



UNSAM

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



Maestría en Desarrollo Local:

“Las políticas públicas de promoción del desarrollo local y su impacto en la articulación multiactoral en los territorios.

EL CASO DE LA M6-AREA METROPOLITANA- URUGUAY”.



Andrea Baccino.

Director de Tesis: Mg. Javier Marsiglia.

Montevideo, Uruguay

AGRADECIMIENTOS:

Son muchas las personas y organizaciones a quienes quiero agradecer, por su generosidad y apoyo para terminar una meta en la formación profesional en la temática que me apasionó desde que tomé contacto con ella en mi formación de grado. En primer lugar a Javier Marsiglia, quien fue mi docente desde el año 89' cuando cursaba el Taller en Desarrollo Local, como parte de mi formación en Trabajo Social. Javier despertó en mí la convicción de que nuestra disciplina tiene mucho para aportar en los procesos de desarrollo, en particular aquellos que toman un enfoque multidimensional y participativo del territorio. Durante la realización de esta tesis, su orientación cercana y generosa, fue de gran ayuda para superar las dificultades y lograr el objetivo.

A Pilar Morales maestra y compañera de camino por los territorios de Canelones, generosa con su amplia sabiduría en una perspectiva de trabajo integral. A la Intendencia de Canelones, en especial al equipo de ruta 8 y a Mabel German por su flexibilidad y apoyo, para que pudiera realizar esta Maestría.

A quienes desde la UNSAM nos brindaron esta posibilidad de formación académica y humana, donde compartimos excelentes docentes y amigos para toda la vida de toda América Latina. A quienes facilitaron la estadía en Buenos Aires para asistir presencialmente a los veinte ciclos de formación.

Al Fondo Carlos Quijano del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, por el apoyo económico para cubrir parte de los gastos requeridos para realizar la Maestría en la UNSAM.

A mi familia, siempre presente, facilitando los cuidados de los hijos para poder viajar y estudiar, mis padres, suegros, hermana y familia. A mis hijos Guillermo y Sofía, por su paciencia y a Mauricio, compañero de vida por su aporte siempre rico y crítico, por su permanente lectura de la tesis y sus aportes.

A Álvaro Alonso por su apoyo en el diseño y presentación final.

Especialmente a los entrevistados que aportaron tiempo y experiencia vital para que pudiera realizar el análisis que presento a continuación:

Glosario:

ADL: Agente Desarrollo Local.
AND: Agenda Nacional Descentralización.
ANII: Agencia Nacional de Investigación e Innovación.
APT – OPP: Área de Políticas Territoriales – Oficina Planeamiento y Presupuesto.
ART - PNUD: Articulación de redes territoriales para el desarrollo humano sostenible – Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
CAD: Consejo Agropecuario Departamental.
CAN: Consejo Agropecuario Nacional.
CND: Corporación Nacional para el Desarrollo.
DL: Desarrollo Local.
DT: Desarrollo Territorial.
IC: Intendencia de Canelones
IDEL: Instituto de Desarrollo Local de la UCU.
LATU: Laboratorio Tecnológico del Uruguay.
M6: Microrregión 6
MEC: Ministerio de Educación y Cultura.
MGAP: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social. SOCAT INAU CAIF
MIEM: Ministerio de Industria y Energía. DINAPYME
MINTUR; Ministerio de Turismo.
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. DINA E - INEFOP
PPD – FMAM – Uruguay: Programa Pequeñas Donaciones – Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
PEC: Plan Estratégico Canario.
OPP: Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.
RADEL: Red de Agencias de Desarrollo Local del Uruguay.
RMSA: República Micro finanzas SA.
UCU: Universidad Católica del Uruguay.
UDELAR: Universidad de la República.

3

Índice de Cuadros:

N°1 Síntesis Perfil de entrevistados.....	17
N°2 Programas de Desarrollo Local en M6.....	50
N°3 Instituciones Programas o servicios de promoción al DL en M6.....	52
N°4 Resumen de los factores que facilitan /obstaculizan políticas públicas promoción DL según ubicación a nivel territorial del entrevistado.....	67
N°5 Principales representantes del Sistema de actores de la M6.....	68
N°6 Espacios multiactorales M6.....	69
N°7 El sistema de actores local desde la mirada de los entrevistados.....	76
N°8 Características del territorio que potencian o limitan el DL en M6.....	81
N°9 Agenda y capacidad de proyección.....	85
N°10 La Articulación multiactoral desde la mirada de los entrevistados.....	88
N°11 Fortalezas de los espacios de articulación multiactoral local.....	96
N°12 Debilidades de los espacios de articulación multiactoral local.....	99
Ficha descriptiva multidimensional M6.....	47
Tabla Políticas Públicas de promoción DL, Facilitadores/Obstáculos.....	56

INDICE:

Introducción.....	5
Capítulo 1: Estrategia General de la investigación.....	9
1.1. Alcances y justificación del trabajo.....	9
1.2. Objetivos.....	13
Capítulo 2: Estrategia Metodológica.....	14
2.1. Técnicas de investigación y unidades de análisis.....	14
2.2. Aclaraciones metodológicas.....	18
Capítulo 3: Marco Teórico.....	19
3.1. Las políticas públicas de promoción del Desarrollo Local.....	19
3.2. El sistema de Actores Locales.....	34
3.3. La Articulación a nivel local.....	36
Capítulo 4: Las políticas públicas de promoción al Desarrollo Local.....	39
4.1. El contexto de la M6: Latinoamérica y Uruguay.....	39
4.2. Las políticas públicas de promoción al DL en M6.....	46
4.3. Las políticas públicas de promoción al desarrollo local desde la perspectiva de los actores.....	51
Capítulo 5: El sistema de Actores Locales de la M6.....	68
5.1 Caracterización de actores.....	68
5.2 Espacios de concertación Multiactoral en el periodo 2010 – 2015.....	69
5.3 El sistema de actores local desde su propia perspectiva.....	70
Capítulo 6: Los efectos de las políticas públicas de promoción al Desarrollo Local en la articulación de actores de la M6. La mirada de los actores.	86
6.1 Concepción de la articulación desde la ubicación que cada entrevistado ocupa en el sistema de actores.....	86
6.2 Marco institucional para la articulación.....	93
6.3 Balance final.....	96
Capítulo 7: Recapitulación y Conclusiones.....	101
Bibliografía.....	108
ANEXOS.....	110

Introducción:

Los procesos de Descentralización revisten particular importancia en América Latina y especialmente el caso uruguayo, desde la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley N° 18.567, 2009 – 2011). La meta allí propuesta, en tanto se plantea propiciar el “*gobierno de cercanía*”, prevé impactos en el sistema de actores locales, como sociedad local organizada de la población en general.

La creación del tercer nivel de gobierno, los Municipios, como presencia territorial gubernamental local, la participación ciudadana y el desarrollo local, son los tres pilares fundamentales para sostener y profundizar este proceso. En este marco y desde esta tesis, hemos priorizado trabajar sobre las políticas públicas durante el periodo 2010 – 2015, dirigidas a fortalecer el proceso de descentralización - desarrollo local y sus impactos en el sistema de actores a nivel local.

En el caso uruguayo, se avanzó en un proceso de descentralización de las políticas públicas desde diferentes ministerios del gobierno nacional hacia los territorios, a través de una batería de programas. Este proceso se caracteriza como una descentralización vertical- sectorial. Pero la presencia de los Municipios y su rol articulador, potencia la articulación a nivel territorial- horizontal, mediante la convocatoria a espacios de participación ciudadana y de concertación, articulación y /o coordinación, en función de la llegada de estos programas al territorio y su puesta en diálogo con la plataforma de problemas a atender desde los diagnósticos locales. En tal sentido, se propone analizar, por un lado, las propuestas de programas nacionales que explicitan su enfoque de desarrollo local y, por otro lado, el punto de vista de los actores locales, departamentales y nacionales. Interesa detectar la percepción de los diferentes actores, en cuanto a los factores que facilitan y obstaculizan la articulación del sistema de actores para el desarrollo local.

En el trabajo buscamos argumentar y demostrar la importancia de que existan políticas públicas territoriales, tanto departamentales como locales, que sean confluyentes con las definidas a nivel central. Desde este enfoque, nos orientamos a políticas intersectoriales, que trasciendan la adaptación de las

políticas públicas sectoriales definidas a nivel central, poniendo énfasis en las características de cada territorio. Destacamos así, las propuestas y plataformas definidas desde los ámbitos participativos locales de concertación intraestatal y comunitarios (mesas de desarrollo local, mesas sociales locales, espacios temáticos, redes territoriales y /o redes temáticas locales- regionales).

Partimos, entonces, del supuesto que la construcción de procesos de desarrollo local, alimentados por las herramientas y los ámbitos de descentralización estatal, -en particular cuando estos son de convocatoria multiactoral-, están directamente vinculados con la articulación proactiva del sistema de actores.

Nos interesa destacar también el lugar del territorio y su sistema de actores local - regional en la gestión de las políticas públicas, como escenario en el que todo lo explícito y lo implícito en torno a la estrategia de desarrollo local se define desde un entramado complejo. En la interpretación de esa complejidad y en la confluencia que cada sistema de actores realice en el territorio entre la lógica dominante en las políticas públicas, cargadas de centralismo sectorial - vertical y la lógica de acción horizontal-territorial, (Arocena, (2013: 4), buscamos detectar algunos puntos claves que permitan avanzar hacia una lógica transversal, en tanto políticas intersectoriales que abordan temas multidimensionales del territorio.

6

El caso estudiado, la microrregión 6, (M6), del Departamento de Canelones¹, Uruguay, se encuentra enmarcada en una estrategia micro regional de trabajo intermunicipal definido por la Intendencia de Canelones, (IC), donde los Municipios de Toledo, Suarez, Barros Blancos, Pando y Empalme Olmos, coordinan y confluyen esfuerzos para potenciar proyectos interinstitucionales que den respuesta a los diagnósticos propuestos por los espacios de participación interestatal y comunitarios existentes.

Los procesos participativos allí desarrollados, tienen su origen en la conformación de estos territorios como área metropolitana. La población de los mismos,

¹ Ver Ficha Presentación M6 en Anexos.

comparte las principales características que los estudios sobre ordenamiento territorial reseñan: crecimiento caótico, servicios urbanos desacompañados de procesos de poblamiento masivo y sucesivo, inestabilidad poblacional, problemas de identidad y sentido de pertenencia (se duerme en un territorio, pero se trabaja y vive la mayor parte del tiempo en otro), entre otras características.

Desde el “Plan Estratégico Canario” que el Gobierno de Canelones ha definido como prioritario para la organización del territorio, estas características que forman parte de un diagnóstico exhaustivo, se enmarcan en una estrategia micro regional, asociando territorios entre sí y con un acompañamiento interinstitucional que ha permitido trabajarlas en proyectos concretos.

De esta forma, desde el marco institucional se define un plan para el conjunto del departamento, pero se reconocen las características diversas de cada territorio. Mediante una estrategia de trabajo concertada se apuesta a articular las políticas públicas para el desarrollo local, considerando la heterogeneidad de situaciones que exigen una gestión que se haga cargo de las diferencias socio-económicas y culturales de cada localidad.

7

El documento de tesis se presenta en siete capítulos. En el capítulo uno se presenta el tema abordado, su importancia, las razones por las que se realiza, los objetivos propuestos y sus límites para estudiarlo.

En el capítulo dos se explica el marco metodológico de la investigación.

En el capítulo tres se despliegan los tres componentes que estructuran el trabajo. Estos componentes describen los ejes conceptuales en términos de Marco Teórico: las políticas públicas con enfoque desarrollo local, la gestión local y el sistema de actores locales y la articulación en el ámbito local de ambos componentes ya planteados.

En el capítulo cuatro se realiza una presentación de las principales investigaciones a nivel uruguayo sobre las políticas de desconcentración – descentralización, y un relevamiento de los programas y sus principales

proyectos. Toda la información recabada es analizada y contrastada con la percepción de actores pertenecientes a los tres niveles de la escala territorial.

En el capítulo cinco, se describe el sistema de actores enmarcado en la experiencia específica de la M6. También se describen los dispositivos de participación o concertación interinstitucional y comunitaria local, y su grado de heterogeneidad en función de las características de cada territorio.

El análisis de los efectos de los programas estatales en la articulación local se realiza en el sexto capítulo, comparando lo propuesto por estos programas descentralizados y la percepción de los actores involucrados.

Finalmente, en el capítulo siete, se elaboran las conclusiones y los retos identificados, así como algunas posibles recomendaciones que surgen del análisis de la gestión local de las políticas públicas de promoción al desarrollo local en el caso de la M6 de Canelones.

Capítulo 1: Estrategia General de la investigación

En el presente capítulo se explicitan las razones de la elección del tema objeto de estudio, así como también los objetivos propuestos y las formas de alcanzarlos en la investigación.

1.1. Alcances y justificación del trabajo:

Son varias las razones por las cuales elegimos este tema como objeto de análisis.

En primer lugar, la descentralización y el desarrollo local, tiene la importancia a nivel académico, político y social. En particular, porque es un fenómeno reciente en el país, tras la “Ley de Descentralización y Participación Ciudadana”. Mediante esta ley, se crean los Municipios, como tercer nivel de gobierno, generando expectativas acerca del nuevo rol articulador de políticas públicas que estos pudieran desempeñar.

9

En este documento² analizamos las propuestas de las políticas de desarrollo local y la gestión de las mismas, considerando la mirada desde sus propios actores: los actores político-administrativos, - en especial los alcaldes de este primer gobierno de cercanía de la M6-, los actores socio territoriales, los empresarios y los técnicos, todos ellos comprometidos con la gestión local en ámbitos de concertación y participación local. El análisis comparativo de lo propuesto y de lo efectivamente realizado, permite detectar factores que facilitan u obstaculizan los procesos, así como también enunciar posibles caminos, herramientas y metodologías para profundizar en esta perspectiva de trabajo.

Nos interesa también destacar que el desarrollo territorial en las áreas metropolitanas, es un tema de relevancia para la academia y para quienes definen las políticas públicas. Los recientes y crecientes procesos poblacionales

²En el presente trabajo utilizaremos en forma indistinta los términos *desarrollo local* y *desarrollo territorial*, aclarando que su uso no se limita solamente a lo micro local, sino también incluye escalas territoriales más amplias como locales, micro regionales, departamentales.

de las áreas metropolitanas exponen contradicciones que complejizan la gestión estatal y por tanto requieren políticas integrales para procesos de largo plazo que se constituyan en políticas de Estado y trasciendan a los representantes electos en cada uno de los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.³

En Uruguay, el área metropolitana y su desarrollo, es un fenómeno de creciente interés público en las últimas décadas, con tratamiento diverso desde las políticas nacionales. Se destacan aquellas que abordan los problemas del territorio mediante la asociatividad entre gobiernos departamentales y municipales para la búsqueda de soluciones. Por ejemplo, la Agenda Metropolitana⁴ y la organización de Municipios por microrregiones⁵.

En segundo lugar, se elegimos el tema con el afán de profundizar en el conocimiento y análisis acerca de los mecanismos de formulación, diseño y gestión local de las políticas públicas, aportando a orientar y/o sugerir énfasis en el encuadre metodológico necesario para la “territorialización de las políticas públicas existentes y el compromiso con la formulación de políticas territoriales”, tan necesario para impulsar el desarrollo local.

10

³ Un ejemplo de ello es el Programa URUGUAY INTEGRAL, implementado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (OPP). Fortaleciendo la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo en los tres niveles, promoviendo la asociatividad territorial por tema –problema más allá de las jurisdicciones y los marcos administrativos. Otros ejemplos: Conectividad, Agencias de Desarrollo Regionales, Programas del Instituto Nacional de Cooperativismo, entre otros.

⁴ Agenda Metropolitana: Programa de Gobiernos Departamentales de San José. Montevideo y Canelones para temas transversales: Ordenamiento Territorial, Transporte, entre otros del Área Metropolitana. <http://www.imcanelones.gub.uy/?q=node/8581> Agenda Metropolitana (am): Es el espacio de gestión compartida entre las Intendencias de Canelones, Montevideo, San José y la Presidencia de la República para la coordinación de acciones estratégicas de nivel supradepartamental que contribuyan al desarrollo sustentable, la equidad social y el fortalecimiento institucional en el Área Metropolitana. Infraestructura y Movilidad, Producción y Ambiente, Cultura y Desarrollo Socio-Territorial, Seguridad y Convivencia, Descentralización, son algunos de los puntos centrales de esta Agenda Subnacional. La Comuna Canaria, se integra en Agenda Metropolitana a través de su Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SDM), creada por Resolución N° 12/06194.

⁵ Microrregiones: “Se entiende por territorio micro regional la unidad espacial cimentada desde un tejido social, asentada en una base de recursos naturales, articulada por las formas de producción, consumo e intercambio y organizada por sus instituciones. Este enfoque ayuda a comprender mejor las relaciones intersectoriales y a potenciar el trabajo multidisciplinario”, (Plan Estratégico Canario Intendencia de Canelones, 2011, 17). http://www.imcanelones.gub.uy/recursos/descargas/gestiongobierno/Pec_2doAvance.pdf

Se reconoce que el presente análisis carece de un eje muy importante como es el del presupuesto económico de los programas y su asignación a cada territorio, lo que sería necesario, pero excedería al alcance de la tesis, quedando el desafío planteado para futuras investigaciones.

En tercer lugar, buscamos profundizar también sobre la dimensión del territorio como escenario de aplicación de las políticas públicas porque, en él, cobra importancia la articulación multiactoral para suscitar, proponer, y sostener los procesos de participación local. Realzar el aporte del sistema de actores locales, sus capacidades y sus potencialidades para la participación y la articulación, permite, desde la experiencia concreta del caso de la M6 de Canelones, sistematizar procesos de desarrollo local específicos de los que se puedan generar nuevos aprendizajes.

Por último, elegimos el tema desde el punto de vista personal, para profundizar en el análisis acerca del aporte técnico en la articulación multiactoral desde cada uno de los niveles territoriales. Buscamos determinar en qué medida el rol técnico contribuye u obstaculiza la articulación de los actores y a su vez, proponemos pautas para una acción profesional más eficaz de los técnicos para el desarrollo local. En el caso de la M6 detectamos algunas iniciativas que van en ese sentido, por ejemplo, el Gobierno de Canelones en su “Planificación Estratégica Canaria”, y por resolución⁶, habilita el marco institucional para el trabajo de un equipo técnico interinstitucional⁷, que cuenta con documentación sistematizada sobre el abanico de proyectos elaborados por éste y su evolución, (en proceso de aprobación o de ejecución o evaluación). Este proyecto piloto de la M6, se está

⁶Resolución N°12/02926, Expediente 2012-81-1130-00007, Acta N°12/00221, un espacio institucional conformado por diferentes dependencias de la Intendencia que están vinculadas directamente al desarrollo local en sus distintas dimensiones, Unidad Central de Planificación, Dirección General de Desarrollo y Cohesión Social, Agencia Canaria para el Desarrollo, Dirección General de Desarrollo Productivo y Dirección General de Gobiernos Locales, con el objetivo de acordar la metodología a llevar adelante en el marco de los lineamientos generales establecidos por la Intendencia

⁷Equipo Interinstitucional integrado por MIDES, MTSS, MIEM, OPP – Uruguay más Cerca y la IC con Direcciones Generales de Cultura, Desarrollo Productivo, Desarrollo Social y Gobiernos Locales.

monitoreando para diseñar a futuro una estrategia departamental de desarrollo local.

El problema central seleccionado para el trabajo es el análisis de estos tres componentes: las políticas públicas, el sistema de actores y su articulación. Apunta a problematizar y proponer alternativas a la tensión entre la lógica vertical sectorial dominante en las políticas públicas y la lógica horizontal territorial. Se identifican, además, los factores que facilitan o bloquean la articulación de actores a nivel local, desde la perspectiva de los propios actores, específicamente en la micro región M6 de Canelones, Uruguay, entre los años 2010 y 2015.

La principal pregunta que suscita el interés por este problema en particular es:

- ¿Cómo han incidido en la articulación entre los actores locales las distintas políticas públicas nacionales y departamentales orientadas a promover el desarrollo local implementadas en este periodo en la M6?

De la que se desprenden estas otras interrogantes complementarias:

- ¿Cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan los procesos de desarrollo local que implementan políticas públicas en espacios de concertación multiactoral?
- Los espacios de concertación multiactoral, ¿contribuyen positivamente a la gestión local de dichas políticas públicas?
- ¿Cómo inciden las características específicas de los actores locales en el proceso de articulación?
- ¿Cuáles son los determinantes territoriales que inciden en la M6? ¿Es lo mismo impulsar estos procesos en territorios inmersos en el Área Metropolitana que en otros lugares?
- ¿Cuáles son los aportes teórico-metodológicos y estrategias de intervención que se pueden tomar a partir de este análisis, para la práctica profesional de técnicos en desarrollo local?

Esperamos que las respuestas a estas preguntas contribuyan al diseño de políticas que favorezcan la articulación de los actores locales, estimulando el desarrollo local.

Describimos a continuación los objetivos propuestos para el trabajo de investigación y la estrategia metodológica, así como también las limitaciones previstas.

1.2. Objetivos:

Objetivo general:

Analizar las políticas públicas de promoción del desarrollo local y su contribución a la generación de procesos de articulación multiactoral, desde la perspectiva de los actores, en la Microrregión 6 del área metropolitana, en el período 2010/2015.

El Objetivo general planteado, se nutre de los siguientes objetivos **específicos**:

13

1. Caracterizar las políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo local para el periodo, aplicadas en la Microrregión 6.
2. Caracterizar los perfiles de actores locales de la Microrregión 6 en el periodo considerado.
3. Analizar en qué medida estas políticas públicas contribuyeron a generar articulaciones entre actores locales y con qué logros y obstáculos a nivel de las iniciativas y proyectos implementados desde la mirada de los actores.

El logro de estos objetivos se busca mediante la estrategia metodológica que se describe en el punto siguiente.

Capítulo 2: Estrategia Metodológica.

2.1. Técnicas de investigación y unidades de análisis.

Optamos por una metodología cualitativa, que permita obtener una descripción y análisis sobre la definición e implementación de las políticas públicas impulsoras del desarrollo local y como estas inciden en la generación de procesos de articulación entre los actores locales.

Realizamos este recorte entre el conjunto de políticas públicas del periodo, identificando en cada programa, el desarrollo local como dimensión sustantiva en el sentido dado por Nirenberg. (Para esta autora, las dimensiones sustantivas son aquellas que: *“hacen referencia a los propósitos medulares de los programas o proyectos, sus nombres serán parecidos a los de las principales líneas de acción del respectivo programa o proyecto...”* y no en aquellas instrumentales – gerenciales o las de estrategia). (Nirinberg, 2000; cap. 5: 6).

Para la detección de “procesos de articulación multi actoral” en la fase experimental, identificamos variables e indicadores de procesos y de resultados. En cuanto a los procesos, tomamos como tales, los desarrollados en los ámbitos locales de concertación y participación ciudadana, como las “Mesas de desarrollo local” o similar en la M6. Y para los resultados, siguiendo a la misma autora, incorporamos su clasificación: de producto, de efectos y de impactos.

Como productos, identificamos las evaluaciones e informes de sistematizaciones de programas, en los tres niveles de ejecución del Estado con incidencia en la M6, donde se definen los datos de cantidad de actividades, de cobertura de población, entre otras.

Como efectos, en tanto *“cambios observables en los destinatarios a raíz de las actividades realizadas, cambios observables en las estructuras y dinámicas de las organizaciones participantes del programa o proyecto”*, (Nirinberg, 2000; cap. 5: 8), relevamos estos posibles cambios en los entrevistados, tanto en los miembros del sistema de actores locales, como en los referentes de programas

de desarrollo local. Se pueden verificar esos cambios, en los temas de agenda y en las formas de percibir la gestión local.

Por último, los resultados de impacto, exceden el alcance de este trabajo.⁸

Seleccionamos en este estudio, previo al trabajo de campo, una muestra de actores locales de la M6 existentes entre 2010 y 2015, periodo en el que se preparó y comenzó el proceso de descentralización del gobierno. Este contexto es elegido intencionalmente por su “tipicidad”, pero también por su accesibilidad para la aplicación de las técnicas, siguiendo el “criterio oportunista”. (Rotman, 2010:42).

Con esta finalidad se planteamos los siguientes productos:

- una investigación documental acerca de los programas existentes en Desarrollo Local en el periodo y las evaluaciones documentadas de los mismos: páginas web, entrevistas a directores, a evaluadores, (de MIEM, de MIDES, de MEF, de OPP y sus diferentes programas, PNUD, entre otros).
- un relevamiento de actores locales de la M6 y de sus espacios de articulación multiactoral.
- entrevistas semi estructuradas: seis a informantes claves a nivel estatal, (directores de programas centrales de cobertura nacional o académicos involucrados en la primera línea de asesoramiento sobre descentralización y desarrollo local), y diecisiete a actores locales, entre agentes socio - territoriales, empresariales y políticos. En este último subgrupo se incluye a los alcaldes de la M6 durante el periodo analizado.

15

Respecto del primer producto, orientado a realizar un relevamiento actualizado de programas de promoción del desarrollo local, permite dar cuenta de la

⁸Retomando la denominación de la autora, los define como: “otros cambios observables en la propia población bajo programa en momentos posteriores, en poblaciones más amplias, en otros contextos, en maneras de trabajar de otras organizaciones no intervinientes de forma directa, en políticas públicas, en las concepciones colectivas, etc.” (Nirinberg, 2000; cap. 5: 8).

complementariedad o superposición desde diferentes organismos del primer nivel de gobierno. Permite también abrir un abanico de interrogantes acerca de cómo, dónde y quién o quiénes realizan el esfuerzo de articulación para dar respuestas en territorio, que estimulen procesos de desarrollo local. Es decir, tomando el territorio de la M6 como base del análisis, presentamos el conjunto de propuestas estatales interactuantes durante el periodo seleccionado.

Recurrimos a la revisión bibliográfica, búsqueda de información en sitios de internet y los materiales publicados por los diferentes programas estatales. Por lo tanto, tomamos datos de información secundaria de las agencias estatales referentes de políticas públicas orientadas al desarrollo local, realizando un cuadro de programas vigentes en el periodo considerado.

En relación al segundo producto propuesto (relevamiento del sistema de actores), buscamos poner en relación la dimensión humana del desarrollo, con las políticas públicas. Los programas comprendidos en ellas, son para personas concretas que viven en diferentes contextos. El relevamiento cumple la función de rescatar las especificidades de los “destinatarios” de las políticas públicas de desarrollo local en este territorio concreto, y sirve para analizar la complejidad de la “articulación y gestión de las diferencias” planteada por Marsiglia. (2009: 40).

Ponerle “caras” a los destinatarios de las políticas públicas, ayuda a desmitificar su lugar en los procesos de participación y a considerarlos como portadores de expectativas y de intereses propios y diversos. En los ámbitos de participación se ponen en juego esos intereses, posibilitando el empoderamiento de los actores locales. Considerando que las políticas públicas adoptan en sus enunciados esta perspectiva de participación ciudadana, queda la inquietud acerca de la posible contradicción con la lógica de programas que “*aterrizan*”, “*bajan*”, “*abordan*”, “*desembarcan*” o “*intervienen*” en los territorios. Compartimos la perspectiva de que las políticas públicas deberían involucrarse con el territorio.

Por su parte, las entrevistas semi estructuradas cumplen la función de poner en diálogo lo explicitado a nivel de programas de política pública de desarrollo local con la percepción de los actores, y permiten profundizar acerca de las similitudes

y diferencias entre: la concepción del territorio y de los actores territoriales en las políticas públicas, la agenda prevista y la que se percibe por el sistema de actores de la M6. En la elección de entrevistados priorizamos la mirada del sistema de actores locales, entrevistando a varios actores locales socios territoriales, dos representantes del sector empresarial – representantes de la Cámara Comercial Industrial y Agraria de la M6, por su rol preponderante para el DL- , dos funcionarios y dos técnicos representando al sector estatal y cinco alcaldes representando al sector político.

Cabe destacar que seleccionamos el rol predominante en cada uno de ellos, dado que en el territorio, las personas cumplen diferentes roles simultáneo. Por ejemplo: los políticos, por lo general provienen del sector socio territorial, los actores socio territoriales en algunos casos también son militantes políticos, los representantes empresariales son, a veces, técnicos cumpliendo un doble rol, etc. Se complementa con seis entrevistados con responsabilidad técnica o política y técnico-política en programas nacionales.

A continuación, presentamos un cuadro síntesis de los perfiles de los entrevistados y en anexos, se presenta el cuadro descriptivo de cada uno de ellos con su rol en el periodo estudiado y su rol actual:

17

Cuadro N° 1: Síntesis Perfil de entrevistados.

Rol	Territorio de Incidencia				
	Nacional	Departamental	Micro regional	Local	Total
Predominante					
Socio territorial	1	1		4	6
Empresarial			1	1	2
Funcionario o Técnico Estatal	2		2	2	6
Estatal: Político	1	2		5	8
Académico	1				1
Total	5	3	3	12	23

Fuente: Elaboración propia.

El propósito del análisis de estos tres productos, es aportar al diseño de políticas públicas que cada vez más tengan en consideración esta perspectiva del

desarrollo, “de abajo hacia arriba”, proclamado por quienes gestaron el desarrollo endógeno como enfoque teórico y como estrategia de gestión a nivel territorial.

2.2. Aclaraciones metodológicas.

En primer lugar, los programas considerados en el relevamiento son aquellos que tienen las siguientes características: pertenecen a alguno de los ministerios o unidades ejecutoras, poseen el enfoque de desarrollo local o territorial explícito en sus objetivos o fundamentación y han sido aplicados en la M6 en el periodo considerado.

En segundo lugar, para el sistema de actores local tomamos como criterio los actores locales que participan o son convocados a los espacios de participación y concertación local, tales como las mesas de desarrollo local.

Por último, aclaramos que el tipo de metodología elegida, considera el componente subjetivo en los entrevistados y su influencia en el investigador. (Parker, 2013:60).

Capítulo 3: Marco Teórico.

El sustento teórico en el que se basa el posterior análisis se desarrolla describiendo los tres ejes principales del trabajo: las políticas públicas de promoción del desarrollo local, el sistema local de actores, y la articulación entre ambos a nivel local.

3.1. ¿Qué entendemos por políticas públicas de promoción del desarrollo local?

Para dar respuesta presentamos dos definiciones, la primera referida a políticas públicas (PP), en términos pragmáticos – operativos y la segunda, orientada hacia la complejidad de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas de promoción al desarrollo local, (PPDL). A continuación de estas definiciones, analizamos las dimensiones temáticas contenidas en ellas: concepto de desarrollo, de desarrollo local, el marco institucional estatal actual desde el cual se implementan, (la reforma de los roles estatales, las contradicciones existentes durante este proceso), la descentralización del Estado, su relación con el desarrollo local y la participación ciudadana, el concepto de gobernanza multinivel, la gestión local y el rol de los municipios, entre otras.

19

3.1.1 Política pública y política pública de desarrollo local.

En este análisis, tomamos como primera aproximación al concepto de PP, la que las define como *“orientaciones generales de intencionalidad política que, en los diferentes ámbitos de la acción estatal, pueden detectarse en las acciones concretas que el gobierno nacional despliega en el territorio”* (Ozlack y Serafinoff, 2011:7). Estos autores simplifican aún más la definición, cuando establecen que las PP son las *“tomas de posición que adoptan las instituciones del gobierno central (ministerios, incisos y unidades ejecutoras), con relación a cuestiones socialmente problematizadas que han sido incorporadas a su respectiva agenda. En términos prácticos, se considera que esas políticas pueden rastrearse en los objetivos específicos y metas de los proyectos que dichas instituciones conducen en el territorio”* (Ozlack y Serafinoff, 2011: 7).

