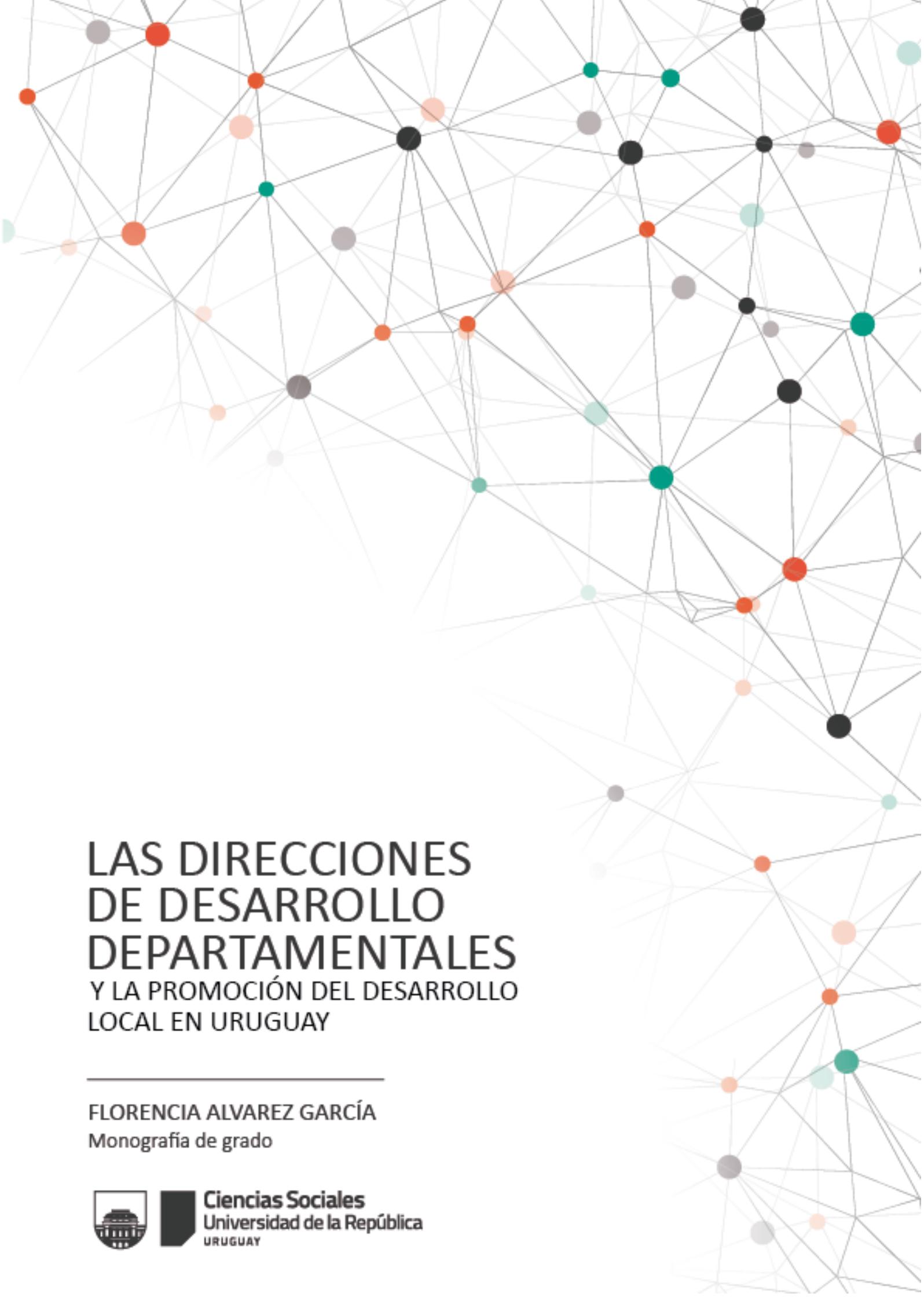


UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Tesis Licenciatura en Desarrollo

**Las direcciones de desarrollo departamentales
y la promoción del desarrollo local en Uruguay:
los casos de Tacuarembó y Rivera**

Florencia Alvarez García
Tutor: Adrián Rodríguez Miranda

2019

The background of the cover features a complex network diagram. It consists of numerous small, semi-transparent nodes in various colors (red, orange, teal, grey, black) connected by thin, light grey lines. The nodes are scattered across the page, with some appearing more prominent than others. The overall effect is that of a digital or social network.

LAS DIRECCIONES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN URUGUAY

FLORENCIA ALVAREZ GARCÍA
Monografía de grado



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



LAS DIRECCIONES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN URUGUAY

Los casos de Tacuarembó y Rivera

Florencia Alvarez García

Monografía de grado

Licenciatura en Desarrollo

Tutor: Adrián Rodríguez Miranda

Febrero 2019

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República



ÍNDICE

CAPÍTULO 1	5
Introducción	5
Fundamentación.....	6
Antecedentes	7
Objetivo general de la investigación	10
Objetivos específicos de la investigación	10
Hipótesis de la investigación	11
CAPÍTULO 2	12
Marco conceptual.....	12
Desarrollo local.....	12
Facilitadores del desarrollo	14
Sistemas de actores.....	16
Capacidades institucionales	20
CAPÍTULO 3	23
Marco metodológico	23
Casos de estudio.....	23
Fuentes de información.....	24
Categorías de análisis	24
CAPÍTULO 4	27
Dirección de Desarrollo Departamental en TACUAREMBÓ	27
Dirección de Desarrollo Departamental en RIVERA.....	37
Resultados generales.....	49
CAPÍTULO 5	54
Conclusiones.....	54
Sobre las hipótesis de la investigación	56
Reflexiones finales.....	59
Bibliografía	61
Anexo	65
Anexo A: Entrevistas.....	65
Cuestionario para integrantes de DDD.....	65



Cuestionario dirigido a actores externos a las DDD	66
Anexo B: Iniciativas de la DDD de Rivera.....	68
Anexo C: Organigramas	70
Dirección General de Proyectos de Desarrollo y Medio Ambiente.....	70
Unidad de Desarrollo de la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente.....	70
Anexo D: Siglas	71



CAPÍTULO 1

Introducción

La siguiente investigación se enmarca en el interés de descubrir cómo trabajan los Gobiernos Departamentales (GD) el desarrollo local canalizado a través de sus Direcciones de Desarrollo Departamentales (en adelante, DDD). El objetivo es estudiar los casos de Rivera y Tacuarembó para identificar si entienden el desarrollo como un proceso, si participan en él, y qué capacidades tienen para enfrentarlo.

Se entiende al desarrollo local como un proceso sistémico (Alburquerque, 2015) que cuenta con actores facilitadores (Costamagna y Larrea, 2017) que requieren determinadas capacidades para dinamizar ciertos espacios del tejido social. Uno de los pilares más importantes de la facilitación es articular; ya sea el diálogo, el aprendizaje, la reflexión como la acción. De esta manera, se identifican como catalizadores que estimulan aquellas sinergias que conjugan los diversos intereses por un objetivo común.

La unidad de análisis es una dependencia en el interior de los gobiernos departamentales, segundo nivel entre el gobierno nacional y los municipios, que persiguen el objetivo de ser promotores del desarrollo. Las principales preguntas que se destacan por motivar el siguiente estudio son: ¿De qué manera cumplen su objetivo? ¿Todas las DDD tienen la misma concepción sobre lo que significa promover el desarrollo? ¿Cómo es que entienden el desarrollo? ¿Identifican la necesidad de facilitadores de desarrollo en sus territorios? ¿Qué acciones planifican y desempeñan en sus Departamentos? ¿Con qué actores articulan?

En la medida de que se trata de una investigación a nivel local, se analizará el nivel departamental y, específicamente, las dependencias de desarrollo. Estas unidades son enunciadas aquí como DDD con el objetivo de brindar una nomenclatura única, advirtiendo que las DDD pueden no tener la misma estructura organizacional o haberse planteados los mismos objetivos.

En particular, se profundizará en los casos de Rivera y Tacuarembó. Son Departamentos con características similares: limítrofes y de la región noreste, con altos niveles de concentración productiva, pertenecen a la zona de las grandes industrias de aserrado de madera que impulsa el sector forestal y se diferencian en otros muchos componentes, entre ellos, los orígenes de sus DDD.



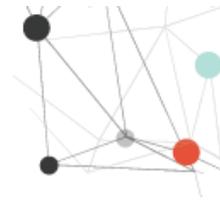
Fundamentación

Hay diversos análisis del proceso de descentralización del Uruguay¹ que identifican varios desafíos por delante, por ejemplo, los problemas de planificación regional para lograr cohesión social. La estimulación de actores orientados a promocionar el desarrollo se vuelve cada vez más importante en las investigaciones y prácticas de desarrollo local del mundo, por lo que identificar cómo se trabaja desde los departamentos en Uruguay y trabajar en la identificación de facilitadores en el desarrollo local debe ser clave para la planificación.

Entonces, el estudio de DDD busca establecer cómo entienden el desarrollo, y específicamente indagar cómo los gobiernos departamentales trabajan el desarrollo local. Para ello, se enfatizará en la descripción de cómo participan en los procesos de desarrollo, si plantean la necesidad de un rol facilitador en esos procesos, y por último, cómo proponen enfrentar las debilidades y fortalezas del sistema. Su conocimiento del territorio, la ingeniería institucional en la que están inscriptas, y la posibilidad de combinar capacidades políticas y técnicas para transformar las estructuras productivas, son algunas de las herramientas que tienen las DDD para motivar el análisis subnacional a través de las mismas.

Rivera y Tacuarembó son los elegidos por estar en una región de desarrollo rezagado, y si bien no se trata de un estudio comparativo, ambos casos permitirán describir dos DDD en condiciones productivas, empresariales y económicas relativamente similares, apreciándose las diferencias que puedan existir debido a diferentes visiones, capacidades y acciones que desarrolle cada unidad. La monografía de grado tiene limitaciones en cuanto a recursos que exigen delimitar los casos de estudio a unos pocos con el fin de dar cuenta de la temática investigada, por ello se acude a profundizar los conocimientos sobre únicamente dos departamentos.

¹ En los próximos documentos en Antecedentes



Antecedentes

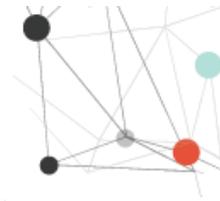
Uruguay cuenta con una trayectoria en los estudios sobre desarrollo económico territorial y descentralización política. A continuación, se detallarán algunos de las principales investigaciones, advirtiendo que la disponibilidad de información es diversa y el corte realizado se enfoca en el objetivo de este estudio:

Rodríguez Miranda (2014) elabora una investigación donde analiza el crecimiento económico y el desarrollo territorial del país. Esta serie de aportes brindan herramientas para el debate, así como líneas a continuar investigando en futuras agendas. Sustancialmente, Rodríguez Miranda permite dar cuenta del proceso de descentralización, las políticas económicas en el período reciente y la evolución de las disparidades regionales en el país.

Por su parte, Oszlak y Serafinoff (2011) identifican los instrumentos de descentralización (como un proceso de transferencia de competencias -autoridad, recursos y ámbitos de gestión-) y de desconcentración (donde la ejecución pasa al ámbito local pero la responsabilidad continúa en el órgano central) afirmando que en Uruguay no se ha generado un proceso de descentralización sino uno de desconcentración; la ejecución del gobierno nacional pasó a los gobiernos departamentales. Aun siendo así, encuentran algunos instrumentos de cogestión entre el órgano nacional y los Departamentos reorientados al territorio. Para ellos, el gran desafío del país sería redefinir la tarea principal del segundo nivel de gobierno con la creación de los municipios.

Por otro lado, con el objetivo de contribuir al debate, Oszlak y Serafinoff (s.f.) brindan una serie de herramientas para la asignación de funciones en el segundo nivel de gobierno. Ante la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana se plantean trabajos de acción práctica y contextualización para sus posibles aplicaciones.

Rodríguez Miranda et. al. (2017) generan una serie de indicadores para medir el desarrollo empresarial del territorio, las condiciones del entorno socioeconómico, y el desarrollo económico departamental. El análisis del trabajo permite identificar las diferentes realidades económico-productivas de los departamentos del y los desafíos que tiene la planificación a nivel regional para el desarrollo productivo local y sus implicaciones en el desarrollo económico nacional.



También, durante los años 2016-2017 Oficina de Planeamiento y Presupuesto² (OPP) realizó una revisión bibliográfica y de estadísticas disponibles con el fin de construir indicadores de actividad económica de cada departamento. Es un caso de optimización del manejo de datos y creación de estadística. En 2016, último año disponible en los datos, tanto Tacuarembó y Rivera tienen el 2% de participación en la actividad económica a precios corrientes. En comparación con el resto del país, ambos forman parte del segundo grupo con menor participación. Este tipo de trabajos permiten obtener datos que eran escasos a niveles departamentales, sobre todo ante las limitaciones de tiempo y presupuesto que pueden tener casos particulares (Uruguay Integra, 2018).

La OCDE y EURO sociAL han desarrollado estudios sobre el desarrollo territorial en Uruguay y otros países de Latinoamérica. Su objetivo es generar mayor articulación entre países y un aporte a la estrategia nacional de las políticas de desarrollo territorial a partir del diálogo y espacios de aprendizaje. Específicamente se destaca para el caso aquí presentado, su Diagnóstico sobre desarrollo territorial y la propuesta sobre los desafíos a enfrentar a nivel departamental a causa de niveles bajos de densidad poblacional generales y en zonas rurales, limitando a muchos municipios y gobiernos departamentales en su crecimiento económico. Proponen mejorar la gestión del desarrollo a través de iniciativas nacionales en las finanzas público subnacionales, planificación estratégica, sumado a mecanismos de coordinación (Michalun, 2018).

Entre los análisis sobre desarrollo económico están aquellos que utilizan indicadores específicos, como los sintéticos, destacando en este caso el Indicador de Desarrollo Departamental (IDD). Éste se basa en la identificación de necesidades por departamento, convergiendo información que se ha generado a lo largo del tiempo en el reconocimiento de posibles alertas sobre inquietudes que pueden estar limitando a unos de otros según los resultados obtenidos en el ranking nacional. El estudio elabora un análisis de convergencia dividiendo al país en 3 clubes. Rivera y Tacuarembó forman parte del club con peor desempeño en el valor promedio asignado por el IDD. Correlacionado al estudio de Rodríguez et. al. (2017) se puede observar coincidencias en la regionalización por desarrollo departamental (Aboal et. al., 2018).

También Horta, Camacho & Silveira (2017) a través de la Academia Nacional de Economía, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay generan Indicadores de Competitividad Departamentales (ICD) para Uruguay. El ICD

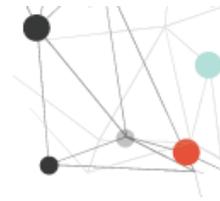
²Presidencia de la República



está compuesto por una serie de indicadores agrupados en dos pilares³: Determinantes de la competitividad (que comprende el entorno económico, comportamiento de las firmas, la gestión del sector público, y perfil productivo) y las Características dadas (comprendiendo dimensiones como recursos naturales, conectividad y demografía). De acuerdo a sus resultados el país se divide en cinco regiones, siendo la de mayor potencial Montevideo, le siguen el resto de los países de la región sur, el oeste en el Litoral del Río Uruguay, luego los departamentos del centro, y por último la región norte y noreste.

Rodríguez Miranda & Vial (2018) proponen un Índice de Desarrollo Regional (IDERE), calculado para Uruguay y Chile, que es una herramienta que mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional, a través de una medida geométrica de índices normalizados entre 0 y 1 (donde 0 expresa el desarrollo mínimo y 1 el máximo). Las 8 dimensiones que comprende el IDERE son: Educación, Salud, Bienestar y cohesión socioeconómica, Economía, Conectividad, Seguridad, Calidad institucional subnacional, y Ambiente. En Uruguay los departamentos del sur, Montevideo, Canelones, Colonia y Maldonado, incluyendo en menor medida a San José, son los que muestran mejores valores globales del IDERE. A su vez, le siguen a este grupo los departamentos del litoral oeste y litoral norte del país, sobre el Río Uruguay, con un mayor destaque de Río Negro. Mientras que en el centro y noreste del país se ubican los departamentos que muestran valores más rezagados del IDERE global.

³ Que a su vez surgen de otros modelos de competitividad departamental



Objetivo general de la investigación

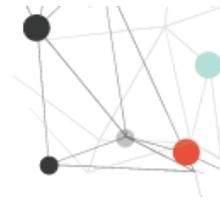
Contribuir al conocimiento sobre las políticas de desarrollo local a nivel subnacional en Uruguay y, en especial, cómo se planifica, impulsa y gestiona el desarrollo por parte de los Gobiernos Departamentales (GD) y sus Direcciones de Desarrollo Departamentales (DDD).

Objetivos específicos de la investigación

Determinar cómo los Gobiernos Departamentales trabajan el desarrollo local, canalizado a través de las DDD, concibiendo si el desarrollo se trabaja como un proceso y si cuenta con la participación de facilitadores.

Estudiar dos casos de DDD, en Rivera y Tacuarembó, para determinar cómo entienden el desarrollo en sus Departamentos y qué capacidades tienen para enfrentarlo como un proceso sistémico local.

Caracterizar a las DDD de Rivera y Tacuarembó, a partir de su participación en el desarrollo y las debilidades y fortalezas de sus capacidades.



