



## Visión 2050 Tacuarembó en la Región Norte



# PROSPECTIVA Y DESARROLLO TERRITORIAL TACUAREMBÓ 2050 : HACIA UNA GOBERNANZA DEL DESARROLLO TERRITORIAL



DANIEL CAL MASEDA

[daniel.cal.maseda@gmail.com](mailto:daniel.cal.maseda@gmail.com)

Master en Desarrollo Económico Local,  
Profesor Adjunto en el Departamento de  
Ciencias Económicas Sede Tacuarembó,  
Centro Universitario Regional Noreste  
Universidad de la República, URUGUAY

## RESUMEN

En Uruguay hay antecedentes de procesos de prospectiva a nivel nacional, pero no tanto a nivel sub – nacional, por lo cual se entendió relevante la realización de una experiencia piloto de prospectiva territorial en la región norte del país, una de las más desfavorecidas en cuanto a indicadores de desarrollo socio-económico.

A partir de una mirada del desarrollo como un concepto multidimensional y con un enfoque de desarrollo territorial, esta experiencia de planificación prospectiva convocó a un conjunto de actores del departamento de Tacuarembó y la región norte a fin de analizar la realidad y generar una visión de futuro colectiva con un horizonte 2050, identificando una serie de acciones y proyectos que posibilitarían avanzar en esa dirección.

Este artículo rescata el proceso realizado en Tacuarembó entre 2016 y 2017 y plantea una serie de interrogantes en cuanto a la continuidad de estos procesos para pasar de fase de diseño a la de implementación de acciones, en particular en cuanto a la construcción de formas de gobernanza territorial.

*Palabras claves: desarrollo - desarrollo territorial – gobernanza – prospectiva*

## INTRODUCCIÓN

Tanto desde el abordaje académico como desde la formulación de la política pública, el concepto de desarrollo ha tenido diferentes contenidos y alcance en cuanto a su definición y conceptualización.

Hoy en día las discusiones en torno a los procesos de desarrollo se enriquecen dentro de las ciencias sociales a partir de una nueva concepción multi-dimensional, considerando lo económico, lo social, lo ambiental y lo institucional: *“Si se acepta, por un instante, que los estudios del desarrollo tienen por cometido identificar problemas, analizar determinantes y proponer acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida —material y cultural— de la población, se infiere de ello que hay muchas dimensiones involucradas en este concepto. Quizá por esto han surgido muchos adjetivos para acompañar el término desarrollo, que pretenden captar esas diferentes dimensiones: desarrollo económico, desarrollo político, desarrollo social, desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano.”* (Bertoni, 2011, pág. 18)

Asimismo, desde hace algo más de 30 años se ha dado en América Latina una especial valoración de los procesos de desarrollo local como forma de abordaje de la temática del desarrollo, tanto a nivel académico como de la práctica concreta en la intervención desde programas del estado y ONGs.

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. Es así que se consideran como condición necesaria la existencia de un sistema local de actores y la construcción de una gobernanza capaz de generar un proceso de desarrollo local y territorial participativo en un contexto de globalización.

En tal sentido han sido diversas las formas y los instrumentos de planificación del desarrollo utilizados, siendo uno de ellos la prospectiva, pero con énfasis en procesos nacionales, por lo cual el caso de Tacuarembó y la región norte se convierte en una experiencia piloto de aplicación del instrumento prospectiva en una región, y en particular de la evaluación de su impacto en la gestión pública en el territorio.

La idea de un lugar donde llegar, planteado a mediados del siglo XX, donde se establecía la existencia de sociedades desarrolladas que eran el modelo

a alcanzar por las sociedades “a desarrollar”, denominadas sub-desarrolladas, así como el énfasis en el crecimiento económico y desarrollo productivo como sinónimos de desarrollo han sido algunos de los enfoques predominantes.

En esta última visión economicista, lo importante a lograr es el crecimiento económico, sin considerar las formas de distribución del ingreso o las condiciones de vida de las personas, la cual se asumía como consecuencia natural limitándose a considerar el PBI como instrumento de medición del desarrollo.