Son dos las razones por las cuales seleccionamos esta definición. La primera razón, porque describe fundamentalmente la realidad actual: una desconcentración sectorizada del Estado, en la medida que en general los diferentes programas pertenecientes a los distintos ministerios, “aterrian” o llegan al territorio en forma simultánea y paralela, generando superposición de recursos y ámbitos diferentes de coordinación con el sistema de actores locales.

La segunda razón es porque la definición planteada, se adecua al objetivo específico referente al relevamiento de PP de promoción del desarrollo local. Nos orienta en la búsqueda del concepto de promoción del desarrollo local en los objetivos de los programas que se derivan de las políticas definidas por los ministerios y sus unidades ejecutoras.

Tomamos para la definición de las políticas públicas de desarrollo local y sus efectos posibles en la articulación entre el sistema de actores locales, la siguiente: *“En términos conceptuales, la política de desarrollo local puede ser concebida como una modalidad novedosa de intervención pública sobre lo social, cuyo propósito es generar un conjunto articulado de capacidades (económico-productivas, institucionales, socioculturales), y en cuyo marco la “unidad de intervención” no son ciertos sujetos o grupos sociales específicos sino un determinado ámbito territorial (local o regional). Así, más que una serie de políticas públicas definidas por su delimitación o pertinencia “sectorial”, el desarrollo local representa un enfoque –o prisma– a partir del cual organizar, pero también observar e interpretar, aquellas intervenciones sectoriales”* (Caminotti, 2005: 4 y 5).

20

En particular, la definición planteada nos despierta especial interés, ya que pone el foco de las políticas en la estrategia de articulación de las mismas en un ámbito local. En este sentido, los “sujetos o grupos sociales” a los que se dirigen las políticas públicas sectoriales, se encuentran todos representados a través del sistema de actores local. La estrategia de implementación de las políticas de promoción al desarrollo local actúa sobre todo el sistema de actores, generando ámbitos de concertación donde se explicitan las necesidades de los diversos

sujetos – actores locales y las repuestas estatales a través de los programas específicos para cada “sector”.

De la mano de autores como Arocena y Marsiglia definiremos las “caras” de ese prisma:

3.1.2 Desarrollo Local:

El concepto de desarrollo local requiere asumir el desafío teórico y metodológico que consiste en ser capaces de analizar la integralidad del hecho social, económico y cultural a nivel local. Porque *“el desarrollo es un proceso complejo, cuya comprensión exige la consideración de los tres niveles de análisis. Para que haya desarrollo es necesario al mismo tiempo una búsqueda de lo específico, en la historia local; una acción lúcida dentro de una determinada lógica sistémica y una acción sobre los sistemas de representación colectivos”* (Arocena, 1995:54).

Lo local, interpela la tradicional estructura centralista del Estado, en el sentido de *“tomar la integralidad del hecho local como la única forma de consolidar ese proceso que se llama desarrollo. ...Ciertamente, la acción orientada hacia los tres niveles, (social, económica y cultural), es más compleja, exige plazos considerables, supone aproximaciones serias y fundamentadas. No hay recetas simples; no se trata de copiar un modelo exitoso, ni de defender particularismos folklóricos, ni de plantear la liberación de la opresión central...”* (Arocena, 1995: 55).

Asumir políticas públicas de promoción del desarrollo local, implica transformaciones en la estructura del Estado y en los mecanismos de implementación de todas las políticas. El desarrollo local como estrategia nos desafía entonces hacia la construcción de una política transversal que integre los elementos complejos de cada proceso local. Se orienta hacia la confluencia entre la lógica vertical– sectorial, existente en la actual estructura estatal en forma tradicional, con la lógica - horizontal territorial que caracteriza los procesos de desarrollo local.

Éste desafío, involucra a todo el sistema de actores, e implica una estrategia concertada en las diferentes escalas territoriales. Sin esa confluencia, las experiencias de desarrollo local quedan reducidas a expresiones locales aisladas y a la concreción de experiencias puntuales, sin un marco de gobernanza multinivel que las legitime y garantice condiciones que permitan su continuidad, su profundización y su involucramiento paulatino en todo el territorio nacional (Arocena, 2013: 4). Por lo tanto, el desarrollo local nos desafía e interpela hacia un reequilibrio central - local, sin sustituir al Estado central.

3.1.3 ¿Cuál es el modelo de descentralización que opera en la formulación e implementación de las políticas públicas?

El concepto de descentralización es utilizado en programas y documentos con diferentes acepciones. Muchas veces se les llama descentralización a procesos de desconcentración del Estado, en la medida que se transfieren responsabilidades y las políticas operan en el territorio, pero las decisiones siguen tomándose en forma centralizada. Es decir, el poder político y económico sigue manteniéndose en las instituciones centrales, sosteniendo una vinculación jerárquica entre entidades nacionales y sub nacionales (Arocena: 1995, Madoery: 2001, Zicardi – Cardozo: 2013).

22

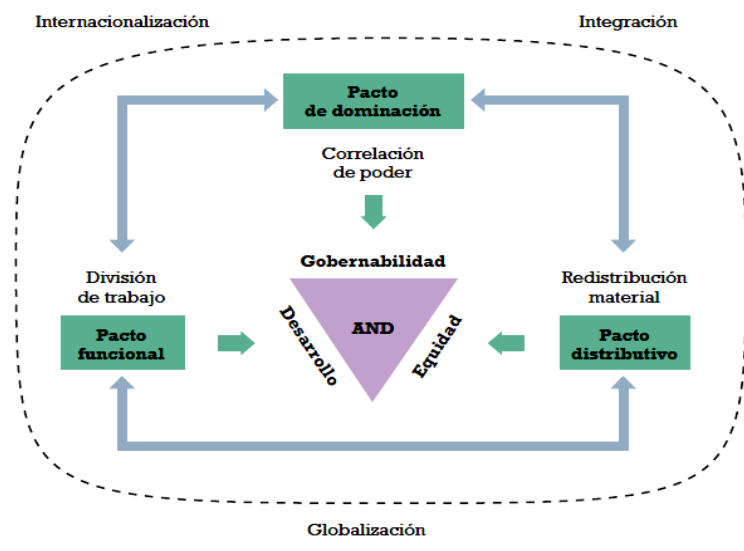
Los procesos de descentralización del Estado actúan como facilitadores de los procesos de desarrollo local porque refieren al traspaso de responsabilidades, competencias, redistribución de funciones y recursos hacia el segundo y tercer nivel de gobierno, tomando como eje el criterio de subsidiaridad. Mediante este criterio, se reconoce que el gobierno más cercano a la población, es el más idóneo para ejercer la competencia o función, (Herrera, 2003), reconociendo libertad de acción y autodeterminación del territorio.

Para que se generen y se consoliden estos procesos de descentralización y desarrollo local, son necesarios cambios en el diseño de las políticas públicas, pero *“no se trata de un mero ‘organigrama’ o esquema organizativo sino un verdadero rediseño de la fisonomía, modalidad y estilo de la gestión”* (Ozlack y Serafinoff, 2013:28).

En tal sentido, compartimos con los autores, la necesidad de reelaborar pactos entre la ciudadanía y el Estado que fundamenten la confluencia de estos procesos en todas las escalas del territorio y que reflejen un grado de consenso social tal, que lo hagan posible. Dicho proceso tiene que ser llevado adelante con claros liderazgos político- institucionales, acompañado de roles que faciliten el diálogo y la concertación entre el sistema de actores en todos los niveles de la escala territorial: local, departamental y nacional. La elaboración y actualización de una “Agenda Nacional de Descentralización”, podría ser la herramienta en la que todas las escalas territoriales confluyan.

Tomamos de Ozlack y Serafinoff (2013), el concepto de que estos procesos se nutren del trabajo multiactoral en tres pactos fundamentales: el pacto de dominación, el pacto funcional y el pacto distributivo (Ver figura 1.).

Figura 1.
Pactos fundacionales y agenda de descentralización



Fuente: Ozlack, Oscar; Serafinoff, Valeria. *Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización.* OPP, 2013:16.

Según Ozlack y Serafinoff (2013), los pactos referidos se orientan a: “En primer lugar, nos referiremos a un **pacto de gobernabilidad**. Toda sociedad establece en algún momento un pacto político que fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus estados. El segundo

*pacto, que podríamos denominar **pacto funcional** o **pacto de la división social del trabajo**, también influye sobre la conformación de la Agenda. Este pacto interroga sobre quiénes son los agentes fundamentales del desarrollo. En cada momento histórico, Estado y sociedad definen quién es responsable de hacer qué, qué funciones se encomienda al gobierno, al mercado, o a las organizaciones sociales. En tercer lugar, existe en toda sociedad un **pacto distributivo**: ¿quiénes son los ganadores y perdedores en la distribución de los ingresos y la riqueza? ¿Sobre quiénes recaen los costos? ¿Quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción? Podríamos referirnos, en tal sentido, a un pacto fiscal, pero este sería apenas un aspecto del esquema distributivo. Además, existen recursos materiales que se transfieren de unas jurisdicciones a otras; las competencias están desigualmente distribuidas, las capacidades recaudatorias o de endeudamiento son diferentes” (Ibídem, 2013:15).*

Con el primer pacto se pretende garantizar la gobernabilidad, con el segundo el desarrollo y el pacto distributivo se dirige a dar garantías de equidad. Los avances en la correlación de poder, la división del trabajo y la distribución de los recursos materiales influyen directamente en el nivel de descentralización que se logre.

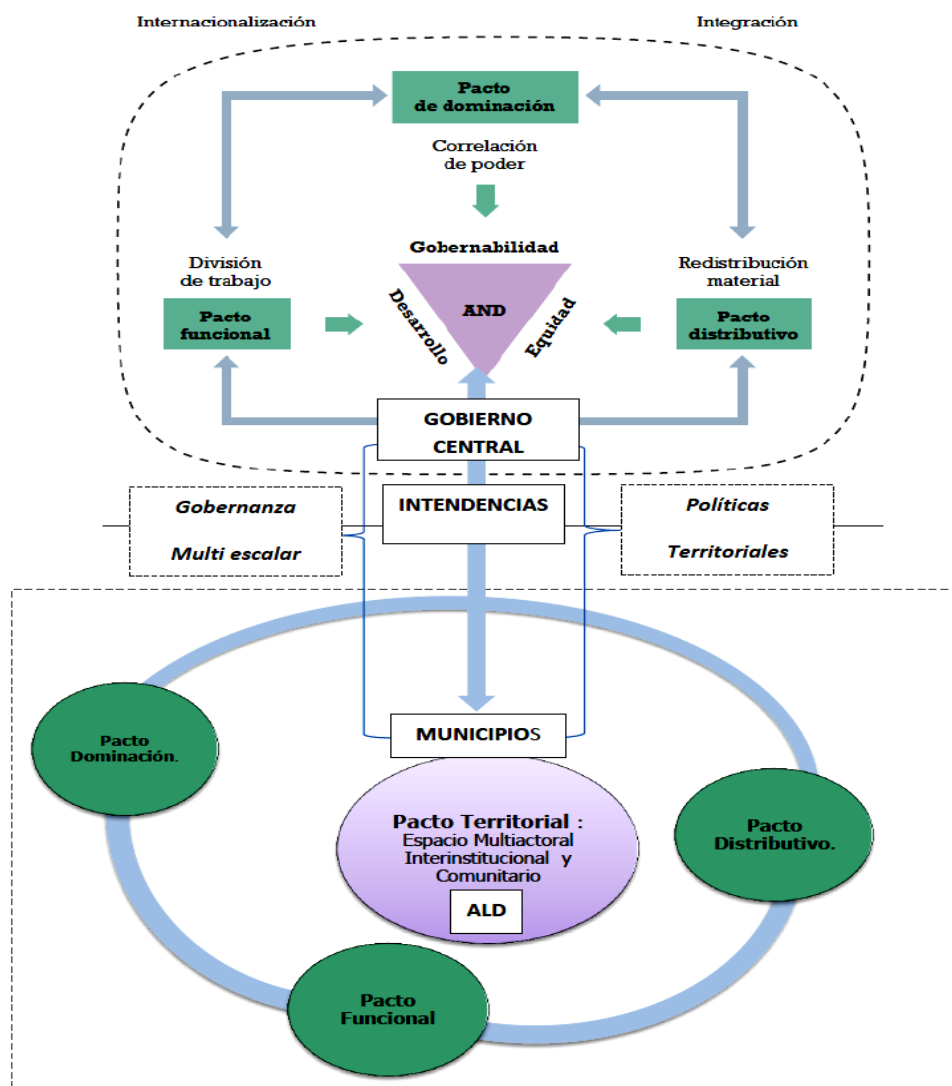
24

Para que sea sostenible, este proceso multiactoral, se inscribe en una política de Estado, que trasciende el periodo de gobierno. Su logro requiere de liderazgos políticos institucionales fuertes, municipios con un rol preponderante y territorios cuya población fortalezca su capacidad crítica, con un tejido social denso en articulaciones del sistema de actores local. Pero también requiere de capacidades técnico administrativas en todos los niveles, para facilitar, sistematizar y socializar el proceso de acción– aprendizaje- acción, con el objetivo de garantizar el involucramiento de todo el sistema de actores en el proceso.

Es fundamental, entonces, la articulación de este sistema de actores en cada territorio, mediante espacios de participación y concertación público privada, estatal y comunitaria, con presencia interinstitucional del Estado, para la puesta en diálogo y concertación de estos tres pactos mencionados. Producto de esa interacción del sistema de actores, se impulsa desde cada territorio, la co - construcción de una posible Agenda Local de Descentralización (ALD), que

considere la diversidad de realidades en todo el territorio nacional y que aporte a la Agenda Nacional de Descentralización (AND) (Ver figura 2.).

Figura 2.
Pactos fundacionales y agenda de descentralización



Fuente: Oszlak, Oscar; Serafinoff, Valeria. *Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización.* OPP, 2013. Adaptado por autora.

Con la figura 2., pretendemos graficar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas de promoción al desarrollo Local. La AND se retroalimenta con las agendas locales de desarrollo (ALD), surgidas de los espacios de participación multiactorales de cada territorio. Estos pueden llamarse de diferente manera según la identidad que cada territorio le otorgue: mesas de desarrollo

local, mesa zonal, red interinstitucional y comunitaria, o espacios de concertación público interinstitucional y privado, entre otros.

Los espacios locales son de órbita municipal, entendiendo por Municipio la jurisdicción territorial y todo lo que se sostiene sobre él, o sea todas las instituciones, públicas y privadas y la población local. El gobierno municipal es el actor local con mejores condiciones para ejercer el rol articulador (Barreiro: 2008, Marsiglia: 2009, Cravacuore: 2005), aunque no exclusivamente. Desde estos ámbitos, se articula con el segundo y el primer nivel de gobierno, fortaleciendo la firma de pactos o acuerdos a nivel territorial que confluyan y / o adapten las políticas públicas.

Concebimos el pacto o acuerdo territorial como el resultado del proceso de trabajo multiactoral local sobre su agenda local, acordada en términos de proyectos locales a llevar adelante con el compromiso del sistema de actores locales de proveer recursos interinstitucionales para su realización.

3.1.4. Rol de los Municipios:

En ese escenario, el municipio actúa como una entidad representativa del territorio que trasciende el gobierno local, remite a un modelo de descentralización integral, y no al tradicional gobierno local con funciones administrativas delegadas desde el primer y segundo nivel de gobierno. En este marco, coincidimos con las autoras que manifiestan que *“el Gobierno local adquiere una dimensión cada vez más política (en el sentido amplio del término), en la medida que las agendas locales se han ampliado sustantivamente, así como también el rol de los municipios en los procesos de gestión social”* (Chiara y Di Virgilio, 2005:6).

El municipio asume el rol de garante de la gobernanza local, es decir de la forma en la que se toman las decisiones sobre los asuntos colectivos del territorio. *“La gobernanza local se lleva a cabo a través de redes dinámicas y cambiantes de organismos públicos y privados. La legitimidad de estas redes es compleja y amplia”...* *“La Gobernanza local requiere la constitución de nuevos roles. Estos*

roles no se reducen a tareas a realizar dentro de las organizaciones. Muchos de ellos no pueden ser cumplidos dentro de las fronteras de las organizaciones, por lo que requieren organizaciones que cooperen con otras organizaciones y con los ciudadanos. Exigen procedimientos no burocráticos y la construcción de relaciones de colaboración. Entre otros asuntos, los organismos públicos locales implicados en la Gobernanza, deben regular y prevenir los abusos de poder, liderar las negociaciones sobre intervenciones públicas y propuestas ciudadanas, promover la autogestión cívica y crear marcos adecuados para la participación democrática.” ... “Es evidente que la legitimidad democrática otorga a los gobiernos municipales un rol de liderazgo en la comunidad, pero este liderazgo no significa sustituir las contribuciones del resto de la comunidad” (Barreiro, 2008:116 - 119).

La gobernanza exitosa abre la posibilidad para el funcionamiento de redes capaces de identificar objetivos, de movilizar consenso, de integrar las intervenciones reconfigurando recursos. *“Entre otras cosas, los gobiernos municipales deben asegurar que todas las voces sean escuchadas y no solamente las de aquellos que tienen mayor poder” (Barreiro, 2008:116 - 119).*

27

La legitimación de un espacio multiactoral interinstitucional y comunitario a nivel local, es lo que visualizamos pertinente para el desarrollo de la estrategia definida. Requiere una metodología de trabajo en red para la gobernanza local (Lechner: 1997, Barreiro: 2008, Marsiglia: 2009).

La implementación de políticas públicas de promoción del desarrollo local apoyadas en espacios de concertación multiactorales, conlleva todas las ventajas y cualidades antes descriptas. Pero también implica estar conscientes de la existencia de múltiples tensiones para la gestión local de dichas políticas, siendo el Gobierno Local en su denominación genérica de Municipio quien debe estar más atento a ellas.

Citamos como tensiones en la gestión local de políticas, en primer lugar, las derivadas de las diferencias entre las prácticas cotidianas, los problemas a asumir y las competencias y respaldo jurídico real para hacerlo. Por ejemplo: al ser los

gobiernos locales el primer nivel de gobierno que llega la ciudadanía, se ve expuesto a dar respuesta a un sin número de demandas para los que tiene un escaso campo de accionar autónomo⁹, (ni el marco jurídico ni los recursos le permiten dar respuestas a la altura de las demandas).

En segundo lugar, las tensiones derivadas de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Mientras avanzan los procesos de descentralización, cabe acotar que estos no son regulares, se caracterizan por avances y retrocesos, tanto en la forma en la que se toman las decisiones, como la forma en la que estas llegan al territorio y la autonomía con que las experiencias de agenda territorial pueden desarrollarse.

Un tercer grupo de tensiones, se identifican entre los resultados que los programas requieren en el territorio y la acumulación y legitimación política. Por ejemplo: el amplio margen de procesos de tercerización para “el aterrizaje” de programas en el territorio, en particular programas destinados a la articulación y convocatoria al trabajo en red, por lo general llevado adelante por ONG, legitima muchas veces instancias, por ejemplo, de red o de “mesa”, por encima de los municipios.

28

Por último, cabe mencionar las tensiones entre las necesidades y demandas locales, la necesidad de legitimación del gobierno local y el tradicional mecanismo de reparto de cargos político partidario sectorial que *“constituyen una ecuación inestable a la cual los gobiernos municipales están inexorablemente sometidos”* (Chiara y Di Virgilio, 2005:6 - 9).

3.1.5. Políticas públicas de promoción del desarrollo local y participación ciudadana.

En definitiva, los procesos de descentralización y desarrollo local tienen en común la transferencia de poder hacia los representantes del territorio y, a su vez, el territorio se fortalece con procesos de participación ciudadana.

⁹Chomick, 1992:155; citado por Chiara y Di Virgilio 2005:6.

En relación a la transferencia de poder, es necesario reflexionar acerca de la democracia de proximidad y la participación ciudadana.

La ingeniería institucional de la democracia ha cambiado fundamentalmente a nivel local mediante una serie de nuevas concepciones, prácticas e instrumentos tales como: la noción de democracia de proximidad, las auditorías, las audiencias públicas, la descentralización municipal, los cabildos abiertos, los presupuestos participativos, las mesas de desarrollo local, entre otros. Los instrumentos mencionados, demuestran que todavía es posible diseñar herramientas de control a nivel local, pero que aún son más difíciles de implementar a nivel del estado nacional o departamental (Chiara y Di Virgilio, 2005).

Este escenario de proximidad, con praxis concreta de ejercicio de ciudadanía, ofrece en la escala local la oportunidad para procesos de desarrollo local. El gobierno local como representante legítimo de la ciudadanía, asume un rol de articulador por excelencia en este escenario.

Esto constituye una diferencia central entre el viejo enfoque que visualizaba al espacio sub nacional solamente como administrador y una nueva perspectiva que plantea la idea de gobierno local, reconociendo la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo en cada territorio, de manera de facilitar la construcción de una estrategia de desarrollo local adaptada a los problemas, recursos y características territoriales.

3.1.6. ¿Cuál es el rol que desempeña un Estado promotor de políticas públicas de desarrollo local en espacios multiactorales?

Considerar la complejidad del desarrollo y su concreción, en el ámbito local, requiere profundizar acerca de la reforma del Estado como marco para la aplicación de las políticas. Coincidimos con O'Donnell (2007), en cuanto al rol del Estado como agente, como actor. Un actor que lejos de salir de la escena, (como en el modelo de Estado mínimo), entra en ella y juega un rol de aporte hacia un mayor goce de derechos ciudadanos.

Cualquier ciudadano es elector y elegible, gracias a las potestades garantizadas en el sistema legal-constitucional del régimen democrático que con su capacidad de responsabilidad y auto-deliberación asigna esos derechos. Desde esta perspectiva, se valora sobre todo el impacto del rol y las políticas de Estado en la democracia. Entonces el Estado es un actor haciendo uso de estas potestades y así se supera el sesgo de reducir su acción sólo en términos de la función administrativa desarrollando procesos más democráticos. De esta manera, queda enmarcada la función de agente *en una apuesta colectiva e institucionalizada que no depende de nuestras preferencias, sino que está institucionalizada por un sistema legal* (O'Donnell, 2007) y por tanto con capacidad coercitiva.

El rol del Estado como “agente” se expresa en acciones concretas como las de coordinación social, así puede instalarse como articulador de los tres ámbitos que forman el sistema social: el ámbito político, el mercado y las redes (Lechner, 1997).

Citamos algunas características de las principales tareas o funciones estatales con las que coincidimos:

- Organización, coordinación y moderación (convocatoria a redes).
- Mediación.
- Control.
- Iniciativa y Orientación (marcando metas de largo plazo en redes).
- Correctiva (fortaleciendo un actor débil).
- Participación estatal y redes a diferente escala: local, regional o nacional.

También compartimos con Lechner (1997), los tres peligros o riesgos en este proceso hacia el nuevo rol del Estado: bloqueo e inhibición a la innovación por esa interdependencia, externalización de costos a terceros y la toma de decisiones sin efecto vinculante, o, dicho de otra manera, quedarse sin sanción ante incumplimiento.

Pero la debilidad principal se centra en la ausencia de garantía de ejercicio democrático. El riesgo de no garantizar la deliberación previa de temas, puede generar ámbitos paralelos a los de decisión democrática, o generar plataformas

que no sean expuestas a un proceso de deliberación. Finalmente, lo anterior no garantiza la integración social.

Es por ello que adoptamos como estrategia posible para lograr que estas funciones del Estado se ejerzan y garanticen, una nueva forma de conducción en todo el territorio, la gobernanza no referida exclusivamente a lo local, sino aplicada en todos los niveles del Estado: la llamada **“Gobernanza Multinivel”**. Para explicarla, tomamos como punto de partida el concepto planteado por Aguilar: *“Se ha roto la ecuación espontánea...que todo acto del gobierno por ser del gobierno nos gobernaba, nos conducía a algún lugar”*. (Aguilar, 2009:1). Hoy esa capacidad del gobierno (de dirección, de conducir, de llevar el comando de la sociedad), sufre un desplazamiento, hacia la coordinación (Lechner, 1997)

En este marco, la gobernanza es el ejercicio de actos de gobierno mediante las múltiples asociaciones de cooperación del Estado con la sociedad civil y el mercado. Implica la coordinación y colaboración entre actores y en ella prima la negociación y acción concertada de los actores institucionales mediante redes colaborativas (Barreiro,2008).

31

La gobernanza remite a actores concretos de un territorio dado y por tal motivo refiere a escalas concretas del Estado: país, región, departamento o localidad. Es por tal motivo que se destaca un proceso hacia la “gobernanza multinivel”, en tanto proceso de horizontalidad y complementariedad a nivel local y coordinación vertical con los otros niveles de escala territorial: departamental y nacional, “territorializando” las políticas nacionales-sectoriales.

3.1.7. Gestión local las políticas públicas: ¿“territorialización” o políticas territoriales?

La pregunta nos remite al lugar del territorio y de la agenda local, en todo el ciclo de las políticas públicas, (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo), y de allí deviene la contraposición entre los conceptos de “territorialización y “políticas territoriales”, aunque ambos son conectados usualmente a la descentralización y al desarrollo local.

Territorialización de las políticas implica: que lo central marca el rumbo y lo local lo ejecuta. Por otro lado, las políticas territoriales refieren a que las políticas nacionales y las políticas territoriales son convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales. (Gallicchio, 2010: 12).

En la propuesta descrita en la figura 2., plasmamos nuestra adhesión al concepto de políticas territoriales que se articulan con las políticas nacionales, para lo cual, como lo planteamos, se deben legitimar y financiar los espacios de articulación multiactoral a nivel de territorio. Pero para que esto se concrete, hay que generar condiciones. Mientras se profundizan los procesos de descentralización con su forma gradual de avances y retrocesos entre mecanismos de delegación, desconcentración, descentralización sectorial y finalmente descentralización propiamente dicha, son posibles mecanismos de territorialización de políticas como medio y nunca como un fin.

La meta más importante en la propuesta planteada, es la consolidación de espacios de concertación local en todo el territorio nacional, espacios que sean interinstitucionales y comunitarios para la actualización diagnóstica y búsqueda de acuerdos en torno a una agenda local.

32

En esta línea, adoptamos la perspectiva del desarrollo territorial / local desde el punto de vista de la Teoría del Desarrollo Endógeno, donde el desarrollo local – territorial es la praxis de dicha teoría. Concebimos así, una visión no mecanicista del desarrollo local – territorial, que incluye los procesos de constitución y reconstitución relacional de los actores como parte del desarrollo mismo. (Madoery, 2011).

Y en tal sentido , adherimos a la importancia de tres elementos básicos en estos procesos, tal como concluyen autores que han sistematizado procesos en Latinoamérica: *“Para lograr una continuidad estratégica, políticas locales orientadas al desarrollo, y una visión de largo plazo en los municipios, se identifican tres elementos básicos: liderazgo y legitimidad del municipio en ámbito local: capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la*

colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local; e integración más horizontal y territorial de las políticas públicas, las cuales deben coordinarse y concertarse con los diferentes actores sociales”.(Winchester, Gallicchio, Marsiglia, 2004:273).

Desde esta perspectiva, consideramos que el desarrollo de un territorio está conformado por cinco dimensiones básicas; la dimensión *económica*: referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza; la dimensión *social* la cual se ocupa de la calidad de vida, la equidad y la integración social; la dimensión *cultural* orientada a la detección y promoción de los rasgos culturales y la identidad de la población sobre ese territorio; la dimensión *ambiental* definiendo el cuidado de los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo, y finalmente la dimensión *política* promoviendo la gobernabilidad del territorio y la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales. (Arocena,2006, Madoery, 2008).

El territorio, entonces, está compuesto por dimensiones que pueden ser analizadas por separado o en forma integral en su interacción compleja. Es sobre ese territorio, “como alcance y como escena de la acción”, que se contrastan todos los enunciados a modo de praxis, de la gestión local de las políticas públicas. Y en tal sentido, el territorio pasa a ser el “*resultado de un proceso de construcción...Los procesos de concertación en la gestión pública van construyendo una territorialidad de referencia en la relación entre los diferentes actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local. Y esa territorialidad demarca también las fronteras de lo que denominamos “local”.* (Chiara y Di Virgilio, 2005: 9).

En el proceso de gestión local, destacamos la construcción de la “Agenda Local”. Entendemos ésta como: un analizador, como un instrumento de comunicación, de convocatoria y de sistematización de procesos. La agenda local es un instrumento, en tanto se condensa en ella la principal función de la gestión local: la de articulación de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la población. Es el resultado de la negociación entre la plataforma de necesidades

concertadas por los actores locales y el proceso de modelado de estas por parte de los gestores para su incorporación en la agenda gubernamental local, generando o bien propuestas que decantan en proyectos o bien adecuación de programas estatales a esta realidad. Es producto también del resultado de la resolución de las tensiones ya referidas anteriormente. (Ibídem, pág.23).

Por todo lo antedicho, es necesario recalcar el rol de los municipios en estos procesos como actor clave en la estrategia para la transformación institucional, como motivador de la articulación entre el sistema de actores.

Al decir de Zicardi y Cardoso: *“Los municipios tienen el compromiso de promover la democracia local, estimular la participación comunitaria y fortalecer el proceso descentralizador en términos que permitan hablar de un proyecto político. En este proceso, el poder territorial podrá contribuir a la reconstrucción democrática de la legitimidad del Estado, promovida de abajo hacia arriba y al replanteamiento del mapa territorial del país”*. (Zicardi, Cardoso, 2013:43).

Para ello se debe fortalecer el “tejido social”, promoviendo una buena articulación entre el sistema de actores local, un espacio de articulación interinstitucional y comunitario, donde las propuestas para esa agenda tengan garantías de ser consideradas por la agenda gubernamental.

3.2. ¿Qué implica la existencia del sistema local de actores como condición para el diseño de las políticas públicas?

Cobra singular importancia para este estudio, el actor local. Desde que, en 1984, Alain Touraine plantea la metáfora de la sociedad como un escenario con sujetos-actores, impulsando la “sociología de la acción”, se instaló como corriente de análisis utilizada para diversos estudios posteriores. A tal punto, que algunos autores colocan a *“los actores locales simultáneamente como motor y expresión del desarrollo local”*, (Barreiro, citado por Arocena, 1995:25), destacando el protagonismo del ser humano en el desarrollo, sobre el capital económico.

Pero como establece Arocena, no todos los actores pueden ser considerados actores locales, son condiciones indispensables la identidad, el sentido de

pertenencia a la localidad (la escena local) y el aporte que su acción realiza al desarrollo local (actor con sentido de su acción que determina los procesos de desarrollo locales).

Podemos definir como actor local-agente de desarrollo, a una persona o colectivo, con capacidad e intención de acción propositiva en el campo político, económico, ambiental, social y cultural y que sea portador de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales, (Arocena, 1995: 26).

La estrategia de desarrollo local es bien conducida, cuando se tiene un mapa claro de actores locales, y entre ellos los actores estratégicos para que su acción asuma el sentido de “agente local de desarrollo”. Ocupan un lugar activo en los espacios de concertación o mesas de desarrollo local, proponiendo o articulando con otros para que las iniciativas y propuestas den respuestas a las necesidades detectadas y “sinergicen” proactivamente en la definición de las características del “*horizonte común*”, surgido de las negociaciones a nivel local (Arocena, 1995:26).