Hipótesis de la investigación

Las hipótesis son:

- La capacidad de liderazgo de las DDD de la agenda de desarrollo dentro del GD tiene limitaciones vinculadas a debilidades en capacidades de planificar y falta de articulación intersectorial.
- El desempeño de las DDD en cuanto a resultados en diseño, planificación e implementación de programas y proyectos depende críticamente del apoyo político dentro del GD.
- La participación de la DDD en ámbitos de diálogo y coordinación de actores en el territorio ayuda a que la DDD tenga mayor capacidad de incidencia en la planificación y gestión del desarrollo en el Departamento.



CAPÍTULO 2

Marco conceptual

Desarrollo local

A continuación, se realizará una breve recorrida por los diversos aspectos que adquiere el término “desarrollo local”. Principalmente, describiéndolo como un enfoque sistémico y que cuenta con la presencia de facilitadores del desarrollo.

Marsiglia (2009) afirma que: “El desarrollo local en las sociedades contemporáneas, aparece como una nueva forma de mirar y actuar desde el territorio en el contexto de la globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego” (pp. 21).

Este es un enfoque del desarrollo que complementa la acumulación de capital y la cultura en instituciones locales, bajo una estrategia que incluye la participación de la sociedad civil en la demanda, planificación y ejecución de soluciones. De esta manera, el desarrollo es considerado endógeno según Vázquez Barquero (2007), impulsado y fortalecido por la sinergia en diversas dimensiones: social y humano, cultural, político e institucional, sustentable, y, económico, tecnológico y financiero (Albuquerque, 2015).

El desarrollo local bajo la perspectiva de complementariedad y autonomía, es estudiado como un enfoque sistémico; “precisa de las actuaciones que tienen lugar en las otras dimensiones del desarrollo, es decir, inversiones en educación, formación profesional, infraestructuras básicas y servicios sociales, entre otras, así como la formación de las alianzas de actores que todo ello conlleva, una cultura emprendedora local y, naturalmente, un diseño sustentable de los distintos proyectos productivos y de consumo” (Albuquerque, 2015: 16).

El desarrollo económico local se entiende como una forma de generar innovación en un territorio, integrado por otras dimensiones, distando de ser un enfoque sectorial. Esta integralidad requiere contar con un excedente económico necesario para sustentar las actividades que quieran desenvolverse en los territorios. Por ende, es necesario tener un entorno favorable para las inversiones, impulsando redes de pequeñas y medianas empresas que generen competitividad y productividad (Albuquerque, 2015).



Según Albuquerque (2015), “El Desarrollo Económico Territorial no es la simple aplicación de las políticas nacionales en los ámbitos provincial, departamental, regional o municipal. El Desarrollo Económico Territorial requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales. Por ello se subraya que se trata de un enfoque surgido “desde abajo”, no elaborado “desde arriba” por las instancias centrales del Estado” (pp. 17).

La movilización cultural, política e institucional del territorio es igual de importante que la sinergia entre las diversas dimensiones. Las políticas de corte territorial son aquellas que contextualizan las medidas a cada territorio, entendidos como objeto y sujetos de esas políticas. “Desde esta perspectiva, todas las localidades y territorios disponen de un conjunto de recursos, que constituyen su potencial de desarrollo” (Vázquez Barquero, 2009: 5).

Las ciencias políticas determinan que las políticas públicas resultan de la relación entre la sociedad y el gobierno (Fiero, 2009), bajo este enfoque -y como decía Albuquerque- la articulación entre las necesidades, las capacidades y la organización de las localidades es primordial para fortalecer la red local. “Como se aprecia, desde este enfoque sistémico la competitividad sólo tiene sentido dentro de una estrategia de transformación social. Y como tal, la política de desarrollo nacional debe incorporar una política de fomento del desarrollo territorial, lo que implica un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles (vertical y horizontal) de las administraciones públicas (Central, Provincial y Municipal), así como una cooperación entre actores públicos y privados desde cada territorio” (Albuquerque, 2015: 29).

Bajo el enfoque sistémico, el involucramiento de la comunidad local es esencial, por lo cual Madoery (2001) explica que “...la aproximación al desarrollo desde la complejidad plantea (...) la necesidad de resignificar el papel de los actores individuales y colectivos y los rasgos de la organización social donde éstos se desenvuelven. Como la matriz decisional del desarrollo ya no puede ser controlada por mecanismos estatales (la planificación tradicional), ni por mecanismos de mercado (asignación de recursos económicos sin consideraciones dinámicas y sociales), se remarca constantemente la necesidad de recurrir a políticas que fomenten la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio” (pp. 210).

Particularmente, si combinamos políticas territoriales orientadas a transformar el tejido productivo y prácticas sociales que las reproducen, lograríamos expandir las capacidades y



oportunidades de los habitantes. Entonces, estamos ante dinámicas locales multidisciplinares en donde los valores culturales y los códigos de conducta (costumbres) implican una diferencia entre diferentes territorios (Putnam, 1994). La relación es interdependiente: la conducta y costumbres que forman buenas prácticas de diálogo, negociación y sinergia entre los actores son condicionadas por la fortaleza de las redes sociales y las capacidades tanto individuales como colectivas; pero también, esas capacidades y redes son formadas por el capital social compartido entre los individuos. Para fomentar y dinamizar estos procesos, en busca de facilitar los cursos de acción, capacitación y diálogo, los territorios cuentan con actores específicos que Costamagna (2015) identifica como facilitadores.

En síntesis, “a mayor capacidad endógena de los territorios, que podríamos aproximar por el hecho de que cuenten con mejor capital humano, social e institucional, será más probable que puedan generar una organización territorial que permita a los actores mayor capacidad de incidencia en el proceso económico productivo y en su resultado, de forma tal que este contribuya a la generación de riqueza y competitividad con el objetivo de un mayor nivel de vida de la población local” (Rodríguez Miranda, 2014: 29).

Facilitadores del desarrollo

El concepto de facilitador del desarrollo está formulado a partir de la investigación elaborada por Costamagna y Larrea (2017). Ellos se basan en su experiencia en los procesos de desarrollo y en la implementación de proyectos en diferentes localidades. También Marsiglia (2009) reconoce la importancia de aquellos agentes de desarrollo local públicos o privados que cumplen el rol de ser motores o catalizadores de los procesos.

Para facilitar los procesos del desarrollo, el enfoque sistémico plantea la necesidad de que los individuos sean organizados y capacitados para lograr una cultura colaborativa. La construcción de capacidades para el desarrollo local⁴ es una estrategia para Costamagna y Larrea (2017), quienes dicen: “Es a través del diálogo como se va produciendo el aprendizaje que permite la construcción de visiones compartidas para la acción. La inclusión del poder y la cultura en el diálogo hace además que este sea, a la vez que aprendizaje, un proceso de negociación y colaboración” (pp. 45).

La intersubjetividad es uno de los conceptos fundamentales para establecer las capacidades necesarias que impulsen al desarrollo, porque es a través del intercambio y los espacios de

⁴ Los autores se refieren al desarrollo territorial (DT), que se parafrasea como “desarrollo local” o se cita como “DT” pero bajo el concepto de desarrollo local del presente capítulo.



aprendizaje que se generan visiones compartidas de la realidad. Pero esa visión y conducta, individual o colectiva, están inmersas en un conjunto de instituciones políticas y sociales, es decir, reglas formalizadas y códigos de conducta. Para innovar en las prácticas y los medios de practicar, es necesario que las reglas de juego permitan procesos de cambio. Es inviable transformarse y adquirir nuevas capacidades si los marcos operativos no están adaptados.

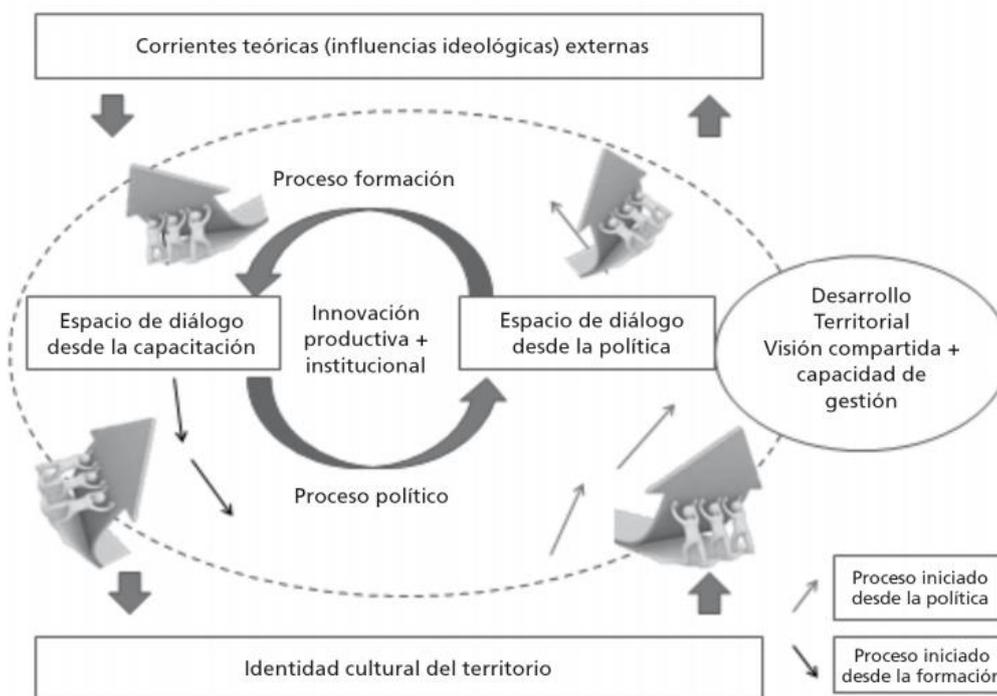
Dicen Costamagna y Larrea (2017): "...construir capacidades para el DT supone trabajar en contextos complejos y que con cierta frecuencia los procesos se estancan por no saber responder a esta circunstancia (...) ante problemas complejos, la solución no viene dada exclusivamente por el conocimiento experto, sino que es necesario integrar este conocimiento en procesos de construcción social. La solución no se puede buscar fuera, sino que hay que construirla desde dentro (...) La estrategia de construcción de capacidades requiere ciclos de reflexión, decisión y acción. La experiencia nos muestra que hay personas que actúan como catalizadoras de estos ciclos, al generar las condiciones para que estos procesos sucedan. Cuando no hay personas que actúan de esta manera, las condiciones para avanzar no se crean y los procesos se debilitan..." (pp. 51-65).

En su investigación, el actor del territorio que cumple el rol de facilitador se define de la siguiente manera: "persona que, de forma individual o en el contexto de un equipo de personas facilitadoras, asume el rol de generar condiciones para que los actores del DT puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción" (Costamagna y Larrea (2017: 66). Esa persona o unidad normalmente cumple otro rol además de facilitador, como puede ser en la universidad, la política, el mercado, etc.

El siguiente cuadro demuestra el modelo en el cual la persona facilitadora permite coordinar y ser la unión entre diferentes espacios, empujando el proceso:



Cuadro 1: El facilitador o la facilitación

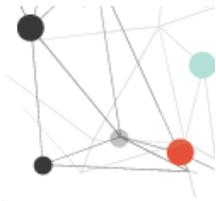


Extraído de Costamagna (2015: 79)

Sistemas de actores

Para dar inicio a la siguiente sección tomaré la definición de Arocena (2001: 6) que comprende los sistemas de actores en el desarrollo local: “Por sistema de actores entendemos la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada. Un proceso de desarrollo necesita de conductores, de protagonistas de la historia social, de elites dirigentes constructoras de proyecto. Ahora bien, si se habla de sistema local de actores es porque es necesario poner una especial atención a las formas de articulación de todos los actores (locales y globales) que inciden en el área estudiada”. Según Arocena, estudiar el sistema de actores equivale a estudiar las redes sociales, la articulación interna y la relación global-local. El enfoque sistémico requiere de una cultura colaborativa entre los actores: sean de diferentes sectores como de los mismos.

Para implementar el concepto de facilitador en este contexto, debemos de tener en cuenta que el agente de desarrollo debe estar en relación interdependiente con otros agentes para cumplir



su papel eficazmente (Costamagna y Larrea, 2017). El sistema de actores permite reunir habilidades, compromiso y vínculos de confianza a través de la articulación.

Articulación

La articulación es definida como una herramienta para conjugar las capacidades de las instituciones. Tiene sus limitaciones, ya que es una tarea compleja, y requiere de organización y elección meticulosa de los agentes con los cuales se quiera seguir este camino. El objetivo principal del facilitador, y uno de los desafíos más considerados por las acciones del desarrollo, es la tarea de articular entre los actores locales.

Cravacuore, Ilari y Villar (s/a) describen cómo las relaciones entre organismos serían complejas si se agregan instituciones públicas extralocales, y todavía más compleja sería la articulación que incorpore actores privados. Añaden que cuanto más particulares, repetitivos y sin largos plazos sean los proyectos, menos complejidad tendrá la generación de redes. Y siempre será más fácil la articulación basada en la cooperación horizontal entre actores que sean del territorio.

En cuanto a la coordinación horizontal, sustentada en el consenso, “se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político” (Garnier, 1999 en Cravacuore, Ilari & Villar, s/a: 22).

La articulación a nivel local tiene por resultado esperado la apropiación social de los proyectos y de esta manera incide en aumentar los niveles de autonomía: “La articulación demanda una tarea de coordinación, entendida como “la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y cierta simplificación (...) La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema”. Esta tarea requiere conocer las capacidades y objetivos que las distintas partes poseen, y ordenar en el tiempo y espacio las tareas que esas dependencias realizan de tal manera que no se contradigan ni superpongan, sino que se acoplen armónicamente en pos de un mismo objetivo” (Cravacuore, Ilari y Villar, s/a: 21; 26).

Marsiglia (2009) se refiere también a ello: “en primer lugar, la articulación nos habla de una acción referida a provocar la unión, el enlace entre varios actores. Al lograrse, puede organizarse (coordinarse) de determinadas maneras, para lo cual será necesario alguna forma de



colaboración (cooperación) ya que se persiguen iguales objetivos. En la medida que estas acciones logran afirmarse a través de la negociación, se podrá acordar, pactar, convenir (concertar) en base al respeto de los intereses de las partes en juego. Este momento lo podemos evaluar como el de mayor compromiso, formalización o institucionalización del enlace, el que podría incluso apoyarse en una forma jurídica determinada (...) En este sentido, la articulación de actores para el desarrollo local podría definirse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar. Implica la identificación del interés o del bien común, lo que se puede lograr en base a instancias de negociación, donde se establecen reglas de juego, en un marco de relaciones de poder que admiten cierta flexibilidad y que pueden cambiar en el tiempo” (pp. 38-39).

En conclusión, tener en cuenta la articulación es ineludible en procesos de desarrollo, en este caso, con énfasis en la competitividad local y la búsqueda de autonomía a través del enlace de varios actores. El grado de integración y confianza que precisan los facilitadores para fortalecer las capacidades locales y el capital social puede desencadenarse por la vía de la articulación interorganizacional. Ello requiere no solo la cooperación entre actores, sino también entre diferentes sectores y niveles de escala, es decir, generar sinergia entre las diversas dimensiones del desarrollo territorial.

Governance o Gobernanza

Los autores contemporáneos han definido este término con el fin de buscar nuevos modos de gestionar y organizar la *cosa pública*. La *governance* surge en la medida que se dan las transformaciones en el marco de la *New Public Management*⁵ (NPM), y se descubre que hay otros actores que pueden proveer los bienes públicos, así como conducir y responder las demandas sociales (Rhodes, 1999 en Narbondo y Ramos, 2001).

Es un modelo para la gestión de la administración pública, que busca reemplazar la tradicional administración burocrática, dando importancia a los resultados y la responsabilidad de los gestores (Hughes, 1996).

“Como señala J.Pierre la cuestión central que plantea no es sólo la de la conducción por el gobierno, (cuestión planteada por el concepto de gobernabilidad) sino que se refiere a las distintos mecanismos de autoconducción general de la sociedad, y de su articulación y rol

⁵ También conocida como la “nueva gestión pública”



respectivo, en un período histórico donde el gobierno y el Estado van perdiendo cada vez más su predominancia en ese terreno” (Narbondo y Ramos, 2001: 2). Entonces entendiendo el desarrollo como un proceso donde participan diferentes actores, estas nuevas formas de cooperar generan redes de articulación y tejidos sociales capaces de llevar adelante su propio proyecto de desarrollo (Marsiglia, 2009).

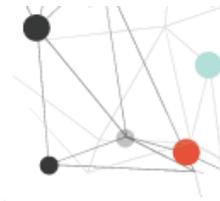
A continuación, se mencionan algunas de las definiciones que adquiere el término *governance*:

Bajo una mirada institucional, Costamagna define: “El concepto de gobernanza aporta contenido para «trabajar las relaciones y las acciones colectivas entre distintos actores para alcanzar objetivos de desarrollo. Es interacción pero implica descubrir los intereses, el papel que juegan actores estratégicos, los juegos de poder y los espacios de diálogo donde se visibilicen los conflictos y se gestionen acuerdos con el fin de potenciar respuestas a verdaderas necesidades» (Costamagna, P., 2011). La gobernanza contempla los procesos decisorios y las reglas formales e informales relacionadas con la construcción social y política y visibiliza cómo los ciudadanos dentro y fuera de las organizaciones participan del proceso decisorio” (Costamagna, 2015: 37).

