



**Transformaciones
recientes**

y desafíos

**Para
el Desarrollo
Regional**

**Compilador:
Jorge Leal**

Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional

Departamento de Ciencias Sociales

Regional Norte – Udelar



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Regional Norte



Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional
Departamento de Ciencias Sociales
Regional Norte – UdelaR
1ra edición - 2013
200 ejemplares
ISBN: 978-9974-0-0943-1
Depósito Legal: 361586

Índice

Prólogo	4
PARTE I. Transformaciones Productivas, Territorio y Desarrollo Regional	
Ignasi Brunet Icart Desarrollo regional e innovación: la perspectiva territorial	7
Danilo Veiga Estructura social y fragmentación territorial en el Uruguay	34
Jorge Leal, Cristina Rundie y José Borrelli Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional	52
Mauricio Tubío y Rosario Lombardo La agroindustria del arándano en Uruguay: ¿una estrategia para el Desarrollo?	77
Alexis Rojas Leiva, José Francisco Jiménez Díaz y Francisco Entrena Durán Desterritorialización en tiempos de globalización neoliberal. Dinámicas territoriales en las comunidades locales de Alto Bío Bío (Chile)	103
Juan Romero y Rosmari Negrin El territorio como herramienta analítica del desarrollo rural	131
PARTE II. Estado, Políticas Públicas y Desarrollo Regional	
Alicia Veneziano La reforma de Estado que implica la descentralización	158
Alejandra Andrioli y Mariano Suárez Desarrollo Regional y Descentralización ¿Una relación (in) separable?	184
Alejandro Noboa, Romina Pagani y José Pedro Da Silva La participación en los presupuestos participativos: gestión pública + innovación social	200
Natalia Bisio y Natalie Robaina Pensando las políticas sociales desde el territorio: educación y vivienda en el litoral norte de Uruguay	230
Gabriel Ríos Espacios transfronterizos: escenarios emergentes en los procesos de desarrollo regional	259

Prólogo

El presente libro es un producto colectivo de los investigadores del Departamento de Ciencias Sociales de la Regional Norte (DCS-RN) de la Universidad de la República (UdelaR).

En dicho Departamento, el que es resultado de un proceso de descentralización universitaria iniciado hace veinte años, se tiene como objetivo la realización de investigación en la temática del desarrollo regional.

Desde 2010, la participación en el **Programa Fomento a la Calidad de la Investigación en el conjunto de la UdelaR**, de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UdelaR (CSIC), permitió consolidar dos grandes líneas de investigación. Estas son: 1) Transformaciones productivas, empleo y desarrollo territorial, y, 2) La dimensión territorial de las transformaciones en los marcos políticos-institucionales.

La publicación de este libro forma parte de los objetivos de dicho Programa, en el mismo se presentan resultados de investigaciones en curso y reflexiones teóricas; donde se incluyen contribuciones de colegas invitados, tanto a nivel nacional como internacional.

A los efectos de su presentación, los trabajos han sido agrupados en dos grandes bloques de acuerdo a las dos líneas antes mencionadas: el primero referido a las transformaciones productivas y su impacto en el territorio y, el segundo, a los impactos político-institucionales de las recientes transformaciones en el Estado y las políticas públicas, desde una mirada regional.

Así, como parte de ese primer bloque, **Ignasi Brunet** aborda la perspectiva territorial del desarrollo regional y la innovación como paradigma alternativo al del desarrollo exógeno que inspiró a la mayoría de las políticas nacionales de desarrollo. Por otra parte, en segunda instancia **Danilo Veiga** trata la problemática de los impactos de la reestructuración económica y las transformaciones sociales en los territorios. Para ello centra su análisis en indicadores que abordan estos procesos tanto para Montevideo como para el resto del país. **Jorge Leal, Cristina Rundle y José Borrelli**, basan su artículo en una reflexión crítica en torno a la concreción de objetivos estructurales de desarrollo territorial por parte de las inversiones directas de empresas extranjeras en el Uruguay. Luego, **Mauricio Tubío y Rosario Lombardo**, tomando como punto de partida los procesos de globalización agroalimentaria, centran su reflexión en la contribución social que realiza la instalación de empresas productoras de arándanos al desarrollo regional del Uruguay. Por su parte, mediante el abordaje de las

dimensiones político-institucional, socioeconómico y simbólico-cultural, **Alexis Rojas, José Jiménez y Francisco Entrena**, analizan las dinámicas de desterritorialización y reterritorialización vividas en una comunidad chilena. Finalizando el presente bloque, **Juan Romero y Rosmarí Negrin** integran una propuesta de herramienta analítica del desarrollo rural a partir del concepto de territorio, saltando así los enfoques dicotómicos predominantes (campo/ciudad; urbano/rural).

El segundo bloque comienza con el texto de **Alicia Veneziano**, donde se aborda la temática de la descentralización en clave socio-territorial como parte de la reforma del Estado, en la cual se encuentra embarcado nuestro país. Seguidamente, **Alejandra Andrioli y Mariano Suárez**, centran su mirada en la relación existente entre los conceptos de descentralización y desarrollo, tanto a nivel teórico como aplicado a los procesos de descentralización iniciados en el Uruguay en la actualidad. Partiendo desde una mirada más aplicada, **Alejandro Noboa, Romina Pagani y José Da Silva**, abordan el caso de los procesos sociales a que dio lugar la aplicación de presupuestos participativos en Salto y Paysandú durante los años 2005 y 2009, asumiendo el análisis de los conceptos de desarrollo integrado, gestión pública e innovación social como ejes vertebradores de dicho proceso. **Natalia Bisio y Natalie Robaina** presentan una reflexión en torno a los modelos, concepciones y mecanismos de implementación de la política social desde el territorio, tomando como unidades de análisis los programas sociales en el área de vivienda y educación en los Departamentos de la región litoral norte del Uruguay. Al final, **Gabriel Ríos**, trasciende el espacio nacional del país para ocuparse de la perspectiva actuarial en el desarrollo regional en un espacio transfronterizo, donde coexisten miradas comunes más allá de los estados nacionales, que se presentan como nuevas oportunidades y desafíos al desarrollo.

Esperamos que este libro tenga aceptación entre el público general y académico, y signifique una contribución al debate, a partir de aportes de evidencia empírica nacidos desde y para el análisis regional.

Dr. Mauricio Tubío
Director DCS-RN

PARTE I

Transformaciones Productivas, Territorio y Desarrollo Regional

Desarrollo regional e innovación: la perspectiva territorial

Ignasi Brunet Icart¹

Resumen

El capítulo tiene por objetivo establecer el contexto en el que emerge la convicción de que era posible que las fuentes de crecimiento endógeno estuvieran llamadas a desempeñar un papel más importante que las exógenas. Para ello se efectúa una historia que se enmarca entre dos políticas de desarrollo claramente diferenciadas. Por un lado, la perspectiva funcional de los polos de crecimiento, que concebía el espacio como un lugar en el que ocurrían los efectos de los procesos de desarrollo general, y, por otro lado, la perspectiva territorial del desarrollo, que determina que los lugares de industria juegan un papel activo en su propia dinámica de desarrollo, mediante la movilización de sus recursos específicos y sus propias capacidades de innovación. La perspectiva territorial se configura como paradigma alternativo al del desarrollo exógeno que inspiró las políticas nacionales de desarrollo y forma parte de los procesos de reestructuración y recomposición espacial del capitalismo que han impulsado el desarrollo de una economía global intensiva de conocimiento y su insumo estratégico: la innovación.

Palabras clave: desarrollo endógeno, innovación, territorio

Introducción

Con los procesos de industrialización tuvo lugar una concentración espacial cada vez mayor de la industria en ciertas áreas geográficas, resultando la causa principal de crecientes desequilibrios territoriales, tanto en el interior de los Estados como entre Estados. En gran medida, la imposibilidad de resolver los problemas de los desequilibrios territoriales y de las desiguales trayectorias seguidas por la industria en los distintos espacios ha tenido implicaciones en el curso de una historia prolongada sobre el desarrollo. En este sentido, desde finales de la segunda guerra mundial hasta mediados de la década de los setenta se destacan teorías sobre el desarrollo asociadas a una percepción del desarrollo en la que éste es consecuencia de la movilidad interespacial de los factores; movilidad que determinaba jerarquías interespaciales frente a las cuales los espacios, tomados aisladamente, sólo tenían un escaso poder. Posteriormente, desde finales de la década de los setenta hasta la actualidad, y en un contexto de reestructuraciones empresariales, a consecuencia de las

¹ Catedrático de Sociología en la Universidad Rovira i Virgili (URV). Director del grupo de investigación Análisis Social y Organizativo, director de la revista científica Revista Internacional de Organizaciones y director del comité de investigación sobre sociología organizacional de la Federación Española de Sociología. (ignasi.brunet@urv.cat)

limitaciones técnicas y organizativas del modelo productivo fordista, se elaboró otra percepción del desarrollo consistente en que éste debía de sostenerse en la movilización de los recursos específicos y en las propias capacidades de innovación de los lugares de industria.

Esta última percepción del desarrollo ha dado un nuevo significado a todas las instituciones que afloran en el sistema económico, al establecer que el resultado o el equilibrio finalmente alcanzado por un país es inducido institucionalmente, y es que no hay predeterminación de las naciones por su situación geográfica. Concretamente, son las instituciones (aquellas de las que se dotan los ciudadanos, políticas y económicas) las que determinan si una nación o país es rico o pobre. De hecho, el talento individual importa en todos los niveles de la sociedad, pero incluso, afirman Acemoglu y Robinson (2012), este factor requiere de un marco institucional para transformarse en una fuerza positiva. Esta visión institucionalista va a provocar la crisis del modelo de localización de las políticas de desarrollo de primera generación, que consideraban el espacio como un simple lugar dónde ocurrían los efectos de los procesos económicos de desarrollo general, y que determinaban la elección empresarial de la localización industrial. En contra de esta concepción del espacio, las políticas de segunda generación prestan atención al carácter “localizado” del desarrollo, conceptualizado como el resurgimiento de la capacidad humana en función de las condiciones históricas, sociales y culturales. Conceptualización del desarrollo en el que el territorio, a raíz de sus especificaciones locales, es concebido como la sedimentación de específicos e interrelacionados factores históricos, sociales y culturales, que inciden en las decisiones empresariales, y que reflejan la importancia del diseño institucional para el desarrollo, por lo que el interés conceptual y de análisis se ha desplazado desde el interior organizativo de la empresa al entorno territorial y geográfico, es decir, a lugares de industria, caracterizados como nudos de redes institucionales.

Políticas de desarrollo de primera generación: la perspectiva funcional

En las décadas de 1950 y 1960, quedó establecido que el Estado debía de gestionar al mercado para determinar el volumen total de los recursos dedicados a aumentar el capital productivo y mantener niveles altos de demanda y empleo. Intervencionismo necesario para aplicar de manera concertada el capital dentro del sector industrial, dado que la distribución de la producción no era uniforme ni era posible simular un espacio económico continuo. Esta política industrial tenía su apoyo en el keynesianismo, y sus correlatos de empresa pública y regulaciones laborales. En este marco, se planteó que para distribuir convenientemente la inversión entre todos los sectores de bienes de consumo (Rosenstein-Rodan, 1963 o Nurske 1964) o para concentrarla en un número reducido de sectores industriales, los que tuviesen más efectos de arrastre (Hirschman 1970 o Perroux, 1961), o simplemente para superar el callejón sin salida del círculo vicioso de la pobreza (Nurske, 1964), no se podía confiar en el

libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Éstas se contemplaban con desconfianza, habida cuenta de la especificidad estructural del subdesarrollo y de la influencia en la economía del desarrollo de las experiencias keynesianas de gestión pública de las décadas de 1930 y 1940 en los países anglosajones, de los que eran originarios o en los que trabajaban casi todos los especialistas en desarrollo. Especialistas que asociaban el crecimiento, medido a través de la renta per cápita, a la continua reasignación de los factores de producción de actividades tradicionales, con rendimientos marginales decrecientes, a otras actividades de mayor escala o productividad.

La economía del desarrollo de estas décadas avaló las denominadas políticas nacionales de “polos de desarrollo”. Establecido como un hecho empíricamente comprobado que el crecimiento económico no se daba simultáneamente en todas partes del territorio sino que era desigual y selectivo, las políticas públicas de “polos de desarrollo” se elaboraron bajo la perspectiva de la “Teoría del gran desarrollo y los rendimientos crecientes” de Hirschman (1970), Myrdall (1957), Perroux (1961). Teoría que estaba en desacuerdo con la “Teoría del crecimiento equilibrado” de Rosenstein-Rodan, Nurkse y Lewis, pues no veía factible que diferentes factores de una economía en desarrollo crezcan al mismo ritmo para evitar dificultades de oferta. En torno al crecimiento desequilibrado y jerárquico de la “Teoría del gran desarrollo”, se identifican teorías más pesimistas y otras más optimistas. Entre las primeras, se encuentran las teorías de centro-periferia que argüían que existían factores estructurales que podrían reproducir e intensificar las desigualdades regionales, y que evidencian la estructura jerárquica de los espacios económicos. Este planteamiento, reconocido como enfoque de la CEPAL (Prebisch, 1964), encuadrado dentro del enfoque de la dependencia (Amin, 1974), partía de la idea de que la economía internacional estaba formada por dos polos, el centro y la periferia, y que las estructuras de producción en cada uno eran sustancialmente diferentes (Cardoso y Faletto, 1987). Esta diferencia de estructura económica entre los dos tipos de economías es lo que está detrás de sus distintas funciones en la división internacional del trabajo.

Las políticas de desarrollo, formuladas en la variante más optimista, predecían que las desigualdades podrían declinar con el tiempo, al plantearse que la relación centro-periferia no era resultado final de la evolución del sistema capitalista. Por el contrario, podía suceder que tan sólo fuese una fase de un proceso y que a ésta le siguiese una dispersión de las actividades en ciertas zonas periféricas y el desarrollo de una estructura más integrada e igualitaria. Desarrollo que permitiría, a largo plazo, una convergencia económica entre los distintos países; convergencia apoyada en la convicción de que el capital se movería hacia donde es relativamente menos abundante ya que podría obtener mayores rentabilidades. Convergencia que llevaría a los países subdesarrollados, mediante el ahorro externo, a través de la inversión, como activador del proceso del desarrollo, a la modernización (Rostov, 1973),

y en la que el agente central era el Estado nacional y la planificación. En consecuencia, después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados se volvieron más involucrados en los problemas económicos y, al mismo tiempo, las disparidades regionales aparecieron en la agenda política. Además, la narrativa dominante del fordismo proveyó el marco para las políticas industriales (Lash y Urry, 1987; Urry, 1995). Así, en los lugares en que el capital privado estaba ausente, el Estado pudo aparecer e intervenir para montar complejos industriales y crear un “polo de crecimiento”. Dada la falta de percepción de la necesidad de encontrarse localmente inmerso, la relación de los grandes complejos con el contexto socio-histórico concreto no era una temática relevante (Kloosterman y Boschma, 2005).

Políticas de desarrollo local de segunda generación: la perspectiva territorial

En la década de 1980, los modos de organización del trabajo han cambiado en el sentido de que la producción comenzó a abandonar las grandes fábricas para localizarse en otras más pequeñas. Como resultado, la tendencia hacia una mayor concentración y centralización de capital ha sido matizada y ponderada por lo que la literatura sobre distritos industriales (Amin, 1994; Sassen, 2000) denomina procesos de desarrollo de segunda generación, cuyo dinamismo y capacidad innovadora está en la presencia de un elevado conjunto de PYMEs industriales y de servicios a la producción que operan en red, combinando estrategias de competencia por ocupar los mismos mercados con otras de cooperación formal o informal (Bellandi, 2003; Camagni, 2005). Estos procesos han favorecido la consideración de otros aspectos relacionados con la eficiencia, que se apoyan, en primer lugar, en la convicción de que el desarrollo de una comunidad territorial depende del conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo y de su capacidad de liderarlo. Esta capacidad, unida a la movilización de su potencial de desarrollo, es lo que da a esta forma de desarrollo el calificativo de desarrollo endógeno. Así, y a diferencia de las políticas de desarrollo de primera generación que estimulaban la formación de aglomeraciones de empresas que en muchos casos funcionaban como enclaves, las políticas de segunda generación asumen que el desarrollo se constituye “desde abajo”, en el sentido de que las políticas sectoriales y espaciales son implementadas en conjunto y alrededor de regiones o localidades específicas y no a través de políticas generales. En segundo lugar, detrás de este desarrollo “desde abajo”, está otra convicción: el desarrollo no necesariamente ha de ser una manifestación localizada del proceso mundial de acumulación y redistribución territorial del capital, sino, más bien, del esfuerzo de un territorio, mediante la innovación, por hacerse un sitio en la división internacional del trabajo (Becattini, 2006).

En este desarrollo “desde abajo” se asigna un papel estratégico a las instituciones de los lugares de industria, y en el que el espacio adquiere una connotación de espacio “real”, ya

que los elementos ambientales, culturales, organizativos, de urbanización o de localización “*influyen en el comportamiento económico en contraposición con el espacio considerado como distancia que se traduce en costes de transporte*” (Steiner, 1986: 109). Ello permitió relacionar el rol económico de los lugares con su marco institucional, capaz de promover el desarrollo, lo que ponía de manifiesto, a su vez, que política y economía están íntimamente relacionadas, y no podían entenderse de forma aislada en la práctica del desarrollo. Práctica que dependía de la forma en que se organizaba un país. Desde entonces, quedó aparentemente establecido que las formas organizativas que garantizan sistemáticamente economías y eficiencia deben ser coherentes, por una parte, con las características de los recursos y de las actividades especializadas y con su desarrollo, y por otra, con los caracteres de las redes de nexos socio-culturales e institucionales en las que actúan los productores. Nexos necesarios ya que los países deben ser capaces de

“usar bien los recursos y sacar partido a las nuevas oportunidades. Esto es responsabilidad de cada país. Un factor importante a la hora de determinar qué resultados obtendrá un país es la ‘calidad’ de las instituciones públicas y privadas, que a su vez se relaciona con el modo en que se toman las decisiones y en interés de quién” (Stiglitz, 2006: 87).

Las economías externas

La posibilidad del desarrollo endógeno como fenómeno a explicar está en la existencia de una estructura institucional favorable al desarrollo y también a la existencia de economías externas. El concepto de economías externas lo introdujo Marshall (1963), que lo utilizó para explicar que los rendimientos crecientes en la producción pueden tener su origen tanto en factores internos como en factores externos a la empresa. Economías que permiten a las empresas organizarse de forma alternativa a las producciones de gran escala manteniendo los niveles de eficiencia. Al respecto, a finales de la década de 1960, algunos economistas italianos percibieron los siguientes fenómenos (Becattini 2002): a) en ciertas zonas de Italia, donde la gran empresa, pública y privada, que opera en sectores de alta intensidad de capital y/o alta tecnología, muestra claros signos de declive, se produce un “extraño” florecimiento de pequeñas empresas manufactureras, a cuyo impulso crecen la renta, el empleo y las exportaciones en la zona; b) las pequeñas empresas de estas aglomeraciones se presentan técnicamente preparadas para el trabajo que realizan, en un nivel de eficiencia parecido al de las grandes empresas de la competencia.

Estos fenómenos ponían en evidencia el éxito de las pequeñas empresas, basado en una organización de la producción que en lugar de organizar todo el proceso productivo dentro de su propia planta, se especializaban en una parte del proceso, de manera que surgía una división progresiva de trabajo entre ellas. En esta concentración de empresas se daba una

especialización flexible (Piore y Sabel, 1990), consistente en suplantar las economías internas de escala, base de la producción a gran escala en una empresa, de las que carecen las empresas de menor tamaño, por economías externas a la empresa individual, pero internas a la red de empresas. Estas economías externas se obtenían por la especialización de cada empresa en una fase particular del proceso, de manera que se dividían el trabajo entre muchas empresas, completándose todo el proceso productivo al interior de las redes empresariales. Se producía, entonces, una especialización de la red en un producto o gama de productos finales, y de cada empresa en fases del proceso productivo o productos acabados.

Esta especialización flexible generaba economías de escala en la red, propiciando, a su vez, la importancia de los contextos locales de producción como factor de competitividad, el cuestionamiento de los límites organizativos de los grandes grupos y la aparición de empresas-red. Aspectos inexplicables sin la existencia de economías externas de aglomeración, definidas como aquellos beneficios que obtienen las empresas por el hecho de localizarse en un espacio densamente ocupado, donde pueden encontrarse una gran cantidad de clientes y proveedores potenciales, además de servicios de apoyo y un mercado de trabajo amplio, con cualificaciones profesionales diversas, a lo que se suma una mayor dotación de equipamientos e infraestructuras de calidad (Porter, 1990). Todos esos recursos contribuían a dotar al espacio de una nueva función, pues allí donde la empresa no tiene unos recursos propios (y la dimensión) para gestionar de manera adecuada las actividades de planificación estratégica, necesarias para alcanzar el objetivo de reducir los costes de la incertidumbre, *“utiliza las condiciones de contexto territorial para conseguir el mismo objetivo. Es ésta la función esencial del espacio de proximidad o de territorio local, el entorno o milieu”* (Camagni, 2005: 40).

Son estas condiciones de contexto territorial las que sostienen las nuevas lógicas productivas en las que la eficiencia y la flexibilidad han de alcanzar los niveles que les exige el aumento de la competencia internacional y el incremento de la variabilidad de los mercados, que provocó que las empresas con la finalidad de mantener sus ventajas competitivas se vieran obligadas a generar valor añadido a través de la innovación. Actividad que debe ser actualizada constantemente para responder a los cambios en las condiciones del mercado, por lo que cada vez más es una actividad agregada, ya que los recursos que requiere están localizados cada vez en menor medida en una única organización (especialmente en las de reducida dimensión), sino que se distribuyen entre un rango diverso de ellas. De este modo se asume la convicción de que la proximidad geográfica ayuda a las empresas a acceder a los recursos distribuidos y mejorar algunas competencias dinámicas, las cuales se definen como la capacidad de adaptar, integrar y reconfigurar las habilidades organizativas internas y externas para responder al entorno cambiante.

La incidencia conjunta de las aglomeraciones industriales y las redes de cooperación en la capacidad de las empresas para completar los recursos y competencias esenciales en sus procesos de innovación, está contenido en los conceptos de distrito, cluster y redes empresariales, que se caracterizan por destacar el valor añadido creado por las actividades agregadas de investigación más desarrollo, cuyos resultados llegan a alterar los costes, los beneficios, la estructura del mercado y las condiciones competitivas. Conceptos que han provocado una transformación en el pensamiento, que Kloosterman y Boschma (2005) describen como el pasaje de la “narrativa del fordismo” a otra narrativa en la que la unidad básica de la organización industrial es la red, la cual ha modificado las formas de cooperación y comunicación en el interior de cada área productiva y entre distintas áreas productivas. Modificación que ha permitido descentralizar las tareas y, a la vez, coordinarlas en una red interactiva de comunicación en tiempo real, ya sea entre continentes o entre las plantas de un mismo edificio. La realidad es que la gran empresa deja de concebirse como un conjunto de actividades integradas para pasar a constituirse como un complejo entramado de unidades empresariales con diferentes nexos de conexión entre sí, en la que una empresa actúa como elemento central de la red.

Pero lo que hizo viable la “narrativa de la red” fueron las transformaciones tecnoproductivas de la revolución tecnológica asociada a la introducción del microchip, y que constituye la base del informacionalismo. Éste, como paradigma tecnológico dominante del último cuarto del siglo XX, es un paradigma basado

“en el aumento de la capacidad de procesamiento de la información y la comunicación humanas, hecho posible por la revolución de la microelectrónica, el software y la ingeniería genética. Las expresiones más directas de esta revolución son los ordenadores y la comunicación digital. En realidad, la microelectrónica, el software, la informática, las telecomunicaciones y la comunicación digital en su conjunto son componentes del mismo sistema integrado” (Castells, 2006: 34).

Bajo este nuevo paradigma, se alteró de forma significativa el modo de funcionamiento de determinadas empresas y sectores, no sólo reduciendo de forma significativa el tiempo y coste de procesamiento de todo tipo de información sino modificando el modo en que empresas y mercados gestionan el flujo de bienes y servicios a través de sus cadenas de valor. Provocando el surgimiento de redes empresariales o *networking*, es decir, la interdependencia entre establecimientos de una misma firma, empresas, sectores y territorios, vinculados mediante redes (entre proveedores y clientes, de subcontratación o de cooperación) de flujos, tanto de carácter material (mercancías, personas) como inmaterial (capital financiero, información, tecnología), que son cada vez más densas. Redes que se han ido generalizando, a causa de su madurez, entre los operadores del sector industrial

(competidores, subcontratistas, clientes...). Además, la madurez de la tecnología unida a su mayor difusión ha determinado el paso de la “gran empresa integrada verticalmente” a la “empresa-red”, que hace un recurso masivo a la externalización de trabajos y operaciones, y a la desintegración de actividades.

Distritos y clusters

El primero en describir la noción de distrito industrial fue Marshall (1963), quien lo definió como una concentración geográfica de pequeños productores, especializados en la elaboración de ciertos productos particulares. En este caso existiría una división de trabajo a nivel de distrito entre las empresas de un mismo sector, que permitirían generar economías externas que compensan la falta de economías internas de las empresas pequeñas. La subcontratación entre estas empresas constituiría la base de esta especialización sectorial. Los distritos industriales serían redes de empresas principalmente pequeñas, las cuales a través de especialización y la subcontratación alcanzan la eficiencia, tanto a nivel individual como a nivel de distrito y se promueve la capacidad colectiva resultando así economías de escala y alcance. El distrito es, entonces, un sistema productivo localizado geográficamente, donde se ubican un gran número de empresas que se dedican a la elaboración, en sus distintas fases, de un producto homogéneo, formando un todo social y económico. Esto significa que existe una estrecha interrelación entre las esferas social, política y económica, y en dónde el funcionamiento de una de ellas está determinado por el funcionamiento y organización de las otras. Esto supone un tipo de industrialización diferente, en clave de pymes y de política local, y su éxito depende de la existencia de numerosas instituciones articulando los mecanismos de confianza. Concretamente, de la interacción de los siguientes tres factores: a) el carácter social de la producción y el sentido de la comunidad, b) la generación de externalidades cognoscitivas (atmósfera industrial) y c) la flexibilidad de los procesos de segmentación de la producción.

El término cluster fue introducido por Porter (1991, 1998), que lo define como un conglomerado o grupo de empresas relacionadas comercial y tipológicamente, las cuales se ubican en una misma zona geográfica. Otra definición es la de Cooke (2002: 121), que define los clusters como “empresas geográficamente próximas, relacionadas vertical y horizontalmente, que involucran infraestructuras locales de apoyo a las empresas, con una visión compartida del desarrollo del negocio basada en la competencia y la cooperación en un campo o mercado específico”. Es la proximidad geográfica y la frecuencia de los intercambios entre las empresas la que facilita la aparición de confianza, acuerdos y cooperación entre las empresas. Confianza que es fuente de innovaciones y de ventajas competitivas que benefician tanto a las empresas involucradas en el cluster como al consumidor final. Un cluster permite a

cada miembro beneficiarse *como si* tuviera una escala mayor o se hubiera unido formalmente a otras empresas, pero sin sacrificar su flexibilidad.

Estas definiciones de cluster aparentemente

“no contradicen las definiciones tradicionales de sistemas productivos locales que caracterizan a los distritos industriales. De hecho, han sido extraídas precisamente del contexto de distrito, para su aplicación extensiva a territorios distintos de los distritos industriales y a distintas escalas territoriales” (Bellandi, 2003: 53).

Todos los clusters comprenden, entonces, una dimensión geográfica, mediante la que obtener unos recursos y capacidades comunes que puedan compartir para obtener ventajas competitivas y, a la vez, reducir costes al generar economías de aglomeración. Los clusters afectan a la competitividad porque constituyen una nueva manera de organizar la cadena de valor en una determinada industria. Pero para la formación del cluster, no basta la cercanía geográfica, ya que la existencia de interrelaciones entre los agentes del cluster es condición indispensable para la formación del mismo. En el cluster se establecen relaciones entre los diversos miembros que lo forman (competidores, proveedores, clientes, agentes socioeconómicos), las cuales llegan a ser tan fuertes que las empresas externas deben competir no contra una empresa individual, ni siquiera contra un grupo de empresas, sino contra una subcultura; por tanto, la finalidad de un cluster de empresas es la de dotarse de unos recursos y capacidades comunes que puedan compartir para obtener ventajas competitivas y, a la vez, reducir costes al generar economías de aglomeración.

Los conceptos de distrito y cluster aunque similares en numerosos aspectos presentan diferencias relevantes para la literatura en torno a los distritos industriales. Concretamente, el distrito industrial se fundamentaría en el dinamismo de las pequeñas y medianas empresas dedicadas cada una a una única fase del proceso productivo; en cambio en el cluster las empresas pueden ser de cualquier dimensión y realizar varias fases productivas. Para Becattini (2006:24), ambos fenómenos de agrupación son sensiblemente diferentes. El cluster lo concibe este autor como la manifestación localizada del proceso mundial de acumulación y redistribución territorial del capital. El distrito, en cuanto resultado del esfuerzo semiconsciente de una comunidad, de hacerse un sitio “en la división internacional del trabajo que le permita el desarrollo gradual de su estilo de vida”, es, por definición, dependiente de las decisiones del gobierno local y del nacional. Es en la acción de estos últimos “donde reside, si es que reside, la consideración explícita de los intereses de cada lugar; pero mientras en el distrito industrial hay un fondo de consenso general, en el *cluster*, en sentido estricto, el consenso es, a lo sumo, el que puede tener lugar entre empresas que forman parte de un gremio, tal vez incluso de un lobby”.

Por otra parte, el concepto italiano de distritos industriales (y la “realidad” que interpretan) ha conocido sus críticas, la mayoría de ellas basados en que a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo XX las grandes empresas lograron reestructurarse y volvieron a contratar la mayoría de los mercados, poniendo bajo presión a las numerosas PYMEs existentes. Al respecto, se ha apuntado (López Novo, 1988/1990) que el éxito económico de los distritos industriales podría ser solamente pasajero y que estaría cambiando la lógica de funcionamiento de los mismos conforme otras economías regionales se adaptan a las nuevas condiciones de funcionamiento de los mercados internacionales y, especialmente, a la nueva división interespacial del trabajo. Incluso, algunos de los casos que las investigaciones han interpretado como auténticos distritos industriales no serían tales. Muchos de los desarrollos basados en pequeñas y medianas empresas se corresponderían más bien a procesos de desconcentración, descentralización y/o fraccionamiento productivo de grandes empresas. Además, se ha destacado que los distritos industriales y los sistemas productivos locales sobreviven mediante una competencia en bajos costes dentro de sectores tradicionales, apoyados en una elevada precariedad laboral, bajos salarios e, incluso, presencia de economía informal. Son estos aspectos los que Castillo (1994) identifica como “detritos industriales”, cuyo crecimiento se asocia a algunos de los efectos indeseables de los nuevos modelos de producción descentralizada y especialización flexible.

Desarrollo endógeno

Las ventajas compartidas que obtienen las empresas concentradas en una zona geográfica constituyen un componente clave para explicar la emergencia de la perspectiva endógena al desarrollo. Perspectiva que se configura como paradigma alternativo al del desarrollo exógeno o desarrollo desde afuera que inspiró las políticas de desarrollo de primera generación, que propiciaban la atracción de inversiones externas al territorio (facilitando la movilidad de recursos, creando incentivos financieros y dotando con infraestructura al territorio). Por otra parte, la teoría del desarrollo endógeno se justifica en la oposición de Marshall a la conclusión estándar según la cual el sistema de fábrica, con la concentración de todas las operaciones productivas en un mismo lugar y un elevado grado de integración vertical, sería sistemáticamente superior a los métodos de producción más dispersos en el territorio y menos integrado. De hecho, la base de la superioridad de la gran empresa en los enfoques convencionales de la economía industrial se encuentra definida por el principio de asimetría, pues todo lo que puede hacer una pequeña empresa, lo puede hacer también una gran empresa, pero no, al contrario, ya que *“si ciertas economías de costes están disponibles para instalaciones de una cierta dimensión, tan sólo aquellas empresas suficientemente grandes para poder permitirse la inversión de capital que exige dicha instalación se podrán apropiar de esas economías”* (Bellandi, 2006: 46). Pero Marshall llegó a una nueva conclusión,

al afirmar que, para ciertos tipos de productos, existen dos modos de producción eficientes. Un primero, basado en grandes unidades productivas integradas verticalmente en su interior, y un segundo, basado en la concentración de numerosas fábricas de pequeñas dimensiones y especializadas en las diferentes fases de un único proceso productivo en una o varias localidades.

Los dos tipos de producción se asocian, el primero, al modelo de producción fordista, y el segundo, al modelo de especialización flexible. Ambos modelos se vinculan a dos políticas de desarrollo local, claramente diferenciadas: la política funcional de los polos de crecimiento y la política territorial de desarrollo local y endógeno. Esta última política tiene su apoyo en la economía de la organización de los distritos, y en la que el principio de asimetría se contradice de raíz. La idea, señala Bellandi (2006: 48), es que una organización dinámica y con división del trabajo entre las capacidades especializadas (raíz de la eficiencia de la industria contemporánea) no coincide necesariamente con la organización interna de una empresa individual (grande). Se produce un vuelco del principio, en el sentido de que todo lo que puede hacer una gran empresa en términos de eficiencia puede ser realizado, no por una empresa individual, sino por una combinación de empresas especializadas que operan en un contexto adecuado de nexos sociales, culturales e institucionales, y no necesariamente subordinado a un centro estratégico de *big firm* o *big government*. En los casos concretos existen diferencias que explican las ventajas correspondientes a una u otra forma de organización industrial de la división del trabajo, según las particulares condiciones sectoriales, geográficas, socio-culturales e institucionales. La nueva formulación de este principio lleva a la famosa diferenciación de Marshall entre economías internas y externas. Las economías externas, a diferencia de las internas, “dependen también de las condiciones organizativas exteriores respecto a la esfera decisoria de las empresas individuales, pero internas respecto a una industria en desarrollo en la que las mismas empresas operan e interactúan”.

La teoría del desarrollo endógeno establece que los procesos de desarrollo se producen mediante la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos. En realidad, esta perspectiva muestra que los recursos externos también pueden jugar un papel decisivo en los procesos de desarrollo regional y local, ya que algunos grupos empresariales han sido determinantes en la creación y desarrollo de los distritos industriales y tecnológicos. Pero, lo relevante desde esta perspectiva está en considerar que el desarrollo endógeno

“obedecería a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias pasivas de las grandes

empresas sino que juega un papel activo que le permite incidir en su propia dinámica” (Vázquez, 1999: 102).

De modo que la noción central de las políticas de desarrollo regional endógeno debería ser *“aumentar las capacidades de desarrollo de una región –generar un reto a la competitividad y las tecnologías internacionales con base en la movilización de sus recursos específicos y sus propias capacidades de innovación” (Maillat, 1999: 7).*

Respecto a estas capacidades, se señala que los procesos de innovación no sólo provocan continuos y acelerados cambios en los productos, procesos, modos de trabajo y formas de organización empresarial sino también efectos territoriales, pues, además de alterar la relación espacio/tiempo *“dan lugar a una fuerte destrucción creadora que desintegra formas territoriales para crear otras nuevas, provocando una radical reorganización del espacio de relación que lleva asociado un incremento de la fragmentación y de lo efímero” (Caravaca, 2006: 31).* Es por ello que para hacer frente a esta alteración polarizadora de los espacios, los territorios han de movilizar sus propias capacidades de innovación en tanto que *“el medio emerge como un elemento necesario y crucial en los procesos de innovación” (Camagni, 1991: 142),* contribuyendo a potenciar la competitividad de la actividad industrial desarrollada en un área geográfica. La innovación es interpretada como un proceso de modificación del entorno, concebido éste como fuente de tecnología en el que las relaciones entre los agentes juegan un papel determinante, en el sentido de que hay que entender que

“la economía como relaciones, el proceso económico como conversación y coordinación, los agentes del proceso no como factores sino como actores humanos reflexivos, tanto individual como colectivamente, y la naturaleza de la economía de acumulación no sólo como beneficios materiales, sino como activos relacionales” (Storper, 1998:13).

La base para un desarrollo industrial regional alternativo está, entonces, en la potencialidad de las relaciones. El resultado final ha sido una diferente concepción del espacio, pues éste no es un simple lugar donde ocurrían los efectos de los procesos de desarrollo general, tampoco es la distancia entre diferentes lugares, que a veces pueden condicionar el intercambio de bienes y que es una fuente de costes para los agentes económicos. En su nueva interpretación, el rasgo distintivo y característico del territorio es ser un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y definidor de las características que el mismo puede asumir. El territorio representa una agrupación de relaciones sociales, pues es el lugar donde *“el hombre y los negocios establecen relaciones, donde instituciones públicas y locales intervienen para la regulación social” (Furió, 1996: 105).* El territorio representa el lugar en donde el capital social - incluye un capital de normas, hábitos y relaciones- determina diferentes formas de organizar la producción y diferentes capacidades de innovación, que conducen a una diversificación de

los productos representados al mercado no basada en el coste relativo de los factores. Como indica Helmsing (1999), hoy está universalmente aceptado que el mercado, para funcionar de manera adecuada, tiene necesidad tanto de normas compartidas como de instituciones y estilos de comportamiento que reduzcan el coste de las transacciones, garanticen el cumplimiento y la ejecución de los contratos y resuelvan con rapidez las controversias y desacuerdos. Si a esto se añade confianza recíproca, sentido de pertenencia a una comunidad que comparte unos valores y conductas, así como participación en las decisiones públicas, se genera un clima de responsabilidad, cooperación y sinergia que evidentemente aumenta la eficacia de los factores productivos, estimula la creatividad general y hace más eficaz la innovación.

En definitiva, en la perspectiva territorial del desarrollo se resalta que la competencia en los mercados genera necesidades y demandas de innovación de las empresas y organizaciones, que han de recibir una respuesta social e institucional. En este sentido, las políticas de desarrollo local la forman un conjunto de iniciativas que surgen de la estrategia de los agentes locales y cuyo objetivo es hacer competitivos a los territorios mediante la mejora de sus recursos y factores de atracción. Combina las inversiones e iniciativas de los actores locales y externos, impulsando la mejora del conocimiento y el aprendizaje de las organizaciones, la interacción entre los agentes que toman las decisiones de inversión en el territorio y la sinergia entre las medidas. Para ello, a nivel local, se ha de optar por la innovación, como medio de dinamismo territorial. De esta forma, frente a la imagen schumpeteriana del empresario innovador, que actúa de forma aislada y en competencia con sus rivales a fin de obtener —al menos de forma transitoria— una ventaja monopolística, la idea de medio innovador destaca el hecho de que la innovación es, con frecuencia, un fenómeno colectivo, en el que la existencia de relaciones interempresariales (mercantiles o extramercado) y de formas de cooperación no incompatibles con el mantenimiento de un clima competitivo, puede favorecer y acelerar el proceso, hasta el punto de que son los medios quienes emprenden e innovan.

El enfoque sistémico de la innovación

En la perspectiva territorial se concluye que el desarrollo se presenta cada vez más vinculado a la generación y aplicación de conocimiento y de aprendizaje en procesos de innovación con mayor o menor contenido tecnológico; innovación que no se analiza según el modelo “en cascada” o de “goteo hacia abajo” en que el proceso de cambio tecnológico sigue una lógica lineal, según la cual el aumento de la investigación básica conduce a un aumento de las oportunidades para la innovación tecnológica, lo que lleva a un crecimiento del producto social. La evidencia histórica pone en cuestión este modelo, ya que la diferencia de tiempo entre los avances científicos y sus aplicaciones tecnológicas puede variar solamente en unos

meses, o bien la innovación tecnológica puede realmente preceder al descubrimiento científico o en ocasiones los avances científicos pueden estar basados en la invención de nuevas maquinarias y no en el sentido opuesto.

El modelo lineal de innovación asume que la tecnología es información fácil de copiar y, en la medida en que las innovaciones se pueden codificar como información, se transforman en bienes y servicios cuya difusión es inmediata y barata, mediante la imitación o copia. De este modo, las innovaciones se convierten en un bien comercializable y el retraso tecnológico de un país o una empresa se puede superar mediante la compra de dichas innovaciones. Pero, los procesos a través de los cuales surgen las innovaciones son más complejos, y tienen que ver con el hecho de que la visión schumpeteriana de la innovación orientada por la oferta estaba muy influida por un entorno institucional, financiero y tecnológico alejado del actual entorno de integración comercial, apertura de mercados financieros y cambio técnico y organizativo acelerado. Este nuevo entorno requiere sustituir la lógica de la oferta por los incentivos del mercado y la demanda tecnológica proveniente del sector productivo, que pasa a convertirse en una prioridad para definir los criterios de política tecnológica e innovación, ya que los procesos de innovación, que impactan positivamente en el nivel de competitividad y en la tasa de crecimiento, no son generados por instituciones de I+D trabajando de forma aislada respecto al mercado, sino que son producidos para la solución de problemas en un contexto de aplicación, y mediante la interacción de múltiples agentes e instituciones.

Esto explica que en la actualidad se opte por una concepción de la innovación orientada desde el mercado, y definida como un proceso permanente, recurrente y continuo –“una máquina de innovar” (Baumol, 2002) -, y vinculada a entornos competitivos, de economía globalizada, que impulsa la aparición de nuevas formas de organización. Formas que buscan la eficiencia en la desintegración vertical y en la flexibilidad, lo que ha llevado a grandes empresas a reducir su dimensión externalizando funciones, y liberar, así, recursos para dedicarlos a la estrategia de innovación, que representa la actividad con capacidad de aportar mayor valor añadido. La estrategia de innovación apunta, a su vez, a la constitución de redes empresariales que configuran una alianza estratégica permanente entre un grupo limitado y claramente definido de empresas independientes que colaboran y cooperan para alcanzar unos objetivos comunes orientados hacia el desarrollo competitivo de sus integrantes, obteniendo unos beneficios individuales mediante la acción conjunta.

Así, mientras en la visión propia del modelo lineal de innovación, los descubrimientos científicos son la única fuente de ideas para la generación de innovaciones, el modelo no lineal pone de manifiesto la importancia de la interacción entre múltiples agentes, el carácter acumulativo de los procesos de innovación y la importancia de otras fuentes de acceso a la innovación al margen de la Innovación y Desarrollo (I+D). Esto pone de manifiesto el hecho de

que la innovación también es un proceso social y territorial, de carácter acumulativo e interactivo. La relación entre desarrollo empresarial y concentración geográfica y las ventajas de la proximidad y la cooperación para la creación colectiva del conocimiento ha sido subrayado por la perspectiva territorial del desarrollo que postula que la innovación, la mayor parte de las veces, no se realiza de forma individual sino a través de una capacidad endógena de aprendizaje e innovación colectiva. Por esto, el enfoque sistémico de la innovación ha aumentado la atención que se presta al componente institucional en los procesos de creación, transferencia y aplicación del conocimiento. Al destacarse, así, la centralidad de los conocimientos científicos para el progreso económico, cobra protagonismo el papel de las universidades. Este enfoque asigna a la universidad la característica de ser una organización integrada en la creación de dinámicas locales de desarrollo a través de la investigación básica y aplicada. Constituye un ente productor y protector de los bienes comunes (tanto para la sociedad como para las empresas que absorben estos conocimientos) que son resultado de la investigación científica. En este contexto, la transferencia de conocimiento es un aspecto central de la competitividad y de la cohesión de los territorios.

Por otra parte, en la actualidad, se plantea que la producción de conocimiento es más heterogénea que en épocas anteriores. Al respecto, Gibbons et al. (1994) se refieren al modo tradicional de producción de conocimientos, poco interactivo y concentrado en disciplinas científicas universitarias, con el nombre de Modo 1. En contra, precisamente, el modo de producción de conocimientos es más interactivo y socialmente distribuido (llamado Modo 2), y funcionan en verdad como complemento del anterior. Este nuevo conocimiento se genera en un contexto de mayor alcance y es transdisciplinario. Los actores involucrados son más numerosos y tienen interrelaciones más intensas. En este marco, el papel de la universidad se ha reconfigurado en el sentido de que sus conocimientos contribuyen más directamente a la competitividad económica. En muchos casos, las áreas de investigación se desarrollan en función de las necesidades de las empresas. Además, las restricciones financieras de las universidades públicas incentiva la búsqueda de asociaciones con el sector privado dirigidas a la comercialización de sus resultados.

