

4. Desarrollo Regional

La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó: ¿una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza?

Nogueira Puentes, Gabriela; gabriela.nogueira@cut.edu.uy

Centro Universitario de Tacuarembó

Universidad de la República

Resumen

El objetivo general del trabajo es contribuir a la comprensión de la experiencia de la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó (MDLT), analizando si se configura como un ámbito de construcción de gobernanza multinivel contribuyendo a una estrategia de desarrollo territorial a nivel local. Los objetivos específicos son: 1) reconstruir la experiencia de la MDLT, describiendo y analizando el proceso de configuración y los actores participantes; 2) caracterizar el funcionamiento de la MDLT; 3) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Programa de Desarrollo a Proveedores (PDP) de Tacuarembó; 4) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Proyecto de Prospectiva “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”; 5) sistematizar los resultados, aprendizajes y perspectivas de la MDLT. Utilizando la metodología cualitativa, bajo la forma de estudio de caso, este trabajo resulta del análisis de fuentes de información secundaria, observación no participante de tres reuniones completas y entrevistas semiestructuradas a 27 referentes institucionales de la MDLT. Los resultados indican que ambas experiencias donde la MDLT ha participado están apuntando hacia la configuración de relaciones de gobernanza, que contribuyen a la construcción de una estrategia de desarrollo territorial del departamento de Tacuarembó. La Mesa tiene un rol de construcción de gobernanza en un territorio donde hay capital social, lo que contribuiría a mejorar su desarrollo económico departamental relativo bajo. Las relaciones de gobernanza encontradas y el capital social en el territorio se refuerzan entre sí, pues la contribución que hace la Mesa al capital social es generar un espacio de articulación y diálogo multinivel.

Palabras clave: Articulación público privada, desarrollo local, descentralización, estrategias de desarrollo territorial, gobernanza.

Introducción

Al final de la década de los 90 la implementación en América Latina de una serie de reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el Consenso de Washington determinan un deterioro de la situación económica, social y política de la región (Martínez y Soto, 2012; Bonilla, Álvarez y Sáenz, 2015). Es así que comienzan a emerger algunos procesos políticos que apelan a la relevancia de la participación democrática, el rol del Estado en los procesos de desarrollo, la necesidad de generar nuevas formas de concertación y diálogo entre diferentes actores del territorio, como alternativas para lograr cohesión social y traspasar las brechas de la desigualdad. Los conceptos de Desarrollo Local y Descentralización surgen en América Latina como estrategias alternativas para superar esta situación. Más rezagado en el tiempo y con ciertos matices, surgen en Uruguay procesos de descentralización que propenden a generar gobiernos locales más sensibles a las problemáticas locales. Algunos autores argumentan que para promover procesos de desarrollo endógeno, la distribución de atribuciones institucionales entre las distintas escalas de la administración pública, tanto nacional, regional como local, no parece ser la más adecuada al caracterizarse por “desequilibrados regímenes de correspondencia fiscal, falta de

autonomías municipales, ausencia de descentralización administrativa y funcional, con una mirada sectorial de la economía y de la gestión pública” (Madoery, citado por De la Varga y Bustamante, 2014, p. 5). No obstante, más allá de las deficiencias de implementación de estos procesos, los gobiernos locales deberían jugar un rol clave en los procesos de desarrollo territorial, por la experiencia y legitimidad que les da la cercanía al territorio y a las personas, y pues no son, o no deberían ser sólo gestores y administradores de servicios públicos. Reconocer el papel complementario y necesario de la articulación de los gobiernos locales con otros actores del territorio, evitaría – según Vázquez Barquero (1988) – que se hayan generado procesos de desarrollo económico de carácter local, basados en la utilización de recursos endógenos y llevados adelante fundamentalmente por pequeñas empresas, sin demasiado respaldo político-administrativo desde las instancias centrales de la administración pública y dependiendo esencialmente de la concertación de esfuerzos de los distintos agentes territoriales. Este planteo se sostiene en las visiones del desarrollo local que, según Gallicchio (2005, p.40) destacan la necesidad de “la concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan en un territorio determinado y la participación

permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones”.