El concepto de sostenibilidad ambiental es considerado en la definición de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas expresado en el Informe Brundtland (1987), donde se establece: *“El desarrollo sostenible es un concepto que refiere al desarrollo que satisface las necesidades y los deseos de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y deseos”* (citado por Rodríguez Miranda, 2014, Pág.39).

Sin duda un hito lo constituyó, a fines del siglo pasado, la definición del concepto de desarrollo humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, sobre las bases filosóficas de Amartya Sen y sustentado en el desarrollo de las capacidades de las personas y vinculando el desarrollo con la libertad, tanto de las opciones humanas (libertad de oportunidades) como de participación en los procesos (libertades de proceso).

En el 2010 el PNDU en el Informe sobre Desarrollo Humano, ratifica el concepto de desarrollo humano y propone la siguiente declaración: *“el desarrollo humano es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa: conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido”*. (PNUD – IDH 2010, Pág. 2)

Uno de los objetivos de los procesos de desarrollo es mejorar las condiciones de igualdad de las personas: nivel de vida, acceso a oportunidades, ingresos, desarrollo social y cultural, lo cual va bastante más allá que considerar solo el ingreso como condición del desarrollo.

También se plantea una forma de desarrollo que

favorezca efectivamente la participación social y la apropiación del proceso como forma de inclusión de todas las personas y grupos de interés en la toma de decisiones sobre su presente y su futuro.

### DESARROLLO TERRITORIAL - LOCAL

Asimismo, “*dado que el desarrollo no ocurre en un espacio abstracto, sino que depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión, una concepción integral más amplia del término de desarrollo refiere a un proceso que involucra además de las dimensiones anteriores la política e institucional, englobando los aspectos de gobernabilidad democrática y gobernanza del proceso de desarrollo.*” (Rodríguez Miranda 2014, Pág. 39)

Por lo anterior, se le ha dado una especial valoración a la consideración de los procesos de desarrollo local y territorial en el abordaje de la temática del desarrollo, tanto a nivel académico como de la práctica concreta en la intervención por parte de programas del estado, desde la cooperación internacional y las ONGs, donde aparece la dimensión institucional del desarrollo y el protagonismo de los actores locales y su interacción.

En el abordaje del tema desarrollo local, no ha estado ajena la consideración del rol del estado, vinculando tanto a las formas de planificación - tradicionalmente centralizadas, de arriba hacia abajo - como a las formas de organización política y a los procesos de descentralización institucional que se han intentado, revalorizando el papel de los gobiernos locales y regionales, buscando pasar de un enfoque centralista - vertical y sectorial - a un enfoque local - horizontal y territorial - de las políticas y del desarrollo.

Esto último se vincula también con la forma en que los territorios se articulan y se insertan en el marco del contexto país, las definiciones y estrategias del estado nacional, tanto de políticas sectoriales como de formas de organización del estado vinculado a los procesos de descentralización política.

En un proceso de globalización, también debe tenerse en cuenta cual es la forma de inserción de los territorios en el contexto internacional: cual es y será su perfil productivo y qué lugar ocupará en las cadenas productivas internacionales, y que condiciones deben crearse en los territorios para aprovechar esa inserción en términos de desarrollo.

Asociado al concepto de desarrollo local o desarrollo endógeno aparece el concepto de actor local, según Arocena son personas, grupos, organizaciones, instituciones y organismos que *toman decisiones y tienen acciones en el territorio y aquellas que estando fuera tienen un lugar en los procesos de gestión del territorio*. Es decir, todos los actores que toman decisiones que afectan al territorio. Según Arocena (1995): “*el actor local es aquel cuyo sistema de acción coincide con el sistema de acción local, y cuya actividad contribuye a desplegar las potencialidades existentes en la sociedad local*”.

El desarrollo económico local destaca la articulación del tejido productivo y empresarial local, la potenciación de los recursos endógenos y la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales: “*busca difundir el desarrollo desde abajo y con los actores locales, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo*” (Albuquerque, Costamagna & Ferraro 2008).

La forma en que se gestione la articulación de actores, los compromisos asumidos y su cumplimiento, la definición de objetivos comunes - más allá de los intereses particulares y sectoriales - así como lograr la continuidad de los objetivos de desarrollo de manera que trasciendan los tiempos políticos, generando un proceso que favorezca formas efectivas de participación social, determinando una buena gobernanza para un buen desarrollo.

