

**Territorios en mutación:
Repensando el desarrollo
desde lo local**

Luciano Martínez Valle, compilador

Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: María Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: septiembre, 2008

Presentación	9
Introducción <i>Luciano Martínez</i>	11
CAPÍTULO I TEORÍA Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO Y EL TERRITORIO	
Repensando el desarrollo. Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo <i>Bárbara Altschuler</i>	29
¿De lo local a lo global? La lógica política del conflicto por la instalación de pasteras en la cuenca del Río Uruguay <i>Gabriela Delamata</i>	47
Experiencias de desarrollo local en Montevideo: cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social <i>Altair Magri Díaz</i>	71
Experiencia de desarrollo territorial en el Valle Araucanía y concertación de actores público-privado <i>Natacha A. Pino Acuña</i>	95

CAPÍTULO II
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

**Desarrollo y territorios rurales:
reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial** 113
Alberto Riella

Ruralidad y territorio: una mirada desde Chile 137
Carlos A Amtmann

**El papel de las instituciones en territorios rurales
sujetos a acciones de reforma agraria** 157
Manuel Chiriboga V.

CAPÍTULO III
EXPERIENCIAS RURALES Y DESARROLLO

**El campo y la ciudad: nuevas formas de intercambios
económicos y entrelazamiento socio-territorial** 199
Lorena Erika Osorio Franco

**Más allá del campo: Migración internacional y
metamorfosis campesinas en la era globalizada.
Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar
(Andes ecuatorianos)** 229
Michael Vaillant

**Estrategias de reproducción social entre
apicultores mazatecos: la búsqueda de la
alteridad desde un espacio local-global** 253
Rosa Isela Beltrán Huerta

**Transformaciones rurales y reorganización territorial
en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México** 269
Mtro. Guillermo Paleta Pérez

CAPÍTULO IV
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

**La participación social como proceso experiencial
en zonas rurales afroestizas** 287
Mónica Estrada Hernández y María Almanza Sánchez

**Escenarios de planificación- gestión participativa
y contrato social** 315
Juan Matías Cerezo

**Participación y Gestión Local.
Una visión desde la municipalidad venezolana** 335
María Ángela Flores Páez

**Gobierno local y gobierno comunal.
Las paradojas de la participación comunitaria
en los procesos de concertación local** 355
Alejandro Diez

Experiencias de desarrollo local en Montevideo: Cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social

Altair Jesica Magri¹

El desarrollo local en la metropolización: factores distintivos

El Desarrollo Local hace referencia al proceso de aumento de la capacidad de los espacios locales para reconocerse como protagonistas de su desarrollo, identificar necesidades y problemáticas, potencialidades, recursos y vacíos, definir sus demandas y orientar recursos a la solución de sus problemas, (Agendas XXI Locales/UE).

El planteamiento clásico del desarrollo local pone énfasis sobre la potenciación de los recursos endógenos vinculados a factores de proximidad y homogeneidad, de identidad y pertenencia social al territorio. Esta capacidad encuentra desafíos de compleja resolución cuando el espacio territorial presenta condiciones de inserción metropolitana. El contexto de características urbanas, suburbanas y rurales tiene particularidades, que indican ausencia o relatividad de las premisas sobre las cuales se apoya la teoría del desarrollo endógeno.

La metropolización se expresa en diversas dimensiones, escalas y magnitudes. Una dimensión estatal compuesta de múltiples niveles políticos

1 Magri, Jessica Altair. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Doctorado en Ciencias Sociales (c). altair@fcs.edu.uy

administrativos que gestionan el territorio con diferentes niveles de competencias y capacidades y escasa coordinación de bienes y servicios públicos. Una dimensión social con las tasas más altas de crecimiento poblacional en contextos ya consolidados de segregación socio-territorial. La dimensión económica, muestra un cambio sustancial en el pasaje del modelo industrial y rural al sector de servicios. En este contexto, el mercado metropolitano se autodiseñó sobre el tercer sector económico, convirtiéndose en el factor desencadenante de la expansión territorial y de la localización residencial de los grupos sociales.

Estas tres dimensiones se expresan con diferente escala y magnitud de acuerdo a la distancia centro-periferia donde se ubiquen y a las oportunidades que el movimiento de factores destine. Las prestaciones públicas (servicios, administración, finanzas), comienzan a menguar cuanto más lejos se está del centro, respondiendo tarde y relativamente mal a las necesidades de la actividad económica y de la población. La dimensión económica, conformó nuevos centros de consumo y producción, reconfigurando funcionalmente al territorio, redimensionando el espacio urbano pero también el suburbano y el rural, donde uno se expande sin control y otro decae sustancialmente en importancia tanto económica como de forma de vida social. Esta transformación responde a la tendencia de los agentes económicos de relocalizar sus recursos de capital en el espacio metropolitano aprovechando las debilidades normativas y fiscales de los Gobiernos subnacionales.