Así, la articulación público – privada (APP) se presenta como una estrategia clave para construir una modalidad de gestión pública local multiactoral y colaborativa, donde cobra fuerza bajo este paradigma el concepto de gobernanza, entendido como “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006, p.90, citado por Magri, 2011).

En Uruguay, a partir de la última década, comienzan a surgir con génesis, imprints y apoyos institucionales diferentes, formas de organización locales multinivel y multiactorales (públicos, privados, nacionales, locales, sociedad civil), cuyas diferencias no son sólo en cuanto a su denominación (Mesas, Espacios, Consejos, Ámbitos, Agencias, Redes), sino también en el impulso para su constitución y/o consolidación. Este trabajo hace foco en una de estas experiencias generada en el departamento de Tacuarembó: la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó (MDLT).

Objetivos

El objetivo general es: contribuir a la comprensión de la experiencia de la

MDLT, analizando si se configura como un ámbito de construcción de gobernanza multinivel contribuyendo a una estrategia de desarrollo territorial a nivel local.

Los objetivos específicos son: 1) reconstruir la experiencia (memoria) de la MDLT, describiendo y analizando el proceso de configuración y los actores participantes; 2) caracterizar el funcionamiento de la MDLT; 3) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Programa de Desarrollo a Proveedores (PDP) de Tacuarembó; 4) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Proyecto de Prospectiva “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”; 5) sistematizar los resultados, aprendizajes y perspectivas de la MDLT.

Materiales y Métodos

Se utilizó la metodología cualitativa, bajo la forma de estudio de caso, siendo las técnicas utilizadas el análisis de fuentes de información secundaria, observación no participante de tres reuniones completas y entrevistas semiestructuradas a 27 referentes institucionales de la MDLT.

La unidad de análisis ha sido el ámbito de la MDLT, sus actores vinculados a la actividad económico-productiva y el apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el departamento de Tacuarembó, esto es, instituciones locales y nacionales, públicos, público-privados y

de la sociedad civil. El alcance territorial de la investigación ha sido departamental, y el horizonte temporal de julio de 2012 a setiembre de 2017.

Para realizar una aproximación a la modelación de las articulaciones de la Mesa en las dos iniciativas propuestas (analizando si las mismas contribuyen más exclusivamente a relaciones verticales o de gobernanza), se definieron variables para clasificarlas en base a los conceptos y modelos construidos por Krueathep (2008). Este autor define dos tipos de articulaciones y dos subcategorías en cada una de ellas, que pueden caracterizarse de la siguiente forma:

1) Modelo vertical: en este tipo de modelo se desarrollan relaciones burocráticas cercanas a la gestión tradicional entre actores públicos, con la sociedad civil o con organizaciones privadas. Parte de las funciones públicas son delegadas al escalón administrativo local que cumple roles y funciones de ejecución de proyectos basados en los programas y en las reglas formales. La articulación es vertical toda vez que comporta procesos de interacción puntuales y orientados al intercambio de información, o no hay toma de decisiones conjuntas o acuerdos sustantivos. En algunos casos, las instituciones involucran a actores de la sociedad civil principalmente en la fase de diagnóstico y obtención de información. En este tipo de relaciones podemos

encontrar dos modos de relación que se diferencian por los grados de apertura que conllevan la interacción con otros:

a) El modelo propiamente vertical: no se valoran ni se impulsan procesos de alianzas ni de relaciones constantes con otros actores públicos o de la sociedad civil. La información es concentrada, no se comparte y no existen mecanismos de inclusión o instrumentos que faciliten el diálogo entre actores para construir agendas comunes y facilitar el espacio de interacción con autoridades. Se opera más bien desde la jerarquía desde donde se otorgan las reglas y se recurre principalmente a la consultoría y expertos externos para resolver áreas de interés o nudos críticos de la gestión. En este sentido son procesos autoritarios y que contribuyen a la formación de elites tecnificadas.