Es decir, un modo de desarrollo y una forma de gobernanza en la medida que además de servir como instrumento para alcanzar mejores condiciones de vida y equidad para las personas, asegura la participación social en el proceso de toma de decisiones, en la planificación y en la implementación de acciones tendientes al logro de los objetivos.

Es en ese marco que cobra valor tener en cuenta los procesos de gobernanza local para lograr el desarrollo de un territorio local/regional en un contexto de globalización, buscando encontrar factores determinantes para construir formas de gobernanza estables, capaces de planificar y de implementar acciones conjuntas por parte de los actores del territorio, articulando con otros niveles de gobierno, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de las personas, con equidad y participación social.

Se ha incorporado al debate teórico el alcance del término gobernanza, en la cual se definen los mecanismos de articulación y participación público – privado, de los diferentes actores sectoriales en el territorio (horizontal), así como entre los niveles territoriales: local, regional, nacional (vertical).

En tal sentido, la gobernanza se vincula estrechamente con los enfoques de desarrollo local y territorial, siendo un instrumento necesario para fortalecer dichos procesos. A continuación se presentan definiciones del concepto de gobernanza por parte de Whittingham y de Farinós:

*“Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales.”* (Whittingham, 2005, Pág. 240)

*“La gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial”* (Farinós 2008, Pág.11).

En tal sentido se asocia la gobernanza al proceso de toma de decisiones participativo vinculado a la formulación y gestión de políticas de desarrollo en un territorio determinado.

*“Mediante estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos se trataría de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre los niveles y actores concernidos. Desde este punto de vista la gobernanza territorial se entiende como una práctica proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio”* (Farinós 2008,

Pág. 14).

Por lo tanto, la gobernanza establece como requerimiento la interacción entre agentes y actores institucionales como forma habitual de proceder, y trabajar en el fortalecimiento de la concertación de actores locales. Esta interacción se da entre niveles de decisión (nacional, regional y local), entre lo público y lo privado, así como entre los actores locales que expresan los diferentes intereses sectoriales y de las diferentes dimensiones del territorio, por lo cual la capacidad de gobernanza dependerá de los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional de los actores locales.

## LA PROSPECTIVA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

*“La prospectiva es un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a medio y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes y moviliza acciones conjuntas, puede ser una herramienta útil*

*para hacer frente a estos retos”.* (Comisión Europea, 2002, en J. Espinoza Cervo 2006).

Para Michel Godet, la esencia del proceso prospectivo radica en un conjunto de tres elementos, conformado por la anticipación, la apropiación y la acción (en CEPAL 2006).

En el Manual de Prospectiva (CEPAL 2006) se establece el Ciclo de la Prospectiva orientada a la construcción social considera las dimensiones anteriores e incorpora la dimensión del aprendizaje a fin de generar retroalimentación constante que facilite examinar las imágenes de futuro propuestas y el cumplimiento de metas en el presente.

**LA PROSPECTIVA ES UNA HERRAMIENTA VÁLIDA PARA TRABAJAR EN CONDICIONES DE INCERTIDUMBRE E IDENTIFICAR LAS ALTERNATIVAS DE FUTURO, CON UN PROCESO DE PROSPECTIVA PARTICIPATIVA A NIVEL TERRITORIAL APLICADA A UNA REGIÓN DETERMINADA, SU UTILIDAD ESTARÁ EN QUE LOS ACTORES LOCALES LLEGUEN A CONSTITUIR UNA GOBERNANZA DEL PROCESO CON LOS ACUERDOS NECESARIOS PARA LLEVAR ADELANTE ACCIONES TENDIENTES A GENERAR UN PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, SISTÉMICO E INTEGRAL DEL TERRITORIO.**

**EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS EN URUGUAY SE HAN REALIZADO ACCIONES DE PROSPECTIVA TENDIENTES A LA PLANIFICACIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO, ENTRE LAS QUE SE MENCIONAN ALGUNAS DE ALCANCE NACIONAL.**

La prospectiva es una herramienta válida para trabajar en condiciones de incertidumbre e identificar las alternativas de futuro, con un proceso de pros-

pectiva participativa a nivel territorial aplicada a una región determinada, su utilidad estará en que los actores locales lleguen a constituir una gobernanza del proceso con los acuerdos necesarios para llevar adelante acciones tendientes a generar un proceso de desarrollo sostenible, sistémico e integral del territorio.