Sistemas de innovación

Desde una mirada sistémica, la innovación ya no es sólo un proceso de “destrucción creadora” impulsado por empresas individuales que buscan ganancias extraordinarias. Ello pone en cuestión los postulados ortodoxos sobre el papel del conocimiento como algo genérico, codificable, accesible sin coste e independiente del contexto. Por el contrario, al analizar la innovación como un fenómeno sistémico, se destacan las interrelaciones entre actores y factores, tanto internos como externos a la empresa, dentro de un entorno institucional y cultural. Este concepto pone el énfasis en las condiciones existentes en el

entorno territorial y funcional de las empresas. El cambio técnico sería un proceso endógeno, dependiente de una trayectoria y condicionado por un contexto organizacional, institucional y cultural.

El concepto de sistema nacional de innovación se desarrolló por primera vez en la obra de Freeman (1988) sobre el caso japonés, y se afianzó en los años noventa del pasado siglo al reformularse y aplicarse al estudio de otros contextos por autores como Lundvall (1992), Nelson (1993), Edquist (2005). Constituye un enfoque que se caracteriza por destacar las siguientes dimensiones: 1) las instituciones son las variables centrales; 2) la innovación y el aprendizaje constituyen el núcleo de este enfoque; 3) la tecnología es un proceso de acumulación de conocimientos; 4) los sistemas son diferentes y no convergen hacia un óptimo, y 5) son relevantes tanto las innovaciones tecnológicas como las organizativas. Dentro de ellas, las principales variables que cumplen un rol estratégico son: 1) las empresas. Éstas constituyen el elemento más importante. Son los agentes capaces de generar conocimiento y resultados materializados en productos y/o en procesos. Las empresas innovadoras constituyen el punto de conexión entre el sistema productivo y la innovación; 2) actuaciones públicas vinculadas a la innovación. Por un lado, el sector público gestiona una parte importante del campo científico de las regiones, a la vez que cumple un papel de agente financiador de la innovación, y 3) la infraestructura de soporte a la innovación. Dentro de la misma se distingue la parte pública y la privada. En esta última se encuentra una amplia gama de servicios tecnológicos: centros de formación, centros tecnológicos, servicios de información y consulta, parques tecnológicos y centros de innovación. Dentro del sector público se hallan los organismos públicos de investigación, las universidades y los centros de transferencia tecnológica, etc.

Del concepto de sistema nacional se deduce que el análisis de las condiciones que favorecen la innovación, así como de sus posibilidades de promocionarla e incentivarla, requiere un conocimiento y estudio de subconjuntos de actores que interactúan, tal como redes de empresas, centros tecnológicos, instituciones, recursos humanos con acciones de cooperación y de competencia. Dichas interacciones dan lugar a externalidades positivas en la que cada elemento depende del comportamiento de los demás. Por tanto, el análisis va más allá, incluso, de las relaciones mercantiles bilaterales y de la cadena de valor, y destaca los vínculos entre los diferentes agentes que interactúan en un ámbito territorial definido.

El concepto de sistema de innovación incluye también las innovaciones organizacionales desde una perspectiva histórica. De este modo, se añaden las innovaciones institucionales y el aprendizaje organizativo e institucional a la hora de construir el concepto de sistema de innovación. En este sentido, Edquist y McKelvey (1997), distinguen dos tipos de componentes principales en un sistema de innovación: las “organizaciones” o agentes, y las “instituciones”

o las reglas de juego. Las “organizaciones” se definen como estructuras formales con un objetivo explícito, creadas conscientemente por los agentes. Se incluye a las empresas, universidades, asociaciones de capital de riesgo y agencias públicas de política de innovación, que pueden cumplir un papel relacionado con la producción del conocimiento, su distribución, o la regulación del marco legal del sistema de innovación. Las interacciones entre los agentes quedan reflejadas en las “instituciones” o las reglas de juego. Las instituciones son conjuntos de hábitos comunes, rutinas, prácticas establecidas, reglas o leyes que regulan las relaciones e interacciones entre agentes.

¿Cuáles son los actores externos a la empresa, que colaboran en los procesos de innovación? Las ingenierías, que contribuyen a efectuar desarrollos tecnológicos para las empresas, dan respuestas rápidas a los requerimientos de las pymes. Las consultoras en gestión de la innovación, que realizan labores de vigilancia tecnológica, análisis de patentes, prospectiva tecnológica, apoyan a las pymes en la elaboración de planes estratégicos, elaboran proyectos para presentar en programas públicos de financiación, etc. Los Centros tecnológicos y los Centros de formación profesional, que cuentan con know how aplicado; profesorado vinculado al mundo de las empresas; maquinaria avanzada, muchas veces fuera del alcance de las pymes. Además, muchos de estos centros cuentan con una amplia cartera de empresas que excede muchas veces a las de su propia comarca, y tienen vocación de dar servicios tecnológicos a las empresas.

Por otra parte, el modelo de innovación, si bien está inevitablemente ligado a los proyectos nacionales, no es necesariamente un modelo originado por el Estado desde arriba hacia abajo, sino que puede ser considerado como basado en las comunidades locales, en su red de actores sociales, o como construido desde abajo hacia arriba. Como regulador, el Estado establece las reglas de acción colectiva y en el nivel micro se integran a las instituciones formales e informales basadas en la confianza recíproca entre los agentes y en la complementariedad de funciones. En los casos exitosos, gran parte de las inversiones públicas en infraestructura para la innovación se ha focalizado en universidades, centros de investigación, incubadoras de empresas, parques industriales e infraestructuras de tecnología. Allí es, generalmente, donde existe suficiente densidad de población, personal cualificado, y calidad de experiencia en los sistemas existentes como para justificar estas inversiones.

Los Estados y las administraciones públicas incentivan la innovación en sus territorios promoviendo de forma sistemática procesos de aprendizaje localizado en los actores del sistema de innovación. Ello constituye un instrumento de política económica que tiene por objetivo asegurar y fortalecer los procesos de innovación y las ventajas competitivas de sus economías. El aprendizaje, en este sentido, no se limita al acceso a mayor información, sino

que implica la construcción de nuevas competencias y a la adquisición de nuevas capacidades técnicas. La habilidad de los agentes económicos de aprender y adaptarse a circunstancias económicas rápidamente cambiantes es lo que, con mayor probabilidad, determina su éxito económico futuro en la economía global. Desde esta perspectiva, puede ser más apropiado describir el paradigma de los sistemas de innovación como el de una *learning economy*, más que una economía fundamentada en el conocimiento. La innovación, por tanto, no sólo es un proceso económico global, sino también, como lo sugiere el concepto de Sistema de Innovación, un fenómeno social, geográfica y políticamente localizado, e influido por una multiplicidad de relaciones entre diversos factores sociales. Además, el principal mérito de esta propuesta radica en situar la innovación en el centro del análisis. El conjunto de instituciones y organizaciones es evaluado en función de su contribución a la generación, desarrollo y difusión de la innovación. El concepto de Sistema de Innovación es útil para diagnosticar la capacidad de innovación de los países, regiones y/o sectores, porque permite evaluar sus potencialidades y deficiencias.

La referencia al ámbito nacional que suponía el concepto de Sistema Nacional de Innovación fue, posteriormente, aplicada al ámbito regional, debido a la constatación de la relevancia económica que tiene el hecho de que las industrias tiendan a concentrarse en espacios específicos, así como la existencia de políticas descentralizadas de tipo regional. La influencia del entorno regional en la actividad innovadora de las pymes ha alcanzado una notable aceptación en los últimos años. Estos autores contemplan la innovación como un proceso localizado, en el que factores contextuales específicos pueden promover los procesos de creación y aplicación de conocimiento a la actividad económica. El enfoque descansa en la premisa de que la aglomeración de empresas supone un ahorro en los costes de transacción en las relaciones entre empresas y favorece las interacciones basadas en la confianza mutua y el intercambio de conocimiento no codificado. Las redes formales e informales entre agentes (empresas, gobierno, agentes de I+D, otros agentes del entorno), en un contexto de confianza, permiten minimizar los costes de transacción, facilitando el intercambio de conocimientos tácitos de carácter innovador.

El papel de las Universidades

La perspectiva sistémica presta atención al componente institucional de la creación, transferencia y aplicación de conocimientos, resaltando las condiciones, los reglamentos, las políticas y el papel de los gobiernos, que estructuran a los mercados. Este enfoque institucional le asigna un nuevo papel al conocimiento y a las dinámicas locales en que se desarrolla, a través de la investigación básica y aplicada. La transferencia de conocimiento constituye un aspecto central de la competitividad y de la cohesión de los territorios. En este

sentido, le otorga más relevancia relativa al papel de las universidades, en comparación con el punto de vista más tradicional en el que la empresa era el objeto principal de atención.

Las universidades están experimentando un cambio de paradigma. Además de su papel tradicional, se espera de ellas que respondan a una nueva gama de necesidades sociales, especialmente aquellas vinculadas con el desarrollo y la innovación económica de sus territorios. Al respecto, Gibbons et al. (1994) introdujeron la noción de un sistema de investigación nuevo, interactivo y cuyos componentes están distribuidos en la sociedad. La producción de conocimiento ya no está concentrada mayoritariamente en las disciplinas científicas universitarias, sino que tiene un carácter más heterogéneo, y complementa al anterior modelo basado en la universidad. Es complementario porque se genera en un contexto de mayor alcance, de forma transdisciplinaria, y abocado a la resolución de problemas específicos. En muchas ocasiones implica que las áreas de investigación se orientan por las perspectivas de ser absorbidas por las empresas y convertirse en nuevos productos y procesos.

Otro enfoque destacado es el de la “triple hélice” de Leydesdorff y Etzkowitz (1997), que desarrolla la intersección de tres esferas y múltiples relaciones entre los actores. Supone la idea de que la universidad debe ser una institución emprendedora, ejerciendo una tercera misión: promover el desarrollo económico regional, incentivar económicamente a los profesores que prestan asistencia técnica a los actores de la región, realizar estudios de mercado, contribuir a la creación de empresas de base tecnológica. En este marco, se lanzó el Libro Verde de la Innovación (Comisión Europea, 1995), donde se ponía de relieve el surgimiento de la economía del conocimiento y el papel que en ella tiene la universidad como actor clave para la generación y aplicación de conocimiento, junto a los instrumentos que facilitan la conexión entre la academia y la empresa. Los canales de comunicación entre la ciencia y la industria están constituidos por: la creación de empresas tecnológicas, los acuerdos de colaboración en la investigación en consorcio, los contratos de investigación y consultoría y la explotación de los derechos de propiedad industrial. También se incluye la cooperación con las empresas en la formación de graduados, la formación en la universidad para los empleados de las empresas, los intercambios de personal entre la empresa y la universidad. Por último, se destacan también los contactos informales y las redes personales.

Más específicamente, los mecanismos formales e informales para transferir conocimientos entre universidades y empresa, siguiendo a Bercovitz y Feldman (2006), se pueden enumerar del siguiente modo: la investigación financiada, las licencias de patentes, la contratación de estudiantes, la creación de nuevas empresas y la “serendipidad”. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las innovaciones de las pymes sea *market pull* tiene como consecuencia que las redes de cooperación se limiten, para numerosas pymes, a relaciones con agentes

dentro de la cadena de valor, clientes y proveedores. Como señalan Kaufman y Tödtling (2002), unas pocas relaciones duraderas y selectivas con estos agentes moldean la mayor parte de las actividades de innovación de las pymes. Esto es especialmente cierto para empresas que realizan innovaciones incrementales en sectores maduros, pero también para empresas con desarrollos basados en avances científicos. Estas relaciones presentan, de manera frecuente, un carácter informal y, en ellas, el precio no es el único factor determinante en una operación comercial. La existencia de valores compartidos, normas comunes y confianza entre las partes resultan de vital importancia.

Innovación y Pymes

La contribución más importante de la perspectiva territorial consiste en el reconocimiento de la importancia de la proximidad geográfica para la generación, circulación, distribución y aplicación del conocimiento. El conocimiento tácito, no codificado e incrustado en las prácticas sociales refuerza el argumento de la proximidad territorial, y enfatiza la importancia de las relaciones sociales y de la interacción para la circulación y aplicación del conocimiento. El único problema es que la proximidad puede presentar limitaciones respecto a la masa crítica necesaria para la generación de nuevo conocimiento.

A pesar de las limitaciones de las denominadas políticas de oferta que ponen de manifiesto los estudios, anteriormente ofrecidos, se enfatiza en que la existencia de un entorno regional que favorezca la actividad innovadora resulta especialmente apropiado en el caso de las pymes, ya que éstas se encuentran más imbricadas en el entorno regional que las empresas más grandes. En este sentido, Copus et al. (2008) concluyen que las diferencias interregionales en las tasas de innovación son la consecuencia de heterogeneidad regional y no de características observables de las empresas. Estos estudios destacan que la región es especialmente importante para el intercambio de conocimiento tácito y para la provisión de mano de obra cualificada, mecanismos ambos muy importantes en los procesos de innovación de las pequeñas empresas.

No obstante, no todos los entornos regionales favorecen la actividad innovadora de las empresas. Algunos déficits de los sistemas regionales que pueden dificultar la actividad innovadora de las empresas son la falta de actores regionales relevantes, la fragmentación o la falta de colaboración en la innovación entre agentes de la región y el lock in institucional social y cultural. Estos déficits se producen en mayor medida en regiones periféricas, donde prevalecen los sectores industriales tradicionales. Para evitar el *lock in* se resalta la importancia de los vínculos extrarregionales. La proximidad es más importante para la cooperación con agentes de I+D que para la cooperación dentro de la cadena de valor, donde alcanzan una notable relevancia las relaciones con clientes y proveedores internacionales. En este sentido, Simmie (2002) resalta la importancia de combinar vínculos con clientes de

carácter internacional con el conocimiento local por parte de proveedores, universidades y agentes de transferencia locales.

Se han realizado diferentes estudios que se centran en la influencia del entorno regional en la actividad innovadora de las pymes, y ofrecen conclusiones interesantes sobre la especificidad de los procesos de innovación en estas organizaciones, las fuentes externas y las relaciones de cooperación que establecen las empresas en sus procesos de innovación, así como la influencia del entorno regional en sus procesos de innovación. Estos trabajos resaltan que, en la mayoría de las pymes, la innovación es un proceso que se asienta principalmente sobre bases internas de conocimiento. Las pymes poseen una base reducida de recursos, lo cual limita sus posibilidades a la hora de realizar actividades de I+D y de establecer relaciones de cooperación con agentes externos. Entre las razones de estas limitaciones se encuentran la falta de recursos financieros y de personal, la falta de tiempo, la falta de know how tecnológico y la falta de capacidades para la búsqueda y selección de información relevante del exterior. En este contexto, se subraya la importancia de que las empresas hayan desarrollado competencias internas como condición indispensable para que puedan establecer relaciones fructíferas de cooperación con agentes externos y sean capaces de hacer uso de información externa e integrarla con la procedente del interior de la empresa.

Cooke (2002) sostiene que un sistema de innovación regionalizado fuerte es aquel que tiene vínculos sistémicos entre las fuentes de producción del conocimiento (universidades, organizaciones de investigación), intermediarios (gobierno y servicios de innovación privados) y las empresas, tanto grandes como pequeñas. Sin embargo, la mayoría de las regiones no tienen estas características de innovación sistémica. De ahí que las regiones que carecen de estas características deben desarrollar mejores capacidades de aprendizaje. También se constata que existen regiones que son débiles en el desarrollo de estos factores. Constituyen regiones periféricas en materia de innovación. Aquí, las funciones propias de generar, utilizar y retroalimentar el conocimiento, base de la innovación y del progreso económico, no se desarrollan adecuadamente. Ello se traduce en problemas estructurales, como la insuficiencia de las empresas para identificar las necesidades de innovación, la existencia de sectores tradicionales con escasa orientación al cambio y la falta de una verdadera cultura en estos temas.

De esta manera, el Sistema Regional de Innovación constituye una potente herramienta descriptiva, útil para la planificación y el desarrollo de políticas científicas, tecnológicas e industriales. Por eso, el creciente interés por el papel que juegan los sistemas de innovación regionales debe ser comprendido en el contexto de la creación de instrumentos de política que tengan como objeto la promoción sistemática de los procesos de aprendizaje localizados para asegurar la innovación y la ventaja competitiva de las economías regionales y nacionales.

Cooke et al. (1997) proponen nueve tipos distintos de sistemas regionales de innovación, según la manera en que se pueden combinar dos variables centrales: 1) la forma principal de innovación en las empresas, que puede ser globalizada, interactiva o localista; y 2) la forma de gobernanza del apoyo a la innovación, o sea, el tipo de gestión pública de fomento e incentivo a la innovación, que puede ser: a) “incrustada” o “integrados” territorialmente, b) basada en redes regionales, y c) dirigida. Luego, integra todas las opciones en tres grandes tipos:

1. Sistemas regionales de innovación localmente integrados: un SRI incrustado territorialmente, en el que las empresas que emplean conocimiento sintético basan su innovación en los procesos de aprendizaje inter-empresarial y localizado. Pero no se desarrolla una fuerte interacción con las organizaciones generadoras de conocimiento (universidades, centros de I+D, etc.). Los distritos industriales italianos constituyen un ejemplo de esta variante.
2. Sistemas regionales de innovación basados en redes regionales. Este sería una variante más ideal porque no se han desarrollado hasta el momento muchos casos empíricos que contengan sus características. Estaría caracterizado por la existencia de clusters regionales rodeados de una infraestructura de instituciones de apoyo, dentro de una mayor cooperación público-privada, y un mayor papel regional de los centros de I+D, de las organizaciones de formación y de otros apoyos a la innovación.
3. Sistemas regionales de innovación dirigidos por la administración estatal. Constituye una modalidad impuesta por las instancias centrales de las políticas científicas y tecnológicas. Ejemplos de ello pueden ser los parques científicos de Francia o los clústers estratégicos promovidos por el Estado noruego.

Conclusiones

La perspectiva “desde abajo” (*bottom up*) del desarrollo endógeno se configura como paradigma alternativo al del desarrollo exógeno o desarrollo “desde afuera” que inspiró las políticas nacionales de desarrollo, que se centraban en actuar de manera prioritaria sobre los factores “tangibles”, necesarios para la localización de actividades vinculadas al sector industrial, a efectos de propiciar la atracción de inversiones externas al territorio y con el objetivo prioritario de basar la competitividad territorial en la creación de grandes unidades productivas integradas verticalmente en su interior. En contra, el desarrollo endógeno forma parte de los procesos que han impulsado el desarrollo de una economía global intensiva de conocimiento y su insumo estratégico: la innovación. La formulación de este principio y su relación con el desarrollo de nuevas territorialidades y estrategias de intervención regional, se sitúa en la dinámica de glocalización, es decir del esquema local-global, forjado desde lo local en forma *bottom up*, y su fundamento está, primero, en la actividad económica que se

desarrolla simultáneamente en diferentes escalas territoriales fuertemente integradas entre sí y articuladas globalmente y, segundo, en la convicción de la territorialidad y/o localidad del conocimiento y la innovación, esto es, su dependencia de un conjunto de mecanismos sociales, culturales e institucionales específicos y localizados.

En definitiva, desde esta perspectiva, el territorio es un agente activo del desarrollo, y es el resultado de un proceso surgido de las estrategias de los agentes y de fenómenos de aprendizaje colectivo. Un territorio capaz de “conducir” su propio proceso de desarrollo y transformación, *“aunque ello, evidentemente, no significa una garantía para la supervivencia del sistema local”* (Garofoli, 1986: 161). Para alcanzar este objetivo, la clave está en crear, al nivel de territorios locales, agrupaciones de empresas que puedan colaborar entre ellas, y beneficiarse de importantes externalidades económicas, que representan los aspectos de la eficiencia colectiva. De esta forma, se han de impulsar políticas y acciones de apoyo orientadas a fomentar redes, de ahí que las políticas que puedan promover esta lógica se las denomina políticas de construcción de redes, porque buscan crear conexiones competitivas entre empresas y entre ellas y las instituciones económicas. En esta línea de modernización estratégica, es donde hay que situar la literatura sobre el desarrollo endógeno, para la que el desarrollo ha de pasar por estimular las redes, es decir, que las empresas cooperen con el objetivo de alcanzar fines mutuamente beneficiosos y, concretamente, para generar la innovación empresarial; soporte, por otro lado, de la obtención de ventajas competitivas. A fin de cuentas, tanto en el desarrollo exógeno como en el endógeno, el complejo de las creencias escatológicas en una prosperidad material posible para todos (Escobar, 2000), *“que se podría definir como ‘desarrollismo’, sigue intacto”* (Latouche, 2007:17). Y lo sigue, porque pedir renunciar a los contemporáneos al desarrollo sería como pedir a un hombre del neolítico quemar el bosque, que es su entorno (Ellul, 1998). De hecho, la adhesión al desarrollo es básicamente igual en todas partes, en todos los países, ricos y pobres, de izquierdas y de derechas, y es que lo que denominamos desarrollo es un medio para mejorar la vida, de conseguir que las gentes tengan lo suficiente para una subsistencia digna y libre. Teóricamente, acceder al proceso de desarrollo es ocupar un nicho de competitividad en los mercados (locales, nacionales, globales) y quienes no lo consiguen pueden seguir conectados al desarrollo como objetos de la “cooperación para el desarrollo” como objetos de la “ayuda humanitaria” (García, 2012).

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bilbao, Deusto.

Amin, A. (ed.) (1994). *Post-Fordism*. Oxford, Blackwell.

- Amin, S.** (1974). *El desarrollo desigual*. Barcelona, Fontanella.
- Asheim, B. y Gertler, M.** (2005). "The geography of innovation: Regional Innovation Systems", en Fagerberg, J., Mowery, D. y Nelson, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford, Oxford University Press.
- Baumol, W.** (2002). *The Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth miracle of Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Becattini, G.** (2002). "Anomalías marshallianas". En Becattini, Giacomo; Costa, María Teresa y Trullén, Joan (coords.). *Desarrollo local: Teorías y estrategias*. Madrid, Civitas.
- Becattini, G.** (2006). "Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial". *Economía Industrial*, número monográfico *25 años del distrito industrial marshalliano*, n.º 359, pp. 21-28.
- Bellandi, M.** (2003). "Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos". *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, n.º 53, 2º cuatrimestre, pp. 50-73.
- Bellandi, M.** (2006). "El distrito industrial y la economía industrial. Algunas reflexiones sobre su relación". *Economía Industrial*, número monográfico *25 años del distrito industrial marshalliano*, n.º 359, pp. 43-57.
- Bercovitz, J. y Feldman, M. P.** (2006). "Entrepreneurial Universities and Technology Transfer: A Conceptual Framework for Understanding Knowledge-Based Economic Development", *Journal of Technology Transfer*, 175-188.
- Camagni, R.** (1991). "Technological change, uncertainty and innovation networks: towards a dynamic theory of economic space". En Camagni, R. (ed.). *Innovation networks: spatial perspectives*. Londres, Belhaven-Pinter.
- Camagni, R.** (1999). "La ville comme *Milieu*: de l'application de l'approche GREMI à l'évolution urbaine". *Reveu d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º 3, pp. 591-606.
- Camagni, R.** (2005). *Economía urbana*. Barcelona, Antoni Bosch.
- Caravaca, I.** (2006). "La nueva industria urbana y metropolitana: procesos, estrategias y resultados" en Méndez, R. y Pascual, H. (eds.). *Industrial y ciudad en España: Nuevas realidades, nuevos retos*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E.** (1987). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. (21ª ed.). México, DF, Siglo XXI.
- Castells, M.** (2006). "Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica". En Castells, M. *La sociedad red: Una visión global*. Madrid, Alianza.

- Castillo, J. J.** (1994). "Distritos y detritos industriales. La nueva organización productiva en España". *EURE*, vol. XX, n.º 60, pp. 25-42.
- Comisión de las Comunidades Europeas** (1995). *Libro verde de la innovación*. Bruselas, COM.
- Cooke, P.** (2002). *Knowledge economies: Clusters, learning and cooperative advantage*. Londres, Routledge.
- Cooke, P., Uranga, M. y Etxebarria, G.** (1997). "Regional innovation Systems: institucional and organizacional dimensions", *Research Policy*, 26 (4-5): 475-491.
- Copus, A., Skuras, D. y Tseggenidi, K.** (2008). "Innovation and Peripherality: An Empirical Comparative Study of SMEs in Six European Union Member Countries", *Economic Geography*, 84 (1): 51-58.
- Edquist, C.** (1997). *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organisations*. London, Pinter.
- Edquist, C.** (2005). "Systems of Innovation: perspectives and challenges", en Fagerberg, J., Mowery, D. y Nelson, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford, Oxford University Press.
- Edquist, C. y McKelvey, M.** (1997). *Small country innovation system. Globalization, change and policy in Asia and Europe*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Ellul, J.** (1998). *Le Bluff économique*. París, Hachette.
- Escobar, A** (2000). "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?", en Lander, E (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires. CLACSO.
- Freeman, C.** (1988). "Japan: A new nacional innovation system?", en Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R.R., Silverberg, G. y Soete, L. (eds.), *Technology and economy theory*. London, Pinter.
- Freeman, C.** (1998), "The economics of technical change", en Archibugi D. y Michie, J. (eds.) *Trade, growth and technical change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Furió, E.** (1996). *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona, Ariel.
- García, E.** (2012). "Decrecimiento y buen vivir: algunas líneas para un diálogo conveniente", en Léna, Ph. y Pinheiro, E. (ed), *Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Río de Janeiro, Garamond.
- Garofoli, G.** (1986): "Modelos locales de desarrollo". *Estudios Territoriales* nº22, pp. 157-168.

- Gibbons, M., Lomoges, C., Nowotny, H., Shwartzman, S., Scott, P. y Trow, M.** (1994). *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London, Sage.
- González de la Fe, T.** (2009). "El modelo de Triple Hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: un análisis crítico", *Revista Arbor*, 185 (738).
- Helmsing, A. H. J.** (Bert) (1999). "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación". *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, n.º 25, vol. 75, pp. 5-39.
- Hirschman, A.** (1970). *La estrategia del desarrollo económico*. México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Kaufmann A. y Todtling F.** (2002). "How effective is innovation support for SMEs? An analysis of the region of Upper Austria", *Technovation*, 22 (3): 147-159.
- Kloosterman, R. C. y Boschma, R. A.** (2005). "Further learning from clusters". En Kloosterman, R. C. y Boschma, R. A. (eds.). *Learning from clusters. A critical assessment from an economic-geographical perspective*. Dordrecht (Holanda), Springer.
- Lash, S. y Urry, J.** (1987). *The End of Organized Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Latouche, S.** (2007). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*, Barcelona, Icaria.
- Leydesdorff, L. y Etkowitz, H. (eds.)**. (1997). *A triple Helix of University-Industry-Government relations. The future location of Research*, Book of Abstracts, Science Policy Institute, State University of New York.
- López Novo, J.** (1988/1990). "Condiciones y límites de la flexibilidad productiva: un caso de estudio". *Sociología del Trabajo*, n.º 8, pp. 81-107.
- Lundvall, B.** (1992). *National Systems of Innovation: Towards a theory of innovation and Interactive learning*. London, Pinter.
- Maillat, D.** (1999). "Sistemas productivos regionales y entornos innovadores". En OCDE: *Redes de empresas y desarrollo local: Competencia y cooperación en los sistemas productivos locales*, pp. 75-90. OCDE, París.
- Marshall, A.** (1963). *Principios de economía*. Madrid, Aguilar.
- Méndez, R. y Caravaca, I.** (1996). *Organización industrial y territorio*. Madrid, Síntesis.
- Myrdal, G.** (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Londres, Guckworth.

- Nelson, R.** (1993). *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Nurkse, R.** (1964). *Equilibrio y crecimiento de la economía mundial*. Madrid, Rialp.
- Perroux, F.** (1961). *L'économie du XX^{ème} siècle*. París, PUF.
- Piore, M. y Sabel, Ch.** (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid, Alianza.
- Porter, M. E.** (1991). "Towards a dynamic theory of strategy". *Strategic Management Journal*, vol. 12, pp. 95-117.
- Porter, M. E.** (1998). *Clusters and competition. New agendas for companies, governments, and institutions*. Boston, Harvard Business School Press.
- Prebisch, R.** (1964). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Rosenstein-Rodan, P.** (1963). "Notas sobre una teoría del gran salto". En Ellis, Howard (ed.). *El desarrollo económico y América Latina*. México, DF, Macmillan / Fondo de Cultura Económica.
- Rostow, W. W.** (1973). *Las Etapas del desarrollo económico. Un manifiesto no comunista*. México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, S.** (2000). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Selznick, Ph.** (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Nueva York, Harper & Row.
- Stiglitz, J. E.** (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid, Taurus.
- Storper, M.** (1998). *The regional world. Territorial development in a global economy*. Guilford Press.
- Summie, J.** (2002). "Knowledge spillovers and reasons for the National Innovation Systems concept", *Research Policy*, 35 (5): 745-766.
- Urry, J.** (1995). "Rethinking Class". En Maheu, L. (ed.) *Social Movements and Social Classes*. Londres, Sage
- Vázquez, A.** (1999). "Gran empresa y desarrollo endógeno. ¿Convergencia de las estrategias de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia?". En Vázquez, Antonio y Conti, Giuliano (coords.). *Convergencia y desarrollo regional en Italia y en España*. Barcelona, Universitat de Barcelona.

Estructura social y fragmentación territorial en el Uruguay

Danilo Veiga²

Uruguay ha sido tradicionalmente conocido en el contexto de América Latina, debido a sus altos niveles relativos de equidad e integración social, pero hacia fines de los años 90 y particularmente luego de la crisis del año 2002, se agudizaron las distancias entre las clases sociales surgiendo nuevas formas de diferenciación social y vulnerabilidad, que implican el aumento de las desigualdades sociales y la fragmentación socio territorial. De tal manera, el análisis aquí presentado se basa en una sociedad atípica en América Latina, teniendo en cuenta el "Estado de Bienestar", implementado desde las primeras décadas del siglo XX en el país, y que durante los últimos veinte años, ha tenido procesos de reestructuración económica y transformaciones sociales. En tal sentido, se consideran los principales procesos y dimensiones de estos fenómenos en el territorio; así como la evolución de la estratificación social durante los últimos años, en distintas áreas del país. En primer lugar y como marco de referencia del análisis se plantean las principales características de la estructura social y los procesos recientes en el contexto de la globalización. En segundo término, se ilustran las tendencias emergentes relativas a la fragmentación socio territorial y la estratificación social, en particular para Montevideo. Finalmente, se resumen las tendencias emergentes a nivel nacional en función a los hallazgos obtenidos y al análisis de los procesos involucrados.

Palabras claves: desigualdad, fragmentación, socioterritorial

Estructura social y transformaciones recientes en el contexto de la globalización

Uruguay ha sido tradicionalmente conocido en el contexto de América Latina, debido a sus altos niveles relativos de equidad e integración social, pero hacia fines de los años 90 y particularmente luego de la crisis del año 2002, se agudizaron las distancias entre las clases sociales surgiendo nuevas formas de diferenciación social y vulnerabilidad, que implicaron el aumento de las desigualdades sociales y la fragmentación socio territorial. De tal manera, el análisis aquí presentado se basa en una sociedad atípica en América Latina, teniendo en cuenta el "Estado de Bienestar", implementado desde las primeras décadas del

² Catedrático de Sociología Urbana y Regional en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo Uruguay (daniloalbertoveiga@gmail.com)

siglo XX en el país, y que durante los últimos veinte años, ha tenido procesos de reestructuración económica y transformaciones sociales. En este sentido se produjo un aumento de la segregación urbana entre diferentes clases y estratos sociales y en el territorio, asociados a las desigualdades en los niveles de vida en diferentes áreas. Así por ejemplo, se verifica una fuerte segregación residencial en una sociedad caracterizada por su proximidad y la integración social entre las diferentes clases sociales, lo cual viene acentuándose durante los últimos quince años (Katzman y Retamoso 2005, Observatorio Social IMM 2007, Veiga y Rivoir 2008).

Desde tal perspectiva, se introducen varios elementos conceptuales, referidos a las desigualdades socioeconómicas, a nivel territorial y las principales regiones. Por una parte, puede plantearse como hipótesis de trabajo, que existen distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización; las cuales impactan diferencialmente a la población y las áreas subnacionales, en contextos de creciente "desterritorialización" de las decisiones económicas y políticas. Asimismo, puede asumirse que la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural.

Por otra parte, como señaló hace más de una década un reconocido cientista social brasileño, no resultan válidos los argumentos de homogeneización e inevitabilidad de los procesos globales, que se manejan en distintos ámbitos: si bien pueden existir en muchos casos, una globalización de problemas nacionales y al mismo tiempo una especificidad singular de territorios; en la medida que se desterritorializan poblaciones, valores, etc., y se fragmenta el espacio, el tiempo y las ideas (Ianni, 1995). Sin embargo, es importante señalar en este contexto, que existen redes globales que articulan individuos, segmentos de población y ciudades, al tiempo que excluyen otros individuos, grupos sociales o territorios.

Consiguientemente, en la denominada "sociedad de la información", asistimos a la expansión de un nuevo paradigma, en el cual los países están atravesados por una lógica dual, en que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen grupos sociales y áreas, al interior de cada país y región. Así, corresponde enfatizar que durante las últimas dos décadas, se producen transformaciones estructurales en las relaciones económicas, cuyas manifestaciones más

claras son; el aumento de la desigualdad y la exclusión social y la fragmentación laboral (Castells 1998).³

En tal contexto, emergen las siguientes tendencias:

- ♣ Los procesos de reestructuración económica, conllevan la diversidad social y territorial; en la medida que las comunidades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica y sociocultural.
- ♣ En muchas ciudades, se producen transformaciones asociadas a la reestructuración económica (desindustrialización, privatización, etcétera), cuyos impactos más significativos son; el aumento de la desigualdad y la exclusión social.
- ♣ Las características del mercado de trabajo durante los primeros años de la década (2001-2003), - desempleo, informalidad y precariedad -, junto al descenso y/ o pérdida de los ingresos, constituyeron factores determinantes de “nuevas formas de pobreza” que estimularon la desintegración social y la segregación territorial.
- ♣ La fragmentación social y territorial, no surge solamente como consecuencia de las desigualdades socioeconómicas, sino que es resultado de la diferenciación socio territorial y constituyen procesos que se retroalimentan. De tal forma, emergen diversas formas de segregación; como manifestaciones de la distribución de las clases sociales en el territorio.
- ♣ Los componentes socioculturales de la segregación y las desigualdades, son factores relevantes; en tanto los mecanismos de exclusión social, expresan imágenes y comportamientos, por los cuales determinados grupos, ignoran a otros, reproduciendo la exclusión a través de barreras reales y simbólicas.
- ♣ Los déficits de integración socioeconómica y de ciudadanía, retroalimentan el círculo de la pobreza y la exclusión social y colocan al problema de la desigualdad, como tema fundamental a enfrentar por la sociedad, y fundamentalmente por las políticas públicas.

³ En esta perspectiva, se han realizado diversos Seminarios Internacionales sobre las consecuencias de la globalización en el territorio, tal como los eventos organizados por la Asociación Internacional de Sociología, ISA RC21 Amsterdam 2001 y San Pablo 2009, la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio entre 1995 y 2010, y el Grupo Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales entre 2001 y 2009.

En definitiva, estos procesos vienen redefiniendo aspectos básicos de la estructura social y la configuración territorial. Así por ejemplo, como consecuencia de la creciente privatización de infraestructura y servicios públicos, emergen en muchos casos “territorios privatizados y usados”, a partir de la intervención de distintos actores locales, nacionales y transnacionales (Ribeiro 2004). Asimismo, es sabido que surgen en América Latina durante los años ochenta y noventa, cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas y a la mayor apertura externa de sus economías (De Mattos 1998). En tal sentido, se han consolidado diversos procesos socioeconómicos en el caso uruguayo, tales como:

- ♣ Reestructuración económica y tecnológica.
- ♣ Expansión agroindustrial y concentración en grandes empresas.
- ♣ Progresiva urbanización y metropolización.
- ♣ Inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional.
- ♣ Creciente globalización de las pautas culturales.
- ♣ Fragmentación socioeconómica y territorial.

Por otra parte, existen otros aspectos cruciales en la configuración territorial; tales como la dimensión espacial de las relaciones sociales, en la medida que las acciones de los diferentes actores sociales, se sustentan en una fracción del país - departamentos o regiones -. Ello implica la existencia de “identidades territoriales”, que son resultado de una dinámica históricamente interrelacionada con el resto del territorio. Aunque tales aspectos son ciertamente de difícil medición, deben considerarse al formular programas sectoriales y locales, en la medida que las políticas públicas, definen marcos de referencia para el territorio y condicionan su evolución.

En este contexto, la fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos, constituye un rasgo fundamental de la vida moderna, como planteó Alain Touraine hace varios años (1997). Ello representa un llamado de atención frente al economicismo predominante en muchos análisis, enfatizando la diversidad sociocultural vigente al interior de sociedades aún relativamente homogéneas – como la uruguaya -. En tal sentido, las relaciones entre la "cultura globalizada" versus la "cultura local", constituyen un desafío, para comprender los procesos de globalización que impactan a nuestras sociedades (Featherstone, 1998). Así por ejemplo, crecientemente durante las últimas dos décadas, diversos procesos configuran nuevas pautas sociales y “la fragmentación de la vida cotidiana”, para muchos sectores poblacionales tales como:

- ♣ La pérdida de los "marcos de referencia y socialización tradicionales", por los cambios en la familia, la educación, el vecindario y el aumento de la segregación urbana;
- ♣ El retraimiento del Estado Nacional, a través de crecientes privatizaciones, tercerización y pérdida del espacio público;
- ♣ La globalización del consumo, y su expresión diferencial en las clases sociales y en el espacio urbano;
- ♣ La debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de diversos conflictos en el territorio;

En el marco de esta discusión, observamos que de acuerdo a una hipótesis central sobre las denominadas "ciudades globales"; la transformación de la actividad industrial y la expansión de los servicios en las ciudades, llevaría a una estructura social dual, en la estructura del empleo y de los ingresos de la población (Sassen 1991, Mollenkopf y Castells 1991). Sin embargo, nuestros estudios coinciden con otras investigaciones, que contrastan esta tendencia a la bipolarización, y demuestran que se viene produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas. (Preteceille et al 2008 y Taschner y Bogus 2001, Koch y Valdés 2008).

Este hallazgo es importante, en la medida que refleja la influencia en la sociedad y en la configuración urbana y territorial, de procesos tales como: la reestructuración económica y los cambios en el mundo del trabajo, la nueva composición de los hogares, la diversificación de pautas culturales y del consumo. A su vez, dichos procesos inducen significativas transformaciones en las pautas de estratificación social, y particularmente en las clases medias. Tal como analizamos en un anterior Estudio en Montevideo, en relación a estos procesos resulta adecuado el concepto de *quartered cities* (ciudades fragmentadas), introducido por Peter Marcuse (1996), en la medida que las áreas urbanas, están separadas por dimensiones espacio temporales y constituyen el soporte de diferentes clases y grupos sociales, que interactúan a través de relaciones que reflejan su distancia y desigualdad social. En tal sentido, asumimos la hipótesis planteada en "Ciudades en globalización" (Marcuse y Van Kempen 2000), en el sentido que casi todas las ciudades reciben impactos del proceso de globalización, pero su grado de participación en éste, no es resultado de su posición en el sistema internacional, sino de la naturaleza y alcance de dicho proceso, no existiendo un grado uniforme o un modelo singular de ciudad global.

En síntesis, se produce en Uruguay, la emergencia creciente desde mediados desde los años noventa hasta la crisis del 2001-2003, de pautas de fragmentación socioeconómica y nuevos perfiles de marginalidad y pobreza (inserción laboral precaria, insuficiencia de ingresos, movilidad descendente y violencia), que asociados a pautas de segregación residencial y educativa, acentuaron la segmentación socio territorial a principios de esta década (CEPAL 1999, Katzman 2005). En este contexto, el aumento de las desigualdades sociales y territoriales, se asocia estrechamente a los impactos de la reestructuración económica y a la expansión de la globalización.

Fragmentación socioterritorial y estratificación social: tendencias recientes

A continuación, se presentan los principales hallazgos referidos a las transformaciones socio territoriales y la estratificación social, a través de su evolución durante los últimos años, de acuerdo a indicadores sociales elaborados a partir de las Encuestas de Hogares (Inst. Nacional de Estadística).

En este contexto, recordamos que en el escenario latinoamericano, Uruguay se distinguió por un desarrollo social más elevado que los demás países, lo cual respondió a la confluencia de su nivel socioeconómico, políticas de bienestar social y continuidad democrática. En tal sentido, el modelo de “Estado Benefactor” impulsado en el país, durante las primeras décadas del siglo XX y el sistema político, estimularon una sociedad con altos niveles de integración social y baja desigualdad, en términos comparativos en América Latina (CEPAL-PNUD 1999). Sin embargo, durante los años de la crisis (2001-2002), se produjeron significativas desigualdades a nivel territorial.

En efecto, según Estudios anteriores a nivel general los menores niveles de pobreza se presentaban en el Sur y Centro del país, mientras que se detectaron los mayores índices en el Norte y Litoral; así como alarmantes niveles de niños pobres, en la medida que las situaciones de pobreza aumentaron significativamente, en función de los problemas de empleo, descenso de los ingresos y la crisis socioeconómica generalizada durante los primeros años de la década (Veiga y Rivoir 2004). Asimismo, puede afirmarse que durante muchas décadas diversos factores y características estructurales, han condicionado el nivel de desarrollo y la evolución departamental y socio territorial, entre los cuales se destacan: el tipo de inserción y crecimiento económico, su diversificación productiva y potencial exportador, la migración poblacional, la ausencia o inoperancia de las políticas públicas, etcétera.

Sin embargo, durante los últimos cinco años un conjunto de factores endógenos y exógenos, influyen en el crecimiento diferencial de varias áreas; tales como el desarrollo

turístico, forestal y agroindustrial, el factor “frontera” y especialmente las políticas sociales a nivel Municipal y la inversión económica que han generado empleo; aunque algunos de estos factores hayan acentuado en algunos casos, las desigualdades socioeconómicas y territoriales.

En función a los elementos planteados y asumiendo las tendencias de fragmentación socioeconómica a nivel de las sociedades locales, se evaluaron algunas dimensiones básicas de la estratificación social. Así, se identificaron diferentes pautas para varios departamentos en función a su desigual nivel de desarrollo socioeconómico e inserción en el sistema nacional e internacional.

En tal sentido, debe señalarse la heterogeneidad entre las distintas áreas urbanas y en los perfiles de estratificación social. Por una parte y para apreciar la desigualdad entre diferentes clases sociales y su evolución en el período 1998 – 2009, se clasificaron los hogares y la población, de acuerdo a un Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo. En primer lugar, los datos (Cuadro 1), demuestran significativas diferencias, de acuerdo al peso de los distintos estratos socioeconómicos a nivel nacional. Ello demuestra la desigualdad existente en el acceso a niveles de vida diferenciales, por los respectivos estratos sociales en cada año.⁴

De tal manera, los datos permiten evaluar los cambios ocurridos en los últimos diez años, en la medida que ilustran la composición por estratos socioeconómicos en dicho período. Los resultados son elocuentes y confirman algunas hipótesis y elementos previos, respecto a la polarización entre las clases sociales y el empobrecimiento, pero fundamentalmente sobre la posterior reactivación de las sociedades locales y el mejoramiento de las condiciones de vida durante los últimos años; destacándose casos en los cuales dichos fenómenos son muy significativos.

⁴ Por cierto que aquí no se aborda la compleja discusión de la literatura sociológica, sobre clases sociales y estratificación, sino que operativamente y a los efectos analíticos, se construyó un índice de estratificación social como una “variable Proxy” de clase. Entre los Estudios más comprensivos en América Latina sobre clases sociales se destacan los trabajos de R. Franco et al (CEPAL 2007 y 2010) y A. Portes y Hoffman (2003).

Cuadro 1

Evolución de la Estratificación social de la población* Uruguay Urbano - (1998 -2004 -2009) %

Estrato Socioeconómico % Población	1998	2001	2004	2009
BAJO	22,1	22,0	26,8	13,4
MEDIO BAJO	28,6	28,1	28,2	21,6
MEDIO	28,9	27,2	25,6	32,7
MEDIO ALTO	10,8	12,2	10,6	17,2
ALTO	9,7	10,5	8,8	15,1
Total %	100	100	100	100

* Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo. Banco Datos FCS en base a datos INE.