b) El modelo consultativo: que contiene mayores grados de apertura. Aquí las instituciones públicas regionales o sectoriales, aunque lideran de modo jerárquico la agenda y la resolución de problemas, abren espacios de interacción y diálogo con otros actores, sean estos municipios o actores locales, de sociedad civil o privados. Se generan mecanismos de interacción puntuales, para intercambio de información, difusión, levantamiento de una agenda y mejoramiento del capital humano. Se aprende a interactuar y a concretar acuerdos operacionales. Se abren espacios de consulta a la sociedad

civil aunque las decisiones, en general, se toman en espacios reducidos y que no la involucran de forma participativa.

2) Las relaciones de gobernanza: aquí el énfasis está puesto en la naturaleza y alcance de los procesos de interacción activa entre grupos de actores más amplios que han ido construyendo metas comunes y que apuntan hacia procesos de descentralización. Podemos también distinguir dos tipos de relaciones:

a) El modelo colaborativo: donde los actores estimulan el desarrollo de vinculaciones amplias, con variadas conexiones con actores públicos, sociales y privados. Entre ellos se comparten aspectos del proceso de trabajo y pueden tener visiones comunes pero estas no modelan la dirección del quehacer; la toma de decisiones está concentrada en pocas instituciones, principalmente públicas. Los actores pueden proveer financiamiento a iniciativas y establecer acuerdos sobre formas de operación. Las interacciones son sistemáticas y basadas principalmente en acuerdos operativos, de asistencia técnica y apoyo al desarrollo de las iniciativas. La sociedad civil es parte de procesos de consulta y participa en la ejecución de acciones, aunque está ausente de la toma de decisiones.

b) El modelo de gobernanza territorial: este apunta a procesos descentralizadores. Se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desarrollo

territorial. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino que comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de una red de instituciones y organizaciones. Es un modelo más inclusivo de actores que están tomando decisiones y aportando financiamiento. Son espacios más inclusivos de la sociedad civil en los cuales la participación no resulta instrumentalizada, sino propende al empoderamiento. Los actores de la alianza comparten visiones, estrategias y actúan sobre la base de acuerdos operativos siguiendo una direccionalidad conjunta. La base de la operación de la alianza no es la actividad sectorial, sino el territorio.

Krueathep (2008) elabora un diagrama en el que se observa, en sus cuadrantes superiores, las relaciones que apuntan hacia la gobernanza y la descentralización fomentando la inclusión de las comunidades del territorio, mientras que las relaciones verticales tienden a compartir más exclusivamente información o recursos, reduciendo el nivel de inclusividad (Figura 1).

Figura 1. Matriz de clasificación del modelo de articulación de actores, Krueathep (2008)

Variables	Relaciones verticales		Relaciones de gobernanza	
	Modelo vertical	Modelo consultativo	Modelo colaborativo	Modelo territorializado
Tipo de articulación	Intercambio de información	Información y/o construcción de diagnóstico/ diseño de proyectos	Información/agenda/formulación de proyectos de desarrollo/gestión operacional conjunta	Todos los anteriores, pueden sumar la evaluación y el control
Tipo de acuerdos	No se señalan	Información, difusión, fortalecimiento de capital humano	Cooperación para abordar problemáticas relevantes, que apuntan a modificar parcialmente la situación inicial por medio de proyectos y financiamiento	Cooperación en modificación de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento, cooperación en cambios organizacionales en las instituciones, cooperación en el cambio de reglas, mediante medidas legales.
Grados de institucionalización	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos puntuales de cooperación	Acuerdos sistemáticos de cooperación	Arreglos sistemáticos de cooperación que adquieren cierta formalización
Funcionamiento	Puntual	Puntual	Sistemático	Sistemático
Rol del nivel regional o sectorial	Concentran los roles principales (tomadores de decisiones y/o financistas)	Concentran los roles principales (tomadores de decisiones y/o financistas)	Forman parte de instancias conjuntas, la toma de decisiones y de financiamiento se concentra en pocos actores	Forman parte de instancias conjunta de toma de decisiones y de financiamiento
Roles de los niveles locales	Implementación y/o apoyo	Implementación y/o apoyo	Forman parte de instancias conjuntas, activos en la propuesta y en la toma de decisiones y financiamiento	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y financiamiento
Roles de la sociedad civil	Apoyo y/o implementación	Aporta información, apoyo y/o implementación	Información, agenda, implementación	Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y/o financiamiento
Mecanismos de participación	No se consiguan o son de información	Información, consulta no vinculante y/o instrumentales	Consulta vinculante en la definición de agendas	Empoderadores, consulta vinculante, gestión compartida
Capacidades creadas	No generan	Operativas	Visiones comunes sobre problemas específicos, interacción horizontal, operación y fomento de la ciudadanía, pero restringen su integración a instancias conjuntas	Visiones comunes, interacción horizontal, operación, gestión, negociación con nivel regional o central, propuestas conjuntas, fomento de la ciudadanía activa