En los últimos 20 años en Uruguay se han realizado acciones de prospectiva tendientes a la planificación de mediano y largo plazo, entre las que se mencionan algunas de alcance nacional. Lo anterior genera el desafío del seguimiento de las acciones realizadas en función del futuro acordado como un proceso de evaluación permanente y de acumulación social.

En Uruguay las experiencias de ejercicios prospectivos tienen algunos antecedentes a nivel nacional, siendo una de ellas planteada desde la Dirección de Planificación, creada en el año 2015, en la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República de Uruguay, encargándole la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050.

En el documento sobre el proceso prospectivo realizado se establece; *“Los desafíos que enfrenta Uruguay en la actualidad, con una perspectiva de largo plazo, son múltiples: el cambio demográfico, la inclusión social y cultural, la igualdad económica y de oportunidades, la transformación de las relaciones de género, las desigualdades territoriales, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental, la productividad y competitividad son algunos de ellos.”*, a la vez que se establecen consideraciones sobre el concepto de desarrollo asumido y el alineamiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2015. (OPP, 2019).

En el marco de este proceso de Planificación Prospectiva a nivel nacional desde la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) se realiza en el año 2016 un proceso de prospectiva territorial en el Departamento de Tacuarembó y la región norte del Uruguay.

Es de destacar que a nivel territorial existen antecedentes de Planificación Estratégica a nivel departamental, que es la unidad administrativa en la cual se divide el país, con 19 departamentos y 19 Intendencias Departamentales.

### TACUAREMBÓ Y LA REGIÓN NORTE DE URUGUAY

El departamento de Tacuarembó se ubica en una de las regiones más alejadas de la capital, siendo fronteriza con Brasil, con características socio-económicas y culturales similares a su interior, y se ha caracterizado por tener una serie de indicadores que la ubican en una situación de rezago relativo con respecto al resto del país, tanto en aspectos sociales, económicos, de infraestructura, educativo, entre otros.

La región de Tacuarembó ha tenido tasas de crecimiento poblacional negativas en los últimos años, presentando los mayores porcentajes de población rural relativa con respecto al resto del país. Para el año 2012 se observa que la región norte presenta niveles de pobreza por encima del nivel nacional.

Respecto al Índice de Desarrollo Humano (PNUD 2008), los departamentos de la región norte, Tacuarembó y Rivera, ocupan el lugar 16 y 17 del ranking (en un total de 19 departamentos). Como se desprende de los datos de IDH y pobreza, la región noreste tiene una problemática social importante, a la vez que muestra que tiene ingresos per-cápita de los más bajos del país.

En cuanto a las características productivas: “En general, la región se ha caracterizado históricamente por una escasa diversificación económico-productiva, con una significativa actividad primaria: ganadería extensiva, forestación, cultivo de arroz y soja, minería.” (OPP Diagnóstico 2017).

La región, considerando Tacuarembó y Rivera, significa el 4,9 del PBI (año 2008, OPP), lo cual, si consideramos que la población de la región es 5,8 %, se tiene una relación PBI/población menor que el resto del país, es decir menor PBI per-cápita en la región.

Según el estudio de prospectiva realizado en el año 2009 a nivel nacional, se concluye que, para la región noreste, no habrá resultados favorables de crecimiento relativo - si absoluto - al 2030 si no se genera algún tipo de acción diferencial o procesos nuevos para la construcción de capacidades endógenas. Incluso en un escenario de crecimiento económico positivo para el país, la región seguirá perdiendo posiciones relativas (OPP 2009).