En efecto, se verifica el empobrecimiento creciente hasta el 2004 de todos los estratos sociales, a través del aumento de los estratos bajos y medios bajos; así como la disminución de los demás sectores medios y altos. Pero a partir del 2005, la tendencia se invierte con una fuerte disminución de los estratos bajos y un aumento de los sectores medios y altos. Estas tendencias son consecuencia de los procesos de crisis y posterior recuperación económica y políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, así como de la reactivación del mercado de trabajo y el aumento de los ingresos.⁵

En segundo lugar, los índices de estratificación social, según las tipologías departamentales, permiten apreciar la heterogeneidad e indirectamente la distribución de las “clases sociales” en las distintas regiones del país; siendo que los resultados ilustran significativas diferencias entre los departamentos. Asimismo, se confirma la magnitud de los estratos de clase media a

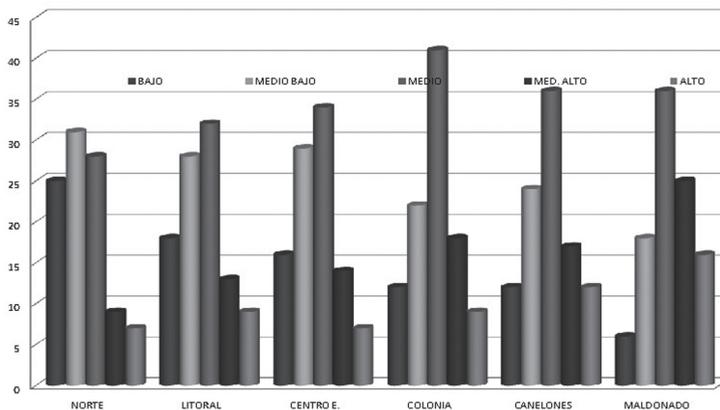
⁵ Es interesante comprobar que en Brasil – y salvando las distancias de escala – estos procesos han sido de alguna manera similares al caso uruguayo, según una investigación realizada por el IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de San Pablo), pues en los últimos cinco años se produjo una movilidad social ascendente, en la medida que importantes contingentes de población de clase baja mejoraron ingresos, debido al aumento de la producción, empleo, transferencias de ingresos y a la reorientación de políticas públicas, ingresando a la clase media.

nivel nacional, superando el 50% en muchos casos entre los estratos medios y medios altos. (Gráfico 1). En tal sentido, observamos que la reciente compilación sobre clases medias en América Latina de Franco, Hopenhayn y León (2010), coincidentemente confirma la significativa expansión de estos sectores poblacionales en muchos países del continente, durante los últimos años.

Gráfico 1

ESTRATIFICACION SOCIAL DE LA POBLACION (%) 2009

Promedios Estratos socioeconómicos según Regiones y Deptos.



Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo.
Elaboración propia en Depto. Sociología FCS UDELAR, en base a datos Inst. Nac. Estadística.

Por otra parte, y profundizando el análisis a continuación, se ilustran los procesos de fragmentación social, a partir de la interrelación entre las desigualdades sociales y la segregación urbana en Montevideo, que aunque constituya una ciudad atípica en Latinoamérica, considerando sus indicadores de bienestar y calidad de vida, durante los últimos veinte años ha estado inserta en contextos de reestructuración y recesión económica. Por ello, constituye un interesante “estudio de caso”, para el análisis comparativo. En tal perspectiva, se estudiaron los procesos de fragmentación socioeconómica, las desigualdades sociales y los procesos de segregación urbana en Montevideo y el Área Metropolitana, en base a los últimos datos que surgen de la Encuesta de Hogares del INE. En este contexto, se identificaron y analizaron las principales Áreas, (Central, Intermedia, Costa Montevideana, Ciudad de la Costa, y Periferia), relativamente homogéneas por sus características urbanísticas (grado de desarrollo urbano), sociales (nivel

socio-económico de la población residente) y usos del suelo (relaciones entre vivienda y actividades económicas comerciales, industriales), así como por su origen histórico.

En este sentido, corresponde destacar ciertos aspectos representativos de la reestructuración urbana en Montevideo, a partir de los años noventa, tales como los desplazamientos de clase media a zonas residenciales y suburbanas, surgimiento de centros comerciales en las áreas de mayor nivel socioeconómico, aumento de la vigilancia privada, etc. Dichos fenómenos, implican diversos niveles de apropiación del espacio y segregación socioeconómica, así como cambios en la conducta de la población y pautas culturales, que expresan la diversidad del consumo, las relaciones sociales y las estrategias colectivas, y responden a una heterogeneidad de situaciones, expectativas y valores entre las diferentes clases sociales.

De tal forma, la sociedad uruguaya, viene experimentando diversas formas de fragmentación socioeconómica y desigualdad social; que asociados a pautas de segregación residencial y educativa, acentúan la segmentación entre diferentes estratos sociales (Katzman y Retamoso 2005 op.cit.), tales fenómenos reproducen la distribución de las clases en el espacio urbano y la exclusión social, como revelan investigaciones en Uruguay (Veiga y Rivoir 2008) y otras ciudades latinoamericanas (Torres Ribeiro et al 2004, Portes y Roberts 2005). Asimismo, se ha demostrado, que el crecimiento de las clases bajas y medias bajas, y particularmente la fragmentación de la clase media, como resultado del empobrecimiento de la población durante el período 2001 al 2003, se vinculan estrechamente al aumento de las desigualdades en países como Argentina y Uruguay (Figueira 2002, Wortman 2003, Minujin y Anguita 2004, Boado y Fernández 2006).

Estratificación social y segregación urbana

Tal como se señaló previamente la segregación urbana, no es una simple consecuencia de las desigualdades sociales, sino que es resultado de la diferenciación social en el espacio; y constituyen procesos que se retroalimentan, en la medida que la posición y la identidad de una determinada área, está condicionada por su estructura socioeconómica. Así, las diversas formas de segregación residencial y educativa; son manifestaciones de la distribución de las clases y la exclusión social en el territorio. En este contexto, aún en sociedades - como la uruguaya -, con altos niveles relativos de equidad en el contexto regional, los déficit de integración social, retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación, y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental a enfrentar por las políticas públicas. Hemos señalado que en dicha medida, como resultado

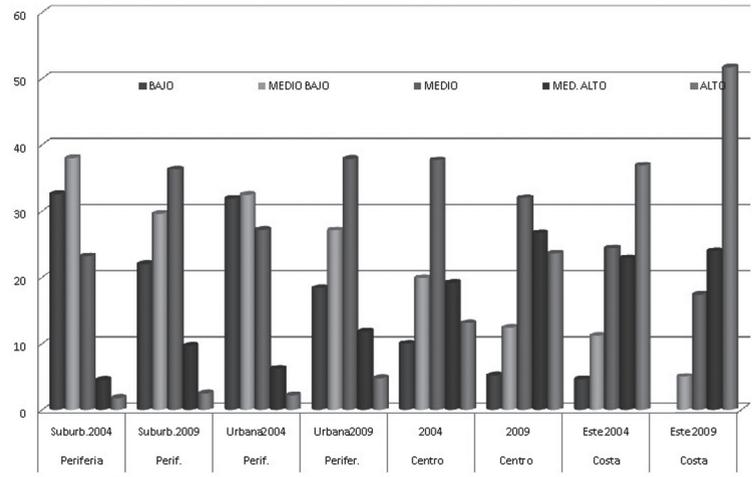
de los crecientes niveles de pobreza alcanzados durante los años de crisis, se consolidan diversas formas de fragmentación y vulnerabilidad social.

Es sabido que una de las consecuencias principales de estos procesos, es la exclusión social, a través de varias formas de segregación. Dichos elementos, implican que dimensiones estratégicas, como la educación y el conocimiento, reproducen mecanismos de exclusión entre la población que no accede a ellas. Desde esta perspectiva, se presentan algunos indicadores sociales que permiten apreciar los niveles de diferenciación socioeconómica según áreas en Montevideo. De forma sintética, el gráfico 2, ilustra la heterogeneidad y fragmentación socioeconómica y muestra que los menores niveles de ingreso de la población, se concentran en algunos barrios del oeste y norte de la ciudad, distinguiéndose claramente de aquellos del área central y la costa, que presentan mejores niveles.

Profundizando el análisis de la fragmentación socioeconómica y territorial a nivel local, se evaluaron algunas pautas básicas de la estratificación social. Como observamos anteriormente, para estudiar la desigualdad entre diferentes clases sociales y su distribución, se clasificaron los hogares y la población, según el índice de estratificación social (que combina ingreso, educación y confort), examinando su evolución en el período 1998 - 2009. Los resultados obtenidos demuestran la existencia de significativas diferencias en la sociedad urbana, así como las tendencias en la estratificación. De tal forma se aprecia la distribución, magnitud y evolución de los estratos según grandes áreas.

Gráfico 2**ESTRATIFICACION SOCIAL DE LA POBLACION (%)**

Evolución Estratos 2004 - 2009 s/ Areas Montevideo



Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo.

Elaboración propia en Depto. Sociología FCS UDELAR, en base a datos Inst. Nac. Estadística.

Estructura socio territorial y tendencias emergentes

A partir del análisis precedente, así como de Estudios de Caso realizados recientemente en el Uruguay (Veiga 2010), se han analizado las principales transformaciones y tendencias recientes en la sociedad uruguaya, que muestran la fragmentación socio-territorial y urbana. Por otra parte y en este contexto, corresponde señalar que existe una compleja relación entre las variables intervinientes en la percepción de los problemas sociales, en la medida que reflejan una dimensión fundamental de las desigualdades sociales a nivel local. Tales percepciones se configuran a partir de las condiciones socioeconómicas y culturales de las clases sociales, siendo las representaciones emergentes, elementos que a su vez refuerzan los estigmas y la dinámica social en las ciudades y el territorio (Sampson 2009, Sarlo 2009).

En dicha perspectiva, la percepción de las desigualdades sociales, por parte de los actores locales en distintas áreas y ciudades del Uruguay, coincide con hallazgos de investigación en otras ciudades latinoamericanas en relación a las nuevas formas de fragmentación socio

territorial y la dinámica estructural de muchos países (De Mattos op.cit. 2004, Scalon 2004, Wortman 2007). Es así que la población experimenta transformaciones socioeconómicas y en los estilos de vida a partir de los procesos desencadenados por la globalización y las dinámicas específicas a nivel urbano y regional. Así por ejemplos, las relaciones sociales y el consumo se han modificado profundamente y siguen en permanente transformación, debido a las cambiantes dinámicas del mercado, la intensificación de la globalización y las nuevas tecnologías y la fragmentación social y territorial (Wortman 2007 op.cit.).

En este contexto, y en función a la problemática del desarrollo socioeconómico local y las desigualdades territoriales hemos identificado diversas tendencias emergentes en Uruguay. Por una parte, postulamos que las transformaciones socioeconómicas locales previstas, estarán signadas por mayor reestructuración social y económica, a partir de la globalización, la reconversión, la innovación tecnológica en los sectores agroindustrial, turístico, servicios, etc. Por otra parte, la evolución de la fragmentación socio territorial dependerá de las políticas públicas que se implementen. Asimismo, las potencialidades y restricciones en los niveles de vida, varían intra regionalmente y al interior de cada Departamento y micro región; lo cual indica que las desigualdades sociales, - se asocian entre otros factores -, al contexto en que se inserta la población, ya sea en zonas más o menos globalizadas, dinámicas, agroindustriales, de servicios, en ciudades medias o áreas fronterizas. A continuación se resumen las tendencias socioeconómicas emergentes a nivel local, en función al análisis realizado.

Estructura socio territorial y tendencias emergentes a nivel local en el siglo XXI

- **Incremento de las desigualdades urbanas y regionales y concentración socioeconómica**, a partir de diferenciales de inversión, competitividad y tipo de inserción de las sub áreas nacionales en el sistema internacional;

- **Inversión privada y extranjera como estímulo de la reestructuración** económica local, agroindustrias, complejos turísticos, infraestructuras por concesión de obra pública, actividades inmobiliarias, "urbanizaciones cerradas", etc.;

- **Migraciones poblacionales hacia aquellas áreas con capacidad de empleo (micro regiones del Sur Este y Litoral), y reestructuración**

demográfica, mediante "nuevos flujos poblacionales", entre áreas urbanas y otros espacios, así como de países vecinos;

- **Desigualdad en el acceso a la educación y segmentación entre los diferentes educativos.**

- **Crecimiento de sectores de clase media, como efecto de la fragmentación socioeconómica, aumento del ingreso y heterogeneidad social.**

- **Fragmentación socioeconómica y segregación urbana**, asociadas con estilos de vida y pautas de consumo diferentes;

- **Diversidad cultural, nuevas pautas de "cultura urbana" y "desarrollo local"**, en función a la expansión de la globalización económica y del consumo.

- **Desintegración y exclusión social de sectores pobres**, que retroalimentan el círculo de la pobreza; y colocan a la desigualdad social, como un tema fundamental;

- **Impactos socioculturales y "emergencia de problemas sociales"** asociados a la expansión de la pobreza y segregación urbana (inseguridad, marginalidad, delincuencia, etc.).

En definitiva, surgen durante los últimos diez años diversas tendencias en relación al acceso a bienes y servicios, como resultado de la desigual distribución de las clases sociales en el territorio y la diferente estructura socioeconómica de cada región y/o departamento. Dichas tendencias constituyen un factor de fragmentación social, que estimula la desigualdad socio territorial, - a pesar de la reactivación económica y los importantes logros obtenidos a través del aumento del empleo e ingresos de la población, luego de la reactivación económica posterior al 2004.

En tal sentido, se tornan estratégicos en el desarrollo socioeconómico y territorial, el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil. Por tanto, enfatizamos que el ambiente cultural y la capacidad económica, social y política, de los actores y áreas locales, constituyen elementos decisivos para impulsar y sostener procesos de innovación y desarrollo socioeconómico y frenar la desintegración social (Campolina 2002 y Ribeiro 2002).

En síntesis, las conclusiones y el análisis precedente respecto a las tendencias recientes, contribuyen al conocimiento e interpretación de complejos procesos socioeconómicos y configuran un “mapa” de la estructura socio territorial, social y geográficamente fragmentado -. En tal sentido, destacamos que recientemente varios colegas fundadores del Comité Urbano y Regional de la Asociación Internacional de Sociología – Profs. Edmond Preteceille, Enzo Mingione y John Logan -, han argumentado coincidentemente en la Conferencia Internacional de la ISA RC21 en San Pablo, que una de las cuestiones más complejas de la vida urbana contemporánea, radica en que los cambios sociales y las transformaciones predominantes en las ciudades, promueven diversas formas de exclusión y fragmentación en la estructura social. De tal manera, las sociedades se están tornando cada vez más heterogéneas, en función a los cambios que se producen a nivel del empleo, la familia y sus roles, los estilos de vida, la estratificación y la movilidad social, las pautas de migración y el consiguiente aumento de la desigualdad social (Preteceille, Mingione y Logan 2009).⁶

Teniendo en cuenta los elementos analizados, resulta necesario reforzar las políticas sociales, para diferentes grupos y clases sociales, de acuerdo a sus características, necesidades y demandas específicas. Así, las políticas no sólo deben ser dirigidas a los "pobres" y las clases bajas, sino a otros segmentos de la población, considerando la importancia de las clases medias y los procesos de fragmentación socio-económica en muchos países de la región y particularmente en el Cono Sur. Además, y en esta perspectiva, las cuestiones de la cultura urbana y la "reconstrucción de la ciudadanía", constituyen elementos clave para lograr ciudades menos fragmentadas y más equitativas (Mesas CLACSO 2008-2009). En conclusión y de acuerdo con las tendencias señaladas, en relación con las desigualdades socio territoriales y la estratificación, estos temas requieren profundizarse hacia la definición de una agenda de intervención en la estructura social, las ciudades y el territorio, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población y lograr mayor equidad e integración.

⁶ Documentos presentados por los Profs. E. Preteceille, E. Mingione y J. Logan en el Panel 2 de la Conferencia Internacional “Inequality, inclusion and the sense of belonging” International Sociological Association, ISA Research Committee 21, Agosto 2009 San Pablo, Brasil.

Referencias bibliográficas

- Campolina, C.** (2002) "Globalizacao, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil. Presentado al IV Coloquio Transformaciones Territoriales. Asoc. Universidades Grupo Montevideo. FCS, UDELAR. Montevideo.
- Castells, M.** (1998) La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol.3 Fin de Milenio Alianza Ed. Madrid.
- CEPAL-PNUD** (1999) Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Ed. CEPAL-PNUD Uruguay.
- CLACSO** (2008 y 2009) Mesas de Diálogo Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Buenos Aires Octubre 2008 y Montevideo Agosto 2009.
- De Mattos, C.** (2002) "Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?" *Revista EURE* Vol. XXVIII, No. 85. Santiago.
- _____ (2004) "Redes, Nodos e Cidades: transformação da metrópole latina americana". Em *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. L.C. Queiroz Ribeiro (coord.) Ed. Abramo Rio de Janeiro. **FEATHERSTONE, M.** (1998) "A globalizacao de complexidade: Posmodernismo e cultura de consumo". *Rev. Brasileira de Ciencias Sociais*, No. 32. San Pablo.
- Franco, R. Leon, A. y Atria, R.** (2007) Estratificación y movilidad social en América Latina. Ed. Lom. CEPAL Santiago de Chile.
- _____ **y Hopenhayn, M.** (2010) La clase media en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias. Ed. Siglo XXI México.
- Ianni, O.** (1995) A sociedade global. Ed. Civilizacao Brasileira, 3ª. Ed. Rio de Janeiro.
- Katzman, R. y Retamoso, A.** (2005) "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo". *Rev. CEPAL*, No. 85. Santiago.
- Koch, M. y Valdés, E.** (2008) Una mirada a la segregación residencial en ciudades latinoamericanas: El caso de Porto Alegre (Brasil) y Córdoba (Argentina). Paper presentado al X Seminario Internacional Red Iberoamericano Globalización y Territorio, RII, Querétaro México.
- Leal, J. y Veiga, D.** (2008) "Espacio social y segregación en nueve ciudades de Europa y Latinoamérica: Presentación" *Rev. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* Vol. XL. Tercera época N. 158, invierno 2008, Madrid.

- Logan, J.** (2009) Paper presentado al Panel 2 International Sociological Association RC21 Sao Paulo Conference August.
- Marcuse, P.** (1996) "Space and race in the Post Fordist City" en E.Mingione (Ed.) *Urban Poverty and the underclass*. Blackwell, Oxford.
- _____ y **Van Kempen, R.** (eds.) (2000) "Globalizing Cities". Ed. Blackwell, Oxford.
- Mingione, E.** (2009) Paper presentado al Panel 2 International Sociological Association RC21 Sao Paulo Conference August.
- Minujin, A. y Anguita, E.** (2004) La Clase media seducida y abandonada. Ed. Edhasa, Buenos Aires.
- Mollenkopf, J. y Castells, M.** (1991) Dual City New York, Ed. The Russel Foundation.
- Portes, A. y Hoffman, K.** (2003) "Latin American class structure: their composition and change during the neoliberal era". *Latin American Research Review* vol. 38, No. 1. Pittsburgh.
- _____ y **Roberts B.** (2005) Ciudades latinoamericanas: Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Ed. Prometeo Buenos Aires.
- Preteceille, E.** (2009) Paper presentado al Panel 2 International Sociological Association RC21 Sao Paulo Conference August.
- Preteceille, E, Y Cardoso, A.** (2008) "Río de Janeiro y São Paulo: ¿ciudades duales? Comparación con París." *rev. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* Vol. XL. N. 9158, Madrid.
- PNUD Uruguay** (2008) "Informe sobre Desarrollo Humano. Política, Políticas y Desarrollo Humano en Uruguay", Montevideo.
- Ribeiro, A. C. T.** (comp.)(2000) Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores. Ed. CLACSO Buenos Aires.
- Ribeiro, A.C.T.** (comp.) (2004) O rostro urbano de América Latina Ed. CLACSO, Bs. Aires.
- Sampson, R.** (2009) "Disparity and diversity in the contemporary city: social (dis)order revisited". *The British Journal of Sociology*, Volume 60 Issue 1. Oxford Press.
- Sarlo, B.** (2009) La ciudad vista. Mercancías y cultura urbana. Ed. Siglo XXI Buenos Aires.
- Scalon, C.** Org. (2004) *Imagens da desigualdade* Ed. UFMG IUPERJ, Rio de Janeiro.

Sassen, S. (1991) *The Global City*. Princeton Univ. Press. Princeton.

Taschner, S. y Bogus, L. (2000) "A cidade dos aneis: São Paulo", en *O Futuro das Metropolis*. L.C. Queiroz Ribero (Org.). Ed. Revan Rio de Janeiro.

Touraine, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y Diferentes*. Ed. FCE. Buenos Aires.

Veiga, D. (2010) *Estructura social y ciudades en Uruguay: tendencias recientes*. Ed. FCS Fac. Ciencias Sociales, Universidad de la República Montevideo.

_____ **y Rivoir, A. L.** (2004) *Desigualdades sociales en el Uruguay*. Ed. FCS Fac. Ciencias Sociales, Universidad de la República Montevideo.

_____ **y Rivoir, A. L.** (2008) *Fragmentación socioeconómica y segregación urbana en Montevideo* en *Rev. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* Vol. XL. Nº158, Madrid.

Wortman, A. (2003) *Pensar las clases medias. Consumos culturales y estilos de vida urbanos en la Argentina*. Ed. La Crujía, Buenos Aires.

_____ (2007) *Construcción imaginaria de la desigualdad social* Ed., CLACSO, Buenos Aires.

Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional

Jorge Leal⁷

Cristina Rundie⁸

José Borrelli⁹

Resumen

Promovidas por cuerpos normativos diseñados a tal fin, actualmente se encuentran en funcionamiento -o en fase de planificación- una serie de inversiones de empresas extranjeras en el área de los agronegocios e industrias extractivas (soja, forestación, minería, entre otros). Además del conocido interés por su contribución al PBI del país; del análisis de la legislación que estimula la radicación de este tipo de emprendimientos, se desprende el presupuesto de que los mismos darán lugar a procesos de desarrollo en los territorios donde se localizan. Es así, que las expectativas con respecto a éstos se centran en su capacidad para generar empleo, tanto directo como indirecto, el que se espera sea demandado entre la población del área de influencia, al igual que los insumos a utilizar; lo que se supone dará lugar al surgimiento de un tejido empresarial local. De esta forma, estos emprendimientos son visualizados como una solución al problema de las desigualdades inter e intraregionales, pudiendo apreciarse en ese supuesto la connotación de la idea de derrame.

En el artículo se reflexiona acerca de la concreción de estos objetivos, por lo que, en primer lugar, se realiza un análisis de los proyectos presentados al régimen de promoción en 2011, focalizando el interés en la situación de la región litoral; para luego, a partir de una serie de entrevistas a actores seleccionados, indagar en el caso de una inversión clasificada como “de gran significación”, la de la planta de celulosa de la empresa Botnia (UPM), en la localidad de Fray Bentos.

Palabras clave: inversión extranjera, territorio, desarrollo regional

⁷ Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Magíster en Sociología por la Universidad de la República. Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte en régimen de Dedicación Total. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI- ANII) (jleal@unorte.edu.uy)

⁸ Candidata a Magíster en Sociología por la Universidad de la República. Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Profesora ayudante del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (cristina.rundie@gmail.com)

⁹ Candidato a Magíster en Economía y Gestión del Turismo Sustentable por la Universidad de la República. Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Profesor asistente del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (jborrelli@gmail.com)

Estrategia de atracción de inversiones, una mirada a algunos de los contenidos de la ley 16.906

En las últimas décadas del siglo pasado, el debate acerca de las consecuencias de la globalización hacía énfasis en la erosión de la figura del Estado Nación, donde éste, a raíz de los fenómenos de deslocalización de las actividades y las decisiones económicas, sufría un recorte de su control sobre el capital, en tanto que la acumulación dejaba de estar condicionada por su base física. Esto era visualizado por Mingione, según quien se estaba dando un pasaje

"... del welfare capitalism, un sistema altamente burocratizado, centrado en el binomio de grandes complejos manufactureros y Estados nacionales, a un capitalismo global, un sistema menos organizado, dominado por los flujos financieros y de informaciones, donde las vidas familiar y profesional de las personas son inestables y la capacidad de control de la economía por parte de los Estados nacionales es escasa" (Mingione, E., 1998: s/d).

Por otro lado, estaban aquellas perspectivas que rescataban el lugar central del territorio en los procesos en curso, donde se sostenía que las evidencias indicaban que

"...la globalización no es sinónimo de desterritorialización (Storper, 1994). Por el contrario, ahora se sostienen con más convicción que nunca que las clásicas ventajas competitivas brindadas por la presencia de externalidades de carácter urbano (i.e. las economías de localización, las economías de aglomeración y las normas formales e informales de comportamiento) constituyen una fuente vital de ganancias en eficiencia (Scott, 1996; Trullén, 1998; De Mattos, 1999)" (Barrios, S., 2000:37)

Más allá de lo anterior, era un hecho que se estaba frente al surgimiento de nuevas configuraciones territoriales, donde el Estado Nación asumía nuevas formas, con mayor protagonismo de los niveles locales; así como nuevas orientaciones en su inserción a la economía mundial, entre ellas, el estímulo a la radicación de inversiones extranjeras directas.

En el caso de Uruguay, el instrumento para esto fue la aprobación de un conjunto de normas¹⁰, encabezadas por la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (16.906).

¹⁰ Entre otros regímenes para la captación de inversiones se pueden citar la Ley de Zonas Francas, Puertos y Aeropuertos Libres, Parques Industriales, Admisión Temporaria, Depósitos Aduaneros, Ley de Participación Público Privada, Ley de Vivienda de Interés Social y normativa específica de cada sector. Este ambiente favorable para la inversión extranjera directa dio como resultado que en 2011 la misma alcanzara a representar el 4,7% del PBI del país (en base a Bancos Centrales de cada país y CEPAL), donde destacan los sectores de agricultura, ganadería y forestación; y construcción e industria manufacturera. (Fuente: Uruguay XXI)

Esta Ley, sancionada en el mes de enero del año 1998, incentiva por medio de beneficios fiscales a inversiones que generen IRAE (impuesto a las rentas de las actividades económicas), tanto nacionales como extranjeras, asegurándoles a éstas últimas que el régimen de admisión y tratamiento será el mismo que se concede a un inversor nacional (Art. 2°). En la mencionada ley se prevén estímulos para propuestas cuyos proyectos de inversión sean declarados como promovidos por el Poder Ejecutivo, considerándose para el otorgamiento de ese beneficio a aquellas que, entre otros aspectos, a) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad; b) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional; c) generen empleo productivo directa o indirectamente; d) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva; e) fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo y; f) contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

Del texto se desprende que la generación de empleo, tanto directo como indirecto, constituye un objetivo explícito de la nueva normativa, aspecto concretizado en el Decreto N° 455/007 del 26 de noviembre de 2007, que reglamenta el Cap. III de dicha Ley y, más recientemente, en el Decreto 2/012.

También se presupone un efecto derrame, con la generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas, con capacidad de creación de puestos de trabajo, donde se hace énfasis en el carácter *productivo* de los mismos.

Otro objetivo se vincula con el logro de la *descentralización geográfica*, a modo de respuesta a un diagnóstico de centralización, o de distribución desigual de las actividades económicas y el empleo en el territorio. De hecho, el recientemente aprobado Decreto 2/012, incluye en el régimen de incentivos a aquellas inversiones que promuevan los emprendimientos en el interior del país (fundamentalmente en los departamentos de menores recursos) o en los barrios de menor desarrollo en Montevideo, entre otros. (Uruguay 21, 2012:18)

De la letra surge además, que esos puestos de trabajo generados a partir de la localización de la inversión, deberán utilizar de forma *significativa* mano de obra e insumos locales; observándose claramente la intención del desarrollo de las sociedades que conforman los territorios receptores.

Las desigualdades territoriales como diagnóstico de partida

De acuerdo a lo antes dicho, parte del cuadro de situación que sostiene la política de captación de inversión extranjera directa, es el referido a que, a pesar de la pretendida homogeneidad con la que históricamente se asocia a Uruguay, existen significativas desigualdades entre los diferentes espacios sub-nacionales, las que se intentan subsanar con este tipo de iniciativas.

En lo que al mencionado rasgo refiere, desde su surgimiento el país ha presentado una configuración territorial desequilibrada de tipo macrocéfala, con un fuerte fenómeno de primacía urbana. Ese desequilibrio en la distribución poblacional es reproducido en el interior de la mayoría de los departamentos, donde es apreciable una fuerte concentración en las ciudades capitales.

En dicha situación ha desempeñado un rol fundamental la migración de origen rural, la cual tuvo como causa primera a los procesos derivados del carácter expulsor de la explotación ganadera extensiva, a lo que se le sumó en la década de los setenta la introducción de tecnología moderna en la agricultura, desencadenando en una incapacidad de absorción de la fuerza de trabajo disponible. Estos flujos migratorios se dirigieron hacia las ciudades, pero principalmente a Montevideo, como puerto dinámico primero, y como centro fabril después.

“La consolidación de la actividad económica basada fundamentalmente en la ganadería extensiva, cuya producción se dirigió muy tempranamente al comercio exportador, explica, en gran medida, algunas de sus características demográficas. La ganadería no generó una alta demanda de mano de obra; al mismo tiempo, obstaculizó el desarrollo de un sector campesino con producción de subsistencia, el tipo de población rural que suele ser depositaria de altos niveles de reproducción. Por otra parte, como ha demostrado Susana Prates (1976), al contrario de lo que sucede con la agricultura, la producción ganadera orientada a la exportación no estimuló el crecimiento de núcleos urbanos intermedios y en cambio se consolidó el crecimiento de la ciudad capital, principal puerto exportador” (Pellegrino, A., 2003:10).

Durante el período de sustitución de importaciones, la producción organizada según el modelo fordista se caracterizó por una fuerte concentración de la actividad económica, debido a la necesidad de continuidad física entre las partes componentes del proceso productivo, lo que incrementó la hegemonía de la capital como “ciudad industrial” en detrimento de las economías regionales. Como excepción se destaca el estímulo a la conformación de algunos polos de desarrollo, como el caso de las ciudades de Paysandú y

Bella Unión en el litoral, los que a posteriori sufrieron la crisis derivada de la imposibilidad de insertarse competitivamente en el nuevo mapa de economías abiertas.

En el actual escenario surgen nuevas jerarquías territoriales, con matrices productivas y de servicios que dan lugar a mercados de trabajo específicos, lo que se traduce en desarrollos también desiguales, tanto entre regiones como al interior de las mismas.

Ejemplo de estas reconversiones de las economías regionales es lo ocurrido en el litoral (ver mapa 1), donde a decir de Veiga, para fines del siglo pasado la región mostraba un retroceso en el contexto nacional, presentando

“... con la excepción de Salto, una pérdida de posición relativa en el país durante las últimas dos décadas, en comparación con su dinamismo prevaleciente con anterioridad. Dicha pérdida responde a un conjunto de factores que operaron con singular fuerza en esta región, tales como la disminución del empleo en el sector industrial, y la reducción de la agricultura cerealera de exportación” (Veiga D., 2003:46).

Mapa 1. Regiones en Uruguay



Fuente: Primera propuesta de regionalización realizada por Veiga (1991)

La reestructuración económica afectó el desempeño de la región en el contexto del país, así como también cambió la distribución del peso sectorial en la economía, dando lugar a un tipo de empleo que, predominantemente, es deficitario en su capacidad de integración social.

Es así que la población ocupada lo está principalmente en dos ramas de actividad, la correspondiente a agricultura, silvicultura y pesca; y la de comercio; las que tomadas en conjunto representan un 36,7% en el departamento de Soriano, un 37,6% en Paysandú, un 38,53% en Río Negro, y un 41,9% en Salto.

Diferentes estudios han indagado en el tipo de inserciones laborales que generan los sectores más dinámicos de la economía regional, por lo que se sabe que el empleo en el cítrico (Riella y Tubío 1997) o el hortícola (Riella y Romero, 1992; Núñez y Leal, 1997) contienen una alta inestabilidad derivada de su carácter sazonado y, principalmente el primero, de situaciones de pobreza. Asimismo, el sector de los servicios turísticos estructurados en torno a la oferta termal, se ha desarrollado sobre la base de un modelo caracterizado por bajos niveles salariales y perfiles de trabajadores requeridos que resultan excluyentes para la oferta expulsada de actividades tradicionales (Leal, op.cit). Más recientemente, sectores como el forestal y el de la producción de arándanos; el primero con el punto a favor de casi romper con la estacionalidad propia de las actividades agrícolas, en tanto que presenta una zafra de ocho meses de duración, aunque con bajos salarios y malas condiciones de trabajo; el segundo, mejor pago si se lo compara con otros sectores del empleo rural, pero con una zafra muy corta, de apenas dos meses (Riella, et. al., 2009; Tubío, 2011).

De acuerdo a lo descrito, y si se asume la fundamental importancia que un empleo de buena calidad tiene para la consecución de procesos de desarrollo, el carácter temporal de las ocupaciones agrícolas, sumado a las malas condiciones en que se realizan y a los bajos salarios; los que también predominan en el sector de los servicios turísticos y, en buena parte de los empleos industriales tercerizados; plantea dudas acerca del posicionamiento favorable de la región en el contexto nacional a corto y mediano plazo.

A los efectos de graficar lo anterior, en el siguiente cuadro se observa que los cuatro departamentos que integran la región, presentaban para 2011 un porcentaje de empleo no registrado más alto que el del total del país, aunque con diferencias importantes entre ellos.

Cuadro 1. No registro a la Seguridad Social total país y departamentos de la región litoral, 2006-2011

Años	Total país	Paysandú	Río Negro	Salto	Soriano
2006	35,0	33,7	32,5	42,50	39,9
2007	34,7	35,06	29,93	40,11	41,4
2008	33,4	33,56	31,93	38,92	40,4
2009	32,1	32,13	32,86	40,47	39,4
2010	31,7	31,01	28,2	38,68	39,9
2011	28,3	31,33	31,37	34,71	38,0

Fuente: Elaboración propia a partir de MTSS, OMT, en base ECH

En términos generales las ramas que más contribuyen al empleo no registrado son aquellas que ocupan mayor cantidad de trabajadores, y donde también el desempleo es más alto, es decir, el comercio y la correspondiente a agricultura, silvicultura y pesca; aunque también destaca en algún caso el de la construcción (Paysandú) y la industria manufacturera (Río Negro y Soriano); además del servicio doméstico, sector que se caracteriza por un alto componente de trabajo “en negro”.

Cuadro 2. No aporte a la Seguridad Social por rama de actividad según departamento, año 2011

Rama de actividad	Paysandú	Río Negro	Salto	Soriano
Agricultura, silvicultura y pesca	14,12	16,73	23,16	17,89
Ind. Manufacturera	12,63	15,26	11,46	16,51
Electricidad, gas y agua	0,00	0,00	1,02	0,00
Construcción	15,69	10,52	9,37	8,66
Comercio	22,22	23,43	24,86	21,57
Hoteles/restoranes	3,42	5,01	3,78	6,91
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,95	1,49	2,25	2,50
Intermed. Financiera	0,25	0,00	0,13	0,16
Activ. inmobiliarias, empresariales, alquiler	2,82	3,35	2,92	4,45
Administración Pública y Defensa	0,00	0,07	0,00	0,00
Enseñanza	0,38	1,60	1,50	2,19
Salud	1,34	1,49	3,03	2,89
Otros servicios comunales, sociales y personales	6,48	5,21	4,82	4,79
Servicio doméstico	18,70	15,58	11,71	11,25
Minas y canteras	-	0,26	0,00	0,22
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de MTSS, OMT, en base ECH

La región litoral en el contexto de la promoción de inversiones

La situación descrita no parecería revertirse como resultado de las inversiones que se planean para el quinquenio 2011-2015. Al menos eso es lo que surge del análisis de los proyectos presentados a la Comisión de Aplicación de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (COMAP) en 2011, donde tres de cada cuatro tendrán como destino a los departamentos del sur del país (Montevideo, Canelones, Maldonado, Colonia y San José); lo que se traducirá en que allí se creará el 78,9% de los puestos de trabajo totales. No deja de resultar interesante que Montevideo sea el destino de la mitad de los proyectos, lo que por un lado reafirma el patrón de distribución desigual; pero además, funciona como indicador de la capacidad centrífuga de las ciudades primarias en configuraciones urbanas como la uruguaya.

En cuanto a la cantidad de capital que se prevé invertir, llama la atención el caso del departamento de Durazno, el que con apenas 11 proyectos, recibiría algo menos de la mitad del monto total; aunque eso solamente signifique un 5% de los empleos comprometidos.

Cuadro 3. Cantidad proyectos, inversión en U\$S y empleo a generar según departamento, 2011-2015

Departamentos	Proyectos		Inversión en U\$S		Empleo	
Artigas	13	1,4	25,638,699	0,6	42	0,4
Canelones	91	10,0	277,596,512	6,5	2.160	18,2
Cerro Largo	9	1,0	16,812,547	0,4	92	0,8
Colonia	50	5,5	274,377,727	6,4	469	4,0
Durazno	11	1,2	1,885,984,917	44,3	629	5,3
Flores	13	1,4	15,331,302	0,4	83	0,7
Florida	19	2,1	10,599,638	0,2	82	0,7
Lavalleja	7	0,8	44,142,910	1,0	115	1,0
Maldonado	37	4,1	137,389,077	3,2	810	6,8
Montevideo	457	50,4	905,611,003	21,3	4.850	40,9
Paysandú	17	1,9	43,824,638	1,0	104	0,9
Río Negro	25	2,8	139,163,807	3,3	304	2,6
Rivera	23	2,5	141,331,119	3,3	277	2,3
Rocha	11	1,2	19,147,278	0,4	73	0,6
Salto	30	3,3	21,911,805	0,5	222	1,9
San José	34	3,8	45,950,639	1,1	1.064	9,0
Soriano	43	4,8	77,316,361	1,8	245	2,1
Tacuarembó	10	1,1	28,168,681	0,7	126	1,1
Treinta y Tres	6	0,7	147,860,602	3,5	110	0,9
Total	906	100,0	4,258,159,264	100,0	11.857	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTSS, OMT

En el caso específico de la región litoral, si bien aparece como una de las que mayor cantidad de proyectos recibirá, es donde menos cantidad de capital se invertirá, además de ser la segunda donde menos empleo se creará.

Pero además, y como ya se ha mostrado, esas desigualdades también se pueden observar entre los departamentos pertenecientes a un mismo agrupamiento. Así, si bien Soriano será el departamento que recibirá más inversiones, seguido por Salto; será a Río Negro donde irá la mitad del dinero que se invierta, así como también donde se generarán la mayor cantidad de empleos.

Cuadro 4. Cantidad proyectos, inversión en U\$S y empleo a generar según departamento de la región litoral, 2011-2015

Departamentos	Proyectos		Inversión en U\$S		Empleo	
		%		%		%
Paysandú	17	14,8	43,824,638	15,5	104	11,9
Río Negro	25	21,7	139,163,807	49,3	304	34,7
Salto	30	26,0	21,911,805	7,8	222	25,4
Soriano	43	37,4	77,316,361	27,4	245	28,0
Total	115	100,0	282,216,611	100,0	875	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTSS, OMT

Por otra parte, en las propuestas que tendrán como destino al departamento de Salto, seis de cada diez crearán empleos de baja o ninguna calificación; a la inversa de lo que sucederá en Río Negro, donde nueve de cada diez empleos serán calificados.

Cuadro 5. Calificación de los empleos a generar, según departamento. Período 2011-2015

Calificación	Paysandú	Río Negro	Salto	Soriano
Alta	2,9	21,7	4,5	11,8
Media	72,1	69,7	37,5	66,0
Baja	25,0	8,5	58,0	22,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración sobre la base de MTSS, OMT

Esto mantendría incambiada la situación actual, en la que Salto aparece como el departamento con mayor cantidad de ocupados no calificados, tal como se puede ver en el cuadro siguiente.

Cuadro 6. Ocupados por condición de actividad según departamento, año 2011

Condición de actividad	Paysandú	Río Negro	Salto	Soriano
Fuerzas Armadas	0,45	0,75	0,27	0,90
Poder Ejec/Leg y dire	6,65	6,84	4,97	7,16
Profesional, científ	8,44	6,27	11,48	7,17
Técnicos/prof nivel m	5,85	3,81	4,50	4,20
Empleados de oficina	10,94	11,96	8,74	9,36
Trab. serv. y vendedor	12,35	12,24	12,90	14,56
Agric./trab calif agr	7,10	12,08	10,04	9,63
Oficial/operario mec.	13,21	13,14	11,17	13,79
Operador instalacione	9,18	8,36	5,51	9,35
Trabajador no calificado	25,82	24,55	30,44	23,90
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de MTSS, OMT, en base ECH INE 2011

De lo visto surge que el sur del país mantendrá su liderazgo en materia de dinamismo económico y empleo. Aun así, y si bien la obtención de inversiones con capacidad de generar puestos de trabajo es, en primera instancia, algo por lo que los territorios compiten; de la información sobre cantidad de propuestas, volumen de dinero y empleo a generar, no surgen datos suficientes para evaluar si las condiciones explicitadas en el otorgamiento de la calidad de proyecto promovido (ley 16:906), serán finalmente cumplidas. Esto es lo que intentará analizar para una inversión paradigmática.

Un caso de inversión “de gran significación económica”: Botnia (UPM¹¹)

Al proceso de reconversión de la economía de la región litoral se le sumó el arribo a la ciudad de Fray Bentos, Departamento de Río Negro, de la principal inversión extranjera recibida por Uruguay hasta ese momento, la de la planta de celulosa de la multinacional finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), la que fue construida entre abril de 2005 y noviembre de 2007, comenzando a operar en diciembre de ese año.

Inscripta en el modelo impulsado por la Ley Forestal Nº 15.939, la mencionada inversión recibió la declaración de actividad promovida (ley 16.906) y la concesión de una zona franca (ley 15.921) en octubre de 2004 (Alvarado, R., 2005:10), siendo considerada como “de gran significación económica” (Decreto Nº 455/007).

¹¹ En diciembre de 2009 UPM, Metsäliitto Cooperative, M-real, y Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), completaron la operación, según la cual la cuota parte de Metsäliitto y de Oy Metsä-Botnia Ab de la planta de celulosa en Fray Bentos y la compañía Forestal Oriental de Uruguay, se transfirieron a UPM.

Específicamente, el monto de capital fue de un USD 933 millones, incluyendo el propio trabajo de construcción de la planta y actividades conexas logísticas, de producción y de transporte. En cuanto a la demanda de empleo, la empresa estimaba la generación de 300 puestos de trabajo directos y casi 9.000 entre indirectos e inducidos.¹²

La escala de la empresa que se localizaba, hizo que se generaran expectativas en torno a ella, las que generalmente se vinculaban con la generación de empleo. Esto era necesario en un territorio deprimido, el que sin embargo contaba con el antecedente de haber estado integrado a mercados globales, cuando la marca con el nombre de la mencionada ciudad proveía de corned beef a la Europa de la primera y segunda guerra mundial.

A continuación se analiza qué es lo que aconteció en ese sub espacio regional, cotejándolo con lo que se espera generen estos emprendimientos según la política de promoción. Para ello se recurre a algunos datos secundarios y a una serie de entrevistas realizadas a los actores locales entre político-institucionales, empresarios y trabajadores¹³.

Uno de los aspectos plasmados en la normativa es que estas inversiones **generen empleo productivo directa o indirectamente**. Como se dijo, en el caso estudiado se observa que este objetivo constituyó la principal expectativa de los actores en torno a la instalación de la empresa.