Marsiglia define la gobernanza como una de las nuevas formas de relación Estado-sociedad: “el buen gobierno local no se refiere a que el gobierno municipal gobierne bien, sino a la configuración de nuevas relaciones institucionales que atraviesan las fronteras entre la esfera pública y la sociedad civil y que establecen así espacios donde todos los actores estratégicos participan en la toma de decisiones que conciernen a la comunidad y al bienestar colectivo (F. Barreiro: 2008: 112). Del lado de los organismos del Estado, esto nos interpela acerca de cómo se prestan los servicios públicos en términos de eficiencia y eficacia; si satisfacen o no las necesidades y demandas de los ciudadanos en cada contexto territorial; si contribuyen al logro de resultados e impactos más amplios que hacen a la mejora de la calidad de vida de la gente, si se conceden espacios para la participación en la toma de decisiones colectivas, etc.” (Marsiglia, 2009: 27)

Narbondo y Ramos entienden la gobernanza a partir de las capacidades: “la problemática de las capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopólico” (Narbondo y Ramos, 2001: 2).

Finalmente, el término que usaremos como *governance* significa, en este contexto, una estrategia para la cooperación de multiactores, es decir, la articulación de capacidades para la



toma de decisiones bajo nuevas relaciones institucionales que sobrepasan la esfera pública central, con el fin de lograr el bienestar colectivo.

Capacidades institucionales

Para poder generar nuevas institucionalidades que permitan la cooperación de los diversos actores (sociedad civil, empresarios, organismos públicos centrales, organismos públicos locales, organizaciones internacionales) y transformar el que hacer público, para que se generen estrategias de desarrollo consensuadas y legitimadas, los actores públicos locales precisan generar ciertas condiciones materializadas a través de sus capacidades institucionales. Ahora bien, es necesario comprender qué significa tener capacidades institucionales, para qué se precisan esas capacidades (requisitos de los proyectos de desarrollo para el éxito), cómo ejercer esas capacidades (acciones para las políticas de desarrollo) y finalmente, qué capacidades se consideran aquí.

a) ¿Qué significa tener capacidad institucional para el desarrollo local?

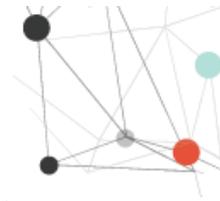
“Tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución (...) el análisis de capacidad institucional es siempre situacional. Disponer de esta capacidad depende de una compleja combinación de dimensiones y variables de carácter contextual, normativo, estructural y comportamental, así como de la calidad del liderazgo” (Ozslak, 2014).

Entonces, a partir de lo definido por Ozslak, se entiende que las capacidades institucionales no pueden replicarse y dependen de los problemas que se quieran resolver, los objetivos que se proponen y la posibilidad en sí mismo de generarlos. Significa tener un rol multidisciplinario requiriendo de diversas acciones para conseguir el éxito.

b) ¿Para qué se precisan las capacidades institucionales?

La capacidad institucional de cada agente podría condicionar el camino por el cual se proponga llevar adelante el proyecto de desarrollo. Permitirán institucionalizar las herramientas para la conducción de facilitadores entre los actores locales, los espacios de intercambio y recursos para llevarlos a cabo.

c) ¿Cómo ejercer la capacidad institucional?



La capacidad institucional puede aplicarse en diversas estrategias. Se pueden identificar los elementos esenciales de acción para las políticas de desarrollo local que expone Vázquez Barquero (1993): *software, hardware, finware, orgware* y *ecoware*:

- *Acciones sobre el “software” del desarrollo: actuar sobre el capital humano del territorio.*
- *Acciones sobre el “hardware” del desarrollo: adecuar la infraestructura y logística para el desarrollo de emprendimientos productivos y sociales.*
- *Acciones sobre el “finware” del desarrollo (cómo financiar el desarrollo): promover instrumentos no tradicionales de financiamiento para las pymes y los emprendedores locales.*
- *Acciones sobre el “orgware” del desarrollo: fortalecer el capital social del territorio promoviendo la cooperación entre las empresas y entre las organizaciones locales (económicas, políticas y sociales). Esto debería ser la base para sostener la estrategia de desarrollo local.*
- *Acciones sobre el “ecoware” del desarrollo: contemplar un manejo adecuado de los recursos naturales y desarrollo urbano equilibrado preservando la calidad del entorno.*⁶

d) ¿Qué capacidades se estudiarán?

Las capacidades estatales de Repetto (2003) serán consideradas para estudiar las capacidades institucionales que se requieren para el desarrollo local. Considerando la distinción entre capacidades administrativas y políticas que realizó Repetto, se desarrollarán brevemente las dimensiones que componen a cada una.

Las capacidades administrativas se componen de tres elementos:

Las *capacidades individuales* son aquellas habilidades, aptitudes y destrezas del individuo (o la persona a cargo de la unidad) como promotor del desarrollo local.

La *organización interna y asignación de funciones* identifica capacidades administrativas y competencias de la unidad en su interior, en materia de recursos humanos y herramientas interdisciplinarias para buscar resolver los problemas. Se toman en cuenta conocimientos técnicos y su relación con el tejido social, así como el papel de cada integrante en el interior del grupo.

⁶ Extraído de Rodríguez Miranda et al. (2017: 14)



La *disponibilidad de recursos físicos y financieros*, tiene en cuenta el origen del presupuesto y los proyectos activos, ya que la gestión de los recursos es necesaria para darle sustentabilidad a los procesos de canalización.⁷

Por otro lado, las capacidades políticas tienen cuatro componentes:

La *inclusión* que comprende las relaciones interorganizacionales con otros actores del territorio, su articulación y tejido de redes.

La *formalización* como aquella forma en la que se codifican los pactos, convenios y políticas públicas.

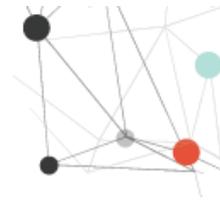
La *negociación* es necesaria en los espacios disponibles para el diálogo con los actores.

La *autonomía* como aquella forma que demuestra el grado de descentralización o desconcentración política de las decisiones.⁸

Las capacidades políticas canalizan la importancia de la convergencia multiactoral, que se definió en la sección de *governance*.

⁷ Fueron solo incluidas 3 de las 4 dimensiones de las capacidades administrativas encontradas en Repetto.

⁸ La autonomía no es una de las dimensiones halladas en Repetto, pero es una adaptación de lo que el autor definió como *lucha de poder*.



CAPÍTULO 3

Marco metodológico

Casos de estudio

Se utilizarán dos casos de estudio para describir y comprender cómo enmarcan las DDD el desarrollo. Los estudios de casos son utilizados para explorar el fenómeno estudiado desde diversas perspectivas, profundizando en cada uno de manera descriptiva. Los casos son independientes y representantes de un mismo fenómeno, también considerados teóricamente diversos (Yin, 2004).

La descripción de cada caso permitirá detallar su condición y características propias, considerando su contexto y las variables que permiten dar respuesta a cómo ocurre cada situación. Rivera y Tacuarembó son Departamentos que forman parte de la región noreste del país, caracterizado por una menor participación de sectores industriales y de servicios (aunque Rivera tiene mayores niveles de incidencia de este sector al contar con comercios y servicios relacionados a su situación fronteriza con Brasil). En ambos se identifica, principalmente, una mayor especialización en materias primas. El aserrado de madera y la forestación forman parte de uno de los sectores más importantes. Ambos se encuentran entre los Departamentos con menor PBI per cápita e indican bajos niveles relativos de desarrollo económico siendo de los lugares con mayor rezago (Rodríguez Miranda et. al., 2017).

Rodríguez Miranda et. al. (2017) recomiendan a la región la diversificación para las pequeñas y medianas empresas locales, a sus empresarios y trabajadores. Esto se debe a que las actividades con mayor incidencia en la economía local se concentran en pocas empresas y las firmas locales son las de menor incidencia.

Rivera ocupa aproximadamente el 5% del territorio nacional y tiene casi el 3% de la población total nacional según el censo del 2011. Cuenta con 1,9% del total de las empresas del país, y en general cuenta con niveles relativos bajos de desarrollo económico. Tiene niveles muy bajos de diversificación productiva, y el tabaco, aserrado de madera y los comercios son los sectores que más participan en el producto nacional (Rodríguez Miranda et. al., 2017).

Con valores similares, Tacuarembó ocupa casi el 9% del territorio nacional y se aproxima al 3% de la población total nacional según el censo del 2011. También cuenta con el 1,9% del total de las empresas del país y con niveles relativos bajos de desarrollo económico. Su diversificación



también es relativamente baja. Los sectores más importantes son las bebidas alcohólicas, molinería, madera aserrada y servicios al agro (Rodríguez Miranda et. al., 2017).

Fuentes de información

Para acceder a la información de las DDD se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Encuestas en profundidad a referentes de cada Dirección y actores vinculados a la DDD
- Observación directa a espacios de intercambio y capacitación hacia las DDD de todo el país.
- Recopilación de documentos (planes estratégicos, proyectos, decretos departamentales, entre otros).
- Análisis a otros estudios aplicados (específicamente, la reciente recopilación de datos que realizó el NIEDT para guiar sus capacitaciones otorgadas a miembros de la Red de Oficinas Departamentales de Desarrollo (RODDE) y agentes vinculados).
- Entrevistas a actores claves identificados por la DDD.

Al tratarse de una investigación cualitativa, los principios teóricos detallados en el capítulo anterior permitirán explorar las relaciones entre los actores y describir el entorno de los territorios. A continuación, se desarrollan las categorías de análisis que permitirán determinar la recolección de datos.

Categorías de análisis

En los siguientes ítems se expresan las preguntas que recabar la información pertinente para las subcategorías y categorías tratadas. Entre estas últimas se encuentran: la gestión del desarrollo, la interacción con el entorno y las capacidades para diseñar e intervenir en clave de desarrollo local.

Gestión del desarrollo

- Entendimiento del desarrollo:
 1. ¿Qué entiende la DDD por desarrollo?
 2. ¿En qué medida se identifica con un desarrollo colaborativo entre diversas dimensiones, con participación de la sociedad en diferentes ámbitos, espacios de articulación a través de la sinergia y el diálogo?
- Acción para el desarrollo:
 1. ¿Tiene la unidad líneas estratégicas de trabajo? ¿Cuáles?
 2. ¿Cuáles son sus proyectos activos?



3. ¿Cómo se enmarcan en las líneas estratégicas mencionadas? ¿Qué vínculos generan en esos proyectos?

Interacción con el entorno

- Posicionamiento ante el fenómeno de lo sistémico y lo complejo:
 1. Si tuviera que describir la red de relaciones sociales en su territorio que son primordiales para el desarrollo: ¿Quiénes son los actores? ¿Cómo se relacionan?
 2. ¿Cuáles son las principales dificultades para la sinergia de esta red?
 3. ¿Cómo se integra la DDD en esta red?
 4. ¿Cómo definen al territorio?
 5. ¿Identifican la presencia de actores claves del desarrollo? Que promuevan, faciliten y catalicen las relaciones y los procesos de desarrollo.
- Percepción sobre la existencia de facilitadores del desarrollo:
 1. Si tuviera que determinar una dimensión donde tengan uno(s) de sus proyectos más importantes, ¿quién sería ese actor facilitador de los procesos? ¿por qué?

Capacidades para diseñar e intervenir en clave de desarrollo local

- Capacidades administrativas:
 1. ¿Cuál es el % de personas en la unidad en función del total de funcionarios del gobierno departamental?
 2. ¿Cuánto tiempo lleva el/la directora/a al frente de la DDD?
 3. ¿Con que recursos físicos y financieros cuentan? ¿De dónde surgen esos recursos?
 4. ¿Qué espacios de diálogo tienen con otros actores? ¿Con cuáles actores?
 5. ¿Cuántos profesionales forman parte de la unidad?
 6. ¿Cuántos asesores forman parte de la unidad?
- Capacidades políticas:
 1. ¿Cuáles son sus estrategias para promover la participación de otros actores?
 2. ¿Generan espacios de concertación local, espacios de dialogo, espacios de formación y aprendizajes?
 3. ¿Cuál es la relación con las políticas nacionales, sus programas y sus intervenciones en el territorio (de los Ministerios y organismos nacionales)?
 4. ¿Cómo calificaría su incidencia en la toma de decisiones políticas locales (del gobierno departamental)? Del 1 al 5 ¿Por qué motivo?



5. ¿En cuáles de estas áreas estratégicas la DDD cuenta con mayores capacidades y herramientas para abordar los problemas/desafíos? o Software o Hardware o Finware o Orgware o Ecoware
6. ¿En cuáles se enfoca más en su trabajo (en cuáles concentra más sus esfuerzos, recursos y acciones)?



CAPÍTULO 4

Dirección de Desarrollo Departamental en TACUAREMBÓ

A primera vista, Dirección General de Proyectos de Desarrollo y Medio Ambiente (PRODEMA), funciona como una puerta de entrada directa de demandas para la población. Su ubicación en el centro de la ciudad, con su ventanilla al público, configuran el núcleo mismo de la Dirección: apoyar a mipymes⁹ en busca de financiamiento y asesoramiento técnico. Llegan a PRODEMA emprendimientos rurales y urbanos que se concentran en las oficinas del Fondo Marchesoni y Tacuarembó Emprende, el Proyecto MIPESTAC¹⁰, el área de distribución de semillas por el Programa de Alimentación Alimentaria y la oficina de Medio Ambiente. En sentido contrario, PRODEMA llega a los centros barriales y pequeñas localidades de todo el departamento.

Historia de la Dirección

Cuentan sus protagonistas, que en el año 1996 surge en Tacuarembó la primera Dirección de Desarrollo Departamental del país, orientado al sector agropecuario. El origen de la misma es en la década del '50 cuando era solo una oficina, agregándose a finales del siglo las líneas de trabajo sobre desarrollo y medio ambiente.

El Fondo Simón Bolívar impulsaba el desarrollo agrícola integral, donde nace el Programa de Desarrollo de los Alrededores de Tacuarembó, generando la base técnica de la oficina y comenzando así, a tejer una red social entre los actores locales. La Oficina de Desarrollo (ahora Dirección) tuvo en sus comienzos 2 Ingenieros Agrónomos, uno de ellos era el Ing. Marchesoni, el cual adjudica el nombre del Fondo Rotatorio por su papel clave en el desarrollo del departamento.

Entre los fundadores de la Dirección se genera un fuerte capital social y el desarrollo integral como visión. Es el punto de partida para un trabajo colaborativo con altos niveles de cooperación, según sus actores locales.

⁹ Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

¹⁰ Desarrollo y fortalecimiento de Mypes en Tacuarembó (Eje ruta 26), ejecuta la Intendencia de Tacuarembó (PRODEMA) con fondos de Descentralización e Inversión Pública



El hoy de la Dirección

Hoy en día la Dirección tiene diversos proyectos, entre ellos se destacan el Plan prospectivo Tacuarembó 2050 (co-gestionado con OPP), el Plan Estratégico (co-gestionado con OPP y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), los Centros de Competitividad Empresarial (creados por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)), el Proyecto con Jóvenes clasificadores de semillas como trabajo comunitario, la Zona Industrial, las Granjas, el Proyecto de la Embajada Canadá (clasificación de residuos en domicilios a través de campaña de sensibilización), el Programa de Seguridad Alimentaria, etc.

Estos proyectos forman parte de la estructura organizativa de la Dirección compuesta por:

- Oficina de Crédito (Proyectos Tacuarembó Emprende y Fondo Marchesoni): tiene un Comité de Crédito que se elige por los usuarios el cual tiene alto nivel de participación y baja morosidad; comprende crédito para pequeñas y medianas empresas, y fondos de FDI¹¹ para microempresarios.
- Predio rural: Citrícola y Planta extractora de miel
- Fondo de Garantía (se está armando para el futuro)
- Medio Ambiente

El Fondo Marchesoni (o Rotatorio) es el más conocido por los usuarios. En un inicio, solo existía este Fondo, el cual apoya específicamente a emprendimientos agropecuarios. Ante la presencia de desafíos similares por parte de empresas de otros rubros, surge Tacuarembó Emprende, cogestionado entre los usuarios y PRODEMA. El proyecto busca generar trabajo genuino apoyando a micro y pequeñas empresas, principalmente en los sectores de alimentos, vestimenta, madera, servicios, actividades rurales, reparación de actividades productivas, etc.

Para complementar los servicios y créditos que se otorgan desde la Dirección, surge el Proyecto MIPESTAC; su objetivo es mejorar el desempeño de los emprendimientos que pueden estar vinculados a PRODEMA y están en etapas iniciales de desarrollo de sus empresas. Principalmente atiende a los emprendimientos que se ubiquen sobre la Ruta nacional nº 26. Brindan asesoramiento técnico, cursos y capacitaciones, apoyo a las cadenas de valor, etc.

Los recursos físicos y financieros con los que cuenta la DDD provienen del propio gobierno departamental (cuentan con el 2% del presupuesto), de las relaciones interinstitucionales (por ejemplo, MIPESTAC con recursos de OPP, Programa Uruguay Más Cerca y Programa Fondo de desarrollo del Interior (FDI)), de asistencias por convenio (por ejemplo, en el área de

¹¹ Programa Fondo de desarrollo del Interior



cooperativismo para productores hortícola, en Caraguatá con el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP), capacitaciones con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), etc.), y se brindan servicios de manera conjunta con otras instituciones (como lo son las Mesas de desarrollo rural).