La dimensión social, muestra un uso del territorio condicionado al comportamiento del mercado y a los vaivenes de las políticas. Los trabajadores expulsados de la ciudad y del campo por el desmonte de los modelos productivos emigran hacia una periferia desprovista de servicios pero relativamente cerca de las fuentes de empleo que ofrece el mercado inmobiliario y de servicios personales. En este contexto, el factor empleo constituye el movilizador principal de las familias en busca de una mejor canasta de bienes. Los estratos altos de la sociedad abandonan el centro urbano atraído por factores suntuarios que ofrece el mercado, ubicándose en urbanizaciones privadas de alto valor demandantes de servicios personales. Se crea un circuito de dependencia funcional mutua pero asimétrica que promueve cambios en la ubicación demográfica y en la relación

entre los grupos sociales. La localización geográfica de los grupos sociales, se distribuye en distintas jurisdicciones políticas cuestión que complejiza aún más la acción de distribución y regulación.

En este contexto de movilidad expansiva de bienes y personas, la dimensión autoreferida de lo local pierde terreno porque carece de sus virtudes principales: gobernabilidad², cohesión social, y recursos domésticos. Estas circunstancias hacen necesario replantear el desarrollo social y económico local en una nueva dimensión de territorio, donde la conexión va más allá de la comuna, traspasando sus fronteras y vinculándose funcionalmente con otros centros de actividad.

En este ámbito, el desarrollo local en las áreas metropolitanas tiene los siguientes antecedentes:

- Autoorganización y autoreproducción del mercado con dinámicas cambiantes en el corto plazo, generan vínculos asimétricos y precarios entre las sociedades locales ubicadas en un área o región metropolitana: “*regiones ganadoras y regiones perdedoras*” (Veltz: 2001).
- Surgen localidades en función de expectativas económicas y plazos de actividad sin certezas de sustentabilidad en el tiempo y en el espacio.
- La dependencia funcional signa un tipo de exclusión espacial y social, marcando una distribución distinta del territorio local, organizando a la sociedad de acuerdo a pautas socio-económicas.
- El espacio público no tiene oportunidad de constituirse porque depende de expectativas e incentivos de las dimensiones económica y social y la ausencia de orientaciones políticas.
- La esfera estatal fragmentada es especialmente débil. Los Gobiernos municipales dependen del marco jurídico y administrativo que determina sus competencias y de sus capacidades instaladas, pero funda-

² Entendida como la capacidad del gobierno de responder a las demandas sociales a través de planes y programas de políticas efectivas.

mentalmente de la voluntad política y de los recursos que obtengan del mercado y del Estado para promover, regular y distribuir con destino al desarrollo local.

Dilemas entre cohesión social, eficiencia productiva y competitividad económica

La perspectiva integral del desarrollo local se apoya en el desarrollo económico sustentable, el desarrollo social sobre una estructura de oportunidades de integración del individuo por derechos de ciudadanía (civil, política y social); y el desarrollo institucional como vehículo de agregación de intereses, generación de consensos y elaboración de sistemas de comunicación, promoción y control sobre las acciones civiles³.

El espacio local encuentra dificultades para la incorporación de diferentes intereses, expectativas e incentivos en las sucesivas etapas de cambio en el relacionamiento social. Una etapa, de Estados centralizados, donde lo local como espacio de identidad, fue escasamente reconocido en el modelo del Bienestar. La manera de relacionarse de grupos e individuos estuvo mediado por una red de contención estatal centralizada que moderó al capital mediante regulaciones proteccionistas en materia laboral y con políticas sociales. Las instituciones locales no fueron referentes, desdibujando la integración entre el medio y los actores.

Otra etapa, con la emergencia de nuevos modelos de aglomeración del capital y de una reforma del Estado adecuada a las exigencias del modelo productivo, transfirió responsabilidades volcándolas sobre municipios sin capacidad para resolver la cuestión social y económica. Los procesos de descentralización se asimilaron como la transferencia del déficit de gobernabilidad del ejecutivo central.

Los gobiernos locales carecen de estructura y recursos humanos especializados en estrategias de desarrollo, programas de capacitación y asesoramiento técnico que puedan servir de incentivo a los empresarios y a los potenciales inversores. Se les exige volverse innovadores y competitivos

³ Civil se toma en el sentido gramsciano de los grupos de interés que se movilizan en la sociedad e inciden sobre y con el Estado.

desde el territorio, sin comprender que no es el territorio el que debe ser competitivo sino las fuerzas que en él se ubican: “[...] en él pueden encontrarse ciertas potencialidades en sus empresas, actores e instituciones que pueden o no desarrollarse siempre y cuando se den condiciones”, (Montero y Morris: 2001-7)

Innovación y competitividad local implican tener capacidad de reproducir condiciones específicas en los diferentes frentes: en el económico, generando inversión adecuada al marco en el que se inserta, aprovechando los recursos existentes y los potenciales. En lo social, desarrollando programas de integración de los grupos marginados del sistema. En lo político, consolidando reglas, incorporando mecanismos de participación ciudadana e innovando en políticas públicas de fomento al crecimiento económico diversificado

Para Cepal, la competitividad se compone de dos elementos: el posicionamiento de los actores y el nivel de eficiencia que despliegan respecto a su participación en el contexto económico. Los actores locales –públicos y empresarios– deben competir en el mercado local y en el externo, suponiendo que el aprendizaje doméstico proporciona las destrezas necesarias para entrar en el circuito internacional.