“La expectativa era grande... hubo gente que se fue de la forestal para trabajar en la construcción, renunció para trabajar en Botnia, también gente que se fue del ejército, que se fueron para trabajar en Botnia, generó mucha expectativa...era un trabajo para un par de años y se pagaba bien, valía la pena, la gente se entusiasmó y apostó a eso”

Es conocido que la generación de empleo es una expectativa esperable de suscitarse en situaciones como esta, por lo que se trata de una reacción típica de cualquier territorio de

¹² Fuente: www.botniauruguay.com

¹³ Se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas a representantes de las cámaras empresariales (Asociación Comercial e Industrial de Río Negro); a empresarios de sectores específicamente afectados (Comercio, Inmobiliario, Transporte, Barraca); a representantes de sindicatos afiliados al PIT-CNT (SUNCA, SOIMA, SECURITAS, SUTIGA –FUECI, UNRA); y a responsables del Dpto. de Desarrollo Económico Local de la Intendencia de Río Negro, así como del ámbito de formación técnica (Escuela Técnica Superior).

escaso dinamismo¹⁴. Aun así, para este caso se observa una particularidad identitaria que hizo que el fenómeno se haya acentuado; se trata del antecedente de otro emprendimiento de gran porte que tuvo la localidad, el del Frigorífico Anglo¹⁵; el que a mediados del siglo pasado constituyó el epicentro de la ciudad a partir de su relevancia como fuente de empleo que absorbió principalmente mano de obra del medio local. El imaginario colectivo de los actores, al recibir la noticia de la instalación de la planta de Botnia, se retrotrajo a esta experiencia y reforzó sus expectativas. Estas hicieron que aumentara la oferta de empleo, incluso con el ingreso al mercado de sectores que hasta ese momento eran inactivos, alentados por la idea de conseguir un trabajo, principalmente en la fase de instalación de la planta. De esa forma se constata un aumento de la tasa de actividad, fenómeno que coincide con el comienzo de la etapa de obras. Tal y como se puede ver en el gráfico siguiente, ésta pasa de ser la segunda más baja del país a comienzo del período, a ubicarse por encima de la media para el total del interior en 2009.

De hecho, la demanda de puestos aumentó, lo que se observa en el incremento de la tasa de empleo. En lo que a esto respecta, quienes fueron interrogados señalaron que en el período efectivamente hubo más trabajo, tanto por el generado por la empresa, como por el surgido a partir del auge económico en la ciudad.

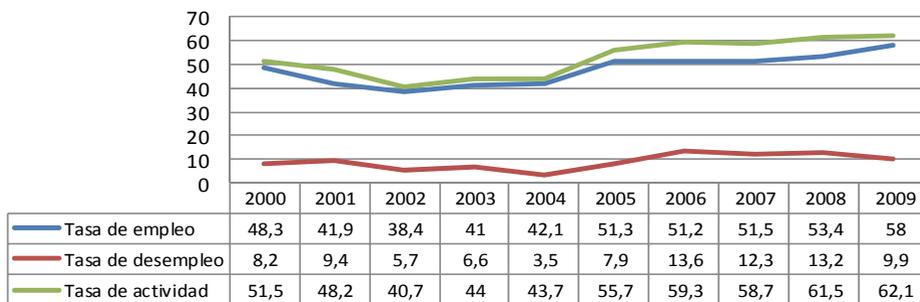
Pero a pesar de que se creó empleo, ello no fue suficiente para incorporar a todos quienes deseaban hacerse de uno, lo que se observa claramente en el período 2005-2007 (de construcción de la planta).

¹⁴ El departamento de Río Negro ocupaba el lugar 12º en el Índice de Competitividad Regional (ICR) elaborado por PNUD para el Informe de “Desarrollo Humano en Uruguay, 2001”. El mismo se construyó considerando cuatro dimensiones: actividad económica, infraestructura, capital humano y factores institucionales, siendo precisamente en la primera de ellas donde este departamento ocupaba la última posición en el ranking nacional.

¹⁵ Según Garrido Luzardo, L. (s/d) el Frigorífico Anglo ocupaba entre 3000 y 5000 trabajadores de manera casi efectiva. Desde sus inicios, se trató de industrias que cubrieron todo el proceso de industrialización, con una producción diversificada, incorporando toda la mano de obra local.

Lo anterior determinó que la tasa de desempleo del departamento, la que al comienzo de la década pasada era la más baja del país, pasara a ser la más alta al finalizar la misma. En el gráfico se puede ver que la evolución en alza de la desocupación coincide con la instalación de la planta, encontrando su cenit en 2006, en plena etapa de montaje.

Gráfico 1. Tasa de actividad, empleo y desempleo para el departamento de Río Negro. Período 2000-2009



Fuente: elaboración propia sobre la base de ECH-INE

Al observar el aumento de la tasa de desempleo resulta ineludible considerar el efecto que pudiera haber tenido el corte del Puente Libertador Gral. San Martín, en el marco del conflicto con Argentina por la instalación de la planta. En lo que a esto respecta, si bien parte del incremento del indicador puede atribuirse a ese hecho, también es cierto que la tasa de empleo creció, por lo que no parece ser la explicación principal.

Respecto a los empleos generados durante la construcción, se observó que la mano de obra calificada provino de afuera del país o de Montevideo, mientras que los puestos que requerían menor calificación fueron ocupados por los locales, destacando como mecanismo de contratación, la tercerización.

Una vez terminada la construcción, la demanda de puestos permanentes en la empresa se redujo a aproximadamente trescientos lugares. Por otro lado, se produjo una pérdida de dinamismo económico en la localidad, lo que implicó volver al escenario pre-Botnia, donde el sector público y el comercio eran los empleadores por excelencia.

“no hay trabajo a futuro... acá la fuente mejor es la Intendencia, todo el mundo está esperando una changa de la Intendencia, o alguna obra que salga”

Según los entrevistados esto plantea una situación problemática, ya que no existen condiciones para que quienes ingresaron al mercado laboral y permanecieron en él, logren conseguir un puesto de trabajo, algo que afecta particularmente a los jóvenes.

En síntesis, en lo que respecta al empleo, los actores coinciden en señalar que el estado de situación post-construcción no difiere de lo que ocurría en los años previos a la misma e inmediatamente posteriores a la crisis económica 2001-2002. Se caracteriza por un escaso dinamismo económico, al sector público y el comercio se les suma el transporte como principales generadores de fuentes de trabajo. Este último se destaca como el único sector emergente que mantiene su nivel de actividad. Por su parte, la planta de celulosa ocupa a poca mano de obra local, lo que contrasta con las expectativas previas a la instalación. También existen algunas actividades conexas como la de las empresas subcontratadas por UPM, las que sin embargo toman trabajadores de otras localidades. Respecto a esta situación, expresa un entrevistado:

“Y... como que volvimos un poco a lo mismo no... porque digo... no quedó tan notorio como anterior a la obra, porque anterior a la obra estaba bastante jodida, pero después que terminó la obra se notó el cambio, porque mucha gente se fue... gente que había venido a trabajar se fue, porque había habido una migración grande y se fue todo el mundo”

Otro de los objetivos esperables establecidos en la ley es que las inversiones **fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo.**

Respecto a esto, como se dijo, durante la edificación de la planta se produjo un importante despegue de la economía local, visto principalmente en el sector comercial, debido al aumento del consumo, el que se generó por el incremento de la población en la ciudad y de su poder adquisitivo obtenido de la masa salarial.

“Durante la construcción si... había cuatro mil personas extrañas a Fray Bentos que consumían...y se notó en algunos rubros mucho más que otros”

Los emprendimientos formales que surgieron en ese momento fueron en su mayoría de capitales extranjeros o nacionales y, aunque también se dieron casos de emprendimientos locales, muchos de ellos pertenecían al sector informal. Estos últimos se dieron principalmente en comercios de alimentos, bebidas, y otros de venta de artículos de primera necesidad.

Los rubros beneficiados fueron, el negocio inmobiliario (fundamentalmente los alquileres), el gastronómico, la hotelería y el transporte.

De todas formas, se reconoce que los extranjeros no consumían únicamente en Fray Bentos, sino que se trasladaban a Mercedes, Montevideo y Buenos Aires. Por su parte, este hecho relacionado con el reducido tamaño de la localidad, también dio lugar a que muchos trabajadores (principalmente los técnicos) y sus familias optaran por afincarse en la ciudad cercana de Mercedes, la que proveía de mejores opciones, tanto de servicios, como comerciales y esparcimiento.

Se observa por tanto, que el esperado efecto derrame que se daría con la generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas, con capacidad de creación de puestos de trabajo, se dio en cierta medida en la etapa dinámica de la construcción de la pastera, pero no se sostuvo una vez ésta comenzó a funcionar. Explica un entrevistado:

“no tenés emprendedores... porque acá podés llegar a tener gente capacitada para determinadas cosas... lo que no tenés es gente con la capacidad económica como para implantar nuevos negocios sea el que sea de producción o lo que sea...”

De hecho, no se constata la existencia de un entramado de PYMES que hayan sido estimuladas por la gran empresa, tal como se fija en la normativa. La falta de articulación en torno a la inversión de un conjunto de actividades productivas y de servicios conexos, estaría dando cuenta de una carencia para que se efectivicen mejoras en el desarrollo del territorio; condición necesaria para Barreiro y Rebollo (2010), quienes señalan que no se pueden esperar efectos automáticos por parte de la empresa.

Finalmente, otro objetivo destacado en la ley, es que las inversiones **contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.**

Si bien se trata de una empresa que orienta su actividad dentro de lo establecido, no se constató la esperada utilización de mano de obra ni de insumos locales. Como se dijo antes, la inserción laboral de los trabajadores locales en la edificación de la planta fue principalmente en puestos que requerían menos calificaciones y por ende percibían menores remuneraciones; y en su etapa actual de funcionamiento la empresa capta poca mano de obra fraybentina.

Respecto a otros insumos necesarios, se verificó que fueron adquiridos principalmente fuera del territorio en cuestión, e incluso fuera del país.

“... a una gran empresa le es mucho más fácil llamar por teléfono a una gran empresa que le mande 1000 unidades de tal cosa que llamarme a mi barraquero pequeño de la ciudad. Mucha cosa se perdió así, porque la empresa es muy rígida muy estructurada si uno quiere ser proveedor”.

En lo que refiere a la mencionada contribución a la descentralización geográfica, cuestión que se menciona pero no se profundiza en la normativa, a partir de todo lo expuesto antes, se realizan algunas observaciones.

En primer lugar, se interpreta que esto surge como modo de respuesta a un diagnóstico de centralización o de distribución desigual de las actividades económicas y empleo en el país.

Pero hablar de proceso de descentralización en la actualidad, implica comprenderlo como fenómeno complejo, de dimensiones múltiples, y articulado con problemáticas que tienen su expresión particular en los diversos territorios (Veneziano, 2009). Además, se sabe que la dimensión política es de relevancia para la descentralización, aspecto del cual no se da cuenta en la normativa.

Por todo esto es que se entiende en primera instancia, que la ley cuando alude a una descentralización geográfica, estaría más bien haciendo referencia a lo que Rofman (1985) llamaría un proceso de desconcentración geográfica o espacial de la actividad productiva.

Es decir, si la situación problema está dada porque hay regiones que concentran la mayoría de las inversiones, actividades productivas y dinamismo económico -tal como se comprueba para la región sur de Uruguay- la solución se presenta por la vía de la desconcentración de esa actividad, mediante su fomento en otras regiones más “deprimidas”.

Lo anterior, es lo que parece haber sucedido, donde se estimula la radicación de la gran inversión en un territorio poco dinámico, bajo el supuesto de que esto por un lado, reduciría las desigualdades entre las regiones o territorios, y a su vez se transformaría en motor de desarrollo de la localidad, a partir de un explícito “efecto derrame” que se contempla en la letra de la ley.

Es aquí donde se vuelve pertinente reflexionar acerca de los alcances para el desarrollo de la estrategia de atracción de grandes inversiones y su instalación en territorios menos favorecidos.

Como se mencionó, los objetivos de la ley posicionan a la política como respuesta a una necesidad de corrección de desigualdades o desequilibrios territoriales, pero focalizándose en el problema de la actividad productiva, entendiéndola a su desconcentración espacial como solución. Analizada por sí sola, se podría establecer un paralelismo (por las similitudes) entre esta estrategia y lo que fueron en su momento las políticas de planificación regional, que si bien perseguían objetivos de cohesión territorial a nivel nacional, lo hacían mediante un planeamiento desde el centro, donde las especificidades territoriales no ocupaban un lugar relevante.

Si se considera que la incorporación del componente territorial es de relevancia al momento de pensar en procesos de desarrollo, se debería entender a los territorios en su complejidad, en la interacción entre los componentes endógenos - características socio-económicas y políticas propias- y también exógenos que hacen a su reconstrucción permanente.

Esto no es lo que aconteció para el caso de la localización de Botnia, por el contrario, parece ser que se trató de una intervención doblemente exógena sobre el territorio, el de una gran inversión extranjera, y el de un Estado Nación que lo posibilitó. Pero no se encuentra dentro de la estrategia la consideración de los componentes endógenos que viabilizarían o no lo esperado, ni tampoco por parte del Estado el diseño de políticas de acompañamiento a este proceso, que posibiliten un trabajo intersectorial en el territorio en pro de un proceso de desarrollo sostenido.

Conclusiones

Desde hace algunos años Uruguay viene llevando adelante una estrategia de captación de inversión extranjera directa, en el entendido de que la misma es una opción para el desarrollo, no sólo del país, a través de la generación de riqueza, sino también, y específicamente, de determinados espacios sub-nacionales desfavorecidos.

Es por ello que, a los efectos atraer a estos capitales globales deslocalizados, se diseñó un marco jurídico en el que destaca la Ley de Promoción y Protección de Inversiones del año 1998, y Decretos subsiguientes que la reglamentan, el 455/007 y el 2/012.

En dicho cuerpo normativo se establecen una serie de requisitos para obtener los beneficios fiscales correspondientes, a través de los cuales es posible vislumbrar el aporte que se espera realicen estas empresas. Entre otros aspectos, estos refieren a la capacidad de generación de empleo (directo e indirecto), la dinamización de las economías locales, la demanda de trabajo e insumos de la zona; planteándose además, como objetivo más amplio, el que las mismas den lugar a procesos de descentralización geográfica.

Del desglose de la letra de la normativa surgen algunos comentarios, a saber:

a- En cuanto a la generación de empleo, se lo plantea como problema de demanda insuficiente, sin incorporar el debate referido a qué tipo de inserción laboral es la que tiene capacidad para dar lugar a procesos de desarrollo social. De hecho, en lo único que se enfatiza es en un tipo de empleo *productivo*, pero no en alguna característica específica que hable de su calidad. Este aspecto aparece en el decreto N°455/007, donde se hace referencia únicamente al aporte de esos empleos en materia de retribuciones salariales, al igual que en el 2/012, donde se incentiva el empleo de grupos específicos que presentan problemas (jóvenes, mujeres, trabajadores rurales y sectores vulnerables).

b- Detrás de la apuesta a que las inversiones generen dinámicas tendientes a estimular la conformación de una constelación de otras pequeñas y medianas unidades económicas, las que a su vez crearían más puestos de trabajo, puede percibirse la evocación a la idea de polo.

c- La condición de que estos proyectos una vez aprobados utilicen insumos y trabajadores locales resulta poco específica. En primera instancia porque lo local no es una unidad territorial predeterminada, pudiendo variar según la escala de referencia. Por otro lado, debido a la dificultad de medir con exactitud y de forma cuantitativa, el concepto de que dicha utilización sea *significativa*.

d- Finalmente decir, que predomina una mirada espacial (geográfica) de la descentralización, la que paradójicamente es concebida como una instancia de planificación centralizada, consistente en fomentar el despegue de zonas deprimidas. Esta noción no contempla el carácter del territorio como espacio socialmente construido y por tanto, en cada caso una realidad única, aspecto ineludible para la consecución de los objetivos previstos.

Pero dejando de lado lo establecido en el marco legal, y pasando al análisis concreto de la aplicación de la política, se pudo ver que, de acuerdo a los proyectos presentados para ser

incluidos en el régimen de promoción en 2011, la intención de revertir la fragmentación territorial no parece concretarse.

Una lectura según distribución espacial de la cantidad de propuestas, el volumen de la inversión y, de la cantidad de empleo que se espera generen en el quinquenio, dejó dudas acerca de la utilidad de la herramienta en cuestión. Se pudo observar que el patrón de distribución de la cantidad de unidades económicas y el empleo continuará reproduciendo, al menos a corto plazo, el mapa actual del país, donde se refuerza la primacía de Montevideo y, en general, de la zona sur, la que se presenta mejor posicionada que las demás, fundamentalmente que la región noreste. Este fenómeno se reproduce al interior de los espacios regionales, lo que fuera mostrado para el caso del litoral.

Por otra parte, el hecho de que se produzcan inversiones tampoco asegura que se den procesos de desarrollo. Es así que, por ejemplo, cuando se indaga en un caso específico de inversión de gran escala, como el de la ex Botnia, se constata que la esperada irradiación no ha ocurrido. Es así que, los efectos positivos de la localización se limitaron a la etapa de construcción de la planta, donde efectivamente se produjo un importante aumento de la actividad económica en la ciudad, así como creación de puestos de trabajo, tanto directos como indirectos; pero que una vez pasado esto, la situación volvió en rasgos generales a la situación precedente. Por otra parte, si bien la empresa que se instaló demandó mano de obra local, los puestos ofrecidos eran de baja calificación; quedando pocos de ellos en la etapa de funcionamiento.

Lo observado para los dos niveles de análisis, muestra que la estrategia no estaría dando los resultados esperados, al menos en lo que respecta a los objetivos vinculados al desarrollo, algo que podría deberse a problemas en la propia conceptualización del mismo.

En cuanto a esto, se puede decir que en la planificación del desarrollo se sigue incurriendo en algunos sesgos.

El primero es el considerar que para que ello ocurra basta con generar crecimiento económico, o dicho de otra forma, que la presencia de actividades productivas o de servicios en un determinado territorio, hará que automáticamente mejore la calidad de vida de los pobladores, con niveles de cohesión social significativos, derivados principalmente de la disponibilidad de puestos de trabajo. Ello obvia la cuestión central de los tipos de inserciones laborales, no sólo en términos de remuneraciones, sino también de otros aspectos inherentes al concepto, como los niveles de calificación, la estabilidad, las condiciones de trabajo, la posibilidad de organización de los trabajadores, etcétera.

En segundo lugar, la idea de dinamizar territorios desfavorecidos es portadora de un enfoque espacial, donde la intervención se orienta hacia la desconcentración de las actividades y el

empleo, pero concibiendo al territorio como acotado a su basamento físico, y no como espacio socialmente construido. La noción implícita de territorios *ganadores* y *perdedores*, contiene la idea lineal de que la sola radicación de emprendimientos dará lugar a un efecto de difusión sobre el territorio receptor, sin considerar que ello puede darse o no, dependiendo de las características de éste. Esto es así porque el mismo constituye una realidad compleja y multidimensional. Se trata no de un soporte, sino de una construcción social, compuesta por un espacio físico y sus recursos, una estructura productiva, un entramado institucional y de relaciones entre los actores (de cooperación o conflicto); así como también por identidad y significados producto de una historia; todo en un proceso dinámico de construcción, deconstrucción y reconstrucción permanente.

Esto implica que, para que se produzcan procesos de desarrollo a partir de la radicación de inversiones, principalmente si éstas son de gran tamaño, se debe considerar qué es lo que contiene ese territorio, cuáles son sus recursos, como es su entramado político-institucional, cuál es la capacidad de sus actores para apropiarse del momento y hacerlo duradero.

Lo planteado de alguna manera contradice la lógica que subyace a las políticas de atracción de inversiones como opción para el desarrollo de territorios deprimidos, ya que en muchos casos es esa misma situación de debilidad, la que hace que los actores locales cuenten con escasa capacidad de incidencia en dicho proceso.

Esto lleva a la contradicción de que, aunque desde la planificación se piensa a estos emprendimientos como una forma de desarrollar territorios desfavorecidos, es probable que las mayores posibilidades de aprovechamiento se den en aquellos más consolidados; por lo que en lugar de lograr el objetivo de reducir las desigualdades territoriales, estas se verían profundizadas. De hecho esto también puede incidir en la capacidad de captación de inversiones por parte de los diferentes departamentos o regiones, la que como se ha mostrado, es asimétrica.

Otro aspecto que no se contempla es el de la escasa capacidad de control del proceso de radicación y su evolución de la inversión por parte del nivel local del Estado, quien debería ser el que piense en función del interés del territorio que rige. Esto fue lo que sucedió en el caso analizado, donde los entrevistados coincidieron en señalar que existió una débil capacidad de negociación del gobierno local frente a la empresa. En este sentido, parecería no existir correspondencia entre la estrategia del Estado nacional para atraer la inversión, con la posibilidad de ser capitalizada por parte del mismo en un plano más concreto.

En síntesis, se pudo ver que la atracción de inversión extranjera parece convertirse en un fin en sí mismo, asumiendo a priori que sus efectos son siempre positivos. Esto determina que todos los esfuerzos se centren en fomentar la llegada de dichos emprendimientos, sin

considerar la necesidad de interrogarlos en el sentido de qué es lo que producirán efectivamente una vez que estén instalados, ante la posibilidad de que los mismos pueden generar también efectos no deseados.

Los aspectos analizados cobran relevancia si se considera que actualmente se encuentran en curso otros proyectos de envergadura, como el de planta de celulosa de Montes del Plata en el departamento de Colonia; o en planificación, como el de la minera Aratirí en la localidad de Valentines (límite entre los departamentos de Treinta y Tres y Florida); y el de una tercera planta de celulosa cuya construcción comenzaría en 2016, entre otros; los que deberían ser observados a la luz de los antecedentes.

Referencias bibliográficas

Alvarado, R. (2005) Política forestal, inversión transnacional y transformaciones territoriales en Uruguay. En: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo, Brasil.

Alonso, L. E. (2002) Centralidad del Trabajo y Cohesión Social: ¿una relación necesaria?, Cuadernos Andaluces de Bienestar Social Nº10, Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad de Granada, España.

Barreiro, F. y Rebollo, E. (comps.) (2010) Descentralización y desarrollo local en Uruguay Elementos para promover un debate político, Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización, Número 3, Grupo de Desarrollo Local Uruguay, Montevideo.

Barríos, A. (2005) Río Negro. Historia General, Tomos 1 y 2, Intendencia Municipal de Río Negro, ISBN 9974-39-849-5/ISBN 9974-39-850-9, Montevideo.

Barríos L. y Arbuét, H. (2006) Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada. Montevideo. Arca Editorial.

Barríos, S. (2000). Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate, en: Torres Ribeiro, A (comp.). Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires. Ed. CLACSO.

Brunstein, F., Laurelli, E., Rofman, A. y Vidal A. (comps.) (1989) Grandes inversiones públicas y espacio regional: experiencias en América Latina. Buenos Aires. Ediciones CIEDUR.

Campodónico, G. (2000) El frigorífico Anglo: memoria urbana y memoria social en Fray Bentos. s/d.

Castel R. (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires. Paidós.

_____ (2004): La inseguridad social. Argentina. Ediciones Manantial.

Entrena Durán, F. (2010) Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización, Estudios Sociológicos XXVIII: 84, México.

Gallicchio E. (2000) Uruguay: reestructuración económica y cambios en los mercados de trabajo regionales. 1985 – 1999, III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires.

Garrido Luzardo L. (2010) De la Liebig's y el Anglo a UPM (ex Botnia): Algunos aportes sobre la trayectoria de la dependencia, en <http://www.fcs.edu.uy/archivos>

Gehlen, I. y Riella A. (2004) Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável. Sociologias, 2004, vol., no.11, p.20-26, Brasil.

HCG Environment (2004) Estudio del Impacto Socio-económico del Proyecto Planta de Celulosa Botnia S.A. en Uruguay, s/d.

Leal J. (1997) El mercado de empleo en el sector de los servicios turísticos en el departamento de Salto, Documento de Trabajo Nº 32 UER FCS- RN, Salto, Uruguay.

_____ (2010) La crisis de la sociedad salarial, un complejo tránsito desde la integración hacia la vulnerabilidad social: el caso de Uruguay, Editorial Universidad de Granada, España.

Mingione, E. (1998) Fragmentacao e Exclusao: A questao social na fase atual de transicao das cidades nas sociedades industriales avanzadas, en Dados, vol.41, Nº4, Río de Janeiro.

Ministerio de Desarrollo Social- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2012), Informe Departamental Salto.

MTSS/OMT (2012) Serie informes departamentales. Principales indicadores del mercado de trabajo, incluyendo proyectos de inversión. MTSS, Unidad de Evaluación y Monitoreo de Relaciones Laborales y Empleo, Observatorio de Mercado de Trabajo, Montevideo.

Núñez A. y Leal J. (1997) IV Censo a Productores con Cultivos Hortícolas bajo Invernáculos del departamento de Salto, Documento de Trabajo Nº29, UER- RN-UdelaR, Salto, Uruguay.

Pellegrino A. (2003) Caracterización demográfica del Uruguay, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Riella, A. y Romero J. (1992) Opiniones, Actitudes, y Comportamientos de los Productores Hortícolas del departamento de Salto, Documento de Trabajo N°8, UER FCS-RN, Salto, Uruguay.

Riella A. y Tubío M. (1997) Los Asalariados Zafrales en el Citrus del Uruguay, Documento de Trabajo N° 31, UER FCS- RN, Salto, Uruguay.

Riella, A. (comp.) (2006) Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos, Departamento de Sociología-FCS-UR, Montevideo.

Riella, A.; Mascheroni, P.; Ramirez, J y Tubío, M. (2009) Explorando la calidad del empleo en la forestación, ISBN 978-9974-0-0533-4, CBA, Montevideo.

Rofman, A. (1985) Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina. Buenos Aires. Editorial CEUR.

Triaca, L. y Godoy G. (2012) Informe de Proyectos presentados ante el MTSS, Ley de Promoción de Inversiones año 2012, Perspectiva de generación de empleo, MTSS, DINA E.

Tubío, M. (2011) El empleo en la fase rural de la forestación Uruguaya. Condiciones de vida y de trabajo en la forestación uruguaya. ISBN 978-3-8443-4296-3. Editorial Académica Española.

Uruguay XXI (2012) Inversión extranjera directa en Uruguay, recuperado de internet el 13 de setiembre de 2012 en Informe IED en Uruguay-Agosto 2012-URUGUAY-XXI.

Veiga, D. (1991) Desarrollo Regional en el Uruguay. Montevideo. Ed. CIESU.

_____ (2003) Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay, en Acuña C. y Riella A. (comps.): Territorio, Sociedad y Región: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local, Departamento de Sociología, FCS - UdelaR, Montevideo.

_____ (2010) Estructura social y ciudades en el Uruguay: Tendencias recientes, Departamento de Sociología de F.C.S, Universidad de la República, Montevideo.

Veneziano, A. (2009) Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Montevideo. Ediciones Orbe Libros.

Fuentes consultadas

Sitio web del Instituto Nacional de Estadística: www.ine.gub.uy

Sitio web de Botnia Uruguay: www.metsabotnia.com/es

Sitio web de UPM Uruguay: www.upmuruguay.com.uy

Sitio web del Poder Legislativo: www.parlamento.gub.uy

Sitio web de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones - Régimen Decreto 455/007:
www.mef.gub.uy

Sitio web de la Dirección General Impositiva: www.dgi.gub.uy

La agroindustria del arándano en Uruguay: ¿una estrategia para el Desarrollo?

Mauricio Tubío¹⁶
Rosario Lombardo¹⁷

Resumen

A partir de las últimas décadas del siglo XX en el proceso de reestructuración productiva se producen transformaciones en la organización de la producción y del trabajo en la agricultura. Los nuevos procesos de globalización agroalimentaria han implicado reformas comerciales, nuevas regiones productivas y cambios técnicos que han favorecido la expansión de la producción de frutas y hortalizas en fresco.

Uruguay se incluye entre las nuevas regiones productoras de arándanos, pues la producción con fines comerciales inició a partir del año 2001, las primeras exportaciones del fruto se realizaron en el año 2003 (con 0,3 toneladas), y para el año 2011 se han exportado 2713 toneladas del producto. El área cultivada alcanzó su máximo en el período 2005- 2008 con 850 hectáreas, desde dicho período la superficie ha comenzado a disminuir alcanzando en la última zafra las 450 hectáreas. La producción se destina casi exclusivamente a la exportación, porque en nuestro país el desarrollo de la cultura del arándano es reciente.

Este artículo tiene por objetivo general el análisis de la contribución social en términos del desarrollo que realiza la producción de arándanos en el Uruguay, enmarcada en los movimientos de capitales a escala global (propiciados por la globalización), donde para ello se detalla el proceso de trabajo que éste asume en nuestro país, indagando sobre las características del trabajo y calidad del empleo en este sector.

Palabras clave: Desarrollo, agroindustria, empleo rural

¹⁶ Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Magíster en Sociología por la Universidad Federal de Río Grande del Sur. Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte en régimen de Dedicación Total. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI- ANII) (mtubio@unorte.edu.uy)

¹⁷ Candidata a Magíster en Economía y Gestión del Turismo Sustentable por la Universidad de la República. Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Profesora asistente del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (rlombard7@gmail.com)

Introducción

Frecuentemente en la actualidad ocurren fenómenos económico-productivos a los cuales estamos habituados. Así, en las últimas décadas han emergido en nuestro país un sinnúmero de culturas productivas agrícolas que han reconfigurado la tradicional función del campo uruguayo. Son ejemplo de ello, los últimos avances en el cultivo de la soja, forestación y en última instancia la producción de arándanos en fresco.

De acuerdo a la perspectiva que se está desarrollando en el Departamento de Ciencias Sociales de la Regional Norte de la UdelaR, lleva a interrogarnos sobre los beneficios sociales que este movimiento de capitales trae para el país, en términos generales, y particularmente sobre las características, calidad del empleo y condiciones de trabajo que éstos arrojan para una masa de trabajadores que vende su fuerza de trabajo en forma concreta, mayoritariamente en un corto período de tiempo en el año.

De esta forma, la producción de arándanos en fresco para la exportación ha irrumpido en la última década, sobre todo en la región litoral norte del país, por medio de dos grandes emprendimientos productivos de aproximadamente 150 hectáreas cultivadas cada uno, consumen aproximadamente entre 3.000 y 4.000 trabajadores en su fase de cosecha.

Los objetivos del presente artículo son: describir la producción de arándanos en Uruguay enmarcada en los movimientos de capitales a escala global (propiciados por la globalización), detallar el proceso de trabajo que éste asume en nuestro país e indagar sobre las características del trabajo y calidad del empleo en este sector. Todo ello como corolario al análisis sobre la contribución que esta cultura productiva tiene al desarrollo del país.

Para cumplir con estos objetivos, se presenta la siguiente estructura:

En el primer capítulo, una síntesis teórica que da cuenta de la relación entre los procesos globalizadores, el desarrollo y las características que asume el empleo rural en estos contextos.

En segunda instancia, se describen las particularidades de las cadenas globales de mercancías en la agroindustria, en términos generales y la producción de arándanos como una cadena global.

Un tercer apartado describe la producción de arándanos a nivel global y en nuestro país, centrándose en datos secundarios que permiten cuantificar la magnitud de tal producto.

Un cuarto capítulo, describe el proceso de trabajo en la producción de arándanos en los casos estudiados, detallando las características que éste asume, las necesidades de fuerza de trabajo en las distintas etapas de dicho proceso.

En quinto lugar se presentan las características de las formas de contratación predominantes en el reclutamiento de la fuerza de trabajo estacional en el arándano uruguayo.

En última instancia, en el sexto capítulo, se describe la trayectoria laboral, el ciclo anual de trabajo y la calidad del empleo que arroja la evidencia empírica consultada.

En síntesis, la estrategia delineada anteriormente da cuenta de los objetivos y permite indagar en las conclusiones y reflexiones finales sobre la contribución que este cultivo y sus concatenaciones productivas, genera a nivel del empleo, de sus características y calidad, de la contribución al desarrollo del país, sobre todo a su resultado social.

1. Globalización, Desarrollo y Empleo en la Agricultura

El desarrollo como concepto no ha permanecido estático en el tiempo, sino más bien por el contrario, éste ha ido mutando de acuerdo a las épocas y teorías a las cuales se han referido. Aunque no es el objetivo central de este capítulo, en síntesis, se podría expresar que desde los planteos productivistas basados en la “cantidad” se ha pasado a planteos que refieren a la sustentabilidad del desarrollo centrado en la “calidad” de sus resultados.

“El vocablo calidad hace alusión a cuestiones tan diferentes como la calidad de vida derivada del no deterioro de los recursos no renovables y de la conservación del entorno medioambiental, la calidad de las condiciones de trabajo que puede acarrear un sistema productivo menos rutinario y más creativo, etc.” (Entrena, 1998: 81)

En esta concepción general sobre la calidad y sustentabilidad del desarrollo, podrían estar enmarcadas las condiciones de trabajo generadas por producciones centradas en la exportación de monoprodutos, no existentes anteriormente como cultura productiva de un país, que a su vez se afincan a influjos de concatenaciones y movimiento de capitales a escala global. Así, en este sentido esto podría sintetizar el objeto de este artículo, a saber, una mirada sobre los procesos globalizadores que se dan a escala global, mediante la instauración de cadenas de valor que impactan directamente en territorios lejanos en los cuales no existía una cultura preestablecida de producción del arándano.

Entre otros aspectos, primordialmente, el trabajo humano ha sido considerado como una de las principales formas de acción humana sobre el espacio físico-natural, donde, en lo rural se entiende este accionar como asociado a la producción agrícola de cara a la satisfacción de las necesidades de alimentación y producción de bienes derivados para la población de un país.

Más allá de que esta cualidad humana sea individual, su ejecución se hace en forma relacionada con otros seres humanos, estableciéndose así relaciones sociales y/o laborales con otros, donde, a decir de Entrena *“uno de los efectos más visibles del trabajo humano sobre el espacio rural es su delimitación, organización, distribución y adecuación de cara a su construcción social como ámbito socio-productivo; es decir, su territorialización.”* (Entrena, 1998: 23).

Esta relación, expresada en las citas anteriores, se complejiza en la actual era de la globalización, donde las territorialidades pierden fuerza ante los embates del capital transnacional (y sus variaciones y conexiones locales), pasando a ser clave la comprensión de los resultados sociales en la aplicación de cadenas de valor a escala global.

De acuerdo a la bibliografía consultada, los autores concuerdan que no existe ninguna definición que haya sido aceptada de forma unánime referida al término *“globalización”*, ya que su significado ha cambiado en función de las culturas, y sobre todo, de las ideologías a la que éste se remite. Además, hablar de globalización genera controversias; existen aquellos que la defienden a rajatabla y aquellos que la critican de sobremanera como un intento de imposición de un modelo de pensamiento único, dominante, con el cual se debe moldear al mundo.

Más allá de dicha dificultad, el término *“globalización”* en la actualidad está de moda y parece percibirse como una tendencia relevante, de hecho es un proceso, o procedimiento, por el cual se ha provocado y convocado a muchos cambios y movimientos sociales, constituyéndose como un común denominador de diversas y distintas realidades mundiales.

Manuel Belo Moreira en un intento de operacionalización del concepto de globalización propone una salida que en primera instancia parece pertinente; así él entiende que:

“La globalización puede, entonces, ser entendida como la resultante de un conjunto de fuerzas: económicas, políticas, ideológicas, culturales y religiosas que, siguiendo un proceso dialéctico y a un ritmo cada vez más rápido, están continuamente modelando y remodelando la división internacional del trabajo, favoreciendo la acumulación de capital y promoviendo la creciente homogeneización de los comportamientos y de los consumos humanos” (Belo Moreira, 2001: 22).

Además, para el mismo autor, el agente motor de este tipo de globalización económica es el capital financiero internacional, que genera las condiciones mediante estrategias adaptativas (económicas y políticas) en la generación de un espacio de consumo acelerado y ampliado a escala mundial, rompiendo las barreras nacionales y/o culturales que se le imponen a su llegada.

Para la absolutización de su desarrollo, esta globalización posee la libertad de movimiento de capitales, libertad relativa de bienes y mercancías, y libertad restrictiva a los movimientos de personas. Por lo tanto, en forma concluyente esta globalización opera en niveles diferentes en su implantación, aunque propone como slogan la libertad absoluta de movimiento de capitales, mercancías y personas.

Como bien afirma el autor, en esta acepción,

“la globalización es esencialmente un fenómeno de carácter económico. Aún, para que ese fenómeno económico haya tenido la posibilidad de desarrollarse hasta llegar al punto al cual llegó, tuvo que haber cumplido dos condiciones necesarias: la revolución tecnológica y la revolución ideológica que preparó la hegemonía neoliberal que permitió la toma de opciones políticas de desregulación financiera” (Belo Moreira, 2006: 22).

Para Francisco Entrena en consonancia con lo anterior,

“la globalización conlleva también un aumento sin precedentes de las oportunidades de contacto y de comercio al nivel mundial, lo que posibilita el cultivo y el consumo de muchos productos autóctonos a gran distancia de sus lugares tradicionales de origen, es decir, ese cultivo y consumo se desterritorializan notablemente” (Entrena, 2008: 35)

Para la producción que estamos analizando en el presente artículo esto es de vital importancia, ya que posibilita la implantación de culturas productivas que no son consumidas en el país, siendo éstas estrictamente direccionadas a la exportación, o sea, al consumo en otras latitudes del planeta.

Los efectos de la expansión de estos capitales sobre estos países, y en especial sobre su matriz productiva rural pueden ser muy diversos (y en algunos casos contradictorios) donde muchas veces se han desandado estrategias nacionales de desarrollo.

En efecto, a nivel estructural, el correlato de este proceso globalizador son los procesos de concentración y transnacionalización del capital, donde, en la agricultura,

“se materializan en el surgimiento/reorganización y operación de empresas globalizadas (locales, locales transnacionalizadas y transnacionales) que impactan en las regiones y en las comunidades rurales a nivel de su estructura agraria, en el mercado de trabajo y en el papel de los Estados locales que frecuentemente se ven condicionados para su legitimación política, o genera políticas compensatorias que no logran superar su carácter mitigador” (Bendini, 2006: 204).

Estas empresas globalizadas territorializan su accionar, donde, el aumento de los requerimientos de trabajadores a nivel estacional condiciona el desplazamiento de grandes masas de fuerza de trabajo que se superpone a las propias lógicas imperantes y preexistentes en un territorio determinado. De esta forma, debido al auge de productos destinados al mercado externo, y a la especialización de la producción en ciertos rubros exportables, la concentración mayoritaria de la población asalariada rural se ubica en torno a empresas que se han especializado en un solo producto, o a conjunto de empresas regionalizadas y concatenadas en la demanda de mano de obra temporal. Este requerimiento temporal no sólo es intenso en una época del año, sino que también lo es en la intensidad del trabajo y de la jornada laboral.

Como bien ha sido expresado en el presente capítulo, estas empresas no emergen casualmente, sino siguiendo una tipología que analiza este fenómeno centrada en el análisis de las cadenas globales de mercancías.

2. Las Cadenas Globales de Mercancías en la Agroindustria

A partir de las últimas décadas del siglo XX (1970-80) se producen transformaciones en el sistema capitalista, se vive un proceso de reestructuración productiva y económica que afecta la organización de la producción y del trabajo en la agricultura. En este contexto se suceden cambios sociales en cuanto a la dieta, salud, nuevos estilos de vida y emergen nuevas pautas de consumo social y de producción (seguridad alimentaria). Los nuevos procesos de globalización agroalimentaria se centran en una norma de consumo selectiva, destinada a satisfacer la demanda de las nuevas clases medias. En este proceso adquiere un rol central el capital comercial con una fuerte concentración del capital.

De esta forma, reformas comerciales, nuevas regiones productivas y cambios técnicos han favorecido la expansión de la producción de frutas y hortalizas en fresco. El cambio tecnológico permite la conservación de la fruta/hortaliza (transporte, refrigerado y/o congelado) y afecta la forma de producir en el campo, y las reformas comerciales permiten la circulación global de alimentos frescos. Todo ello ha permitido que el consumidor tenga disponible los alimentos hortofrutícolas en forma sostenida durante el año, desapareciendo la estacionalidad característica de estos tipos de alimentos, posibilitando, a su vez, la incorporación de nuevas regiones productivas (América del Sur y Central, Australia, Nueva Zelanda, Sudeste Asiático, Sudáfrica y regiones de Europa). En esta nueva geografía productiva, la globalización agroalimentaria se divide mundialmente con una lógica Norte-

Sur, siendo que los productores de frutas y hortalizas se ubican al Sur, cuyo destino principal son los países del Norte.

Con esta globalización se desdibujan las fronteras entre la agricultura y la industria, pasando esta agricultura industrial a funcionar con la lógica de la industria: siendo ésta con racionalidad productiva (a través de intensificación productiva e innovación tecnológica y organizacional), estandarización, cientificidad y predictibilidad. En lo que refiere al trabajo, se intensifica el ritmo del mismo en el campo y se complejiza su división. Se traslada el Taylorismo, el Fordismo y el Toyotismo (producción a demanda: “just in time”) al campo. Se concentra y centraliza el capital en “pocas manos”, dominan las grandes explotaciones (quienes dirigen la cadena), tendiendo a excluir a los pequeños productores y al campesinado.

En esta lógica, el mercado tiene una exigencia mayor, demanda calidad, requiere nuevas calificaciones y competencias, y, sobre todo, regula los plazos de entrega de la producción. Este envío de la producción en forma temprana implica posicionar al producto en el mercado con ciertas ventajas de escasez hemisférica. En el Fordismo la producción se realiza en masa, en cambio, en el post-fordismo primero se tienen en cuenta la demanda, los productos ya vendidos y luego se procede a producir, requiriéndose una alta coordinación en el proceso productivo, donde todas las actividades que dividen la producción deben estar coordinadas y sincronizadas debidamente.

En cambio, a diferencia de la industria, el *packing* no forma parte de la empresa donde se organiza la parte comercial. La planta de empaque convierte al producto agrícola en un producto industrial con accesibilidad y durabilidad. Hace que sea posible la coordinación “just in time”, diferenciando el producto y organizando el trabajo de los productores y de los asalariados.

Estamos ante la presencia de una agricultura industrial pero con base biológica. La diferencia respecto a la industria propiamente dicha radica en que el ciclo productivo no coincide con el ciclo de trabajo. Esto genera problemas al momento de reclutar la fuerza de trabajo. Se debe independizar el producto de la base biológica para hacer coincidir el tiempo de producción y de trabajo, intensificando los tiempos. Una de las formas de independizar los ciclos de la naturaleza es introducir nuevas variedades de frutas u hortalizas para producir un mayor número de meses al año o producir en áreas geográficas diferentes.

Ante el nuevo proceso de globalización, a partir de la década de 1970 surgen diferentes enfoques que explican los cambios que se venían sucediendo en el sistema agroalimentario. El enfoque para el estudio del cambio agroalimentario de las cadenas de mercancías (commodity chain) le concede centralidad a la *organización de la producción*, vinculadas a los ciclos biológicos en el campo, el cambio tecnológico, oferta de trabajo, contexto histórico,

investigación en tecnología agrícola y el papel del Estado, entre otros factores. Dicho enfoque surge a partir de finales de 1970 con Friedland, cuya referencia empírica para el análisis de los enclaves agrícolas ha sido el desarrollo de la agricultura industrial californiana (la cadena de la lechuga y el tomate), caracterizada por la intensificación del capital, movilización de grandes cantidades de mano de obra estacional y racionalización productiva (Pedreño y Quaranta, 2002).

En las décadas de 1980- '90, Gereffi desarrolla el concepto de *Cadenas Globales de Mercancía*, y distingue entre las cadenas productivas dirigidas al productor (CPDP) y las cadenas productivas dirigidas al consumidor (CPDC). *“Una cadena productiva (commodity chain) se refiere al amplio rango de actividades involucradas en el diseño, producción y comercialización de un producto”* (Gereffi, 2001: 14).

El concepto desarrollado por Gereffi es acuñado por Wallerstein como *cadenas de mercancías*, las cuales emergen a partir de los siglos XVI y XVII con la economía mundo capitalista. En este sistema se desdibujan las fronteras físicas y la homogeneidad cultural, e intervienen una diversidad de instituciones: mercados, empresas, Estados y unidades domésticas, entre otras. Existe una interdependencia global, pero en los eslabones de la cadena existe desigualdad de acceso a la riqueza, es decir, existe una distribución desigual del beneficio. La división e integración del trabajo se hace global, se rompe con los límites nacionales. Con el correr de los siglos la división del trabajo se ha vuelto más compleja, integrando a más territorios y diferentes sociedades. El autor distingue entre regiones centrales, semiperiferias y periferias, división que coincide con la desigualdad en el acceso a la riqueza y al poder (Wallerstein, 2004).

Gereffi entiende que las *“cadenas productivas dirigidas al productor “son aquellas en la que los grandes fabricantes, comúnmente transnacionales, juegan los papeles centrales en la coordinación de las redes de producción (incluyendo sus vínculos hacia atrás y hacia adelante)”* (Gereffi, 2001: 14). En cambio, las *cadenas productivas destinadas al comprador* hacen referencia a

“aquellas industrias en la que los grandes detallistas, las comercializadoras y los fabricantes de marca juegan papeles de pivotes en el establecimiento de redes de producción descentralizada en una variedad de países exportadores, comúnmente localizados en el tercer mundo” (Gereffi, 2001: 15-16).