35

Unos y otros se identifican en el sistema local de actores, donde ponen en juego sus lógicas de acción, el sentido de su quehacer en la localidad, las que se distinguen por su especificidad en él. Por un lado, la lógica de acción político – administrativa, referida a las instituciones o representaciones locales del Estado: oficinas, entes, etc. Por otro, la lógica de acción empresarial, representada por los actores económico-productivos: empresarios, comerciantes, productores rurales, emprendedores de diferentes escalas económicas: micro empresarios, monotributista, emprendedor de economía solidaria, emprendedor no formalizado, entre otros. Y por otro, la lógica socio territorial, integrada por las organizaciones de la sociedad civil portadoras de propuestas y proyectos que dan respuesta a necesidades sociales del territorio: comisiones vecinales, comisiones temáticas sectoriales, como las mesas de seguridad ciudadana, de salud, entre otras.

Por su parte Pirez, si bien coincide básicamente con los actores identificados por Arocena, aporta un cuarto actor relevante, la academia. Presentamos la

denominación de este autor sobre los actores locales, en tanto se refiere: “a los sujetos (individuales o colectivos), cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y su comportamiento determina los procesos sociales” (Pirez, 1995:3). La lógica de acción otorgada a cada uno de los actores, está determinada por una lógica orientada a la acumulación de poder (político), una lógica de búsqueda de ganancia (empresariado), y una lógica de la necesidad, la que “se desarrolla fuera (total o parcialmente) del mercado y de las políticas públicas” (Pirez, 1995: 9).

Las estrategias de los diferentes actores operan unas veces en cooperación, otras en conflicto en un sistema de relaciones que necesita de agentes especializados que jueguen un rol en la negociación y en la mediación a diferentes niveles.

3.3. ¿A que nos referimos con articulación a nivel local?

En relación a la articulación de actores adoptamos la definición elaborada por Marsiglia: “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” (Marsiglia, 2009:39).

36

Esta concepción de articulación requiere un respaldo del Estado, y no la mera asignación de funciones al gobierno local, es decir, un marco de política pública contundente que asigne recursos para ello.

Analizamos que implican cada uno de los componentes propuestos en la definición:

- Establece relaciones permanentes entre actores – agentes de desarrollo locales: requiere de la creación de espacios multiactorales que garanticen esa permanencia, con roles de convocatoria y de facilitadores para la elaboración de agenda, elaboración de proyectos y sistematización.
- Conmina hacia la búsqueda de objetivos comunes – trascender intereses particulares – sectoriales -. Identificación del interés o bien común: generar en esos ámbitos un clima de reconocimiento de actores locales entre sí, de escucha por encima de las diferencias, con enfoque en el territorio y el aporte que cada uno realiza en él.
- Promueve la explicitación y negociación de reglas de juego. El punto de partida para estos espacios pasa por la apertura a negociar como la regla principal, pero también la disposición a trabajar hacia la interna de cada organización en ese mismo sentido, lo cual requiere a veces, solicitar la presencia de referentes de los diferentes niveles de la escala territorial: departamental o nacional para garantizar el respaldo a lo negociado más allá de lo local.
- Facilita relaciones de poder que admitan cierta flexibilidad y puedan cambiar en el tiempo. Tras la “moda” del desarrollo local, se instalan los espacios con la presencia interinstitucional, que no significa necesariamente la disposición al trabajo horizontal. Muchas veces se generan contradicciones entre la “bajada” de programas a través de sus referentes en estos espacios y la co-construcción de las propuestas desde los mismos. La presencia interinstitucional no puede ser una instancia para “bajar” programas ni solo para “llevar información del territorio al centro”.

Sin duda el proceso es “en espiral”, pero el autor nos permite adoptar una meta de largo plazo y una herramienta para el camino: los “mínimos de cooperación” y la planificación estratégica. En sus palabras: *“Estas instancias, nos permiten llegar a “mínimos de cooperación” para alcanzar esos propósitos, los que deberían estar en relación con una visión estratégica compartida acerca del futuro deseable para el territorio. Esta articulación, alcanzaría su máxima expresión,*

cuando se formaliza en ámbitos o dispositivos de organización y en pactos explícitos que permiten la obtención de acuerdos entre una pluralidad de actores públicos y privados” (Marsiglia, 2009: 39).

Fortalecer los espacios multiactorales existentes y crearlos en el resto del territorio, generaría una estructura descentralizada más integral, que trascienda la dimensión político institucional con la que se caracterizan los procesos de descentralización actuales, por un lado. Por otro lado, propiciaría la existencia de experiencias puntuales que quedan perdidas, y muchas veces se agotan, mientras no se genera un proceso de legitimación que trascienda lo local.

Este proceso de articulación requiere de acompañamiento profesional y “nos enfrenta a la necesidad de comprometer en esa acción transformadora conocimiento de distinto orden y metodologías de distintas disciplinas para comprender problemáticas complejas: aquellos conocimientos vinculados a los cambios en las condiciones y modos de vida de la población” (multidimensional) y “los conocimientos relacionados con los cambios en las condiciones y las modalidades a través de las cuales ha intervenido el Estado en (y/o con) las cuales se configura la acción profesional” (Chiara y Di Virgilio, 2005: 10 y 11).

Capítulo 4: Las políticas públicas de promoción al Desarrollo Local.

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas públicas de promoción al desarrollo local en la microrregión 6, (M6). Para ello, nos proponemos primero estudiar los contextos, a nivel latinoamericano, nacional, en particular del Departamento de Canelones y aproximarnos así a dar respuesta a la pregunta: ¿Qué aprendizajes y desafíos se pueden tomar de estos contextos para el análisis de la M6?

Una vez descrito el contexto nacional y latinoamericano, analizamos las características de la M6, las políticas de promoción al desarrollo local existentes, mediante el relevamiento realizado, y la mirada de los entrevistados sobre ellas.¹⁰

4.1. El Contexto de la M6: Latinoamérica y Uruguay.

De la extensa bibliografía, sobre la aplicación de políticas de promoción del desarrollo local a nivel latinoamericano sistematizada en anexos¹¹, destacamos: la diversidad de procesos y de escalas territoriales para el desarrollo local, la participación ciudadana, la articulación de actores como motor del proceso, y la permanencia de los espacios de concertación donde se generan iniciativas locales que van tomando forma de política territorial.

De todas estas experiencias, podemos concluir que en términos generales se verifica lo planteado por Zicardi y Cardozo, como expresión general de los procesos latinoamericanos: *“La tendencia más marcada es que los gobiernos centrales hagan sus agendas, diagnostiquen los problemas, modifiquen parte de la normativa y formulen políticas descentralizadoras -solos, o con diferentes grados de participación de los gobiernos sub nacionales y la ciudadanía-, deleguen la ejecución y retengan la evaluación. Se trata, entonces, de decisiones centralizadas y de descentralizar una parte pequeña del proceso”* (Zicardi, Cardozo, 2013:57).

¹⁰Ver en Anexo: lista de 23 entrevistados del sistema de actores local, departamental y nacional.

¹¹Ver Cuadro comparativo de las experiencias estudiadas para la Tesis, de Colombia, México, Argentina, Brasil, Nicaragua, Venezuela Ecuador, Chile y Uruguay, en Anexo N°2. .-

Por otra parte, del contexto nacional, incorporamos el aporte de investigaciones y sistematizaciones que marcan hitos en el proceso uruguayo y a su vez, aportan al objetivo de esta tesis¹². Todos ellos, nos permiten analizar el proceso de desconcentración y descentralización en nuestro país y los principales rasgos de la incidencia actual de las políticas públicas de promoción al desarrollo local en la articulación multiactoral local.

De todos los aportes consultados a nivel nacional, destacamos los que consideramos tienen un efecto vertebrador en el proceso: la Agenda Nacional de Descentralización (AND)¹³ propuesta por el gobierno central (OPP), por un lado, y la promulgación de dos leyes claves: *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable*, y la *Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana*, por el otro.

Las leyes mencionadas, delimitan el marco normativo y la AND define los componentes estratégicos¹⁴ que guían el proceso. Juntas, se suman al conjunto de mecanismos de asignación de recursos preexistentes, como el *Fondo de Desarrollo del Interior*, y a diversas iniciativas del gobierno central que se ejecutan a nivel sub nacional.

En términos generales, podemos concluir que el proceso de implementación de la AND le aporta visibilidad al proceso de descentralización, coadyuvando al

¹² [Aportes y reflexiones Agenda Descentralización](#), impulsada por Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que incluye el Mapeo de iniciativas en clave de política pública (Midaglia, 2013) y la Síntesis y posibles escenarios (Arocena, 2013)

[Evaluación de los gobiernos locales. La visión de alcaldes e intendentes. 2010](#), (Ferla, Silva, Zuasnabar, 2010/13); [Evaluación de los gobiernos locales. La visión de alcaldes e intendentes. 2013](#); [Guía de Recursos Institucionales para el Desarrollo Local y territorial Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local; Plan estratégico canario. Tercer avance.](#)

¹³ La Agenda Nacional de Descentralización (AND) surgió como una estrategia del Programa Uruguay Integra para contribuir a un debate nacional sobre descentralización. Su punto de partida fue el seminario internacional Hacia una Agenda Nacional de Descentralización, realizado los días 2 y 3 de setiembre del 2009 en Montevideo, precisamente a pocas horas de la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana por parte del Parlamento. El objetivo de la AND fue definir una agenda nacional con especial referencia «a la descentralización de funciones hacia el segundo nivel de gobierno» (OPP, 2013:5)

¹⁴ Componentes estratégicos AND:

- *El diseño institucional para la descentralización territorial,*
- *La descentralización de políticas nacionales al segundo nivel de gobierno,*
- *El financiamiento de la descentralización e instrumentos de coparticipación,*
- *La participación social, ciudadanía y política territorial.*

desarrollo local. Pero también, detectamos algunos problemas que complican y desaceleran el proceso, como por ejemplo los señalados por Ozlack y Serafinoff:

“En cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas, los ministerios nacionales han adoptado en los últimos años medidas tendientes a desconcentrar la implementación de diversas políticas sectoriales, ampliar la participación ciudadana en su formulación, implementación y seguimiento. Sin embargo, cada uno de los ministerios adoptó una estrategia propia sin que se coordinaran las actividades interministeriales. Esta situación, asociada al hecho de que en la mayoría de los casos se siguió una estrategia de creación de mesas articuladoras en los departamentos, generó una fuerte fragmentación de la participación. Entre los principales desafíos de la descentralización debe considerarse la fuerte fragmentación normativa generada por los avances parciales y graduales de este proceso” (AND, Ozlack y Serafinoff, 2011: 21)

Un primer problema planteado por los autores, se refiere al proceso de desconcentración de las políticas públicas sectoriales, en forma paralela sobre el territorio, generando superposiciones de competencias institucionales y de recursos.

Como segundo problema, detectamos que cada una de las políticas sectoriales es “aterrizada” en el territorio y genera un dispositivo de participación ciudadana sin considerar a las otras, posicionándose en él desde un lugar auto convocante, (mesas, espacios o redes de trabajo, foros temáticos, entre otros). Esta situación se alimenta del marco legal, ya que existen leyes de descentralización sectorial – ministeriales, previas a la ley de Descentralización y Participación ciudadana¹⁵.

41

Encontramos evidencias de estos dos problemas planteados en el “Mapeo de iniciativas en clave de política pública de descentralización”, de la que destacamos su objetivo en nota al pie¹⁶. Esta investigación liderada por Midaglia (2011), nos demuestra en relación al primer problema, (desconcentración), que más allá de la cuantía de los proyectos enmarcados en esta nueva modalidad de

¹⁵Por ejemplo: Ley 17866, de creación del MIDES, mediante la cual convocó y presidió el Gabinete Social e instaló asimismo el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en todo el territorio nacional, creando Oficinas territoriales descentralizadas, o la Ley 18126 –Creación de Consejo Agropecuario Nacional (CAN), Departamental (CAD) y Mesa de Desarrollo Rural (MDR). Mayo 2007 y su Decreto Reglamentario –Nº 217/07 de junio de 2007 y la Ley 18172 – Creación de la Unidad de Descentralización y Coordinación de Políticas con base departamental, entre otros.

¹⁶Objetivo “conocer las iniciativas descentralizadas y desconcentradas que implementan exclusivamente los ministerios del Estado uruguayo y que implican cierta autonomía en la gestión de los niveles locales de gobierno o administración” (Midaglia, 2013).

gestión pública, (un total de 69 proyectos relevados¹⁷), es posible afirmar que el nivel de desconcentración (y a veces mal llamado descentralización), alcanzado es aún incipiente, dado que la mayoría de dichos proyectos se afilian a la descentralización de tipo administrativa, la que a la vez se asemeja a una gestión desconcentrada de las intervenciones públicas (Midaglia, 2011: 94).

Los indicadores que nutren esta conclusión, nos aportan datos en relación a la cantidad de programas desconcentrados por institución estatal, al tipo de financiamiento de los programas, a la forma de ejecución, el tipo de supervisión, y a los rubros en los que la capacidad de decisión es local. Por último, un abanico de obstáculos definidos por los entrevistados, permiten demostrar que el proceso de descentralización está aún distante de promover el desarrollo local. Por ejemplo, en los 69 programas relevados, las decisiones no son locales en tanto: los recursos del 80% de esos programas, se definen a nivel central, y son supervisados también centralmente, casi en su totalidad, (96%).

Por otro lado, en cuanto a los asuntos en que está habilitada la toma de decisiones a nivel local, se destacan la población objetivo y los recursos humanos, pero sólo en el 42% y 36% de los programas. Se observa, también la alta presencia de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la ejecución de programas, lo que creemos está estrechamente vinculado con la tercerización de los servicios de política pública en el territorio.

42

Un factor a destacar en los procesos de desconcentración y descentralización, es la ubicación de los recursos humanos en uno y otro proceso: la calificación, la dependencia en un organigrama, la autonomía técnica, la locación en el territorio, la remuneración, entre otras variables, que tienen consecuencias directas sobre los territorios. Por ejemplo, en la investigación se destaca la ausencia de personal con alta calificación en los territorios (Midaglia, 2011:90), lo cual nos remite a la interrogante: ¿La remuneración ofrecida a los cargos técnicos a nivel local, es un

¹⁷Orden de Entidades Administración central con mayor N° de programas descentralizados: MIDES, MTSS, MVOTMA, MEC. *“estas tendencias permiten afirmar que si bien estas intervenciones públicas tienen una lógica descentralizada en su modalidad de ejecución, la capacidad de ejecución que poseen – no así la gestión– sigue estando fuertemente centralizada”*(Midaglia, 2013: 88).

freno para que escalas de territorio local y departamental mejoren sus capacidades en la ejecución de programas descentralizados?

Los datos aportados por el mapeo de programas, demuestran entonces, que estamos ante procesos de “*descentralización administrativo-financiero, donde la autonomía de gestión es mínima y la transferencia de poder es nula*” (Midaglia, 2011:77), confirmando para el caso uruguayo, lo analizado también a nivel latinoamericano por Zicardi y Cardoso¹⁸.

Nos preguntamos si los territorios, es decir, si el sistema de actores local de la M6, conocen esta realidad y si tienen posibilidades de analizarla y responder a ella. En tal sentido, una primera respuesta la obtenemos en la Sistematización de la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local¹⁹, de la que recogemos los siguientes aprendizajes: “*La participación de la voz de los territorios en la Mesa de Desarrollo Local (MDL), permitió la adecuación metodológica de programas nacionales a la realidad socioeconómica y organizativa de los territorios incluyendo localidades pequeñas*” (MDL, 2015:3).

43

Por otro lado, identificamos como un aporte importante, la definición consensuada en la MDL, de las necesidades estratégicas a trabajar, centradas en fortalecer el diseño y la articulación de las políticas públicas de promoción al desarrollo local, rescatando las capacidades locales y potenciando un mayor monitoreo y evaluación de los procesos. En tal sentido, destacamos como novedoso y sumamente compatible con la línea de análisis del presente trabajo, la siguiente directriz a la que arriban: “es fundamental que se realicen mediciones y evaluaciones de la gestión, resultados e impactos de las políticas públicas. Tanto desde cada intervención, como del conjunto de las mismas en un territorio” (MDL, 2015:4). Los ámbitos de concertación multiactoral local o mesas de desarrollo, califican a nuestro entender como los que naturalmente pueden cumplir dicho rol.

¹⁸ Óp. Cit. Pág. 39 (Zicardi y Cardoso, 2013:57).

¹⁹ MDL 2011 – 2014: “es el espacio de articulación en el que dialogan actores nacionales y locales para coordinar acciones conjuntas en relación a los temas vinculados al desarrollo territorial. Facilita el nexo entre las políticas públicas definidas mayormente a nivel central y su implementación y demandas desde los territorios. Está integrada por: MIEM-Dinapyme, RADEL, APT-OPP, ART-PNUD, PPD FMAM Uruguay, LATU, CND, MIDES, ANII, RMSA, MTSS-DINAE, MINTUR e INEFOP.” (MDL, 2015:2).

Podemos también analizar, si la pertenencia de la M6 al área metropolitana le otorga características particulares, y/o aplica lo ya planteado como contexto nacional. En tal sentido, coincidimos con Magri, que en las áreas metropolitanas, por su proceso histórico, predomina la gobernanza informal. Sin quitarle la importancia a la lógica vertical imperante de las instituciones formales que gestionan estos procesos, acordamos con la autora, que la gobernanza multinivel informal: *“es el primer paso para introducir en la institucionalidad temas no tratados por el sistema de vínculos formales y temas emergentes, dejando paso, cuando estos comienzan a implementarse, al sistema de vínculos institucionalizados”* (Magri, 2010: 2). La presencia de espacios multiactorales, en los que predomina la metodología de trabajo ‘en red’, son evidencia de ello²⁰.

A nivel local, nos interesa la opinión de los actores locales, especialmente de quienes protagonizaron este primer periodo del tercer nivel de gobierno en nuestro país (2010 – 2015). En tal sentido, buscamos algunas respuestas en la publicación sobre la “Evaluación de los Gobiernos Locales” desde la visión de los alcaldes e intendentes, en tanto describe los resultados de un censo a todos los primeros alcaldes de la historia del país (89), a 100 concejales y a 8 intendentes (Ferla y Silva, 2011 y 2013).

El resultado del censo permite concluir a las autoras, la existencia de tres grupos de municipios: los que ya tenían experiencia de Junta Local (especialmente aquellas con carácter de autónomas), los municipios montevideanos con un proceso de descentralización previo y en tercer lugar el resto de los municipios que están en una situación precaria y con necesidad de fortalecimiento de sus capacidades de gestión en todo sentido (Ferla y Silva 2013:68). Cabe destacar que los municipios de la M6 se encuentran en este tercer grupo. Y, si bien no hay una pregunta específica acerca del rol del municipio en cuanto a la articulación multiactoral local, sí se analiza la participación ciudadana y el apoyo voluntario en la gestión por parte de vecinos: *“73% de los alcaldes declara que recibe con*

²⁰(Lo cual analizamos en el capítulo 5 del sistema de actores y en capítulo 6 sobre articulación multiactoral local).

mucha frecuencia a vecinos...y el 54% declara que realiza con mucha frecuencia asambleas” (Ferla y Silva, 2013:65 y 40).

A modo de cierre, destacamos el análisis de José Arocena sobre los procesos de descentralización y experiencias de desarrollo local en el Uruguay, alertando que: *“La ausencia de definiciones políticas impide que un número relativamente importante de iniciativas existentes, tengan una adecuada traducción en políticas públicas”* (Arocena, 2013:105). De esta manera, el autor nos desafía con una matriz de análisis sobre procesos de descentralización y desarrollo local en el Uruguay, sistematizando tres grandes escenarios: “de estancamiento”, “en proceso de descentralización” y con “importante nivel de descentralización”, en la cual el Uruguay podría ubicarse, en el segundo escenario (Ver el Anexo N°6).

Esta perspectiva coincide con los principales aprendizajes y orientaciones recabadas en estos análisis precedentes, especialmente con las que establecen que: *“El principal aprendizaje que se extrae de este caso para Uruguay se refiere a la conveniencia del gradualismo y la concertación”* (OPP, 2013, Zicardi y Cardozo 2011:55).

45

En cuanto al gradualismo, lo identificamos en el proceso de transferencia de competencias y funciones, monitoreado por OPP. Mientras ese proceso transcurre, la difusión de buenas prácticas sistematizadas y evaluadas, es uno de los mecanismos necesarios para la co-construcción de la política pública, representada hoy por el predominio de la desconcentración, con perspectivas de descentralización. En tal sentido, cabe destacar que sobre el final del periodo considerado en el presente estudio (2010 – 2015), se concretan propuestas desde la OPP que configuran un escenario hacia la profundización del proceso para la articulación de los programas de primer nivel de gobierno con los municipios²¹. Entre los dispositivos están: el acuerdo de “Criterios de Distribución del Fondo de Incentivo”, el detalle de las asignaciones a cada Municipio consta en el documento FIGM 2016 – 2020 y las *“Recomendaciones sobre Programas*

²¹Tomando como definición de municipio, la jurisdicción territorial definida en la Ley 18.567 por la reglamentación departamental, con todo lo existente sobre el mismo: público y privado.

*Presupuestales Municipales*²². Entre las tres se procura contribuir, desde la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP (DDGP), con el proceso de construcción de las propuestas presupuestales de los Municipios.

4.2 Las políticas públicas de promoción al DL en la M6:

4.2.1. Caracterización de la M6:

Creemos que la micro regionalización es, en sí misma, una forma de establecer políticas públicas de promoción al desarrollo local – intermunicipal. En el caso de la M6, perteneciente al Departamento de Canelones, esta política pública se explicita en el “Plan Estratégico Canario” (PEC, 2011). En este documento son consideradas como unidades territoriales con capacidad de sustentabilidad, en procesos de formación y consolidación de su sistema de actores local y de su propia identidad.

Para la elaboración del PEC, se realizaron diversas investigaciones previas sobre el territorio, las cuales se pueden ordenar por su referencia a los siguientes ejes: ordenamiento territorial, micro regionalización e identidad local. Una de ellas, plantea que: *“En cuanto a las microrregiones como unidades capaces de lograr sustentabilidad a través de estrategias de desarrollo local, debe tenerse en cuenta que para configurarse en tanto un lugar y escala local, se requiere contar con actores en condición de apropiarse de los procesos en curso. Sin embargo, la reconfiguración del mapa de actores en el departamento, (de Canelones), ocurre casi simultáneamente a la propuesta de micro regionalización”* (Camejo, 2010: 155).

46

La fecha en la que se realiza esta apreciación sobre el territorio, coincide con la instalación de los municipios como tercer nivel de gobierno y es el periodo de estudio que estamos considerando para el presente trabajo. Consideramos, acorde al planteo de la consultora, que el proceso de conformación de las microrregiones como unidades para el desarrollo local, requiere afianzar a su vez

²²[Recomendaciones sobre Programas Presupuestales Municipales](#)

el proceso de conformación de actores e incorporar a los gobiernos locales en la reflexión, y a partir de allí evaluar la posibilidad de articular estrategias de desarrollo local.

La M6 está integrada al área metropolitana como zona sub urbana y urbana, compuesta por los Municipios de Toledo, Suarez, Barros Blancos, Pando y Empalme Olmos. Presentamos a continuación una:

Ficha descriptiva multidimensional de M6:

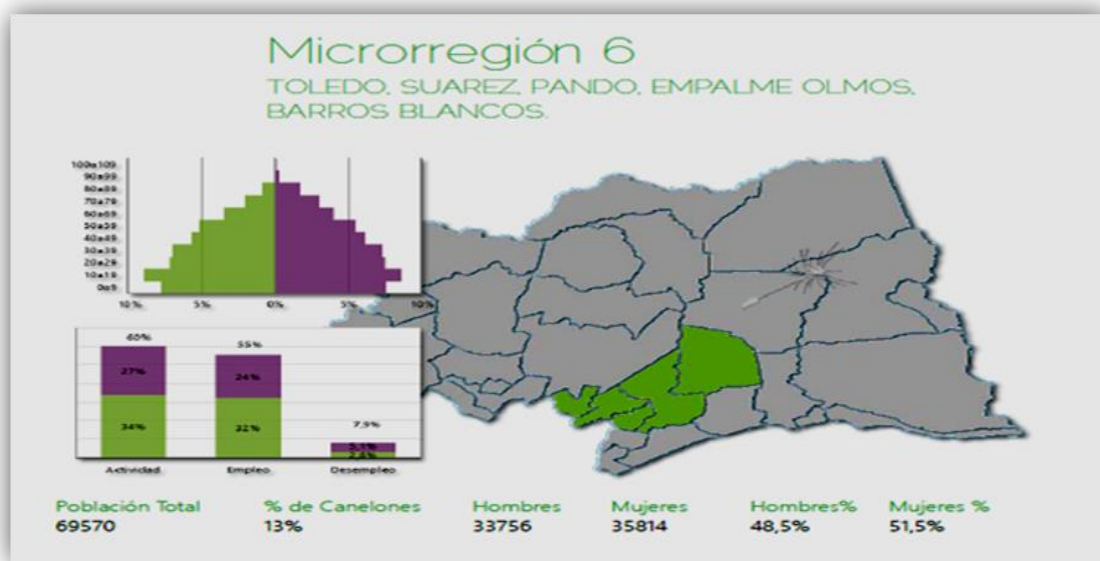


Dimensión Social:

La M6 es la que presenta la mayor proporción de población joven de todo el departamento, lo cual implica alta natalidad. Esta, sumada a la migración desde localidades y departamentos vecinos, explica su rápido crecimiento demográfico. Representa el 13% del total de población del Departamento de Canelones. El 8% de sus habitantes están radicados en el medio rural.

47

Fuente: PEC:



Fuente: PEC:

Se fue formando con el asentamiento de población en torno a las estaciones ferroviarias y las industrias que se construyeron en el siglo XX, con una paulatina llegada de los servicios básicos (“conquista” de los movimientos sociales).

Dimensión Cultural: Se destacan las estrategias educativas conjuntas interinstitucionales: Espacios Educación y Trabajo como respuesta a la falta de continuidad educativa en secundaria, y a la propuesta socio - cultural insuficiente. Existen experiencias de autogestión comunitaria culturales que generan propuestas cubriendo ausencia de políticas estatales, impulsadas por redes locales y sostenidas en el tiempo.

Dimensión Económica: Vocación industrial y tecnológica. Representa el 34% de la producción industrial del departamento. Es la microrregión con mayor peso industrial en Canelones, destacándose los rubros químicos, caucho y plástico, y elaboración de productos alimenticios. En el periodo estudiado se genera la paulatina reconversión hacia el sector logístico con la instalación de dos parques logísticos industriales y el Polo Científico Tecnológico de Pando, vinculado a la Innovación científica. Se registra una tasa de empleo del 79 % superior a la del departamento de un 58%. Las disposiciones de ordenamiento territorial del área metropolitana por ampliación de la zona urbana, impactan también en el periodo produciendo el traslado de empresas hacia la zona. La proximidad al aeropuerto internacional de Carrasco, así como la rápida conectividad y accesibilidad hacia Montevideo y hacia la zona este del país, a través de rutas nacionales con buen estado de mantenimiento e iluminación, propicia esta fuerte expansión de empresas de servicios y tecnológicas. Se destaca la reciente construcción del Anillo Perimetral que permite el acceso desde la M6 hasta el puerto de Montevideo sin entrar en zona urbana.

48

Dimensión Medio Ambiental: Asentamientos (Zonas a las que el Estado no logra llegar), déficit de vivienda y falta de saneamiento son los principales factores de riesgo, a los que se suman los efectos de la contaminación industrial histórica y la que se mantiene por carencias en la política ambiental empresarial y en el control estatal.

Dimensión Político Institucional: La creación de los municipios como tercer nivel de gobierno en el periodo estudiado y la llegada de fondos presupuestales propios en el periodo siguiente potencian la capacidad de articulación multiactoral territorial.

Por último, las fuentes secundarias consultadas²³, no dan indicios siquiera de una mínima tradición de asociación y negociación pública-privada que permita acuerdos sustentados en intereses comunes entre gobierno, empresas y sociedad civil organizada. Se detecta un desconocimiento recíproco entre los actores de la M6 sobre sus roles, funciones, sistemas de regulación, capacidades, competencias y por ende, de las múltiples potencialidades de su intercambio en función de un desarrollo posible del territorio. Un ejemplo de esto se observa al analizar la relación entre la oferta educativa y el sector productivo:

²³Fuente: “Vocación industrial de la microrregión, Oportunidad de intervención en desarrollo local”, corredor ruta 8. Pedro Barrenechea, Adrián Rodríguez, Carlos Troncoso. 2008:12 – 14)

se encuentra que la primera está poco diversificada y a nivel técnico no está suficientemente adecuada para la formación en capacidades y conocimientos imprescindibles para la integración de la población joven al campo laboral regional (Barrenechea, Rodríguez, Troncoso, 2008).

4.2.2. Relevamiento de políticas públicas de promoción al desarrollo local en M6:

Para el relevamiento, partimos desde el “*Mapeo de iniciativas en clave de política pública*” (Midaglia, 2011), identificando programas desconcentrados, que se desempeñan en M6. También incorporamos información de las instituciones integrantes de la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local. Complementamos el relevamiento con información disponible en la web de dichos programas. Finalmente, contrastamos esta información con la documentación del trabajo en el territorio, como, por ejemplo, los informes y sistematizaciones interinstitucionales de la M6.

En el cuadro N°2 (en la próxima hoja), presentamos los resultados del relevamiento realizado sobre programas de desarrollo local en M6, del cual podemos destacar:

49

Son siete las instituciones que tienen proyectos con enunciado en desarrollo local²⁴ y existe otro tanto de programas que aportan al desarrollo local, aunque no lo tienen explícito en sus enunciados (Por ejemplo, todos aquellos que estimulan capacidades personales para la inclusión socio educativa laboral a nivel individual o colectivo). Se destaca también que las instituciones que poseen oficinas desconcentradas con atención al público, (como los municipios, el MIDES y el MTSS – CEPE, mediante convenio MTSS – IC)²⁵, son las que más se acercan a la estrategia de trabajo interinstitucional con apoyo interdisciplinario.

²⁴ MIDES, MTSS, MIEM, OPP, MGAP, UDELAR, IC.

²⁵ La articulación de recursos humanos interinstitucionales mediante la estrategia desempeñada por el equipo interinstitucional de desarrollo local micro regional, es una experiencia que permite vislumbrar apoyo técnico a los espacios multi actorales locales para la presentación a fondos concursables que permitan financiamiento a proyectos específicos. Tiene la fortaleza y la debilidad de no obedecer a un programa definido.

Cuadro N°2: Programas de Desarrollo Local en M6:

Institución	Mesa Interinstitucional Desarrollo Local									Otras Instituciones			
	MIDES	MTSS/ INEFOP	MVO TMA	MEC	MIEM	OPP	MGA P	MIN TUR	M D	MSP ASSE	ENTES AUTON OMOS	UDELA R	IC Municipios
Áreas desconcentradas	*Oficina territorial Ruta 8 y Ruta 6	*Centro Público de Empleo	Oficina Pando	Centros Alfabetización Digital.	*Referente Departamental		Oficina Pando		5 Comisarias	DIGESA Hospital Policlínicas	UTE, OSE, ANTEL, BPS, AFE, DGI	*Extensión Universitaria	Dir. D.S.
Programas con Enunciado DL	Dir. Economía Social 3: Coop. Soc/ Mono tributo Iniciativas Loc.	Fondo Inversión Productiva Objetivo Empleo			Desarrollo Local	+ Local Uruguay + Cerca – Microfinanzas	Mesa Desarrollo Rural PPIR					PIM : Programa Integral Metropolitano	*Desarrollo Local Interinstitucional
Programas Con aporte a DL	Coop. Soc/ Mono tributo Iniciativas Loc. + PUC SOC	Formación Profesional		FCC FEFCA FDIC FI	Pymes Casa de Artesanías	Agenda Metropolitana Fondo del Interior	Fortalecimiento Institucional			PPENT			*Cada Dirección IC enlace con cada Ministerio por Programas
Capacidades que estimula en los actores	Emprendedurismo Inclusión Articulación	Inclusión Laboral				Asociativismo concertación local				Participación Empoderamiento			Inclusión Articulación
Financiamiento para articulación de actores	Consejos Sociales Mesas DL / Zonales /Redes Temáticas y Territoriales							50		Si Fondo Concurable con 8 meses			Mesas DL / Zonales /Redes Temáticas y Territoriales
Inclusión de Actores Locales (AL)	Mesas Zonales									SI			Mesas DL

Fuente: elaboración propia. * Integran Equipo Interinstitucional de Desarrollo Local M6

En cuanto al tipo y mecanismo de financiamiento en territorio se destaca la ausencia de financiamiento para propuestas que surjan de ámbitos de concertación local multiactoral, salvo algunas excepciones: mesa SOCAT o MDL.