Actualmente la Dirección tiene al frente al Dr. Julio Cardozo, formado en Veterinaria. En cuanto a recursos humanos cuenta con un subdirector, 3 técnicos en MIPESTAC, 4 administrativos y 4 personas en atención al público en la oficina de créditos, 2 Ingenieros Agrónomos, 1 técnico en medio ambiente, 2 funcionarios en invernáculos, 4 operarios en maquinaria y 1 técnico agropecuario hortícola. En total son 23 personas que componen el 2% del total de los funcionarios departamentales.

Además de la instalación física en la sede del GD en la ciudad de Tacuarembó, tienen una subdirección en Paso de los Toros que recibe a la población de dicha ciudad y de San Gregorio de Polanco.

Gestión del desarrollo

La DDD entiende al desarrollo dentro de los parámetros del sector productivo, gestionado en lo comercial e industrial. Es un desarrollo que requiere de apoyo financiero y técnico para atender a las familias y al sector empresarial, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas. A nivel técnico, identifican que el desarrollo local es el que guía la puesta en marcha de las políticas desde la Dirección: uno que se promueve desde abajo con involucramiento de la población local en la resolución de problemas.

El territorio comprendido es el departamento y las personas que forman parte del mismo. Se considera a la región en aquellos temas que son comunes, generando sinergias para atender a toda la población que esté al alcance. Por ello PRODEMA muchas veces excede en su accionar los límites políticos-administrativos del departamento.

Hasta el período pasado la DDD funcionaba sin una planificación clara, atendiendo las necesidades a medida que llegaban a sus puertas. En el período actual se generó un Plan Estratégico (PE) impulsado por Uruguay Más Cerca, del cual surgieron proyectos como MIPESTAC. A nivel operativo, las dificultades del día a día no permiten llevar a cabo el orden establecido en el PE, siendo que a nivel técnico se identifica como mal ejecutado: con bajos niveles de prioridad y a destiempo del período político.¹²

¹² Se comienza a trabajar en el PE desde la mitad del período en adelante, con poco margen de acción para alcanzar los objetivos planteados en el PE



Los desafíos más importantes que se identifican en el territorio son el aumento del flujo desde el campo a la ciudad, y el crecimiento de la forestación en la economía local, que concentra los grandes ingresos en las empresas con mayor porte.

El PE se engloba en 6 dimensiones: empleo, cadenas de valor, medio ambiente, mypes, desarrollo rural, y desarrollo territorial del interior. Se presenta a continuación un resumen del PE con las dimensiones, objetivos, estrategias asociadas y socios (actores):

Cuadro 2: Resumen Plan Estratégico de PRODEMA

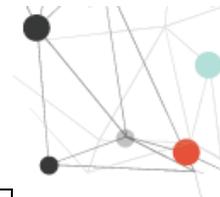
DIMENSIÓN	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS ASOCIADAS	SOCIOS ACTORES
EMPLEO	Mejorar la coordinación de los programas y políticas de formación y empleo a nivel departamental para mejorar el acceso a oportunidades laborales y a empleo de calidad en los territorios más desfavorecidos	Plan de capacitación adecuado a las necesidades territoriales incluyendo mujeres y jóvenes acordado e implementado con socios departamentales y nacionales	INEFOP, Programa de Proveedores de ANDE con ADT ¹³ , DINAMYPE ¹⁴ , en pro nueva acción FDI todo el depto, INACOOOP, Mesa de Desarrollo local.
CADENAS DE VALOR	Promover las cadenas de valor departamentales y regionales generando un mayor aprovechamiento de las oportunidades económicas a nivel territorial	Fortalecida la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó en conjunto con los socios nacionales y departamentales	ADT, Mesa de desarrollo local, ANDE Asociación productores forestales, MGAP ¹⁵ , MIEM ¹⁶ , Intendencia Rivera, ADT

¹³ Agencia de Desarrollo de Tacuarembó

¹⁴ Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del MIEM

¹⁵ Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

¹⁶ Ministerio de Industria, Energía y Minería



MEDIO AMBIENTE	Impulsar la gestión sustentable del departamento liderado procesos de participación y fortalecimiento de redes sociales, y espacios de cooperación con organizaciones públicas y privadas locales y regionales	Fortalecimiento de la Unidad de desarrollo ambiental	Udelar ¹⁷
		Asociación interinstitucional y comunitaria en acciones locales y regionales de protección ambiental y gestión territorial sustentable	DINAMA CODEMA ¹⁸ MVOTMA ¹⁹ , SNAP ²⁰ Comunidad de Quebradas del Norte, DINAMA ²¹ , SNAP Dirección de Turismo Direcciones de la IDT ²² vinculadas a gestión de residuos, CODEMA
		Creación de normativa medioambiental local e implementación de acciones asociadas a su control	Direcciones de IDT y CODEMA
MYPES	Mejorar las herramientas de apoyo a emprendedores, artesanos y mypes del departamento con énfasis en zonas barriales y pequeñas localidades	Mejorando el diagnóstico de subsectores y la comunicación de Tacuarembó Emprende	Tacuarembó Emprende, DINAPYME ²³ , proy BID ²⁴ de PRODEMA, Dirección de Desarrollo Social y Dirección General de Servicios de IDT

¹⁷ Universidad de la República

¹⁸ Cooperativa del Magisterio

¹⁹ Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

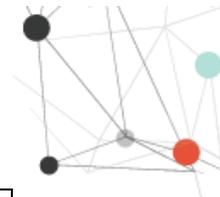
²⁰ Sistema Nacional de Áreas Protegidas

²¹ Dirección Nacional de Medio Ambiente

²² Intendencia Departamental de Tacuarembó

²³ Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo

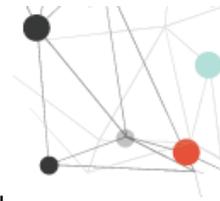


		Asistencia técnica para mypes en el departamento	UTU ²⁵ (Escuela Industrial), Emprendimientos de CAP
		Programa de formación, calidad, diseño, comercialización, para artesanos	DINAPYME, UTU Grupos de organizaciones de artesanos
DESARROLLO RURAL	Ampliar los sectores y la cobertura de los programas de desarrollo rural, coordinando con juntas locales y municipios	Mejorada y coordinada la provisión de servicios técnicos	Unidad de servicios municipales, Dirección de desarrollo social, municipios y juntas locales
		Promovida la diversificación productiva de los pequeños productores	
DESARROLLO TERRITORIAL DEL INTERIOR	Promover agendas de desarrollo territorial en las localidades del interior del departamento en coordinación con actores locales	Agendas de desarrollo territorial en las localidades del interior del departamento en coordinación con municipios, juntas locales, actores del sector productivo y organización de sociedad	Municipios, Juntas locales, actores económicos, productivos y organizaciones sociales

Extraído de Plan Estratégico 2016 – 2019 de la Dirección General de Proyectos de Desarrollo y Medio Ambiente (Intendencia Departamental de Tacuarembó)

La presentación del PE permite identificar diversas áreas de trabajo que promueven el desarrollo económico del territorio. El resumen elaborado da cuenta de qué trata cada dimensión y la multiplicidad de actores involucrados: la descentralización pública asociada a actores municipales, juntas locales y comunidades o grupos organizados; relaciones con actores nacionales como Ministerios, Direcciones Nacionales, Centros de Enseñanza, Institutos o

²⁵ Universidad del Trabajo del Uruguay



Asociaciones; espacios de diálogo como las Mesas de Desarrollo, Agencia de Desarrollo local, Comisiones, etc.; y alianzas con divisiones propias del GD.

La población objetivo son generalmente micro y pequeños emprendimientos, sean urbanos o rurales, como también las comunidades ante las campañas de sensibilización y la gestión adecuada de los recursos naturales que apoyan y organiza la DDD. Finalmente, se identifica en el PE un foco en el desarrollo productivo sustentable, con énfasis en la calidad del empleo, capital humano del territorio, emprendimientos y diversificación productiva, desarrollo rural, preservación de los recursos, educación ambiental y gestión de residuos.

El PE está en proceso de evaluación de resultados, por lo cual no se acceden a datos oficiales de su desempeño, aunque la percepción de uso arroja mayores debilidades que fortalezas frente a su posibilidad de ejecución.

Interacción con el entorno

Existen múltiples espacios de interacción, tanto con los usuarios de los servicios como con otras instituciones.

La oferta de servicios de la dirección está dada por financiamiento, capacitaciones, asesoría técnica y llamados. Para ello, se generan Asambleas para conocer la demanda y atenderlas de manera debida. A su vez, el Fondo Rotatorio está compuesto por un Comité que es elegido por los usuarios, generando altos niveles de participación y bajos niveles –relativos- de morosidad. Estimulan a través de estos espacios sentido de pertenencia y co-gestión de los recursos entre la sociedad y el GD.

El espacio de atención ciudadana recibe principalmente necesidades de microempresarios, que en la cooperación con otras instituciones/organizaciones es que se logran cubrir diversas áreas. La Agenda de Desarrollo es uno de los ámbitos de interrelación para la puesta en común de problemas y resolución en conjunto entre los actores que participan.

A través de la RODDE es que la DDD genera sinergia con otros departamentos. Se percibe un gran valor en participar de la RODDE: es poner en común el trabajo logrado en diferentes DDD incentivando la sinergia en capital humano, financiero y político. Se genera en este ámbito una relación circular entre PNUD-OPP-Intendencias para hacer llegar herramientas de Cooperación Internacional y fondos para el desarrollo al territorio.

Dentro del GD hay altos niveles de relacionamiento con Obras (por lo que refiere a infraestructura y maquinaria), Turismo (en lo que respecta a las capacitaciones) y Salubridad



(fundamentalmente en la reglamentación a empresas). El área de Medio Ambiente tiene una demanda creciente de políticas ambientales, por lo que debe conectarse con las áreas de inversiones, productores, normas ambientales, residuos, bromatología, etc.

Los espacios de intercambios regulares entre diferentes organizaciones son: Agencia de Desarrollo, Mesa de desarrollo rural, Mesa de Desarrollo MGAP, Consejo Agropecuario. Los principales actores que forman parte de esta red son OPP (a través de los programas FDI y Uruguay Más Cerca), PNUD, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Universidad de la República (UdelaR), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Asociación Empresarial de Tacuarembó, Agencia de Desarrollo, Empresarios privados (de gran porte), Ejército, ANDE, Instituto de Colonización, ONGs²⁶, entre otros.

Aquellos actores claves que están enraizados al territorio para la DDD, son la Asociación Empresarial, el INIA y PRODEMA, mientras que la UdelaR cumple un papel catalizador de actividades. El MGAP tiene actividades que promueven el desarrollo, pero no siempre toman en cuenta las condiciones específicas del territorio, sino que bajan las políticas en sus temas específicos de manera sectorial, según cuentan los integrantes de PRODEMA.

También son identificados como facilitadores del desarrollo actores de la sociedad civil, dependiendo el caso. Por ejemplo, en Rincón de Tranquera, donde un Ingeniero Agrónomo local identificó un problema con la pastura que derivó en la intervención de técnicos por parte del INIA y MGAP.

En general, los diferentes actores del territorio aclaran que es difícil reconocer a unos sobre otros, ya que identifican la cooperación horizontal pilar para su relación. Es así que Tacuarembó representa una densa red de relaciones entre las instituciones, propio de una cultura colaborativa del territorio.

La DDD de Tacuarembó, así como el GD, se autodefinen como *una caja de resonancia de los problemas*: son la puerta de entrada de muchas demandas que se dirigen a las Mesas de desarrollo, Agencias de desarrollo, Consejo Agropecuario, Consejo Asesor, como otros ámbitos colaborativos para la resolución conjunta acorde a la situación planteada. En general, los espacios interinstitucionales no son creados por la DDD, sino que tiene un rol de mediadores, siendo los espacios informales los que predominan como punto de partida desde la Dirección.

²⁶ Organizaciones no gubernamentales



Ejemplos de estos espacios son las Comisiones de Fomento (por temas puntuales) y los programas de sensibilización ambiental con instituciones educativas.

La articulación con los organismos centrales (los Ministerios principalmente) es uno de los desafíos más latentes. Algunas políticas nacionales bajan de manera directa y paralela, donde el GD no participa, mientras que otras políticas bajan al territorio directamente a través de la Intendencia y la DDD (son las que provienen de OPP fundamentalmente).

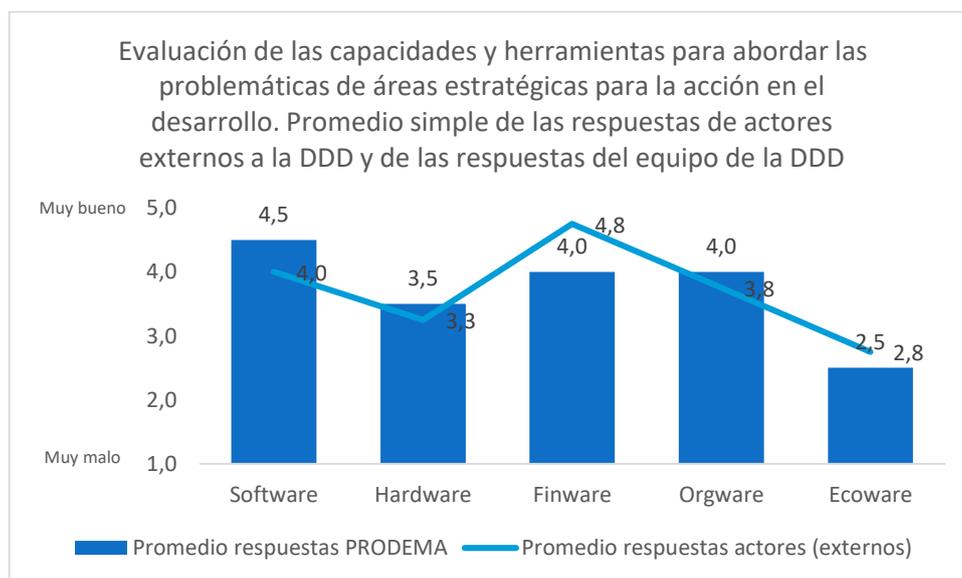
La percepción de PRODEMA es que el déficit de gestión nacional es notorio cuando la demanda del productor choca con las posibilidades de los Ministerios; allí debe intervenir el GD para brindar a las políticas nacionales el contexto de cada territorio.

El poder de incidencia en las políticas departamentales de la DDD es de nivel medio, depende del interés político y social del GD sobre la cuestión a tratar. Normalmente las prioridades departamentales más importantes no son tratados por la DDD.

Capacidad de acción sobre el desarrollo

Para definir las capacidades y herramientas para la acción sobre áreas estratégicas (Software, Hardware, Finware, Orgware y Ecoware), se pidió a todos los entrevistados que evaluaran entre 1 (muy malo) y 5 (muy bueno) las mismas. El resultado entre el promedio de las respuestas de los actores clave y la respuesta brindada por la DDD fue el siguiente:

Cuadro 3: Evaluación de las capacidades y herramientas para abordar las problemáticas de áreas estratégicas para la acción en el desarrollo (Tacuarembó)





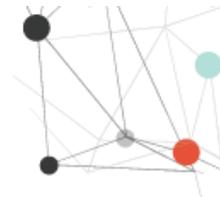
Elaboración propia

En general se asimilan los resultados, siendo que la fortaleza de la Dirección se identifica en el desarrollo de métodos no tradicionales para el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas, el capital humano del territorio, y el fortalecimiento del capital social.

La percepción de los actores externos consultados es que los esfuerzos de la DDD están principalmente en el fortalecimiento del financiamiento, específicamente para los microemprendimientos. También comentan que las acciones para el manejo adecuado de los recursos naturales (“ecoware”) es en el que tienen un alcance limitado, conociéndose en esta área sus proyectos de sensibilización únicamente. Se destaca el fomento del capital social a través de la co-gestión con productores en el Fondo Rotatorio.

El equipo de la DDD identifica esfuerzos en todas las áreas, siendo que hay menos recursos para actuar sobre el “ecoware” y el “hardware” del desarrollo. La mayoría de los esfuerzos están destinados al capital social, al aportar una base que promueva un desarrollo sostenible a nivel local. Su trabajo se engloba en servicios financieros a través de fondos rotatorios, cursos y capacitaciones, asistencia técnica y asesoramiento para pequeños empresarios rurales y urbanos, Programa de Seguridad Alimentaria (semillas y capacitación), y servicio de apoyo a la producción y comercialización (sala de extracción de miel, construcción de invernáculos, otros servicios a la pequeña producción)²⁷.

²⁷ Extraído de folleto institucional



Dirección de Desarrollo Departamental en RIVERA

La reciente creada Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente (DGDMA) ha significado en la gestión departamental un verdadero cambio hacia la planificación y ejecución de proyectos. Parte del equipo se encuentra en el edificio central del GD, siendo que el resto se distribuye en más de una locación, lo que refleja su tamaño y diversos ejes de acción. Principalmente el interés de esta investigación se centra en su Unidad de Desarrollo, por ser quienes apoyan directamente al Director en materia de desarrollo departamental, y por ende, generan la base para el diálogo en la RODDE.

Historia de la Dirección

En el año 2000 se comienza a trabajar en el programa de gobierno, que está por cumplir al final del período 2015-2020, 20 años en el departamento. Se genera en esos años un quiebre en comparación con la gestión previa, al instalar Directores Generales que fueran técnicos, sin perder el sesgo político, para alcanzar una línea de técnicos asesores para el Intendente.

