sostenible. De cara a la implementación de acciones concebidas en forma conjunta durante el proyecto, resulta de vital importancia la participación de instituciones y organizaciones públicas y privadas, tanto de nivel nacional como departamental, en la MDL.



Comentarista Amalia Stuhldreher

CONCLUSIONES Y ALGUNAS PERSPECTIVAS


Con la idea de visualizar claves y desafíos para Uruguay frente al logro de los ODS planteados a nivel global, se hizo referencia a la heterogeneidad de sus territorios y a la necesidad de lograr “traducciones en clave local” de aquellas metas. En ese contexto resultan de particular interés las posibilidades que surgen de la nueva concepción de gobernanza territorial, tanto a nivel de la evolución teórico-conceptual como de la práctica política. Procurando ilustrar respecto a dinámicas de gobernanza territorial que pueden ser conducentes al desarrollo, se hizo especial referencia a la experiencia de la MDL del departamento de Tacuarembó y su participación en el esquema de gobernanza del ejercicio de prospectiva territorial “Visión 2050: Tacuarembó en la región Norte”, cuya conclusión se prevenía para fines de 2017.

Llegados a este punto cabe plantearse el interrogante respecto a si procesos de gobernanza territorial efectivamente implican aproximaciones al logro de los ODS. Aunque en forma genérica seguramente este tipo de dinámicas territoriales pueden promover el desarrollo sostenible en forma general, no puede decirse que en forma automática se conviertan en hitos específicos en el camino hacia el cumplimiento de los diferentes ODS. Aun después de transcurridos ya dos años desde el lanzamiento de los ODS, no puede decirse que exista un conocimiento generalizado del alcance de las metas y menos aún puede hablarse de empoderamiento por parte de todos los actores e instituciones que eventualmente pudieran estar involucradas en el cumplimiento de los objetivos. Existe en ese sentido una tarea de difusión y formación que debe profundizarse a la interna de las instituciones públicas y privadas, así como en los diferentes niveles de acción (nacional, regionales, locales).

Asociado con esto es necesario al mismo tiempo un esfuerzo en cuanto a la adecuación de las agendas de los distintos organismos de cara a la consecución de los ODS, donde estos deberían ser visualizados no como el nuevo fetiche del desarrollo y sus instrumentos, sino como posibles hojas de ruta que ayuden a visualizar los desafíos que fueron identificados como cruciales por la comunidad internacional. Cada país y cada territorio debería estar en condiciones de hacer el esfuerzo de adecuación a las demandas específicas que deben enfatizarse según los casos. Los ODS deberían actuar como hitos orientadores, añadiendo racionalidad al accionar de instituciones y actores y permitiendo sinergias en donde sea posible. El aporte de las políticas nacionales aquí será clave, ya que en esas instancias se marcan rumbos y perspectivas para todo el país, que luego adquieren forma y se plasman con características diferenciales según las características y posibilidades de los diferentes territorios.

En forma complementaria y yendo a los niveles territoriales, mucho dependerá de la capacidad de asumir la agenda global y traducirla en mecanismos que permitan superar las brechas estructurales específicas. Considerando el ejemplo planteado del ejercicio de prospectiva territorial que llevan adelante los equipos de la sede Tacuarembó de la UDELAR en conjunto con la IDT, el INIA y la División de Planificación de OPP, puede decirse que mucho dependerá de la capacidad de convocatoria a acciones específicas que se deriven del ejercicio prospectiva: las sinergias y la capacidad de trabajo interdisciplinario e interinstitucional de los diferentes equipos resultarán cruciales. Al respecto, los ODS representan sin lugar a dudas un dato orientador de las acciones que se prioricen a partir del proyecto. Como ya mencionó, desde el punto de vista de la gobernanza territorial resulta especialmente relevante el rol de la MDL, que integra el equipo que impulsa el ejercicio prospectivo. Esta nueva ins-



titucionalidad deberá consolidarse como forma de asegurar su sostenibilidad y capacidad de agenda, en sintonía con la realidad regional y con una proyección temporal que también augure un horizonte para las nuevas generaciones. En definitiva, de eso se trata la implementación de los ODS: impulsar y habilitar cambios orientados a mejorar las condiciones de la vida de los seres humanos, incluidas las generaciones futuras. 