La mayoría de los programas poseen financiamiento para servicios o bienes que remiten directamente al gobierno central. Por ejemplo: Fondos de Inversión Productiva (FIP), del MTSS, Fondo de Iniciativas Culturales (FIC) del MEC y Fondos de Iniciativas Productivas (FIP), del MIDES, entre otros.

4.3.- Las políticas públicas de promoción al desarrollo local en la M6, desde la perspectiva de los actores²⁶:

Nos proponemos transversalizar el marco conceptual y contextual ya presentado en los puntos anteriores, con el análisis del discurso de los entrevistados, de modo de acercarnos aún más a las posibles respuestas a nuestras preguntas iniciales del trabajo²⁷.

En particular, en este capítulo trabajamos la pregunta referida a: *“¿Cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan los procesos de desarrollo local promovidos desde las políticas públicas en espacios de concertación multiactoral?”*.

Para darle respuesta rescatamos de las entrevistas las instituciones y programas registrando el número de veces mencionado y con ejemplos que cualifican su rol en el proceso de desarrollo local; rescatamos también los factores que obstaculizan o facilitan el proceso definido, según los entrevistados y cualificado el dato, registrando la importancia del factor según lugar que ocupa el entrevistado en la escala territorial.

De esta manera, profundizamos en los elementos que pudieran ayudarnos al arribo de algunas conclusiones que sumen al conjunto de aportes existentes en relación a la temática en general, y en relación a *“los aportes teórico-*

²⁶Clasificación de actores de Arocena: AST (actor socio territorial), E (empresario o actor productivo), y en actor político administrativo se distinguen Alcalde (A), Director (D), Funcionario (F), Técnico (T).

²⁷Ver ANEXO 2.

“mayoritariamente identificado”, dado el tamaño y veces mencionado: “Proyecto” (119), “Municipio” (87), “Gobierno” (70) y la “Intendencia de Canelones” (70), “Programa”(69), junto a “Estado” (66). En un segundo grupo de tamaño intermedio se identifican a: “DL” (56), “UTU”, “Centro” y “Empresa” (52), “Ministerio” (46), “Alcalde” (44), “OPP” (36) y “MIDES” (34).

En cuanto a las características generales atribuidas a las políticas públicas de promoción al desarrollo local por parte de los entrevistados, surgen algunas categorías que nos explican aún más la visión que los protagonistas del sistema de actores local, departamental y nacional tienen de estos procesos.

A modo de primera aproximación a la perspectiva planteada por cada perfil, presentamos algunas expresiones en torno a la identificación de instituciones y programas. Por un lado, seleccionamos aquellas que se destacan por los efectos positivos hacia la promoción de desarrollo local y por otro lado, aquellas que definen dificultades. En cuanto a las primeras, los actores locales:

- Resaltan la organización de base, como sostén de todas las iniciativas y puente para que los programas se involucren en el territorio:

Actor Socio Territorial (AST): “Además del CAIF, integro la comisión barrial, es la que se ha movido más y la que sigue trabajando, aunque me consta que le ha costado su buen esfuerzo, sobre todo horas de dedicación...”

- Identifican claramente programas caracterizados por sus resultados en la inclusión socio educativo laboral o la promoción a la salud integral:

AST: “Sí, el CECAP, ha cumplido una función importante en la zona, ha estimulado a muchísimos jóvenes. Hay algunos jóvenes que de repente no tienen, padres como nosotros que nos decían: ‘mi hijo guarde ese dinero que le doy porque es para los boletos para ir a estudiar’. No hay padres que digan y estimulen. Entonces el CECAP desde el Estado, cumple una función muy importante para esas capacidades. El INAU el Centro Juvenil, el CAIF, también. ...”

AST: “No sé si específicamente estimulan el DL, pero identifiqué el Programa de Prevención de las Enfermedades Crónicas no Transmisibles del MSP, el fondo de inversiones de Infraestructura Concursables del MEC, Micro finanzas del BROU, Fondo Sendic, no sé si es del Gobierno, pero mucha gente sacó el préstamo acá, el Fondo de Inversión de MTSS, Municipios Saludables de MSP; Emprénde Cultura de una Universidad Privada.”

- y destacan propuestas interinstitucionales construidas desde el territorio:

AST: *“Sí, dan resultado e inclusive, hay un proceso que terminó con una propuesta para discapacitados en la Escuela Militar... que involucró muchas instituciones: MIDES, CAIF, Escuela Militar, Municipio, etc...”*

Por otro lado, se manifiestan las dificultades, como por ejemplo el empresariado local y su dificultad para la interacción en el sistema de actores y en especial con el Estado:

Empresario: *“Sí, hay programas y existen, pero la gente no está informada. Empecé a conocer luego de empezar a dar asesorías en una Entidad Consultora. Pero si no, no me enteraba. ...después que entras te enteras que está “Uruguay Trabaja”, “Uruguay Emprende”, yo les hago estas preguntas a 20 empresas y te dicen ‘el Estado no te ayuda en nada, tenés que arreglártelas como puedas’.*

Empresario: *“El empresario directamente yo creo que no está informado, no aprovecha, o está tan preocupado por solucionar el día a día de su empresa que no se proyecta más allá, utilizando alguna política que lo beneficie, alguna capacitación o alguna asistencia técnica. No busca información y no busca posibilidades.”*

- También el micro emprendedor, manifiesta sentirse sin acceso a los programas estatales:

AST: *“No conozco programas que digan “articulación de actores” ...*

54

- Y los actores político administrativos se expresan reconociendo la existencia de programas, pero con una visión crítica:

Director: *“Yo creo que cuesta encontrar políticas que tengan esta visión de desarrollo local, quizás lo que ha hecho el Centro público de Empleo o en otros lados Jóvenes en Red, pero creo que en general, las políticas del Estado siguen siendo muy sectoriales, y muy centralistas. ¿Y que tengan como enunciado organizar la articulación de actores en el territorio? Que tenga ese enunciado es el MIDES, yo creo que depende también es la “pata” territorial que tiene el MIDES en cada territorio, con los SOCAT. Por ejemplo, el MGAP con las Mesas Rurales, pueden compatibilizarse con desarrollo local, pero no veo una política de otro ministerio. Por ejemplo, el anti desarrollo local es lo que hizo el MTOP con el Programa “Realizar”.*

Técnico: *“Los programas se definen en la centralidad del Ministerio, tampoco participan en su construcción muchas veces ni los técnicos ni la sociedad civil involucrada en ese quehacer ministerial. Se invierte en lo local (en lo local propiamente dicho), desde pequeños proyectos muy puntuales que emergen de financiación competitiva impuesta desde fondos concursables”*

Técnico: *“Mi institución prevé trabajar desde una perspectiva del DL, pero recién ahora se empiezan a legitimarla participación en otros espacios, el poder tener una mirada más estratégica y no quedarnos con la atención solamente, en lo cotidiano, ahora se puede trabajar en otros temas que antes no se podía, de a poco se va entendiendo...” ...*

En síntesis, de las entrevistas podemos rescatar una visión que mayoritariamente refleja “el proceso en marcha”, en cuanto a programas que sí se involucran con el territorio, aportando y generando expresiones articuladas para cubrir las necesidades concretas, y las dificultades detectadas en términos de: escasa información y acceso a la misma por parte del actor económico productivo y la mirada desde responsables políticos y técnicos que reconoce el diseño centralista de las políticas sectoriales que siguen “aterrizando” en los territorios a pesar de su enunciado de promoción al desarrollo local. Esta primera introducción nos remite a la necesidad de analizar con mayor profundidad. En el apartado siguiente, buscaremos más factores explicativos.

4.3.2. Factores que facilitan /obstaculizan la promoción del desarrollo local en la articulación multiactoral local: desde la mirada de los entrevistados.

Con el objetivo de analizar cuáles son los factores explicativos presentados por los entrevistados en función de su ubicación en la escala territorial: local, departamental o nacional²⁹, confeccionamos la Tabla, N°1: “Políticas públicas promoción DL: Factores que facilitan /obstaculizan. Actores según ubicación en la Escala territorial”. En ella, ordenamos los factores expuestos por los entrevistados, en función de su importancia como facilitador o como obstaculizador.

55

El factor seleccionado queda plasmado a través de la palabra o la frase dicha por el entrevistado, del que no nos interesa identificar más allá que su rol en el sistema de actores. Pero sí, ponemos el énfasis en si existen diferencias o similitudes dentro del sistema de actores. Por ejemplo, entre la valoración que se hace desde el rol político (representado por alcaldes y directores) y la que se hace desde los actores socio territoriales, entre otras posibilidades.

A continuación, analizamos los factores identificados, abriendo los planteos de los entrevistados y poniendo en diálogo sus aportes, buscando confluencias y matices que permitan alimentar el análisis de nuestras preguntas iniciales.

²⁹La Tabla está basada en ejemplos propuestos por Valles, (1998: 228- 229).

Tabla N°1: Políticas Publicas promoción DL: Factores que Facilitan /Obstaculizan. Actores según ubicación en la Escala territorial

Lugar/escala territorial	+ Facilitadores--						+ Obstáculos--					
Local	<i>Inclusión Social Educativa y Laboral</i> AST A	<i>Llegaron Fondos al territorio</i> A	<i>Con contradicciones, Pero avances: más territorio. + Direcciones /Instituciones con el enfoque DL</i> A	<i>Fomento Asociatividad</i> E <i>Se crean Cooperativas</i> A <i>Presencia de Técnicos en territorio</i> F	<i>Se ejecutan Proyectos</i> A <i>Se empezó, pero hay que trabajar más con la gente.</i> A	<i>Servicio y Proyectos puntuales</i> T <i>Financiamiento si es de fondo rotativo local</i> A	<i>Centralismo T - A (2)</i> Les cuesta "bajar" A "ceder espacios" No escuchan territorio y si multinacionales A	<i>Falta Cumplimiento del Estado: Cursos</i> E	<i>Se repiten Consultorías</i> A	<i>Falta / inadecuada Comunicación Informacion</i> AST E(2)	<i>Diversificación del Estado</i> E	<i>Proyectos Chicos y cortos</i> A
Departamental	<i>Proceso hacia la Empatía</i> OSC Estado AST		<i>Avances con espacios participativos "no se puede mandar participar.</i> D				<i>Muy centralista y unitario Superposición y dilapidación de recursos en territorio</i> D	<i>Cooptación de procesos</i> AST		<i>Difícil que Existan Políticas DL</i> D		
Nacional		<i>Identidad Autoestima local Proyectos desde el territorio</i> Acad	<i>Avances: Dialogo x Empleo</i> DT				<i>Burocracia y Factor Humano /"Egos"</i> T	56	<i>Superposición falta racionalidad</i> Acad.	<i>Recursos para trabajo complementario Ministerio Intendencia</i> T	<i>Considerar al destinatario como motor</i> AST	<i>No hay políticas DL</i> Acad.
Acad.: Académico	A: Alcalde	AST: Actor Socio Territorial.		D: Director	Dt: Director y Técnico.		E: Empresario	F: Funcionaria	T: Técnico.			

Fuente: Elaboración propia.

- Factores facilitadores a nivel local:

Se destacan por un lado los factores vinculados a la concreción de los programas en el territorio, con la adaptación a las características locales, lo que incluye la capacidad del programa para aportar en el diseño de su implementación local. Y por el otro, los impactos que estos generan en la población: la inclusión socio educativo laboral, la asociatividad y la formación de cooperativas en la zona.

Son ejemplos de la valoración de programas involucrados con el territorio, aquellos que aportan desde las “mesas de desarrollo local”:

Funcionaria: *“veo que estos programas conocen el territorio, entonces cuando vienen con propuestas, lo hacen desde el conocimiento del territorio” “concretan los proyectos de las personas del territorio, por ejemplo, Centro de Barrio en Villa San José, el grupo Resistiré de Artesanos, te estoy hablando de un montón de cosas que salen de la MDL y que salen a impulso de estos programas”.*

Este valor positivo, tiene también su amalgamiento con la realidad territorial, de allí que se valora la adaptabilidad “a las personas del territorio” o la flexibilidad en los horarios y como los programas generan impactos en la población objetivo, como se han planteado³⁰. Por ejemplo, generando cambios en la forma de vida:

Funcionaria: *“... es el desempeño de los técnicos y los funcionarios que luchan y siguen con los proyectos definidos en la MDL, porque exige flexibilidad y compromiso, en los horarios y en trasladarse a los barrios. Y de las debilidades: falta de apoyo de la jerarquía para que esto continúe, flexibilizar horarios, dinero para traslado de los funcionarios para que esto funcione”. “Se avanza mucho, están dando oportunidades de capacitación a los jóvenes, la posibilidad de un trabajo, también para las personas mayores, por ejemplo, todo el apoyo a emprendedoras”.*

Los planteos realizados, reflejan la necesidad de un trabajo integral destacando la necesidad de ejercer el rol pedagógico, en el sentido de generar dispositivos que favorezcan una asociatividad que trascienda el nivel de enunciado, y la importancia del enfoque territorial del desarrollo como meta de los programas que actúan en este nivel:

Alcalde: *“Yo creo que algunas Direcciones de la IC se apropiaron de este tema, con muchas contradicciones y contramarchas. Pero bien o mal, ha quedado un grupo de técnicos trabajando en el tema, hay Direcciones que siempre están en la vuelta, lo que antes era “Gobiernos Locales” y ahora “Desarrollo Local y Participación”, Desarrollo Social y Desarrollo Productivo, son Direcciones que a su manera y con marchas y*

³⁰En el territorio de Toledo 25% de los jóvenes entre 14 y 24 años no estudia ni trabaja (18% en Canelones y el total del país).

contramarchas, han apostado al tema en los empoderamientos de los territorios, y después otros organismos nacionales, el MIEM muy tímido, el MIDES, lo intenta. Creo que la Oficina territorial ha hecho buenos aportes acá, y bueno es una construcción también, de romper la lógica sectorial y mirar más el territorio...”

La respuesta del Alcalde nos lleva a reflexionar sobre el tiempo necesario para construir la confianza mínima para confluir a nivel interestatal y con la comunidad. Destaca así, el esfuerzo de gestión desde un ámbito de concertación local como es la MDL de Toledo que funciona desde 2011, y que desempeña este rol de convencer a los referentes estatales de confluir para el DL. Aun cuando los programas ya explicitan el enfoque DL, no poseen los mecanismos ni la habilitación para que su implementación sea compatible con el enunciado. Un alcalde marca así, la necesidad de facilitar los recursos para trabajar con la población:

Alcalde: “Se empezó a hablar de desarrollo local desde OPP, en el período pasado. Nosotros tuvimos la experiencia de armar un Centro de Barrio, pero anteriormente no tuvimos nada. Aunque de Desarrollo Local se empezó a hablar en el período pasado, en algunos lados se trató un poco más, en otros menos. La gente, no está acostumbrada, hay que trabajar ese tema con la gente. Hay que bajar mucho al territorio y trabajar mucho con la gente, no hay una organización previa de la gente que plantee: ‘vamos a hacer proyecto’, ‘vamos a trabajar en DL’.”

58

Lo expresado por el actor político, interpela en cuanto a la organización de los recursos humanos en el territorio, marcando la necesidad de equipos técnicos trabajando con la población, con un rol pedagógico que permita un proceso de integración del enfoque en DL.

Otro de los alcaldes centra su análisis en la necesidad de propuestas locales de financiamiento para emprendimientos, como estrategia de estímulo al DL, marcando las consecuencias negativas cuando son exclusivamente dirigidos centralmente. En este caso, no solo reivindicando la gestión en sí misma, sino señalando el impacto que los mecanismos centralizadores tienen en las posibilidades de generación de trabajo colectivo local.

Alcalde: “Con programas como Micro finanzas y los Fondos de Inversión, se lograron buenos financiamientos por ejemplo para los productores que se están armando en estas localidades. En una de ellas en particular, se sacaron nueve Fondos de Inversión (alusión, al intento de fondo rotatorio MDL...), si los fondos forman parte de algo local, como la MDL, pero además los que están integrando la lista de espera participan del mismo ámbito de los que ya los recibieron, en cierta manera los que ya lo recibieron se sienten presionados por los que quieren también recibir el fondo.”

Este ejemplo es clave para demostrar la necesaria complementariedad entre programas verticales sectoriales y políticas territoriales desde la lógica horizontal territorial. Se refiere a que cuando existen espacios locales de articulación, donde el Estado está representado y dispone de técnicos para llevarlos adelante, se podría estimular el seguimiento de los proyectos desde estos y no la “comunicación” de la llegada de programas al territorio.

En la misma línea y a modo de ejemplo de buenas prácticas destacamos el Fondo Concursable Local Municipal. Constituye una estrategia de “abajo hacia arriba” mediante la cual, el Municipio asume su rol articulador y movilizador de la iniciativa del sistema de actores local:

Alcalde: *“Nosotros teníamos, el Fondo Concursable del Municipio, para pequeños emprendimientos, creo que fue importante porque es una señal de transparencia...”*

- Factores facilitadores a nivel departamental:

Son dos los factores que facilitan la promoción del desarrollo local, desde lo planteado por los entrevistados. Por un lado, la valoración de un proceso de relacionamiento, que, en diez años, capitaliza una empatía entre la OSC y el Estado, lo que les permite realizar proyectos conjuntos o co- ejecutarlos.

59

AST: *“Nosotros tenemos el mismo problema que los gobiernos: cambiamos cada 5 años... nunca sabemos con quién nos vamos a encontrar después, porque, aunque sea el mismo gobierno no es lo mismo, depende de los que estemos en la organización, si somos de los que queremos articular o si no queremos articular. Ahora, en Canelones, tanto en el municipio como en Desarrollo Cooperativo, pasamos desde pedirles por favor que nos apoyaran con los expedientes que nosotros entrábamos, a que ellos mismos nos ofrezcan apoyo. O sea, cambió la relación y mucho...”*

Como segundo factor se menciona la valoración en una política pública de Estado, que implica trabajar para los resultados de largo plazo, desde la formación y sostenimiento de espacios de fomento a la concertación y participación ciudadana:

Director: *“a mí me parece que efectivamente se han diseñado y efectuado políticas públicas de muy largo aliento muy consistentes con muchos efectos constatables que hacen un antes y un después...son políticas públicas estatales aquellas que tiene sostenibilidad el tiempo, más permanencia porque tienen efecto a largo plazo. ...en la medida de que abro espacios, no se puede dar orden de participar, pero en la medida*

que abro espacios para que otros interactúen tengo que asumir el compromiso de que efectivamente los tengo que tomar en cuenta, pero además tengo demandas, adicionales, no sólo en el sentido de que ahora que tengo esto, quiero más, para mejorar mi calidad de vida y demás, sino que, desde el otro lado, quiero utilizar estos ámbitos de incidencia. Y esto de vuelta da más trabajo, que el “verticalazo”, en tal o cual sentido, aunque estuviera aceptada.”

Ambos ejemplos demuestran la inversión de tiempo necesaria para el desarrollo de los procesos, como el factor fundamental que permite construir modelos de co gestión y de políticas de participación ciudadana como base para el desarrollo local. En ambos, a su vez, es fundamental la escucha de parte de los referentes estatales para que dicha construcción sea tal y se mantenga.

Otro ejemplo destacado por uno de los entrevistados es el trabajo inter municipal - interdepartamental, abordando las temáticas metropolitanas:

Alcalde: “La Agenda Metropolitana fue una herramienta buena, date cuenta que hasta 2005 Montevideo y Canelones eran dos cosas diferentes, con el puente en el medio... ahora ya hace años que Montevideo y Canelones trabajan juntas y acá tenemos una buena amistad y un buen relacionamiento con los Municipios de Montevideo...pero seguro, tienen que seguir bajando políticas, hay que seguir trabajando, tanto de: MTOP y ASSE, como desde Educación primaria, secundaria y UTU”.

60

- Factores facilitadores a nivel nacional:

Son dos los grupos de factores, identificados como facilitadores de los procesos de desarrollo local, planteados por los entrevistados de incidencia a nivel nacional: aquellos basados en dispositivos con la persona como centro, rescatando la identidad y autoestima local, por un lado, y los basados en la construcción interinstitucional por el otro.

En relación al primer grupo:

Director Académico: “Creo que, los proyectos tienen que vincular capacidades con resultados, generar capacidades y obtener resultados, por eso los proyectos tienen que llevar dinero a la localidad, pero tienen que condicionar la gestión de eso para que realmente se desarrollen algunos resultados y tiene que sumar a la inversión pública algunos componentes que tienen que ver con la identidad, la autoestima y con la eficacia. ... el problema que la eficacia tiene que estar vinculada a la legitimidad y el desarrollo”.

En el segundo grupo de factores identificados se mencionaron los basados en la apuesta al relacionamiento y construcción interinstitucional en un campo de políticas sectoriales con sus reglas y con la complejidad de tener que asumir la distribución de los recursos:

Director: *“...¿Cuándo estamos descentralizando? ¿Estamos descentralizando, o estamos en una desconcentración? Yo, personalmente, creo que son parte de los procesos, que el proceso descentralizador difícilmente,- por lo menos en la idiosincrasia uruguaya-, pueda ya desde el vamos con un proceso de descentralización de recursos, pero que es un proceso de maduración de los actores en el proceso”.*

Se refuerza una vez más que existe pleno acuerdo sobre descentralizar, pero que cada uno lo hace generando sus propios espacios en el territorio, con la ya planteada superposición, donde se fragmenta la participación y la lógica militante territorial se “desgasta” participando de todos los espacios a la vez, teniendo que hacer el ejercicio integrador el propio sistema de actores locales. (Ozlack y Serafinof, 2011: 21). Dicho con mayor contundencia aún:

Académico: *Nuestro país está organizado de esa manera, entonces cuando vos decís le pido al MIEM, le pido al MIDES, le pido al MEC, cada uno de ellos va a tener al territorio una llegada autónoma, y en el territorio son muy pocas las veces que llegan y encuentran un ámbito que les permita encontrarse, a veces sí, como se hace en las MDL. A veces funciona. Articulando los programas en el territorio... porque es lo que hace falta, porque si todo se reduce a que los ministerios articulen verticalmente no es DL, si se dieran cuenta de eso y si realmente se pusiera en práctica... pero se necesita mucho trabajo, y en muchos lados, con gente convencida que es la forma correcta de trabajar, y eso no es siempre fácil, no siempre encontrás la gente...”*

61

Finalmente, se destaca el reconocimiento de aquellos aspectos en los que se ha podido lograr la complementariedad necesaria en el territorio, aunque aún no la suficiente:

Director: *“el tema del empleo que tenía su origen en la exclusión y hoy está más vinculado al desarrollo y al entramado de políticas, hoy lo están incorporando. Entonces eso también permite una relación que trascienda el ‘toma y daca de los recursos’, con las intendencias y se posicione, en cambio, en el cómo aportamos juntos al desarrollo del territorio. Nosotros de los procesos de diálogo por el empleo hemos hecho una sistematización y tenemos una metodología base que después, en cada lugar la tenés que trabajar y adaptar al territorio, a los actores, todo hay que adaptar: el encuentro, cuántos, los ejes temáticos, todo hay que adaptarla”.*

Director y Técnico: *... “Desde lo central, como Presidencia de la República, fue exquisita la experiencia de llegar a territorio - territorio, a lo local - local. Cuando vos llegas al territorio, ves el “adueñamiento” del territorio, de los diferentes actores que también trabajan en él. Se sienten dueños de... Entonces tú, antes de llegar a lo local - local, debes pedir los permisos...Primero hacíamos un relevamiento de actores, y luego ¿Qué*

capacidades estaban instaladas? ¿Quién había estado previamente trabajando en la localidad? Si ya alguien más había estado previamente, se llamaba, ya fuera MIDES, ya fuera Desarrollo Agropecuario...”.

Detectamos que quienes parten de un nosotros, son quienes van articulando con mayor énfasis las políticas en el territorio.

- Factores obstaculizadores :

Los factores que obstaculizan la promoción del DL, los analizamos también en función de su ubicación en la escala territorial: local, departamental y nacional.

- Factores obstaculizadores a nivel local:

Se presentan con mayor frecuencia que los facilitadores (siete entrevistados los plantean con más intensidad) y básicamente se concentran en torno al centralismo y sus efectos en el territorio. Destacamos, por un lado, la falta de consideración del territorio, aun en programas con la concepción de desarrollo territorial o local:

Alcalde: *“lo que pasa es que todavía se siguen pensando centralmente, (las políticas), no terminan de ceder espacios de respetar el territorio, hay términos que siguen usando: intervención, desembarco, aterrizaje, que hablan de que alguien viene a hacer algo al territorio, pero le falta esa mirada más humilde de que el territorio sabe lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo, creo que por ahí todavía los organismos, sobre todo los nacionales no logran. Hay un intento, porque lo hay, pero ese intento aún no es suficiente para respetar las dinámicas de los territorios de las localidades”.*

Alcalde: *“Creo que hay muchas propuestas de programas y financiamientos estatales que les cuesta bajar al territorio. Por ejemplo en el Fondo de Inversión, los mecanismos se definen centralmente y capaz que por eso falló. Les cuesta bajar al territorio y entender la lógica territorial. Uno de los problemas es ese, comprender la lógica territorial que a veces es muy diferente de una micro región a otra”.*

Técnico: *“Los programas se definen en la centralidad del Ministerio, participan en su construcción con financiación competitiva, impuesta desde fondos concursables”.*

La centralización, por otro lado, es destacada como factor que aumenta la superposición y la fragmentación en el territorio:

Empresario: *“Yo tengo que decir que hay muchísimos programas que se tocan mucho entre ellos, no sabes a cuál recurrir, y también el emprendedor puede decir ‘yo trabajo unas cosas con unos, y trabajo otras con estos otros’.*

En ese marco, destacamos el difícil lugar de quienes apuestan a la articulación público – privada:

Empresario: *“Falta rigor científico, INEFOP no sabe a dónde va, no han sido muy claros al momento de ejecutar, no han cumplido con sus promesas de cursos, y los empresarios, algunos son muy críticos y no quieren saber más nada con el Estado. No les gusta que jueguen con ellos ni con su imagen. Es una lástima, porque están todos estos programas para que se utilicen y hay que hacer un esfuerzo enorme para poder utilizarlos. El esfuerzo del empresario en otros ámbitos es muy grande, el programa tiene que ser un facilitador y no algo que se requiera más esfuerzo. El empresario no está para gestionar programas...”*

El planteo de este empresario, nos remite a la necesidad de confluir necesidades con respuestas o recursos estatales que existen, pero necesitan adaptarse al planteo local para ser eficaz y eficiente y no incurrir en errores o incumplimiento.

El planteo siguiente acerca de las consultorías en el territorio, definidas en un cien por ciento centralmente, nos permite analizar, si este mecanismo tiene un efecto de victimización, en tanto se repreguntan las debilidades del territorio en forma constante y queda la interrogante acerca de: ¿a quién fortalece la suma de diagnósticos?

63

Alcalde: *“Cuando se realiza una consultoría, siempre existe un fondo. Después, a la hora de evaluar el rendimiento o el porcentaje de todo lo que se destinó al estudio previo y lo que se aplicó en el desarrollo del proyecto, ¿con cuanto cuento? Porque si no, se repiten consultorías con la misma agenda y eso termina desgastando, y los alcaldes somos súper pragmáticos en ese sentido. ...los indicadores de cómo cambio esta situación, porque se supone que cuando se realiza una consultoría es para investigar y cambiar algún problema... ¿o no?”*

La denuncia obedece a que, en el territorio de la M6, se realizan permanentemente estudios y diagnósticos, PNUD, ANNI, INEFOP, UDELAR, PCTP, entre otros. Todos sus investigadores pasan por el municipio solicitando información, pero luego no hay un retorno que favorezca al territorio, sino que los resultados van a algún programa sectorial.

En relación a lo planteado por los entrevistados, acerca del centralismo como principal obstáculo, se mencionan: la superposición, la confusión o mala comunicación, la fragmentación, la cooptación de procesos e información sin retorno, que lesionan la eficacia y la eficiencia buscada por las mismas.

Otro tópico de obstáculos a nivel local es el planteado en relación a la ausencia de información y comunicación: Este desafío aparece nítidamente en los entrevistados empresariales, quienes además tienen roles de asesoramiento a otras empresas y se sienten embretados, tanto en relación a la información aportada, como en los compromisos asumidos:

AST: “Creo que hay que acercarse, interesarse en ellas, (políticas y programas). Existir existen, a veces quizás por desconocimiento o porque no tenemos la información, quizás no lleguen muy de inmediato...Porque cuando sabemos que existen, golpeamos esa puerta y ahí se empieza a mover...”

Empresario: “Sí, hay programas y existen. La gente no está informada...También el Estado no tiene un alcance tan visible. Si está, no se comunica, le cuesta comunicar”

Empresario: “Yo creo que el empresario directamente no está informado, no aprovecha, o está tan preocupado por solucionar el día a día de su empresa que no se proyecta más allá, utilizando alguna política que lo beneficie, alguna capacitación o alguna asistencia técnica. No, no busca información y no busca posibilidades.”

Empresario: “Yo creo que falta más espacio donde el ciudadano pueda participar. Es una responsabilidad muy grande el tema del presupuesto, pero no está mal el guiar a la gente y ayudarla a decidir. Me parece que debe haber más transparencia, y más comunicación, falta, falta, falta mucha comunicación...”

Alcalde: “creo que se necesita más información, existe la difusión de todos estos financiamientos, de esas líneas de apoyo, pero debe difundirse más. Y es ahí donde hago mea culpa, porque capaz debí participar más en la difusión de esas líneas de apoyo, y de esos fondos. En este caso los Municipios no tenemos que ser solo articuladores sino también difusores de estas líneas”.

64

Es interesante la coincidencia precedente entre los planteos de entrevistados de diversa ubicación en el sistema de actores local, pero que definen el problema de comunicación –información – difusión de los programas estatales centrales de financiamiento a emprendimientos locales, y la estrategia de trabajo a seguir articulando entre los actores socio territoriales, empresas y Municipio para mejorarlo.

Quedan expuestas las falencias y omisiones de la respuesta estatal, en las localidades donde el rol del alcalde es el que queda representando al Estado, frente a la población:

Alcalde: “Nosotros si bien tuvimos del Gobierno Central unos proyectitos chicos, en realidad deberían participar muchísimo más programas en el territorio. Tendría que estar más presente”.