Resultados y Discusión

De cara a los objetivos del trabajo, a partir de los resultados de la investigación se tiene en cuanto a su génesis, que si bien se configuraron otros ámbitos de articulación público-privados en otros departamentos, el caso de la MDLT tiene su particularidad pues supone un proceso de movilización institucional originado por el mismo entramado institucional del territorio (iniciativa endógena) haciendo uso de una oportunidad generada por un organismo externo al territorio, en este caso de gobierno nacional como lo es la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Este proceso surge de un conjunto de instituciones presentes en el territorio, a través de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) como agente promotor, que a partir del conocimiento de las políticas de fomento a la articulación que venía impulsando en ese entonces el MIEM-DINAPYME, ven la posibilidad de incorporar a otras instituciones en la configuración de un ámbito de articulación público-privado ampliado, como parte de una estrategia que apunta a mejorar la competitividad del territorio o entorno circundante a las empresas. Este espacio no tiene dependencia jerárquica y no existe un marco regulatorio que reglamente su creación y

funcionamiento. Las coordinaciones del ámbito han variado en el período (habiendo fortalecido al inicio la participación desde DINAPYME), y las instituciones participan en pie de igualdad en la toma de las decisiones que es por consenso. En su modalidad de trabajo cada institución presenta sus líneas de trabajo, principales apoyos y herramientas de gestión para implementar las políticas públicas y se articulan y acompañan esfuerzos a nivel departamental, generando un movimiento reticular, donde cada uno, instituciones y sujetos, han podido aportar desde sus capacidades, aptitudes y posibilidades.

En este sentido, la Mesa se constituyó no sólo como un articulador sino más bien como un actor político, y como tal potencia y multiplica las capacidades y posibilidades de gestionar la comunicación institucional en el territorio. Ha posibilitado la articulación de las distintas políticas públicas, es decir, que las herramientas con las que cuenta el Estado para fortalecer procesos de desarrollo locales, “lleguen” y se concreten en el territorio. En sus orígenes la MDLT coordinó fundamentalmente acciones de capacitación a las empresas, buscando una mejor adecuación de las capacidades de estas a la nueva realidad productiva del departamento y la región. En términos generales ha realizado el tratamiento y análisis de temas comunes a programas y proyectos en un territorio en

común de trabajo de los integrantes de la misma; ha implicado instancias de reflexión e intercambio sobre las necesidades de Tacuarembó, apoyando a las instituciones locales con presencia en el mismo vinculadas fundamentalmente al desarrollo económico local y la generación de herramientas de difusión de la información, participando en programas como lo ha sido el de Desarrollo de Proveedores, o apoyando iniciativas como el proyecto de Prospectiva Territorial. Ha tenido el objetivo de contribuir al desarrollo de la región y la competitividad del territorio, con énfasis en las PYMEs vinculadas a las cadenas productivas de la región.