En el ámbito metropolitano, municipios son puestos a competir entre sí por los recursos del Estado y de un mercado potencial que exige políticas favorables a la inversión. Se establece la competencia política por quien ofrece mejores condiciones, que cada uno se revele como el más ventajoso para la inversión de capitales, que, por otra parte, son altamente movibles e inestables.

Los municipios en las áreas metropolitanas afrontan un dilema de orientación entre:

- Colaboración o competencia entre pares. Como los recursos financieros endógenos tienen generalmente menor magnitud que las transferencias centrales, los gobiernos tienden a una competencia excluyente. En su relación con el mercado, subsiste una idéntica lógica agravada porque las ofertas de inversión exigen liberalización fiscal y regulatoria. En la metropolización, los más débiles optan por una dependencia travestida de cooperación.

- La cohesión o la estratificación social. Los gobiernos deben promover políticas de incorporación al sistema productivo generando “capital social” apto para responder al sistema al mismo tiempo que proveer políticas sociales que aseguren la integración social. Un primer dilema, es la orientación de políticas afines a valores y funciones del Estado –eficacia, eficiencia, equidad y coherencia en la distribución, regulación y fiscalización–, o la orientación de políticas específicas adecuadas al contexto emergente de competencia en y con el entorno vinculándose con los actores con más capacidad de presión e influencia. Otro dilema, es cómo amortiguar la tendencia que la misma sociedad y el mercado han consolidado a través de las articulaciones funcionales, donde el mercado compite y a veces sustituye al Estado en la provisión de bienes, sujetos a la presión sobre: más Estado o más mercado.

Montevideo: competencia en la heterogeneidad

El Gobierno de Montevideo⁴ tiene diferentes realidades socio-económicas que trata de agregar, generando espacios vinculantes para la integración territorial. Inserto en las condiciones antes referidas, no llega a elucidar los principales dilemas observados. Las distintas políticas de desarrollo iniciadas tienen problemas cuando deben contemplar simultáneamente frentes no fácilmente concordables como el capital y la cuestión social. Aunar intereses de empresas, individuos e instituciones tras una propuesta de desarrollo tiene dos importantes aspectos⁵

- a) el *saber qué hacer*, identifica y aproxima las expectativas entre actores. Saber qué campos de actividad existen y potenciarlos a partir de la información que se pueda generar entre individuos de una red o entre redes sectoriales.

4 Montevideo es gobernado por el partido de izquierda Frente Amplio desde el año 1990, que ha ganado 4 elecciones consecutivas aumentando entre el 52% al 60% de los votos de la ciudadanía.

5 En Magri, Altair: Proyecto de Desarrollo Local para el MVOTMA, Montevideo 2006 y Ponencia PAPPUM, Montevideo, 2006.

- b) el *saber cómo*, permite incorporar innovación con procesos de imitación-adaptación o de nueva generación. Redes estratégicas en lo local y en lo regional pueden ser el campo de combinación para viejas ventajas comparativas y factores probables de constituirse en ventajas competitivas (innovación socio-política y económica).

No obstante, esto implica un cambio de visión que se apoya en la articulación de intereses y en la capacidad de asociatividad privada y socio-institucional. La coordinación cooperativa, permite acceder a los sistemas de información, capacitación y alcance a infraestructura productiva y de servicios.

Para las grandes empresas, estas premisas deben tener marcos de ruptura con factores arraigados en la cultura empresarial. El modelo de *rent seeking* jugó históricamente en su relación con el Estado e hizo que no visualizaran al municipio como socio para el desarrollo. Por otro lado, las empresas locales tuvieron escasa integración a cadenas productivas nacionales y regionales.

La dimensión empresarial tiene un fuerte componente de Pymes y Minipymes⁶, que constituyen un activo económico importante especialmente en las zonas deprimidas. Las restricciones con que se desarrollan no les permiten ampliar su radio de acción para relacionarse con otros actores productivos. Falta de información y capacitación en producción y gerencia, acceso a recursos financieros por falta de activos (vivienda y otros bienes) los recluyen en un circuito de sobrevivencia y crecimiento acotado que reproduce el círculo del subdesarrollo.