Alcalde: *“tienen que bajar más al territorio y ver lo que le falta al territorio. Se descansan un poco en el alcalde y después lo atienden cuando quieren... Porque es muy fácil desde un sillón decir, le damos tanto a tal lado y tanto a tal otro. Vamos a ver las realidades del territorio y ver qué es lo que realmente pasa en cada territorio”.*

Cabe destacar, algunos ejemplos que ilustran efectos paradójicos generados por la lógica centralista en el territorio:

Ejemplo 1: del Pozo de Agua: Alcalde: *“Es un rico ejemplo que, con un dato de un vecino de la zona, que el Estado no tenía ni idea, se puede dar respuesta a la necesidad de agua del territorio”*

Ejemplo 2: de la Cantera y la Multinacional: Alcalde: *“Tuvo que venir una multinacional e interesarse... para que nos escucharan”. Y yo creo que hay que tener más oído, tendrían que escuchar más, y tener gente capacitada para escuchar, con voluntad y ganas en las zonas para ir detectando esas cosas...”*ⁱⁱ

Ejemplo 3: del emprendedor local y el importador de productos de origen chino, (Alcalde), ¿Apoyamos al emprendedor local o a las importadoras?: *“Me acuerdo de otro ejemplo, nosotros trabajamos 7 años con las lámparas LED”.*ⁱⁱⁱ

Los tres ejemplos relatados, ponen de manifiesto las limitaciones que encuentra el gobierno local, cuando se empodera del desarrollo de su territorio.

65

- Factores obstaculizadores a nivel departamental y nacional:

Cabe destacar que a nivel departamental y nacional también se plantea el centralismo como principal obstáculo, con las consecuencias de superposición de recursos e ineficiencia que genera:

Director Académico 1: *“en lo personal me preocupa mucho que el Uruguay es un Estado unitario y muy centralista. El gobierno nacional tiene los Ministerios por distribución temática o sectorial y los otros organismos: los entes autónomos y los descentralizados, pero hay una lógica sectorial central que hace que los actores institucionales bajen al territorio, para operar en el marco de sus potestades sectoriales sin, con demasiada frecuencia, sin conocer y sin interesarle conocer que hacen otras unidades de su propio ministerio y menos aún de otros ministerios, en donde concurren. Y además, el gobierno departamental, en este caso el gobierno de Canelones, con sus propias competencias concurrentes de muchos organismos nacionales ministeriales, en fin, con un escenario de competencias concurrentes pero en la mirada de cada sillón son cuasi exclusivos o la bandera de su competencia que termina en términos institucionales, con muchos actores institucionales en el territorio y con demasiada frecuencia duplicando esfuerzos, dilapidando el dinero y haciendo menos eficaz las políticas en el sentido del cumplimiento de las metas, menos eficiente en el sentido de hacerlo con el menor uso de recursos posibles y menos efectivas en el sentido de los que sería cambiar la realidad de lo que sería deseable”.*

Director Académico 2: “La racionalización de los ámbitos del Estado a nivel local, en general es fragmentaria, cada uno, hace y tiene un proyecto no hay proyectos integrados - el territorio sigue siendo un territorio de muchos, de demasiados, una arena de conflicto y el territorio no es un objeto de política, entonces tiene que haber voluntad política de arriba, tiene que haber voluntad política de abajo y tiene que haber agendas transversales...”

De las entrevistas se destaca también la ausencia de un marco de política pública de desarrollo local, que respalde las iniciativas del territorio:

Director Académico 3: “Está faltando que los formuladores de política pública valoren efectivamente que esto es una condición necesaria. Yo creo que empezar a ponerle valor en dinero o porcentaje de eficacia al proceso local cuando ése tiene valor de autoestima, “Él se puede”... tiene que tener un valor. Para lidiar con el mundo económico y con el mundo de las políticas públicas y con las estadísticas tenés que ponerle un valor, un precio”.

Y la importancia de considerar al “destinatario”, al “otro” desde su identidad:

AST: “... no sé si habrá alguna de todas las instituciones que mencionaste conozcan lo que es la Economía Solidaria, creo que no saben y lo que tiene muy presente son las políticas del MIDES o políticas de emergencia. Confunden todo: para ellos, todo es la misma cosa. Incluso, el propio MIDES no tiene claro que somos, ellos creen que somos sus emprendimientos. Y ojalá que no seamos. A mí me parece que no somos. Somos los “pobrecitos” de la economía en lugar de ser los motores de la economía. Nosotros pensamos que podríamos ser los motores de la economía. Es una economía diferente que valoriza la persona pero que no es, esa economía menor...”

66

Académico: “No hay políticas, sino iniciativas aisladas que dependen de las personas, ya sea a nivel nacional, a nivel departamental como a nivel municipal... Y que lo que pasa es que mientras no haya políticas, el Uruguay no se encamina de una manera coherente hacia otras formas de desarrollo”.

Director Departamental: “Yo creo que cuesta encontrar políticas que tengan esta visión de desarrollo local”.

Finalmente, destacamos dos ejemplos más presentados por los entrevistados, que reflejan las consecuencias negativas del centralismo:

Ejemplo 4: “El proyecto perfecto... definieron un proyecto de Zona Franca y cuando fueron al territorio era una Zona Protegida...”^{iv}

Ejemplo 5: El Proyecto “centralmente participativo”. Alcalde: “El ejemplo claro es el del periodo pasado, cuando se habló del Plan Realizar del MTOP”^v

Observamos que el conjunto de ejemplos planteados, tienen como común denominador, la falta de consideración y escucha del territorio, la falta de involucramiento de los decisores y asesores con el territorio y hasta cierta falta de responsabilidad acerca de las consecuencias para la población de los mismos.

Por último, seleccionamos a quien explicita que la burocracia actúa como mecanismo inhibitor de las iniciativas en todos los niveles, aún en quienes intentan trabajar desde un marco de desarrollo local:

Técnico: "... fue un gran desafío. Tener que hacer licitaciones en una práctica instalada de gestión pública, tan desgastadoramente compleja y burocrática.... La burocracia: esa cosa hegemónica de poder"...

A modo de cierre del capítulo, resumimos los factores mencionados por los entrevistados en el siguiente cuadro:

Cuadro N°4: Resumen de los factores que facilitan /obstaculizan políticas públicas promoción DL, según ubicación territorial del entrevistado.

	+ FACILITADORES -	+ OBSTÁCULOS -	
LOCAL	Programas articulados Lógica sectorial vertical adaptada con el territorio: Equipos técnicos del territorio Financiamiento	CENTRALISMO B U R O C R A C I A	Superposición, Fragmentación, CooptaciónComuni cación Información Participación Financiamiento Ineficacia Ineficiencia
DEPARTAMENTAL	Fomento de la: PARTICIPACIÓN / EMPATÍA	BUROCRACIA	FINANCIAMIENTO
NACIONAL	Programas con diseño basado en la autoestima local.	Condición Humana	No hay Política DL

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 5: El sistema de actores locales de la M6.

Presentamos en este capítulo, una descripción del sistema de actores locales de la M6. Analizamos la percepción de los entrevistados, acerca del rol que cumplen en el territorio y en los procesos de desarrollo local, el reconocimiento que tienen entre sí, sus complementariedades, su participación en los espacios de articulación y la agenda predominante.

5.1. Caracterización de actores de la M6.

Mediante el siguiente cuadro visualizamos los perfiles de los actores que integran el sistema local, tanto los representantes del Estado o Actores Político Administrativos (P/A), las Empresas (E), representantes según su tamaño y los Actores Socio Territoriales (AST), priorizando aquellos que se nuclean en trabajo en red o en ámbitos de concertación local: redes, mesas, nodos, entre otros.

Cuadro N°5: Principales representantes del Sistema de actores de la M6.³¹

P / A	<p>Municipios (5): Alcaldes y Concejo. Oficinas de Direcciones de IC.</p> <p>Ministerios en Territorio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Oficina Territorial del MIDES (sede Pando y Toledo); 2) Oficina Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Pando), Centros Público de Empleo (CEPE) 3) Reparticiones MSP a través de hospital Pando y catorce policlínicas barriales (medicina familiar); 4) MVOTMA: Oficina base en Pando en el área vivienda; 5) MINTUR, Área deportes: cuatro plazas de Deportes; 6) Ministerio del Interior: cuatro comisarías, Jefatura de Zona con base en Pando. 7) Ministerio de Defensa: cuatro cuarteles (2 en Toledo, 1 en Barros Blancos, 1 en Empalme Olmos); 8) MGAP: oficina con base en Pando. <p>Oficinas locales de entes autónomos y servicios descentralizados: ANTEL (5), UTE (4), BPS (3), OSE (4), AFE (5), DGI (1).</p> <p>EDUCACIÓN: Escuelas (33), Liceos (9), UTU (4), Extensión Universitaria (Programa Integral Metropolitano), Polo Tecnológico de Pando Facultad de Química. (UDELAR)</p>	68
E	<p>Cámara Comercial, Industrial y Agropecuaria de Pando, 1 Gran Empresa, reconvertida a Cooperativa CTC Olmos, Industrias de mediano porte: 8 Frigoríficos – avícolas, 6 del plástico, 2 de cerámica, 4 textiles, 2 del papel, 3 farmacéutica y medicamentos, 12 cooperativas activas, Consejo Regional de Economía Solidaria, Pymes: 4 grupos en proceso de organización.</p>	
S / T	<p>6 redes territoriales, 10 nodos temáticos: Educación, Familia, Violencia, Consejo Social Regional. Mesa Intercooperativa Ruta 8, Sindicatos (5 activos), Cabildos por Municipio, Mesa de Desarrollo Local por Municipio. Comisiones de Fomento, Comunitarias y Vecinales (15 activas)</p>	

Fuente: Morales, Baccino 2012: 4.

³¹ Actores: P/A: Político Administrativo. E: Empresarial. S/T: Socio Territorial.

El cuadro refleja la integración del sistema local de actores y nos confirma la preocupación establecida por algunas consultorías realizadas en la zona que plantean que uno de los problemas para la toma de decisiones en términos de desarrollo local, radica en que las personas que ocupan roles de decisión a nivel empresarial y/o estatal, en su mayoría no viven en la microrregión, ni se involucran con ella. (Barrenechea, P. y otros, 2008). Por esta razón, abrimos en los apartados siguientes otras fuentes de información que nos permitan profundizar acerca del relacionamiento del sistema de actores locales, su vínculo con el territorio y su agenda.

5.2. Espacios de concertación multiactoral en el periodo 2010 – 2015.-

Identificamos varios *espacios multiactorales* donde articulan algunos de los actores del sistema local de la M6. Se observa que estos *espacios* no están organizados con un criterio estatal, como podría ser por jurisdicción institucional (las reparticiones estatales en territorio no coinciden en sus límites jurisdiccionales entre sí), salvo el *espacio* organizado recientemente en torno a los límites de los Municipios como tercer nivel de gobierno. Es por esta razón, que optamos por mencionar los espacios de escala regional, primero, y luego ordenar los de escala municipal, aunque el municipio como institución gubernamental, no es quien convoca en todos ellos.

69

Cuadro N°6: Espacios multiactorales M6:

Regionales:	Comité de Empleo Red Discapacidad Comité de Lucha contra la Violencia Ruta 8. Mesa Inter cooperativa Ruta 8
Toledo	Mesa de Desarrollo Local: Espacio Educación y Trabajo, Espacio Identidad Cultural. Nodo Educativo y Familia Mesa Zonal Ruta 33 Mesa Zonal Villa San José
Suarez:	Red Institucional de Suarez. Espacio Educación y trabajo Red zonal institucional y comunitaria Camino del Andaluz.
Barros Blancos:	Centro Cívico Salvador Allende SIPIAV Barros Blancos. Mesa Socat Barros Blancos.
Pando:	Espacio Educación y Trabajo Pando. Mesa Socat Pando Red Comunitaria Inter institucional Pando Norte Nodo Educativo Pando.
Empalme Olmos:	Red interinstitucional y comunitaria Empalme Olmos.

Fuente: Elaboración propia.

Estos son los principales espacios multiactorales relevados de M6, pasemos entonces a analizar el vínculo entre ellos y con el territorio.

5.3. El sistema de actores local desde su propia perspectiva:

Presentamos aquí el análisis de las principales dimensiones del sistema de actores locales de M6 elaborado en base a las entrevistas semi estructuradas realizadas a los actores seleccionados.

5.3.1. Reconocimiento entre los actores locales:

Hemos planteado la importancia de la existencia de un sistema de actores local con un nivel de interacción tal, que les permita la construcción o negociación del “horizonte común” hacia el que quieren que el territorio se desarrolle. También hemos destacado la necesidad de que existan instancias formales e informales para esa interacción. En cuanto a las instancias formales, hemos propuesto la necesidad de impulsar los espacios locales de concertación entre actores.

70

Ahora pasamos a analizar cómo son estos procesos donde interactúan los actores en M6. Tomamos como insumo de análisis los contenidos de las entrevistas realizadas a los representantes del sistema de actores. En primer lugar, seleccionamos los actores estratégicos más mencionados por los entrevistados, ellos son: a) el actor productivo, (representado por empresarios y trabajadores), b) el actor socio territorial, (representado por las organizaciones de base) y c) el actor político administrativo. De este último grupo el más mencionado es el municipio.

Recordamos que los actores locales pasan a ser estratégicos cuando poseen potencial para posicionarse en roles y lugares dentro de los procesos de desarrollo, y así potenciar y articular con el resto del sistema iniciativas para el territorio. En términos de Arocena, cuando el actor local asume o tiene las condiciones para asumir acciones y actitudes de agente de desarrollo: “intención de acción propositiva en el campo político, económico, ambiental, social y cultural”. (Arocena, 1995: 26)

a) El actor productivo:

Por todo lo expresado, los actores locales, pueden tener el potencial para ejercer roles de agentes de desarrollo, por su lugar estratégico y sus capacidades de incidir en proyectos o iniciativas, pero no ejercerlo. Tal parece ser el caso del empresariado de la M6, que es el que más menciones tiene entre los entrevistados y posee capacidades y una coyuntura de oportunidades, (zona de auge para el sector logístico), pero las características percibidas sobre este actor, pueden ser el freno hacia el ejercicio de ese rol de agente de desarrollo en la zona.

Analizando los planteos realizados sobre el actor productivo, presentamos una síntesis de la caracterización del empresariado de la M6, según los entrevistados: 'individualista', 'conservador', 'le cuesta compartir', 'no le interesa lo que le pasa a los demás', manifiesta una 'perspectiva de corto plazo como la preocupación en temas como la seguridad', entre otras, (ver cuadro N° 7, pág. 76).

71

Considerando que el empresariado es fundamental para el desarrollo, visualizamos que esta situación requiere de una estrategia que trascienda los esfuerzos de un municipio, una estrategia que sea regional, interinstitucional y multinivel, que propicie una cultura de asociarse al territorio. Se observa como ejemplo de iniciativas que van en ese sentido, los dispositivos de Educación y Trabajo (E y T), (presente en varios de los municipios de la M6, según cuadro N°6), como espacios interinstitucionales y multiactorales, donde se acuerdan y se planifican acciones tendientes a crear "puentes" entre el mundo educativo y el mundo del trabajo, con el territorio como medio.

Espacios como los referidos, permiten fortalecer procesos de conocimiento mutuo, permitiendo trabajar estereotipos previos y conocer la complejidad a la interna de cada perfil del sistema de actores. Por ejemplo, en el siguiente parlamento, el director entrevistado, nos propone como objetivo estratégico que desde los ámbitos colectivos de los empresarios, pero también desde los sindicatos, como representantes del sistema productivo, se tome el

involucramiento y la coordinación 'con y desde' el territorio para construir propuestas de desarrollo local. Aporta también, un ejemplo del retorno positivo para el actor que realiza esta inversión:

Director: "El problema de los actores empresariales y sindicales, para mí, es que no hay una cultura de asociarse al territorio, incluso si el territorio les ofrece oportunidades.³² Por ejemplo, en la medida que los sindicatos tomen como prioridad incorporarse a una estrategia territorial, van a fortalecerse en legitimación y se van a fortalecer en el sentido de que si vos, participaste de un proceso de desarrollo local, cuando vos tengas un conflicto, quedate tranquilo que vas a tener el apoyo de tu territorio. Y creo que con las empresas pasa algo parecido, como que no tienen la cultura de incorporarse al territorio".

Ejemplos como este, nos llevan a plantear por un lado, la necesidad de fortalecer programas que potencien esa cultura de asociarse al territorio por parte de los actores productivos. Por otro lado, la necesidad de ampliar el perfil de actor empresarial a actor productivo, incluyendo así, al micro emprendedor y a las cooperativas, catalogadas con cualidades para emprender su rol de agente de desarrollo, con un compromiso y una solidaridad mayor con el territorio que el empresario promedio:

Empresario: "...yendo a las características de los actores, desde el punto de vista empresarial muy poco comprometido, muy poca actitud. Si separas el empresario en dos: el empresario y el emprendedor, el micro emprendimiento, allí se ve otro tipo de compromiso y una solidaridad importante." "Sí, el empresario como actor local es importante, tiene su función. Individualmente, yo sé que hay empresas que están con una mirada más amplia, o volcados más hacia lo social, más allá de mirar hacia adentro de su empresa, pero son contados..."

72

Las cooperativas de trabajo, como actor estratégico, demuestran desarrollar su capacidad asociativa inherente a su "naturaleza", mediante la formación de la Mesa Inter Cooperativa Ruta 8, que les ha permitido, no sin dificultades, grandes apuestas al desarrollo, como la del ejemplo siguiente:

Alcalde: "En el periodo pasado hubo un trabajo de la MDL, orientado fuertemente a Educación y Trabajo, y con la Mesa Inter cooperativa de Ruta8...el movimiento cooperativo ya, por su naturaleza, por la formación como cooperativistas, por la necesidad de tejer vínculos con otras cooperativas, tienen esa naturaleza y lo han plasmado en el proyecto del Polo Logístico Cooperativo..." "Ahora visualizo que la Mesa inter cooperativa puede ser un actor importante, sumando a nivel local-regional, a la mesa departamental de cooperativismo".

³² "Por ej., yo soy un convencido que si el movimiento sindical toma como estrategia asociarse al territorio, va a ganar muchísimo en legitimidad. Por ejemplo, un sindicato que a nivel nacional tiene buena opinión de su gente, es el SUNCA (Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines). Porque el SUNCA actúa más territorialmente. Por eso, la gente tiene buena opinión de él y no tanto del resto de los sindicatos".

Desde esta perspectiva, tomando a Boisier, podemos plantear que sería un desafío para el actor productivo: empresarial, cooperativo y micro emprendedor local-regional, trabajar en términos de “COOPETITIVIDAD”, es decir, desarrollar una sinergia tal entre actores, que permitan priorizar la cooperación primero entre ellos, para competir eficazmente desde el punto de vista territorial.

b) El actor socio territorial (AST).

Es el segundo actor priorizado, más mencionado por los entrevistados. Su identidad está vinculada, como en toda área metropolitana, al acceso a los servicios y a la infraestructura básica, mediante procesos de trabajo colectivo para solucionar problemas comunes.

Director: “Estoy pensando en las asociaciones de productores o de viticultores o de apicultores en la asociación granjera o en la cooperativa agraria limitada, junto a las tradicionales comisiones de fomento barriales, que originalmente, sobre todo en Canelones, con su crecimiento caótico de la mancha urbana, centrando su interés en la extensión el agua, la luz y las calles, pero sobre todo el agua y la luz. Actores entonces en el sentido más social barrial, de las viejas comisiones de fomento...”

Esas “viejas comisiones de fomento”, marcaron su accionar con procesos de “lucha” por el acceso a los servicios, como parte de su vida cotidiana.

73

El ejemplo de la historia de la obtención de agua potable en los domicilios^{vi}, relatado en nota al final, ilustra, que la relación del AST con el Estado se da principalmente en términos de la obtención de respuestas a las necesidades planteadas. Esta es una de las características que más destacan los entrevistados, y es el elemento fundamental en la formación de los actores locales socio- territoriales como agentes en su territorio. Pero, tal como lo ubica el siguiente entrevistado, parecería que, en términos de participación, es necesaria una nueva etapa, con mirada de mediano y largo plazo:

Director: “...como que siempre estamos en esa: arreglar la plaza, en que vengan profesores para algún curso, pero lo que no hay, o faltaría, son perspectivas más a mediano y largo plazo. Si no, nos quedamos en mejorar un poquito, mejorar mi entorno, mejorar el alumbrado porque la calle está a oscuras y hubo un accidente, las calles sin pavimentar y pasan los autos y circula mucho polvo, ese tipo de cosas...”

Son procesos que constituyen una base del aprendizaje sinérgico territorial, hacia una proyección de mediano y largo plazo. La integración de esta perspectiva,

intrínseca en el plan estratégico local y micro regional, en los espacios multiactorales, beneficia especialmente al AST como integrante del sistema de actores, ayudando a canalizar su capacidad no sólo en términos de mejoramiento de su entorno, sino también en su capacidad de proyección e incidencia en las decisiones administrativo políticas. Y a la vez, permite también visualizar mejor sus debilidades y trabajarlas.

Director: “Pero lo que no hay es una perspectiva de cambiar la realidad, ni que hablar de cambiar de fondo el sistema, siempre estamos en esas cosas chicas. El tema es como nosotros, dentro de la estrategia de trabajo introducimos esta perspectiva...”

A estas carencias se suma el riesgo de la dependencia estatal por parte del AST, o concentración de espacios de participación por parte de algunos con híper desarrollo de la lógica militante:

Alcalde: “...en general no tienen capacidad de proyección, hay excepciones. Los actores sociales tienen que andar camino propio, que no tenga que estar la Mesa atrás para que no se estanque.”

Esta dependencia estatal, con la que se podría perder la identidad, la autonomía y la capacidad de autogestión inherente al perfil del AST, es planteada tanto desde los propios AST como desde el municipio:

Alcalde: “...Hay mucha gente haciendo muchas cosas, pero no logran percibir el conjunto. Creo que son actores muy comprometidos con su causa pero que no logran, en general tener una visión más colectiva, salvo algunos”.

AST: “no se debería esperar a que el Estado financie todo...”

AST: “Los agentes sociales somos pocos y a veces somos los mismos en diferentes ámbitos y nos reiteramos, y eso a la gente la cansa.”

Estos ejemplos evidencian la importancia del aporte del AST para los procesos de formación de identidad local, por lo que concluimos que la estrategia de DL desde los espacios de participación multiactoral, debería priorizar este aporte.

c) El actor político administrativo, el municipio:

En tercer lugar, el actor estatal más mencionado por el conjunto de los entrevistados es el municipio, al que consideramos estratégico para la articulación multiactoral. No obstante, coincidimos con uno de los entrevistados, que interpreta ciertos sesgos hacia la dimensión político partidaria del proceso de instalación del tercer nivel de gobierno, limitando así, su quehacer articulador:

Académico: “mi impresión, es que el Uruguay se fue apartando progresivamente de la problemática del DL para centrarse mucho más en la Ley de Descentralización, de

municipalización, con un enfoque más politológico que sociológico, incluso socio económico. Desde lo politológico, el municipio es un actor político y la relación con la Intendencia es una relación entre actores políticos. Como que la sociedad civil desaparece mucho, tapada por esa preocupación central en potenciar los actores políticos”...

Otros entrevistados que mencionan al Municipio, lo hacen desde su rol articulador y cercano a la población, tal la expresión desde el rol empresario: *“tenés actores políticos y a la cabeza el alcalde, que yo lo veo vital, es vital como articulador”.*

También se releva la visión favorable desde el rol técnico como: *“Generador de puentes”* y desde el rol de una funcionaria municipal, como generador de unión: *“costó la unión entre empresarios y vecinos...se insistió mucho desde el Municipio...”*. Por su parte, el AST, se basa en la “cercanía” del Alcalde como representante del municipio:

“Yo creo que, a partir de la creación de los municipios, mejoró la relación de los movimientos sociales con la parte que está a cargo de la gestión desde el Gobierno. Yo creo que ellos se creyeron con más legitimidad para hacer cosas en la zona, que antes no tenían la capacidad de resolver. Me parece que el alcalde está más cercano que otras figuras del gobierno”. “...y para mí es importante que cuando se hacen las reuniones, el alcalde concurre. El alcalde como alcalde de todos los ciudadanos, porque ha concurrido y si los comerciantes lo llaman él va”.

75

La legitimidad y la asignación de poder al tercer nivel de gobierno, como articulador de los procesos en el territorio, no siempre encuentra el respaldo necesario desde el primer y segundo nivel de gobierno, tal como se evidencia en los obstáculos relatados principalmente por los alcaldes. Destacamos un aporte más en ese sentido:

Alcalde: “La IC tiene que darnos el lugar que nos corresponde, nosotros somos el tercer nivel de gobierno..., pero los directores no, como que los directores no nos ven como tercer nivel de gobierno y ellos tienen que ver y aprender que somos los únicos puestos por elección de la gente y ellos por designación del intendente”.

Si bien seguiremos profundizando en el próximo capítulo sobre el rol del municipio, cabe destacar que el municipio es el principal potenciador y articulador, reconocido por los actores, aunque no el único convocante.

5.3.2. Tipología del sistema de actores de M6: funcionamiento y lógica de acción imperante, desde la mirada de los entrevistados:

En el punto 5.1 hemos presentado un cuadro descriptivo con la presentación de quienes integran el sistema de actores de la M6. En el cuadro N°7, presentamos

el sistema de actores local desde la mirada de los entrevistados, resumiendo sus opiniones, sobre el actor político institucional, sobre el AST y sobre el actor empresarial de la M6. Fundamentamos los contenidos del cuadro en la necesidad de un análisis específico del funcionamiento del sistema de actores, para cada territorio, intentando evitar el riesgo planteado por el siguiente entrevistado:

Académico: “Se habla de los territorios como actores o como territorios con capacidad de generación autónoma de iniciativas y de políticas. Se está hablando más que de un sistema local de actores, de un territorio poblado por actores que tiene una vinculación con el centro de dependencia...Entonces ahí aparece todo el tema de la autonomía, ¿qué es?, ¿hasta dónde llega la autonomía?, si ¿es posible la autonomía? Y eso, en el caso de Uruguay tiene un perfil y en el caso de Argentina tiene otro perfil.”

Buscando sintetizar la caracterización del sistema de actores locales de M6 y su complejidad, desde la perspectiva de los entrevistados, presentamos el siguiente cuadro:

Cuadro N°7: El sistema de actores local desde la mirada de los entrevistados.

Actor analizado Mirada del Actor	Político Administrativo	Empresarial	Socio – Territorial
Político Administrativo	1.- Dificultades en la transferencia de poder - descentralización. Coordinación multinivel	2.- Estratégico-inasible Negociación intermitente y frustrada. Jóvenes Empresarios	3.- Coordinación- Confluencia Negociación permanente y asociación por proyecto Trascender el corto plazo
Empresarial	4.- Burocracia y falta de respaldo Confianza - Alcalde. Frustración por falta o inadecuada respuesta	5.- Falta de actitud Pujante y conservador Micro emprendedor - Asociatividad.	6.- No se manifiesta
Socio - Territorial	7.- Legitimación y libertad de acción. Cercanía, ¿favorece la asociatividad para proyectos?	8.- Oportunidad, Utilitarismo, Expectativa y Frustración.	9.- “La misma gente” Valor a la acción militante. Experiencia acumulada

76

Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar que, en relación a la opinión que cada actor tiene sobre su propio rol, el actor político administrativo y el empresarial manifiestan dificultades internas para el trabajo colectivo / asociativo, ya sea por transferencia de poder como por dificultades para compartir la información básica que permita potenciar procesos asociativos. Algunos ejemplos, primero del actor político administrativo:

Alcalde: "Creo que una falla en el municipio es que no se ha podido conformar el Comité Local de Empleo. Falta resultados visibles. Más conducción, más apoyo de los tres niveles de gobierno. Ideas y fuerza local".

Director: "...el Uruguay es un Estado unitario y muy centralista. Y el gobierno nacional tiene los ministerios por distribución temática o sectorial y los otros organismos... Entonces a mí me parece que hay un gran desafío: el reconocimiento en el sentido de desarrollar la capacidad de interactuar con ellos y con los otros, y propiciar los cruces. ¿Que da más trabajo? Y si, da más trabajo".

Técnico: "Veo un mayor involucramiento del rol de conducción en el proceso DL por parte de los alcaldes, aunque con debilidades claras. Hay entrecruzamientos y superposiciones entre actores políticos de diferentes niveles de gobierno, y propuestas a veces hasta contradictorias".

Y el empresario visto por el empresario, agrega características a las ya planteadas, mediante expresiones tales como, (cuadrante 5):

"El empresario como actor local es importante, tiene su función, individualmente, yo sé que hay empresas que están con una mirada más amplia, más allá de mirar hacia adentro de su empresa, pero son contados, entonces no hay actitud. Después, **el emprendedor micro** - micro, como son artesanos mono-tributistas, ahí si hay más solidaridad. Lo he visto en el grupo de mujeres de esta localidad".

"Podemos ver blandas y duras del empresario. Se caracteriza por ser pujante y a su vez conservador. Es cuidadoso, no le gusta arriesgar demasiado".

"... los empresarios estamos muy por la de cada uno. Salvo algunas excepciones, hay muy poca participación. Nosotros trabajamos muchas veces para formar una cámara o una Liga Comercial y no pudimos, y ahora por el tema delincuencia se movieron un poquito más, pero después de las dos o tres primeras reuniones, ya no fueron más".

77

En cambio, el AST, quizás por su identidad inherente asociada al trabajo comunitario colectivo, tiende a manifestarse con una valoración positiva hacia su quehacer y el riesgo aparece vinculado al desgaste en su ejercicio de la lógica militante:

AST: "Son personas preocupadas por esta zona, tienen un verdadero interés, sobre todo las personas que aún siguen peleándola, porque quieren que este lugar tenga más opciones para los jóvenes y adolescentes".

AST: "Hubo épocas que era más difícil lograr toda esa articulación. Pero últimamente se está logrando, se ve más interés y cuando se logran, aunque sean pequeñas cosas, como la llegada del alumbrado al barrio, entonces la gente participa, todo eso empieza a mover un entusiasmo por seguir y participar. Ahí logramos conectarnos entre todos".

AST: "Los agentes sociales somos pocos y a veces somos los mismos en diferentes ámbitos y nos reiteramos, y eso a la gente la cansa".

Por otro lado, si tomamos cada actor desde la mirada del resto del sistema, podemos destacar que: El actor político administrativo, (cuadrantes 4 y 7), es

valorado por los demás actores, sobre todo en su rol de cercanía en la figura del Alcalde, tanto por los empresarios como por los actores socios territoriales. Es visualizado en **un lugar estratégico para la articulación y potenciador de espacios de articulación que enriquece la agenda local, y como referente del quehacer del territorio:**

Empresario: "... es vital como articulador, en estos últimos años se está hablando de actores locales y antes no pasaba más allá de una reunión policial. Eso era lo máximo que se hacía. O una comisión fomento de ayuda a la escuela, pero no pasaba de eso. Esto de armar una mesa de desarrollo local fue un paso grande"

Técnico: "El alcalde con mayor grado de involucramiento es referente del "hacer" del territorio. Igualmente, la participación no es siempre fluida y la mirada del territorio tiende a ser reduccionista".

En el resto de sus roles del Estado, está cargado de burocracia y falta de eficacia. Por ejemplo, se lo caracteriza con insuficiencia en su rol de facilitador al acceso a las políticas públicas, con un paradigma de fiscalizador y exigente en cuanto a demandar acciones a otros actores como el empresarial, que no son percibidas como apoyos. Tal es el ejemplo de las licitaciones para dar capacitación empresarial, mediante fondos concursables de programas estatales:

Empresario: "hay que cambiar ese paradigma. El Estado está para apoyar al empresario, para apoyarlo en su crecimiento y no para sacarle. El empresario necesita alguien que le explique, está cansado de hacer trámites. ¿Estamos necesitando facilitadores? Tiene que ser más que una publicidad, tiene que ser alguien que le explique y le despierte el beneficio de utilizar eso..." "El empresario no está para gestionar los programas, no está para hacer proyectos".

78

El AST, por su parte lo visualiza **cercano y controlador:**

AST: "Yo creo que a partir de la creación de los municipios, mejoró la relación de los movimientos sociales con la parte que está a cargo de la gestión desde el Gobierno. ... el alcalde está más cercano que otras figuras del gobierno".