El actual Director de la DDD, Alejandro Bertón, fue Director de Salubridad, Higiene y Medio Ambiente hasta 2009. Al iniciar el presente período de gobierno se propone reordenar la gestión creando dos nuevas Direcciones, ya que hasta el momento existían programas dispersos que no estaban dirigidos por una estrategia clara. Una de ellas es la Dirección de Promoción y Acción (enfocada en el desarrollo social) y otra es la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente (enfocada en el desarrollo productivo y medio ambiente).

La meta con las nuevas divisiones era visualizar una estrategia de desarrollo comprendiendo una mirada integral a los problemas. Se formula un Plan Estratégico (PE) y múltiples capacitaciones por parte del equipo, con el fin de generar nuevas herramientas de trabajo para ello.

En adelante se proponen dos nuevos desafíos:

- 1- Revisión de las cadenas de valor (los datos disponibles son del 2007/2008) para ajustar su trabajo al contexto actual y pensar cuál es el rol del gobierno departamental.
- 2- Plan de gobierno 2020/2030

El hoy de la Dirección

La actual Dirección divide en un sector medio ambiental que cuenta con 5 sectores (higiene, parques y jardines, inspectores, medio ambiente, y laboratorio municipal) y la Unidad de Desarrollo. Es ésta última la que responde a la Dirección para participar en la RODDE.



La Unidad comprendió desde el inicio del período a la actualidad 38 iniciativas²⁸. Un poco más de la mitad respecto al total están en ejecución, y el resto están finalizados o por comenzar a ejecutarse

Estas líneas de trabajo se destacan en 5 ejes fundamentales: en lo que refiere a la competitividad, fortaleciendo las cadenas de valor, y generando herramientas para el desarrollo empresarial; en lo que refiere a la infraestructura, principalmente orientado a las TICs; respecto a lo medio ambiental y gestión de normativas; fortaleciendo el capital humano con instancias formativas, asesoramiento técnico y generando sistemas de información; y por último, formando sinergias y espacios colaborativos con organizaciones locales, regionales, binacionales y nacionales.

Los proyectos para fortalecer las cadenas de valores son en los que se destinan más recursos, principalmente en las cadenas de Sandía, Aserraderos, Ovinos y TICs. Entre los proyectos actuales, hay vinculaciones internas a la DDD producto de compartir iniciativas. En el primer año se aprobaron 9 proyectos, y actualmente hay alrededor de 13. Algunos de ellos cuentan con un equipo de gestión específico.

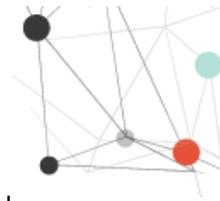
Únicamente en 4 de las 38 iniciativas y proyectos, la DDD no cumple un papel en la planificación y/o ejecución, siendo un papel colaborativo o de articulación el que predomina en estos casos. Los mismos son el Centro de Competitividad Empresarial, la implantación de un Aeropuerto binacional, la implantación de un polo tecnológico binacional, y la protocolización e implementación de un sistema de pasantías en el DGDMA..

Entre los socios estratégicos para alcanzar sus objetivos, se encuentran organismos nacionales, grupos sociales, asociaciones privadas, instituciones brasileras, gobiernos regionales, instituciones académicas, entre otras.

El presupuesto de la Dirección proviene de la Intendencia, y fondos que surgen de OPP, ANDE y Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). El financiamiento total ronda los USD 40 millones.

Alejandro Bertón es Químico Farmacéutico (Director de la DDD) y es acompañado por Santiago Estévez, Licenciado en Gestión Agropecuaria, que cumple como Coordinador de la Unidad de Desarrollo. La misma se compone por 3 Divisiones: empresas, estrategias y articulaciones regionales, y desarrollo rural; también forma parte el Centro Público de Empleo (CEPE)

²⁸ Ver Anexo C



cogestionado con la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DINAE) y el departamento de control agrícola.

En total son 41 funcionarios, siendo cerca del 5 % del total de funcionarios departamentales, que se desempeñan como directores de áreas (4 personas, la mayoría técnicos o profesionales), coordinadores de sub-divisiones o proyectos (2 personas), técnicos (8 personas), administrativos (15 personas), y funcionarios operativos (11 personas)²⁹.

Gestión del desarrollo

En Rivera, la DDD identificó que trabaja bajo un concepto de desarrollo humano. El peso está puesto en el desarrollo económico y productivo, pero la base es la felicidad y la calidad de vida de las personas. Su objetivo es generar herramientas y desarrollar oportunidades, ante una perspectiva local que influye en la articulación territorial para la implementación de políticas nacionales.

El territorio es entendido como región de frontera, donde Rivera no es únicamente considerado como un territorio político-administrativo. Generan sinergia a nivel regional con Artigas, Tacuarembó y Santana do Livramento, pero los diferentes tiempos políticos no permiten crear una región con toda la fuerza que estiman podría tener. Comentan miembros de la DDD que hay diferentes prioridades y se vuelve un reto privilegiar a la región ante las necesidades locales.

La labor en el PE permitió definir las líneas de acción ante los procesos de desarrollo que comprenden las diversas dimensiones del territorio (considerado el protagonista). En el actual período se genera el primer PE tras un año de trabajo en conjunto con PNUD y OPP. Fue un proceso de tecnificación de su capital humano, generando un plan de trabajo que definió hacia dónde ir y un lenguaje común para el equipo multidisciplinario de la DDD. El mismo fue coordinado con el presupuesto quinquenal del GD.

Sí bien están comenzando el proceso de evaluación sobre el desempeño del PE, comentan desde la Dirección lo que significó tener una herramienta diaria de consulta: al ser la Intendencia *caja de resonancia* de diversos problemas, era necesario aumentar la eficiencia en la ejecución, a lo cual el PE permite ordenar la acción, escuchando las demandas, pero con una forma de trabajo orientada por una estrategia clara.

A continuación, se presenta una sistematización del PE con un resumen de socios clave para llevar a cabo las estrategias planteadas:

²⁹ En ANEXO C



Cuadro 4: Resumen Plan Estratégico de DGDMA

DIMENSIÓN	OBJETIVO ESTRATÉGICO	ESTRATEGIAS ASOCIADAS	Resumen de Socios por estrategia asociada
EMPLEO	Mejorar la calidad, formalización y sostenibilidad del empleo	Diálogo departamental por el empleo	MTSS ³⁰ , ADR ³¹ , PNUD, PIT-CNT ³² , ACIR ³³ , DINAÉ ³⁴
		Acciones de sensibilización para la formalización del empleo en cadenas de valor	OPP, MIEM, INEFOP, CEPE ³⁵ , Comité Dptal. De Empleo, MTSS, ADR, PNUD, PIT-CNT, ACIR
		Programa departamental de formación y capacitación	INEFOP, CEPE, Comité Dpta. De Empleo,
DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL	Impulsar la producción, comercialización, innovación, infraestructura y fortalecimiento institucional del sector productivo de Rivera	Mejora de eficiencia y ampliación de la cobertura territorial de los servicios de división de desarrollo rural	Ejército Nacional – socio interno Intendencia: División de Higiene
		Ampliación de la comercialización y el volumen de producción del sector sandía	OPP, INIA, MGAP, Productores, ADUANA, UdelAR
		Fortalecimiento institucional de las gremiales existentes	
		Mejora de la competitividad y comercialización del	

³⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

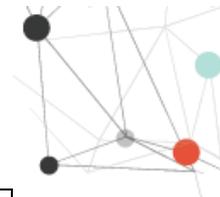
³¹ Agencia de Desarrollo de Rivera

³² Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores

³³ Asociación Comercial e Industrial de Rivera

³⁴ Dirección Nacional de Empleo

³⁵ Centro de Estudios sobre Políticas Educativas



		sector hortícola de Rivera	
		Fortalecimiento de la participación de la Intendencia en el sector apícola	DIGEGRA ³⁶ , Asociación productores apícola del Uruguay Cuatro asociaciones apicultores (2 Rivera, Cerro Pelado y Tranqueras), DILAVE ³⁷
MEDIO AMBIENTE	Diseñar e implementar un programa departamental de mitigación y adaptación al cambio climático	Programa de gestión de los recursos hídricos	INEFOP, DINAMIGE ³⁸ , Fac. Agronomía, PLAN AGROPECUARIO, MGAP, Mesa de desarrollo Rural, JICA, OPP, DINAGUA ³⁹ , ANEP ⁴⁰ , OSE ⁴¹ , Microfinanzas
		Acciones de conservación de suelos, manejo y conservación de pastos naturales	MGAP, RENARE ⁴² , DICOSE, OPYPA ⁴³ , DIGEGRA, DIEA ⁴⁴ , SNIG ⁴⁵ , IPA ⁴⁶ , Fac. Agronomía, OPP, Microfinanza del BROU ⁴⁷ , Fondos

³⁶ Dirección General de la Granja

³⁷ División Laboratorios Veterinarios

³⁸ Dirección Nacional de Minería y Geología

³⁹ Dirección Nacional de Aguas

⁴⁰ Administración Nacional de Educación Pública

⁴¹ Obras Sanitarias del Estado

⁴² Sistema de Información Geográfica de la Dirección de Recursos Naturales Renovables, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

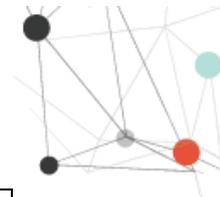
⁴³ Oficina de Programación y Política Agropecuaria

⁴⁴ Oficina de Estadísticas Agropecuarias

⁴⁵ Sistema Nacional de Información Ganadera

⁴⁶ Instituto de Profesores ARTIGAS

⁴⁷ Banco de la República Oriental del Uruguay



			bajo programas del MGAP, Laboratorios privados	
		Programa de uso eficiente de monte nativo	MGAP, Dirección de servicios agrícolas y/o Dirección Forestal, INIA, DINAMA, SNAP, UdelaR, Otros viveros municipales de departamentos vecinos, Viveros privados, Carboneros	
INVERSIÓN INFRAESTRUCTURA	E	Promover la inversión e infraestructura para el desarrollo	Parque industrial y logístico	MIEM, MTOP ⁴⁸ , UTE ⁴⁹ , ANTEL ⁵⁰ , OSE, MI, MD, MEF ⁵¹ , MRREE ⁵² , ANDE, ANP ⁵³ , ADUANA,
			Aeropuerto de Rivera binacional	BID, DINACIA ⁵⁴ , ADUANA, MRREE, MI, MD, MTOP
			Distrito maderero en Tranqueras vinculado a aserraderos	OPP, MIEM, Alcaldía de Tranqueras, Unidad de Ordenamiento Territorial (IDR), DINOT ⁵⁵ , Jurídica (IDR), ANDE, MTOP

⁴⁸ Ministerio de Transporte y Obras Públicas

⁴⁹ Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

⁵⁰ Administración Nacional de Telecomunicaciones

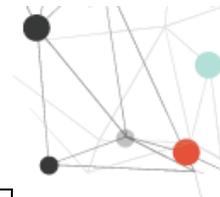
⁵¹ Ministerio de Economía y Finanzas

⁵² Ministerio de Relaciones Exteriores

⁵³ Administración Nacional de Puertos

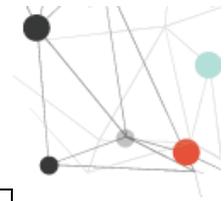
⁵⁴ Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica

⁵⁵ Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial



		Puerto seco en régimen de puerto libre y nueva zona franca	MTOP, MEF, ANP
PLANIFICACIÓN Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN	Contribuir al proceso de planificación estratégica del departamento a la mejora de sistemas de información territorial	Dirección estratégica y articulación territorial de la Intendencia	OPP, División Empresas y Desarrollo Rural (IDR)
		Sistema de información territorial	ADR, Instituciones que conformen del grupo interinstitucional
MIPYMES	Mejorar la competitividad de las MIPYMES del departamento	Piloto de fortalecimiento de las MIPYMES proveedoras de la Intendencia	OPP, Asociaciones Rurales de Rivera, División Deportes (IDR)
		Sistema de monitoreo de MYPES asociadas a cadenas de valor priorizadas	OPP, MIEM, CUR ⁵⁶
		Programa de desarrollo de proveedores	Agencia de Desarrollo de Tacuarembó, ADR, Empresas Forestales, ANDE, ADR, ADT, ACIR, ACIT
		Ampliación de la cobertura del sistema de microfinanzas	OPP, Microfinanzas BROU, BANDES, FUNDASOL, Alcaldías, Juntas Locales
		Programa de negocios inclusivos para ladrilleros, carboneros y modistas	Ministerio del Interior, MIDES, INEFOP, ANII, Empresas Forestales, Uruguay

⁵⁶ Centro Universitario de Rivera



			XXI, DINAMA, Cooperación Internacional
--	--	--	--

Extraído del Plan Estratégico 2015-2020 de la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente (Intendencia Departamental de Rivera)

Puede observarse correlación con las iniciativas y proyectos planteados en cada una de las estrategias, objetivos y dimensiones. El PE se ramifica en 6 dimensiones compuestas por empleo, desarrollo productivo local, medio ambiente, inversión e infraestructura, planificación y sistemas de información, y mipymes. Bajo su enfoque de desarrollo se enmarca en aspectos productivos, económicos, humano, sustentable y territorial.

La población objetivo son principalmente emprendimientos, empresas, estudiantes, población en situación de vulnerabilidad, mujeres, jóvenes y familias del medio rural. Entre los actores consultados, los proyectos que se destacan son el Espacio Co-work en UTEC, Trazando Rumbos, y las diferentes iniciativas en las cadenas de valor de ladrilleros, sandía y aserraderos.

Desde fuera de la Dirección, los actores destacan la participación activa y capacitación del equipo técnico frente a la elaboración del PE, así como el interés político por llevarlo a cabo el mismo para ordenar e impulsar ciertas líneas de acción.

Interacción con el entorno

Ante el concepto de desarrollo que trabaja la DDD, la articulación con otros actores del territorio es clave, entendiendo que el GD por sí mismo no puede alcanzar los objetivos de desarrollo, por lo que debe interactuar y crear acciones en conjunto con otros.

La fuerza de las redes es el motor para el trabajo en el territorio, con la meta de fomentar la potenciación entre empresas por la vía de la colaboración. La interinstitucionalidad es un principio de base que principalmente tiene resultados tangibles hacia fuera, siendo un desafío la sinergia interna al GD. La misma depende de afinidades individuales, a lo cual no trascienden a una relación intraorganizacional que perdure en el tiempo.

Comentan desde la DDD, que los ámbitos de articulación no son espacios donde cada uno comunica lo que está haciendo, sino que se planifica en conjunto. En general, los actores externos reconocen la actitud proactiva de la Dirección y el GD para alcanzar resultados concretos; ello refiere a su involucramiento en las inquietudes presentadas en espacios comunes con otros, territorializando las políticas nacionales con el objetivo de interactuar los recursos con las necesidades del territorio, y su papel de liderazgo en proyectos que se han



fortalecido con la apuesta de tecnificar al equipo de la DDD. Desde fuera, la percepción apunta a un papel clave de la Intendencia en los proyectos que plasman resultados, alto nivel de intercambio con otros actores, pero la debilidad de no lograr consenso dentro de la estructura interna.

Los espacios de articulación con referentes de Ministerios se han fortalecido ante los esfuerzos de éstos por descentralizar la gestión pública de sus organismos. La situación ha cambiado de una extrema centralización, con referentes que no contaban con autonomía o espacio en las tomas de decisiones, a generar ámbitos de construcción bajo intercambios efectivos. De todos modos, el centralismo en la gestión está presente y la sectorialidad impera muy fuerte en el gobierno nacional; la DDD trabaja para generar apertura y para que los representantes del territorio sean del territorio, lo cual se dificulta cuando los Ministerios no tienen una estrategia clara para cada contexto. Las políticas nacionales que llegan al territorio a través de la Dirección son las que provienen de ANDE y OPP, exigiendo mayores niveles de sinergia con estos organismos.

El importante papel de la DDD se justifica por ser parte del GD, que tiene una movilidad significativa, sumado a los altos niveles de incidencia en la política departamental, lo cual les permite participar en espacios claves de decisión (sea a través de sus referentes como del propio Intendente).

Los principales ejes de trabajo son el empleo (a través del desarrollo de emprendedurismo), la mejora en las condiciones laborales e inclusión, y el fortalecimiento del desarrollo productivo, con el foco rural y fortaleciendo a pequeños productores. El reto es generar articulación entre las pymes y las grandes empresas para que cooperen sin la intervención de la DDD ni el GD. Para superar este desafío, existe la dificultad del sector privado por consolidar la representatividad de sus cámaras empresariales.

Hay diversos espacios de intercambio, los formales son: Consejo Agropecuario, Mesa de desarrollo rural, Comisión departamental de seguridad rural, MIPS, CAES, Agencia de Desarrollo, Consejo Consultivo, Comisión de Bromatología, Sistema Nacional de respuesta al cambio climático, Comisión de la gestión de residuos, Oferta educativa terciaria, RODDE, etc. Por otro lado, están los espacios informales de intercambio que pueda generarse a partir de cada iniciativa o proyecto. El papel que suele cumplir la DDD es el de brindar contenido a los espacios de diálogo para que se logren alcanzar los objetivos.

La estrategia de la DDD es generar vínculos de confianza, por ejemplo, el PE surge de las interacciones y demandas/necesidades identificadas con la comunidad. Las principales



herramientas son el diálogo y apertura para generarlo, recurriendo a la articulación para lograr una política de largo plazo.