La experiencia de los Cedels de Casavalle y Carrasco Norte

El Programa de Apoyo a la Periferia Urbana de Montevideo (Pappum) fue acordado entre el Ministerio de Cultura (MEC), la Unión Europea (UE) y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). Abordó la creación

6 Se calcula que en Uruguay representan cerca del 80% de la producción del segundo y tercer sector.

dos Centros de Desarrollo Económico Local (Cedel) en los barrios de Casavalle y Carrasco Norte que corresponden en el mapa descentralizado de la IMM con los Centros Comunales Zonales n° 11 y n° 8. Implementado entre 2001 y 2007, el enfoque de cooperación puso énfasis en la conectividad como forma de generar valor económico e integración social. La actividad principal del Pappum fue la capacitación por competencias como herramienta de inserción laboral y social.

Los programas específicos fueron⁷:

- Inserción laboral en emprendimientos en cooperativas y microempresas, proyectos productivos con capacitación en gerencia y administración de empresas. Capacitación para el trabajo dependiente identificando demanda de perfiles técnicos de empresas locales.
- Agricultura urbana: autoabastecimiento de insumos agrícolas y agroindustriales, aprovechando la geografía y la estructura urbana y suburbana de zonas periféricas del área metropolitana.
- Participación ciudadana: espacios de cultura local.

Los sujetos de la cooperación

Montevideo fue el centro económico del modelo de sustitución de importaciones aplicado en el país a partir de la década de los treinta y hasta fines de los setenta, surgiendo barrios alrededor de las actividades productivas de empresas textiles, frigoríficas, madereras, industria metalúrgica liviana, consolidando un perfil laboral obrero y fuerte organización sindical. La crisis económica y el agotamiento del modelo industrial de la década de los setenta, convirtió estos barrios en cementerios industriales y zonas socialmente marginales. Simultáneamente, surgen en la periferia de Montevideo zonas de nueva urbanización volcadas a la provisión de servicios, consolidando el Área Metropolitana de Montevideo.

⁷ Bases del Programa PAPPUM, Montevideo, 2001. En www.pappum.org.uy

Los barrios de Casavalle y Carrasco Norte presentan perfiles económicos diferentes. El primero todavía sustenta actividades industriales y el segundo está volcado a la producción de servicios. En ambos existen condiciones de riesgo social asociados a la precariedad. Las condiciones de la metropolización son comunes a ambos barrios: autoreproducción y autoorganización del espacio, falta de identidad local y de infraestructura y de servicios, producto de la urbanización incompleta.

En Casavalle, alrededor de un 15% de la PEA (Población Económicamente Activa) local está desempleada (el valor nacional es de 8.7 %). Grupos vulnerables (niños y mujeres) trabajan en la recolección y clasificación de residuos, changas temporales y mendicidad. La infraestructura es escasa en saneamiento y agua potable, luz y red vial, por ello las familias tienen poco acceso al bienestar. El barrio tiene más del 50% de sus habitantes en condiciones de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). El espacio urbano y suburbano está devaluado para la inversión inmobiliaria y productiva, constituyendo una zona de riesgo que no atrae a la inversión privada.

Cuadro No. 1:

Datos sociodemográficos de Casavalle

Población total	% de población de Montevideo	% Pobreza Jov-mujeres	ÍDH 2004	Incidencia pobreza
65.000	6.66% (proxi)	18%	0.637	54.8 %
Datos: IDH 2005 e INE 2006.				

El perfil productivo se concentra en la actividad metalúrgica, curtiembres y pañaleras constituyendo el 56% de la actividad industrial. El siguiente cuadro muestra la distribución sectorial empresarial del barrio donde destaca el sector terciario.

Cuadro No. 2: Distribución empresarial por sectores en Casavalle	
Rubro	Cantidad de unidades
Aprovisionamiento a familias	335
Suministros viviendas	50
Transporte e insumos	87
Cuidado personal	126
Actividad comercial e industrial	130
Servicios financieros	34
Cultura, enseñanza y religión	95
Total	857

Fuente: Elaboración propia con datos de M&S Marketing 2006

El empleo se concentra en micro y pequeñas empresas, que representan el 60% del parque productivo. Las empresas grandes, el 1.1% responden a servicios de alimentación. El cuadro siguiente muestra la magnitud de las empresas de acuerdo al personal que emplean

Cuadro No. 3: Número y magnitud de empresas en Casavalle					
Micro 1 a 4 p	Pequeña 5 a 19 p	Mediana 20 a 29 p	Grande + de 100	S/informac	Total
516	70	18	11	365	980
52.7%	7.2%	1.8%	1.1%	37.2%	100%

Fuente: M&S Marketing 2006 (datos s/inf. no aportados por empresarios sobre número de empleados)

Carrasco Norte tiene menores condiciones de vulnerabilidad social por su origen de barrio cooperativo de vivienda de grupos sociales organizados. A fines de los noventa la crisis que asoló al país afincó asentamientos irregulares sobre los bordes barriales.

Cuadro No. 4: Datos sociodemográficos de Carrasco Norte				
Población total (proxi)	% de población de Montevideo	% Pobreza Jov-mujeres	ÍDH 2004	Incidencia pobreza
26.000	2.03% (proxi)	30.7%	0.0.872	19.4 %

Datos: IDH 2005 e INE 2006.