AST: "Yo veo al sistema uruguayo con muchos miedos, miedos de que no haya suficientes controles.... Entonces para evitar el abuso, se pusieron tantos mecanismos de control que como no se pueden controlar, la gente se abusa igual. Y eso al que es honesto y al que quiere hacer cosas, le hace una carga tan pesada de gestión porque hay que solicitar tantos permisos tantas cosas que al final uno dice no se pueden hacer y uno termina no haciendo nada."

El empresario es percibido por el resto del sistema como de difícil acceso, (cuadrantes 2 y 8). Se plantean algunos temas por los que el empresariado necesita relacionarse y que requieren la conexión con niveles de gobierno que trascienden el nivel local. Queda abierto el desafío de identificar las áreas de interés del empresariado y posibles sinergias con el nivel local. Por otro lado, hay

un aspecto de la vida del empresariado a trabajar en tanto habitante local: el compromiso con el territorio que habita, que trasciende el pago de impuestos al Estado.

El Actor Político Administrativo visualiza al empresario como un actor **difícil**:

Alcalde: "...la Cámara Comercial e Industrial Agraria de XX es un actor prioritario, un articulador importante, siempre tratamos de llegar, y es muy difícil llegar a ellos. ", "por otro lado, los pequeños emprendedores que buscan el apoyo del Estado y tienen, a mi entender, una actitud más activa y proactiva para buscar apoyo estatal."

Funcionaria: "Para el empresario es muy complicado participar de MDL, porque tiene un horario en su negocio, acá, cuando se flexibilizó el horario para que pudieran participar...vinieron".

Técnico: "En líneas generales es muy escasa la presencia y acción del actor empresarial, no logra integrarse a nivel territorial, expresa desconfianza y pone trabas a propuestas territoriales (caso Comité de Empleo)".

Y el AST visualiza al empresario con una mezcla de oportunidad, expectativa, utilitarismo y frustración:

"Al empresario no le han dado la oportunidad como para organizarse. Porque también los empresarios de XX necesitan un proceso para juntarse y definir cuál es la característica para pensar. Es un proceso que precisa la localidad"

79

"El poder económico es el que tiene más poder, por ej. Se iba a hacer un puente aéreo y el centro Comercial dijo que no...y no se hizo)".

"En la empresa también me parece que están muy cansadas de que les pidan dinero, para diferentes cosas y que quizás les piden poca participación en las cosas vinculadas al desarrollo".

"Yo creo que también no se le ha dado herramientas atractivas para estimular su participación. A las empresas siempre nos acercamos con 'plan de manguero', nunca hay un plan comercial de tras, eso como autocrítica para nosotros como agentes locales".

Por último, el AST es considerado como un aliado estratégico para la acción del actor político administrativo, aunque la participación y la construcción de una visión integral siguen siendo un desafío.

Director: "Creo que hay un sentido en juntarse, pero creo que es **en lo 'corto'** o sea en mi barrio, mi villa, que tiene capacidades para juntarse por lo temas de mi barrio, pero más a nivel local. Hay dificultades para juntarse a nivel municipio y más a nivel micro regional".

Alcalde: "yo creo que son particularmente participativos, se involucran, pero según sus propias prioridades, a veces uno dice 'la gente no participa', no, 'la gente participa de lo que le interesa', en el sentido de que a cada uno le cuesta ver que no está solo y que hay otros que hacen cosas iguales o parecidas. Todavía está la percepción de que nadie hace nada, cuando en realidad hay mucha gente haciendo muchas cosas, pero no logran

percibir el conjunto. Creo que son actores muy comprometidos con su causa pero que no logran, en general, tener una visión más colectiva, salvo algunos.”

Alcalde: “En realidad los fui conociendo de a poco, porque no estaba muy inserto en cómo funcionaban y me doy cuenta que quizás están más predispuestos a trabajar en temas comunes de lo que yo pensaba, pero eso lo aprende uno un poco tarde quizás”

Director: “Los actores, vinculados a las organizaciones sindicales y los actores sociales son más o menos los tradicionales y se le suman los nuevos roles vinculados a las redes a los jóvenes, a los grupos musicales y a las tribus urbanas”

Funcionaria: “Acá como que costó al principio un poco la unión entre empresarios vecinos, costó bastante se insistió mucho desde el municipio y creo que se logró al final”.

Las manifestaciones de los entrevistados, nos remiten a la necesidad de profundizar en la diversidad de perfiles asociados a este aliado estratégico, tanto ‘tradicionales’, (sindicatos, comisiones vecinales), como los emergentes, (redes juveniles, movimientos artísticos, tribus urbanas), de modo de proponer un sistema de comunicación y participación adecuado para su integración proactiva en los procesos locales de desarrollo.

Observamos que cuanto más territorial es el actor, más multidimensional se vuelven sus roles, es decir, varios directores, alcaldes y / o concejales provienen de los movimientos sociales o fueron comerciantes. Los empresarios poseen otros roles a nivel local, son y ejercen como técnicos o integran espacios sociales como el Rotary o el Club de Leones, y también participan políticamente. En el territorio, esa multiplicidad de roles queda expuesta, a pesar de que desempeñen uno de ellos en forma prioritaria.

Para profundizar la estrategia de desarrollo local en la zona, en función del análisis sobre el sistema de actores locales precedente, creemos que es necesario captar esta dimensión personal relacionada con la disposición a abrirse y a encontrar el valor de escucharse mutuamente. Estrategia basada en acciones que faciliten, acompañen y fortalezcan los ámbitos multiactorales, para el armado de propuestas más o menos concertadas.

5.3.3. ¿Existen características del territorio que inciden en las modalidades de relación predominantes en el sistema de actores?

Para analizar esta dimensión del desarrollo local de la M6, presentamos el cuadro N°8, en el que retomamos las potencialidades y las limitaciones, planteadas por los entrevistados:

Cuadro N°8: Características del territorio que potencian o limitan el DL en M6.

Factores Actor	Potencian	Limitan
Político Administrativo	1.- Condiciones ideales: gente capacitada en Sector Industrial y Logístico, emprendimientos y cooperativas (A) Cercanía a Montevideo, Identidad: de ciudad dormitorio a lugar de residencia. (F).	2.- Área Metropolitana y la construcción de la identidad local. (D) Territorio fraccionado, disperso, fluctuación de la población (A) es diverso: "Canelones son muchos Canelones", (D)
Empresarial	3.- Zona Industrial y hacia el futuro: zona logística y comercial.(E)	4.- ..tan descentralizado el territorio complica desde la identidad(E)
Socio Territorial.	5.- Tenemos una unidad territorial (AST)	6.- Falta de Conectividad: "Terminamos haciendo las reuniones en Montevideo porque la comunicación de transporte Colectivo entre este lado de Canelones y el otro lado de Canelones no es buena"(AST)

Fuente: Elaboración propia.

Se visualiza un nudo importante, en relación a las características que limitan el desarrollo local, en los cuadros 2, 4 y 6 de los que se destaca: las características de área metropolitana, territorio disperso, descentralizado y fragmentado que influye en la comunicación e identidad de la población local - micro regional. Por ejemplo: Toledo tiene más de sesenta sub localidades o villas, cifra similar ocurre en los otros cuatro municipios. Esta realidad, afecta la identidad generando que:

"haya mucha dispersión, no hay noción de lo que pasa a cuatro cuadras, es decir cada barrio es un micro mundo y cuesta trascender la problemática de cada barrio, mirar más el colectivo". O en palabras de un Director: "Canelones son muchos Canelones, es diverso", "que son características del área metropolitana. Por ejemplo, la identidad cultural de Toledo, me parece que tiene que ver con el proceso de conformación de esos lugares, donde hay mucha gente que vino del interior, rebotó y terminó afincándose aquí, sobre todo en las épocas de crisis."

La identidad local determinada por el territorio disperso y fragmentado, tiene consecuencias en la cosmovisión de las personas. Tal como refleja el ejemplo planteado por el siguiente empresario, la fragmentación también afecta la estrategia de articulación a nivel comercial y barrial:

Empresario: "... yo pienso que el tema de estar tan fragmentado y disperso, el territorio, complica desde la identidad. Propuse una vez: generar un centro Comercial en La Palmita, porque calculé que acá es el centro comercial más importante en 100 metros a la rotonda. También te pasa en otros temas, yo lo veo saliendo de lo empresarial, lo veo en que hay comisiones a nivel de villas y juntarlos para pensar en Toledo es difícil, siempre te salen con los temas de las villas, porque la villa falta no sé qué y allá no sé cuánto y es difícil pensar a veces visualizar el territorio como un todo y visualizar políticas que nos beneficien a todos"

Consecuencias como las planteadas, no sólo llegan a impactar en la identidad de la población local, sino también en la articulación entre actores.

AST: "... muchísimas veces terminamos reuniéndonos en Montevideo porque si lo hacemos acá la gente de Las Piedras les queda incómodo venir acá y nosotros ir para esa zona."

El trabajo realizado desde la MDL, aplicando metodologías participativas, ha facilitado la identificación de los siguientes ejes de trabajo multiactoral: la identidad y la cultura local. Por ejemplo, el proyecto "¿Quiénes somos?"³³, es uno de los dispositivos comunitarios para fortalecer la identidad local. Permite, al decir de Corboz, establecer que la relación del hombre con los lugares y a través de ellos con los espacios, consiste en la residencia...porque sólo cuando somos capaces de residir, somos capaces de construir esa identidad, (Corboz, 1983). Este trabajo de la MDL, ha permitido valorar los procesos de ciudad dormitorio a ciudad residente, desarrollando apropiación e identidad local, (cuadrantes 1,3 y 5):

Funcionaria: "Influye la cercanía a Montevideo. Mucha gente se iba a trabajar y venía a dormir, pero creo que hoy en día eso está cambiando, la gente se integra más, lo ves cuando haces cualquier actividad que participa, tanto actores locales como vecinos, vecinas. Yo veo ese cambio".

AST: "A mí me parece que tenemos una unidad territorial, separada del resto de las comunidades, con campo que nos separa dando unidad diferente del resto de Canelones, nos da una identidad. A mí me parece que todos nos conocemos y eso es una fortaleza enorme... y es una fortaleza porque cuando precisamos algo, recurrimos uno a otro y hay mucha cercanía con la autoridad política".

Desde una mayor complejidad, se visualizan otros factores en el territorio que potencian una residencia vinculada al mercado de trabajo y a la capacitación. Estos factores potencian las capacidades locales, como base para la formación de procesos de desarrollo:

³³Espacio donde se analizan los datos del Censo de Población y Vivienda, y los diagnósticos locales, así como también se preparan dispositivos nuevos y específicos de análisis como el Relevamiento de Unidades Productivas Local.

Alcalde: “El territorio yo pienso que tiene las condiciones ideales para que se logre el desarrollo local, por ejemplo: tiene gente capacitada por años de trabajo en diferentes industrias...”.

Siguiendo a Corboz, quien considera que el “territorio es como un palimpsesto”, y por lo tanto que “no es un dato, es el resultado de diversos procesos”, (Corboz, 1980:5), lo expresado, nos invita a investigar sobre los procesos antecedentes que caracterizan hoy este territorio y a buscar otros factores explicativos.

Podemos entonces plantear que al factor de carencia de infraestructura y servicios de transporte, vialidad y comunicación como característica del área metropolitana, se suma la vinculación del proceso poblacional a la instalación ferroviaria en el siglo XX. Pero actualmente el tren está parado desde hace varios años, acentuando la necesidad de conectividad, en tanto era el único factor territorial que unía a los cinco municipios de la M6, característica que no poseen las rutas ni ninguna institución o servicio.

Un desafío para el trabajo en DL, consiste entonces en generar dispositivos participativos que puedan sobrellevar estas limitaciones: accesibilidad y conectividad intra localidad y micro regional.

83

Partiendo de la visión compartida por el actor político administrativo y el empresarial, acerca del potencial como zona en reconversión del sector industrial al sector logístico y de innovación tecnológica. (Ver cuadrante 1), el territorio de la M6, presenta las principales características para el desarrollo de la competitividad sistémica (Alburquerque, Costamagna y Ferraro 2012:45):

- La presencia cada vez más frecuente de empresas que apuestan a la innovación tecnológica, afincándose en la zona junto a la instalación del Polo Científico Tecnológico, del Parque Logístico y de la Industria Química.^{vii}
- La existencia de normativa desde el ordenamiento territorial que otorga incentivos a la instalación de empresas, mediante exoneraciones de impuestos departamentales y nacionales y prioriza la construcción de infraestructuras viales y de servicios, (rutas 101, 102 y 8, aeropuerto, centros educativos, entre otros).

- Completando el escenario, la M6 cuenta con la presencia del sistema educativo científico y tecnológico: Polo Científico de la Facultad de Química, Extensión universitaria con el Programa PIM – Proyecto Integración Metropolitana-, y la paulatina adaptación de los programas de la Universidad del Trabajo (UTU), generando convenios y actividades de colaboración con el Parque Científico Tecnológico.

Se fomenta así un espacio de interacción donde la responsabilidad sobre el nivel de competitividad se sostiene entre los tres sectores mencionados: Estado, sector privado y sistema educativo. En el mismo sentido, la formación de los Espacios de Educación y Trabajo y la realización de los “Conversatorios con Empresas”, generan sinergia cognitiva local. Fortalecen la estrategia para que este potencial pueda concretarse en resultados de mayor desarrollo y con mayor inclusión, mediante la reconversión del sector industrial.

Empresario: “Era una zona industrial, pero hoy tiene un reposicionamiento: Yo creo que la zona se ha convertido en una zona más logística y comercial que industrial. Muchas industrias han cerrado. Uruguay ha dejado de producir productos de valor agregado, que en estos años no eran competitivos en estos mercados. Pero se ha reconvertido con la instalación en la zona, de nuevos emprendimientos. Y si bien no se encuentran esas industrias grandes, hay industrias de cierto porte, de la carne y chacinados”.

84

5.3.4. La agenda predominante en el sistema de actores locales:

La ‘agenda’ constituye una herramienta de análisis fundamental, en tanto refleja los temas de gestión y proyección del sistema de actores. Observamos que el abanico de temas presentados, tanto desde el actor político administrativo como del socio territorial, demuestra un alto nivel de heterogeneidad, con cierta tendencia a los temas económico – productivos y de servicios: empresas, ventas, unidades productivas, emprendimientos, cooperativismo. ^{viii}

La ausencia de expresión del actor empresarial al respecto de la agenda y la capacidad de proyección, requiere un análisis especial. Por un lado, observamos que si bien es un actor estratégico dentro del sistema de actores locales, no participa en forma representativa, -salvo excepciones- de los espacios multiactorales, por lo cual, aunque es tema de agenda, no participa de la misma.

Por otro lado, los entrevistados de este grupo, no parecen tener en cuenta la agenda local entre sus preocupaciones o prioridades, ya que no se expiden al respecto.

También se refleja en los planteos de los entrevistados, la necesidad de una estrategia que acompañe procesos de puesta en común de expectativas, de explicitación de las diferencias para la concertación de la agenda y de la proyección del territorio y mantiene su vigencia a pesar de la presencia de espacios multiactorales.^{ix}

En el cuadro N°9, plasmamos los temas de agenda y la capacidad de proyección, según los entrevistados:

Cuadro N°9: Agenda y capacidad de proyección.

Agenda Actor	Temas de Agenda	Capacidad de Proyección
Político Administra tivo	1.- -Proyectos de obras (pautadas por segundo y primer nivel de gobierno). - Empresas, Emprendimientos y Cooperativas -Servicios. -Mirada estratégica	2.- -Los AST, en general no tienen capacidad de proyección, hay excepciones -Agenda Metropolitana
Empresa	No se manifiesta	No se manifiesta
Socio Territorial.	3.- -Identidad. -Servicios básicos, ej.: Salud. Los Vecinos ahora participan. -Censo Unidades Productivas -Para las empresas: las ventas y los políticos: estar bien con Canelones y satisfacer lo visible	4.- - Pluralidad: -no esperar a que el Estado financie todo -Sí, hay proyección, es un proceso largo, pero se va a llegar

85

Fuente: Elaboración propia.

A modo de cierre, consideramos que la construcción de una agenda para el DL, necesariamente requiere consolidar los espacios de concertación local donde los “mínimos de cooperación” planteados en el capítulo tres se puedan procesar. Este desafío nos lleva a presentar la articulación del sistema de actores como el principal componente de la estrategia de desarrollo local, al que nos abocaremos a continuación en el capítulo 6.

Capítulo 6: Los efectos de las políticas públicas de promoción al DL en la articulación de actores de la M6. La mirada de los actores.

En este último capítulo pretendemos profundizar el análisis de la incidencia de políticas públicas en la articulación de actores locales. Los principales tópicos con los que analizamos el contenido brindado por los veintitrés entrevistados, son: la concepción de la articulación, (desde la ubicación que cada entrevistado ocupa en el sistema de actores), el respaldo institucional, (en términos de marco regulador y recursos) y un balance de las fortalezas y debilidades planteadas. Profundizamos así: en el nivel de incidencia, en los efectos de resultado y de impacto y, sobre todo en los desafíos a tomar desde el punto de vista profesional-metodológico para propiciar los procesos de articulación multiactoral local y micro regional.

6.1 Concepción de la articulación desde la ubicación que cada entrevistado ocupa en el sistema de actores:

Presentamos como punto de partida la reflexión que uno de los académicos entrevistados, realiza sobre el tema, al ser entrevistado para esta tesis:

“Falta una visión nacional de otra forma de Desarrollo, que no es la que los gobiernos han implementado. Lo de las MDL hay que seguir haciéndolo, pero hay que generar algo que promueva mayor articulación y más presión sobre las instancias gubernamentales,...de manera que se diferencie el desarrollo que planteamos, de la instalación de una empresa internacional, eso no es desarrollo local. Donde se encuentran referentes que sean difusores de esto hacia sectores de la sociedad que hay que seguir convencéndolos de todo esto...algún día, pero faltará mucho tiempo, todas esas experiencias armarán un tipo de tela araña y lograrán ir rodeando a los que siguen decidiendo desde la centralidad... porque ‘las cosas no se deciden en los escritorios de los ministerios’. Lo más impresionante es que ese razonamiento se aplica a todo funcionamiento. Y nosotros estamos convencidos del principio que consiste en que cuanto más relacionado estás con el sistema de actores, mejores son los resultados de la acción. Cuanto más lejos estés del sistema de actores peores son los resultados”.

Nos plantea un cúmulo de advertencias y desafíos que los transferimos en términos de aprendizajes para la M6, tales como:

- El valor de experiencias como la de M6, está condicionado al tipo de dispositivos que se organizan tras la denominación DL, de modo de garantizar el carácter genuino de dichos procesos. Para ello, es necesario facilitar la

articulación del sistema de actores en pos de acuerdos sobre un horizonte común, basado en la identidad local y propiciar que parte del excedente se reinvierta localmente, con respaldo gubernamental.

- Las experiencias de la M6 corren el riesgo de incurrir en “modismos sin base real” o denominaciones sin sustento, tales como el ejemplo propuesto por el entrevistado, cuando se observa que desde el ámbito gubernamental se denomina la llegada de empresas extranjeras a un territorio como desarrollo local, sin profundizar en los efectos reales de esas inversiones en un proceso de desarrollo sostenible y controlado localmente por el sistema de actores.
- La necesidad de confrontar estas experiencias con otras y generar instancias de difusión de estos procesos y compromiso gubernamental que pase por la habilitación de toma de decisiones y recursos acordes para emprenderlas. Esto último cobra relevancia en frases como: “las cosas no se deciden en los ministerios” o el “cambio de flecha, del territorio hacia el gobierno central”, planteada por otra de las entrevistadas con involucramiento académico y político en la temática.
- La dimensión temporal de los procesos, de modo que su sostenibilidad en el tiempo actúe como un factor facilitador para generar las condiciones planteadas anteriormente.

87

En el capítulo cuatro, realizando el relevamiento sobre programas y políticas de DL, encontramos como común denominador el predominio de roles lejanos al sistema de actores. Esto nos lleva a prestar especial atención a la última frase del entrevistado: “cuanto más relacionado estás con el sistema de actores, mejores son los resultados de la acción. Cuanto más lejos estés del sistema de actores peores son los resultados”. Buscamos detectar si los elementos que integran la conceptualización acerca de la articulación, dependen de su cercanía o distancia al sistema de actores locales.

En el cuadro N°10, ubicamos los elementos que cada entrevistado conceptualiza sobre la articulación, en función del lugar que ocupa en el sistema de actores, (AST, E, PA, F, D, T) y en la escala territorial (local, departamental o nacional).

Cuadro N°10: La Articulación multiactoral desde la mirada de los entrevistados.

Nivel Actor	LOCAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
POLITICO ADMINISTRATIVO	1.- -Faltan Agentesconvencidos (A) - Muchas instituciones, pero falta articulación” (F) - Continuidad (F) -Falta visión Ganar – ganar - Hay que invertir en convencer - Impera el valor al rédito inmediato -Involucramiento de vecinos en proyectos(A)	2.- -Políticas sectoriales vsArticulación DL (D) -Avances y Retrocesos... -Aprendizaje complejo...” (D)	3.- - “Convocar no es lo mismo que articular” (T)
EMPRESARIAL	4.- - ALCALDE – ROL ARTICULADOR: VITAL - Convencimiento.	5.-	6.-
ACTOR SOCIO TERRITORIAL	7.- - MDL tiene mucho valor -Son Espacios donde poder ir a plantear todas las ansiedades que tenemos desde hace años”	8.-	9.-

Fuente: Elaboración propia.

Lo manifestado por los entrevistados nos lleva a la confirmación de algunos elementos teórico – metodológicos propuestos anteriormente, tales como:

88

Considerando los niveles de escala territorial, se observa que en cuanto al tema de los espacios de articulación, los entrevistados se manifiestan con mayor preponderancia desde el nivel local. (Cuadrantes 1, 4,7). A nivel departamental y nacional, solo se manifiesta el actor político administrativo.

En segundo lugar, se brindan ejemplos, en los que observamos algunas condiciones para llegar a los “mínimos de cooperación”: el conocimiento del territorio y la coordinación y complementación de esfuerzos conjuntos para que las propuestas de la MDL se concreten, entre otros. Al decir de uno de los funcionarios administrativos de uno de los municipios:

“...un montón de instituciones están apoyando este proyecto. Apoyan con la articulación, sin articulación no te sale nada”...Que a nivel de recursos implica: “Tiempo, en esa articulación, claro que sí, “Estos programas conocen el territorio, entonces cuando vienen con propuestas, lo hacen desde el conocimiento del territorio”...“concretan los proyectos de las personas del territorio, por ejemplo: el Centro de Barrio en Villa San José, el grupo “Resistiré” de Artesanos, entre otros. Estoy hablando de un montón de cosas que salen de la Mesa DL y a impulso de estos programas”. (Cuadrante 1)

En tercer lugar, cabe destacar el valor tiempo y lugar desde el cual se brinda el apoyo para lograr la articulación, que se condensa en la expresión: “conocen el territorio”. Esta reflexión nos lleva a considerar si la contraposición entre **territorialización** de las políticas y **políticas territoriales**, es tal o son etapas de un proceso.

Es decir, si la construcción de políticas territoriales desde espacios multiactorales implica una fase previa de puesta en común de visiones, conocimientos y recursos (proyectos o programas ya establecidos), que luego de territorializarse y llegar a niveles de convicción acerca de los “mínimos de cooperación” posibles, elaboran sus propias estrategias y co- construyen programas de trabajo desde el ámbito local. Por otro lado, en las dimensiones del territorio en las que ya existe presencia estatal en territorio, esas fases tendrían que ser simultáneas.

En cuanto a la inversión de tiempo en forma sostenida, destacamos lo planteado por la funcionaria:

“La principal fortaleza es la continuidad de la MDL y es por eso que salen los proyectos, a pesar de tener muchas trabas. Los proyectos salen porque justamente los actores que están muy involucrados en el tema. Y sí, para mí la fortaleza más grande de este proceso es la continuidad, desde hace años...” (Cuadrante1)

89

Además, destacamos el valor puesto en que la convicción para la articulación, la posean representantes de todo el sistema de actores, (político administrativo, socio territorial y empresarial), como lo reflejan las expresiones de representantes de ese espacio multiactoral, MDL:

Alcalde: *“Yo creo que sí, los vecinos que han estado involucrados en la elaboración de los proyectos, han realizado un seguimiento; la MDL ha hecho un proceso y se ha comprometido en proyectos concretos”. (Cuadrante1)*

AST: *“Para mí la MDL tiene mucho valor, porque necesitamos justamente espacios donde poder ir a plantear todas las ansiedades que tenemos desde hace años, de lograr ver a esta zona prosperar, alcanzar la mayor excelencia en las cosas que nosotros planteamos que queremos. Para mí fue como descubrir, fue un descubrimiento que ese espacio existía, que es muy importante y se alcanza a trabajar realmente entre todos para lograr las cosas que vamos planteando”.(Cuadrante 7)*

Empresario: *“Después del resto de los actores, cada uno tiene su rol, tenés actores políticos a la cabeza el alcalde, que yo lo veo vital, es vital como articulador, de estos últimos años se está hablando de actores locales y antes no pasaba más allá de una reunión policial. Eso era lo máximo que se hacía. O una comisión fomento de ayuda a la escuela, pero no pasaba de eso. La mayor Comisión que había antes era la comisión policial, vinculada a la seguridad. Esto fue un paso grande”. (Cuadrante4)*

Esta necesidad de apostar a una construcción de una trayectoria reconocida por el sistema de actores en los procesos de articulación local, parecería ser la forma de ganar en incidencia “de abajo hacia arriba” del DL. Por tanto, requiere de preparación y cuidado, de modo de garantizar la participación, la escucha y la circulación del poder.

Entre los cuidados a destacar, tal como señala el técnico a nivel nacional, cuidar el lugar de la convocatoria y la dinámica que se asuma en dichos espacios de representación multiactoral, ya que: “*convocar no es articular*” (Cuadrante 3). Esta advertencia del técnico, nos lleva a precisar la diferencia entre procesos de articulación y escenas de articulación y el riesgo de confundirlas.

En tal sentido, volvemos a destacar el valor del recurso tiempo y del aporte de los equipos técnicos con disposición para acompañar y propiciar condiciones para estos procesos, ya que implican el desarrollo de la capacidad de escucha empática, del acompañamiento entre cada instancia para procesar acuerdos y plasmar propuestas en proyectos, facilitar la puesta en común de intereses y visiones similares y diferentes, manejar los conflictos, en definitiva, mucho trabajo que no se resuelve con “las planillas de Excel”, como plantea el mismo técnico nacional:

“Convocar no es lo mismo que articular. Sí, porque todos convocamos”. “Yo creo que estas cosas no se logran, desde el lugar del saber académico. Se logran desde el lugar del compromiso del corazón. Si vos no estás comprometido desde lo afectivo a llevar a cabo un proyecto, te gana lo otro. Te ganan las planillas de indicadores pedidos por la centralidad, la planilla “Excel”, te gana tal vez la soberbia. Llegué al nivel central, tengo el escritorio acá, el aire acondicionado”. (Cuadrante 3).

El ejemplo nos lleva a profundizar acerca de los conceptos ya trabajados en el capítulo 3, como la contradicción entre la lógica vertical sectorial y la lógica horizontal- territorial, y el rol técnico en el “como” se resuelve esta tensión en los espacios multiactorales. Tal como lo plantea el director departamental de IC:

“... las direcciones tienen que ‘bajar programas’..., en la medida que no haya una política clara de DL, desde los niveles centrales, exigen eso: bajar programas. También a las direcciones, el Intendente los puso allí para dirigir las políticas de cultura o de infancia y si no cumplen con lo que les piden, los sacan. Yo entiendo, que los cometidos o los proyectos de cada dirección, pero el tema es como lo articulamos para que la forma de hacerlo sea DL, como convencerlos de hacerlo de esta forma, como articulamos, porque se van a beneficiar también. Es un trabajo que hay que realizarlo en forma sostenida” (Cuadrante 2).

Esta y otras tensiones, (escasos espacios, cuesta unir actores diferentes, participación solo por interés propio de su sector, entre otras), se reflejan en las siguientes frases de los entrevistados, ante la pregunta acerca de su opinión de los espacios de concertación multiactorales:

Técnico: “Son escasos. Emergen desde iniciativas de agentes convencidos de la perspectiva integral del desarrollo territorial.

Alcalde: “hubo un fuerte trabajo en la MDL, fortaleciendo la Mesa Inter cooperativa de la Ruta 8...y la idea de crear un Polo Logístico Cooperativo”

Funcionaria: “costó la unión entre empresarios y vecinos...se insistió mucho desde el Municipio..., creo que se logró al final, pero más desde lo institucional con empresarios”

Alcalde: “yo creo que son particularmente participativos, se involucran, pero según sus propias prioridades, la gente participa de lo que le interesa, en el sentido de que a cada uno le cuesta ver que no está solo y que hay otros que hacen cosas iguales o parecidas”.

AST: “Yo los veo como cada uno funcionando en su sector y conocimiento, pero falta de integración, porque les falta integrarse, porque eso significa más reuniones, más coordinaciones, más cosas que a veces se truncan, porque el hecho de coordinar con otros es también dar la posibilidad de que también otros opinen y si hay que esperar la opinión eso enlentece la gestión”.

Para que estos espacios sean verdaderos espacios de articulación que permitan establecer los “mínimos comunes”, (Arocena, Marsiglia), decisiones concertadas, que se plasmen en procesos “de abajo hacia arriba” para el intercambio y confluencia con los programas definidos a nivel central, el desafío sería lograr altos niveles de “*sinergia cognitiva*” en el espacio local. Con *sinergia cognitiva*, nos referimos, junto a Boisier, (2003), a la forma de socializar un saber capaz de interpretar la realidad de una manera consensuada o compartida.

91

Mediante el fortalecimiento de la capacidad colectiva se llega a niveles cercanos del consenso social, generando poder político, el recurso fundamental para transformar pensamiento en acción. En esta dirección, cobra particular importancia la “*sinergia cognitiva*” que se construye mediante “la instalación de procesos de *conversaciones sociales profesionalmente estructuradas*, de manera que toda la cuestión termina por enmarcarse precisamente en el paradigma constructivista y en el uso del lenguaje, la palabra y el discurso, para crear actores y proyectos” (Boisier, 2003: 140).

De las expresiones de los entrevistados, destacamos también la presencia de factores humanos como vertebradores de la articulación, tales como el involucramiento y la convicción. Estos factores son claves en los procesos de convencimiento entre colectivos del sistema de actores, (políticos, socio

territoriales, técnicos, empresariales), con ‘persistencia’ – ‘en forma sostenida’, en ese ‘trabajo de explicar y de convencer’ porque ‘todos ganan’. Por eso, destacamos el énfasis en la convicción como herramienta para involucrar al sistema de actores en la estrategia DL, expresado desde un director, un alcalde y un empresario:

Director: “Experiencias de articulación, si hay muchas experiencias y hay enormes esfuerzos de muchos actores que tienen puesta la ‘camiseta’, en el sentido ético de la tarea, porque no es sólo ‘hago este trabajo porque me pagan’, sino en el sentido ético de tomar con pasión tales o cuales tareas. A mí me parece que se ha avanzado mucho si,..., pero que no ha sido ni un proceso lineal, en el sentido de una velocidad uniformemente acelerada, sino que hubo avances y retrocesos,... y es eso, persuasiones a distintos actores y retrocesos con cambios de actores institucionales y/o de algunas esferas presentes en el territorio. Me parece que es una demostración que en realidad, la persuasión tiene que ser persistente y convincente en términos temporales para poder diseñar una política pública de largo aliento” (Cuadrante 2).

Empresario: “Tengo tanto convencimiento que ese proyecto vale, porque salió de las bases, y vi cómo fue mutando. Y tengo tanto convencimiento que me subí al camión de buscar financiamiento...” (Cuadrante 4).