Entre los actores claves de los procesos de desarrollo de Rivera, identificados por los referentes de la DDD, se encuentran el gobierno nacional, la academia y los actores privados, sustancialmente por el reconocimiento que hay desde la centralidad. Entre los tres más importantes están OPP, ANDE y UTEC.

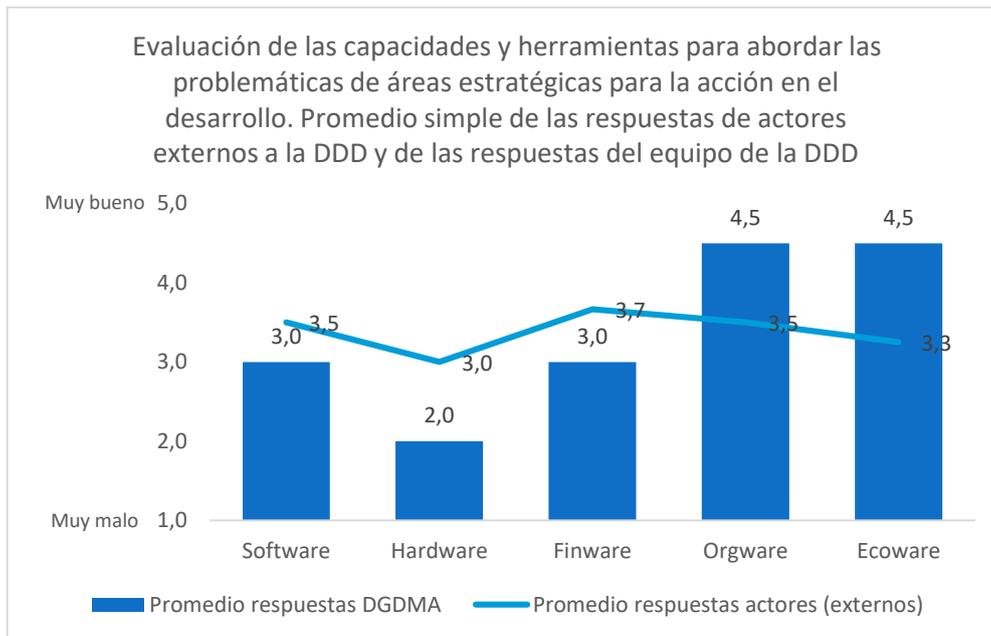
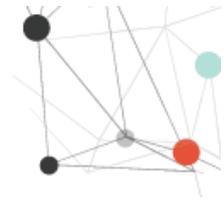
Algunos de sus proyectos destacados por su interinstitucionalidad son:

- Proyecto de aserraderos (por ser uno de los que tendrá más trascendencia): son catalizadores tanto ANDE (a través de Uruguay Transforma) como OPP, pero se destaca por tener altos niveles de interinstitucionalidad generando que el espacio de trabajo conjunto sea el motor para consolidar la redes sociales.
- Polo de desarrollo Agropecuario.
- Comisión de diálogo por el empleo: por ser un espacio tripartito, se destaca la participación de la Agencia de Desarrollo.
- Espacio coworking Rivera: cogestionado con UTEC y UTU, es clave en la promoción de la cultura emprendedora.

Capacidad de acción sobre el desarrollo

Para definir las capacidades y herramientas para la acción sobre áreas estratégicas (Software, Hardware, Finware, Orgware y Ecoware), se pidió a todos los entrevistados que definieran entre 1 (muy malo) y 5 (muy bueno) las mismas, resultando la siguiente relación entre el promedio de las respuestas de actores externos y lo señalado por la DDD:

Cuadro 5: Evaluación de las capacidades y herramientas para abordar las problemáticas de áreas estratégicas para la acción en el desarrollo (Rivera)



Elaboración propia

En rasgos generales, puede observarse algunas coincidencias entre las respuestas de la DDD y los actores externos consultados. Herramientas y capacidades en logística e infraestructura son con las que menos cuenta la Dirección, abriendo el debate en las percepciones sobre otras áreas donde no hay tanto consenso. En cuanto a las capacidades para actuar sobre las redes y el capital social, y el manejo sustentable de los recursos, no hay un acuerdo establecido: la percepción de la Dirección tiene valores superiores a la percepción de los actores externos. También, desde el exterior hay mayor percepción sobre las capacidades de las primeras tres acciones.

La Dirección encuentra sus mayores capacidades y herramientas en la generación de capital social y articulación entre los actores, así como líneas de trabajo bajo el desarrollo sustentable. Las acciones sobre “Hardware” se identifican con recursos limitados, contando con esfuerzos para generar mayor incidencia en otras áreas con mayores recursos. El “Finware” es importante para la DDD, aunque no hay tantas incidencias directas, en cambio, se dan vínculos de confianza para fortalecer esta área con OPP, BROU, MIEM Y MGAP.

Los mayores esfuerzos estarían destinados a la generación de capital social, para lograr una estrategia en conjunto (la meta no sería ser el centro de las acciones, sino participar en un rol protagónico para la cohesión). Las primeras cuatro acciones concentran, entonces, los mayores esfuerzos siendo ejemplos el Diálogo por el empleo y Trazando Rumbos. Sobre “Orgware” y “Ecoware” se trabaja en paralelo con otros actores, aunque sí se diera una mayor interacción con el Área de Medio Ambiente podría generarse un trabajo con mayor armonía. Tal y como



sucede al interior del GD, aunque en menor medida, se notan dificultades en la articulación interna a la Dirección.

Para los actores externos, es en la capacidad de brindar herramientas no tradicionales de financiamiento donde la DDD tiene mayores oportunidades.



Resultados generales

A nivel general, cada DDD permitió visualizar su propia identidad ante diferentes prioridades y contextos que abarca el rol del GD para el desarrollo local.

Acción para el desarrollo

En lo que refiere al entendimiento del desarrollo, Tacuarembó cuenta con técnicos en el equipo que guían las acciones bajo la concepción del desarrollo local, aunque persiste un sesgo hacia lo productivo por ser a microemprendedores a quienes atienden la mayoría de sus programas. En el caso de Rivera, entienden al desarrollo humano como pilar para su accionar, lo cual surge del trabajo reciente en el PE. Observando la interacción con el entorno y las acciones para el desarrollo territorial, el peso productivo está instalado en ambas Direcciones, enfocadas principalmente en el emprendedurismo, las cadenas de valor y la colaboración entre actores privados.

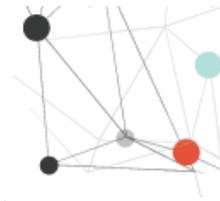
Las dos DDD estudiadas no se diferencian en la concepción de territorio (que en ambos casos se entiende como un espacio que no está necesariamente restringido a los límites jurídicos-administrativos) y comparten algunas limitaciones, como la necesidad de mejorar aspectos en su capacidad de acción en la dimensión ambiental.

Sus disparidades pueden encontrarse en su génesis y en la organización, planificación y ejecución del trabajo. Por ejemplo, Tacuarembó cuenta con una de las primeras Agencias de Desarrollo local, la cual está basada en la interacción de actores locales (principalmente referentes de instituciones) para resolución conjunta de problemáticas claves del territorio. Este no es el caso de Rivera, que por su propia trayectoria trae consigo desafíos para la consolidación del capital social y las redes en las soluciones que puedan surgir “desde abajo”.

Basado en ello, se puede suponer que el buen desempeño⁵⁷ de Tacuarembó no implica una planificación meticulosa, sino que se basa en la densidad de sus redes sociales y el intercambio continuo con los usuarios de sus programas, potenciado de esta manera la autonomía local.

Por otro lado, la planificación parece ser fundamental en la DDD de Rivera por hacer frente a mayor cantidad de áreas en comparación a Tacuarembó. Rivera, ha hecho especial énfasis en fortalecer el emprendedurismo, las condiciones laborales, temas de inclusión y desarrollo

⁵⁷ Se califica un buen desempeño por tener un puntaje promedio de 3,4 sobre 5 en las respuestas a sus capacidades



productivo, siendo el PE utilizado para reordenar las líneas de trabajo con el surgimiento de la DGDMA.

Interacción con el entorno

El enfoque de cada DDD está en fortalecer el capital social, la cooperación entre las empresas y organizaciones locales (“Orgware”), para ello tienen espacios formales e informales para la articulación. En ambas DDD se destacan las Mesas de desarrollo, RODDE y Agencia de Desarrollo local como ámbitos formales. En lo que refiere a lo informal, se dan de múltiples formas, teniendo Tacuarembó la ventaja de tener un espacio de gobernanza con los usuarios a través del Fondo Rotatorio, y Rivera generando intercambios “mano a mano” a través de los esfuerzos dedicados en las cadenas de valor y comisiones de diálogos, en mayor medida.

Los espacios interinstitucionales, tienen en ambos departamentos el desafío ante el centralismo y sectorialidad de Ministerios y políticas nacionales. La red social resulta ser más densa en Tacuarembó, pudiéndose conjeturar que precisa menor intervención pública comparado a Rivera, donde uno de sus mayores desafíos es la debilidad en los vínculos entre los actores privados, fundamentalmente la cooperación entre empresarios. En lo que refiere a la sinergia interna en el GD, Rivera también cuenta con mayores dificultades para generar articulación con otras Direcciones o Departamentos.

En cuanto a los actores claves del territorio, identificados desde las DDD, se destacan en ambos casos instituciones nacionales como ANDE y OPP, así como referentes de cooperación internacional como PNUD. El mayor desafío es lograr una verdadera descentralización en aquellos referentes de Ministerios que apuntan a localizar las políticas nacionales.

En segundo lugar, los facilitadores destacados son los actores privados y las propuestas que surjan en conjunto con los referentes académicos. Particularmente, ambos departamentos cuentan con Centros Universitarios y diferentes propuestas que conjugan la actividad productiva y la formación. Por un lado, Rivera colabora en el *coworking* con UTEC –nuevo actor educativo-. Y por otro, Tacuarembó, con la instalación del Centro Universitario en el campus donde están instalados INIA y MGAP, teniendo un espacio físico compartido que potencia aún más la articulación interinstitucional.

Capacidades para diseñar e intervenir en clave de desarrollo local

Las capacidades administrativas difieren entre cada DDD: Tacuarembó cuenta con el 2% del total de los funcionarios del GD, enfocado principalmente en la prestación de financiamiento y asesoramiento a emprendimientos rurales y microemprendimientos, y una pequeña parte de



operarios en Predio Rural; Rivera por su lado, tiene el 5% del GD con más de 10 proyectos, siendo que varios cuentan con sus propios equipos de gestión. En dimensiones generales, la DDD de Rivera cuenta con mayor cantidad de recursos humanos y recursos físicos y financieros. La particularidad de Tacuarembó es que cuentan con una oficina en Paso de los Toros con el fin de descentralizar. En ambos departamentos se encuentra la disponibilidad de equipos técnicos preparados y multidisciplinarios.

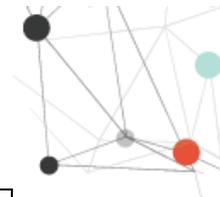
Las fuentes de financiamiento son similares, ya que provienen de FDI, PNUD y a través de convenios o acuerdos con otras instituciones. El área de Medio Ambiente cuenta con menores capacidades para actuar en la gestión del desarrollo, tanto en Rivera como en Tacuarembó. El trabajo de esta área se concentra en regulación, normativas, gestión de residuos y sensibilización. En cada lugar surgen experiencias vinculado a ello, a modo de ejemplo, Rivera está trabajando con barrios de la ciudad para la clasificación de residuos, y Tacuarembó está apoyando emprendimientos rurales enfocados a la reutilización de desechos en el interior del departamento.

La capacidad política en la decisión de temas claves para cada departamento difiere por tiempos políticos, así como por prioridades a atender por cada GD. La DDD de Tacuarembó presenta más debilidades en este sentido por tener menor poder en la toma de decisiones políticas departamentales. La DDD de Rivera tiene mayor incidencia y participación en los espacios de decisión del Intendente.

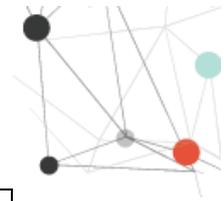
A continuación, se presenta un cuadro resumen de los resultados generales obtenidos para cada Departamento:

Cuadro 6: Resultados generales

		TACUAREMBÓ	RIVERA
Gestión del desarrollo	Entendimiento del desarrollo	Desarrollo local y productivo	Desarrollo humano
		Territorio regional	
	Acción para el desarrollo	Planificación debilitada por las urgencias del día a día	Planificación fortalecida por reestructura en la gestión
		Línea de trabajo principal: apoyo y asesoramiento a microemprendedores	Líneas de trabajo: emprendedurismo, condiciones laborales y



			desarrollo productivo
		Punto de partida: Trayectoria y vínculos de confianza con las redes locales	Punto de partida: respaldo político y transformación (profesionalización) de la gestión pública del GD
Interacción con el entorno	Posicionamiento ante el fenómeno de lo sistémico y lo complejo	Esfuerzos enfocados en el ORGWARE	
		Articulación interinstitucional hacia dentro y fuera del GD	Articulación interinstitucional con mayores resultados hacia fuera que dentro del GD
		Espacios de intercambios: formales (RODDE, Mesas de Desarrollo, Agencia de Desarrollo, etc.) e informales (Cadenas de valor –Rivera-, Asamblea del Fondo Rotatorio –Tacuarembó-, etc.)	
	Percepción sobre la existencia de facilitadores del desarrollo	Altos niveles de sinergia y trabajo en conjunto	
		Actores claves: ANDE, OPP, PNUD, actores privados y academia	
		Desafío: participar sin liderar	Desafío: centralidad y sectorialidad en instituciones nacionales
Capacidades para diseñar e intervenir en clave de desarrollo local	Capacidades administrativas	2% de los funcionarios del GD	5% de los funcionarios del GD
		Divisiones: Predio rural, Oficina de créditos, Fondo Garantía, Medio Ambiente y Oficina en Paso de los Toros	Divisiones (Unidad de desarrollo): Empresas, Estrategias y Articulaciones Regionales, Desarrollo Rural, CEPE, Departamento Ferias Vecinales
	Capacidades políticas	Capacidad de acción fundamentalmente	Capacidad de acción



		en SOFTWARE y FINWARE	fundamentalmente en ORGWARE
		Menor voluntad política	Mayor capacidad en espacios claves
		Liderazgo técnico	Liderazgo político y técnico

Elaboración propia





CAPÍTULO 5

Conclusiones

Gestión del desarrollo

Los orígenes de cada DDD y sus capacidades institucionales parecen diferir por diversos motivos, entre los cuáles esta investigación destaca alguno de ellos.

Si bien los Planes Estratégicos (PE) de cada departamento no fueron evaluados al momento del estudio, se encuentran algunas conclusiones preliminares de su uso: Tacuarembó no logró coincidir con los procesos políticos ni puso en marcha al pie de la letra la planificación planeada; y en cambio, Rivera, hace coincidir su PE con el interés político resultando niveles de incidencia mayor en la gestión, lo cual permite generar una estrategia de desarrollo clara y la tecnificación del equipo a través del proceso.

Cada Dirección manifestó tener debilidades en la gestión del medio ambiente, ya que todavía no han alcanzado sus niveles óptimos de acción. Es un desafío a enfrentar por Tacuarembó y Rivera con el fin de apuntar a un desarrollo sostenible y manejo adecuado de los recursos naturales, para no limitarse en campañas de sensibilización o acciones puntuales, sino que desarrollar una estrategia que permita combatir los desastres del cambio climático, mayor reutilización de los residuos, control sobre los cursos de agua y los desechos que se dispongan en los mismos, regularización en actividades extractivas, uso de agroquímicos, etc.

Los programas fueron los que determinaron las mayores diferencias de gestión interna. Aunque hay diferentes propuestas y equipos de trabajos, en su mayoría son técnicos que se dividen las tareas entorno a beneficios para mipymes (en sectores como agro, servicios, comercios, etc.). Las Direcciones presentaron lineamientos fuertes hacia el desarrollo rural, con especial énfasis en el apoyo a micro y pequeñas empresas en el interior del departamento, acercamiento de la ciudad al campo, entre otras iniciativas, bajo el liderazgo de ingenieros agrónomos, economistas, sociólogos, etc.

El asesoramiento técnico es una de las fortalezas que presentan las DDD, manifestándose dos modalidades: Tacuarembó que cuenta con un sistema “a demanda”, en el cual crea soluciones y atiende a varios rubros; y Rivera que organiza su intervención en cadenas de valor claves para el territorio, concentrando mayoritariamente los esfuerzos en las mismas.

Interacción con el entorno



En la DDD de Tacuarembó, se identifica una cultura colaborativa propia de las relaciones sociales generadas entre las diversas instituciones a través del tiempo. Se destacan acuerdos para la solución conjunta, que presentan en cada caso, diferentes roles en el papel de facilitador (pudiendo o no estar en la órbita pública). Son protagonistas las relaciones multinivel, intersectorial, interinstitucional e interorganizacionalmente. Siendo una dependencia del GD, comparte como otras, el papel de armonizador entre las políticas nacionales (que suelen dificultarse en la adaptación a los asuntos locales) y las necesidades del territorio.