Muestra una marcada tendencia hacia servicios personales y financieros y la actividad industrial demandante de mano de obra se asienta en la construcción, industrias químicas, alimenticias, muebles y metalúrgicas representando el 79% del rubro comercial e industrial.

Cuadro No. 5: Distribución empresarial por sectores en Carrasco Norte	
Rubro	Cantidad de unidades
Aprovisionamiento a familias	199
Suministros viviendas	10
Transporte e insumos	78
Cuidado personal	161
Actividad comercial e industrial	130
Servicios financieros	101
Cultura, enseñanza y religión	86
Total	765

Fuente: Elaboración propia con datos de M&S Marketing 2006

Las micro y pequeñas empresas dominan la actividad concentradas en rubros de servicios, seguridad y financiera.

Cuadro No. 6:

Número y tipo de empresas en Carrasco Norte

Micro	Pequeña	Mediana	Grande	S/informac	Total
1 a 4 p	5 a 19 p	20 a 29 p	+ de 100 p		
380	108	50	16	368	922
41.2%	11.7%	5.4%	1.7%	39.9%	100%

Fuente: M&S Marketing (datos s/inf. no aportados por empresarios sobre número de empleados)

Resultados de los Cedels

A seis años de aplicación del Pappum, los resultados de generación de empleo y nuevos emprendimientos arrojan los siguientes resultados:

Cuadro No. 7:

Personas empleadas y emprendimientos

Rubro/actv	Casavalle		Carrasco Norte		Totales	
	emprendimientos	personas	emprendimientos	personas	emprendimientos	personas
Agropecuaria	7	18	8	21	15	39
Administrac	1	1	1	12	2	2
Artes Gráf	0	0	2	4	2	4
Artesanías	12	28	22	42	34	70
Com/ Mark	3	3	4	25	7	28
Confección	26	61	8	21	34	82
Construcción	0	0	1	7	1	7
Electricidad	1	1	0	0	1	1
Imagen pers	0	0	2	2	2	2
Alimentarias	1	2	11	26	12	28
Muebles	2	3	2	2	4	5
Servicios	4	6	2	32	6	6
Total	58	125	64	154	122	279

Fuente: PAPPUM, 2006

La opinión de los actores

Las redes se constituyeron a partir del nodo físico del Cedel, desplegando diferentes estrategias de información y relación con actores del sector productivo, gremial sindical, de ONG's, vecinos y actores político-institucionales del plano local y nacional. El análisis aborda tres puntos de análisis: 1.) la visión estratégica del territorio que los actores identifican como posibles escenarios y sus expectativas de sustentabilidad; 2.) las perspectivas de innovación a través del Pappum; y 3.) la descripción morfológica de las redes, que describe el tipo de trama relacional y sus efectos. El estudio permite identificar si las redes constituyeron un vehículo de oportunidades que propician desarrollo, así cómo, entre quienes se realizan los intercambios para aumentar los recursos y posicionarse en el mercado. Da cuenta de los márgenes de efectividad de este tipo de emprendimientos y el papel que les cabe a los gobiernos y actores locales en responsabilidad y sustentabilidad de la propuesta.

Los empresarios, su empresa y la visión estratégica del territorio

La perspectiva del potencial territorial aborda las expectativas, incentivos y riesgos que los actores distinguen en el medio. Es una herramienta que proporciona pautas de "identificación del potencial de acción de un colectivo de personas", (Montero y Morris: pág. 13). El estudio de entrevistas a profundidad realizado a una muestra del universo de empresarios de mediano y gran porte y de Pymes (Pequeñas y Medianas Empresas), localizados en las zonas en 2005⁸, mostró el juego de luces y sombras en el que se inserta el sector productivo del ambiente local. El cuadro FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) muestra las expectativas y riesgos que están dispuestos a tomar, así como las restricciones que observan para insertar a la zona en un proceso de desarrollo local.

8 MS Marketing: Estudio de Mercado para el Cedel de Casavalle y el Cedel de Carrasco Norte, Montevideo, 2006 y resultados de PAPPUM, 2006.

Fortalezas <ul style="list-style-type: none"> - Cambios positivos en la estructura oportunidades de inversión por efecto de la macroeconomía. - Crecimiento exportaciones por factores domésticos y exógenos. - Familias consumen más y activan mercado. 	Debilidades <ul style="list-style-type: none"> - Persisten altos costos fiscales. - No recupero total de crisis 2002. - Mercado nacional y local reducido no constituye opción atrayente para invertir. - Altos costos transporte mercaderías de exportación. - Excesivos costos fijos de empresas. - Poca flexibilidad laboral.
Oportunidades <ul style="list-style-type: none"> - Relación Gobierno local con políticas de desarrollo del Gobierno nacional. - Creación cadenas por apertura nuevas fábricas. - La expansión del mercado nacional repercute en local. - Expansión de demanda de bienes y servicios por aumento empleo. 	Amenazas <ul style="list-style-type: none"> - Orientación laboral nuevo gobierno. - Leyes laborales protección excesiva. - Competencia mercado de importaciones, sustitutivos producción nacional.