Alcalde: “Pero todo a fuerza y esfuerzo, o sea no fue todo tan natural, a mi entender, tan fluido como tendría que haber fluido, porque acá es todo ganar- ganar. Todos los actores, en un proceso de desarrollo local de este tipo, ganan. Y aunque a veces, hay que hacer todo ese trabajo de explicar y convencer que esto es una cosa en la que todos ganan. Llevó su trabajo y llevó su tiempo, un poco más a veces, de lo que uno esperaba. Igual falta, algunos actores no les interesa sino tienen un rédito inmediato...no le encuentran el fin de ser... aunque no es explícito...” (Cuadrante 1).

92

Nos parece interesante que si bien la convicción es mencionada como el factor clave de la articulación multiactoral, varía la perspectiva: en términos de convencimiento multiactoral en los diferentes niveles que potencie ‘una política pública de largo aliento’ (director), convencer para el financiamiento de un proyecto local (empresario) y en términos de actividad permanente ‘explicar y convencer’, desde el rol de articulador de la figura del alcalde.

Por otro lado, los vacíos en varios cuadrantes, (5 y 6, 8 y 9), sugieren nuevamente la necesidad de una estrategia de trabajo específica dirigida a los colectivos departamentales y nacionales (Cámaras Empresariales como la Cámara Comercial Industrial y Agraria de Pando, el Consejo Canario de Economía Solidaria, las Coordinadoras de Comisiones Vecinales, el Congreso Inter Villas, entre otros). Para el involucramiento de estos actores colectivos de estos niveles, se necesita un marco gubernamental departamental y nacional con mayor nitidez que el actual; que los enunciados de promoción al DL se traduzcan en programas con recursos humanos, materiales y financieros articulados a nivel

local, departamental y nacional, trascendiendo el actual panorama de fondos concursables competitivos intraterritorios.

Cabe también destacar del cuadro, *el rol asignado a la figura del Alcalde*, siempre escuchado desde la teoría, pero esta vez, desde el actor empresarial: *“el alcalde es vital como articulador” (cuadrante 4)*. Ese rol articulador se manifiesta, por los entrevistados, personalizado en el Alcalde y no en el Concejo Municipal. Uno de los factores explicativos puede ser la dedicación horaria de uno y otros, ya que el alcalde es el único cargo remunerado del Concejo, este y otros factores son objeto de investigaciones específicas.

Por último, destacamos que la agenda de los espacios multiactorales de articulación local, constituye un analizador de la capacidad de incidencia. Nuevamente nos valemos de conceptos ya trabajados en el presente análisis, como la gobernanza multinivel y la tensión local - global como marco de una estrategia para lograr la incidencia buscada:

Director Académico: “Si, sin duda que los programas estimulan agendas en los territorios, pero deben salir de un nivel micro y llegar a un nivel de articulación mucho más amplio que toque los decisores de nivel macro, porque existen personas a ese nivel – que son gente formada, bien intencionada, pero no pasa por su cabeza esto y a los que vienen atrás de ellos también tiene que llegarle los oleajes de este tipo de cosas.”

Técnico: “No marca el municipio o los espacios existentes la agenda de proyectos, sino que sigue predominando el nivel central”.

Todo lo expuesto refuerza la meta de una estrategia de incidencia en todos los niveles, para avanzar en “convencimiento” de los decisores de política pública.

6.2. Marco institucional para la articulación:

Si bien el marco institucional transversaliza todos los puntos ya analizados, nos parece importante puntualizar específicamente la vinculación entre lo expresado por los entrevistados y los tres pactos constitutivos de una agenda descentralizadora: el *pacto de dominación*, el *pacto funcional* y el *pacto distributivo* (Ver pág. 22 a la 24, figuras 1 y 2). Buscamos identificar las dimensiones contenidas en los tres pactos: la distribución del poder, del trabajo y del dinero, en las respuestas a las entrevistas.

Observamos que pocos entrevistados hicieron referencia al *pacto de dominación o de correlación del poder*. Por ejemplo: dos directores y académicos lo plantean en relación a la toma de decisiones, uno de los integrantes de economía solidaria analiza este conflicto de procesar el poder en todos los niveles, (entre gobierno y sociedad civil y a la interna de cada organización), uno de los alcaldes lo plantea a través de los ejemplos de proyectos nunca respondidos “*por la centralidad*”.

Los presentamos en ese orden:

Director Académico: “*Articulación de actores, en otros programas y en sistematizaciones se impulsa el trabajo articulado y en red pero en la práctica no existe financiamiento concreto: “eso no es descentralización , es desconcentración , porque está en el centro y reproduce en lo local lo que él quiere... ..porque si todo se reduce a que los ministerios articulen verticalmente no es desarrollo local, si se dieran cuenta de eso y si realmente se pusiera en práctica...Pero se necesita mucho trabajo, y en muchos lados, con gente convencida que es la forma correcta de trabajar, y eso no es siempre fácil, no siempre se encuentra a la gente dispuesta para ello...”*

Académico: “*...creo que el riesgo que tiene la descentralización de OPP, es transferir recursos y no poder trabajar esas capacidades. Parece que la evaluación que se hace es de los resultados financieros: Y no hay una evaluación de impacto o de proceso, entonces los efectores de política pública también tienen que aprender eso... no es fácil porque creo que en Uruguay somos ‘astros’ de vendernos espejitos de colores, se hace un esfuerzo en crear que la institucionalidad garantiza, y la institucionalidad no garantiza, muchas veces tranca... Me parece que institucionalizar espacios está bien, pero, sobre institucionalizar es un problema”*

94

AST: “*Siempre hay gente que quiere seguir, el asunto es lograr que la gente que quiera seguir, no sienta que ellos mandan y nosotros obedecemos. Tan difícil, de algo tan fácil de decir ‘somos todos iguales’”. “Hubo un momento que se quiso hacer con mirada integral, con vértice social, productivo etc., .es complejo, muy complejo”.*

En las entrevistas se plantearon varios ejemplos referidos a las decisiones centrales, sin consideración del territorio en ningún aspecto, aun cuando se hubiesen presentado proyectos previamente (Ver ejemplos en Anexos). Seleccionamos, a título de ejemplo, el presentado por un alcalde frente a una cantera abandonada para la que el municipio presentó varios proyectos, sin obtener respuesta ni asesoramiento en territorio y cuando se presenta una multinacional ocurre lo siguiente: “*fue venir una multinacional a querer instalarse y vinieron todos los ministerios ...*”

Tal como plantean los autores que presentan el modelo de los tres pactos, (en el capítulo tres), la distribución del poder también se vincula directamente con el

pacto funcional o con los criterios para la división del trabajo. Identificamos que los entrevistados que se manifiestan en este sentido son mayoritariamente los actores político- administrativo, actores técnicos y director político:

Técnicos: “Yo creo que no se invierte mucho a nivel de articulación, está más puesto los recursos en la política más sectorial. No hay una inversión en procesos más integrales: no está previsto ni el tiempo ni los recursos, es como que se considera un tiempo extra en donde lo que puedes hacer es ‘si o te queda tiempo’, ‘priorizarlo dentro de tu horario, cuando puedas’... no está como pensado dentro del tiempo de trabajo ni del plan de trabajo, sino como fuera del mismo...”

“Los técnicos locales aún no son instituidos, (desde las instituciones de pertenencia) en su rol de impulsores y portadores de proyectos”.

“Los temas que se sustancian en proyectos locales hoy se asocian mayormente a posibilidades de financiación existentes desde el primer nivel de gobierno”.

Director: “...creo que cuesta armar los equipos interinstitucionales, a veces a nivel de la intendencia. En eso se destaca la M6, porque todos hablan de descentralización, pero luego cada técnico trabaja para su programa.”

Lo manifestado por los entrevistados, (tareas de articulación fuera del perfil, sujeto a voluntarismo, tensión entre trabajo de articulación y destino de RRHH a programas concretos), nos recuerda la investigación realizada por UDELAR (Midagliay equipo)³⁴. En ella se muestra el bajo nivel de decisión que tienen los programas a nivel local: de los 69 programas con énfasis en descentralización, sólo 25 deciden algunos aspectos a nivel local. En cuanto al área de decisión abarca: los recursos humanos, el territorio prioritario y su plan de acción.

95

Finalmente, en relación al *pacto distributivo, de los recursos materiales*, se plantean dificultades en el proceso de mejora de los presupuestos propios para el tercer nivel de gobierno:

Director: “Uno de los problemas es la dificultad de los recursos... Yo creo que ahora los municipios van a tener, sobre todo los de la M6, financiamiento, y que van a tener que aportar a los procesos en DL y en la agenda, y que además pueden co- financiar con las Direcciones, Pero ahí el tema es que la Intendencia lo haga con ‘cabeza’ de DL...yo no sé si es tanto la falta de dinero o si es como se reparten y se dan esas partidas. Y yo creo que hasta simbólicamente como compromiso, hay proyectos que pueden financiarse desde los municipios y sobre todo si se toman a nivel micro regional. Estamos hablando de municipios que hoy están recibiendo cien mil pesos y en cuatro años van a tener millones de pesos. Ahí hay recursos para que los municipios inviertan...”

Un desafío a destacar, planteado por uno de los empresarios, constituye la claridad respecto a los recursos con los que se cuenta, a la hora de la convocatoria de los espacios mutiactorales, evitando frustraciones personales y

³⁴Ver Capítulo 4, pág.: 41

colectivas. En el siguiente ejemplo, uno de los empresarios entrevistados se manifiesta de esta manera:

“Porque era una instancia convocada por el alcalde, pero con todo el apoyo de la IC y de la dirección de desarrollo productivo. Y cuando elaboramos el proyecto y lo discutimos y lo bajamos a tierra, me dio la impresión de que ni siquiera fue... ‘vamos a estudiarlo’. Yo lo que hubiese dicho es: ‘vamos a hablar de que se trata, como bajamos costos, y vamos a conseguir varios costos, tráeme un ‘número’, pero fue: un: ‘¡Ah, no!’’, porque está bárbaro fomentar la articulación, pero si esta es la respuesta, casi que lo hubiese hecho con el alcalde, o sea, no era necesario el apoyo de IC. Entonces ahí hubo un punto de inflexión, falta de compromiso, de lo que sería el apoyo de la IC, y esas cosas como un balde de agua fría, no obstante, tengo tanto convencimiento que ese proyecto vale, porque salió de las bases y vi cómo fue mutando. Tengo tanto convencimiento que me subí al camión de buscar financiamiento...”

6.3 Balance final:

El balance final, acerca de la incidencia de las políticas públicas en la articulación multiactoral local, lo analizamos desde las fortalezas y debilidades planteadas por los entrevistados. Detectamos en las entrevistas matices sobre la percepción de la participación del sistema de actores en la planificación y la gestión de los proyectos definidos en los espacios multiactorales locales, así como de la apropiación de los mismos.

96

6.3.1.- Fortalezas:

El siguiente cuadro, resume los aportes de los entrevistados, clasificados por su ubicación en el sistema de actores local y en la escala territorial, al igual que en puntos anteriores.

Cuadro N°11: Fortalezas de los espacios de articulación multiactoral local

Actor/Escala	LOCAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
POLITICO ADMINIS- TRATIVO	-Liderazgosde Alcalde y técnicos(T) -Impactos: complementariedad intra estatal y comunitaria, mirada de largo plazo” (T) -Continuidad (F)	-Pacto Territorial (D) -Equipos interinstitucionales (D) “sistema de actores” (D)	- “eficacia en algunos proyectos”. (Académico) - empoderamiento sociedad civil - “devolución positiva de la sociedad” - “aprendimos a trabajar juntos” (D)
EMPRESARIAL	No se manifiesta		
ACTOR SOCIO TERRITORI AL	- “voz de la gente común y corriente tiene un peso. -el factor humano con su compromiso real - Fondos Concursables		

Fuente: Elaboración propia.

Detectamos que las fortalezas son identificadas por el actor político administrativo a nivel local, departamental y nacional y por el actor socio territorial a nivel local. Y el actor empresarial no se manifiesta o directamente no las identifica.

Nos interesa puntualizar algunos de los conceptos planteados por los entrevistados a nivel local: *liderazgo, convocatoria, continuidad y complementariedad*, para encausar la articulación:

Técnico: “El rol de los técnicos que articulan nos ayuda a encausarnos en esa articulación. Existe una tensión cotidiana, con las tareas asignadas que no necesariamente van en la línea de articular, entonces, que existan figuras fuertes que estén convocando y que están siempre presentes, nos lleva mantener esa tensión hacia la importancia de la articulación”

Empresario: “La principal fortaleza es la continuidad de la MDLT. Por eso salen los proyectos, a pesar de tener muchas trabas. Los proyectos salen porque justamente los actores están muy involucrados en el tema. ...”

Alcalde: “Sí, yo creo que, sí hay capacidad de cooperación, de diálogo, de complementariedad, de poder mirar el territorio desde otra mirada, por ej. Las empresas nos piden una mirada desde la integralidad de las políticas públicas. El actor privado aporta lo de las miradas estratégicas, mirar más a largo plazo, pactar cuestiones de antemano, buscarle una mirada integral...”

Los planteos confirman la estrategia definida como propuesta a seguir desde nuestro marco teórico: la necesidad de roles facilitadores que mantengan la convocatoria y acompañamiento del proceso multiactoral que ayuden a ‘encausar’, fortaleciendo la complementariedad que vaya co - construyendo un camino de DL.

97

Observamos el énfasis puesto en la implementación y funcionamiento de los espacios de articulación en lo manifestado por actores locales. Mientras que a nivel departamental, el énfasis se detecta en términos de inter institucionalidad y consolidación de la misma mediante hitos que mantengan los acuerdos en el tiempo, tales como los pactos territoriales:

Director: “Creo que por ejemplo en la M6 logramos incorporar a la OPP al Pacto Territorial a estímulo desde el territorio. No es que la OPP haya ido al territorio y haya impulsado procesos de desarrollo local, sino que hubo que llamarlos para que se involucren con el territorio. La IC no escapa a esto mismo, creo que también es entendible, porque las direcciones de las Intendencias tienen sus cometidos específicos y tienen que llevarlos adelante. Yo creo que hay que ir de apoco trabajando convenciendo a las distintas direcciones sectoriales de la Intendencia y del nivel nacional. Creo que es lo que dijo el alcalde: ‘el desarrollo local no es algo aparte, sino que es una forma de hacer las cosas’”

Director: “De hace quince años hasta ahora, a mí me parece que hay unos cuantos avances sustantivos: la identificación de que ahora hay una multiplicidad de actores de distinto porte y de distintitos intereses involucrados...”

Y a nivel nacional, se valora el impacto que estos procesos tienen en términos de desarrollo tanto en la sociedad civil, como en el Estado, mediante procesos de mejora intra e inter organización, que propician un escenario apto para la confluencia; claridad en cada actor, mejora en la comunicación, “aprender a trabajar juntos”. Queda el desafío del reconocimiento de las experiencias locales por parte de los actores de incidencia a nivel nacional:

Director: “una de las fortalezas que nosotros reconocemos: que son procesos que se sabe cómo se van a desarrollar, cuando empiezan y cuando terminan y con qué objetivo. Entonces a todos los actores convocados les fue dando confianza que efectivamente lo que sucedía es lo que efectivamente los convocó” “... en materia de política pública fue esa, una de las principales fortalezas: el aprender a trabajar juntos y a articular”.

El actor socio territorial, por su parte, detecta el sentido más profundo del proceso, el que permite el empoderamiento y la autonomía, rescatando el valor del aprendizaje que se adquiere durante el mismo. El valor de la opinión, la incidencia en quienes ejecutan decisiones y la coparticipación en proyectos locales mediante financiamiento directo o concursable, son los aspectos más destacados desde la lógica socio - militante territorial:

AST: “El proceso es también, que la gente opine, que se comprometa, que trabaje, Me parece que en las mesas locales la voz de la gente común y corriente tiene un peso hoy en día, ha sido todo un proceso”.

AST: “Aprendí a ponerme fuerte, no quiero que otros opinen por mí, porque dejás mucho tiempo de tu familia. De repente yo no formo parte de la autoridad, pero el territorio es el municipio, si vos no tenés el territorio a tu favor es imposible avanzar”.

AST: “Me parece importante la asignación de fondos para los municipios, me parece que es una forma de incentivar el DL, antes no teníamos esa posibilidad, antes de los municipios, y si ahora encima va a haber un presupuesto”.

A modo de conclusión preliminar, las principales fortalezas se identifican en el factor humano como insumo de estos procesos colectivos, desde el cual el actor local, vivencia instancias de participación real que le permite contribuir con y en proyectos para su territorio.

6.3.2.- Debilidades:

Al igual que en el apartado anterior, presentamos los aportes en un cuadro:

Cuadro N°12: Debilidades de los espacios de articulación multiactoral local.

Actor/Escala	LOCAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
POLITICO ADMINIS TRATIVO	-Integración y participación (F) -Superposición de convocatorias en territorio (A) -“Falta alguien que convoque a los temas comunes” (A) -Concretar logros de mediano plazo, (A) -“Falta trabajar en serio” (A) -“Que las PP se hicieran de acuerdo a las necesidades reales del territorio” (A)	- “Falta continuidad” (D) - “No logramos participación grande de la gente” (D) - “Ruidos institucionales y sociales” (D)	- “Crear que la institucionalidad garantiza, y no garantiza, muchas veces tranca” (Académico) - “chacrismo” (D) - “Los actores locales dejen de demandar para pasar a ser protagonistas “(D Académico) -Factor humano “miserias” (T) -Centrado en los actores políticos. (Académico) -“Falta una visión nacional de Otra forma de Desarrollo” (Académico)
EMPRESARI AL	- “No se ajusta a las necesidades del empresario “ - “Falta propuestas atractivas para la participación”		
AST	-Recursos económicos - “Queda mucha gente por el camino” - “Pocos agentes sociales y nos reiteramos - “Fondos concursables sin seguimiento posterior” -procesos inconclusos		- “Hemos encerrado al Estado en algo si como ‘tranca cosas”

Fuente: Elaboración propia.

Observamos que las manifestaciones de los entrevistados en torno a las debilidades sobre la articulación multiactoral, duplican prácticamente a las planteadas en el cuadro N° 11, acerca de las fortalezas.

99

Por un lado, detectamos que el foco puesto en las debilidades de las políticas públicas y la forma de implementarlas, varía desde el punto de vista de la ubicación en el sistema de actores. Por ejemplo:

- los actores políticos administrativos, en particular los Alcaldes, visualizan problemas de concepción, de superposición, de comunicación, de coordinación, en cuanto a la articulación intra Estado. (cuadrante 2 y 3).
- el empresariado se centra en las dificultades de articulación, en la falta de comprensión ‘con y desde’, el Estado. (cuadrante 4).
- La sociedad civil, por su parte, se centra fundamentalmente en las siguientes debilidades o factores limitantes: la burocracia, la falta de reconocimiento mutuo, o la falta de recursos. (cuadrante 5 y 6).

Por otro lado, analizando las expresiones desde el punto de vista de la ubicación a nivel territorial, las debilidades visualizadas tienden a concentrarse a nivel local, particularmente en la concreción de los espacios de articulación. A nivel departamental, centradas en las dificultades interinstitucionales y a nivel nacional

en los fracasos por el factor humano y por el diseño y concepción de la política pública.

Identificamos también núcleos temáticos que trascienden la ubicación territorial. Uno de los principales núcleos, lo identificamos en el diseño de la política pública de desarrollo local y el tipo de institucionalidad que se pretende: “coordinan los ministerios” o se trabaja desde los tres pactos propuestos con el sistema de actores local, como una política territorial.

Otro núcleo de debilidades lo identificamos en las dificultades para la convocatoria, la participación y la expectativa en cuanto al tiempo para visualizar resultados. De las declaraciones de los actores destacamos:

Alcalde: “Son múltiples actores los que convocan,... Yo no creo que sea el municipio el único que tenga que convocar, puede convocar cualquier actor local, por suerte. Pero sí me parece que a la hora de convocar, hay que organizar la convocatoria. Por ejemplo, si el municipio va a convocar el cabildo para ver las necesidades del barrio, que eso mismo no lo haga el SOCAT. Porque los vecinos que van a ir son los mismos.”

Alcalde: “Que la gente visualice logros en el mediano plazo, es decir que en los proyectos que a veces son de mediano plazo, vos puedas ir mostrando logros intermedios para motivar. Yo creo que eso es un desafío, si no también es muy difícil sostener los procesos”.

AST: “Yo creo que tampoco se le ha dado herramientas atractivas para estimular su participación, (al empresario), y para que vea que eso le conviene”.

100

A modo de cierre, en relación a la articulación, creemos que el común denominador de todo lo planteado por los entrevistados es el trabajo colectivo, el compartir. Por lo menos es el desafío que creemos se debe abordar tomando las fortalezas, y fundamentalmente reconociendo las debilidades planteadas, acerca de los espacios de articulación multiactoral. Desafío que nos recuerda a Lechner:

“La capacidad de la sociedad de construir su propio desarrollo está ligado a la autoimagen que tenga de sí misma, IMAGEN FUERTE DE NOSOTROS. Como argamasa que vincula a los individuos en una comunidad...”...“no es fácil, que las personas establezcan relaciones de confianza y cooperación social si no visualizan que comparten algo común entre ellos”. (Lechner, 2002: 12)

Nos confirma como eje estratégico de los procesos a profundizar: el trabajo convencido y de convencimiento sostenido en el fortalecimiento del capital social, en la búsqueda de los elementos comunes del sistema de actores que comparten un mismo territorio para la construcción del “NOSOTROS”.

Capítulo 7: Recapitulación y Conclusiones.

Luego de recorrer el análisis sobre los tres componentes: políticas públicas de promoción al desarrollo local, sistema de actores de la M6, y su impacto en los espacios de articulación multiactoral y apoyados en el marco teórico seleccionado, en este último capítulo damos respuesta a las preguntas que motivaron el trabajo para finalmente presentar las conclusiones y desafíos.

En el capítulo 1, al presentar la estrategia general de la investigación, nos planteamos la siguiente pregunta principal:

¿Cómo han incidido en la articulación entre los actores locales las distintas políticas públicas nacionales y departamentales orientadas a promover el desarrollo local implementadas en este periodo?

Para aproximarnos a la respuesta, nos valemos de las preguntas secundarias presentadas en el mismo capítulo:

-¿Cuáles son los determinantes territoriales que inciden en la M6? ¿Es lo mismo impulsar estos procesos en territorios inmersos en el Área Metropolitana que en otros lugares?

101

-¿Cómo inciden las características específicas de los actores locales en el proceso de articulación?

-¿Cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan los procesos de desarrollo local que implementan políticas públicas en espacios de concertación multiactoral?

-¿Los espacios de concertación multiactoral contribuyen positivamente a la gestión local de dichas políticas públicas?

-¿Cuáles son los aportes teórico-metodológicos y estrategias de intervención que se pueden tomar a partir de este análisis, para la práctica profesional de técnicos en desarrollo local?

- ***De las determinantes territoriales que inciden en la M6: ¿Es lo mismo impulsar estos procesos en territorios inmersos en el Área Metropolitana que en otros lugares?***

El proceso de la M6, como territorio integrado al Área Metropolitana, posee elementos fundantes como son la conformación en su territorio de identidades en

permanente proceso de cambio y experiencias de organización de la sociedad civil ligadas al acceso a los servicios básicos.

Se observa un quiebre entre este proceso fundacional y el actual, en el que nuevos flujos poblacionales y la nueva gestión de gobierno, permitirían asumir elementos unificadores del territorio, alternativos a la función que cumplió el sistema ferroviario. La planificación de mediano y largo plazo, vinculados a la vocación productivo local, microregional y regional creemos que es el camino a seguir.

En la actualidad, la dispersión poblacional presente en la M6, en tanto se ubica en la periferia del Área metropolitana, actúa como limitante de la articulación multiactoral y requiere de una inversión extra de recursos: tiempo, equipos técnicos, flexibilidad, institucionalidad y logística, al servicio de los actores locales proclives en el discernimiento y elaboración de proyectos DL.

- ***De la incidencia de las características específicas de los actores en la M6: ¿Cómo inciden las características específicas de los actores locales en el proceso de articulación?***

102

Tal como lo reflejan los entrevistados, integrantes de los espacios multiactorales, y como fundamentamos en el capítulo 5, en el caso de la M6 las características de los actores que inciden en la articulación son: la lógica militante por parte del AST, asociada al proceso de acceso a servicios básicos; la falta de involucramiento, individualismo e indiferencia del empresariado y en el actor político administrativo: la superposición, descoordinación y tendencia a la supremacía de la lógica político-partidaria sobre la gubernamental o la técnica. La capacidad articuladora del rol del Alcalde en ese primer periodo del tercer nivel de gobierno, surge como alternativa al modelo centralizador imperante. Cabe destacar que si bien está previsto que su gestión sea complementada por el *Concejo Municipal*³⁵, no surge de esta investigación que su rol haya sido relevante para la articulación multiactoral.

³⁵, Ley N° 18.567.- Art. 11.- “El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio. Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario...”.

Los desafíos que nos planteamos frente a esta caracterización, en términos de fortalecimiento del sistema de actores local, son:

- Elaborar y consolidar una estrategia específica para el actor empresarial. Los espacios “Educación y Trabajo” y el dispositivo de los “Conversatorios de Empresas” podrían ir en ese sentido.
- Potenciar las capacidades del AST para que aporte en términos de actualización diagnóstica del territorio y de las posibles propuestas a implementar como respuestas, así como favorecer su integración en equipos territoriales de seguimiento de los proyectos que ya se han obtenido para la agenda territorial de los espacios multiactorales.
- Profundizar en la articulación intra estatal, evitando las superposiciones y contradicciones planteadas por los entrevistados, lo cual requiere un arduo trabajo a nivel político y técnico de convencimiento desde el tercer nivel de gobierno en los niveles departamentales y nacionales.
- Por último, establecer una estrategia específica mediante propuestas atractivas para la participación de actores colectivos del área productiva y social a nivel departamental y nacional, por ejemplo cámara de comercio, mesa intercooperativa, consejo canario de economía solidaria, congreso inter villas, etc. para potenciar una cultura de asociarse al territorio.

103

- ***De los factores que condicionan los procesos de desarrollo local:
¿Cuáles son los que facilitan u obstaculizan los procesos de
desarrollo local que implementan políticas públicas en espacios
de concertación multiactoral?***

En el capítulo 4, se analizan los factores tanto desde la bibliografía latinoamericana, y nacional, como desde la perspectiva de los actores. Podemos identificar:

Como factores que facilitan:

- Programas articulados con lógica sectorial vertical adaptada con el territorio.
 - Equipos técnicos del territorio
-

- Financiamiento
- Fomento de la: Participación real / EMPATÍA
- Programas con diseño basado en la autoestima local.

Como factores que obstaculizan se detectaron:

- Centralismo, burocracia y sus efectos: Superposición, Fragmentación, Cooptación, Ineficacia, Ineficiencia. Déficit en la: Comunicación, Información, Participación, Financiamiento,
- Marco real programático de política pública inexistente.
- Factor Humano en niveles centrales del Estado.

Los factores detectados y señalados por los entrevistados y en el análisis de las investigaciones de contexto latinoamericanas y nacionales, nos permiten confirmar que en la M6 aplican las tensiones de gestión planteadas en cuanto a las dificultades entre los enunciados de los programas y el respaldo jurídico institucional a nivel local para su ejecución. Los municipios no tienen personería jurídica ni el presupuesto necesario para una gestión que permita la aplicación real del criterio de subsidiariedad, realidad que cambia parcialmente para el siguiente periodo de gobierno local con la redistribución del Fondo del Interior para los Municipios.

104

Otros factores relevantes son: los riesgos de partidización, la fragmentación de la llegada de los programas al territorio con plazos rígidos para el logro de sus objetivos de resultados, que contradicen muchas veces los procesos transitados a nivel local en los espacios multiactorales, la gestión estatal lejana al logro de la gobernanza multinivel por las debilidades ya expuestas.

.A nivel de gestión aplica lo planteado por Cravacuore:

“El desarrollo local ha llenado páginas de textos académicos y discursos gubernamentales, lo que podría hacer suponer al lector poco conocedor sobre su apropiación por los actores locales en todo el país. Sin embargo, aún pareciera que la vitalidad del enfoque parece estar más en su notoriedad discursiva y no tanto en su apropiación como metodología para el logro del desarrollo”.
(Cravacuore, 2006: 15)

Y en ese sentido, como desafío para la M6, las políticas públicas de promoción al desarrollo local tendrían que:

- tener como criterio la valoración de la identidad local, el fomento de la autoestima y de las capacidades existentes.

- Considerar la multidimensionalidad del territorio, con propuestas que reflejen un encuadre integral, transversal e interinstitucional.
 - Apoyarse en dispositivos de participación para el mediano y largo plazo.
 - Alcanzar un equilibrio entre las lógicas de las “puestas en escena” y las lógicas de los procesos.
- ***De los espacios de articulación multiactoral y su contribución a la gestión local de las políticas de promoción al DL: ¿Los espacios de concertación multiactoral contribuyen positivamente a la gestión local de dichas políticas públicas?***

Podemos confirmar que las “Mesas de desarrollo local” como espacios multiactorales, son el ámbito de confluencia que actúan atenuando los efectos negativos generados por la fragmentación generada por las políticas sectoriales descentralizadas en forma paralela al territorio. Estos espacios contribuyen positivamente en la medida que:

- Están sustentados en “*Pactos Territoriales*”.
- Permiten la negociación y concertación de los “*Mínimos Comunes*”.
- Integran a todo el sistema de actores: local – micro regional – departamental.
- Son un lugar de articulación de las agendas territoriales.
- Permiten procesos multiactorales que trascienden la escena política partidaria.
- Profundizan los dispositivos de participación. Quizás el desafío es la incorporación de financiamiento concreto para facilitar esta participación, en términos de traslado, flexibilidad, respaldo técnico e insumos necesarios para su seguimiento. Adicionalmente, debería priorizarse la financiación de aquellos proyectos que tengan este marco de participación.

105

- ***De los aportes y estrategias de involucramiento profesional para potenciar procesos de DL: ¿Cuáles son los aportes teórico-metodológicos y estrategias de intervención que se pueden tomar a partir de este análisis para la práctica profesional de técnicos en DL?***

Son tres los primeros aprendizajes en términos teórico- metodológicos:

- El cuidado del factor humano para potenciar un “Yo en Nosotros”, valorando el aporte personal en los procesos colectivos,
- La creación de dispositivos de sistematización de resultados y procesos que integren el paradigma de la complejidad al encuadre metodológico del trabajo en desarrollo territorial.
- El rol pedagógico desde la perspectiva de la complejidad de estos procesos, rol necesario para el trabajo permanente en concientización sobre este paradigma de trabajo colectivo: convicción, fascinación, persuasión.

Desde lo profesional académico, otro gran desafío es la evaluación mediante indicadores de proceso e impactos (además de los productos) y un sistema de información que dé continuidad al análisis comparativo de los mismos.

Desde el rol técnico, es necesario apoyar a los actores políticos para no ceñir sus acciones a los periodos cortoplacistas electorales. Por eso resaltamos lo dicho por el Alcalde de Toledo al momento de la firma del Pacto Territorial interinstitucional para la agenda de proyectos a elaborar y gestionar por parte de la Mesa de DL: *“Lo que dura es lo que hicimos entre todos, aunque lleve más tiempo”*.

La apuesta a dispositivos participativos sostenidos en el tiempo, implica el desarrollo de metodologías con un fuerte componente del rol pedagógico para la permanente explicitación del tipo de procesos a los que se dirige el trabajo en DL, restituyendo en forma continua la historia del proceso colectivo y profundizando la convicción para promover un cambio de paradigma en todos los niveles de la escala territorial:

En el mismo sentido, suscribimos la declaración de uno de los entrevistados: *“me parece que el desafío central es la identificación de que se requieren aprendizajes complejos de múltiples actores políticos y sociales, individuales y colectivos, en forma permanente”*.