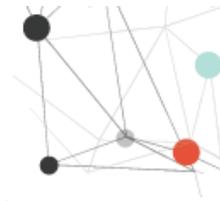
En la DDD de Rivera también es notoria la articulación con otras instituciones, siendo mayor hacia afuera del GD. Los facilitadores del desarrollo más destacados son organismos públicos nacionales y el propio GD (como el conjunto de dependencias), siendo que el empoderamiento desde abajo de las políticas públicas y la posibilidad de sinergia entre actores privados y la sociedad civil, se dificulta sin la intervención del GD.

De esta manera, en Rivera el denominador común pasa a ser la Intendencia en los proyectos más importantes, que gran parte de las veces se generan en modalidad interinstitucional, derramando externalidades a diferentes sectores del territorio. Se destaca el liderazgo y apoyo político de la DDD en los espacios de decisión, lo cual permitió generar estrategia clara que se refleja en su Plan Estratégico (PE).

Si bien es una tarea compleja adoptar una mirada integral a las fortalezas y debilidades en las capacidades de cada DDD, se identifican algunas características similares: las dificultades de trabajar en el territorio con procesos de descentralización que no han logrado territorializar las políticas nacionales; espacios informales de interacción para empoderar a los actores del territorio y espacios formales para la cooperación interinstitucional; un enfoque integral de los problemas con recursos específicos en el desarrollo productivo como prioridad; la dificultad de generar cohesión entre el desarrollo productivo y la sustentabilidad como estrategia; altos niveles de intercambio con organismos como OPP, PNUD y ANDE para su capacitación, generación de nuevas herramientas, financiación de proyectos, entre otros.

Capacidades para diseñar e intervenir en clave de desarrollo local

La historia de cada DDD, permite dar cuenta *a priori* de algunos componentes diferenciales entre una y otra. Por un lado, la DDD de Tacuarembó tuvo un proceso de creación a lo largo del tiempo de la mano de técnicos que forjaron con otros actores su accionar en el territorio. Ello se visualiza en la sinergia con su entorno, que no siempre se acompaña con el interés político ni las preocupaciones de resolución inmediata que presenta el GD. Esta trayectoria lleva a que hoy tenga al frente algunos referentes de la academia local enfocados a la enseñanza en desarrollo,



así como atención a los microemprendedores, que difícilmente son atendidos por políticas nacionales existentes al estar en la base de las comunidades⁵⁸. Por otro lado, Rivera tuvo un proceso alineado al interés político, con una transformación reciente hacia líneas claras de acción guiadas por una estrategia de desarrollo económico local. Ello significó entender qué es el desarrollo, para qué sirve y cómo trabajarlo. Sí bien tenían experiencia articulando con otras instituciones, su desafío es promover aquello que Tacuarembó naturalmente generó: una red conformada por diversos actores basada en la confianza, lo cual permite desarrollar capacidad de acción desde la sociedad.

La figura de Director es clave, aunque su papel se limita al no contar con la diversidad o la sinergia suficiente dentro de los GD para atender todos los frentes que requiere el desarrollo local.

Entonces, las DDD se enfocan en la promoción del desarrollo productivo y el fortalecimiento de sus actores claves (mipymes), pero no alcanzan a accionar multisectorialmente ni superar –en los mejores casos- un paradigma de desarrollo económico local que se refleja en sus acciones limitadas.

Sobre las hipótesis de la investigación

Se recuerdan cuáles eran las hipótesis de partida, las cuáles se verifican en el estudio, como se señala más adelante:

- La capacidad de liderazgo de las DDD de la agenda de desarrollo dentro del GD tiene limitaciones vinculadas a debilidades en capacidades de planificar y falta de articulación intersectorial.
- El desempeño de las DDD en cuanto a resultados en diseño, planificación e implementación de programas y proyectos depende críticamente del apoyo político dentro del GD.
- La participación de la DDD en ámbitos de diálogo y coordinación de actores en el territorio ayuda a que la DDD tenga mayor capacidad de incidencia en la planificación y gestión del desarrollo en el Departamento.

⁵⁸ Los microemprendedores que atienden suelen estar en la base de las comunidades, siendo aquellos emprendedores en sectores poco dinámicos, que se caracterizan por estar en una etapa temprana o previa de desarrollo empresarial, es decir, tienen un nivel bajo de inversión, con escasos recursos humanos, estructuras pequeñas que no suelen tener un modelo de negocios y atienden mercados locales o barriales.



Respecto a la primera y segunda hipótesis, en términos generales, la gestión del desarrollo de las DDD refleja un sesgo hacia lo económico y productivo, dificultado la adopción de una mirada integral que facilite la capacidad de planificar y el trabajo intersectorial en el GD.

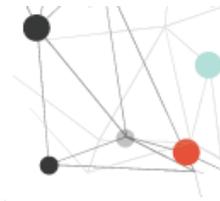
Por otro lado, los límites en el liderazgo de las agendas departamentales dependen de la cantidad de áreas que abarque su planificación y la disponibilidad de recursos para dedicar a la coordinación con otros sectores. Al respecto, aquellas Direcciones con mayor peso en las decisiones políticas tendrían mayor posibilidad de conseguir recursos, que aquellas que tienen un papel secundario en la toma de decisiones.

Si bien la escasez de recursos y la variedad de ámbitos de actuación a cubrir son limitantes comunes a las dos DDD estudiadas (y posiblemente a todas las DDD), los resultados no reflejaron diferencias entre DDD por causa de la capacidad técnica de sus Directores y equipos técnicos, sino por su peso en las decisiones políticas de la gestión general del GD.

En ambos casos las DDD cuentan con recursos humanos diversos que tienen experiencia en el sector privado, academia y cargos públicos de trayectoria, por lo cual tienen adquiridos métodos que acercan la gestión pública a la evaluación por resultados y a generar esfuerzos por alcanzar mayores espacios de gobernanza con la comunidad. La organización más diversificada es la que presenta la DDD de Rivera, que abarca más áreas que la DDD de Tacuarembó. Ambas Direcciones cuentan con diferentes redes con las que se complementan y fortalecen para generar el capital social que cumple de base al resto de las iniciativas.

De lo anterior se desprende que las limitaciones a la capacidad de planificar, implementar acciones y articular con otros actores, y las diferencias encontradas entre una y otra DDD, no se explicaría por deficiencias del punto de vista de las capacidades técnicas ni de las estructuras organizativas. En efecto, dadas similares condiciones de capacidades técnicas y organizativas, la capacidad de acción e incidencia de las DDD estudiadas parece depender fuertemente de la capacidad de liderazgo político para la obtención de recursos, protagonismo en los espacios de decisión y posibilidad para articular con otros sectores.

Sobre la última hipótesis, referida al trabajo de las DDD en los espacios de articulación e intercambio, se esperaba que una participación proactiva en los mismos generara mayor integralidad y multidimensionalidad en el enfoque de la acción y planificación. Al respecto, se verifica que cuanto más articula la DDD en estos ámbitos, su incidencia en el departamento mejora, y adopta una mirada integral con mayores capacidades que se reflejan en la participación de diversas dimensiones del desarrollo.



De la comprobación de las hipótesis 1 y 2 se identificaba que el desempeño de la DDD en la planificación estratégica y su incidencia en las acciones para el desarrollo departamental dependía del liderazgo y peso político del Director en la estructura del Gobierno Departamental. Sin embargo, también influyen en forma positiva sobre ese desempeño la participación proactiva en los ámbitos de articulación y coordinación con actores relevantes para el desarrollo local. En particular, esto favorece la mirada integral en su gestión y sobre las prioridades que atiende la agenda política departamental.

Por ejemplo, la DDD en Tacuarembó no cuenta con el peso que tiene la de Rivera en las decisiones políticas, pero se apoya en aquellos ámbitos que comparte con otras instituciones para obtener recursos y soluciones que le permita actuar sobre mayores sectores. Es decir, la DDD de Tacuarembó forma parte de diversos espacios de diálogo y coordinación de actores en el territorio, lo que, si bien no le asegura mayor capacidad de incidencia directa en la agenda departamental que impulsa el GD, sin duda aumenta su incidencia en el territorio a través de vías alternativas.

El problema para lograr intersectorialidad dentro del GD se basa principalmente en su cultura del trabajo, y las DDD tienen una serie de debilidades que les impide hacerle frente a esa situación. El enfoque de la DDD con un sesgo económico, las limitaciones del liderazgo político y los recursos disponibles son algunos de estos factores internos que dificultan la articulación de las Direcciones otros sectores. Los esfuerzos actuales por adoptar mayores niveles de gobernanza e interinstitucionalidad (hacia fuera) no son suficientes para tomar el liderazgo en la gestión del desarrollo subnacional. A ello se suma la cultura de trabajo que comparten diferentes sectores del GD. Generalmente es difícil que se adopte una mirada integral a los problemas y cada área trabaja por su cuenta sin mayores colaboraciones más que las operativas. La articulación de recursos e iniciativas se entorpece ante una estructura rígida y tradicional. Lo anterior señala que queda camino por recorrer para alcanzar características de la nueva gestión pública que permitan adoptar un enfoque sistémico del territorio (tema desarrollado en el Capítulo 2).



Reflexiones finales

Las herramientas y capacidades de las DDD no les permiten cobrar el rol protagónico que podrían tener dentro de los GD. Una de las grandes dificultades es la articulación interna departamental, donde las DDD tienen la oportunidad de apropiarse de la articulación en la gestión subnacional del desarrollo con dos fines: i) generar una estructura que sea más eficiente y efectiva ante la utilización de sus recursos y capacidades limitados; ii) impulsar diferentes líneas de acción bajo una planificación estratégica única que comprenda diferentes áreas del GD (bajo un enfoque sistémico).

Este nivel de articulación y coordinación también podría ser trasladado a enlaces con otras Intendencias, con el nivel nacional y municipal, para alcanzar la cooperación de las diversas instituciones públicas que actúan en el territorio. Sí se alcanzara tal nivel de articulación, el impacto esperado podría ser una importante contribución a la disminución de las disparidades territoriales, de las brechas de implementación de las políticas públicas, de los múltiples esfuerzos para alcanzar un mismo fin, y aún más importante, generar intercambio y conexión entre la gestión de los tres niveles de gobierno. A su vez, tienen el potencial para alcanzar más espacios de gobernanza y cogestión con la sociedad civil en mayor cantidad de sectores, tal y como lo hacen con emprendedores y empresas.

También tienen la oportunidad de alcanzar mayor cooperación con otras Intendencias, ya que cuentan con la ventaja de compartir un espacio como la RODDE. En paralelo, es necesario optimizar el uso interno de la planificación, para generar cohesión y conexión entre las acciones del GD, para fortalecer y aumentar las áreas en las que puedan articular los diferentes GD. Es decir, si la DDD no tiene una planificación clara que pueda expandir al resto del GD, para liderar los procesos y comprender un sistema que articule la gestión subnacional, difícilmente pueda alcanzar acuerdos y trabajo en red sostenible en el tiempo con otras estructuras departamentales.

A su vez, el proceso de descentralización pública ha tomado mayor protagonismo en el territorio, lo que generó una reciente transformación en el rol que cumplen las DDD. Han pasado por un proceso de adaptación ante la inclusión de nuevos actores y figuras que conviven, con lo que, hasta su momento era tarea única del GD. Los Ministerios e Instituciones nacionales son quienes tienen mayores desafíos para lograr el empoderamiento de sus referentes y alcanzar poder de decisión e interacción suficiente con el sistema local. La transformación se podría visualizar en dos resultados concretos. Primero, que el referente local tenga poder de decisión y su



voz se tenga en cuenta en los espacios claves del territorio. Lo que requiere un proceso diferente de descentralización en los organismos nacionales para que los referentes tengan capacidad de decisión y no dependan en todo de la consulta con Montevideo. En segundo lugar, que no solo el GD cumpla de caja de resonancia de las necesidades locales, sino que también los referentes nacionales tengan mayor participación en el intercambio con la ciudadanía.

Actualmente, los síntomas de desconcentración⁵⁹ pueden observarse ante situaciones donde el GD continúa trasladando su gestión hacia la capital del país con el fin de negociar mejores condiciones para su departamento. Así como también, cuando las demandas y necesidades locales no encuentran un espacio de recepción por la gestión pública en el ámbito local, y se debe recurrir a las instancias centrales.

En varias ocasiones, las DDD intentan aliviar (desde el intercambio y el empoderamiento de la sociedad) los déficits de cobertura de las políticas productivas nacionales que apoyan a emprendedores y empresarios. Son aquellos microemprendimientos o actividades del territorio que no alcanzan estas políticas los que buscan soluciones en oficinas de las DDD. Ante la posibilidad de articular con los organismos que proveen las herramientas nacionales, las DDD tienen por delante el desafío de lograr incorporar ambos sectores (los identificados por las políticas nacionales y los sectores que no alcanzan a ser atendidos) a un único sistema productivo local que funcione aglomerado y coordinado.

Otro de los grandes desafíos a trabajar por los equipos de las DDD, es canalizar los espacios de diálogo y cooperación que empoderen a los actores claves, sin tomar el protagonismo del ámbito, es decir, cumpliendo el papel de facilitadores del desarrollo.

De esta manera, el papel de las DDD se construye en la articulación con otros, dependiendo de la autonomía alcanzada por la política productiva nacional y los avances del proceso de descentralización política, para alcanzar mayores sectores del sistema local. Interactúan con el entorno empoderando aquellos actores que lideran cada área, en un rol armonizador y canalizador del diálogo que potencia sectores claves de la estructura productiva local.

Para trabajar en el abordaje de todos estos desafíos se visualiza estratégicamente la participación en la RODDE para alcanzar metas regionales, siendo un espacio para la co-creación de programas y acciones conjuntas que pueden tener los GD a través de sus DDD.

⁵⁹ Desconcentración política: donde la ejecución pasa al ámbito local pero la responsabilidad continúa en el órgano central (Oszlak y Serafinoff, 2011)



Bibliografía

Aboal, D., Lanzilotta B., Pereyra M. y Queraltó M. (2018) *Análisis de las inquietudes territoriales a partir de indicadores sintéticos*. Serie Descentralización y desarrollo territorial, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.

Albuquerque F. (2004) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, Revista de la CEPAL, No. 82, Abril 2004, pp. 157 – 171.

Albuquerque, F. (2015) *El enfoque del desarrollo económico territorial, Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial*, en Los aprendizajes desde ConectaDEL, Francisco Albuquerque [et.al.], compilado por Pablo Santiago Costamagna y Sergio Pérez Rozzi. Primera Edición, ConectaDEL, 2015, Capítulo 1 pp. 11-44.

Arocena J. (2001) *Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. En Cuadernos del CLAEH, Nº 41, 45/46, 51, 55, 62, 67, 78/79. Disponible online: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Propuesta%20metodol%C3%B3gica%20DL-Arocena.pdf [último acceso 21/02/2018]

Congreso de Intendentes de Uruguay (2016) *Boletín Congreso de Intendentes*, Año 6 Boletín Nro 63, junio de 2016. Editor: Alberto Javier Mazza - Unidad de Comunicaciones. Disponible online: http://www.ci.gub.uy/files/Boletn_Congreso_de_Intendentes_junio_2016.pdf [ultimo acceso: 18/02/2018]

Corporación Nacional para el Desarrollo (2007) *Memoria y Blance*, 22º ejercicio social, pp. 63. Disponible online: file:///C:/Users/admin/Downloads/memoria2007_1.pdf (acceso 28/04/2017)

Costamagna P. (2015) *Política y formación en el desarrollo territorial: Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*, Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto. Disponible online: <http://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/politica-formacion-desarrollo-territorial.pdf> (acceso 20/05/2017)

Costamagna P. y Larrea M. (2017) *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad, Fundación Deusto.



Cravacuore D., Ilari S. y Villar A. (s/a) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Editado por Universidad Nacional de Quilmes. Disponible online: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf> [ultimo acceso: 18/02/2018]

Horta R., Camacho M. y Silveira L. (2017) *Indicadores de Competitividad Departamental en Uruguay*. Pharos, Academia Nacional de Economía, Universidad Católica del Uruguay. Disponible online:

http://www.acadeco.com.uy/pharos/Indicadores_de_Competitividad_Departamental.pdf

[último acceso: 14/01/2019]

Hughes, Owen E. (1996) *La nueva gestión pública*, en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España.

Marsiglia J. (2009) *¿Cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el desarrollo local* (Tesis de maestría) Universidad de San Martín – Argentina y Universidad Autónoma de Madrid – España.

Marsiglia J. y Pintos G. (1997) *La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención*. En Cuadernos del CLAEH, Nº 78-79, pp. 93 a 110.

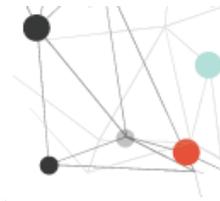
Michalun, M. (2018) *Diagnóstico de desarrollo territorial en Uruguay*. Colección Estudios nº 24, Serie Análisis, Área Descentralización, en Programa para la cohesión social en América Latina.

Narbondo, P. y Ramos, C. (2001) *La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción*. CLAD, Caracas

NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO TERRITORIAL (2013), *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de «territorio» y «desarrollo territorial» en clave interdisciplinaria*, Documento de Trabajo n.o 1, en línea en <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/>

Oszlak O. (2014) *POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAPACIDADES ESTATALES*. Forjando, año 3, número 5, Enero de 2014. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires.

Oszlak O. y Serafinoff V. (2011) *Descentralización de políticas sectoriales de competencia nacional hacia el segundo nivel de gobierno*, Documento de trabajo Nº 19, Programa Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra, Área de Políticas Territoriales, Junio.



Oszlak O. y Serafinoff V. (s.f.) *Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo*. En Aportes y Reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización, Programa Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra OPP-UE, pp. 12-31. .