Una de las principales características de este tipo de empresas es que diseñan y comercializan, pero no fabrican los productos de la marca que ordenan. Forman parte de una nueva clase de fabricantes sin fábrica (manufacturers withouts factories) que en el proceso de

producción separan la producción física de artículos de la etapa del diseño y de la comercialización.

Las cadenas productivas dirigidas al consumidor

“se caracterizan por una alta competitividad y sistemas de fábricas globalmente descentralizadas. Las empresas que desarrollan y venden productos de marca ejercen un control sustancial sobre cómo, cuándo y dónde se llevará a cabo la manufactura y cuantas ganancias se acumularán en cada etapa de la cadena (...) los grandes mayoristas y comercializadores ejercen influencia principal en la distribución y venta al final de la cadena” (Gereffi, 2001: p16-17).

Entonces, existen dos sistemas de coordinación globalizada: las cadenas dirigidas por la producción o productores y las cadenas dirigidas por los compradores o distribuidores. En la primera domina en la cadena la gran empresa transnacional, en la segunda los supermercados, el capital comercial, distribuidor comercial. Acceder a los supermercados europeos es garantizar alta competitividad. Los supermercados imponen plazos de entrega, estándares de calidad, etcétera.

Las cadenas varían en función de los ciclos de acumulación del capital. Rige una lógica de poder, engloban actos y procesos diferentes, necesitan un gobierno, una coordinación. La gobernanza en las cadenas de mercancía las podemos encontrar en el primer caso (CPDP) en los productores y en el segundo (CPDC) en los distribuidores.

La producción de arándanos en Uruguay se inserta en lo que se ha denominado como cadenas dirigidas por los compradores, supermercados, el capital comercial.

2.1. La producción de arándanos en Uruguay como una cadena global

La instalación de las plantaciones de arándano en Uruguay a mediados de 2001 responde a lo que la literatura especializada designa como la *“lógica global del sistema agroalimentario”* y en especial al sub sistema de las cadenas globales de producción de alimentos y frutos en fresco. Autores como Friedland, Barton y Tomas en el año 1981, y luego Friedland en el 1994 y 2001, han desarrollado este tipo de lógica productiva a escala global.

La producción de arándanos del país comienza desde entonces una rápida inserción en la configuración del sistema global de producción de arándanos integrado por varios países y regiones de diferentes continentes (Friedland, 1993).

El aumento global de la demanda del producto derivado de los cambios en el consumo de la clase media de los países desarrollados, lleva a las cadenas de distribución a buscar nuevos abastecedores de arándanos. El capital comercial, a través de su conocimiento y control de acceso a los mercados de los países centrales, logra imponer a sus nuevos abastecedores globales, entre los que se encuentra Uruguay, una nueva lógica de organización de la producción agrícola basada en la idea de producción *“just in time”* (Marsden, 1997). Esto permite a las cadenas neutralizar la estacionalidad biológica de la producción y le da la oportunidad de apropiación de un excedente comercial durante todo el año.

La producción del arándano en Uruguay es así moldeada y organizada desde sus orígenes por el interés del capital comercial y sus cadenas de distribución. Esta fase no sólo determina los tiempos, los volúmenes y la calidad de la producción auxiliándose para este control de los distintos sistemas de certificación¹⁸, sino también actúa mediante aplicaciones de tecnologías sobre los procesos biológicos para lograr la total subordinación de la producción a sus necesidades, lo que puede llegar a implicar la alteración en los procesos de trabajo que pueden terminar por deteriorar la calidad del empleo en el sector.

Si bien las cadenas globales están en una continua búsqueda de empresas productoras en diferentes países para obtener un flujo permanente de este producto, también operaron en el caso uruguayo factores endógenos para explicar su instalación en el país. Para hacer posible la emergencia del arándano en Uruguay es necesario tener en cuenta las capacidades de los agentes de los territorios locales donde se afincan las empresas. Estas regiones cuentan, además de sus ventajas climáticas, con experiencia empresarial de articulación con cadenas globales en los cítricos y con una tradición innovadora y frutícola. No hay que olvidar que para desarrollar el cultivo fue necesario contar en la región con una comprobada capacidad técnica para este tipo de producción y sobre todo, recursos técnicos disponibles para su aplicación. Otro factor a tener en cuenta es el rol que juega el Estado, el cual ha dado un fuerte apoyo crediticio e impositivo a estas inversiones. Es de destacar que el cultivo de arándano requiere una inversión intensiva en capital tanto en el momento inicial como por su elevado costo de mantenimiento anual.

El crecimiento del arándano en el país y su importancia principalmente en las localidades de la región litoral, no deben hacer perder de vista que los mismos se dan en un tipo de relaciones comerciales muy jerárquicas entre las grandes organizaciones de distribución

¹⁸ Por ejemplo, en el caso uruguayo las empresas estudiadas se encuentran certificadas por GLOBALGAP, HACCP, BRC, TESCO NATURE'S CHOICE (UK), COSTCO, USA-GAP, ISO y BPM.

centroeuropeas y las empresas locales. La relación desigual entre las empresas globales de distribución y la empresa de producción localizada, si bien genera muchas oportunidades de ganancia y empleo a nivel local, plantea continuamente incertidumbres de mercado para las empresas productoras. Esta asimetría de poder hace que cada vez vaya quedando una porción mayor de excedente en las empresas globales, reduciendo la captación de las empresas productoras locales, que enfrentan esta situación precarizando el trabajo y reduciendo los salarios como alternativa para permanecer como abastecedores de la red de distribución.

A nivel local el efecto económico y social más importante de esta actividad está dado por la gran demanda de empleo que genera, aunque con una forma muy estacional. Para el trabajo en la etapa de cosecha, que es la que demanda mayor cantidad de trabajadores, ha sido necesaria la movilización de un importante número de trabajadores en la región. Si bien aún no ha comenzado un proceso migratorio extra región, varias empresas están comenzando a manejar ésta como una de las soluciones para enfrentar las limitantes de mano de obra que tienen estos emprendimientos dada su fuerte estacionalidad. Por ahora se observa una intensa movilidad diaria de trabajadores desde las ciudades intermedias a los establecimientos productivos en las áreas rurales.

Además del empleo generado a nivel del territorio local, esta actividad tiene una fuerte articulación con otras actividades económicas conexas en las áreas de servicio y transporte e infraestructura, lo que ha permitido un crecimiento sostenido y una innovación tecnológica importante en dichas actividades.

Pero estos territorios están, al igual que su producción, conectados globalmente y su suerte depende poco de los contextos regionales o nacionales, ya que está ligada casi exclusivamente a los avatares de las redes de distribución internacional. Por tanto es un territorio frágil, un enclave de producción en fresco, con muy poco poder sobre las cadenas comercializadoras y de distribución, pero paradójicamente con un poder local importante por su importancia económica y social a nivel de la región.

3. La producción de arándanos a nivel Global y en Uruguay

3.1. La producción internacional de arándanos

Para el año 2011, los principales exportadores de arándanos a nivel mundial son Chile (90 mil toneladas), Estados Unidos (60 mil ton) y Canadá (56 mil ton), estos países exportan más del 80% del volumen comercializado a nivel mundial. Y los principales importadores de arándanos son Estados Unidos (125 mil ton), Canadá (51 mil ton) y Reino Unido (20 mil ton).

Entonces, los principales productores de la cadena global de arándanos están divididos en dos grandes grupos, los productores del Hemisferio Norte, encontrándose aquí el principal productor y consumidor de arándanos del mundo (Estados Unidos) y los del Sur que producen a contra- estación, para satisfacer la demanda de los países desarrollados.

Chile, Argentina y Uruguay son los principales exportadores de América del Sur. Las características climáticas de estos tres países son ideales para este tipo de producción y sobre todo en la producción a contra estación con el Hemisferio Norte. La producción y exportación de arándanos está en continuo aumento, por la creciente demanda de los países desarrollados del Hemisferio Norte (Uruguay XXI, 2012).

El calendario mundial de producción de arándanos marca una diferencia entre los hemisferios. El Norte produce entre abril y setiembre, siendo sus principales productores Estados Unidos, Canadá, España, Francia, Alemania y Polonia. En el mercado de contra-estación, en el Hemisferio Sur, el cultivo se lleva a cabo entre los meses de setiembre y marzo, con diferencias en el período según el país del cual estemos haciendo referencia. Siendo los principales productores del Sur: Chile, Argentina, Nueva Zelanda y Australia (Fundación Doñana, 2008).

3.2. La producción de arándanos en Uruguay

Uruguay se incluye entre las nuevas regiones de producción de arándanos, pues la producción con fines comerciales inició a partir del año 2001, las primeras exportaciones del fruto se realizaron a partir del año 2003 (con 0,3 toneladas), y para el año 2011 se han exportado 2713 toneladas del producto. El área cultivada alcanzó su máximo en el período 2005- 2008 con 850 hectáreas, desde dicho período la superficie cultivada ha comenzado a disminuir alcanzando en la última zafra las 450 hectáreas cultivadas (Uruguay XXI, 2012). La producción se destina casi exclusivamente a la exportación, pues en nuestro país el desarrollo de la cultura del arándano es reciente.

Actualmente existen 80 empresas productoras de arándanos, entre ellas se encuentran: productores frutícolas tradicionales y nuevos inversores que no están vinculados al sector agropecuario. Los emprendimientos surgen principalmente de iniciativas nacionales y regionales, aunque las dos grandes empresas -que controlan más de la mitad de la exportación nacional- son con participación de capitales extranjeros vinculados a las grandes corporaciones transnacionales de la industria alimentaria.

El crecimiento de la producción, como se refleja en la evolución de exportaciones de la siguiente gráfica, ha hecho que a pocos años de la instalación del cultivo en el país, se haya transformado en uno de los principales rubros frutícolas de exportación. La principal exportación frutícola de Uruguay son los cítricos y actualmente la exportación de arándanos se posiciona en segundo lugar, lo que da una idea de la importancia del desarrollo de este cultivo en un breve lapso.



Fuente: URUGUAY XXI en base a datos de la DNA.

La producción de arándano se hace principalmente a los países del Hemisferio Norte, que en su conjunto representan casi la totalidad del mismo: Estados Unidos (29%), Países Bajos (29%) y Reino Unido (16%). Actualmente 17 empresas uruguayas son responsables de la exportación de arándanos. Más del 60% de la producción exportada está concentrada en dos empresas del norte del país: Gamorel SA (39%) y Midgold SA (25%) (Uruguay XXI, 2012).

Entonces, la principal región productora de arándanos del país se ubica al norte, en los departamentos de Salto y Paysandú, los que concentran el 50% de la superficie plantada y el 16% de los productores (DIPRODE, 2007).

El desarrollo de esta actividad ha llevado a la conformación de un *cluster* o conglomerado en torno al arándano, donde se nuclea a las dos empresas más grandes, proveedores de tecnologías, sistema de riego e insumos agronómicos, viveros, productores, acopiadores, servicios de cosecha, packing y bromurado, compañías de transporte, servicios de puerto y aeropuerto, servicios financieros y de seguros etc. También existen centros especializados de investigación en producción en plantas in-vitro de las diferentes variedades existentes.

Se han formado dos gremiales de empresas de productores de arándanos: la Unión de Productores de Arándanos (UPROA) y la Unión de productores y exportadores frutihortícolas del Uruguay (UPEFRUY). Los trabajadores en tanto se han agrupado en CITRACOR, sindicato que nuclea los jornaleros del arándano y otras frutas que se cultivan en la región.

Finalmente, cabe destacar que el Estado ha tenido un papel relevante en la promoción y apoyo de esta actividad a través de diferentes instituciones públicas como el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Banco República (BROU) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). (DIPRODE, 2007)

4. El proceso de trabajo y producción en el arándano

Por ser un fruto fresco de características biológicas y productivas específicas, su alta velocidad de maduración hacen necesario su rápida conservación en frío, por lo que es un producto de especial cuidado, tratamiento y necesidad de fuerza de trabajo en tiempos picos específicos. Para ello, a diferencia de otros frutos, los empaques se localizan en el medio rural, los que trabajan concatenados a posterioridad de la cosecha del día, embarcando el arándano hacia su destino en la misma noche.

De acuerdo a estas características, el proceso de trabajo requiere un alto porcentaje de trabajadores asalariados zafrales, siendo uno de los rubros que demanda mayor mano de obra en el medio rural proporcionalmente a la superficie explotada. En la etapa de plena producción se necesitan para el cultivo entre 15 y 20 trabajadores por hectárea.

De esta forma, si bien la producción de arándanos demanda mano de obra permanente en baja proporción, en las etapas de cosecha y post- cosecha se produce una alta concentración de trabajadores. En la región litoral norte, (Salto y Paysandú) se estima que en la zafra se emplean más de 2500 trabajadores al mes.

En el proceso de producción del arándano se distinguen las fases de siembra, cosecha y post-cosecha. La *siembra* corresponde a la preparación del terreno y plantación. Las plantas de arándano provienen de viveros, de laboratorios especializados en la venta de plantas in-vitro. Posteriormente se aclimatan en los viveros de la empresa hasta el momento de ser sembradas.

En la fase de *cosecha* la recolección de la fruta se puede realizar de forma manual o mecanizada. La cosecha de forma mecánica se destina exclusivamente para la industria. En

Uruguay la cosecha se realiza de forma manual, se exporta el producto en fresco, congelado o deshidratado. La fruta que se recoge es depositada en bandejas para posteriormente ser llevadas a la planta de empaque. En esta etapa el trabajo se hace una distinción entre *trabajadores cosecheros*, quienes se encargan de recolectar la fruta; *los bandejeros*, registran las bandejas que recolectan los trabajadores por jornada laboral; y *los jefes de cuadrilla*, quienes supervisan el trabajo de los cosecheros.

Luego de recolectada la fruta la producción se destina a la planta de empaque (*post-cosecha*). En Uruguay las empresas que cuentan con planta de empaque son las grandes empresas. De este modo, las pequeñas empresas deben derivar su producción a las plantas de empaque de otras empresas. Para la etapa de post- cosecha en una planta de packing (empaque) con capacidad de producción de 2100 kg la hora se demandan 400 trabajadores (Mazarino, 2008).

Además de las tareas de siembra, cosecha y post-cosecha se realizan otras actividades: mantenimiento general que se realiza durante todo el año, poda de verano y de invierno, fertilización, tratamiento de enfermedades y malezas, desmalezado, retirar mulch plástico, conformar canteros, entre otras.

5. Intermediación Laboral en la agroindustria del arándano

La producción de arándanos se realiza mediante dos formas contractuales, contratos de carácter permanente más capacitados, estrechamente ligados a los mandos medios de las empresas, (capataz, jefes de cuadrilla, peones polivalentes) y contratos por jornal con una producción mínima obligatoria y luego premios por productividad (destajo) en los puestos de cosecheros, bandejeros que son la mayoría de trabajadores contratados. Esta situación es similar a la que se da en otros sectores frutícolas en la región (Bendini, 1997).

La zafralidad es característica de las fases de cosecha (recolección de la fruta) y post- cosecha (packing) y cubre los meses de octubre, noviembre y diciembre. Estos trabajadores temporales son menos calificados, realizan tareas más simples y rutinarias que los anteriores, con mayor esfuerzo físico y manualidad de las tareas.

La captación de esta fuerza de trabajo es cada vez mas intermediada por contratistas que pueden ser empresas con diferentes grados de formalización que reclutan, movilizan y venden fuerza de trabajo a empresas del sector para determinadas labores. Los servicios son pagados por la empresa directamente al contratista, quien a su vez paga el salario a los trabajadores.

Para el caso del arándano estos contratistas están fuertemente centrados en las localidades que hacen el reclutamiento, donde se valen de redes y capital social preponderantemente basado en lazos primarios, de conocimiento cara a cara, existiendo, en cierta forma, un compromiso verbal de disponibilidad para la siguiente zafra. En este sentido, la figura del contratista refuerza la incorporación de nuevos sectores de esas localidades del mercado de trabajo (desempleado, empleado en otros rubros, activo o inactivo).

La figura del contratista en el agro uruguayo no es reciente pero se ha ido transformando a partir de los requerimientos de las empresas contratantes y la legislación imperante en el país. En la actualidad éste se ha constituido en un empresario moderno, adaptado a las lógicas del mercado de empleo local, y juega un papel central en la configuración moderna en el arándano uruguayo.

En el caso estudiado del arándano uruguayo, durante el período de intensa labor (cosecha) este actor opera bajo estrictas condiciones impuestas por las empresas contratantes, que establecen no sólo los requerimientos de mano de obra sino también la productividad deseada por trabajador, las normas técnicas y fitosanitarias. Estas condiciones de trabajo han ido especializando la función del contratista, haciendo aumentar su tamaño (manejan entre 300 y 400 trabajadores), desplazando a los más pequeños y tradicionales.

Pero estas modernizaciones esconden formas de reclutamiento muy tradicionales por mandos medios (capataces) que se encargan de reclutar su cuadrilla de trabajo. Cada capataz recluta y controla aproximadamente 25 trabajadores encargados de cosechar y un “bandedero” con funciones de contralor y conteo de las bandejas cosechadas. Tanto el capataz como el bandedero reciben salarios diferenciales y pagos extras por productividad.

El empresario contratista domina los aspectos productivos requeridos por la empresa contratante y posee capacidad logística de comunicación, de transporte y formas de administración y gestión de los recursos humanos para gran cantidad de personal. Pero delega el control social del trabajo a los capataces en tanto los trabajadores a su cargo son sus conocidos y éstos responden ante él y no a la empresa (aunque son formalmente empleados de la misma). El capataz posee la función de controlar la intensidad y la calidad del trabajo. Tiene el poder de suspender y pagar adelantos a sus trabajadores, lo que hace a un sistema de dominación muy propicio para vulnerar los derechos de los trabajadores.

En el Uruguay no existe tradición de reclutamiento de grandes contingentes de fuerza de trabajo fuera del país. Esto implica que la demanda de fuerza de trabajo impulsa al fuerte enganche de mujeres y otros miembros inactivos del hogar, sobre todo en los meses de cosecha del arándano, sólo como una actividad parcial durante el año, asociada a estrategias hogareñas de reforzamiento de ingresos salariales a hogares urbanos y suburbanos.

Como lo señalan distintos autores para el caso argentino, comúnmente la población que se ocupa en estos mercados de trabajo corresponde a los sectores más vulnerables de la sociedad, y que enfrentan dificultades de gran envergadura para ocuparse en otras actividades con mejores condiciones laborales y horizontes sociales. Por lo general, cuando estos trabajadores tienen la posibilidad de acceder a otras ocupaciones en mejores condiciones abandonan los mercados de trabajo en tareas agrícolas.

6. Los trabajadores Asalariados del arándano de Uruguay

6.1. Trayectoria Laboral

En la producción de arándanos se requiere un alto porcentaje de trabajadores por lo que es uno de los rubros que demanda mayor mano de obra en el medio rural, se necesita en la etapa de plena producción entre 15 y 20 trabajadores por hectárea. Este rubro emplea según la relación contractual a trabajadores con carácter permanente y temporal, aunque la mayor concentración de trabajadores se dedica a las tareas zafrales, en las etapas de cosecha y post-cosecha (envasado de la fruta). Por eso es importante conocer la trayectoria laboral de los trabajadores que se insertan en la fase de cosecha.

Estos trabajadores cuando recién se insertan al mercado laboral lo hacen en trabajos que se caracterizan por carecer de calificación. Tiene un peso importante el grupo de trabajadores (de sexo femenino y masculino), que se han ocupado en el medio rural, en chacras, en la cosecha de diferentes variedades de frutas y verduras, en el rubro hortícola, frutícola y en la forestación. Otros se han empleado en la agroindustria en lo referente a la etapa packing.

Si se diferencia el primer trabajo obtenido según el sexo de los trabajadores se puede decir que entre las mujeres las ocupaciones destacadas son las de cuidados personales (niñera) y de empleo doméstico. El sexo masculino se ha empleado principalmente en la construcción, como conductores de vehículos, vendedores, mecánicos y servicio de protección.

De los estudios exploratorios realizados por el equipo de investigación se desprende que los trabajadores desde que comenzaron a trabajar hasta el presente no tuvieron trabajos estables, siendo en general, los empleos obtenidos de carácter zafral. Todos los trabajos detectados requieren de muy baja calificación para la tarea. De ello se puede deducir que estos trabajadores jóvenes tendrían muy poco incentivo para escolarizarse, ya que sólo podrán en su mayoría obtener trabajos sin calificación y de baja remuneración.

En la trayectoria laboral de trabajadoras se puede apreciar que principalmente se han empleado como trabajadoras domésticas, niñeras, atención al cliente, vendedoras en verdulerías, fábrica de ropa y alimentos. Los hombres han trabajado en la forestación, caña de azúcar, jardinería, construcción, militar, mecánico, vendedor, supermercado y en seguridad. Se detecta que la cosecha de frutas y hortalizas es el único trabajo que es común a ambos sexos.

Si se analiza esa trayectoria con más detenimiento se puede ver que los jornaleros del arándano provienen principalmente de ocupaciones en el medio rural como chacras, la cosecha de diferentes variedades de frutas y verduras y en algunos casos de la forestación. Pero también hay ocupados de los sectores urbanos. Entre las mujeres las ocupaciones que se destacan son las de cuidados personales (niñera) y de empleo doméstico. Los varones por su parte, se han empleado principalmente en la construcción, como conductores de vehículos, vendedores, mecánicos y servicio de protección.

En sus trayectorias se constatan trabajadores que han tenido períodos sin trabajar por diferentes razones: algunos alegan que se debe a la sazonalidad del empleo, por estar con Subsidio por Desempleo, por poseer baja calificación, por voluntad propia y por estudios.

Trabajadores del sexo femenino consideran que la razón principal para no trabajar, ha sido la dedicación a la maternidad: *“cuando tuve mis nenes chiquititos”, “después que tuve mi hija, no tenía quien la cuidara”, “yo empecé con 40 cuando joven no trabajé afuera porque me dediqué a mis hijos ahora que son grandes sí”, “ahora 2 años hacía (que no trabajaba) porque tuve un bebé”, “estando embarazada”, “por mi nene”*. Aquí se puede ver la diferencia que existe entre mujeres y hombres, pues, para éstas, la maternidad ha sido un obstáculo para salir al mercado laboral, en cambio para los hombres ello no se ve reflejado. Esto se solucionaría con servicios de cuidado infantil y flexibilidad en el horario de trabajo para que la participación femenina en el mercado de trabajo sea mayor.

6.2. Ciclo anual de trabajo

Similar a la tipología utilizada al analizar la procedencia de las trabajadoras es la que se utiliza cuando se quiere ver el ciclo anual de trabajo. Luego de finalizada la cosecha, las mujeres desarrollan diferentes estrategias laborales, un grupo se inserta en el ámbito urbano, otro en el medio rural y un tercer grupo no trabaja, ya sea por decisión propia o por desempleo. En general, los trabajos obtenidos durante el año se caracterizan por ser estacionales, con baja calificación y poco remunerados.

En el primer grupo se encuentran las mujeres que luego de la zafra, trabajan como “*empleada doméstica*”, para “*empresas de limpieza*”, o como “*niñera*”. Otro grupo de mujeres siguen trabajando en el medio rural, en chacras, en la cosecha de diferentes frutas y verduras. Y en el tercer y último grupo se ubican las mujeres que luego de finalizada la temporada de cosecha del arándano no salen a buscar trabajo en el mercado laboral, se quedan en su casa dedicándose a las tareas de hogar. También se incorporan en este grupo las mujeres que estudian y las que siguen trabajando en la casa para “*afuera*”. O sea, se dedican a trabajar en sus hogares haciendo “*costuras*”, “*crochet*” y en “*repostería*”; vendiendo el producto obtenido.

Al culminar la zafra los trabajadores del sexo masculino también desarrollan diferentes estrategias laborales, un grupo se inserta en el ámbito urbano, otro en el medio rural y un tercer grupo no trabaja, ya sea por decisión propia o por desempleo. Un grupo de trabajadores salen “*a plantar cebolla*”, “*alguna cargada de fertilizante*”, en “*chacras*”, “*invernáculos*”, en la “*forestación*”, en “*mantenimiento de jardines*” y “*en la zafra de la naranja*”, entre otros. Otro grupo trabaja como “*mecánico*” o “*albañil*”.

6.3. La Calidad del Empleo

En el presente estudio se dará a conocer la calidad del empleo de los trabajadores del arándano de la Región Norte de Uruguay desde el punto de vista subjetivo (perspectiva de los trabajadores). En noviembre de 2010 se realizaron entrevistas en profundidad a trabajadores de la fase de cosecha de una de las empresas productoras de la región.

En este sentido las dimensiones consideradas para el análisis son las siguientes: condiciones de trabajo, ingresos personales, seguridad y accidentes, autorrealización (cursos de capacitación, percepción sobre cambiar de trabajo), estabilidad en el trabajo y representación colectiva (Riella y Mascheroni, 2009).

Estas dimensiones son valoradas diferencialmente: las condiciones de trabajo y la accidentabilidad, en general son evaluadas positivamente; en cambio, los ingresos del trabajador, la estabilidad laboral, la autorrealización, y la representación colectiva se evalúan negativamente, por lo que son aspectos a fortalecer.

Las *condiciones de trabajo* en general son valoradas positivamente pero habría que mejorar algunos aspectos, entre ellos: el transporte (a la interna de la empresa para el desplazamiento de los trabajadores), mejorar la higiene en los baños y que los mismos sean diferencial (hombres y mujeres), mejorar el servicio del agua para beber, aumentar la cantidad de comedores y entregar uniformes de trabajo.

En palabras de los trabajadores: las condiciones son *“buenas”, “están bien”, “está bien las reglas”, “está muy bien organizado”, “los tratos son buenos son, buena gente también”, “tenemos agua, tenemos baños, tenemos jabón para lavarnos las manos, tenemos comedor”*.

Existe una variedad de opiniones entre los trabajadores respecto al empleo que han tenido con las mejores condiciones de trabajo. Para algunos, las mejores condiciones son las de la empresa que están trabajando actualmente. Para otros, en el packing de la naranja, en casas de familia, hoteles, en chacras, supermercados, fábrica de envases, industria pesquera y en la construcción.

A partir de la dimensión *seguridad y accidentes* se puede decir que en este aspecto se está ante la presencia de un empleo de calidad, porque para que un empleo sea considerado seguro, se considera que se debe disminuir al mínimo el riesgo de accidente en el trabajo. Para el caso en estudio no se detectaron accidentes en la empresa.

Existen trabajadores que entienden que no utilizan equipos de seguridad en la empresa y que para este tipo de trabajo no es necesario utilizarlos. Otros trabajadores manifiestan que la empresa lo único que les brinda es *“el gorro”*.

Se constatan divergencias en cuanto a la percepción respecto al esfuerzo requerido para realizar la tarea en el arándano en relación a otros trabajos que han tenido: para un grupo de trabajadores el esfuerzo requerido es menor aquí que el requerido en otros trabajos, porque consideran que *“no hacés ningún esfuerzo, el balde no pesa y es lo único que llevás en el cuerpo”*. Un trabajador opina que el esfuerzo es menor porque *“lo más pesado que levantas es 2 kg de la bandeja”*.

En cambio, los trabajadores que consideran que el esfuerzo es mayor en el arándano, lo justifican diciendo que se debe al clima, pues, *“andar con los atriles al rayo del sol”, “es cansador”* y además, tiene influencia en ello, los desplazamientos a pie, porque *“hay que caminar mucho y con peso”*. Las trabajadoras son las que principalmente hacen alusión al

peso que tienen los atriles, porque “*los atriles con bandeja pesan, pesan bastante*”. Otros opinan que el esfuerzo que realizan en este trabajo es igual al de otros trabajos que han tenido.

El *ingreso* del trabajador es un aspecto a mejorar ante la carencia de opiniones respecto a que sea considerado como elevado y en el entendido de que las diversas opiniones se enfocan en un aumento considerable del mismo. Se detecta en general que el resto del año, trabajan en “negro”, están por fuera de la legalidad al no percibir aportes a la jubilación y el no tener recibos de cobro con todos los detalles y descuentos realizados.

Si se observa la incidencia de la *estabilidad* en el trabajo, teniendo en cuenta la permanencia del trabajador en la empresa, se puede concluir que tienen un peso importante los trabajadores que siempre han trabajado en la “*misma empresa*”. Las principales razones dadas por los trabajadores que cambiaron de empresa: “*el sueldo*”, porque en esta empresa es “*más larga la zafra*”, porque “*dio quiebra*” la otra empresa y también algunos alegan diciendo que vinieron a “probar”.

Al considerar la dimensión *autorrealización* entendida como oportunidad de progresar y ascender en el trabajo a través de la capacitación y ante la voluntad de permanencia del trabajador en la empresa; se puede concluir que estos trabajadores no se encuentran auto-realizados, pues se entiende que es deficiente la capacitación por parte de la empresa, aunque los mismos presentan voluntad de superarse en el ámbito laboral.

Particularmente les interesa aprender sobre el packing, operador de gas de bromuro, computación, supervisión, acopio, cultivar, bandejero, podar, riego, variedades de fruta, trabajar con tractores y cuidado de la planta.

Existen trabajadores que manifiestan tener voluntad de cambiar de trabajo. Algunas de las principales razones para hacerlo son las siguientes: obtener trabajos con una remuneración más elevada, que el factor climático no influya directamente en la tarea que están realizando y que sean trabajos estables.

A las trabajadoras de sexo femenino les interesaría trabajar en ámbitos relacionados con el servicio tanto como empleadas domésticas o niñeras. Un grupo de trabajadores prefieren seguir trabajando en el ámbito rural, en el packing del arándano o en la naranja.

Independientemente del tipo de trabajo que sea, destacan como relevante la estabilidad en el trabajo, que le de seguridades y que éstos sean mejor remunerados. La selección realizada es característica de empleos que requieren baja calificación.

En lo que refiere a la afiliación de los trabajadores a sindicatos en el sector, tiene un peso importante los trabajadores que no están ni estuvieron nunca afiliados. También es

importante el grupo de trabajadores que tiene voluntad de hacerlo. Por lo tanto, la *representación colectiva* es otro de los aspectos a mejorar.

Entre las razones dadas para la afiliación a un sindicato se destacan: *“es un derecho de los trabajadores”, “tenés beneficios”, “ellos nos defienden ¿no?, si se gana poco ellos luchan para que ganemos un poco más”* y porque *“hay condiciones que habría que arreglarla (...) una ropa adecuada, pagar viáticos que no pagan, porque si no tenés quien te defienda, estás frito”*.

Para los que entienden que la afiliación no resulta necesaria principalmente se debe a que *“el salario es bastante bueno y no te complican para nada, (...) es más que nada cuando hay disconformidades”, “llega un momento que ayuda y a veces se defiende pero también atrasa (...), el sindicato traba mucho”*. Por ende, entre los que opinan negativamente aluden a que no es necesaria la afiliación dada las condiciones actuales e incluso puede llegar a ser un obstáculo.

Conclusiones y reflexiones finales

La producción de arándanos en Uruguay con una antigüedad que apenas supera una década, se inserta en el país debido a las condiciones favorables de la coyuntura internacional y siguiendo la lógica global del sistema agroalimentario determinadas por las cadenas de valor de mercancías.

En lo que respecta al empleo, lo novedoso en estas cadenas agroalimentarias es la fuerte racionalización del trabajo, taylorismo creciente, uso de sofisticada tecnología con requerimiento de mano de obra abundante pero muy estacional.

Rompiendo con las características de antaño, en estos nuevos cultivos y por ende en el arándano, existe una formalización legal pero que permite mayor control del tipo de trabajo de manera más exhaustiva (jornada laboral, descansos, etcétera). Así, se establecen mecanismos o dispositivos que permiten a la empresa maximizar el rendimiento y la productividad del trabajo de una fuerza de trabajo cada vez más difícil de disponer.

Por el contrario de lo que ocurre con la formalidad del empleo, aún se mantienen las viejas formas de pago por cantidad pasando a existir un dilema para las empresas en el presente de cómo lograr mayor disciplinamiento de la mano de obra para este tipo de trabajo para que aumente la productividad del mismo. En este sentido, podría concluirse que existe una tensión en la organización del trabajo entre el pago por cantidad o por calidad.

En este marco, en el mercado de empleo del arándano se destacan dos fenómenos peculiares considerados como nuevos: la participación y trayectoria de las mujeres y la emergencia de nuevas modalidades de contratismo.

Si bien los empresarios del arándano, declaran que *“la tarea que se realiza en la fase de cosecha es más “idónea” para la participación de la fuerza de trabajo femenina, por el cuidado que se debe tener al manipular la fruta”*, en realidad se constata que no existe distinción de género en cuanto a la realización de las actividades de cosecha, sobre todo, dada la escasez de mano de obra rural existente en nuestro país en la actualidad.

Más allá de los discursos por parte de los empresarios del sector, estos prefieren en realidad a la mujer no por su ‘idoneidad’ ni porque sea una mano de obra necesariamente más barata que la del hombre sino por su disciplina en el trabajo y su mayor disponibilidad a realizar este tipo de trabajos zafrales. *“Las mujeres son más responsables, sobre todo si es ama de casa. Son conscientes de que tienen que llevar el jornal”*. *“Las mujeres son más responsables, disciplinadas que los hombres”*. Como contracara, aún el sistema de reclutamiento está pensado principalmente para reclutar hombres, aunque comienza a darse un cambio en la ‘feminización’.

Las trabajadoras de la agroindustria del arándano desde su inserción al mercado laboral han tenido trabajos que se caracterizan por requerir de baja calificación para el desarrollo de la tarea, poca estabilidad de los empleos y caracterizados por la zafralidad/ temporalidad de los mismos.

En función de la trayectoria laboral, se puede construir la siguiente tipología de las mujeres cosechadoras de arándano: Mujeres que provienen de trabajar en el ámbito urbano y se insertan en tareas *rurales (en tareas de cuidados personales y empleadas domésticas, empresas de limpieza, tiendas, fábricas de procesamiento de alimentos o taller textil)*. Mujeres que siempre trabajaron en el ámbito rural en otras actividades eventuales (*chacras, en la cosecha de diferentes variedades de frutas y verduras, en el rubro hortícola, frutícola y packing de frutas*). Trabajadoras que no trabajan como asalariadas el resto del año (inactivas) y se insertan en el trabajo rural sólo para el arándano (*amas de casa, mujeres que estudian, o que trabajan en su casa en actividades como costuras, cocina para afuera, repostería*).

Como se ha expresado anteriormente, el otro fenómeno considerado como “nuevo” en la agroindustria del arándano es la emergencia de las formas del contratismo. De esta manera, las formas contractuales característica en este tipo de actividades están marcadas por la existencia de unos pocos contratos de carácter permanente para los trabajadores más capacitados, estrechamente ligados a los mandos medios de las empresas (capataz, jefes de cuadrilla, peones polivalentes, servicios de mantenimiento de los sistemas de riego y

aspersores, servicios técnicos agronómicos, y la predominancia de contratos por jornal con una producción mínima obligatoria y luego premios por productividad (destajo) en los puestos de cosecheros, bandejeros que son a mayoría de trabajadores contratados.

En síntesis, puede decirse que se han encontrado nuevas modalidades de trabajo y empleo que no alteran en forma sustantiva las condiciones estructurales de empleo en el sector. De hecho, estos trabajadores y sus condiciones laborales presentan características estructurales y de subordinación como se observó años atrás en los Boias Frías en Brasil, Peludos (trabajadores de la caña de azúcar), Arrancadores de frutas del sur de Argentina y los Trabajadores golondrina, entre otros.

En general, todas estas ocupaciones muestran una fuerte discontinuidad en su inserción en el mercado de empleo: formas precarias y de baja calidad del empleo que apenas pueden considerarse trabajo decente. Sumado a ello se han encontrado salarios insuficientes y a destajo combinado con una baja capacidad de organización colectiva y poca visibilidad política.

Estas conclusiones expuestas en el presente capítulo llevan a debatir acerca de la calidad del empleo y su relación con el desarrollo de un país, ya que, como se ha expresado en el primer capítulo, existe una estrecha relación entre la sustentabilidad del desarrollo del país con la calidad del producto realizado, como también de las condiciones materiales con las cuales se produce. En este sentido sería de esperarse que estos “enclaves” productivos debieran actuar en el sentido de superación del rezago en el esquema de desarrollo del país, sobre todo de las regiones o territorios donde se afincan. Para ello, como hecho desprendido de lo anterior, también debieran mejorar las condiciones de trabajo tratando de mantener a una fuerza de trabajo que oscila entre las distintas culturas productivas la mayor parte del año.

Se entiende que existe una paradoja entre los objetivos generales de un país, a saber, crecer en sus cuentas nacionales de modo de hacer crecer el PBI per cápita mediante exportaciones de productos primarios e industrializados, y por otro lado el saldo negativo que existe en el mantenimiento de la calidad del empleo, donde se ha mantenido la precarización del mismo aunque se cumplan los requerimientos formales y de legalidad de un país.

Más allá de este fenómeno de baja calidad de los empleos generados, al actual Estado se le transfieren la mitigación de los costos sociales del mantenimiento de estos enclaves productivos que emplean a una masa de trabajadores fluctuante por cortos períodos de tiempo en el año. En el caso del arándano, como se ha visto, la alta proporción sólo trabaja dos meses en esta cultura, existiendo las condiciones de baja autorrealización de sus trabajadores.

Se entiende que este artículo contribuye al debate sobre estas cuestiones referidas al vínculo entre el desarrollo, la calidad del empleo y las condiciones de trabajo generadas por nuevos enclaves productivos a escala rural, pero, que más allá de la localización geográfica, ya sea rural o urbana, aporta al debate general de estos procesos.

Referencias bibliográficas

Belo Moreira, M (2001): Globalização e Agricultura. Zonas Rurais Desfavorecidas, Oeiras, Celta.

Bendini, M. (1997): La Globalización y los trabajadores agrarios en Argentina. Nuevos y viejos actores. Ponencia presentada al XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. San Pablo, agosto 1997 (mimeo).

Bendini, M (2006): Procesos de cambio en la construcción social de un territorio. En Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos. Coordinador: Alberto Riella.

DIPRODE (2007): Arándanos. Plan de refuerzo de la competitividad. Presidencia de la República, OPP, DIPRODE, BID y PACC (Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas- julio 2007). Disponible en: www.diprode.opp.gub.uy/pacc/Conglomerado.../Arandanos_A4.pdf

Entrena, F (1998): Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización. Editorial Tecnos. Madrid, España.

Entrena, F. (2008): Globalización, identidad social y hábitos alimentarios. En: Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica, N° 119. San José de Costa Rica,

Fundación Doñana 21 (2008): Manual de Buenas Prácticas Agrarias Sostenibles. De la Agricultura al Desarrollo Rural Sostenible.

Gereffi, G (2001): Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. En: Problemas del Desarrollo, vol. 32, N° 125. México, IIEc-UNAM, abril- junio, 2001.

MGAP- DIEA (2004): Regiones de especialización productiva. Editorial Agropecuaria Sur.

OPYPA (2008): Anuario OPYPA 2008. En: <http://www.mgap.gub.uy/opypa>

Palacios, P. (et al) (2008): “Los trabajadores zafrales en los mercados de trabajo locales. El arándano en el noreste de Entre Ríos”, V Jornadas de Investigación y Debate Trabajo,

propiedad y tecnología en el mundo rural argentino, Universidad Nacional de Quilmes, 23, 24 y 25 de abril de 2008.

Pedreño, A. y Quaranta, G. (2002): Trabajo y Sociedad en los campos de la globalización agroalimentaria. En: AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales, Vol. Nº22: pp9- pp27.

Riella, A y Mascheroni, P (2008): En: El Campo Uruguayo: una mirada desde la Sociología Rural. Cap 10: una nueva mirada sobre los territorios rurales: trabajo no agrícola y pluriactividad en el Uruguay Rural.

Riella, A. y Mascheroni, P. (2009): Explorando la calidad del empleo en la forestación. Un estudio de caso. CBA Imprenta- Editorial.

Uruguay XXI (2012): Arándanos. Uruguay XXI. Promoción de inversiones y exportaciones. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/11/Informe-de-Arandanos-October.2012-Uruguay-XXI.pdf>

Wallerstein, I. (2004): El moderno sistema mundial. La 2ª era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730- 1850.

Desterritorialización en tiempos de globalización neoliberal.

Dinámicas territoriales en las comunidades locales de Alto Bío Bío (Chile).

Alexis Rojas Leiva¹⁹

José Francisco Jiménez Díaz²⁰

Francisco Entrena Durán²¹

Resumen: El propósito del presente trabajo es analizar las dinámicas de desterritorialización y reterritorialización vividas por las comunidades mapuche pewenche de Alto Bío Bío (Chile), que se produjeron tras la construcción de la central hidroeléctrica Ralco, entre 1997 y 2004. La construcción de esta represa, operada por la transnacional Endesa, provocó profundos impactos socioeconómicos y simbólicos culturales, muchos irreversibles, en las comunidades pewenche de Alto Bío Bío. La investigación, de carácter exploratorio- descriptivo, se basa en un estudio de caso centrado en la situación de las comunidades pewenche de Alto Bío Bío. Se utiliza el método reflexivo (Hammersley y Atkinson, 1994), en un intento de superar la tensión entre los enfoques cuantitativo y cualitativo. Las técnicas usadas son cualitativas, por el trato que se da a los datos recabados desde fuentes secundarias, que se interpretan a la luz de un marco teórico específico; y cuantitativas, al recurrir a herramientas como las estadísticas. Paralelamente, se desarrolla un análisis de documentos y textos diversos, que resultan pertinentes para comprender los procesos de desterritorialización y reterritorialización vividos por las comunidades pewenche tras la construcción de Ralco, enfocando dicho análisis desde las siguientes dimensiones: político-institucional, socioeconómica y simbólico-cultural.

Palabras clave: Pewenche, Desterritorialización, Etnocidio.

¹⁹ Antropólogo, Universidad Católica de Temuco (Chile). Máster en Problemas Sociales por la Universidad de Granada (España) (alexisrojas.antropologo@gmail.com)

²⁰ Doctor en Sociología por la Universidad de Granada y Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla (España) (josefco@upo.es)

²¹ Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Catedrático de Sociología en la Universidad de Granada (España) (fentrena@ugr.es)

I. Introducción: relato de una territorialización en las comunidades del *pewen*

Las comunidades pewenche de Alto Bío Bío habitan la cordillera de los Andes en las regiones centro sur de Chile. Su nominación deriva de la palabra *pewen*, árbol milenario y sagrado, y *che*, gente, es decir gente del *pewen* (Solar, 1999). Como refiere un informante “el *pewen* es la araucaria, gente de la araucaria significa pewenche, nosotros recolectamos piñones” (P., 2009). Además, la identidad étnica pewenche se considera perteneciente al pueblo nación mapuche.

A mediados del siglo XIX, el territorio pewenche comprendía vastas extensiones que abarcaban por el lado chileno las proximidades del volcán Antuco al volcán Lonquimay; y por Argentina, desde el río Negro hasta el Limey, en la provincia de Neuquén. En Chile, existe una importante población pewenche en el “valle del Queuco, Trapa Trapa y la zona del río Bío-Bío entre Callaqui y Guayalí” (CEME, 1997: 2).

En tiempos en que los criollos luchaban por independizarse de España, existe la impresión de que el apoyo de los pewenche a la fracción Realista era más fuerte, aunque lo cierto es que fluctuaban entre ambas parcialidades, en un escenario donde las partes en conflicto competían por aliarse a los pewenche, principalmente porque habitaban un territorio estratégico de los pasos andinos entre Chile y Argentina. También fue cambiante la actitud de los pewenche en relación a la ocupación por parte del Estado chileno de los territorios mapuche, tal vez por su relativo aislamiento y siempre teniendo en cuenta las tensiones generadas entre distintas comunidades. Los chilenos buscaban, sino una alianza, al menos neutralizar la reacción de los pewenche frente a este proceso de ocupación. Pero en los planes del Estado chileno estaba incorporar la zona estratégica de la cordillera de los Andes, pues ya en 1875 se crea la provincia del Bío-Bío (CEME, 1997: 2).