- **Consideraciones finales:**

Frente a la pregunta formulada en la presente investigación, podemos establecer que:

- a. La creación de los Municipios como tercer nivel de Gobierno, más allá de las debilidades planteadas, es el principal factor potenciador del DL a través de la articulación de los espacios multiactorales locales. Esto aplica, cuando desde el rol del Alcalde y su Concejo, se asume la decisión de gobierno de trabajar desde estos dispositivos como base para:
 - la planificación estratégica del periodo de gobierno,
 - la articulación de todo el sistema de actores del territorio, con objetivos a corto, mediano y largo plazo,
 - la construcción colectiva de las agendas territoriales.
- b. Este enfoque da un marco 'contracultural', frente a la histórica cultura centralista del Estado uruguayo. Creemos necesaria la apropiación de este enfoque, por parte del segundo y primer nivel de gobierno, acompañando procesos de elaboración de políticas territoriales, tal como se intenta en la M6.
- c. Por último, sugerimos un necesario cambio de paradigma para el diseño de políticas públicas que pretendan promover el desarrollo territorial local y micro regional, que implica:
 - Pasar de la "instalación de capacidades en el territorio" a considerar y potenciar las capacidades existentes.
 - Pasar de políticas públicas que promueven el DL mediante el aterrizaje, abordaje, desembarco, intervención, a políticas públicas basadas en el involucramiento con el territorio para potenciar su desarrollo.
 - Pasar de políticas que se territorializan en espacios multiactorales, a políticas territoriales (descentralización de recursos y toma de decisiones), que se elaboran considerando la multidimensionalidad del territorio, en forma inter institucional y multinivel.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. 2009. Entrevista Diario Clarín.

Alburquerque, Costamagna, Ferraro. 2008. *“Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia. Ideas para el Camino”*. UNSAM.

Annunziata, Rocío. 2010. *“Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina*. Revista de FLACSO Ecuador. Iconos.

Arocena, José, 1995. *“El desarrollo local Un desafío contemporáneo”*, Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Universidad Católica del Uruguay.

Arocena, José, Marsiglia Javier, Capandeguy Diego, Rebollo, Eduardo. 2006. *“La Paloma, una sociedad en búsqueda de sí misma”*. Uruguay, IDEL - UCUDAL.

Arocena, José, 2013. *“Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización. Síntesis y posibles escenarios”*. OPP.

Arocena, José, 2013. *“Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo. Mesa de Diálogo: “Gobierno de Cercanía Aprendizajes y desafíos”*, Merco ciudades e Intendencia de Montevideo, Uruguay.

Barreiro, Fernando; Rebollo, Eduardo (compiladores). Setiembre 2009. *“Descentralización y Desarrollo Local en el Uruguay. Elementos para promover un debate político”*. Grupo Desarrollo Local Uruguay.

Barreiro. Fernando. 2008. *“Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”*. Uruguay. IDEL. Lo local y sus desafíos. Revista PRISMA

Barrenechea, Pedro, Rodríguez, Adrián, Troncoso, Carlos. Setiembre de 2008. *“Vocación Industrial Tecnológica de la Micro región 6 de ruta 8. Oportunidades de intervención para el fomento del desarrollo local”* Intendencia de Canelones. Uruguay. Centro de Estudios Estratégicos.

Boisier, Sergio, 2003. *“El desarrollo en su lugar (El territorio de la sociedad en conocimiento)”*, Serie Geo Libros Universidad Católica de Chile.

Camejo, Alejandra. 2010. *“La micro región: de unidad de gestión a unidad para el desarrollo local. IDENTIDAD”* Intendencia de Canelones. Uruguay. Centro de Estudios Estratégicos.

Caminotti, Mariana, 2005. *“Políticas de desarrollo local en la Argentina. El caso de Malargüe, Provincia de Mendoza. 1995 – 2003”*. Tesis de Maestría. Argentina.

Chiara, Magdalena. Si Virgilio María Mercedes. 18 – 21 de octubre 2005. *“Enseñando un saber “Hacer” reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias profesionales complejas para la gestión local de las políticas sociales?”*. X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Biblioteca Virtual TOP.

Corboz, André. 1983. *“El territorio como Palimpsesto.”*, Traducido del Original en Diogéne.

Cravacuore, Daniel. 2006. *“La articulación de actores para el desarrollo local”*. En Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate, editado por Adriana Rofman Buenos Aires: Espacio.

De Barbieri, María, Zubrigen Cristina, 2010. *“Acción Colectiva, Gobierno y Territorio, experiencias Cono Sur”*. FLACSO. Uruguay.

De Barbieri, María. 2010- 2015 *“Acción pública territorial y proceso de desarrollo en municipios de Uruguay”*. FLACSO.

Ferla, Paula. Marzuca, Alejandra, Veneziano, Alicia, Welp, Yanina. 2012. *“Descentralización y Participación Democrática en Montevideo Este, Los Consejo Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana”*. Uruguay. Konrad Adenauer Stiftung UCUDAL.

Gallicchio, Enrique. Noviembre 2010. *Eutopia 1 Revista de Desarrollo Económico Local* N°1. FLACSO. CEDET. Argentina.

Herrera, Edgard. Junio, 2003. *“Descentralización: un nuevo intento”*. (HABITAR) Nicaragua. San Salvador.

Lechner, Norbert. 1997. *“Tres formas de coordinación social. Un esquema”* Revista de la CEPAL,

Lechner, Norbert. 2002. *“Las sombras del mañana”*, Chile, Ed. LOM.

Madoery, Oscar. 2008. *“Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno”*, Uruguay. Revista PRISMA Lo Local y sus desafíos. N° 22 pág. 59 a 82.

Madoery, Oscar. 2001 *“El valor de la política de desarrollo local”*, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), *“Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”*, Rosario, Argentina. Homo Sapiens Ed.

Magri, Altair. 2010. *“Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana (investigación realizada entre 2007 y 2010)”* Investigación - tesis de doctorado en CC. SS de AltairMagri - Coordinadora grupo de investigación CSIC: Estudios locales

Marsiglia, Javier. mayo 2008. *“Los gobiernos Locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada”*. Uruguay Revista PRISMA N° 22: Lo local y sus desafíos.

Marsiglia, Javier.” 2009. *¿Cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el Desarrollo Local”*. Tesis de Maestría. UNSAM. UAM.

Mesa interinstitucional de Desarrollo Local. Marzo 2015. *“Sistematización 2011-2014”*.

Midaglia, Carmen, Castillo, Marcelo, Freigedo Martín. 2011. *“Mapeo de iniciativas en clave de política pública. Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización”*. OPP

Nirinberg, Olga. 2000. *“Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales”*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Paidós.

Touraine, Alain. 1987. *“El regreso del Actor”*. Buenos Aires. Eudeba.

Touraine, Alain. 1997. *“Podremos vivir juntos?: Iguales y Diferentes”*, PPC.

O'Donnell, Guillermo. 2007. *“Hacia un Estado De y Para la Democracia”*. PNUD.

Oszlak, Oscar; Serafinoff, Valeria. 2012. *“Descentralización de Políticas Sectoriales hacia el Segundo nivel de Gobierno. Área de Políticas Territoriales”*. Uruguay. Documento de trabajo N° 19. OPP.

Oszlak, Oscar; Serafinoff, Valeria. 2013. *“Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización”*. Uruguay, OPP.

Parker, Martin. 2013. *“La ciencia de la investigación cualitativa”*. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias sociales, Colombia. Ediciones UNIANDES.

Plan Estratégico Canario. 2011. Intendencia de Canelones. Uruguay. PEC.

Pirez, Pedro. 2001. *“Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”*. En Vázquez Barquero y Madoery, Oscar, *Transformaciones globales, instituciones políticas y desarrollo local*, Rosario. Argentina. Homo Sapiens Ediciones

Pirez, Pedro. Octubre – diciembre 1995 “Actores Locales y Gestión de la Ciudad”, Ciudades 28, RNJU, México.

Rotman, Santiago (2010 [2006]) “Metodología de la ciencia política”, en Luis Aznar & Miguel De Luca (coord.) Política. Cuestiones y problemas, edición revisada, Buenos Aires.

Valles, Miguel S. 1998. “Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y práctica profesional” España. Ed. Síntesis.

Winchester, Lucy, Gallicchio, Enrique. 2004. “Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay”. Chile. Ediciones del Sur.

Zicardi, Alicia; Cardozo Myriam. 2011. “Lecciones de México y Colombia para el caso uruguayo. Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización”. OPP.

Páginas web consultadas.

<http://www.imcanelones.gub.uy/?q=node/8581>

http://www.imcanelones.gub.uy/recursos/descargas/gestiongobierno/Pec_2doAvance.pdf

<http://www.comunacanaria.gub.uy/recursos/webservices/Resoluciones/resolucionesMostrar.php?id=0823D944ECBEAB7383257A1B00787578>

ANEXOS:

Entrevistados:

N°	Rol	En calidad de Actor:	Fecha
1	Técnica de Misterio Trabajo y Seguridad Social Coordinadora de Centro Público de Empleo de Ruta 8 y Costa.	Técnica Regional	4/12/15
2	Técnica de Ministerio Desarrollo Social Oficina Territorial Ruta 8	Técnica Regional	7/12/15
3	Director Dirección de Gobiernos Locales en el periodo estudiado. Actualmente Director Secretaria Desarrollo Local y Participación IC	Político Departamental	7/12/15
5	Alcalde del Municipio de Pando en periodo estudiado. Actualmente Director Espacios Públicos de Dirección General de Gestión Ambiental de Intendencia de Canelones.	Político Local Regional Departamental	7/12/15
6	Secretaria de Municipio de Toledo en periodo estudiado. Actualmente Administrativa responsable contable del mismo Municipio.	Funcionaria Local	8/12/15
7	Secretaria de Espacio Ciudadano de Toledo en periodo estudiado. Actualmente secretaria de Municipio de Toledo	Funcionaria Local	8/12/15
8	Alcalde de Municipio de Toledo. Actualmente reelecto para la misma función.	Político Local	8/12/15
9	Artesana y Tallerista, referente de Grupo Resistiré de Economía Solidaria. Integrante de Mesa Desarrollo Local de Toledo	Socio Territorial Local Regional Departamental	8/12/15
10	Coordinadora CAIF Nuestros Locos Bajitos. Comisión Vecinos Unidos Villa San José. Integrante de Mesa de Desarrollo Local Toledo.	Socio Territorial Local	9/12/15
11	Director de Gobiernos Locales Gestión 2005 – 2010. Asesor Congreso de Intendentes	Político Departamental Nacional	9/12/15
12	Empresario Regional (Casa Central y 4 sucursales). Impulsor de Centro de Comerciantes de Toledo. Contador. Asesor local y regional para empresas y de FUNDASOL a nivel nacional	Empresario Regional.	9/12/15

	en convenio con INEFOP. Integrante Mesa Desarrollo Local Toledo.		
13	Directora de Empleo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en periodo estudiado. Actualmente Asesora de Director.	Técnica Nacional	10/12/15
14	Directora Cosas de Pueblo Programa Uruguay Integra OPP UE. Diputada en periodo estudiado. Asesora OPP en Descentralización	Política Técnica Nacional	10/12/15
15	Técnica Asesora Cámara Comercial Industrial y Agraria de Pando.	Técnica Empresaria Regional	10/12/15
16	Artesanos, Miembros Consejo Canario de Economía Solidaria y Coordinadora Nacional de Economía Solidaria.	Socio Territorial Empresarial Departamental Nacional.	11/12/15
17	Coordinadora Programa Cosas de Pueblo – Uruguay Integra OPP UE en periodo estudiado.	Técnica Nacional	11/12/15
18	Cooperativista de Profuncoop. Integrante PIT CNT. Comisión Vecinos Unidos Villa San José y de la Mesa de Desarrollo Local.	Socio Territorial Local	12/12/15
19	Ex Rector de UCUDAL, Director Fundador de Instituto Desarrollo Local y del Programa Desarrollo Local CLAEH. Actualmente Presidente de Corte Electoral Uruguay.	Académico	16/12/15
20	Concejal Municipio de Empalme Olmos en periodo estudiado. Empresario. Impulsor de Liga Comerciantes de Empalme Olmos. Integrante Comisión de Cultura E.O. Psicólogo. Técnico de Proyectos Locales.	Político Empresario y Socio Territorial Local	17/12/15
21	Concejal del Municipio Empalme Olmos en periodo estudiado. Actual Alcalde de dicho Municipio.	Político Local	17/12/15
22	Alcalde de Municipio Empalme Olmos. Actualmente Concejal del mismo Municipio.	Político Local	17/12/15
23	Alcalde de Municipio Suarez en periodo de estudio, actualmente Concejal del mismo Municipio.	Político Local	17/12/15

Pauta de Análisis de Entrevistas:

A).- Características de los Perfiles de Actores Locales de M6 2010 – 2015.

- A.1.- ¿Cuáles son los actores locales estratégicos de la M6? ¿se reconocen entre sí?
- A.2. – Funcionamiento del Sistema local de actores y ¿cómo opera? ¿Cuál es la lógica de acción imperante?
- A.3.- ¿En el sistema de actores de la M6: impera la coordinación o la articulación?
- A.4.- ¿Cuál es el rol de los actores locales Empresariales? De los actores locales Político Institucionales? ¿Y de los actores Socio territoriales?
- A.5.- ¿Cuáles son las reglas de juego predominantes y como se negocian?
- A.6.- ¿Existen características del territorio que inciden en las modalidades de relación predominantes en el sistema de actores?
- A.7.- ¿Existe capacidad de prospectiva, proyección en los actores locales?
- A.8.- ¿Cuál es la agenda predominante?

B).- Características de las Políticas Públicas orientadas a la promoción del DL, aplicadas en la M6

- B.1.- Identificación y relevamiento de Programas de DL desde el primer nivel de Gobierno (nivel nacional).

B.2.- ¿Cómo se definen dichos Programas?

B.3.- ¿Con qué financiamiento? ¿Cómo incide el financiamiento en la aplicación de dichos programas?

B.4.- ¿Se invierte en lo local en forma sostenida o solo puntualmente?

B.5.- ¿Cómo está considerada la escala local del territorio en dichos programas? ¿Y el Municipio en tanto articulador del territorio?

B.4.- ¿Cuál es la articulación prevista con los diferentes niveles de gobierno para su implementación?

B.5.- ¿Prevé dispositivos de implementación en escala local? ¿Y micro regional? ¿Cuáles? ¿De qué manera prevé su implementación ¿Notifica, coordina o articula con este nivel?

B.6.- ¿Qué tipo de capacidades estimula: sectoriales o integrales?

B.6.- ¿Existe sistematización para analizar su aplicación?

B.7.- ¿Cuáles son los resultados en términos de fortalezas y obstáculos?

C).- Incidencia de Políticas Publicas en la articulación de actores locales

C.1.- ¿Existen Espacios locales de Articulación? ¿Cuáles? ¿Con qué integración? ¿Quién convoca?

C.2.- ¿Se invierte en la articulación a nivel local en forma sostenida o solo puntualmente? ¿Quién invierte?: Incidencia producto de Recursos disponibles para la promoción de la articulación e incidencia producto de tiempo RRHH disponibles para la articulación local.

C.3.- ¿Cuál es la agenda de esos espacios?

C.4.- ¿Cuáles de los temas se transforman en proyectos locales?

C.5.- Los actores locales participan en la formulación de proyectos en políticas públicas de incidencia local?

C.6.- Los actores locales participan en la gestión de proyectos en políticas públicas de incidencia local?

C.7.- ¿Existe capacidad de apropiación de los actores locales de estos ámbitos de articulación? ¿Cuáles son las principales fortalezas y los principales obstáculos?

Cuadro Síntesis de Investigaciones seleccionadas Latinoamérica.

País	Colombia	México	Argentina.			Brasil	Nicaragua	Venezuela	Ecuador	Chile		Uruguay	
Escala Territorial	Nacional		Nacional		Local : Coronel Suárez	San Pablo	Micro cuencas	Tejerías	9 Municipios	Local: Cerro Navia	Local / Regional	Departamental/ Regional	Regional y Local
Foco	Descentralización		Participación Ciudadana	Municipios Intermunicipalidad	Proyecto Desarrollo Local	Economía Solidaria / DL	Desarrollo Crisis Territorio	Crisis Territorio Resolución	Gestión Participativa	Desarrollo en condiciones de pobreza.	Desarrollo Territorial		Condiciones DL
Legitimación	Estatuto Municipal 1986 Constitución 1991 6 niveles de Gobierno	Constitución Estado Federal	Mov. Sociales Asambleístas	Político Institucional Constitución 1994	Órgano Público Privado	Fórum Municipal de Economía Solidaria	Estatal	Privada	Municipal	Estatal : Programa "Chile Barrio"	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades / Ley 19175 Gobierno Regional	Acuerdo Partidario Proyecto Ley Descentralización y DL	Local
Facilitadores	IDPAC	CONAGO	Universidad Sarmiento	Políticas. Institucionales.	COPROD ESU IDEB	NAPES	UNA/ Municipio	CESAP	Programa Ciudad	Corporación Sur Profesión.	Programa Santiago innova / DEL Región Maule		CLAEH IDEL
Aprendizaje: Palabras Clave	PPP Desconcentración Delegación Descentralización Sectorial		Visión Crítica	Cambio Funciones Municipios	Articulación público - privada.	DL Territorio Empleo Articulación	Gestión Interinstitucional/ Identidad	Alianzas/ Resolución Conflicto intereses	Identidad Articulación Concertación	Red / Desarrollo con Inclusión	Políticas Territoriales Espacios Concertación Local		Iniciativa / Identidad / Articulación Local - Regional
Autores	Zicardi / Cardozo UNAM		Rofman Universidad Sarmiento	Arroyo/ Craucove FLACSO	Gallicchio, Paulics, Suarez ALOP - CLAEH					Winchester-Gallicchio Corporación SUR - CLAEH		Arocena/ Marsiglia CLAEH IDEL	

Fuente: Elaboración propia.

ALOP: Asociación Latinoamericana de Organización y Promoción.
 CAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
 CESAP: Centro al Servicio de la Acción Popular. OSC Organización de la Sociedad Civil.
 CONAGO: Conferencia Nacional de Gobernadores. Espacio de concertación política.
 COPRODESU: Consejo para la Producción y el Desarrollo de Coronel Suarez.
 FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
 IDEB: Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense.
 IDEL: Instituto Desarrollo Local
 IDPAC: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
 Nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas, y local (municipios y distritos).
 NAPES: Núcleo de Acción Pesquisa en Economía Solidaria.
 PPP: Política Pública de Participación IDPAC.
 UNAM: Universidad Nacional de México
 UNA: Universidad Nacional Agraria.

Cuadro 1. Escenarios de descentralización en Uruguay

	Dimensiones	Escenarios		
		Estancamiento	En proceso de descentralización	Importante grado de descentralización
A escala de los gobiernos departamentales	Unidades de primer y segundo nivel en la organización de las intendencias	Se mantienen las actuales unidades	Se van agregando nuevas unidades	Dinamismo en la creación de nuevas unidades
	Políticas desconcentradas o descentralizadas	Siguen siendo políticas solamente sectoriales	Comienza a haber coordinaciones intersectoriales	Existen coordinaciones intersectoriales en los territorios
	Cantidad y especialización de los funcionarios	Se mantienen los bajos porcentajes en relación al nivel nacional con predominio de los cargos de baja especialización	Hay transferencia y designaciones de personal en los departamentos y aumenta el personal técnico y profesional	La plantilla de personal departamental es satisfactoria. Suficiente nivel de personal técnico y profesional
	Los recursos a nivel departamental según origen propio o nacional	Se mantiene elevado el porcentaje de origen nacional	Los departamentos comienzan a manejar otras fuentes de recursos	Los departamentos han reducido en forma importante la dependencia del nivel central
A escala del gobierno nacional (programas y acciones territoriales de OPP y los ministerios)	Los sectores que se benefician	Se mantienen los mismos	Se agregan nuevos sectores	Los sectores descentralizados
	La perspectiva histórica	Evolución intermitente	Evolución planificada	Re-equilibrio central-local
	Frecuencia de funcionamiento	Se mantienen las bajas frecuencias	Mayor importancia de las frecuencias de al menos un año	Programas con períodos medianos o largos
	Marco institucional	Participación mayoritaria de OSC	Aumenta presencia de otros agentes	Gobierno presente en los programas
	Capacidad local de decisión	Baja capacidad de decisión local	Algunas transferencias de procesos de decisión	Capacidad local de decisión sobre los programas
	Modalidad de la supervisión	Se mantiene supervisión central en un 95%	Transferencia de formas de supervisión	La supervisión se realiza localmente
	Especialización de los recursos humanos	Se mantiene el bajo número actual de especialización	Aumenta el número y calidad del personal especializado	Personal altamente especializado favorece mayor autonomía

Fuente: José Arocena, Agenda descentralización 2013

EJEMPLOS DADOS POR LOS ENTREVISTADOS , SELECCIONADOS COMO NOTA AL FINAL:

ⁱ *“Lo del agua fue una lucha casi de 4 años, hasta poniendo los lugares donde estaban los pozos perdidos que tenía OSE...De OSE hicieron 20 perforaciones acá y no servían los pozos era muy poca agua...un vecino vino y dijo: ‘hay un pozo acá pasando la vía que es el pozo que daba el agua a la piscina de los militares en Toledo, era un pozo que lo taparon los militares en aquellos años, 78’ o 79’... fuimos con él , lo vimos, le dimos el dato a OSE y calculamos el caudal de agua que daba ese pozo...más de 3800 mil litros de agua daba ese pozo, bueno, se mantenía con agua a todo Toledo prácticamente con ese pozo ... por ese entonces, cuando fuimos a OSE nos dijeron :‘no, no es posible’. Y, sin embargo, hicieron un cateo y tuvimos agua para todo el Andaluz, hasta que nos conectaron a la línea, años después. Es un rico ejemplo de que, con un dato de un vecino de la zona, que el Estado no tenía ni idea, se puede dar respuesta al territorio”*

ⁱⁱ *“Nosotros desde 2005 estamos con la Cantera de AFE que se cerró desde 1989. Nosotros le hablamos a nuestro intendente, en aquel momento, que ahí había estado la empresa XX sacando piedra cuando se hizo los arreglos de la ruta 6 y 7, y habían dejado un montón de piedras abandonadas, y nosotros usamos esas piedras. Estamos hablando del 2003 y 2004. Siempre estuvo interesado el Intendente, pero siempre lo derivaba, hemos ido a los ministerios, a preguntar por la cantera, y ver que se podría hacer y darle una posibilidad de uso, en un lugar donde se nos ahogan 3 o 4 gurises por verano, sabiendo su potencial. Tuvo que venir una multinacional e interesarse, y vinieron de todos los ministerios. Pero ¿cómo? ¿Una multinacional descubrió que acá se podía realizar algún tipo de producción?”*

ⁱⁱⁱ *“En la localidad XX pusimos 500 focos LED, desde el kilómetro X, pero después la Dirección de Alumbrado de la IC. dijo: vamos alumbrar los 500 focos del plan piloto, entonces hacemos los barrios que lleguemos, ellos vinieron acá porque había una experiencia: hubo tres experiencias de LED previas: una fue la de XX empresario local, que fue un pionero consistió en la plaza de local, con panel solar. Y el foco hecho acá, que vos me digas que los chinos te van a tapar el mercado y que no vale la pena hacerlos acá, pero sí. Ahora vos te preguntas, con todo lo que UTE está interesada en cambiar la matriz energética, en el ahorro de la energía, de enseñar a la gente como se puede ahorrar, seguimos con la lamparita de bajo consumo, que te la regalan. ¿La lámpara LED no le interesa? Ahora, ¿Qué pasa? Los números son cantados, yo estoy trabajando, estoy armando un proyecto con eso, con los números con datos reales e indiscutibles porque son los recibos de UTE, entonces si con estos 500 focos que ya pusimos que están todos con computadora aparte y comparas el gasto y estás en un 70% de ahorro...”*

^{iv} *“Yo siempre cuento un ejemplo que pasó acá: se hizo un estupendo proyecto de desarrollo para el departamento XX, querían hacer una zona franca, y cuando llegaron a aplicarlo se encontraron con un ‘Área de bosque protegido’. No se puede instalar una zona franca destruyendo el bosque nativo...Entonces, ¿nadie había ido a ver que había en el territorio, un lago, un río un bosque o que había? Pasa siempre es lo mismo, son decisiones de desarrollo tomadas en un escritorio”*

^v *“Se dijo que se quería saber que quería la gente, dar participación a la gente, y luego se hicieron las votaciones para elegir los lugares, las cosas donde se iban a hacer. Eso fue una tomada de pelo para la gente, porque primero, fue digitado por un Ministerio que iba a hacer ese plan sin consulta ninguna, después se le dio participación a los Municipios, pero después se dijo no, ‘que lo vote la gente’, y está bien, uno entiende que uno debe dejarle participación a la gente, pero también alguien tiene que explicarle que es, ¿qué es lo que tiene que hacer...no?, y porque después vino digitado y en realidad en muchos lados no se terminó, no se hizo nada.”*

^{vi} *“Ejemplo: En la 5ta. Línea de bombeo, pasa un caño por la Villa, porque en la década del 90’, Punta del Este necesitaba agua. Los empresarios necesitaban agua para el turismo y las piscinas. Y nosotros dijimos ¿Cómo va a pasar una 5ta. Línea de bombeo por acá para Punta del Este?, cuando en la Villa tenemos agua con un caño muy finito y muy poca, porque era salobre, y nos controlábamos entre los vecinos para que no se gaste o se gaste poca, sólo para la comida y si alguno usaba para regar, tenía a todos los vecinos en la puerta. Entonces, nos reunimos los vecinos, hicimos carta a OSE y pedíamos el agua potable. Y vino el Presidente de OSE, hasta la Villa XX, porque dijimos ‘si la villa no tiene agua, cortamos todo’, si no hay agua para nosotros no va tener nadie, agua. ¿por qué tuvimos que hacer ese proceso, ¿porque a ellos no les costaba nada, y no les costó nada en realidad..., cuando en un escritorio marcaron una cruz en un mapa y dijeron tenemos que llevar el agua a tal lado, no contaron con darle a las villas..., y no pensaron ni se les ocurrió, que con ‘cañito’ nos resolvían, que con esa conexión toda la villa tenía agua Por eso yo digo, que a veces, el proceso político va más allá del*

pensamiento de que cierto nivel de población tiene que tener cierto nivel de cobertura y les hicimos ver que existían las villas, que nos peleábamos por la miseria de agua que teníamos. Y este proceso lo hizo la villa y triunfó un grupo de vecinos. Empezamos y se sumaron, para que, si tiraban a los de adelante, venían los de atrás... ¿viste cuando un grupo de vecinos va triunfando? y ese fue el proceso y toda la villa tuvo agua de OSE, en los 90'. Y lo primero que hicieron fue para ponernos tranquilos, ponernos agua en las esquinas. Y nosotros dijimos: 'canillas en las esquinas no', porque la verdad, para las madres embarazadas sacar agua en los baldes, no y dijimos: 'nosotros somos seres humanos, y si en Punta del Este son igual que nosotros'. Claro que nos cuesta a nosotros, a veces diferenciar, cosa que ellos si hacen la diferencia, en un proceso de modelo de persona con nivel muy alto que precisan determinadas cosas, y nosotros demostramos que nosotros también y por eso dijimos: "no queremos el canillita, queremos agua en todas las casas". Vamos a hacer el proceso político como se debe, si nosotros nos vamos a hacer con todo furor y no, cada casa debe tener su cedula catastral, y bueno juntamos 200 casi 300, nos parábamos en la esquina con termo y mate, y venían los vecinos para inscribirse, porque a veces los vecinos tenían miedo. En tres días nos hizo casi de 600. Nosotros les dijimos a los funcionarios lo que íbamos a hacer, y los funcionarios al principio, no nos decían no: 'están locos y si no nos ponen horas extras', no.... y cuando vieron lo que queríamos hacer ellos entendieron y se quedaron hasta más tarde, y cerraron la puerta y se quedaron sin cobrar un peso. Y ese proceso yo lo viví, ahora no se acuerdan mucho, pero se hacía todo en base al trabajo comunitario. Y ese proceso se hizo y la villa tiene agua de OSE."

^{vii} Condiciones de competitividad sistémica, ejemplificadas por uno de los alcaldes en cuadrante 1: *"por ejemplo lo que fue ISUDI, trabajadores organizados por muchos años, muy sindicalizada y con mucha experiencia cooperativista también. O sea, la zona de Ruta 8, Barros Blancos, Pando, Empalme Olmos, y la 101, siempre se caracterizó por ser una zona industrial. Además de lo industrial que en los últimos años ha remontado nuevamente, se ha sumado el sector logístico y de innovación y tecnológico con el Parque de las Ciencias y el PCTPando que eso es un complemento, o sea que no es contrapuesto de la idea de zona industrial, sino que se complementa. Y tienen todo ese potencial. Han surgido varios emprendimientos en la zona que son como punta de lanza y que a mí entender permiten que se sumen atrás otra cantidad de emprendimientos. Está funcionando. La mesa de Desarrollo Cooperativo crece. Hay varios que están por salir o que la están luchando, COOTAV, COPACAP con el Polo Logístico, la mesa de Cooperativismo. Y hay una cantidad de cooperativas chicas, también de servicios."*

116

^{viii} Alcalde: *"La M6 tiene un potencial enorme: por la capacidad acumulada de los trabajadores, la conciencia de participación y el apoyo de los sindicatos, a todo este tipo de emprendimientos."*

Funcionaria: *"Cuando se empezó se planteaba tener más servicios, sé que se han concretado unos cuantos, de ellos, por parte de la MDLT"*

Técnica: *"en la Agenda predominan proyectos de obras, pero básicamente se trata de agenda de eventos o acciones muy pautadas también desde el primer y segundo nivel de gobierno. Por tanto, es difícil visualizar la concreción de una Agenda territorial construida por actores locales"*

AST: *"Para las empresas son las ventas, la productividad, somos un mercado muy pequeño y eso te limita mucho el crecimiento mucho, y la seguridad últimamente me parece que es un tema mucho más importante. Para los políticos me parece que es importante estar bien con el Gobierno de Canelones y satisfacer en lo visible a la población"*

AST: *"Servicios Básicos. Por ejemplo, el proceso de la salud, las mal llamadas policlínicas,"*

AST: *"En un tiempo no muy lejano, se debería tener un sistema industrial. Las empresas ven que en Toledo hay muchos jóvenes y van a querer poner sus empresas, porque acá hay mucho campo."*

^{ix} Alcalde: *"Me parece que prima en la mayoría, una preocupación por su propia situación y no tanto por los temas comunes. Me parece que falta alguien que motive el interés hacia los temas comunes, quizás sea el Municipio."*

Alcalde: *"En realidad, me parece que falta que se unan más, cada cual ve su 'chacrita', "*

AST: *"Yo creo que sí, que se proyectan, pero lo que no creo que se proyecten todos para el mismo lado, ...y no sé si hay un punto en común entre todos los actores como para decir vayamos para allá"*

AST: *"no esperar a que el Estado financie todo, Me decís proyección de progreso y yo digo ojalá que sí...ejemplo en quienes quieren darle una identidad a Toledo. Hace años atrás no, cada uno vivía en su mundo, y ahora veo que hay participación"*

AST: *"Sí, hay proyección, digo más, el proceso para los toledanos es un proceso largo, pero se va a llegar, Se va a llegar porque las autoridades han venido trabajando para eso"*