El análisis FODA indica una tensión no resuelta entre las expectativas a futuro, en la que se destaca la dependencia del entorno nacional y las restricciones ligadas al sistema fiscal y laboral también regulado desde el Estado central. Es apreciable que el “contexto local” tiene una baja atención por parte de los empresarios, en la que se observa la dependencia Gobierno local-Gobierno nacional. Los empresarios no visualizan ventajas comparativas y competitivas en su inserción en el ámbito local. No se representan en su rol de actores del desarrollo, sino que estarían dependiendo de los incentivos del entorno.

Respecto a las fortalezas, es perceptible cierta resistencia a la innovación observada desde la asunción de riesgos, esperando el efecto positivo de las variables macroeconómicas del país. Las debilidades permiten percibir estrategias defensivas orientadas a hacer frente a entornos inciertos. Las amenazas reflejan la nostalgia del embate liberal de postrimerías del siglo XX, la opinión sobre las regulaciones en materia laboral, aún cuan-

do, no se ha recuperado en su totalidad las condiciones de protección elaboradas en 1946.⁹

Perspectivas de innovación por influencia de proyectos productivos e inserción laboral

- a) Difusión y resultado del programa Pappum en relación a empresas.
- b) Expectativas en capacitación por competencias en innovación productiva.
- c) Ubicación de Innovación en el ciclo productivo: proceso, producto, gestión.
- d) Mejoramiento de recursos humanos: organización y capacidades de gestión.
- e) Disposición empresarios a tomar trabajadores locales y extralocales.

⁹ En materia laboral Uruguay creó en 1946 los Consejos de Salarios, mecanismo de negociación y regulación laboral tripartito (empresarios, sindicatos y Estado). Desaparecieron con la dictadura militar, recuperados entre 1985-1989 y vigentes desde el 2005.

<p>Fortalezas</p> <p>a- Acceso a capacitación: organiza e integra</p> <p>b- Capacita para interactuar en público.</p> <p>c- Atiende rubros necesarios: gestión, producción y relacionamiento.</p> <p>d- Identificación con fines de empresa.</p> <p>e- Bajan costos secundarios (transporte, alimentación, etc).</p>	<p>Debilidades</p> <p>a- Poca difusión y relación con el medio. Muchas fuentes de oferta sin coordinación entre sí.</p> <p>b- Seguridad insertar a los capacitados en el medio local.</p> <p>c- Debe apuntar al ciclo productivo integral.</p> <p>d- Sin experiencias previas de trabajo, la capacitación se relativiza</p> <p>e- No reduce la contratación por recomendación directa.</p>
<p>Oportunidades</p> <p>a- Sostener el proyecto en conjunto (gobierno, fuerzas vivas y cooperación).</p> <p>b- Facilita autoempleo dependiente de empresas, más capacitación en rubro servicios.</p> <p>c- Mejorar relacionamiento entre proceso, gestión y producto para capacitar integralmente.</p> <p>d- Confiar en recursos humanos residentes.</p> <p>e- Capacitación puede incrementar expectativas sobre recursos humanos disponibles en la localidad.</p>	<p>Amenazas</p> <p>a- Mucha oferta de mano de obra en relación a la demanda de puestos de trabajo.</p> <p>b- Que se corte luego de retirarse la cooperación.</p> <p>c- Nuevas crisis económicas que bloqueen la oferta y demanda de producción y empleo.</p> <p>d- La mano de obra capacitada emigra.</p> <p>e- Sobre-oferta de mano de obra capacitada de otras zonas compite con mejor capacitación y experiencia.</p>

- a) El Programa es poco visualizado y se observa escasamente conectado a otros emprendimientos. Desconfianza de su sustentabilidad al finalizar la cooperación y depender de las autoridades locales.
- b) Se expresa el beneficio de la cercanía, pero existe, por las condiciones sociales cierta aprensión a contar con RRHH locales, la capacitación se ve como un instrumento de autoempleo que eventualmente podrá conectarse con emprendimientos empresariales.

- c) La economía de servicios si bien tiene iniciativa, es poca la experiencia acumulada y se cita el proceso completo de gestión-producto-relacionamiento sin idea clara de su relación con la innovación y competitividad.
- d) Reflejan una postura conservadora en la relación empleo-trabajo-salario: la experiencia-tiempo tiene ascendente sobre la capacitación sin experiencia, indicando desconfianza hacia la educación formal respecto de las destrezas laborales. La capacitación está relacionada con la inestabilidad en el empleo en la búsqueda de mejores salarios –relación capacidad-migración–.
- e) Existe tendencia a optar por demanda calificada con experiencia previa externa o recomendada, continua percepción de marginalidad social de los locales.