La economía tradicional pewenche se sustenta en actividades de recolección, ganadería y cultivos familiares, destacándose la práctica pastoril basada en la crianza de ganado vacuno, ovino y caprino. Esta práctica pastoril es nómada y genera una trashumancia estacional, lo cual hace que las familias y sus animales domésticos transiten en dos territorios denominados la *invernada* y la *veranada*, donde además de las actividades ganaderas, se realiza la recolección del piñón o *nguíu*.

El piñón cumple un rol vital en el orden económico-nutritivo para los pewenche, pues ha sido y es la base ancestral de su dieta, provee diversos nutrientes (Solar, 1999), se prepara y consume de diversas formas “harina, la *chuchuca*, el *muday*, o *chaví* que se le llama” (P., 2009). Asimismo, el piñón cumple un rol sociocultural esencial para la recreación de la cultura y está presente en la memoria colectiva de la comunidad y también tiene un uso ritual.

La *invernada* se encuentra emplazada “en los fondos de valles que aseguran la sobrevivencia en los meses fríos” (Solar, 1999:2), permaneciendo en ella desde el mes de mayo hasta cuando comienza a derretirse la nieve de la alta montaña. Comenzando la etapa de deshielo, en primavera, los pewenche comienzan su viaje al espacio social de la *veranada*, en la búsqueda de tiernos pastos para los animales y de los bosques de *pewen* para realizar la segunda cosecha de piñones que el invierno segó, ya que la primera cosecha de piñón se realiza entre los meses de marzo a mayo (Solar, 1999). Esta trashumancia, por razones económicas, se puede considerar como una herencia cultural del antiguo nomadismo peweche, de la caza de animales y recolección de piñones.

En la cosmovisión pewenche, los elementos naturales y sobrenaturales conforman un todo integrado, siendo significados y resignificados en la vida cotidiana y ritual. Elementos del espacio natural como el *pewen*, los volcanes y el río Bío-Bío juegan un rol central y se representan en el panteón de dioses que rigen el cosmos pewenche. El panteón posee una base dual que se expresa en el binomio sexual *fxa* (anciano) y *kuse* (anciana) los cuales se asignan a los elementos de la naturaleza o los astros. Así encontramos, en primer lugar, como expresión de distintos procesos sincréticos, a *Chaw gnechen* o *chachai*, que es el padre creador de las personas; las dualidades *antu-ray fxa* y *kuse* anciana reina sol, y otros dioses menores como el *pewen fxa* y *pewen kuse*; *choñoiwe fxa* y *kuse*, divinidades del fogón; *mawidangnchen mawidangnenmapu*, divinidad de la montaña; *wün’elfe* (lucero) *fxa* y *kuse*; Venus *ketrirei fxa* y *kuse*; y finalmente los antepasados (Foerster y Gunderman, 1996).

El *pewen* cumple una función sustancial en la economía y en la vida social pewenche, pues es un árbol que alimenta y cura, a veces considerado un antepasado del pueblo pewenche y otras un ser protector.

Los volcanes forman parte del escenario espacial por excelencia en que se desarrolla la sociedad pewenche; majestuosos e imponentes son Antuco, Lonquimay, Tolhuaca, Callaqui, Copahue y Villarrica, y éstos son relevantes en la cosmovisión pewenche. En el *panteón* se resalta la figura del *pillán*, que es característico de la sociedad pewenche y tiene relación directa con los volcanes (Soublette, 1984). Cada volcán es un *pillán*, un *ngen*, es decir una fuerza, un espíritu y son representados en el *nguillathún*²² por la “*pillañ kuse* [mujer anciana], que junto al *logko guillatufe*” (Millalén, 2006: 32) llevan a cabo la ceremonia.

²²A modo general, un examen etimológico del término *nguillathún* permite comprender el carácter de esta ceremonia. Para Alonqueo (2001) *nguillán* significa comprar, impetrar, pedir a cambio, elevar, solicitar favores y *thún* es coger, hacer, tomar (p. 29), por lo tanto el *nguillathún* sería una ceremonia de intercambio con las divinidades y de renovación de vínculos con estas *fuerzas*. En el rito se efectúa el *pago* y agradecimiento a las divinidades por los beneficios entregados, y también puede solicitarse lluvias en abundancia, para que no haya sequía y pedir por buenas cosechas. El *nguillathún* se efectúa preferentemente en primavera u otoño y se celebra, idealmente, dentro de un intervalo de cuatro años.

La ceremonia del *kamarikun*, como se denomina el ritual del nguillathún en las comunidades pewenche, se realiza preferentemente en el período de “plenilunio de la segunda mitad de febrero a la primavera de marzo, cuando los piñones *-nguú-* ya maduros empiezan a caer” (Benigar, 2001: 21-22), comenzando su recolección, así las rogativas inauguraban el período de *piñoneadas*. De acuerdo al relato de P., de la comunidad de Callaqui, la ceremonia se realiza:

[por lo menos] dos veces en el año [...] no sólo pedimos para nosotros, hablamos del Wallmapu, es toda la tierra que existe en el mundo, el mar, la aves, personas, cuando hace mucho calor, que nieva, pasto para que no se muera los animales, la vida [...]se comparte una convivencia, todo lo que tengo [para] convidar [y] la machi hace presentación de los alimentos. (F. P. 2008).

En el Alto Bío Bío, el *kamarikun* se celebra de dos a tres días, dependiendo de la comunidad. La *entrada*, como los pewenches denominan al inicio de la ceremonia, acontece en el amanecer del primer día y la *salida* o cierre ocurre en la tarde del tercer día. Esta ceremonia duplica el mundo espiritual, al representar el sistema binario cuatripartito, pues dos serían los *llankañ*, espíritus auxiliares de el/la machi (autoridad espiritual equivalente al chamán), y cuatro *kefajafe* o guerreros míticos. En el desarrollo de la ceremonia las canciones, *üllcantun*, y las danzas se ordenan en secuencia de cuatro (Grebe, 1974).

En el momento de mayor intensidad de la ceremonia se efectúa un sacrificio literal o simbólico de un animal (oveja, chivo, gallina, etc.), condensando diversos símbolos, de acuerdo a lo informado por diversas personas de las comunidades.

La controvertida construcción de la Represa Ralco y su impacto en las comunidades Pewenche de Alto Bío Bío

El río Bío Bío nace en las lagunas de Icalma y Galletué (región chilena de la Araucanía) y “su cuenca comprende el 45% de la Octava Región del Bío Bío, ocupando una superficie de 24.260 kilómetros cuadrados y 380 kilómetros de largo” (Namuncura, 1999: 59). El ecosistema que se forma alrededor de la cuenca del río Bío Bío se caracteriza por una amplia variedad biológica y vegetal, entorno que se produce por la confluencia de los climas mediterráneo por el norte y bosque valdiviano por el sur (Solar, 1999).

En este majestuoso río se desplegaron dos enormes proyectos hidroeléctricos, las represas Pangué (1997) y Ralco (2004). La nueva incisión producida al río Bío Bío por la represa Ralco inundó una superficie de 3.456 hectáreas (CEME, 1997), convirtiendo a Ralco en un ingente proyecto hidroeléctrico. Se estima que junto a la represa Pangué, se produjo una alteración del flujo del Bío Bío, menoscabando la calidad del agua e “impactando negativamente sobre la actividad biológica micro y macro, amenazando seis especies endémicas de peces que no se adaptarían a las nuevas condiciones” (Solar, 1999: 5), además de “192 especies de flora con problemas de conservación, 86 especies de ave, 24 mamíferos, nueve anfibios y ocho reptiles que se extinguirían paulatinamente” (Ibídem).

Si en el aspecto ambiental la construcción de la represa Ralco fue controvertida, en el ámbito sociocultural lo fue de modo dramático. La aprobación institucional del proyecto Ralco conllevó un proceso lento que concitó diversas reacciones asociadas a un fuerte movimiento de oposición al proyecto, desde donde se generó un escenario de amplio debate, extensa producción teórica y acalorada discusión política, incluyendo demandas jurídicas de alcance internacional. Numerosos estudios plasmaron la inviabilidad del proyecto, sobre la base de argumentos que consideraron variables socioambientales, étnicas y jurídicas, todas advirtiendo el impacto negativo que sobre el territorio tendría la construcción de la presa.

La sistemática oposición al proyecto Ralco, sostenida durante más de una década por parte de diversos movimientos científicos, organizaciones civiles y ONGs, sumada a la presión realizada desde las propias comunidades afectadas, logró una visibilidad pública que situó el *caso Ralco* en un debate político y social de amplia cobertura en los medios de comunicación (Solar, 2001). Todas las acciones de resistencia al proyecto Ralco generaron fundadas impugnaciones a Endesa y al gobierno de turno. Los resultados de tales acciones apenas consiguieron paralizar las obras en determinados periodos de la ejecución del proyecto. Finalmente todas las tentativas de frenar la obra fueron superadas por la coalición entre el empresariado y poderosas figuras de la esfera política que desplegaron su influencia y presión para configurar el discurso dominante. En dicho discurso destacó el argumento de mantener un proyecto país fundado en el progreso neoliberal y el desarrollo, enfatizando el peso específico que las represas representan para el bienestar de *todos los chilenos*, en lo que refiere a responder a las demandas de energía.

La controversia sobre la represa Ralco tiene sus antecedentes en la construcción de la represa Pangué, a sólo 27 km. de la primera. Al finalizar la construcción de Pangué, en 1997, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Banco Mundial, organismos financieros, se habrían manifestado renuentes a su construcción, por considerar impropios los procedimientos que Endesa habría utilizado para abordar cuestiones de ámbito medioambiental y social. Incluso el propio presidente de las entidades financieras mencionadas, escribe en 1997 al Ministro de Hacienda de la época, quejándose del “incumplimiento de los compromisos

adquiridos por Endesa al recibir los cuantiosos financiamientos [y] la irregularidad cometida por la IFC al otorgarlos a Pangué sin mediar estudio de impacto ambiental alguno” (CEME, 1997: 10). Estas conclusiones son resultantes del informe que IFC encarga al antropólogo Theodore Downing en 1997, sobre Endesa y la Fundación Pehuén (Namuncura, 1999). Downing, tras entregar su informe a sus patrocinadores, y bajo estricta orden de silencio y no divulgación de los resultados al interior de las comunidades pewenche, hizo una presentación frente al Comité de Derechos Humanos de la Asociación Americana de Antropología (AAA), informando la situación vulnerada en que se encontraban las comunidades pewenche ante la construcción de Ralco. La conclusión del comité de AAA fue que IFC y Endesa habrían incurrido en una violación a los derechos humanos del pueblo pewenche. Este informe corroboraba los distintos informes que recorrían las dependencias gubernamentales de Chile, como la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), que en 1996 “rechazó el primer estudio de impacto ambiental presentado por Endesa para el proyecto Ralco, por considerar que adolecía de graves deficiencias” (Solar, 1999: 3), que fue corregido por la propia Endesa, para que en los años siguientes fuera aprobado.

El Estado chileno y Endesa S.A. desplegaron una serie de estrategias, que incluían diversos acuerdos, prebendas y compensaciones concebidas para mitigar las consecuencias socioambientales de la represa, y así lograr que los pewenche aceptaran las relocalizaciones. Dentro de los principales acuerdos se encontraban la creación de la Comuna de Alto Bío Bío, resultado de un pacto político entre el presidente Ricardo Lagos y las familias que se resistían al desplazamiento, y que fue avalado por la Organización de Estados Americanos (Opazo, 2011). Entre otros acuerdos destacaba la creación del Liceo Técnico-Profesional Intercultural Bilingüe Ralco y un Museo, financiados conjuntamente por el gobierno y la empresa Endesa. Además, se reforzaba la Fundación Pehuén, creada por Endesa en tiempo de la construcción de la represa Pangué, “con el fin de mitigar los efectos de la construcción en los habitantes de la zona [mediante] programas de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas” (CEME, 1997: 8). Pero, los datos estadísticos trazan otro escenario socioeconómico: la comuna de Alto Bío Bío se considera una de las más pobre de Chile, se estima que el 49% de la población vive con menos de 64 mil pesos (\$133 dólares) al mes (Delgado, 2011), los hogares pobres se estiman en un 45% y la población indigente en un 28% (GORE Bío Bío, 2010), lo que evidencia que la comuna de Alto Bío Bío está signada por la pobreza y que la construcción de las represas no revierten tal situación.

En el presente, las comunidades pewenche afectadas por la construcción de la represa Ralco se encuentran bajo la jurisdicción de la comuna de Alto Bío-Bío, antes dependían de la comuna de Santa Bárbara a unos 50 kilómetros, río abajo, del actual municipio de Ralco. La actual administración de la Municipalidad de Alto Bío Bío, con jurisdicción desde la

confluencia de Queuco y Bío Bío hasta la frontera con Argentina, conlleva una serie de consecuencias institucionales en la zona. Antes de la finalización de la represa Ralco se contabilizan cinco comunidades por el cajón del río Bío Bío: Callaqui, Quepuca Ralco, Ralco Lepoy, El Avellano y el Barco (MABB, 2004) y cinco comunidades por el cajón del río Queuco: Pitril, Cauñicú, Malla-Malla y Trapa-Trapa y Butalelbun, con una población aproximada de cinco mil personas distribuidas en más de setecientas familias.

II. Mapa teórico: dinámicas de desterritorialización y reterritorialización en tiempos de globalización

En este apartado se indaga sobre las dinámicas de los territorios en el nuevo contexto global. Tales dinámicas pueden concebirse desde la perspectiva teórica desarrollada por Francisco Entrena (2010), que se fundamenta en tres conceptos centrales: territorialización, reterritorialización y desterritorialización. Los procesos de territorialización comportan una serie de prácticas sociales diversas que hacen que un espacio se convierta en un lugar (Entrena, 2010: 703). Los procesos de desterritorialización y reterritorialización significan una transformación de las prácticas sociales, de las representaciones del espacio y de los espacios como representación. Las dinámicas de los territorios las han vivido todas las sociedades, o las vivirán, pues toda territorialización implica la reterritorialización de un espacio ya ocupado, que ha experimentado diversas dinámicas de desterritorialización. Sin embargo, la intensidad de estos cambios varía según el origen -endógeno/exógeno- de la activación de estas dinámicas. Los acontecimientos internos de activación de la desterritorialización son generalmente de lenta gestación y, según Entrena, lo experimentaría toda sociedad en su momento; los factores externos de activación se refieren a irrupciones más evidentes como la conquista y la colonización (Entrena, 2010: 720), que tienen consecuencias traumáticas.

Las dinámicas del territorio en el contexto de la globalización, no sólo ha implicado un nuevo (des)orden mundial en el aspecto económico, sino una transformación en las dimensiones “sociales, tecnológicas, político-institucionales y simbólico-culturales” (Entrena, 2010: 700) de los territorios.

La globalización como un nuevo *sistema mundial interconectado* está estrechamente ligado a la modernidad, al desarrollo del capitalismo occidental y a la “evolución de los espacios coloniales europeos” (Entrena, 2010: 695). Se entiende la modernidad como un proceso dialéctico global, paralelo al afianzamiento del capitalismo mundial, en la interrelación entre *metrópolis/periferias*, donde se establece una división del trabajo a escala planetaria, forjándose un “capitalismo economía-mundo [que es] constitutiva del moderno sistema

económico mundial capitalista” (Entrena, 2010: 694). Por lo tanto para entender las dinámicas de los territorios, es necesario considerar según Entrena (2010: 694-697) las relaciones dialécticas de los territorios con las metrópolis, observando la interdependencia planetaria en sus procesos desiguales y contradictorios. Esta interrelación a distintas velocidades, se expresa por un lado en centros tecnológicamente avanzados y periferias estancadas en dinámicas agro-industriales, pero esta disparidad a nivel planetario es una condición necesaria para el desarrollo de las sociedades tecnológicamente avanzadas (Entrena, 2010). Así, en la globalización capitalista-neoliberal se agudiza la asimetría entre distintos espacios socioeconómicos, acentuando los problemas estructurales de los países periféricos, con las consecuentes “crisis socioeconómica, institucional y cultural” (Entrena, 2010: 713).

La globalización neoliberal se caracterizan por tener como centro la desregulación laboral y económica, la supresión de las barreras para la circulación de mercancías, pero restricciones a la libre circulación de personas e ideas. Asimismo, se produce una estratificación a este impulso liberador, pues las mercancías de las metrópolis tienen prioridad frente a las de las periferias, destruyéndose así la economía de los países más débiles, ante la supresión de sus barreras arancelarias, pero que mantienen los países ricos (Entrena, 2010).

En consonancia con la razón moderna occidental y su representación del mundo, la globalización del imperio neoliberal, económico-cultural, reproduce y fortalece la estratificación del orden imperialista de antaño, la creación de un mundo único tendiente a la “uniformización mundial de la generalidad de los territorios locales” (Entrena, 2010: 712). Las transacciones económicas desterritorializadas siguen concentrándose en uno de los centros de poder más significativo, como es la región del Atlántico Norte, palco de las decisiones políticas y económicas con repercusiones internacionales facilitando la “creación y la aplicación de marcos de regulación y de normas técnicas convergentes en torno a los estándares 'occidentales'” (Entrena, 2010: 711). Las dinámicas empresariales de carácter transfronterizo aún tienen como referente un heterogéneo occidente, creado alrededor de un nuevo orden económico transfronterizo, con nuevos organismos reguladores semiautónomos (Entrena, 2010). Estas entidades se complementan con las instituciones jurídicas de carácter nacional, que al verse superadas, motivan una reestructuración de los Estados, en el intento de recodificar los flujos que transitan por los territorios nacionales, para integrarlos a los espacios sociales, convirtiendo así al lugar en una entidad *glocalizada*.

En lo discursivo, la globalización se presenta como la renovación de los relatos sobre la expansión de un orden “socioeconómico, político institucional y simbólico-cultural de la modernidad industrial occidental” (Entrena, 2010: 693) a escala planetaria. Siendo la globalización un nuevo intento de occidentalizar y promover la idea de progreso y desarrollo

en las sociedades menos desarrolladas, reactualizando así los metarrelatos de progreso, que tienen como eje la superposición de la modernidad occidental, imponiendo una racionalidad unívoca, la cual opaca otras formas de racionalidad y legitima una modalidad de globalización.

Como contrapartida, es evidente que en distintos lugares, afuera y al interior de la metrópolis, están surgiendo diversos discursos y experiencias autónomas (Entrena, 2010) sobre la forma de conseguir el desarrollo, en un movimiento de glocalización de los territorios, que conjugan el flujo incesante de personas, ideas, mercancías y los flujos institucionales y socioeconómicos a escala mundial (Entrena, 2010) con diversas refiguraciones de la modernidad, que transforman las “preferencias y expectativas de las personas [y] colectivos poblacionales locales” (Entrena, 2010: 697), diversificando las dinámicas de la construcción social. Como consecuencia, la modernidad se singularizará en los territorios, de ahí que se observe cómo en las periferias de la metrópolis emerge una multiplicidad de polos de desarrollos, que son manifestación de las múltiples y diversas sociedades que van configurando una globalización heterogénea.

Del Imperialismo territorializado al Imperio desterritorializado

Se considera el espacio como resultado “de la dialéctica entre la sociedad y la naturaleza y especialmente como un producto de las relaciones sociales que sustentan dicha dialéctica” (Entrena, 2010: 703). El *espacio social*, igual que las sociedades, está en constante construcción, y éstas son “producto/productoras de [...] espacios [en los que] tienen cabida diferentes y con frecuencia contradictorias vivencias del tiempo” (Ibídem). Para dar cuenta del proceso de construcción y reproducción del espacio social hay que observar la interconexión, interdependencia e indisociabilidad del percibir, concebir y vivir el espacio. El espacio procesado por los colectivos humanos, mediante el dispositivo de territorialización hace posible que el espacio natural-físico se transforme en territorio (Entrena, 2010). El dispositivo social de territorialización hace referencia a un conjunto de “prácticas sociales de índole socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural” (Entrena, 2010: 703). El espacio territorializado será el escenario social sobre el que se plasmarán las acciones y relaciones sociales, siendo, a la vez, producto-productor del territorio. La territorialización emerge así como una empresa social, que logra aislar la sociedad del espacio natural-físico que lo genera.

Al analizar el espacio social como un lugar, se distinguen tres propiedades complementarias que expresan lo que se conoce como territorio. Primero, el lugar es el espacio social donde se constituye la **identidad**. Al nacer en un lugar se dispone de insumos sociales, simbólicos y

culturales, y es mediante el proceso de socialización de los sujetos como se construye su personalidad, es el lugar donde se conforman las “estructuras mentales, actitudes o comportamientos de los sujetos” (Entrena, 1999: 8); segundo, el lugar por su carácter **relacional** permite la “configuración de conjunto de la cual [la persona] comparte con otros la inscripción en el suelo” (Augé, 2000: 60); finalmente, el lugar es **histórico**, sitúa la vivencia en un continuo histórico que posee cierta estabilidad. Así el espacio social está poblado de antepasados y signos (Augé, 2000), que son *ocultos* para el no iniciado, pero claros para los que se adentran en el proceso de territorialización.

Al poner el foco en la díada identidad-lugar, se observa que los sujetos refiguran y/o resignifican el espacio donde se desenvuelven y, a la vez, también su identidad es constantemente re-configurada por el lugar. La identidad emerge como producto de la relación dialéctica entre el lugar y la posición social o de clase que se tiene en el espacio social donde se construyen las relaciones (Entrena, 2010), y son las interacciones sociales las que condicionan la percepción de los sujetos en relación al lugar. De este modo, los lugares y las interacciones sociales que se producen en ellos están en estrecha relación con el proceso de identificación de los sujetos, en un proceso dinámico que permite la afirmación de pertenencia a una posición social o la exclusión de ámbitos que está socialmente prescrita, que funciona como eficaz instrumento de identidad social, pues los sujetos disponen de una gama de “posibilidades, de prescripciones y de prohibiciones cuyo contenido es a la vez espacial y social” (Augé, 2000: 59).

Modernidad, globalización y desterritorialización

A *grosso modo* la modernización se impulsa desde 1950 para lograr la modernidad y se impone como *valor* que promueve racionalizar la economía y la sociedad; es un anhelo perseguido con ansiedad por las sociedades occidentales (Ibáñez, 2001). La modernización promueve una nueva sociedad, que tendrá como eje el crecimiento económico y la secularización de la vida social. En este contexto se produce el apogeo de la industria y la ciudad, que fueron alentadas mediante la promoción de mejorar las expectativas de vida, provocando como contrapartida que el mundo rural sufriera un acelerado proceso de constricción o *desruralización*. En este contexto de modernización se acelera los procesos de globalización y las empresas diversifican los puestos laborales, reconstruyendo las “relaciones de clase y de dominación de los grupos sociales” (Entrena, 1999: 5), especialmente en el mundo rural.

Es apropiado, en este momento, referir las dinámicas de desterritorialización con la analogía de los no lugares de Augé (2000), por su connotación social y subjetiva, del abandono del territorio, del lugar histórico, relacional e identitaria a otro espacio social por territorializar. Los *no lugares* son espacios sociales, según Augé (2000), que no proveen de identidad, no son relacionales ni históricos (p. 83), que son producidos por una sobremodernidad caracterizada por la sobreabundancia de tiempo, espacio e individualidad. Los *no lugares* son espacio sociales seriados, tendientes a la homogenización, que se multiplican para dar continuidad a los puntos de tránsito, y que son bañados por una red publicitaria desterritorializada. Los usuarios de los *no lugares* son un correlato del capitalismo desterritorializado, que ha mutado los lugares en paisaje sin referencia, vaciados de contenido, transitados por viajeros ahistóricos, arelacionales, sin identidades (o en exceso) que transitan por un espacio homogéneo, lugares despojados de historia, vaciados de sus rasgos culturales y socioeconómicos que los singularizaban. Así, en estos *no lugares* la identidad del sujeto perdura sólo para ser controlada y vigilada, al regular su entrada y salida de los *no lugares* como un consumidor.

Reterritorialización y glocalización

El carácter de la reterritorialización dependerá de los intereses y objetivos de las fuerzas que la generan. Las dinámicas de reterritorialización se pueden dar en tres dimensiones complementarias: capital-institucional, existencial-identitaria, y la glocalización. Respecto a la reterritorialización capital-institucional, la sociedad y su institucionalidad está en constante vigilancia sobre los flujos que la transitan, atento a recodificarlas, y si no puede darle un nuevo sentido al flujo descodificado se reprime o intenta aniquilarlos (Deleuze, 1971), más la persistencia de los flujos obliga al orden social a complejizarse, añadiendo un *nuevo axioma* que *resitúe* los flujos, logrando a la vez, la vitalización del orden social.

Para Deleuze (1971: 6-7), el capitalismo se ha constituido mediante un largo proceso de desterritorialización, descodificando todos los flujos-códigos y las territorialidades sociales preexistentes, al contrario de la tendencia de territorialización de las sociedades precedentes, que se basaban en códigos regulares y por la continúa territorialización de los flujos, de ahí la razón que el capitalismo se presente como el *negativo* de lo que han sido las sociedades. Por lo que el capitalismo global-neoliberal es el resultado de la conjugación entre los flujos del capital descodificado y la desterritorialización de la producción, el trabajo y el consumo (Deleuze, 1971). Por lo tanto, el capitalismo contemporáneo está incapacitado para producir códigos capaces de dar sentido a la vida social, limitándose sólo a producir una mecánica de

los flujos descodificados, promoviendo sólo la reinención de territorialidades artificiales, como el inscribir a las personas vagamente en sus hogares, en un movimiento de territorialización familiar (Ibídem).

Segundo, la reterritorialización de carácter existencial-identitaria, se da tanto en la metrópolis como en la periferia y es expresión del desencanto y descontento ante una globalización que se traduce en soledad y desarraigo. La sobremodernidad, que es el sustrato de la globalización, se presenta como productora de *inseguridad existencial*. Y esta inseguridad existencial hace que las personas vuelquen su mirada al *pequeño terruño*, que es valorado y refigurado en las conciencias y en la imaginación de los individuos y colectividades (Auge, 2000: 40). Es el anhelo por un *lugar* donde confluyan la identidad, lo relacional y la historicidad, pues el *terruño* representa un espacio de certidumbre social y económico, capaz de proveer las necesarias seguridades para el desarrollo de los individuos y los grupos (Entrena, 1999). Esta intención de retorno al pequeño terruño es expresión de una dinámica de reterritorialización, que tiene como eje las formas de vida y la identidad, destacando los procesos de neoruralización/rururbanismo y las dinámicas de resurgimiento de los particularismos, representados como anhelos de las personas por retornar a la sociedad local, al estar desencantados con lo urbano y su aplastante densidad.

Tercero, la reterritorialización glocalizada, donde se conjuga lo global con lo local, se expresa en el resurgimiento de los particularismos, que es la respuesta de los colectivos ante las tendencias de homogeneización social a escala planetaria llevada a cabo por la globalización (Entrena, 2010). El particularismo pone de manifiesto para Augé (2000: 115) la tensión existente entre el pensamiento de lo universal y el pensamiento de la territorialidad; los individuos están en conflicto entre las fuerzas que promueven una homogenización global de las sociedades y la búsqueda de identidad para diferenciarse. Esta opción por distinguirse es el origen de los fenómenos de revitalización de las diversidades locales, sus costumbres y tradiciones, que es de carácter político y/o sociocultural (Entrena, 2010). A la vez la reafirmación identitaria se traduce tanto en procesos afirmativos de revitalización de las etnicidades locales (interculturalidad) o en dinámicas de negación de la alteridad (nacionalismo o tribalización grupal), ambas intentan dar una respuesta negantrópica ante la entropía que significa la fragmentación del territorio y de las identidades, a causa de procesos desterritorializadores.

III. Desterritorialización de las comunidades Pewenche de Alto Bío Bío

La primera desterritorialización pewenche se sucedió tras la ocupación y anexión de los territorios pewenche y la subyugación de su población producida por el Estado argentino en la llamada Campaña del Desierto en 1879. Después de traspasar el río Negro, los pewenche se desplazan al lado occidental de la cordillera de los Andes, asentándose en “Trapa Trapa, Queuco, Guayaly y Lonquimay” (CEME, 1997: 3). El ahogo final de la sociedad pewenche vino por parte del Estado chileno, tras la campaña militar de la Pacificación de la Araucanía, con la ocupación de Villarrica en 1883.

La formación del Estado chileno trajo consecuencias desestructurantes de la sociedad mapuche, la anexión de su territorio implicó que las comunidades fueran desplazadas a reducciones y, tras su sometimiento, debieron afrontar procesos de asimilación y migración interna. Y los ínfimos territorios donde siguieron asentadas las comunidades constituyen una atracción para el capital.

Consolidada la ocupación del territorio pewenche, el Estado chileno desplegó su engranaje burocrático. En las ciudades de Los Ángeles y Mulchén se instalaron las Notarías y oficinas de Conservadores de Bienes Raíces que elaboraron el plan jurídico para que los chilenos pudieran apropiarse legalmente de las tierras que la anexión militar de la cordillera les proveería. En las oficinas de Conservadores de Bienes Raíces se ingresaron los documentos notariales en que los pewenche, derrotados y perseguidos, cedían grandes territorios a los chilenos, dando origen a los grandes fundos del sur de Chile, produciéndose, a la vez, una de las primeras relocalizaciones de los pewenche, que se legalizaran bajo la figura de las *reducciones*.

Ya en la primera década del siglo XX, se comenzaron a regularizar las relocalizaciones, entregando los respectivos Títulos de Merced, que reconocían la propiedad comunitaria de la tierra al interior de una reducción. No obstante, estas reducciones no integraban los bosques de araucarias o pinalerías que correspondían a los espacios de las *veranadas* y que eran sustanciales para la reproducción de la sociedad pewenche.

Con el paso de las décadas, las grandes extensiones de tierra abandonadas por los terratenientes chilenos fueron ocupadas por inquilinos, arrendatarios y medieros chilenos (CEME, 1997), que con los años se convirtieron de facto en *colonos* del lugar. Estos singulares *colonos* se adaptaron a la forma de vida pewenche, como una estrategia de sobrevivencia en la alta cordillera, adoptando el sistema de ganadería trashumante, e igual que los pewenche, trasladándose cada año de la *veranada* a *invernada*, recolectando piñones y cultivando pequeñas huertas.

La segunda desterritorialización pewenche se produjo en un escenario regional de dominación descentrada por parte de los países ricos de occidente, ya superada, en parte, la subyugación militar y política, para transformarse en una dominación económica. El centro de occidente aún requería -y requiere- el suministro de materias primas de las zonas periféricas (Entrena, 2010) y Chile no se substraía a esta demanda. Chile es un Estado débil en sus relaciones exteriores, pero fuerte en la aplicación del modelo de desarrollo económico global-neoliberal, importado e impuesto, lo que se expresa en una nueva forma de situación colonial materializada en el acatamiento de las políticas emanadas de los mercados globales.

Los proyectos hidroeléctricos se corresponden con inversiones del capital financiero desterritorializado de modo paradigmático. En su materialización observamos cómo operan los flujos financieros ubicuos, sin un lugar específico, que despliegan una inversión en la producción de energía para sostener el modelo capitalista imperante, y se da la tendencia que estos proyectos se asientan en las comunidades rurales, a menudo en comunidades indígenas, produciendo grandes impactos culturales y ambientales en los territorios (Fernández, 2010).

En este escenario, los territorios pewenche de Alto Bío Bío, ricos en recursos hídricos, se convirtieron en lugares estratégicos para el capital transnacional que pujaba por el control energético. El ingreso de Endesa España implicó que las comunidades pewenche quedaran sujetas a “un sistema planetario global en el que tienden a afianzarse grupos de intereses y redes de relaciones económicas, sociales y políticas de alcance transnacional” (Entrena, 1999: 4), mermando la capacidad de los pewenche en la toma de decisiones sobre su territorio ancestral. La construcción de la represa Ralco en Alto Bío Bío, concebido como hito modernizador, amenazó de nuevo el equilibrio preexistente de la sociedad pewenche. Se produjeron diversas rupturas en la sociedad pewenche y mudanzas irreversibles en la vida de las comunidades. Además, el desplazamiento de los pewenche ha desencadenado un aumento dramático de la violencia intracomunitaria.

Los procesos de desterritorialización que vive la sociedad pewenche ante los flujos del capital desterritorializados no son un hecho aislado en América Latina; de hecho, se han logrado tipificar en tres impactos directos. Un primer impacto alude a las consecuencias ambientales de las represas como son las “transformaciones irreversibles del territorio y patrimonio natural” (Fernández, 2010: 44), la desregulación de los ciclos hidrográficos que producen sequías o inundaciones, así como el irreversible deterioro del ecosistema y su flora y fauna, además, del menoscabo del patrimonio arqueológico.

Un segundo impacto se refiere a las consecuencias psicosociales y culturales por los desplazamientos a que se ven sometidas las personas originarias del territorio debido a los proyectos hidroeléctricos. La población desplazada es indemnizada mediante “subvención del

Estado para el traslado o una cantidad correspondiente al precio de su tierra” (Fernández, 2010: 45), pero las indemnizaciones no logran reparar el desarraigo, el deterioro de la identidad social y la modificación abrupta de los ritmos de la vida cotidiana y económica de la población relocalizada.

Un tercer impacto supone que los proyectos hidroeléctricos tienden a vulnerar los derechos de la población indígena (Fernández, 2010), pues habitualmente los lugares donde se emplazan las hidroeléctricas es territorio de pueblos originarios, que por diferentes convenios o normas el Estado protege y, a veces, la gestión del área se delega a los pueblos indígenas que lo habitan. Por ello, las comunidades obligadas a desplazarse, ejerciendo sus derechos sobre el territorio, se movilizan en su defensa, si bien tal defensa es etiquetada como delito, perjudicando doblemente a las comunidades: pérdida de territorio y estigmatización social.

Por todo lo anterior, es pertinente recurrir al concepto de etnocidio para interpretar la situación que padecen las comunidades pewenche. Pues, se está ante una situación que favorece la supresión cultural mediante la “destrucción sistemática de los modos de vida y pensamiento de gentes diferentes a quienes llevan a cabo la destrucción” (Clastres, 1987: 56), pues, el etnocidio es la muerte paulatina del espíritu de los colectivos humanos. Las comunidades pewenche, por la construcción de la represas Pangué y Ralco, son desplazadas de su territorio ancestral y relocalizadas en un espacio social adverso, lo que conlleva su desarraigo y desestructuración social.

Los Estados con su vocación de reducir y negar la diferencia y la alteridad desatan una cultura etnocida (Clastres, 1987). La *voluntad etnocida* es dinamizada por el régimen de producción económica capitalista, pues éste no puede contenerse en un espacio, requiere fluir allende las fronteras para subsistir; así, para este orden nada es imposible y se tiene a sí mismo como su propio fin. Entonces, la sociedad industrial se convierte en la más letal máquina de destrucción pues el planeta se le presenta como un inmenso surtidor de recursos y clientes, necesarios para el desarrollo sin fin de una productividad intensiva, integrando a su sistema de producción “sociedades, individuos, espacio, naturaleza, mares, bosques, subsuelo [pues] todo es útil, todo debe ser utilizado, todo debe ser productivo” (Clastres, 1987: 63).

La reterritorialización Pewenche: la materialización del etnocidio

Seguidamente se muestran diversas evidencias sobre la hipótesis que vertebra este trabajo, a saber: la inserción en la globalización de las comunidades pewenche de Alto Bío Bío, mediante la construcción de la represa Ralco, ha conllevado procesos de desterritorialización y a una precaria reterritorialización que ha minado los soportes socioeconómicos y culturales-simbólicos que permiten la reproducción sociocultural de las comunidades pewenche, con el consecuente riesgo de producirse un etnocidio.

Anteriormente, se ha referido de manera sucinta el curso de la primera reterritorialización pewenche, acaecida a principios del siglo XX tras la campaña militar llamada *pacificación de la Araucanía* y resultante en la política de las reducciones. Ahora, conociendo las coordenadas del mapa teórico, cabe detenerse en el estudio de la reterritorialización, producida tras la construcción de las represas en Alto Bío Bío y el consiguiente desplazamiento forzado de las comunidades pewenche.

Se estima que como resultado de la construcción de las represas del citado río chileno al menos 90 familias fueron erradicadas, con un total aproximado de 400 personas que habitaban las comunidades de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy, ambas directamente afectadas por la inundación (Solar, 1999). Otra estimación habla de 600 familias pewenche que se vieron afectadas en alguna medida, “como efecto directo (inundación), y unas 400 por efecto indirecto (obras secundarias como caminos, excavación de materiales, etc.), más 900 campesinos no indígenas” (CEME, 1997: 6). En síntesis, se considera que el impacto de la represa Ralco afectó alrededor del “35% de la población de Quepuca Ralco y el 70% de la población de Ralco Lepoy” (CEME, 1997: 12).

En principio, al menos 184 familias pewenche habrían aceptado la relocalización, bajo las condiciones de permuta²³ de tierras que ofrecía Endesa, para así paliar, en parte, la pérdida de tierra. Cabe subrayar que las negociaciones entre las familias pewenche y Endesa para construir la represa Ralco se realizaron en un escenario de conflicto y tensión social. La oferta de Endesa a las familias pewenche incluía una serie de *beneficios* como tierra, animales y viviendas, todo formaba parte del Plan de Relocalización que ofrecía:

“una casa habitación de 66 metros cuadrados, un fogón de 20, una bodega de 70 e incluso un espacioso corral para los animales. Las parcelas serían entregadas cercadas y con instalaciones sanitarias y de agua potable funcionando [...] un sistema de riego en aquellos sectores donde era posible potenciar la agricultura y que involucraba 220 hectáreas de “praderas” para las familias [...] programas “culturales” y de “etnoturismo” como nuevos polos de desarrollo local [siendo central] el Complejo turístico emplazado por Endesa en la laguna El Barco [...] con zonas de camping, picnic, senderos de trekking, estacionamientos, baños y agua potable. Todo ello, claro, administrado por los propios pehuenches” (Cayuqueo, 2011: 2).

²³ Según la Ley Indígena, las tierras indígenas no se pueden vender, sólo arrendar o permutar, con la intención de proteger el territorio que es imprescindible para la recreación de la cultura de los pueblos originarios.

Sin embargo, otras familias se resistieron tenazmente al proyecto hidroeléctrico durante más de 10 años, hasta que se vieron cercados políticamente y legalmente²⁴, viéndose obligados a aceptar las condiciones de permuta.

Así, todas las familias pewenche despojadas de sus tierras han iniciado un proceso de desterritorialización y reterritorialización, que oficialmente se ha denominado *relocalización*. El desplazamiento ha producido un quiebre en las “relaciones históricas, ecológicas, simbólicas y emotivas construidas a través de milenios de interacción con un ambiente que constituía el escenario étnico, su territorio” (Solar, 1999: 4). La pérdida del territorio ha alterado una conexión esencial entre el espacio social y las tradiciones (Opazo, 2011), que por siglos han sido la base para el desarrollo de la sociedad pewenche, y el proceso de reterritorialización al que se ven enfrentadas las comunidades, en un nuevo espacio, dificulta la reproducción y la continuidad de la cultura pewenche (Solar, 1999).

Tras siete años de funcionamiento de la represa Ralco, las consecuencias culturales, sociales y económicas de la hidroeléctrica comienzan a evidenciarse. Domingo Puelma, responsable de liderar la negociación pewenche dentro del Plan de Relocalización, reconoce haber sido crédulo y muy entusiasta frente a las prebendas ofrecidas por la transnacional y testimonia haber creído que la permuta sería una oportunidad para superar la pobreza y dar un futuro a sus hijos: “por eso el ofrecimiento de Endesa lo encontramos bueno, vimos que era mejor que lo poco y nada que teníamos” (Cayuqueo, 2011: 4).

Aunque Puelma sabía que en el Fundo Barco, tierra de *veranadas*, los inviernos eran rigurosos, confió en el compromiso público de Endesa y en su Plan de Asistencia de Continuidad, que consistía que la empresa apoyaría y acompañaría el proceso de relocalización, por un periodo de al menos de diez años, hasta que las comunidades llegaran a ser solventes, mediante “proyectos, maquinaria, asistencia. Endesa prometió que iba a construir nuevos caminos, puentes, que habría locomoción todos los días, forraje para los animales” (Cayuqueo, 2011: 3).

Actualmente la percepción que los pewenche tienen de Endesa y de su Fundación Pehuén es desfavorable, porque como señala un integrante de las comunidades: “Endesa siempre ha querido trabajar sucio de repente” (F. P., 2008), situación que ha acentuado los conflictos internos de las comunidades pewenche. Así, los efectos de la construcción de la represa Ralco han conllevado un deterioro de las relaciones de los pewenche con su territorio ancestral,

²⁴ El respaldo político que recibió Endesa del Gobierno y los parlamentarios de la época, determinó que durante la deliberación del proyecto Ralco la Ley Eléctrica prevaleciera sobre la Ley Indígena, anulándose así el cobijo legal para resistir al proyecto. Por tanto, el único recurso disponible fue la desobediencia civil, con sus consecuencias de aislamiento, persecución o cárcel y la criminalización del movimiento social.

minado sus prácticas económicas, deterioro de su organización y su distribución del territorio local y los criterios de funcionamiento tradicionales son desplazados a entidades decisionales desterritorializadas, exógenos al ámbito propio.

Se ha transitado de una economía autogestionada a la dependencia de la ayuda institucional. Ejemplo de tal dependencia es la asistencia dada por Endesa a las familias reasentadas en el Fundo Barco, al ser éste un espacio muy remoto en la alta cordillera, a 80 km. del Alto Bío Bío, y a 10 km. de la frontera Argentina. En el Fundo Barco el invierno es riguroso, con regias lluvias y abundante nieve, lo que vuelve intransitable los caminos, reduciendo al aislamiento a las comunidades pewenche relocalizadas (Delgado, 2011). Bastó sólo vivir el primer invierno para que los pewenche relocalizados en el Fundo Barco se sintieran desilusionados y arrepentidos de haber abandonado sus pocos animales y huertas de Ralco Lepoy con las esperanzas puestas en las 20 hectáreas por familia dadas en permuta.

La desazón fue mayúscula, al ver cómo los animales morían en la alta cordillera, dice José Millanao (58) pues “los mata la nieve o se acaba el pasto y no hay forraje [...] los estamos vendiendo todos para comprar mercaderías o pagar deudas” (Cayuqueo, 2011: 4). Además, refiere que los inviernos son muy crudos en el Barco, con centímetros de nieves, con caminos intransitables, con puentes en mal estado, con transporte público que funciona dependiendo del estado de la carretera, que fueron mantenidos transitoriamente por Endesa sólo hasta cuando se concluyó la represa, al igual que las visitas de la asistente social a los desplazados en el Barco (Cayuqueo, 2011). Pero las inclemencias del Barco no le eran desconocidas a los pewenche, pues era un lugar de *veranadas*, como lo confirma Raúl Molina y Martín Correa en un estudio realizado en la década de los 90’ (Ibídem), sólo se ascendía en verano a llevar a los animales a pastar, para descender en el invierno a sus *invernadas*.

Además la intervención de Endesa y sus instituciones anexas, con sus respectivas políticas asistencialistas, para facilitar la permuta de tierra, han desestructurado el sistema de *veranada* e *invernada*, tal como se desprende del relato de F.P. de la comunidad de Callaqui:

..aquí donde vivo yo, la gente ha dejado de ir a la veranada, porque ya no trabaja la parte de la crianza de animales, antes tenía vacas, caballos, chivos, ovejas, ahora la gente se volvió floja, porque pasó eso, el hecho de cuando se construyó la primera represa, nació la fundación Pehuén, donde ellos empezaron a regalar cosas a la gente, y eso significó que la gente después se acostumbró a recibir, dejaban sus sembrados, dejaron su crianza de animales, dejaron botada las veranadas...

(F. P., 2008).

La precaria situación de los territorios asignados para la *relocalización* de los pewenche, en el Barco, El Huachi y Santa Laura, era conocida por los funcionarios de diversas instituciones, pues en 1998, en pleno conflicto entre las familias pewenche que se resistían al proyecto y Endesa, circulaba por diversas instituciones un informe elaborado por la Intendencia Regional “sobre el plan de desarrollo productivo de los predios El Huachi, Santa Laura y El Barco” (Cayuqueo, 2011: 4) que señalaba que estas áreas estaban al límite de la desertificación, y que eran inadecuadas para labores agropecuarias. La relocalización de las comunidades pewenche, a esos lugares, las expuso deliberadamente a una situación crítica de sobrevivencia.