Atendiendo a las variables que posibilita analizar el cuestionario implementado para las experiencias de articulación de la MDLT en el marco del PDP y del Proyecto “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”, y los resultados de la modelación de actores, se tiene que las iniciativas del PDP y el Proyecto de Prospectiva donde la MDLT ha participado, apuntan hacia relaciones de gobernanza asociadas a un modelo colaborativo, con actores amplios y dando cuenta de una articulación más democrática y horizontal, como es planteado por Krueathep (2008). El proceso de articulación de actores de la MDLT analizado en el marco de las dos iniciativas, da cuenta de una dinámica subnacional que tiene un foco en la gobernanza y el desarrollo del territorio.

Esta lógica presenta diversas características y hereda diversos aprendizajes. El territorio está definido por el departamento de Tacuarembó en ambos casos, y las articulaciones implican la relación entre el gobierno departamental y actores públicos como los Ministerios, Universidad de la República (UdelaR), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y privados como la ADT, Asociación Empresarial de Tacuarembó (AET), gremiales agropecuarios, gremiales sindicales, ONG, organizaciones sociales o productivos e instituciones de la sociedad civil. Las relaciones de articulación en el Proyecto Prospectiva involucran activa y ampliamente a las comunidades del territorio. Destaca la capacidad propositiva, y la participación de más de 50 instituciones locales y nacionales, que deciden qué futuro pretenden. Sin embargo, en el caso del PDP, la sociedad civil ingresa con menor nivel de incidencia directamente en las decisiones, procurando concertar agenda, desplegar acuerdos operativos o apoyar desde distintas instituciones la realización de capacitaciones, asistencia técnica a los efectos del Proyecto.

En cuanto al ámbito de acción, el desarrollo de los vínculos parece ser más activo en el desarrollo económico local con el PDP que en el proyecto Prospectiva, donde se plantea además la

inclusión de lo social a lo productivo. Las instituciones del gobierno nacional (OPP) han jugado un papel más activo en el segundo que en primero, asociado al liderazgo de la iniciativa. En relación a la orientación (vertical/horizontal) que siguen las iniciativas, en ambas experiencias la mayoría de los encuestados (el 100% de los encuestados del PDP y el 71% de los encuestados del Proyecto de Prospectiva) coinciden que prima un modelo horizontal de relaciones.

Ambas experiencias apuntan hacia una gestión más propia del enfoque de gobernanza democrática para el desarrollo de los territorios. Se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desarrollo territorial adoptando la forma de red. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino que comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de las instituciones que participan en la red. Es un modelo más inclusivo de actores que toman decisiones y aportan financiamiento indirecto, y de la sociedad civil, en el cual la participación propende al empoderamiento. Los actores de la alianza comparten visiones, estrategias y actúan sobre acuerdos operativos con una direccionalidad conjunta, donde la base de operación de la alianza es el territorio. Este tipo de relaciones de gobernanza podría ser considerado un activo que

apunta hacia procesos descentralizadores. En ellos, los actores han logrado desplegar capacidades diversas, algunas con más propiedad que otras. Se destaca el haber aprendido a trabajar operacionalmente en conjunto realizando una gestión basada en el “tú haces, yo hago”. En este proceso de trabajo conjunto pasan del diagnóstico compartido, a la construcción de visiones comunes sobre el desarrollo, el territorio y los desafíos que el mismo comporta, contribuyendo a fortalecer articulaciones a largo plazo. Se ha relevado además, que han aprendido a interactuar con otras instituciones, concertando voluntades de acción alrededor de esas visiones. Sin embargo, es posible denotar que existe una diferencia entre las dos experiencias donde la MDLT participó. En el caso del PDP, si bien se inicia paralelamente (noviembre 2012) a la MDLT (febrero de 2013 data la primera acta, pero la génesis se remonta a mediados de 2012), en su integración no estaba prevista la MDLT, sino que el PDP se integra a participar posteriormente de la MDLT en su gobernanza como un actor más y contando con el espacio como un ámbito de consulta. En cambio, en el Proyecto de Prospectiva, la MDLT se integró como un actor más a la gobernanza de la iniciativa a través del Comité y equipo que se configuró a tales efectos, reconociéndosele un lugar en el mismo a igual nivel que el resto de las