La percepción de los agentes productivos, presenta una perspectiva tradicional y escéptica con bajo conocimiento del potencial local, relativa confianza en la conducción pública en programas de desarrollo, poca certeza de contar con recursos humanos calificados y escasa relación empresarial con el medio local. En este marco, las estrategias “ofensivas” que suponen inversión y cambio tecnológico tienen pocas perspectivas.

Morfología de las redes constituidas en los CEDELs

Se constituyeron tres redes conectadas al CEDEL. Tuvieron diferentes características y rendimientos que relativizan el sentido de la conectividad.

- a) Una red estatal entre CEDEL, IMM y Ministerios, para reforzar la institucionalidad local. Esta red desarrolló cierta institucionalidad, aunque quedó atada a las dinámicas burocráticas de cada institución y “mostró una escasa experiencia en el manejo de programas de desarrollo económico local”, (González Posse: 2006, pág. 20). Tuvo falta de coherencia y concurrencia entre objetivos sectoriales para adaptarse a las necesidades específicas de cada zona, indicando una brecha públi-

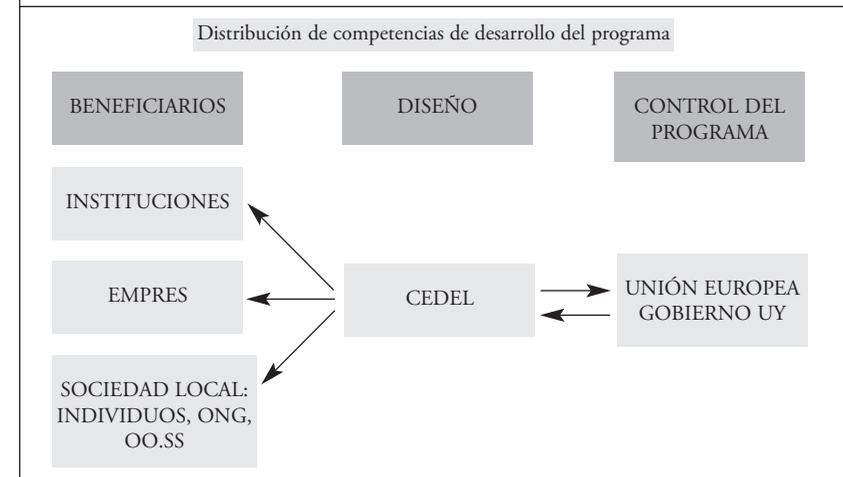
ca en la articulación de responsabilidades y actividades entre organismos públicos y de estos con las empresas y sociedad local.

- b) Una red entre CEDEL y empresarios acotada que participó en la capacitación y contratación de personal (curtiembres, costura, alimentación). Los empresarios participaron sobre la base de un rédito directo del Programa: promoción, contactos y trabajadores.
- c) Una red CEDEL y organizaciones sociales, sindicatos y vecinos. Esta red se articuló fundamentalmente sobre la capacitación, la presentación de proyectos de autoempleo y minipymes, su financiación e implementación.

La apuesta metodológica de formación de redes del CEDEL para desarrollar actividades, fue diseñada por técnicos contratados por PAPPUM e IMM. Puede ser definida, como una red de tipo estrella: “en la referencia de todas las comunicaciones entre los actores al centro”, (Montero y Morris, Pág. 15), porque si bien se planteó con la idea de un relacionamiento horizontal y descentrado, el CEDEL diseñó y controló las relaciones entre actores. El supuesto de que al retirarse la cooperación internacional se desarma toda la red, es un riesgo latente y un desafío para los actores a futuro.

Cuadro No. 8:

Formato de red estrella del programa Pappum.



Los actores participantes manejaron lógicas que signaron los rendimientos:

Una lógica político-institucional instalada en los Cedel, incidió en que no se pudo escapar a la autoreferenciación sectorial de las instituciones participantes, que apostaron al crédito de la propuesta. Por otro lado, se reprodujo en un ambiente mixto –público-privado– la lógica burocrática de las instituciones, desalentando a otros actores, en especial a los empresarios y promitentes inversores en Pymes y Minipymes.

Una lógica empresarial, con experiencia corporativa y poco interés en el rol social de la empresa, para la que el emprendimiento no constituyó un escenario de incentivos a la participación. No logró desarrollarse un ámbito de participación efectiva dentro del Cedel para los empresarios, que se autopercebieron como actores indirectos del proceso sin responsabilidad en el mismo.

Una lógica social dominada por organizaciones sociales y ONG's (Organizaciones No Gubernamentales) de intervención específica en el territorio y experiencia en el manejo de recursos de cooperación. La construcción de la participación como elemento de generación de ciudadanía fue mediada por los intereses particulares de cada organización.