La precarización de la situación de los pewenche se acentúa con las paradojas de la modernización inducida, graficada en el hecho que las comunidades desplazadas por la represa Ralco, no cuentan siquiera con electricidad, tal como lo refiere Domingo Puelma, quien fuera relocalizado en el Fundo Barco, porque ahora tiene que pagar por la electricidad, y si no paga “simplemente se la cortan. En mi casa estamos con velas porque no tenemos plata para pagar. Tenemos los postes y los medidores de bonito en nuestras casas”, (Cayuqueo, 2011: 3). Otro hecho que raya en la ironía es que las personas de la comunidad de Callaqui deben pagar los más altos costos en cuentas de electricidad.

El resquebrajamiento de la organización económica ha modificado las tradicionales prácticas sociales de autogestión, ahora los pewenche son mucho más dependientes de los servicios que se ubican en el eje urbano o semi urbano, por ejemplo ahora las personas deben bajar al pueblo de Ralco para abastecerse, pues “hace 30 años [bastaba] sólo con una o dos salidas al año podían subsistir” (Delgado, 2011: 1). Lo que significa un proceso de reconversión económica al interior de las comunidades pewenche, quienes han debido abandonar “costumbres y prácticas agrarias ancestrales, cuyas virtudes están ampliamente demostradas” (Solar, 1999: 9), y que se caracterizaban por adaptarse a los “ritmos y dinámicas cotidianas de relación familiar y comunitaria” (Ibídem). En definitiva, el pewenche inicia un proceso de proletarianización, tras perder sus lugares de recolección y predios agrícolas. Además, todo este proceso se da en el vacío de un proyecto de desarrollo local que tanto habría prometido Endesa, a través de la Fundación Pehuén, pues todo proyecto social cesó con la relocalización de los directamente afectados a las nuevas tierras.

Con la inundación de parte importante del territorio pewenche por la construcción de la represa Ralco, el orden cultural de las comunidades *reasentadas* está en crisis manifiesta, el eclipse de los lugares simbólicos que no “son removibles y reproducibles mecánicamente sin que pierdan su sentido” (CEME, 1997: 12) han conllevado la discontinuidad de las prácticas culturales asociadas. De hecho han sido anegados al menos diecinueve cementerios (Solar,

1999), entre ellos, el de la comunidad de Quepuca Ralco²⁵ (Cayuqueo, 2011). La comunidad de Ralco Lepoy también ha sido afectada en el uso del cementerio, los deudos tienen prohibido entrar al cementerio, por una disputa con Endesa quien ostenta la propiedad de la tierra (Radio BíoBío, 2010). Además, de los cementerios se han inundado tres canchas de nguillathún (CEME, 1997), que son esenciales para la comunidad ritual, produciendo un trastorno de inconmensurables proporciones en la sociedad pewenche.

Un hecho preocupante y de alarma pública, tras la construcción de la represa Ralco, es el aumento dramático de las tasas de suicidio y la violencia intracomunitaria, que se interpreta como expresión de una red de tensiones y conflictos.

El riesgo de muerte en la población pewenche en general ha aumentado en el territorio, como lo indica el perfil epidemiológico de la población mapuche residente en la provincia del Bío Bío. Un estudio encargado por el gobierno a una consultoría externa, y que es realizado por dos antropólogas, refiere que:

“Una comparación interétnica diferenciada por sexo, muestra que en el trienio 2001-2003 los hombres mapuche tenían un 50% más de riesgo de morir que los no mapuche; brecha que aumenta al 70% en el trienio siguiente. En el caso de las mujeres, las mapuche tenían un 30% más de riesgo de morir en el primero de estos períodos; y, un 40% en el segundo” (Oyarce y Pedreros, 2011: 32).

Oyarce y Pedreros (2011: 19) exponen en su estudio comparativo de mortalidad mapuche-no mapuche que la “brecha más elocuente se produjo en las muertes por traumatismos, principal causa de muerte mapuche, donde su riesgo de morir por estas causas cuadruplica al de los no mapuche”. Las muertes por traumatismos y muertes violentas son un 40% más altas en la población mapuche que en la no mapuche en el trienio 2003-2006. Dato que es necesario revisar a la luz de los cambios acontecidos en las comunidades a propósito de las represas (Ibídem).

Dentro de las muertes por traumatismo se incluyen los suicidios, el perfil epidemiológico mencionado es taxativo en sus hallazgos, porque durante el periodo 2004-2006 “los suicidios persisten de manera alarmante, representando el 21,3%. En ambos períodos esta causa específica es más alta en la población indígena que en la no indígena” (Oyarce y Pedreros 2011: 49). El estudio epidemiológico concluye con una afirmación preocupante respecto a los hallazgos del estudio comparativo de perfiles de morbilidad mortalidad entre la población

²⁵ Referir que aún se espera la exhumación de los restos de osamentas del cementerio inundado, cuyo procedimiento tiene un valor de al menos un millón de dólares (Radio BíoBío, 2010).

pewenche: “Quizás las evidencias más significativas de esta brecha están constituidas por la sobremortalidad infantil, las altas tasas de suicidio y la alta incidencia de Tuberculosis entre los mapuche de la Provincia de Bío-Bío” (Oyarce y Pedreros 2011: 67).

El fenómeno del suicidio se ha ido visibilizando en la comuna del Alto Bío Bío. Un estudio citado en el periódico Azkintuwe refiere que en el año 2007 las familias que han sido reubicadas tienen como principal causa de muerte las lesiones autoinflingidas, es decir el suicidio (Opazo, 2011). Según este informe²⁶ se indica que en la comuna de Alto Bío Bío, las tasas de suicidio son del orden del 42.64 por cada cien mil habitantes, en comparación a la tasa nacional que es de 11.6 por cada cien mil habitantes, cuadruplicándose la media nacional.

El documento citado refiere que la más alta frecuencia y letalidad se da en los jóvenes que asisten al Liceo Técnico-Profesional Intercultural Bilingüe Ralco, lo que lleva a la conclusión de parte de los profesionales que realizaron el estudio, que este segmento es el más vulnerable por el

“enorme choque cultural que deben enfrentar al salir de su comunidad, alejarse de su familia, amigos y tradiciones, e insertarse en un grupo en que la información ‘occidental’ entregada por los medios de comunicación y la nueva forma de vida que se les presenta crea un profundo conflicto de identidad sobre su origen y forma de vida tradicional” (La Nación, 2010: 3).

En relación al choque cultural que se produce en el ingreso al sistema educativo occidental, el Liceo, queda en evidencia en los testimonios recogidos por Solar (2001), y que es relatado de la siguiente manera por una joven pewenche:

“porque si tú vas a estudiar allá afuera, o a donde vayas tú, a la Universidad o a un colegio o a un liceo [...] como que te dijera, te hacen burla [...] Las mismas materias de historia cuando hablan de los, cuando llegaron los españoles a Chile, y ahí como que tú sos, sos una sangre original, como que te tienden a dejarte de lado...” (Solar, 2001: 120).

²⁶ El informe al que se hace referencia es el que elaboró el Centro de Salud Familiar de Ralco, a cargo del sociólogo Álvaro Basualto Bustamante y el médico Nelson Inzulza Barrientos, realizado el 2007, que lleva por título “Suicidios en población pewenche de Alto Bío Bío”, que hasta este momento no se ha tenido acceso a él.

Esta sensación de discriminación es refrendada por F. P., pero ahora en una relación de colega con un profesor, si bien contó con el apoyo de la dirección de colegio, aunque sólo en forma pasiva

[un colega profesor] me trato súper mal, me humilló, como yo era tímido, no hablaba mucho, entonces tenía miedo de alegrarle a él, como yo enseñaba sólo chedungun me empezó a basurear, me humilló, después el director me dijo no le haga caso, yo no aguanto más, estuve apunto de pegarle, me molestaba cuando componía. (F. P., 2008).

Volviendo al informe sobre “Mortalidad por 20 primeras causas de defunción, Comuna Alto Bío Bío, Año 2007”, de la Unidad de Bioestadística del Servicio de Salud Bío Bío, al que tuvo acceso Azkintuwe, reafirma que la principal causa de muerte en la comuna de Alto Bío Bío son “lesiones autoinflingidas por ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación en la vivienda” (Opazo, 2011: 3). En los estudios se indica que el grupo de edad con mayores intentos de suicidios se encuentra entre los de 11 y 20 años, y refiere que entre 2006 y marzo del 2007, habrían siete personas fallecidas, pero estos datos pueden ser mayores, ya que se contabilizó sólo en el verano del 2006-2007 en la comunidad de Butalelbún tres suicidios de jóvenes de 18, 20 y 22, y el suicidio de una mujer de 78 años.

En Butalelbún han ocurrido otros hechos que han desviado la mirada sobre la alta tasas de suicidios, pero que ya está reflejada de alguna forma en el estudio epidemiológico, bajo la categoría de “muertes por traumatismos” o por lesiones graves. Se trata de la violencia cruenta inflingida a terceros. Por ejemplo, en el mes de octubre del año 2010, por temas supuestamente pasionales tres pewenche se enfrascaron en una riña con dos chilenos en Villa Ralco (Radio Bío Bío, 2010). Este espiral de violencia se repite en “la comunidad AllinMapu, en el sector de La Peña, o El Huachi” (Opazo, 2011: 2), una madre de 54 años fue asesinada por sus hijos de 31 y 23 años. Esta comunidad es resultado de una relocalización, algunos han vivido una segunda relocalización a consecuencia de la construcción de la “represa Angostura, en construcción en las afueras de Santa Bárbara” (Ibídem).

La sociedad mapuche en general, y la pewenche en particular, no está eximida de acontecimientos de violencia en su interior, pero los conflictos sociales estaban normalizados por figuras de autoridad política y espiritual, que reproducían el soporte simbólico que regulaba la vida comunitaria y ritual. Los casos de conflicto abierto eran abordados y resueltos de acuerdo a mecanismos de control social que posee cualquier sociedad autónoma e integrada, y que en el caso mapuche correspondía a un protocolo transmitido de generación en generación. Así lo rememoran testimonios antiguos, como el del Padre Rosales en el siglo XVII.

“I a ninguno le ahorcan o le quitan la vida por muerte ninguna, aunque se de a un cacique, por no tener justicia entre si i porque los parientes de el muerto dicen: que qué provecho tienen ellos de que al matador le ahorquen, que no quieren otra justicia sino que les paguen la muerte i con la hacienda les restaure el daño” (Bengoa, 2007: 115).

Se puede considerar que los actos de lesiones autoinflingidas y la violencia intrafamiliar se han intensificado por un proceso de re-traumatización, porque la vulneración a los derechos del pueblo pewenche ha sido sistemática desde que han entrado en contacto con la sociedad occidental. Las comunidades pewenche también han tratado de buscar una respuesta a tanta violencia desatada; así la gente de Callaqui pidió la asistencia de una machi porque

“se está matando mucha gente joven, joven muriendo, se colgaban, se suicidaban, entonces la gente estaba preocupada, por qué esta muriendo tanto joven, por qué se matan, a alguien se le ocurrió traer una machi, como la machi es la persona, como profeta, ve visión, por qué razón un Pelutun, para saber que es lo que pasa” (F. P., 2009).

La respuesta de la machi fue categórica: el problema se encontraba en la precaria realización del nguillathún, en la pérdida de autoridad de los responsables del nguillathún, además de las malas energías que se han apoderado de la cancha de ngillatué:

“la machi dijo que la gente de acá esta muy mal, que el nguillathún estaban haciendo un juguete, están jugando, están burlándose, además este lugar está maldecido, el nguillathún sólo se puede hacer en una parte, el próximo año en otra parte, ir cambiando, no lo tiene que hacer siempre ahí [...] estaba maldecido ese lugar, y porque morían tanto los jóvenes, por la hechicería, lo que hacen ellos es como armar trampa dentro del Nguillathún, y cuando terminaba el Nguillathún ese joven quedaba marcado, no para morirse, entraba el otro espíritu (wekufe)” (F. P., 2009).

IV. Conclusiones

El presente trabajo ha pretendido comprender la historia y los procesos sociales mapuche-pewenche mediante la perspectiva de las dinámicas territoriales de Francisco Entrena (2010). Hemos constatado la aplicabilidad de los lineamientos de Entrena (2010, 1999) para entender los procesos sociales como dinámicas de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, que condicionan a las comunidades locales estudiadas en sus dimensiones político-institucional, socioeconómica y simbólico-cultural.

Así, se ha elaborado un estudio de caso para someter a prueba empírica la teoría de las dinámicas del territorio. En ese sentido, se ha dado cuenta de los procesos de desterritorialización y reterritorialización de las comunidades pewenche al entrar en contacto con los procesos de globalización del capital transnacional.

El territorio pewenche del Alto Bío Bío se presenta como un campo de fuerzas donde se encuentran entidades políticas, ideológicamente diferenciadas, que expresan las fuerzas de lo global y lo local, representadas en Endesa, las figuras políticas locales y las comunidades pewenche, respectivamente. Ello resulta en una glocalización fracasada para la población pewenche, al no poder esta población controlar los flujos económicos que se suceden en su territorio y que los despoja de su autonomía relativa en la gestión de éste.

El proyecto neoliberal fracasa para los pewenche, con su promesa de “mejor vida” con más dinero, con más oportunidades en igualdad de condiciones que los más privilegiados en el sistema. Sin embargo, en el nivel macro, el proyecto neoliberal se refrenda, se fortalece, a pesar de que el éxito del modelo económico imperante supone costos mayores para las comunidades que pagan el precio cultural y social más alto en esta cadena del mercado global. Esta es una conclusión que muestra las contradicciones inherentes al discurso desarrollista de los capitales transnacionales, una bandera que ha totalizado la política pública en los países de la periferia, que aún reproducen una relación de dominación colonizadora sobre los pueblos originarios, reflejando la relación de sujeción en que se encuentran respecto a los mercados globales.

Los impactos que se derivan del emplazamiento de la represa Ralco sobre las comunidades pewenche del Alto Bío Bío se interpretan a través de las dinámicas de desterritorialización y reterritorialización, que engloba las dimensiones de desestructuración político-institucional, socioeconómica y simbólico cultural de las comunidades. Las consecuencias de la represa Ralco refrenda la categorización de impactos perfilados por Fernández (2010) para los proyectos hidroeléctricos en América Latina, es decir impactos ambientales, consecuencias socioculturales por el desplazamiento forzado, criminalización de la protesta social y vulneración de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Los espacios de representación social y simbólica pewenche han sido sustancialmente modificados, por ser inundados o por pasar a propiedad privada. Asimismo, los lugares de memoria histórica se han borrado, los espacios sociales que proveían de conocimiento ya no existen y los espacios naturales sacralizados han sido intervenidos, como el río Bío Bío. Por ello, la dimensión sobrenatural de los bosques ha sido eclipsada, al tiempo que la cultura material se suprime, dejando sin soporte a la cultura inmaterial.

El sistema de trashumancia ha sido completamente dislocado, al modificarse los espacios sociales de *invernada* y *veranada*, abandonando costumbres y prácticas agrarias ancestrales, eficientes y pertinentes para el contexto en que se desenvolvía y recreaba la cultura pewenche. Con la acción de la construcción de la represa se menoscaba la economía de subsistencia, proletarizando precariamente a los pewenche, trabajando en la represa como jornaleros y las personas de las comunidades desplazadas que tienen que buscar el sustento de sus vidas en un nuevo contexto. Todo lo anterior es precipitado por la acción de la Fundación Pehuén que refuerza la caída libre a la pobreza de las comunidades, al operar con estrategias asistencialistas, y sobre todo por abandonar el compromiso contraído con las comunidades relocalizadas, en el sentido de acompañarles en la gestión de un “desarrollo sustentable” en el territorio.

Por tanto, de la triangulación de las fuentes secundarias se infiere que la desestructuración y crisis cultural profunda que viven las comunidades pewenche, y que se manifiesta en los trastornos de la vida cotidiana, pobreza, violencia autoinfligida y la violencia intracomunitaria, son una expresión de las dinámicas de desterritorialización y reterritorialización, que afecta tanto a las familias que aceptaron la permuta de buena fe, como las que debieron sucumbir a la relocalización forzada.

Se puede concluir que la deslocalización de las comunidades por la construcción de la represa Ralco supone la activación de un proceso de etnocidio, pues el desplazamiento de las comunidades ha significado el deterioro progresivo de sus modos de vida, afectando sustancialmente la reproducción sociocultural y económica de las comunidades pewenche.

Finalmente, es importante enfatizar que, tal como se ha señalado, este trabajo no pretende dar cuenta de toda la complejidad de los procesos que están aconteciendo en las comunidades pewenche post-Ralco, pues el fenómeno entraña las paradojas y dialécticas de una realidad social compleja, que se intenta comprender a la luz de una propuesta teórica que suscite nuevas interrogantes para el caso estudiado. El proceso de etnocidio es una tentativa de comprensión que también tiene su revés, puesto que las culturas son porosas, creativas, abiertas y se reinventan a lo largo de sucesivas crisis, como ha demostrado el pueblo mapuche pewenche a lo largo de la historia.

Referencias bibliográficas

Alonqueo, M. y Beniger, J. (2001). *Ngillathun: ceremonia central de la religión araucana: dos versiones para un mismo rito*. Concepción (Chile), Editorial Kushe.

Augé, M. (2000) [1992]. *Los no lugares*. Barcelona, España, Editorial Gedisa.

Bengoia, J. (2007). *Historia de los antiguos mapuches del sur*. Santiago, Chile, Editorial Catalonia Ltda.

Cayuqueo, P. (2011, junio). “La Siberia Pehuenche”. The Clinic [en línea]. Disponible en <http://www.theclinic.cl/2011/06/14/la-siberia-pehuenche/> [Consulta 2011, 22 de septiembre].

CEME (1997). “Alto Bío Bío, pasado presente y futuro. El conflicto de la represa Ralco y la historia de los pewenche” [en línea]. Disponible en http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0015.pdf [Consulta: 2010, 12 de junio].

Clastres, P. (1987) [1981]. *Investigaciones en antropología política*. México, D.F., Editorial Gedisa.

Deleuze, G. (1971). “Anti Oedipe et Mille Plateaux” [en línea]. Disponible en <http://patriciolepe.files.wordpress.com/2010/05/mil-mesetas-capitalismo-y-esquizofrenia-deleuze-y-guattari.pdf> [Consulta: 2011, 28 de septiembre].

Delgado, F. (2011). “Alto Biobío, la comuna a 14 años de la represa Ralco”. Azkintuwe [en línea]. Disponible en http://www.azkintuwe.org/20110523_004.htm [Consulta: 2011, 25 de mayo].

Entrena, F. (2010). “Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización” [en línea]. En *Estudios Sociológicos*, Vol. XXVIII, núm. 84, El Colegio de México, Septiembre-Diciembre, (691-728). Disponible en http://www.codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/CB1YEP3XV2A6MV9UT9H3DT4LP7UPJA.pdf [Consulta: 2011, 8 de octubre].

(1999). “La Desterritorialización de las Comunidades Locales Rurales y su Creciente Consideración como Unidades de Desarrollo” [en línea] en *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*. Zaragoza. España. Disponible en <http://www.cederul.unizar.es/revista/num03/pag03.htm> [Consulta: 2011, 8 de octubre].

Fernández, M. (2010). "Reseña histórica de los proyectos hidroeléctricos en América Latina" en Fernández, M. & Carrillo, M. (coords.), *América Sumergida. Impactos de los nuevos proyectos hidroeléctricos en Latinoamérica y el Caribe* (37-54). Barcelona (España), Editorial Icaria.

Foerster, R & Gunderman, H (1996). "Religiosidad mapuche contemporánea: elementos introductorias" en Hidalgo, J., Shiappacasee, V., Aldunate, C. & Mege, P. (Comps.), *Culturas de Chile. Etnografía. Sociedades indígenas Contemporáneas y su Ideología* (189-240). Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

GORE Bío Bío (2010). "Comuna Alto Bío Bío Antecedentes Regionales" [en línea]. Disponible en <http://www.wiki.gorebiobio.cl/UGIT/files/ALTO%20BIO.pdf> [Consulta: 2011, 20 de septiembre].

Grebe, M. (1974). "Presencia del dualismo en la cultura y música mapuche" [en línea]. Disponible en <http://www.resvistas.uchile.cl/index.php/RMCH/article/viewFILE/11738/12100> [consultado: 2011, 20 septiembre].

Hammersley, M y Atkinson, P. (1994) [1984]. *Etnografía*. Barcelona (España), Editorial Paidós Básica.

Ibáñez, T. (2001). *Municiones para disidentes*. Barcelona (España), Editorial Gedisa.

La Nación (2010, 21 de noviembre). "Suicidios, El Calvario Pehuenche". *La nación.cl* [en línea]. Disponible en <http://www.lanacion.cl/suicidios-el-calvario-pehuenche/noticias/2010> [Consulta: 2011, 21 de septiembre]

Millalén, J. (2006). "La sociedad mapuche prehispánica: kimün, arqueología y etnohistoria", en Millalén, J., Marimán, P., Caniuqueo, S. & Levil, Rodrigo (Comps.), *i...Escucha winka...! Cuatro ensayos de historia nacional Mapuche, y un epílogo sobre el futuro*, (17-52). Santiago de Chile, Editorial Lom.

Municipalidad Alto Bío-Bío [MABB] (2004). *Perfil Cultural Comunal: Alto Bío Bío. Creación de la Comuna*. Manuscrito no publicado. Alto Bío Bío, Chile.

Namuncura, D. (1999). *Ralco: ¿Represa o Pobreza?* Santiago (Chile), Editorial Lom [en línea] Disponible en <http://www.mazingersisib.uchile.cl/.../n20048301549ralcorepresaopobreza.doc> [Consultado: 2011, 21 septiembre].

Opazo, C. (2011, junio). “El infierno Pehuenche”. Azkintuwe [en línea]. Disponible en http://www.azkintuwe.org/20110615_002.htm [Consulta 2011, 21 de septiembre].

Oyarce, A. y Pedreros, M. (2011). *Perfil Epidemiológico de la Población Mapuche Residente en el Área de Cobertura del Servicio de Salud de la Provincia del Bío Bío*. Serie de Análisis de Estudios de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile. Región del Bío Bío. Libro Nº1. Santiago (Chile), Edita Servicio de Salud Bío Bío. **Radio Bío Bío** (2010). “3 Pehuenches heridos en riña ocurrida en Alto Bío-Bío” [en línea]. Disponible en <http://www.biobiochile.cl/2010/10/27/3-pehuenches-heridos-en-riña-ocurrida-en-alto-bio-bio.shtml> [Consultado: 2011, 23 de septiembre].

Solar, T. (2001). *Aproximación Etnográfica a la Memoria Colectiva de Miembros de la Comunidad Mapuche Pewenche Afectados por el Proyecto Ralco en Alto Bío-Bío*. Tesis de Grado. Universidad de Valparaíso.

(1999). “Relatos de la memoria de un pueblo amenazado. Etnografía en memoria compartida de mapuches pewenches del Alto Bío Bío” [en línea]. En Última Década, mayo, número 010. Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas. Viña del Mar, Chile. Disponible en <http://www.redalyc.uaemex.mx/pdf/195/19501013> [Consultado: 2011, 23 de septiembre]

Soublette, G. (1984). *La estrella de Chile*. Valparaíso (Chile), Editorial Universidad Católica Valparaíso - Edición Universitaria.

*Datos primarios obtenidos por Alexis Rojas: Entrevista a F.P., comunidad de Callaqui, Alto Bío Bío, 2008 y 2009. Archivo.

El territorio como herramienta analítica del desarrollo rural

Juan Romero²⁷

Rosmari Negrin²⁸

Resumen

El presente artículo plantea en su propuesta central el análisis del concepto territorio como herramienta analítica de las transformaciones en el espacio social rural, configurando un territorio de baja densidad poblacional con capacidades de integrar diversos sectores productivos teniendo a las ocupaciones no agrarias como un indicador (no excluyente) de tales dinámicas. Planteando el recorrido de dicha herramienta conceptual en los diferentes contextos de los modelos de desarrollo rural impulsados en nuestro continente, los matices, cambios y “remiradas” al mismo a la “luz” del conocimiento generado de las experiencias desarrolladas. Hasta llegar a la actualidad en la cual se propone el enfoque del Desarrollo Territorial Rural, como una herramienta analítica conceptual que posibilita observar la dinámica de las relaciones sociales en un espacio social que se configura con elementos que el enfoque agrario no es sensible, teniendo presente que tales dinámicas no son homogéneas en el continente e inclusive países. De esta manera, se procura aportar conceptualmente a “saltar” la dicotomía teórica campo –ciudad, urbano– rural y comenzar a observar a la sociedad rural latinoamericana como un espacio social capaz de integrar diversos sectores productivos, espacios urbanos pequeños y medianos, diversas culturas y configurar un sistema territorial con dinámicas propias, emergentes y con capacidad de reproducir las desigualdades históricas de dicha sociedad rural.

Palabras clave: Desarrollo rural, territorios rurales, desarrollo territorial rural.

²⁷ Doctor en Sociología por la Universidad Federal de Río Grande del Sur. Magíster en Sociología por la Universidad de San Pablo. Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte en régimen de Dedicación Total. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI- ANII) (jromero@unorte.edu.uy)

²⁸ Candidata a Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad de la República. Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Profesora ayudante del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (rosmarinegrin@gmail.com)

Introducción

En las últimas décadas la sociología rural inició un proceso de cambio sobre su forma de “mirar” al mundo rural, este proceso se inicia con fuertes críticas al modo productivista por parte de los ambientalistas, lo que ha significado cuestionar la tradicional equivalencia entre desarrollo rural y desarrollo agrario. Este debate todavía se mantiene abierto y muchas de sus “caras” no se profundizan lo suficiente.

Esta crítica llevó a reabrir un viejo debate entre los sociólogos rurales, acerca del objeto de la disciplina en definitiva. El mismo se podría sintetizar sobre de lo polisémico de la categoría denominada “nueva ruralidad”, este concepto puede presentar una nueva forma de “mirar” y definir lo rural, la motivación de tal preocupación está relacionada al problema de identificar lo que se entiende por rural, lo cual fue largamente debatido en la sociología anglosajona en la década de 1980 y que fue trasladada a varias comunidades académicas latinoamericanas. Paradojalmente, fue en este debate que emerge y se consolida la sociología de la agricultura como corriente hegemónica de la disciplina. Esta corriente del pensamiento, emergió como respuesta a los empiristas de la sociología rural norteamericana, la cual sustenta su conceptualización de la sociedad rural en base de lo agrario y en especial de la renta de la tierra como categoría constitutiva de las relaciones sociales. En consecuencia, se enfrenta en la actualidad a una revisión conceptual en todas sus líneas, en tanto la “nueva ruralidad” se presenta como una “aspirante” a ocupar el lugar de privilegio de la disciplina.

Estos conceptos de la “nueva ruralidad” en nuestros países, se presentan como una oportunidad para dar una “mirada” diferente sobre la “vieja” ruralidad latinoamericana. No siempre el término de “nueva” significa la emergencia de transformaciones amplias y profundas, sino que a veces muestran lados de la realidad social rural que quedan ocultos por el enfoque agrario y en algunos casos de tendencias de cambio.

En tanto, que el debate en Europa donde tendría origen la categoría, se hace referencia a la emergencia de nuevos fenómenos. En estos países se comprueba empíricamente que las áreas rurales comienzan efectivamente a cumplir nuevas funciones sociales, distintas a las conocidas tradicionalmente como ser la producción y provisión de alimentos. Esta transformación se fue formando bajo los influjos de fuertes políticas públicas de redistribución de la riqueza (entre las regiones y las clases sociales) que permitieron el surgimiento de muchas de estas actividades. El propio concepto de nueva ruralidad es configurado en el proceso de debates y reflexión sobre esas políticas públicas, especialmente el PAC (Política Agrícola Comunitaria).

Por otro lado, la utilidad en América Latina se encuentra en la posibilidad de presentar nuevos caminos y alternativas de interpretación de algunos “viejos” problemas agrarios del

continente. En este sentido, la nueva ruralidad puede permitir descubrir elementos tímidamente emergentes en los territorios rurales y redescubrir fenómenos de magnitud importante, que quedaron encubiertos por la visión extremadamente agraria de las últimas décadas.

La perspectiva central de la nueva ruralidad tiene en la categoría territorio uno de sus pilares, ofreciendo una ampliación en las posibilidades analíticas de los fenómenos sociales. El análisis territorial no deja de lado las dinámicas sociales y de producción agraria que se desarrollan en el territorio, pero no hace de ellas el eje exclusivo de análisis. Por lo cual, el planteo de análisis territorial cuestiona la forma dicotómica de analizar la realidad social rural, y comienza a enfatizar sobre la distribución espacial de las fuerzas productivas en un territorio determinado.

Por lo tanto, lo que se estaría colocando es que la unidad de análisis no son los sistemas agrarios ni los sistemas alimentarios, pero sí las economías territoriales o regionales y específicamente aquellas donde las personas viven en áreas poblacionales menos densas que en el resto del país. En otras palabras, el concepto de desarrollo rural se basa en un elemento espacial y multisectorial, partiendo del punto de vista del cual la agricultura forma parte del mismo.

La Ruralidad y la reestructuración capitalista: debate teórico contemporáneo

En el conocido diagnóstico de Buttel y Newby acerca de los desafíos de la “nueva sociología rural” en 1980, se afirmaba que la misma debería dejar los estudios tradicionales y dedicarse por completo al estudio de las estructuras del capitalismo de las sociedades desarrolladas, las políticas agrarias del Estado, el trabajo agrícola, los desequilibrios regionales y la ecología agrícola. Se buscaba de esta manera, una mayor aproximación por parte de la sociología rural al estudio y análisis de los cambios que sucedían en las sociedades rurales a partir de un contexto global y bajo condicionantes esencialmente capitalistas.

Para esto, se conjugaron dos visiones en esta nueva forma de “mirar” lo rural: una apoyada básicamente en la economía política marxista de la agricultura; y la segunda, de base weberiana. Las dos visiones reconocen que el pluralismo teórico debía ser el núcleo central del enfoque del estudio de la sociedad rural, vinculando la estructura social y la estructura espacial por medio de su desarrollo histórico. Estas diferentes posiciones neomarxistas y neoweberianas, aportaron contribuciones a la cuestión rural proporcionando un amplio debate, que buscaba comprender los procesos sociales agrarios generados por la expansión de la revolución verde, sus conexiones con las estructuras capitalistas globales, las diferentes formas de penetración del capitalismo en lo rural, las particularidades de las clases sociales

agrarias, los límites del capitalismo en la agricultura, el futuro de las sociedades campesinas y su papel en las luchas políticas, entre otras cuestiones.

El esfuerzo de la renovación conceptual y del objeto empírico deja de lado la idea del continuum rural urbano y la teoría de la modernización, originando al final de los años '70 hasta aproximadamente los años '90, un número importante de destacadas investigaciones que posibilitaron describir y explicar buena parte de los procesos mencionados. Sin embargo, iniciando la década del '90 este marco conceptual mostró cierta incapacidad para interpretar las nuevas realidades que comenzaron a estructurarse en función de las rápidas transformaciones en la sociedad rural y en el sistema capitalista a escala mundial.

Este contexto de urgencia intelectual por comprender los cambios llevó a profundizar varios de los conceptos iniciales de la sociología de la agricultura, pero también propició el agotamiento de la capacidad explicativa de otros conceptos. En la década de los '90, muchos investigadores seguidores de la sociología de la agricultura comenzaron a procurar nuevas respuestas teóricas que pudieran interpretar y brindar herramientas conceptuales ante una nueva realidad social, lo que llevó a nuevos objetos empíricos para la disciplina.

Varios sociólogos para poder dar cuenta de las intensas transformaciones ocurridas, han recurrido al concepto de reestructuración, en un contexto de cambios en los últimos 30 años marcado por un proceso de ampliación de la interdependencia de las relaciones sociales y económicas a escala internacional, definido como globalización.

De acuerdo con Castells (1999), la misma puede ser caracterizada por la excepcional capacidad de la economía capitalista de ajustar, a escala planetaria la interdependencia entre las condiciones de tiempo y espacio en el proceso global de la producción de mercaderías. Esta interdependencia se expresa a través de la descentralización industrial, de la velocidad de contacto proporcionada por las nuevas tecnologías de la comunicación, a través de la integración de los capitales financieros, comerciales, agroindustriales y otros.

Terry Marsden (1993) es uno de los estudiosos europeos que se ha ocupado del análisis de las transformaciones socioeconómicas globales y sus efectos sobre la agricultura y el espacio rural. Este autor definió el concepto de reestructuración como un proceso de transformación global, que puede ser observado más claramente en el sector industrial, que se caracteriza por la influencia creciente de las tecnologías informadas por la microelectrónica y por la informática. Alcanzan también sus impactos sobre las formas de organización productiva (nuevos procesos de producción) y consecuentemente sobre las relaciones de trabajo (Marsden et al, 1993; Schneider, S. 2003).

En la perspectiva de Marsden al contrario de lo que muchos autores afirman, las transformaciones estructurales del capitalismo iniciadas al final de la década del '70 en los

países capitalistas desarrollados, y que se internacionalizaron con mayor intensidad a partir de la década de los '90, luego de los eventos políticos de la caída del Muro de Berlín, serían la expresión del paso atrás por parte del régimen fordista, modelo hasta esa fecha vigente, basado en la ampliación de la productividad de los factores de producción (vía profundización del progreso técnico) y en el papel regulador del Estado y de los organismos multinacionales (Harvey, 1993).

La nueva fase de acuerdo a Marsden, sería caracterizada por la flexibilización de los procesos productivos, por la descentralización de las unidades de producción y por la informalización de las relaciones de trabajo, reduciéndose sustancialmente el papel del Estado y de las instituciones reguladoras.

En lo que dice al respecto de la agricultura y al mundo rural, los efectos de la reestructuración económica, productiva e institucional pueden ser percibidos por medio de las múltiples facetas y/o dimensiones. Primero, se abren los mercados, se aceleran los intercambios comerciales y se intensifica la competitividad, teniendo por base poderosas cadenas agroalimentarias que monopolizan la producción y el comercio mayorista a escala global, restringiendo la participación en estas relaciones de intercambio comercial de inmensas regiones productoras, lo que vale también para algunos países e inclusive partes de continentes enteros (Reardon y Berdegú, 2002). En segundo lugar paralelamente al proceso de continua profundización del progreso tecnológico (ahora vía biotecnologías, ingeniería genética, etcétera), se asiste a la aparición de iniciativas de los más variados matices, que contestan y critican el padrón técnico dominante (Goodman, W., 1997).

En tercer lugar, las modificaciones en los procesos de producción postfordistas (más flexibles y descentralizados) llevan a diluir las diferencias sectoriales (el agro negocio comienza a ser observado como la articulación de varios sectores) y espaciales. Lo rural deja de ser el foco específico de las actividades agrícolas y las variadas formas de complementariedad de ingresos y ocupación en actividades no agrícolas permiten que los ingresos de muchas familias que residen en el medio rural se establezcan a lo largo del año y de esta manera los/as hijos/as no precisen dejar el medio rural para buscar empleo (Da Silva, 1997; Schneider, 2003)

En cuarto lugar, se modifica el papel del poder público y de las instituciones que actúan en los espacios rurales. El centralismo cede espacio a la asociación y a la participación de la sociedad (Campanhola; Silva, 2000). En quinto lugar, la dimensión ambiental y la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales dejan de ser vistos como un aspecto secundario y un argumento de minorías, y pasan a ser un factor de competitividad, un elemento de estímulo a la ampliación del consumo, una ventaja económica comparativa y un pre-requisito para la obtención de créditos y acceso a fondos de inversión especialmente de carácter público (Ploeg; Renting, 2000).

La lista de los efectos y de los resultados de la reestructuración podría ser mayor, pero se entiende que estas características serían los elementos esenciales que deberían ser considerados relevantes en la reflexión sobre el papel que ejercen, y de qué manera se dan las articulaciones entre ese contexto general de la reestructuración del capitalismo post fordista y las dinámicas territoriales de los procesos productivos.

Considerando esto se plantea a continuación el papel ejercido por la categoría territorio en el análisis de las transformaciones sociales rurales.

El territorio: herramienta de análisis socioespacial

El concepto de territorio posee diferentes abordajes, que varían de acuerdo a la perspectiva teórica de cada autor, lo que posibilita de forma flexible la caracterización y delimitación del fenómeno a ser estudiado siendo entendido como herramienta analítica de apoyo, que da base al análisis de las relaciones de los fenómenos que construirán el espacio social de los actores activos; representa el conjunto de la dinámica local suplantando la antigua concepción de territorio en función del Estado – nación. El territorio rural es construido y reconstruido en el uso y en la transformación del paisaje rural, y consecuentemente por las relaciones internas y externas de lo local.

La noción de territorio debe ser pensada no en función del Estado, pero sí valiéndose de la necesidad y del interés de cada localidad. Lo local como categoría analítica promueve la expansión del territorio, y presenta características de un agente mediador entre el ámbito mundial y el territorio entre los cuales se realiza la integración, vía nuevas condiciones organizacionales del trabajo que apelan a culturas especializadas y permiten formas de iniciativas en las cuales se vuelven relevantes las sociedades locales.

En este sentido, Reis (1992) observa que lo local es de cierta manera, el otro lado de la globalización de las estrategias productivas en el marco de la división internacional del trabajo. No siendo una entidad desprovista de cualidades, es un espacio con capacidad, siempre particular para cada caso, de oferta y de iniciativa como por ejemplo las estrategias de complementariedad presentes en las economías familiares.

En busca de un nuevo abordaje espacial para el desarrollo, el territorio emerge como una unidad de referencia para las acciones públicas, en este caso con énfasis en el desarrollo territorial, entendiendo a dichas acciones en una perspectiva política de acción pública por parte del Estado y procurando dinamizar el desarrollo local pero formando parte del espacio - territorio.

Ante lo cual se considera lo local como un espacio concreto del accionar de los diversos actores sociales, en donde se pueden priorizar las demandas y propuestas de la propia

comunidad, en donde la gestión puede configurar otras formas menos centrales de arriba hacia abajo y en definitiva articular los recursos de dicho espacio con objetivo de propiciar el desarrollo del mismo.

Teniendo presente esto último, el abordaje del desarrollo territorial tiene como supuesto el reconocimiento de la necesidad de integración de los diferentes espacios sociales que lo integran y en particular de las poblaciones marginadas a los procesos de desarrollo macro regional y nacional.

Por lo cual, al pensar en territorio como concepto de análisis, se debe tener en cuenta los siguientes elementos:

- a) las características que presenta la economía rural en el territorio;
- b) la heterogeneidad espacial y socioeconómica;
- c) la diversidad institucional y política de las situaciones locales;
- d) la diferenciación de oportunidades y las potencialidades existentes en la población;
- e) las diferencias ecológicas entre las unidades territoriales;
- f) el enlace entre las ciudades y la importancia de la economía.

Considerando esto, se puede pensar el territorio como una unidad espacial sustentada materialmente en una base de recursos naturales, pero que consigue coordinar formas de producción, intercambio y consumo industriales y de servicios y por último, ser articulada por instituciones y por las formas de organización que operan en ella.

Se debe reflexionar que la organización del territorio no es apenas un resultado de la distribución de los factores muebles (trabajo y capital) y de dotaciones fijas de recursos naturales. Los territorios se identifican también por ser organizadores de las funciones económicas, o sea, por iniciar, desarrollar y potencializar procesos relacionados a la estructuración productiva, originando materialidades económicas particulares, en cuyo contexto de funcionamiento las interferencias de orden local pueden ser significativas en la profundización o cambio de la configuración del territorio.

En el debate contemporáneo la idea de los espacios territoriales se encuentra revalorizada, estos son entendidos como un conjunto estructurado, complejo, asentado en las relaciones reticulares o de red y en modos propios de comunicación y sociabilidad.

Lo que se pretende destacar es la capacidad de la funcionalidad, en este caso, de la lógica autónoma presente en los fenómenos económicos locales. Considerar esto significa reflexionar sobre la percepción de los fenómenos entre lo rural y el espacio de forma

articulada. Siendo así, las regiones y los espacios locales podrán ser analizados en las configuraciones sociales, económicas, culturales y de política propia, en las cuales las estrategias llevadas adelante por los actores en este contexto no sólo forman parte de estrategias centrales y descentralizadoras sino también pueden generar estrategias locales con mayor impacto en las mencionadas relaciones reticulares.

En este caso, es necesario pensar lo rural no sólo como un espacio aislado y caracterizado por la producción primaria, sino visualizarlo como un espacio articulado e integrado de forma diferencial en el cual se intercalan actividades del sistema económico productivo primario, secundario y del tercer sector. Esto plantea de forma diferente el análisis de los fenómenos sociales, y más específicamente los relacionados al sistema económico productivo rural o de territorios de baja densidad poblacional.

De esta manera, el espacio de baja densidad poblacional (rural) podría ser pensado como espacio territorial a partir del momento de incorporar al análisis la capacidad integradora que posee, y de procurar los procesos relacionales de orden territorial entre los sistemas económicos productivos de los espacios de alta y baja densidad poblacional, que generan estos procesos y configuran un territorio, movilizandolos condiciones y factores integrados espacialmente. En este esquema analítico, el territorio se presenta como un concepto que ayuda como “puente” entre lo local y lo global, entre las especificidades de la dinámica social de un espacio determinado y las tendencias del desarrollo capitalista global.

Ante lo cual se considera el territorio como una construcción social, unidad espacial integrada por un tejido social particular que tiene como sustento una determinada base de recursos materiales. Dicho espacio social se articula por diferentes formas de producción material, consumo e intercambio, siendo coordinada por instituciones y formas de organización que operan en ella, por medio de prácticas, estrategias e intersubjetividades.

La perspectiva de la dimensión territorial en el análisis remite a un marco teórico amplio, para los desafíos que el nuevo orden económico social establece a la sociedad. El cual imprime lógicas productivas propias que se materializan en el territorio, facilitando, condicionando o transformando estas tendencias globales que tienen como resultado territorios que se integran a las mismas, otros se desintegran y otros en los cuales se presentan ambas dinámicas pero con procesos de desarrollo diferencial en relación al proceso hegemónico de acumulación del capital.

De este proceso no se encontraría ajeno el territorio de baja densidad poblacional o rural, dado que el mismo formaría parte del mencionado proceso de acumulación pero con características propias en su dinámica dadas las particularidades productivas de tales territorios y de los agentes que lo configuran.

Tener presente tales consideraciones conceptuales implica también reevaluar la pertinencia de las propuestas de desarrollo rural, ante ello lo que sigue a continuación procura realizar una breve trayectoria del concepto de desarrollo y su articulación con la problemática social rural.

Evolución del concepto de Desarrollo

El concepto de desarrollo tomó importancia luego de la segunda guerra mundial. En el afán por reconstruir los países industrializados perjudicados por dicho conflicto surge la noción de subdesarrollo para definir la situación de los países pobres pasados a llamar desde ese entonces como “tercer mundo”. Los países industrializados perjudicados por dicho conflicto debieron enfrentar un largo proceso de reconstrucción. Finalizada la guerra algunos países debían reconstruirse y otros desarrollarse. De esta forma: para los países pobres (subdesarrollados) la meta fue salir de tal condición y transitar hacia el desarrollo, para ello debían recorrer un largo camino preestablecido por las organizaciones internacionales y los países industrializados.

Haciendo alusión al tema Arocena plantea que desarrollarse representó recorrer un camino establecido por un conjunto de “leyes naturales”, las que marcan las diferentes etapas, los adelantos y la superación de los bloqueos causados por las tradiciones locales. “No es un proceso construido, en el que se supone que existen constructores, sino un proceso natural sometido a determinadas leyes metasociales que están referidas a procesos construidos por otros. Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva cuyo punto de llegada está prefijado: la sociedad industrializada.” (Arocena, 2001:16).

El proceso de desarrollo era por tanto externo e impuesto a los países que debían desarrollarse. El mundo industrializado y las organizaciones internacionales daban a los países del tercer mundo las directrices a seguir para lograr el desarrollo. En este contexto se desarrollaron políticas orientadas a la consecución del desarrollo de estos países con la finalidad de que logren industrializarse y así reducir la pobreza, apostando un mayor crecimiento económico mediante un aumento del PBI de los países. En sus orígenes el concepto de desarrollo estuvo estrechamente vinculado a la idea de progreso y crecimiento con un fuerte sesgo economicista. Se partía de la base que el crecimiento económico mediante la industrialización de los países llevaría al progreso, y que por lo tanto devendría en la reducción de la pobreza de los mismos.