Pierre, J. (2000) *Understanding Governance* en Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance* Oxford University Press

Repetto F. (2003) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social para América Latina*. Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 28-31 Oct.

Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration* en Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance* Oxford University Press

Rodríguez Miranda A. (2014) *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*, El Futuro en Foco: Cuadernos para el Desarrollo Humano

Rodríguez Miranda A., y Vial, C. (2018) *Índice de Desarrollo Regional Chile-Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay e Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile. Disponible online: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/indice-de-desarrollo-regional-chile-uruguay-una-propuesta-para-medir-el-desarrollo-regional-en-america-latina/publicacion/650/es/> [último acceso: 14/01/2019]

Rodríguez Miranda A., Galaso P., Goinheix S. y Martínez C. (2017) *Especializaciones productivas y desarrollo económico*, DT 07/2017, Instituto de Economía, Series de Documentos de Trabajo.

Vázquez Barquero A. (2009) *Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis*, Universitas Forum, Vol. 1, No. 2, Mayo 2009.

Vázquez Barquero, A. (1993) *Política Económica Local*. Ediciones Pirámide, Madrid.

Vázquez-Barquero A. (2007) *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*, Investigaciones regionales, 11.

Yin, R. (2004) *Case study methods*, Cosmos Corporation. En of *Complementary Methods for Research in Education*, American Educational Research Association, 3era edición.

Uruguay Integra (2018) *Indicadores Departamentales de Actividad Económica*. Nota metodológica, El futuro en desarrollo, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.



COMPLEMENTARIA:

Plan Estratégico de la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente, Intendencia de Rivera

Plan Estratégico de la Dirección General de Proyectos de Desarrollo y Medio Ambiente

Lacuague, M. (2011) Caracterización de las diferentes estrategias de desarrollo del gobierno departamental de Tacuarembó, en base a sus antecedentes. Tesis para Diploma en Desarrollo Rural Sustentable, Facultad de Agronomía, UdelaR.



Anexo

Anexo A: Entrevistas

Entrevistas realizadas al equipo de Dirección General de Programas de Desarrollo y Medio Ambiente (PRODEMA) de la Intendencia de Tacuarembó: Julio Cardozo (Director) y Laura Lacuague (Coordinadora de Medio Ambiente en PRODEMA).

Entrevistas realizadas a actores externos a PRODEMA: Marina Bengoechea (Coordinadora del Centro de Competitividad Empresarial), Federico Allende (Presidente de la Asociación Empresarial), Daniel Cal (Director del Centro Universitario de Tacuarembó) y Gustavo Ferreira.

Entrevistas realizadas al equipo de la Dirección General de Desarrollo y Medio (DGDMA) Ambiente de la Intendencia de Rivera: Alejandro Bertón (Director), Santiago Estévez (Coordinador de la Unidad de Desarrollo) y Rodrigo Vargas (Encargado de la División de Estrategias y Articulaciones Regionales).

Entrevistas realizadas a actores externos a DGDMA: María José Acosta (Coordinadora del Centro de Competitividad Empresarial de Rivera), Pablo Sommer (Referente técnico territorial de Rivera y Cerro Largo), María Lina Varela (Presidenta de la Asociación de Freshops de Rivera) y Leonel Furtado (Prof. De Emprendedurismo – UTEC).

Otras entrevistas: Gastón Sommer (ART-PNUD).

Cuestionario para integrantes de DDD

1. ¿Qué entiende la DDD por desarrollo?
2. ¿En qué medida se identifica con un desarrollo colaborativo entre diversas dimensiones, con participación de la sociedad en diferentes ámbitos, espacios de articulación a través de la sinergia y el diálogo?
3. ¿Tiene la unidad líneas estratégicas de trabajo? ¿Cuáles?
4. ¿Cuáles son sus proyectos activos? ¿Cómo se enmarcan en las líneas estratégicas mencionadas?
5. ¿Qué vínculos generan en esos proyectos?
6. Si tuviera que describir la red de relaciones sociales en su territorio que son primordiales para el desarrollo: ¿Quiénes son los actores? ¿Cómo se relacionan? ¿Cuáles son las principales dificultades para la sinergia de esta red?
7. ¿Cómo se integra la DDD en esta red?
8. ¿Cuáles son las principales dimensiones en las que trabaja la DDD? Citar ejemplos.
9. ¿Cómo definen al territorio?
10. ¿Identifican la presencia de actores claves del desarrollo? Que promuevan, faciliten y catalicen las relaciones y los procesos de desarrollo.



11. (Si la respuesta anterior fue positiva) Si tuviera que determinar una dimensión donde tengan uno(s) de sus proyectos más importantes, ¿quién sería ese actor facilitador de los procesos? ¿por qué?
12. ¿Cuántos profesionales forman parte de la unidad? ¿Cuántos asesores forman parte de la unidad?
13. ¿Cuál es el % de personas en la unidad en función del total de funcionarios del gobierno departamental?
14. ¿Cuánto tiempo lleva el/la directora/a al frente de la DDD?
15. ¿Con que recursos físicos y financieros cuentan? ¿De dónde surgen esos recursos?
16. ¿Qué espacios de diálogo tienen con otros actores? ¿Con cuáles actores?
17. ¿Cuáles son sus estrategias para promover la participación de otros actores?
18. ¿Generan espacios de concertación local, espacios de dialogo, espacios de formación y aprendizajes?
19. ¿Cuál es la relación con las políticas nacionales, sus programas y sus intervenciones en el territorio (de los Ministerios y organismos nacionales)?
20. ¿Cómo calificaría su incidencia en la toma de decisiones políticas locales (del gobierno departamental)? Del 1 al 5
21. ¿Por qué motivo?
22. En cuáles de estas áreas estratégicas la DDD cuenta con mayores capacidades y herramientas para abordar los problemas/desafíos (explicar BREVE ANTES que es cada cosa):
 - Software
 - Hardware
 - Finware
 - Orgware
 - Ecoware
23. Y en cuáles se enfoca más en su trabajo (en cuáles concentra más sus esfuerzos, recursos y acciones):
 - Software
 - Hardware
 - Finware
 - Orgware
 - Ecoware

Cuestionario dirigido a actores externos a las DDD

1. Nombre e Institución
2. ¿Cuál es su trabajo en el departamento?
3. ¿Cuál es su relación con la DDD?
4. ¿Sabe Ud. Cuáles son los objetivos o líneas estratégicas de la DDD?
5. ¿Cómo evaluaría el trabajo de la DDD en función de sus objetivos?
6. ¿Entiende que la DDD trabaja de forma colaborativa con otros actores del territorio?



7. ¿Generan espacios de diálogo o de articulación entre diferentes instituciones? ¿Su organización forma parte de alguno de ellos? ¿De cuáles?
8. ¿Diría que la DDD identifica facilitadores de los procesos de desarrollo en el territorio?
9. ¿Identifican en su institución/organización facilitadores del desarrollo?
10. ¿En cuáles de las siguientes dimensiones diría que la DDD tiene mayores capacidades y herramientas? Del 1 al 5
 - Software
 - Hardware
 - Finware
 - Orgware
 - Ecoware
11. ¿En cuáles concentra sus esfuerzos?

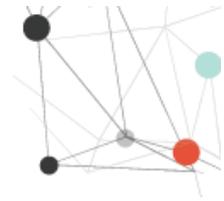


Anexo B: Iniciativas de la DDD de Rivera

1. REGISTRO, HABILITACIÓN Y CONTROL DE EMPRESAS Y PRODUCTOS
2. POLO DESARROLLO AGROPECUARIO
3. CURSO DE MANIPULACION DE ALIMENTOS
4. TRABAJO CON FAMILIAS PRODUCTORES DE CARBÓN. RUBRO QUE SE INTEGRA AL PROYECTO DE NEGOCIOS INCLUSIVOS EN RIVERA
5. IMPLEMENTACION DE BPM EN EMPRESAS ALIMENTARIAS
6. FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCION OVINA
7. CAPACITACION DE INSPECTORES
8. FORTALECIMIENTO DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN DE SANDIA EN PRODUCTORES FAMILIARES.
9. CURSO DE GESTION DE RESIDUOS EN EMPRESAS
10. SERVICIO DE MAQUINARIA
11. LABORATORIO
12. ALUMBRAMIENTO DE AGUA
13. PROYECTO FOMENTO A LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL
14. CAPACITACIONES Y TALLERES
15. CENTRO DE COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL
16. SOLUCIONES DE AGUA
17. REVISION DE NORMATIVAS
18. EL ROSEDAL
19. ASISTENCIA TÉCNICA A PRODUCTORES.
20. ASISTENCIA TÉCNICA A ESCUELAS
21. ASISTENCIA TÉCNICA A CARCEL GRANJA
22. RELEVAMIENTO DE PRODUCTORES
23. CASA DEL ADULTO MAYOR
24. ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATEGICO
25. GENERACIÓN DEL PLAN DEPARTAMENTAL DE CAPACITACIONES
26. ARTICULACIÓN PARA LA INSTALACIÓN DE UN PARQUE INDUSTRIAL EN LA CIUDAD DE RIVERA
27. ARTICULACIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN AEROPUERTO BINACIONAL
28. IMPULSAR UN DIALOGO POR EL EMPLEO DEPARTAMENTAL
29. REALIZAR UNA FERIA EMPRESARIAL BINACIONAL. OPORTUNIDADES PARA CRECER.
30. ESTABLECER LINEAS DE TRABAJO COMÙN CON EL INIA

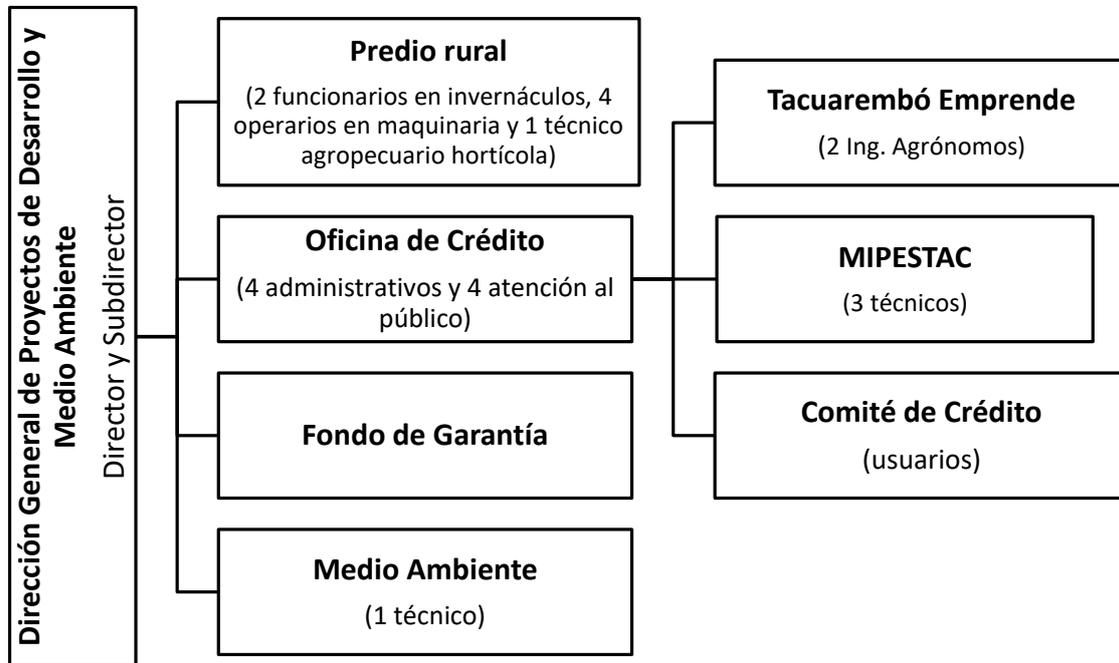


31. ARTICULACIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN POLO TECNOLÓGICO BINACIONAL
32. PROTOCOLIZAR E IMPLANTAR UN SISTEMA DE PASANTIAS DENTRO DE LA DGDMA
33. PROYECTO FLOR DE LANA
34. PROYECTO TRANZANDO RUMBOS
35. PROYECTO NEGOCIOS INCLUSIVOS
36. PROYECTO "ACACIA NEGRA - UTILIZACIÓN DE UNA ESPECIE INVASORA LEÑOSA COMO FUENTE LABORAL PARA GRUPOS VULNERABLES DEL DEPARTAMENTO DE RIVERA"
37. PROYECTO "ACTITUD EMPRENDEDORA EN LA FRONTERA"
38. ESPACIO COWORKING RIVERA

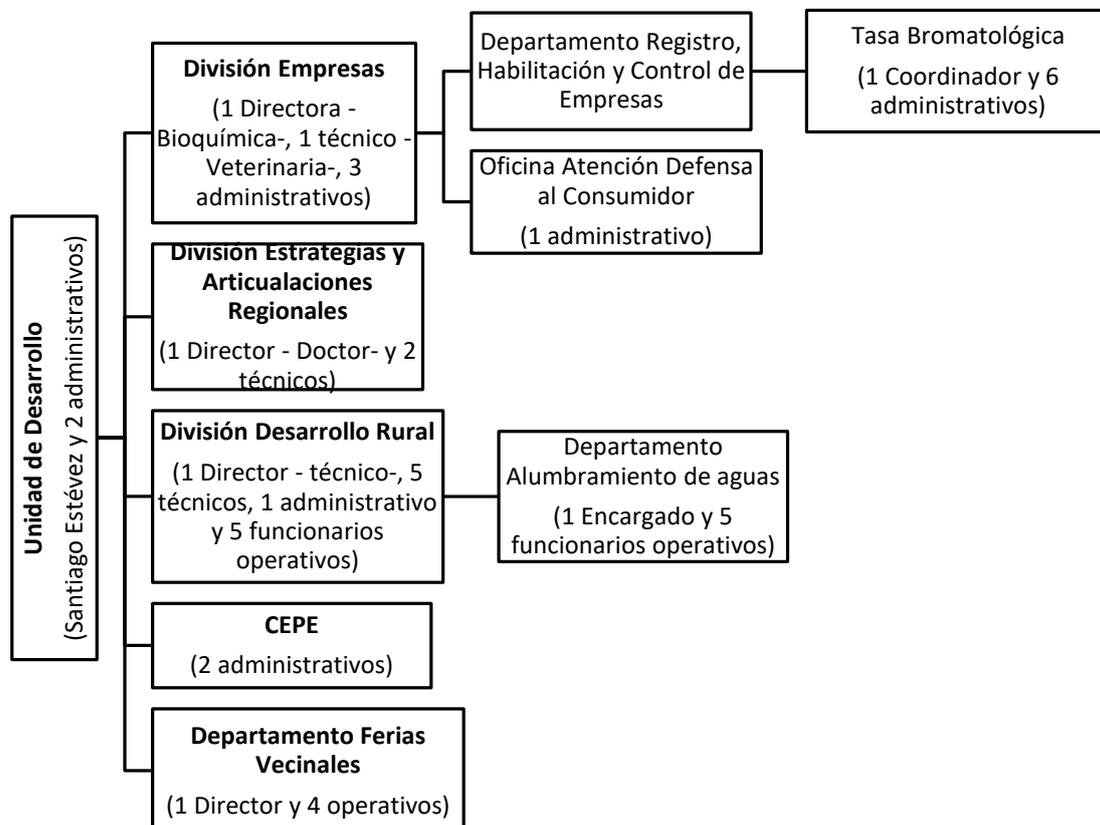


Anexo C: Organigramas

Dirección General de Proyectos de Desarrollo y Medio Ambiente



Unidad de Desarrollo de la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente





Anexo D: Siglas

ACIR: Asociación Comercial e Industrial de Rivera
ADR: Agencia de Desarrollo de Rivera
ADT: Agencia de Desarrollo de Tacuarembó
ANDE: Agencia Nacional de Desarrollo
ANEP: Administración Nacional de Educación Pública
ANII: Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANP: Administración Nacional de Puertos
ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BROU: Banco de la República Oriental del Uruguay
CCE: Centro de Competitividad Empresarial
CEPE: Centro de Estudios sobre Políticas Educativas
CODEMA: Cooperativa del Magisterio
CUR: Centro Universitario de Rivera
CUT: Centro Universitario de Tacuarembó
DDD: Direcciones de Desarrollo Departamentales
DGDMA: Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente del MVOTMA
DIEA: Oficina de Estadísticas Agropecuarias del MGAP
DIGEGRA: Dirección General de la Granja
DILAVE: División Laboratorios Veterinarios del MGAP
DINACIA: Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica
DINAE: Dirección Nacional de Empleo del MTSS
DINAGUA: Dirección Nacional de Aguas del MVOTMA
DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA
DINAMIGE: Dirección Nacional de Minería y Geología del MIEM
DINAPYME: Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del MIEM
DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOTMA
GD: Gobierno Departamental
INACOOOP: Instituto Nacional de Cooperativismo
INEFOP: Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INIA: Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPA: Instituto de Profesores ARTIGAS
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social



MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OPYPA: Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGAP

OSE: Obras Sanitarias del Estado

PIT-CNT: Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRODEMA: Dirección General de Proyectos de Desarrollo y Medio Ambiente

RODDE: Red de Oficinas Departamentales de Desarrollo

SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SNIG: Sistema Nacional de Información Ganadera

UdelaR: Universidad de la República

UTE: Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

UTEC: Universidad Tecnológica del Uruguay

UTU: Universidad del Trabajo del Uruguay