Por último, la lógica de la cooperación internacional actuó bajo formatos predefinidos de intervención en el medio, dejando poco espacio para la decisión local. Aplicó el programa en acuerdo con la IMM sobre los indicadores de infraestructura (sociales y productivos), con relativo desconocimiento de la superestructura cultural, institucional y política del medio, las que, observadas desde una perspectiva *gramsciana* responden con “una función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y la del dominio directo o de comando que se expresa en el estado y en el gobierno...[.] Estas funciones son precisamente organizativas y conectivas” (Gramsci: 1955, pág.17).

Estas experiencias deben tener en cuenta para su orientación y diseño el poder que las lógicas de los actores pueden imprimir en su implementación, estipulando mecanismos de amortiguación y potenciación según sea el caso. Rhodes (Rhodes: 1981, pág. 198), creó supuestos que aún son válidos:

- Los actores son instituciones que generan y tratan de imponer patrones de conducta.
- Las instituciones son cada vez más complejas y están dirigidas al uso de los recursos para obtener sus metas, y, algunos saben competir.
- Los actores y sus redes se movilizan en contextos altamente politizados, capaces de moldear y transformar las preferencias políticas de otros actores del proceso de intercambio.

A modo de conclusión

Esta iniciativa de conectividad público-privada en el desarrollo económico y social local, deben ser apreciadas aún por sus relativos resultados, pero es preciso tomar en cuenta algunas lecciones aprendidas.

- La conectividad pública y público-privada está situada en un campo difuso y confuso en la determinación de roles: la esfera pública –nacio-

nal y local– muestra carencias en cuanto a los rumbos a tomar en procesos de desarrollo local, situada aún en la fase de debate acerca de orientación y estrategias posibles. La percepción de los actores muestra algunas dimensiones incompatibles, producto de las lógicas particulares que los rigen y que relativizan la teoría de la conectividad.

- La propensión a integrar redes en la búsqueda de beneficios particulares o corporativos y la resistencia al cambio que conllevan las posiciones de los actores y las prácticas con las que deben comprometerse: si bien los CEDELs constituyen una oferta efectiva en el corto plazo, los beneficios directos estuvieron dirigidos al sector trabajador a través de la capacitación y la financiación de proyectos familiares (Minipymes), no incorporando una visión asociativa de otras fuerzas presentes en el territorio con vistas a la integración de factores productivos y recursos humanos.
- El programa desconoció la dependencia funcional con el entorno: el desinterés empresarial a incorporarse a la red, puede explicarse porque los referentes interesados en insumos de mano de obra y actividades conexas a la empresa estaban fuera del radio del programa.
- El desarrollo local en contexto metropolitano, no cuenta con la identidad y la cercanía como facilitadores para la emergencia de recursos latentes: la acción colectiva del desarrollo local se forja en relaciones funcionales dentro y fuera del territorio. La metropolización indica que lo local es “una configuración conectiva mutable y de geometría variable de actores que pueden ser pensados como nodos de redes locales”¹⁰ y regionales.

¹⁰ Giuseppe Dematteis (2002): “De las regiones área a las regiones-red. Pág. 170. Barcelona.

Bibliografía

- Albuquerque, F (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Blanc, I. y R. Goma (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. VII Congreso del CLAD.Lisboa.
- Borja, J. y M. Castells (1998a). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. TAURUS. Madrid.
- Boisier, Sergio (2004). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién?* DT, ILPES, URL en: www.eclac.org
- CEPAL (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Local*. Documento de investigación.
- Dematteis, G (2002). “De las regiones área a las regiones-red” en: *Redes, Territorios y Gobierno*. Joan Subirats coord. UIMP. Pp. 170. Barcelona.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. Montevideo: Edic. El Observador
- Gramsci, A. (1955). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Ed LAUTARO. Buenos Aires.
- González Posse, E. (2005). *Uruguay 2025: Prospectiva Territorial en Uruguay*. MVOTMA. Montevideo.
- Magri, A. (2002). *La influencia de las políticas públicas en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo, 1985-2000*. Tesis de Maestría. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR.
- Magri, A (2003). *Condiciones del bienestar de las personas en los hogares particulares del Área Metropolitana de Montevideo*. DT/ICP/FCS n° 34 (b)
- M&S Marketing (2006). *Estudio de Mercado para CEDELs de Casavalle y Carrasco Norte*. Montevideo.
- Montero, C y P. Morris (2001). *Territorio, competitividad y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación*. Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía en la VI Región. Santiago de Chile.
- Programa PAPPUM, UE-IMM-2001
- Rodhes, R A (1981). *Control and Power in central-local government relations*. Farnbrough, Gower.

- Sabaté, F. (2001). *Desarrollo Local y Economía urbana*. Notas del postgrado en Desarrollo Local. UNGS. Buenos Aires.
- Souza, C. (2004). “Regioes Metropolitanas: trajetoria e influencia das escolhas institucionais” en: *Metropoles: Entre a coesao e a fragmentacao, a cooperacao e o conflito*.
- Veltz, P. (2001). “Tempos da economia, tempos da cidade: as dinámicas”. En: Henri Acelrad (org). DP6A Editora. Río de Janeiro.