instituciones. La participación de la MDLT en esta última experiencia fue clave en la construcción de una visión a 2050 del departamento de Tacuarembó y de la región. Esto se da a partir del reconocimiento de los otros actores y la relevancia que va generando como espacio en el territorio. La MDLT integra el proyecto de Prospectiva por ser un espacio plural de actores donde – además de los otros actores que ya integran el Comité - participan en la actualidad organismos públicos como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), de la sociedad civil como la AET, Foro de la Madera, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), CARDIJN, y el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), siendo un espacio que representa a una ciudadanía más amplia. A la luz de lo que se desprende de las entrevistas en cuanto a los resultados y perspectivas de la MDLT, se ha planteado cuál tiene que ser su rol y si el mismo se mantiene o no. En este sentido, la MDLT estaría atravesando un período en su evolución donde se le presentan distintas alternativas a futuro. En este sentido, las respuestas de los entrevistados se pueden sintetizar en cuatro alternativas: 1) proyectar la MDLT a futuro como parte integrante de la ADT, a partir que los integrantes de la primera se integren

como miembros adherentes de la segunda ; 2) disolver la MDLT y la ADT y fundir su accionar en una única y nueva institucionalidad (diferente a las existentes actualmente) que permita integrar y ampliar instituciones que hoy no conforman la ADT; 3) a fines de 2016 y a partir de la firma de un memorando de entendimiento entre la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y la ADT para la instalación en el territorio de un Centro de Competitividad Empresarial (CCE), se plantea el requisito – de acuerdo al organigrama del mismo – de un Comité Consultivo Local (CCL) que los actores integrantes de la MDLT podrían sumarse a participar, posibilitando además la convocatoria de otros actores tanto del sector público como del privado. Se prevé que este CCL se encargue de brindar orientaciones estratégicas acerca de los segmentos de Micro, Pequeña y Medianas Empresas (MIPYMES) a ser atendidas y las cadenas de valor a ser priorizadas en el territorio; y, 4) la permanencia de la MDLT con su estructura de funcionamiento actual (como entidad articuladora, consultiva y política), pero en ese caso debería definir claramente que acciones que va a cumplir teniendo en cuenta la instalación de los CCE, con la creación del CCL y el fortalecimiento de la ADT como operador territorial del mismo. En cuanto a las reflexiones que surgen, la MDLT se ha constituido como un espacio diverso de actores con incidencia en el

territorio, incorporando procesos de decisiones con varias racionalidades. Implica una forma de relacionamiento con el territorio, y como se generan procesos de construcción de capacidades, pues así es el actor el que termina decidiendo. La MDLT ha implicado además, un espacio donde no sólo construyen quienes participan de él, sino que permite que otros accionen para el territorio (facilitando el anclaje de propuestas como el Proyecto Prospectiva o los CCE). Existe cultura para la cooperación y la construcción conjunta. Existe acuerdo que se articula y esta responde a realizar actividades conjuntas, compartir información, participar con recursos humanos y materiales.

Conclusiones

En cuanto a la hipótesis que la MDLT constituye un ámbito de construcción de gobernanza multinivel contribuyendo en ese sentido a una estrategia de desarrollo territorial, una primera respuesta a esta preposición analizándola desde la perspectiva descripta, es que se puede advertir que se confirma la hipótesis. La Mesa tiene un rol de construcción de gobernanza en un territorio donde hay capital social, lo que contribuiría a mejorar su desarrollo económico departamental relativo bajo, lo que está en consonancia con los trabajos de Cal (2016) y Rodríguez Miranda (2017).

Las relaciones de gobernanza encontradas y el capital social en el territorio se refuerzan mutuamente, pues la contribución que hace la MDLT al capital social es la generación de un espacio de articulación y diálogo multinivel.

Las acciones de la MDLT se conceptualizan así, dentro de una visión global y como estrategia de gobernanza multinivel contribuyente a un proceso complejo y multidimensional como es el desarrollo territorial.