Tacuarembó cuenta con una densa trama institucional que ha tenido en los últimos años un alto

nivel de interacción, dado por los niveles de comunicación entre las instituciones y por las actividades y proyectos conjuntos, que han llevado a la creación de ámbitos de trabajo compartidos con expectativas sobre la consolidación de estos espacios como forma de transitar el futuro inmediato. En el estudio de caso sobre el relacionamiento institucional en Tacuarembó realizado para la Tesis de Maestría en Desarrollo Local (Cal, 2017) se identifican las características de algunos ámbitos de articulación local y la forma en que se relaciona el entramado institucional.

Los cambios productivos ocurridos a nivel del sector primario, en particular forestación y agricultura, han generado la radicación de emprendimientos agroindustriales de relevancia, que ocupan un importante número de trabajadores y demandan una gama diversa de servicios para llevar adelante sus actividades, por lo cual la región ha tenido cambios sustantivos que afectan las diversas dimensiones de la realidad social, económica, territorial, ambiental, cultural.

Ante estos cambios vinculados al sector productivo, se han producido en la región algunas iniciativas de carácter institucional que presentan perspectivas de desarrollo para la región en tanto se articulen propuestas consensuadas y con el compromiso de los diferentes actores de las distintas dimensiones de la realidad regional.

La Universidad de la República está llevando adelante un proceso de regionalización con una ma-

yor presencia en el interior del país, siendo una de las regiones del noreste del país: departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo. Este proceso iniciado en el año 2007 ha llevado a instalar capacidades nuevas vinculadas a la investigación y la enseñanza, las que se han articulado con otras instituciones como ser el caso del Campus Interinstitucional de Investigación, Enseñanza e Innovación en Tacuarembó con participación de la Universidad de la República, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. con capacidad de sinergia y de generar proyectos conjuntos y complementarios. La cooperación interinstitucional se expresa con la creación de Agencias de Desarrollo Local en Tacuarembó y el funcionamiento de una Mesa de Desarrollo Local en Tacuarembó.

### EL PROCESO DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN TACUAREMBÓ 2050

En el año 2015 se crea la Dirección de Planificación en la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República de Uruguay, encargándole la realización de un ejercicio prospectivo para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. A fin de llevar adelante el proceso a nivel territorial en Tacuarembó y la región norte se genera en el año 2017 un acuerdo entre la OPP (gobierno nacional), la Intendencia Departamental de Tacuarembó (gobierno departamental), el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) – Regional Tacuarembó, la Universidad de la República (UDELAR) – Sede



Talleres con actores locales

Tacuarembó y la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó (MDL), constituyéndose en el Comité de Gobernanza del Proyecto de prospectiva territorial Tacuarembó 2050.

En el documento de la OPP (Dirección de Planificación) establece en el capítulo sobre Desarrollo Territorial: “La selección de esta región en particular (Tacuarembó y la región norte) se explica por los antecedentes locales recientes en el uso de técnicas de participación y deliberación ciudadana, y en la posibilidad que ofrece la región de aplicar el análisis de complejos productivos de escala nacional (forestal – madera – celulosa, energías renovables, alimentos, turismo).” (OPP 2015, 17).

El proceso prospectivo se realizó con un marco conceptual de desarrollo sostenible e integral, en el cual se reconocen las diferentes dimensiones de la realidad a abordar: económica, social, ambiental e institucional, siendo la prospectiva una herramienta para trabajar en condiciones de incertidumbre e identificar las alternativas de futuro posible.

Se llevó a cabo un proceso de prospectiva participativa a nivel de territorio del departamento de Tacuarembó y la región norte del Uruguay, teniendo como objetivo pensar el departamento a mediano y largo plazo, establecer una visión de futuro y construir estrategias para alcanzarla.

El proceso fue llevado a cabo en una serie de etapas sucesivas: preparación del proceso, Diagnósticos prospectivos y Análisis Estructural, Juego de Actores, Desarrollo de Escenarios, definición del Escenario Apuesta y como parte final de este proceso se estableció el mapa estratégico de actores y un listado de iniciativas y proyectos identificados.

El ejercicio prospectivo se llevó a cabo entre agosto de 2016 y diciembre del 2017, contando con el acompañamiento del consultor experto en Prospectiva Darío Sierra (Colombia) y el acompañamiento y coordinación de un equipo integrado por técnicos y referentes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), docentes de la Sede Tacuarembó de la Universidad de la República, técnicos de la Intendencia de Tacuarembó e INIA y representantes de la Mesa de Desarrollo Local.