NOTAS

1- Dentro del espectro de los 17 ODS, a nivel nacional se ha decidido focalizar en esta etapa el Objetivo (“Fin de la pobreza”), el Objetivo 2 (“Hambre Cero”), el Objetivo 3 (“Salud y bienestar”), el Objetivo 5 (“Igualdad de género”), el Objetivo 9 (“Industria, innovación e infraestructura”), el Objetivo 14 (“Vida submarina”) y el Objetivo 16 (“Paz, justicia e instituciones sólidas”).

BIBLIOGRAFÍA

- Ballón Echegaray, E.; Rodríguez Sosa, J. y Zeballos Manzur, M.** 2009. Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial. Documento de Trabajo N°53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp – Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Calvo, J. et al.** 2015. Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. INE-Programa de Población-IECON-Presidencia de la Nación-MIDES-UNFPA.
- Carmona, R.** 2006. Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Farinós Dasi, J.** 2008. “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. Boletín de la A.G.E. N° 46, pp. 11-32.
- Freigedo, M. y Milanesi, A.** 2016. Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte: reporte de diagnóstico temático en el ámbito de Gobernanza e Institucionalidad para el departamento de Tacuarembó y la Región Norte. OPP/IDT/UDELAR.
- Kooiman, J.** 2003. *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Magri, A.** 2011. Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Udelar, 24, 28, pp. 77-104.
- Mayntz, R.** 2000. Nuevos desafíos de la teoría de Governance. Instituciones y Desarrollo, 7, noviembre. Barcelona, pp. 35-51.
- MDL** 2015. Plan Estratégico 2015-2017. Tacuarembó, ADT / Udelar/CUT / OPP/UMC/ INIA / IDT / AET/ Claeh / Inefop / MIEM / Foro de la madera / PIT-CNT / Mides / PDP.
- Moncayo, E** 2002. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las política regionales e impacto territorial de la globalización. *Serie gestión pública* N° 27. CEPAL: Santiago de Chile.
- OPP.** 2016 Índice de priorización socio-territorial. Observatorio Territorio Uruguay. Programa Uruguay Integra. Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Reporte 4.
- OPP** 2017. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario – Uruguay 2017. OPP/Presidencia de la Nación.
- Zurbriggen, C.** 2011. Gobernanza: una mirada desde América Latina, en Perfiles Latinoamericanos. N° 38, julio-diciembre 2011, pp. 39-64.

Gobernanza territorial: espacios de descentralización y desarrollo local. El caso de Tacuarembó-Uruguay

Daniel Cal

Mag. PDU Ciencias Económicas, Sede Tacuarembó Udelar
daniel.cal.maseda@gmail.com

El alcance del término *desarrollo*, ha estado en revisión, desde su enfoque exclusivamente productivista o economicista, a la noción de desarrollo multidimensional y sostenible. A la vez, se ha producido una revitalización de la idea de endogeneidad, con enfoques de desarrollo local o territorial. En los últimos 20 años en Uruguay comienza a aparecer en las propuestas académicas, en la aplicación de políticas públicas y en las propuestas de cooperación internacional, los enfoques de desarrollo rural que consideran el territorio y las formas de articulación de actores en el mismo, con denominaciones diversas: desarrollo local, desarrollo territorial rural, desarrollo sostenible con enfoque territorial, etcétera. A diferencia del enfoque tradicional sectorial, que tiene una lógica vertical en relación al territorio, el enfoque de desarrollo local tiene una lógica horizontal en el territorio, donde se reconocen las diferentes dimensiones del desarrollo (económico productivo, social, ambiental, institucional) y la interacción de diferentes actores en un territorio determinado.