Este estudio da cuenta del tipo de procesos de desarrollo territorial que están ocurriendo en el país, y el diálogo de estos procesos con agendas de descentralización. Espacios como la MDLT parecen ser un nodo clave que hace de bisagra en las relaciones institucionales locales y nacionales, públicas, privadas y de la sociedad civil. Tienden puentes hacia instituciones diversas del territorio, por su propia conformación e integración de actores. Si bien es un ámbito que no financia iniciativas directamente, una característica distintiva del mismo es ser rico en la incorporación de instituciones locales, que aportan recursos humanos para su implementación y apoyo institucional, que equivale al apoyo político de autoridades de diferentes niveles. Sin embargo, la gobernanza se construye día a día, no de una vez y para siempre, por lo que como proceso vital es

necesario alimentarlo. Los esfuerzos locales como la MDLT son considerados como el impulso para distintos proyectos en el territorio y podrían generar encadenamientos que oficien de base y fomenten a nuevas institucionalidades que se instalen en el territorio. En este sentido, el escenario de instalación de los CCE y la integración de la MDLT al CCL se visualiza como una oportunidad que representa un hito importante de la estrategia de desarrollo a nivel nacional y departamental, y contribuiría a poner en práctica algunas líneas de acción previstas en los cuatro ejes estratégicos del Plan Estratégico de la Mesa. En este sentido, podría representar la posibilidad de generar una alianza estratégica con la ANDE , e incluso una oportunidad para retomar e implementar –bajo una nueva institucionalidad– alguna de las acciones que estaban previstas para el PDP, en cuanto a priorizar otros sectores productivos y actuar no sólo en clave local sino regional como transfronterizo . De forma inmediata, el reto se plantea entonces, en términos de configurar una estrategia de integración y funcionamiento.

Así, experiencias como la MDLT son dinámicas, complejas, individuales y colectivas, vividas por personas, y combinan un conjunto de dimensiones objetivas y subjetivas de una realidad histórico-social. Pero también pueden identificar esas fronteras históricamente

construidas para transformarlas y transgredirlas, y a través de la narrativa del territorio trabajar cruzando miradas (mezclando demandas con soluciones). El desafío del ámbito sigue siendo como sacarle jugo a las diferencias donde la construcción colectiva es más rica.

Bibliografía

- Bonilla, A., Álvarez, I., Sáenz, E. (2014). *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. San José, C.R.: FLACSO - CAF. Recuperado de <http://bit.ly/2EZiivu>.
- Cal, D. (2016). *Relacionamiento del entramado institucional del departamento de Tacuarembó para el desarrollo de la competitividad territorial. Estudio de caso*. Tesis de maestría en desarrollo local. Universidad Nacional de San Martín Universidad Autónoma De Madrid.
- De la Varga, O., Bustamante, S. (2014). *Articulación público privada y la cooperación descentralizada: puntos de partida para el fortalecimiento de las políticas públicas locales*. Recuperado de <http://bit.ly/2Cgl4JM>.
- Gallicchio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Programa de Desarrollo Local. CLAEH. Recuperado de <http://bit.ly/2GQgepi>.
- Krueathep, W. (2008). *Collaborative Network Activities of Thai Subnational Governments: Current Practices and Future Challenges*. Recuperado de <http://bit.ly/2EYlmb8>.

Magri, A. (2011). *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político de las áreas metropolitanas*. Tesis de doctorado en CC.SS. (pp. 138 a 173). Programa de Doctorado FCS-UdelaR.

Martínez Rangel, R., Soto Reyes, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Recuperado de <http://bit.ly/2EqEIOo>.

Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S., Martínez, C. (2017). *Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay*. Recuperado de <http://bit.ly/2EqhjHx>.

Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Ediciones Pirámide, Madrid.

Agradecimientos

A los referentes institucionales de la MDLT, y a todos aquellos que consulté y compartimos reflexiones para realizar este trabajo.

Financiamiento

Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Uruguay.