El diagnóstico punto de partida se hizo a partir de cinco reportes sectoriales para poder realizar el análisis de la región, siendo 3 ámbitos temáticos:

- Económico productivo, energía, comunicación y logística
- Aspectos sociales y demográficos, incluyendo educación, salud, cultura y trabajo
- Territorio, sostenibilidad, medio ambiente y sistema de ciudades

Y dos ámbitos transversales:

- Gobernanza e institucionalidad
- Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

A continuación, se transcribe un extracto de la Visión 2050 para Tacuarembó y la Región Norte como resultado del proceso de prospectiva territorial:

“En el año 2050 la Región Norte se destaca por un desarrollo sustentable del territorio, con indicadores sociales, económicos, ambientales e institucionales que reflejan una mejora sostenida en las últimas décadas, cerrando la brecha con el resto del país, y reduciendo las desigualdades socio-territoriales. El crecimiento económico se ha producido en un contexto de planificación participativa y sustentable, impulsando y haciendo posible la diversificación productiva, la gestión integrada y responsable de los recursos naturales y el aumento de la capacitación y el nivel educativo de las personas. La participación y la organización de la sociedad han sido fundamentales para impulsar y consolidar los cambios. Se consolidó una cultura cívico-política basada en la transparencia, eficiencia y respeto por la diversidad de las personas”. (OPP 2017, Pág. 11)

En forma simultánea a la elaboración del listado de iniciativas, las que fueron ordenadas y priorizadas mediante la elaboración de una matriz IGO (importancia y gobernabilidad), se identificaron actores vinculados a las mismas, tanto del ámbito público como privado. Este listado de actores clave sería un insumo indispensable en la puesta en marcha de las acciones e iniciativas identificadas, requiriendo acuerdos y consensos de largo aliento entre el conjunto de actores presentes en el territorio.

## CONCLUSIONES

El proceso de trabajo de Prospectiva realizado en Tacuarembó convocó a actores locales de las dis-

tintas dimensiones, lo cual asegura contar con un conocimiento desde el territorio y a la vez la apropiación de los resultados en términos de llevar adelante las acciones necesarias hacia la Visión 2050. Dicho proceso puede evaluarse positivamente en función de sus resultados y productos como un ejercicio prospectivo colectivo, lo cual en sí mismo se convierte en un instrumento necesario para el logro de objetivos comunes en la región.

La forma de trabajo durante el transcurso del proceso de prospectiva ha contribuido a la construcción de capital social y consolidación de la gobernanza local a partir de la interacción entre las instituciones públicas y privadas participantes, fortaleciendo los ámbitos de coordinación existentes. Se ha aportado a la consolidación de las relaciones de confianza entre los diferentes actores, tanto a nivel local como al relacionamiento multinivel, entre lo nacional y lo local, a partir de la integración de la institucionalidad en el territorio con la institucionalidad nacional mediante un relacionamiento horizontal entre ambos niveles de gobierno.

El documento resultado del proceso es un instrumento privilegiado para desarrollar estrategias territoriales, siendo un desafío pendiente cómo llevar adelante las iniciativas identificadas, es decir pasar del documento a las acciones concretas, para lo cual el liderazgo de algunas instituciones puede ser clave en cuanto a convocatoria y a capacidad de articulación.

La participación de los diferentes actores locales facilitó la apropiación de los resultados del proceso en términos de un marco conceptual de desarrollo territorial sostenible, donde los actores y agentes locales son parte del proceso de toma de decisiones, para la construcción de una visión de futuro compartida del territorio.

Sin embargo, si bien se puede valorar el proceso realizado como aporte al desarrollo territorial - a partir del involucramiento de los actores locales en la planificación prospectiva - el cual aportó al mayor conocimiento entre la institucionalidad local y generó una dinámica de trabajo conjunto, un riesgo es que no se avance en la etapa de implementación de proyectos e iniciativas identificadas.

Si bien existe un amplio abordaje de los enfoques de desarrollo local y territorial, a la vez que se ha avanzado en los últimos años en la construcción teórica sobre el concepto de gobernanza para el desarrollo territorial, parece insuficiente la evidencia empírica sobre las características y requerimientos de la gobernanza territorial para la implementación de procesos efectivos de desarrollo a nivel regional.