Se asigna especial importancia en estos procesos de desarrollo a los temas de organización y participación de la comunidad, el empoderamiento de la población en los procesos de desarrollo, y en especial, la construcción de capital social, vinculada a las redes de relaciones sociales y los intercambios que se dan en los espacios rurales. Estos enfoques de desarrollo rural ponen énfasis en la articulación entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, la incorporación de los vínculos urbano-rurales en la definición del espacio de acción relevante, en lugar de reducirse al espacio agrícola, y dan creciente relevancia al componente institucional del desarrollo rural. Se constata el papel relevante que tienen *el territorio y los actores locales en los diferentes enfoques de desarrollo*, en particular la *densidad institucional y la forma en que se relacionan*.

También desde los organismos de cooperación internacional vinculados al desarrollo rural se han integrado nuevas estrategias de desarrollo rural que avanza hacia la consideración del enfoque territorial. A partir de este siglo en nuestro país se retoman políticas activas de desarrollo rural, que incorporan esta visión territorial, a la vez que integran la dimensión social y la necesidad de participación de la comunidad en estos procesos.

Problemas como la pobreza rural, concentración de la propiedad de la tierra (en especial por parte de grupos transnacionales), el deterioro de los recursos naturales, la variabilidad de los precios de los productos agropecuarios, el fuerte incremento en el área de cultivos agrícolas extensivos desplazando producciones tradicionales, entre otras razones, han incidido en los espacios rurales, y en particular en la producción familiar. El desafío es generar competitividad de la agricultura familiar aprovechando las oportunidades que genera el nuevo contexto: la demanda de productos diferenciados y con agregados de valor, la diversificación a través de actividades no agropecuarias (ecoturismo), la revalorización de las identidades locales (marca del territorio) y los procesos políticos de descentralización y desarrollo local.

En el departamento de Tacuarembó, se han desarrollado estrategias desde el gobierno nacional y el gobierno departamental orientadas al desarrollo rural con enfoques de desarrollo local, siendo un desafío generar mecanismos de articulación y complementación de acciones en los diferentes territorios rurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, J.** (1995). Desarrollo Local: un desafío contemporáneo. Caracas-Montevideo: Nueva Sociedad-CLAEH-Ucudal
- Bertoni, R. et al.** (2011). ¿Qué es el desarrollo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo. Montevideo: Universidad de la República.
- Echeverri, R.** (2003). Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural, en Seminario Desarrollo Rural Sostenible con enfoque territorial, IICA, Montevideo.
- Méndez, C. y Pintos, G.** (1999). Fortalecimiento y articulación de actores: un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local. Análisis de una experiencia en el Noreste, CLAEH, Montevideo.
- Rodríguez Miranda, A. y Sienna, M.** (2008). Claves del desarrollo local: una metodología de análisis aplicada. El caso de Treinta y Tres. Montevideo: Fin de Siglo.
- Rossi, V.** (2010). La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya en Pensamiento crítico y sujetos colectivos en América Latina. TRILCE, Montevideo, 2010.
- Sayes, J.** (2014). Innovaciones institucionales: El caso del Consejo Agropecuario Departamental y Mesas de Desarrollo Rural del Departamento de Tacuarembó.
- Sumpsi, J. M.** (2003). Desarrollo local en áreas rurales de la Unión Europea: la iniciativa Leader, en Seminario Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial. Montevideo: IICA.
- Schetman, A. y Berdegue, J.** (2004). Desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: RIMISP-FIDA-BID.
- Thornton, R. y Cimadevilla, G.** (2003). La extensión rural en debate. INTA. Buenos Aires.



Daniel Cal (Sede Tacuarembó de la Udelar), Soledad Ávila (SNAP-MVOTMA) y Marcos Flávio Silva Borba (Embrapa)