El resultado obtenido a partir de una importante participación de actores locales en el proceso de planificación de estrategias de desarrollo para el territorio no asegura necesariamente que se pueda continuar con una fase de implementación de las iniciativas identificadas. En tal sentido parece conveniente la revisión de experiencias de desarrollo territorial basadas en procesos de buena gobernanza en diferentes contextos.



Presentación de avances proceso

## PERSPECTIVAS

Debería contarse con una gobernanza del territorio que permita alcanzar niveles de desarrollo sostenible con equidad y participación social, posibilitando pasar de la etapa de formulación de proyectos a una fase de implementación de acciones y concreción de las iniciativas. Es decir, se requieren capacidades para la gobernanza de un proceso de gestión del desarrollo a nivel del territorio, con un fuerte protagonismo de los actores locales para liderar este proceso.

A partir de este caso, por un lado se plantea llevar adelante una investigación a fin de identificar las capacidades requeridas y las variables críticas de la gobernanza territorial como condiciones necesarias para gestionar la etapa de implementación de acciones para el desarrollo a partir del Proyecto Tacuarembó 2050, generando una matriz de factores claves para una buena gobernanza, y establecer algunos escenarios posibles del comportamiento de actores y de la gobernanza local del proceso de desarrollo regional.

Por otro lado, a nivel local se iniciará un proceso de trabajo tendiente a fortalecer el relacionamiento entre los diferentes actores locales en el marco de un Proyecto de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) en conjunto al Centro PYME de Tacuarembó y la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó.

Esta iniciativa se implementará en un contexto particular de cambios institucionales a partir de marzo porque asume un nuevo gobierno a nivel nacional y la realización de elecciones a nivel departamental en el mes de mayo, por lo cual el Proyecto puede ser una oportunidad de retomar un accionar colaborativo a nivel local para llevar adelante acciones conjuntas.

## BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, José (1995). Desarrollo Local: un desafío contemporáneo. Caracas-Montevideo: Nueva Sociedad-CLAEH-UCUDAL.
- BERTONI, Reto y otros (2011). ¿Qué es el desarrollo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo. Montevideo: Universidad de la República.
- CAL MASEDA, Víctor (2017). Relacionamiento del entramado institucional del Departamento de Tacuarembó para el desarrollo de la competitividad territorial. Tesis de Maestría. Buenos Aires: UNSAM/UAM.
- ESPINOSA CUERVO, J. (2006), "La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de fu-

turo", Región, espacio y territorio en Colombia, L.C. Jiménez (comp.) (pp. 304-321), Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Departamento de Geografía. [en línea]

- FARINÓS DASÍ, Joaquín (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E. N.º 46
- Garrido Luzardo, L. (2016). En La prospectiva en Iberoamérica: Pasado, Presente y Futuro, ©2016: Millennium Project, Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER) y Universidad del Valle. 2016.
- Goyeneche, G. y Parodi, T. (2017). Introducción a la Prospectiva: Síntesis Metodológica, Dirección de Planificación (Oficina de Planificación y Presupuesto), Uruguay, 2017. <https://www.opp.gub.uy/es/node/818>
- Medina Vázquez, J. y Oregón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY (2009). Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos. Serie EUIIIS 02. Montevideo: OPP.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY, Dirección de Planificación (2015). Hacia una estrategia nacional de desarrollo. Boletín de divulgación.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY, Dirección de Planificación (2017). Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. Síntesis de Diagnósticos Prospectivos. Fase 2. Montevideo.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY (2019). Aportes para una estrategia de Desarrollo 2050, Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República Oriental del Uruguay). Montevideo, 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). Índice de Desarrollo Humano: La verdadera riqueza de las naciones. PNUD, Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián (coord.) (2014). Informe para el Conglomerado Forestal Madera: Insumo para líneas y acciones estratégicas: Profundización de la estrategia competitiva. Tacuarembó: Programa de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC). APT-OPP. Mimeo.
- WHITTINGHAM MUNEVAR, María V. (2005) Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33.Caracas.