Luego de varias décadas la experiencia mostró que la idea de la industrialización masiva no garantizaba el desarrollo. La mayoría de los países quedaron atrapados en una situación de gran endeudamiento, a la cual llegaron impulsados por las importantes inversiones que implicó el acceso a las nuevas tecnologías que imponía el modelo. El fracaso de este modelo llevó a repensar los postulados teóricos que fundaban las políticas de desarrollo.

En este marco se da el “Consenso de Washington”, en el mismo se plantea la idea del crecimiento económico como variable clave para el logro del desarrollo y se propone la hipótesis del “efecto de goteo, según la cual los beneficios derivados del crecimiento resultante de una mayor transparencia en los mercados se irradiarían al resto de la sociedad” (Sepúlveda et al, 2003:16).

Desde esta perspectiva se desarrollaba una política económica liberal que no tuvo en cuenta las complicadas limitantes que se deberían superar para lograr que economías imperfectas y desiguales pudieran forjar un crecimiento económico que favoreciera a todos los sectores de la población.

Con el correr de los años esta forma de concebir el desarrollo -“de arriba hacia abajo”- se ha ido reformulando en concordancia con las necesidades y prioridades que cada momento. Las diferentes experiencias demostraron que esta visión -economicista, externa, lineal, etc.- del desarrollo no dio los resultados esperados sino que por el contrario agravó la situación de los países en desarrollo, sumiéndolos en una situación de marcada pobreza y desigualdad.

Desarrollo Humano

A finales de los años `80 el surgimiento del paradigma del desarrollo humano significó un cambio sustancial respecto de las teorías de desarrollo dominantes. En este sentido se puede decir que hubo dos razones que marcaron la diferencia principal entre la idea planteada por el PNUD y las anteriores concepciones.

En primer lugar su cuestionamiento a la premisa utilitaria planteada por parte de las economías occidentales más desarrolladas: a partir de aquí y basados en los planteamientos de Amartya Sen el proceso de desarrollo se ve como una ampliación de capacidades de las personas y no como el aumento de la utilidad, el bienestar y la satisfacción económica. Por lo tanto para esta visión el objetivo del desarrollo es favorecer que la gente disponga de una mayor cantidad de opciones, que pueda hacer más cosas, vivir una vida más larga, esquivar enfermedades evitables, tener acceso al conocimiento disponible, etcétera.

Se destaca que las opciones y las capacidades de los sujetos están íntimamente relacionadas y que a su vez ambas lo están con la libertad ya sea negativa como verse libre del hambre o positiva como la libertad para lograr la vida que ha elegido. Desde esta perspectiva se echa por tierra la visión que plantea el producto bruto interno (PBI) como primer indicador de desarrollo (Griffin, 2001).

En segundo lugar el concepto de desarrollo humano cuestiona además el supuesto según el cual el medio para alcanzar el desarrollo es la acumulación de capital físico, la inversión en instalaciones industriales y bienes de equipo.

Como alternativa se plantea basado en la tesis de T.W. Schultz, que el desarrollo humano prioriza la acumulación de capital humano (Ídem)

Muchos estudios han demostrado que la inversión en educación produce resultados tanto o más altos que los que se logran con inversiones en capital físico. De todas formas el concepto de formación de capital humano va mucho más allá de la inversión en educación, ya que abarca además, el gasto en investigación y desarrollo que son generadores de nuevos conocimientos y tecnologías, en el suministro de servicios de salud, de alimentación y en la provisión de servicios de planificación familiar.

Por lo tanto y desde esta perspectiva la inversión en seres humanos bajo todas estas formas es igualmente productiva, tanto si la meta es el aumento del producto nacional como la potenciación de las capacidades humanas. (Ídem)

Desde el PNUD y en palabras de Mahbub ul Haq se entiende que el *“El propósito básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas”*. Estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. Habitualmente, las personas valoran logros que no surgen del todo -al menos de forma inmediata- en cifras de ingreso o crecimiento, como el mayor acceso al conocimiento, la mejora nutricional y de servicios de salud, una vida más segura, seguridad frente a crímenes y violencia física, tiempo libre más satisfactorio, libertades políticas, culturales y un sentido de intervención en acciones comunitarias. Desde este paradigma se entiende que la visión del desarrollo humano centrada en las personas suplanta a la visión del desarrollo centrado en los bienes de consumo (Ul Haq, 1990).

Por tanto los individuos tienen un rol preponderante en cuanto son considerados actores de su propio desarrollo y bienestar, estos tienen el derecho de participar en la construcción del desarrollo económico y social para lo cual se considera que sus potencialidades y objetivos personales y comunitarios son fundamentales debiendo considerarlos al momento de planificar el desarrollo.

La trayectoria del concepto desarrollo no ha sido estático sino todo lo contrario, y la propia dinámica socioeconómica ha posibilitado su constante evaluación, en ese sentido no escapa la sociedad rural y ante los desafíos planteados para la sociedad occidental de posguerra también se comienza a analizar las posibilidades en el marco hegemónico del concepto desarrollo, los caminos del mismo para la sociedad rural.

Desarrollo Rural

El desarrollo rural tiene como meta principal reducir la incidencia de la pobreza rural, ya que se ha mantenido constante desde hace tres décadas, y hay actualmente en Latinoamérica más indigentes rurales que hace veinte años; dependiendo del país hasta un 86% de la

población rural vive en situación de pobreza. (Schejtman y Berdegué, 2003). Estos datos dan cuenta del fracaso de las políticas de desarrollo implementadas y de la necesidad de buscar alternativas eficientes en la lucha contra la pobreza rural.

Durante varias décadas las políticas de desarrollo rural conceptualizaron lo rural asociándolo directamente con la agricultura, en dicha concepción había una cuasi superposición entre “rural” y “agrícola”, en este sentido hablar de lo rural era hablar de agricultura. Esta forma de conceptualizar lo rural tiene falencias importantes ya que por un lado se desconocían otras actividades no agrícolas realizadas en zonas rurales (artesanías, servicios, turismo, etcétera) y por otro se dejaba fuera las zonas rurales que no eran netamente agrícolas.

Desde estas visiones se conceptualizaba el medio rural de una forma muy simplista e impregnada de connotaciones negativas, ya que se lo asociaba con lo arcaico, atrasado, tradicional, aislado, opuesto a lo urbano: primaban los aspectos subjetivos e irracionales. Esta conceptualización del mundo rural tuvo consecuencias nefastas ya que dejaban de lado las especificidades y potencialidades de cada territorio con desconocimiento y desvalorización de todo aprendizaje, historia, experiencia y conocimiento que tuviera que ver con la cotidianidad de las áreas rurales. Por lo tanto las políticas y programas de desarrollo rural excluyeron y desvalorizaron ese bagaje y se basaron en propuestas técnicas que echaban por tierra el conocimiento que no fuera tal.

Así por varias décadas se llevaron a cabo planes de desarrollo que homogeneizaban territorios heterogéneos para los cuales el desarrollo rural tuvo un lugar residual. Se promovió desde esta visión la idea de pasar de lo rural a lo urbano, de lo atrasado a lo moderno, para lo cual se propusieron metas como: lograr un aumento de la urbanización, extender las tecnologías a la producción rural que posibilitara una producción intensiva, entre otras, entendiéndose que las mismas llevarían al progreso.

Esta ideología fundamentó la llamada “revolución verde”, desde la cual se estimuló una profunda transformación de la estructura productiva rural. Para lograr los ambiciosos cambios fue necesario impulsar desde el Estado la tecnologización masiva de las zonas rurales, necesitando para ello grandes inversiones económicas y la implantación de modelos de producción que incluyen, “la utilización de variedades de alto rendimiento, la expansión de monocultivos, la mecanización de las tareas agrícolas, y el uso de fertilizantes y otros insumos químicos (herbicidas, insecticidas, y fungicidas)” (Chiappe y Piñeiro, 1998: 2).

Por ser altamente extractivo este modelo tuvo un importante impacto sobre los recursos naturales, la calidad del medio ambiente y la salud de los habitantes rurales y los animales. “Como consecuencia de la incorporación de tecnologías asociadas a la Revolución Verde se han generado diversos problemas ambientales y ecológicos tales como la erosión y

compactación del suelo, la contaminación de las aguas subterráneas, la disminución de diversidad genética, la deforestación y desertificación, la acumulación de residuos de pesticidas en los productos alimenticios, la disminución de la fauna silvestre, y problemas sociales y económicos tales como una creciente inseguridad acerca de la productividad y rentabilidad futura de los establecimientos agrícolas y la marginación de los productores de menos recursos” (Ídem)

Para el cumplimiento de estas metas y el logro de la adopción masiva de las nuevas tecnologías, los técnicos (Ing. agrónomos, veterinarios, etcétera) tuvieron un rol fundamental. El modelo implicó una reestructuración de la producción con importante inversión en tecnologías e insumos y un cambio de vida sustancial, teniendo como consecuencia una importante disminución de la mano de obra y exigencias de mayor calificación de la misma.

El intento de masificación en la adopción de estas nuevas estrategias de producción, significó para muchos pequeños productores -que no pudieron acceder a las mismas y que por lo tanto no competían en productividad- la marginación, el endeudamiento y la pobreza. Para muchos pequeños productores derivó en la migración hacia las ciudades o centros poblados cercanos en busca de otra alternativa de vida. La pobreza de gran parte de estos productores fue una consecuencia directa de la implantación de este modelo.

Otra consecuencia de este modelo fue que propició la concentración de grandes cantidades de tierra en pocas manos aumentando el latifundio. A raíz del impacto medioambiental, social y económico que tuvo esta estructura tecnológica-productiva se comenzaron a poner en cuestionamiento los principios que fundaban la misma y a buscar alternativas.

Desarrollo Rural Sustentable

La noción de desarrollo rural sustentable se basa fundamentalmente en el reconocimiento de la insustentabilidad o inadecuación económica, social y ambiental del padrón de desarrollo de las sociedades contemporáneas (Schmitt, 1995).

En las últimas décadas y luego de varios intentos fallidos o con poco éxito de los programas y proyectos de desarrollo rural, se ha optado por dar enfoques más amplios que contemplan otros aspectos. Se aboga por un abordaje del desarrollo de manera integral, considerando los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales, entre otros, como un todo. En las actuales concepciones ya no se pone énfasis solamente en el acrecentamiento de capital económico, el que se refleja en el incremento del PIB para determinar el grado de desarrollo de un país, sino que también se tiene en cuenta y con igual importancia el desarrollo social, cultural y humano.

Se propone formular instrumentos y estrategias de políticas que lleven al desarrollo territorial en zonas esencialmente rurales, sobre todo las que busquen corregir desequilibrios de ingresos, bajas tasas de crecimiento de producción y con patrones inadecuados de movimiento de bienes y transporte, y también de uso insostenible de los recursos naturales. La sostenibilidad refiere a que el desarrollo y bienestar alcanzado no se limite a las actuales poblaciones, y que por el contrario pueda transformarse en mejores condiciones de vida para las generaciones venideras, extendiéndose el criterio de sostenibilidad a todas las dimensiones del desarrollo (económica, social, cultural, de los recursos naturales, entre otras) (Sepúlveda et al, 2003).

El concepto de desarrollo sostenible parte del informe “Nuestro Futuro Común” elaborado por la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), en la misma se le describe como un “proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas” (ONU, 1987). Desde esa perspectiva, el desarrollo económico y el uso racional de los recursos naturales están inexorablemente unidos en el tiempo y el espacio. El desarrollo rural sostenible (DRS), por su parte, comparte esas premisas y destaca el uso racional de los recursos naturales como elemento fundamental de cualquier estrategia de desarrollo, no solo por su importancia para las generaciones presentes y futuras, sino porque esos recursos constituyen uno de los activos más importantes del medio rural” (Sepúlveda, 2008: 3).

Se propone un concepto amplio que tiene en cuenta el territorio, sus características y particularidades, así como también la sostenibilidad del proceso entendiendo que el logro del desarrollo de hoy no debe comprometer el bienestar de las futuras generaciones. Parte del análisis de las dimensiones económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas e institucionales, de manera dinámica e integral.

El modelo de desarrollo que propone el IICA coincide con el PNUD en que las personas son el fin último del desarrollo y el medio principal para su logro. “El despliegue productivo de capacidades de la población rural resulta indispensable para el desarrollo sostenible (...) el potencial de cada persona es el recurso fundamental para el desarrollo de un país, una región o un territorio” (Sepúlveda et al, 2003:103).

En este marco algunas estrategias consideradas básicas para el logro del desarrollo rural sustentable son: “Reducción de la pobreza rural; planificación integral territorial, desarrollo del capital social; fortalecimiento de la economía multisectorial: fomento de la competitividad y de la eficiencia productiva; profundización de la descentralización y desarrollo institucional; formulación diferenciada de políticas; ampliación de las oportunidades de acceso a activos productivos para el logro de la equidad; desarrollo político-social e institucional territorial; incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo y el manejo sostenible de los

recursos naturales y ecosistemas frágiles; tratamiento de los desastres naturales; estrategia laboral rural y la articulación del desarrollo rural con la mundialización” (Fernández, 2008: 43).

Estos puntos mencionados prevén una relación fuerte entre las dimensiones sociales económicas y político institucional, entendiéndose que deben de ser tratadas de forma conjunta ya que son parte de una misma realidad.

En relación a lo planteado anteriormente, cabe destacar que se busca que el proceso de desarrollo, más allá del crecimiento económico, permita una distribución equitativa de los beneficios, contribuya al restablecimiento del medio ambiente en lugar de devastarlo y fortalecer a las personas en lugar de marginarlas. Este planteamiento prioriza la atención de los pobres aumentando sus oportunidades y opciones de vida.

En los últimos quince años se ha sumado el concepto de territorio al desarrollo sustentable, lo que ha significado incluir en este esquema de desarrollo el espacio social en el cual se efectúa dicho proceso de desarrollo, a continuación el enfoque del desarrollo rural desde la mirada del territorio.

El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural

Por lo tanto, a fines de los '80 y principios de los '90 comienza a emerger nuevas temáticas para el desarrollo rural como para la investigación en sociología rural. Temas como el micro crédito, evaluar la participación rural, el desarrollo rural orientado por la acción, análisis de los beneficiarios de los proyectos de desarrollo, redes de seguridad rural, consolidación del tema género, aumenta con “fuerza” el tema del medio ambiente y la sustentabilidad y se pasa de evaluar el alivio de la pobreza por la reducción de la misma.

Surge, por tanto, frente al modelo funcional arriba mencionado, el modelo de desarrollo territorial, el cual pretende usar los recursos de una región por sus habitantes y para satisfacer sus propias necesidades, subraya la necesidad de un modo de desarrollo, donde el crecimiento económico no sea un fin en sí mismo, sino un medio.

La primacía del productivismo como regla dominante se opone actualmente a la idea de la pluralidad de los modos de desarrollo y de la primacía de una transformación centrada en la mejora del bienestar y de la calidad de vida. El marco de referencia de este nuevo modelo de desarrollo se inspira en la acción comunitaria voluntaria, y comprende varios elementos, que son los principios básicos de este desarrollo.

Los principios básicos de este desarrollo son:

- a) Principio geográfico de la equidad territorial para combatir disparidades entre centro y periferia.
- b) Principio ecológico de la preservación del ecosistema para evitar la destrucción del entorno.
- c) Principio político de la autonomía territorial para evitar la concentración y la centralización de poderes de decisión y permitir el respeto de la diversidad cultural, el derecho a la diferencia y a la territorialidad.

Desde esta perspectiva, hay actividades, como el turismo o de los servicios en general, que pueden jugar un importante papel, dado el carácter que está asumiendo en los últimos años y dentro del necesario sistema pluriactivo del empleo para las áreas rurales.

Se concibe al territorio como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, busca integrar los territorios rurales internamente y con el resto de la economía del país, pretendiendo una revitalización y reconstrucción paulatina para la adopción de nuevas funciones y demandas. Se busca promover el bienestar de la sociedad rural fomentando la contribución de la misma al desarrollo de toda la sociedad (Schejtman y Berdegué, 2003).

Una de las conclusiones que se puede extraer de la aplicación de este modelo es que cada territorio debe aplicar su propio modelo territorial de desarrollo, aprovechando sus recursos más potenciales e intentando minimizar las desventajas y las amenazas más reales que le aborden.

Se define al Desarrollo Territorial Rural (DTR) “como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concentración de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios” (Schejtman y Berdegué, op. Cit:1).

El desarrollo territorial rural implica profundos cambios tanto en el plano productivo como institucional para los cuales es necesaria una contribución activa y comprometida de los habitantes del medio rural. Se da a partir de esta postura un reconocimiento del habitante rural como actor, el cual ocupa un lugar activo y preponderante reconociéndole sus potencialidades y la valía de sus aportes para la búsqueda de soluciones.

En este sentido cabe señalar que desde la visión del IICA se concibe al territorio rural como un producto histórico al que: “... se reconoce su heterogeneidad, ética, social y cultural. Tal heterogeneidad cobra forma en el concepto de “actores sociales”, grupos de población,

individuos, organizaciones (formales o informales), entidades institucionales, con intereses, condiciones y características particulares que los identifican y diferencian. La institucionalidad de los territorios rurales, así como los proyectos colectivos y subjetivos de cada uno de los actores se encuentran en construcción permanente y son susceptibles de ser orientados hacia fines específicos, entre ellos, hacia la sostenibilidad” (Sepúlveda et al, 2003: 18).

Por lo tanto la gestión para llevar a cabo planes de desarrollo debe darse de forma conjunta entre las instituciones y los actores sociales del desarrollo ya que se considera protagónico el papel de los mismos.

Concibiendo a las personas también como actores de desarrollo, -con la capacidad de actuar para modificar su realidad y la de su entorno- es menester que se acceda a bienes y servicios básicos como son la salud, la vivienda, la educación, la capacitación, entre otros, de lo contrario los objetivos del desarrollo se verán seriamente comprometidos. (Sepúlveda et al, op. Cit). La participación de la población local, va íntimamente unida al modelo de desarrollo territorial, en esencia cada persona del medio rural, se hace protagonista de su propio desarrollo, valorando sus recursos como propios y protegiendo su identidad de amenazas externas, aprovechando al máximo las ventajas que le proporciona el conocimiento de su hábitat y de las potencialidades de sus valores.

Tabla 1. Elementos del Modelo de Desarrollo Territorial

Objetivos del Desarrollo Territorial	Caminos del Desarrollo	Principios
Creación de empleos por iniciativa local, al servicio de las necesidades locales.	Priorizar la producción de bienes y servicios de valor social.	Equidad territorial. Equidad social.
Generar una dinámica económica propia, como medio no como fin en sí mismo.	Funcionamiento participativo en la gestión y en el reparto de beneficios.	Crecimiento endógeno.
Infraestructura regional y local propia.	Orientación multisectorial.	Autonomía territorial.
Papel destacado de las instituciones regionales/locales en el fomento de la cooperación.	Innovación en los aspectos de la organización de la producción y las relaciones institucionales.	Derecho a la diferencia y a la territorialidad.
Descentralización. Producción a pequeña escala con control local.	Promoción de la identidad local y regional.	

La presente tabla pretende resumir los principales elementos que compondrían el modelo de desarrollo territorial. Los cuales se proponen como objetivos generar y configurar una dinámica productiva y social con perfil propio, asentado en capacidades materiales consolidadas como ser la infraestructura local y regional para ser parte de tal dinámica pero también en inmateriales, como la capacidad probada de las instituciones regionales y locales de coordinar y cooperar en la promoción descentralizada de esta dinámica productiva, la cual se propone en la organización y relación multisectorial, dar prioridad a la producción de bienes y servicios de valor social los cuales tienen un perfil local y regional articulado a la demanda del mercado global.

En resumen, los principios rectores del modelo se fundamentan en la equidad territorial y social, en el crecimiento endógeno y capacidad autónoma del territorio para su desarrollo y a la posibilidad de diferenciar su producción y diferenciarse como espacio productivo y social, en definitiva, formar parte de la dinámica macro del proceso de acumulación del capital pero con capacidad autónoma de diferenciar y diferenciarse en la producción y configuración del espacio social disminuyendo sus tensiones y conflictos al configurarse más equitativamente.

Finalmente, se podrían señalar algunos cuestionamientos al planteo del modelo citado como señala Ramírez, A.: "...más que desacreditar el propósito de la competitividad territorial, que en sí mismo se encuadra con la lógica que la reestructuración capitalista impone a los territorios y cuya conformación inevitablemente constituye un proceso contradictorio que supone la construcción de hegemonías en los espacios locales, lo que interesa subrayar es que dicho propósito no se puede generalizar al conjunto de las regiones...pues la heterogeneidad de la sociedad rural obliga a que importantes regiones sean objeto de grandes esfuerzos gubernamentales para restituir su tejido social y productivo desarticulado primero por la modernización desarrollista y luego por la globalización neoliberal" (Ramírez, 2006: 72).

Ahora el planteo que se realiza en la aplicación de tal modelo de desarrollo rural, se sustenta en la trayectoria de la categoría territorio dando fundamento a tal planteo, lo que se presenta a continuación de forma breve es dicha trayectoria.

Antecedentes Teóricos del Enfoque Territorial

A continuación se revisarán algunas contribuciones teóricas que buscan colaborar a que el concepto de desarrollo rural se configure como desarrollo territorial, quizás se pretenda ir más allá de una especie de "intuición fundada", para llegar a constituir una teoría de la acción razonable para el diseño de políticas, programas o proyectos orientados a la superación de la pobreza rural. Ahora, no es objetivo del trabajo ni de quienes suscriben "crear" tal teoría sino que pensamos forma parte del desafío colectivo de la comunidad académica especializada en

la cuestión rural de reflexionar y proponer alternativas a las formas de hacer desarrollo rural hasta la fecha llevadas adelante.

Desarrollo económico y espacio: dos aproximaciones

La introducción de las consideraciones sobre espacio o territorio en la literatura económica ha recibido un nuevo impulso en la última década²⁹, en torno a la tarea de dilucidar los factores que estarían configurando los procesos de concentración de actividades productivas y de servicios en determinados espacios (ciudades), como los que conducen a que determinadas localizaciones exhiban un mayor dinamismo y capacidad competitiva que otras.

En este sentido, la acumulación teórica acerca de la localización de las actividades económicas en un determinado espacio físico han caminado por dos canales paralelos, con sólo algunos intentos tardíos de integración, Schejtman y Berdegué (2009) señalan que una primera corriente es la que se deriva de la tradición alemana de la primera mitad del siglo pasado y aun antes, con von Thunen (1882), Weber (1929), Christaler (1933), Lösh (1941) y los intentos de integración de Isard (1954). Esta corriente culmina con la escuela de la ciencia regional en la década de 1960 y de 1970, el impacto de esta escuela en América Latina ha sido con mayor influencia en el ámbito de la geografía y en los primeros trabajos sobre planificación regional, que en la reciente literatura de desarrollo local.

Una segunda corriente corresponde a la que se deriva de Marshall (1920), en particular de sus referencias a los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial, los que darían origen a la extensa literatura sobre gestación y desarrollo de clusters, industrialización flexible, Nuevos Distritos Industriales (NDI), regiones de aprendizaje (learning regions) y entornos competitivos (milieu). Es esta corriente y sus derivados, junto con las contribuciones de la Nueva Economía Institucional (NEI), la que mayor influencia ha tenido en la reflexión latinoamericana sobre Desarrollo Económico Local.

Considerando esto último, de forma muy esquemática se remarcan algunos de sus contenidos.

En sus 'Principios de Economía', Marshall (1920) acuñando el concepto de distritos industriales (aplicados a Lancashire y Sheffield), destacaba que la aglomeración de empresas en un espacio determinado generaba ciertas 'economías externas localizadas', que contribuían a reducir los costos de producción, como resultado de la presencia de: (1) un conjunto de trabajadores calificados; (2) un acceso fácil a insumos y servicios especializados y; (3) la diseminación de nuevo conocimiento. Mientras que Krugman (1995) destaca como

²⁹ Krugman, P. (1998) destacaba que el tema de la localización de la actividad económica en el espacio ha estado casi completamente ausente del corpus de la teoría económica.

fuerzas centrípetas las economías de escala, los costos de transporte y las economías externas, que se expresan en la presencia de una reserva de habilidades, de servicios e institutos especializados que generan encadenamientos vía mercados y de flujos de conocimiento e información. Como fuerzas centrífugas, menciona la inmovilidad de factores (mano de obra, rentas de la tierra) y al surgimiento de deseconomías de escala. Esta línea de reflexión, aplicada al ámbito de las pequeñas y medianas empresas, daría lugar a una serie de investigaciones sobre clusters y sobre nuevos distritos industriales a partir sobre todo del trabajo de Piore y Sobel (1984), destinado a analizar las experiencias exitosas de este tipo de arreglos en Italia, Alemania, Japón y Estados Unidos. En relación a este último país, los estudios realizados marcan los contrastes entre la producción en masa y la “especialización flexible”³⁰ en diferentes aspectos (productivos, tecnológicos, organizativos e institucionales) (Schejtman y Berdegué, 2004).

Desarrollo Territorial Rural

En la línea de lo considerado anteriormente, una vez que se plantea la problemática rural para el desarrollo en este contexto de principios de la década de 2000, se diseña el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR) al cual definimos como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población empobrecida participe, se integre y se constituya en parte activa del proceso y de los beneficios y perjuicios que se generen, es decir, que el proceso de desarrollo genere mecanismos autopoiéticos que materialicen los derechos ciudadanos. Por otra parte, que genere un sistema de protección social descentralizado que procure la erradicación de la pobreza rural (Schejtman y Berdegué, 2004).

Ahora hay que señalar sobre el hecho de que no se ha elaborado de forma acabada una conceptualización sobre Desarrollo Territorial Rural, lo que no significa que se ha podido avanzar en tal sentido y que los énfasis son sobre las diferencias con el anterior modelo de intervención, las cuales serían (IICA, 2005):

³⁰ Es decir, la existencia de flexibilidad tanto en el uso de la fuerza de trabajo como en la adaptación de las empresas a cambios en la demanda.

- a) No toman en cuenta el alto grado de heterogeneidad de las sociedades rurales y el carácter multidimensional de la pobreza rural, hechos que exigen políticas diversas y diferenciadas.
- b) Se concentran en un enfoque sectorial que apunta básicamente a la actividad agrícola, desconociendo el trabajo rural no agrícola y la dimensión territorial.
- c) No intervienen en corregir las fallas de mercado frecuentes en el medio rural, desconociendo el peso del mercado en viabilizar u obstaculizar los proyectos de desarrollo.
- d) No incorporan la dimensión de reforma de las instituciones rurales.
- e) No consideran el papel que pueden tener las actividades no agrícolas y los núcleos urbanos, para transformar la actividad agrícola y las condiciones de vida en el medio rural.
- f) Son generadas desde visiones centrales, con procesos poco participativos (*top-down*).

En este proceso de conformación de dicho concepto el mismo se contextualiza en las experiencias especialmente europeas en desarrollo rural, procurando dar respuesta al enfoque tradicional que enfatizaba en el desarrollo agrario de las políticas rurales, sumado a la experiencia acumulada en el Programa LEADER de la Unión Europea y las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales en la materia como ser BID, CEPAL, BM, FIDA.

Ante ello, el enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR) planteará una visión conjunta, integral del territorio y de todas las actividades que allí se desarrollan por otra parte, hará énfasis en la diversificación productiva, procurando y promoviendo la articulación entre las actividades agrícolas y no agrícolas por lo cual el espacio del territorio rural involucrará también a lo urbano. Se agrega a dicho enfoque el papel de la competitividad y la innovación tecnológica, para lo cual es estratégico las capacidades institucionales, organizacionales y de cooperación entre los actores públicos y privados configurando una red institucional que promueva tal dinámica de innovación e integre competitivamente al territorio al mercado global. Esto supone previamente un desarrollo de la infraestructura tanto material como humana que de soporte a la construcción de la mencionada red institucional.

En resumen, de lo considerado anteriormente es posible entonces decir que el enfoque de DTR, teniendo en cuenta algunas particularidades estructurales del caso latinoamericano, asume los principios del desarrollo territorial y endógeno por lo cual no se lo puede considerar un cuerpo teórico en si mismo sino “un puente” analítico conceptual que incorpora conceptos específicos como el de diversidad productiva asociada al empleo no agrícola, el desarrollo de los vínculos rural – urbanos como base de la generación de empleo e ingresos para los pobladores rurales generando las condiciones para su inclusión en procesos de desarrollo integral tanto de aquellos de poblaciones dispersas como de los que viven

concentraciones urbanas menores. Como bien señala Rodríguez, A.: "...porque forma parte de un mismo cuerpo conceptual y porque también presenta especificidades y características propias, es que se vuelve conveniente, necesaria y posible la integración de esa mirada dentro del marco teórico del desarrollo territorial endógeno para entender los problemas de desarrollo de economías interiores que constituyen espacios de integración rural-urbana" (Rodríguez, 2011: 302).

Por lo cual, el enfoque del DTR se presenta como una herramienta analítica conceptual que posibilita observar la dinámica de las relaciones sociales en un espacio social que se configura con elementos que el enfoque agrario no es sensible, dejando de lado actores, procesos y configuraciones nuevas para la sociedad rural latinoamericana con la salvedad que tales dinámicas no son homogéneas en el continente e inclusive países.

Consideraciones finales

La reestructuración del modelo de producción fordista significó una nueva forma de la división del trabajo, lo que llevó desde el punto de vista analítico conceptual a ser denominado como modelo post-fordista, el cual se caracteriza por la flexibilidad y polivalencia en las tareas a ser desarrolladas por el trabajador. También refleja la forma de organizar las empresas, que en el nuevo contexto tecnológico de la informática y robótica, posibilitó que las empresas localizaran sus procesos productivos de forma segmentada en el territorio, ahora, a nivel global. Desde dichos procesos se encuadran en el enfoque de la reestructuración capitalista, entre los cuales destacamos a Terry Mardsen quien definió el concepto de reestructuración como un proceso de transformación global, que puede ser observado más claramente en el sector industrial, que se caracteriza por la influencia creciente de las tecnologías informadas por la microelectrónica y por la informática (Mardsen et al, 1993).

En lo que dice al respecto de la agricultura y al mundo rural tales cambios implicó: a) apertura de mercados, se aceleran los intercambios comerciales y se intensifica la competitividad, teniendo por base poderosas cadenas agroalimentarias que monopolizan la producción y el comercio mayorista a escala global, b) emergencia de iniciativas tecnológicas (biotecnología, ingeniería genética) que cuestionan el padrón dominante; c) se diluyen las diferencias sectoriales y espaciales, lo rural deja de ser el foco específico de las actividades agrícolas y d) se modifica el papel del poder público y de las instituciones que actúan en los espacios rurales.

Tales cambios causaron gran impacto en la organización socioproductiva del territorio, de las relaciones sociales de sus actores y de la reconfiguración espacial dado que posibilitó una mayor interacción con el resto de los territorios y centros poblacionales próximos.

Por último, este flujo migratorio posibilitó la emergencia de nuevas ocupaciones para satisfacer sus demandas, es de señalar que las transformaciones tecnológicas en el proceso productivo (biotecnología, informática, etcétera), aplicadas a la agropecuaria y a la organización de las empresas industriales significaron serios cambios en la ordenación social del territorio. Esto, en definitiva cambió la división social del trabajo y también llevó a la transformación de la división social del territorio.

La diversificación de la estructura de ocupaciones en los territorios de baja densidad poblacional sería el resultado del proceso de las relaciones integradas a las demandas del mercado externo e interno, local o nacional del territorio. Estas relaciones son el resultado de la capacidad de los actores productivos del territorio de interactuar, generando redes institucionales para desarrollar sus actividades en el mercado. Entre tanto, con la participación administradora y orientadora por parte del Estado, que promueve las condiciones materiales y organizacionales para el desarrollo de tales redes y por otro, por medio de la política pública consigue impactar en la distribución de los ingresos y equilibrar socialmente los territorios no favorecidos por la diversificación de la estructura ocupacional.

Por lo tanto, a través de la capacidad de los actores productivos del territorio de diversificar su producción, es posible la diversificación de la estructura ocupacional, colocando de esta manera al territorio en condiciones de relacionarse con el mercado global. Se subraya que no existen procesos sociales homogéneos de construcción del territorio, considerando la diversidad de realidades sociales y de relaciones entre aquellos de baja y alta densidad poblacional.

Ahora, en la medida en que los diferentes actores sociales, productivos y políticos puedan participar en un espacio democrático que permita la construcción planificada del desarrollo económico y social, los impactos podrían ser aminorados con desarrollos menos fragmentados, disminuyendo las profundas desigualdades sociales de nuestro continente.

Finalmente, si un nuevo paradigma del desarrollo rural debe emerger, este será uno en el cual la agricultura toma su lugar junto a realidades actuales y otras potenciales, tanto rurales como no rurales, que son importantes para la construcción de medios viables de vida rural, sin una preferencia excesiva hacia las actividades agrícolas como medio único de solución de la pobreza rural. Es en este sentido que el concepto territorio presenta la característica de integrar la diversidad intersectorial y multiocupacional de las condiciones de vida rural, lo que podría ser estratégico para el diseño de las políticas de desarrollo rural si los esfuerzos para reducir la pobreza rural tienden a ser efectivos en el futuro.

Referencias bibliográficas

Abramovay, R. (2000). Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo. Texto para Debate Nro. 702. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – IPEA, Rio de Janeiro.

Bagnasco, A. (1998) La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana, Políticas Agrícolas, Número Especial, REDCAPA, México.

Béjar, H. (1980); Desarrollo rural y participación. Nueva Sociedad Nº. 47, PP. 119-123. Disponible en: <http://www.nuso.org>

Campanhola, C. e Graziano da Silva, J. (2000) Desenvolvimento Local e a Democratização dos Espaços Rurais. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília.17(1):11-40 (jan/abr).

Chiappe, M. y Piñeiro D. (1998). La Agricultura Uruguaya en el Marco de la Integración Regional y su Impacto sobre la Sustentabilidad. In: www.rau.edu.uy/agro/ccss/...en.../17_Agricultura_uruguay.pdf, 16/04/2010

De Janvry, A.; Sadoulet, E.; Wilcox, L. (1990) La mano de obra rural en América latina. Revista Internacional del Trabajo, ISSN 0378-5548, Vol. 109, Nº 1, pags. 1-34.

Echeverri, R. (2003) Lo Nuevo del Enfoque Territorial para el Desarrollo Rural, in: Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: políticas y estrategias para Uruguay – Seminario Nacional. Compilador Álvaro Ramos. IICA, Montevideo, Uruguay.

Fernández, E. (2008). Cap. 3 La Sociedad Rural y La Nueva Ruralidad en “El Campo Uruguayo: Una Mirada Desde la Sociología Rural”, UDELAR, CSIC, Facultad de Agronomía.

Gomes, S. (2002) La “Nueva Ruralidad” ¿qué tan nueva? Universidad Austral de Chile, Chile.

Goodman, D.; Watts, M. (Eds.) (1997) Globalizing Food: agrarian questions and global restructuring. London: Routledge.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2005). Enfoques y Estrategias para Enfrentar la Pobreza Rural en Uruguay. Documento de Trabajo, Mariana Fossatti, Montevideo, junio.

----- (2000). El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de la Nueva Lectura de la Ruralidad. Nueva Ruralidad. Serie documentos conceptuales 2000-2001. Panamá.

Krugman, P. (1995). Development, geography and economic theory, MIT Press, Cambridge, MA.

- Mahbub ul Haq.** (1990). El Paradigma del Desarrollo Humano in www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf, 10/04/2010.
- Mardsen, T.** (1993) *Constructing the Countryside*. Oxford: Westview Press.
- Piore, M. y Sobel, C.** (1984) *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. New York, Basic Books.
- Ploeg J.D. van der and Renting.** (2000) H. Impact and potential: a comparative review of European rural development practices. *Sociologia Ruralis*, Netherlands, 40 (4): 529-543, 2000.
- Ramírez, C.** (2006) Crítica al enfoque del desarrollo territorial rural, in: *Revista ALASRU*, nro3. Pp.49-80, México.
- Reis, J.**(1992) *Os Espaços da Indústria. A regulação econômica e o desenvolvimento local em Portugal*. Portugal: Edições Afrontamento.
- Riella, A y Vitelli, R.** (2005). *Desarrollo Territorial, Ciudadanía y Escuelas Rurales una Reflexión para el caso Uruguayo*, UDELAR, Dto. de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional, Uruguay.
- Rodríguez, A.** (2011) *Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay*. Luis Gutiérrez Casas y Myrna Limas Hernández (Coordinadores) *Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones*. Editorial: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. ISBN: 978-607-7953-43-2, primera edición, 2011, pp285-327.
- Santos, M.** (1999) *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. 3. ed. São Paulo: Hucitec.
- Schejtman, A. y Berdegué, J.** (2003). *Desarrollo Territorial Rural, Borrador de Trabajo*, RIMISP, Santiago, Chile.
- (2004) *Rural Territorial Development*. Documento nº4 del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I.** (2005). *Do Território Geográfico à Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural*. In: *Jornadas de Intercambio y Discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial*. FLACSO – Argentina – Universidad de Buenos Aires/CONICET, 23 e 24 de junho.
- Sen, A.** (2005). *Índice de Desarrollo Humano del Uruguay*, Uruguay, PNUD, 2005
- Sepúlveda S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R. y Portilla, M.** (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, IICA San José, Costa Rica.

Sepúlveda, S. (2008). BIOGRAMA, Metodología Para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios. IICA, Costa Rica.

Vázquez Barquero, A. (2002) Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: Ed. UFRGS/FEE.

PARTE II

Estado, Políticas Públicas y Desarrollo Regional

La reforma de Estado que implica la descentralización

Alicia Veneziano³¹

Resumen

La descentralización es parte de la reforma del Estado, e intentamos ligarla a los conceptos de gobernabilidad, gobernanza y enraizamiento a través de la vinculación de una visión neoconservadora o una visión democratizante de esta reforma. Nosotros trabajaremos la segunda. La descentralización la definimos, como Relaciones Intergubernamentales Centro-Periferia, como relaciones entre actores en diversos niveles de gobierno. Pero también la vinculamos con la participación ciudadana como creación de redes socio-gubernamentales, como relación Estado/sociedad. Creemos que la descentralización aumenta la gobernabilidad del Estado, entendida como capacidad autónoma del Estado para el diseño e implementación de políticas. En sí la descentralización, dentro de esta concepción, implica la creación de redes mediante las cuales se gobierna -que alternan las redes verticales del aparato del Estado- que influye las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y redes de participación de actores socio-territoriales en los procesos gubernamentales y el diseño e implementación de políticas públicas.

Palabras clave: Estado, Descentralización, Participación

Introducción

Es frecuente escuchar planteos académicos o políticos de descentralización, de participación ciudadana, de tercer sector, de gestión en red, de capital social, etcétera. Éstos se presentan muchas veces de forma desordenada y como “palabras mágicas” porque presentan un alto grado de polisemia y, como se comprenderá, despiertan intensas polémicas entre los científicos sociales. Los gobiernos “socialdemocratizantes *aggiornados*” o de “nueva izquierda” tienden a incorporar esta terminología en sus discursos sin la reflexión necesaria y la conciencia de sus implicaciones. Esto adquiere importancia en la medida en que estos conceptos se pueden enmarcar en paradigmas diferentes, o incluso opuestos³².

³¹ Doctora en Ciencia Política y Humanas por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro. Maestría en el Instituto Ortega y Gasset, adscripto a la Universidad Complutense de Madrid. Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. (aliven@montevideo.com.uy)

La descentralización puede enmarcarse como una política más de la reforma del Estado. Dentro de los debates sobre éstos existe un paradigma neoconservador, orientado al mercado y al cliente, y otro democratizante, orientado al ciudadano y a la democracia participativa. Nosotros referiremos al segundo porque creemos que es el que aporta a una reivindicación de la política y del Estado.

En todo caso creemos que estos conceptos forman parte de un paradigma complejo en formación y fundamentan muchas de las políticas públicas subnacionales de gobiernos a cargo de partidos de la “nueva izquierda latinoamericana”³³. Existen algunos postulados que podemos llamar de “gerencia social”³⁴ se presentan aislados pero como radicalmente diferentes al NPM (*New Public Management*) de los neoconservadores³⁵. Estos planteos alternativos –que llamaremos paradigma democratizante- tienen como objetivo el de incrementar la calidad de la democracia: fortaleciendo las capacidades de organización social de los sectores desfavorecidos por las reformas económicas anteriormente implementadas (70s y 80s), pero también los sub-representados políticamente –en el sistema de partidos o en el de representación de intereses-, a través de la articulación y participación de intereses colectivos en el diseño e implementación de políticas públicas.

El paradigma democratizante coincide en la necesidad de flexibilidad, discrecionalidad y autonomía de la Gerencia Pública pero pone como requisito la democratización de la gestión en el sentido de establecer relaciones inter -gubernamentales transparentes y con mecanismos de *accountability*³⁶ y de control social. Aunque, lo fundamental es que incorporen la participación de los actores implicados en las distintas etapas e instancias del diseño, implementación y control de las políticas. Hace énfasis en la multiplicación de la oferta pública a través de mecanismos, que aunque pueden ser de producción privada, siempre que garanticen la provisión pública de bienes y servicios. Este es el “sector público no estatal” (Cunill Grau: 1995; Bresser Pereira y Cunill Grau; 1998) que tiene fines públicos (para todos) pero que no está en el Estado. El Estado, puede

³² Estos términos tienen algo en común: tienden a fundamentar “políticas públicas participativas” muy en boga en América Latina como los presupuestos participativos, la descentralización, la cogestión de servicios con organizaciones sociales u ONGs, los mecanismos consultivos de distinta índole, mecanismos de control de los usuarios, ciudadanos, clientes o funcionarios.

³³ Entre ellos están los gobiernos municipales a cargo del Partido de los Trabajadores en varias ciudades brasileras – la más conocida Porto Alegre con su pionero Orçamento Participativo-, la descentralización de Rosario, el plan estratégico de Recife, diversas intervenciones y políticas urbanas a cargo de gobiernos municipales de izquierda, y la descentralización de Montevideo.

³⁴ En este sentido recomendamos ver a Licha, Isabel (2001, 2000 a y b)

³⁵ Sobre el paradigma neoconservador de la *rational choice* están autores como Brennan & Buchanan (1995); los mencionados en el texto como Geddes (1990) y Huntington, S.P. (1995), y en lo referente a la descentralización fiscal Iván (2000 y 1998) y Oates (1993) entre otros.

³⁶ Por *accountability* se entiende la rendición de cuentas que los responsables políticos le deben dar a la ciudadanía.

diversificarse en agencias –como propone el NPM- pero siempre con financiamiento o co-financiamiento estatal, con responsabilidades sobre las políticas, con mecanismos de control y coordinación mixta. Coordinación donde el Estado no puede dejar de fijar los objetivos, distribuir los recursos y controlar los resultados o productos, así como garantizar relaciones intergubernamentales conflicto-cooperación en el marco de los objetivos públicos fijados. Lo fundamental es la “publicación” –tornar público- los fines y criterios públicos, lo que sólo es posible mediante la política y el control social (Cunill Grau, 1995). No se trata de minimizar el espacio de la política, como en el NPM, sino por el contrario de ampliarlo.

Este enfoque proveniente de los estudios sobre la gestión de las políticas es coherente con los nuevos enfoques de “enraizamiento” (*embeddedment*) del Estado en la sociedad (Evans, 1995), y con algunos enfoques de “democracia asociativa”, “participativa” o “deliberativa”³⁷.

Sin pretender relevar todas estas discusiones en torno a estos nuevos planteos nos interesa enmarcar estos conceptos en otro más abarcativo que tiene que ver con la autonomía del Estado respecto a los intereses particularistas y la concepción de gobernabilidad que se plantean a partir de ésta. El único fin es establecer, en forma tentativa, las vinculaciones entre estos conceptos en el marco del esquema desarrollado en este trabajo vinculando la descentralización a la reforma del Estado en el marco de los planteos neoinstitucionalistas de corte histórico-estructural³⁸ que se oponen a los planteos neoinstitucionalistas basados en la *rational choice*.

Círculos virtuosos entre Estado y sociedad

Gobernabilidad y gobernanca para la descentralización.

En los debates sobre el Estado, esta tendencia que, si bien estudia las instituciones, trasciende la dicotomía Estado/sociedad que impera hasta hoy en distintas posiciones de las ciencias sociales a lo también en las aplicadas a lo territorial. Estos teóricos “neoinstitucionalistas histórico-estructurales” se preocupan por las transformaciones de la forma de acumulación, por los nuevos problemas de gobernabilidad y por la reforma estatal pero que conciben al Estado no como problema sino como solución (Evans, 1995).

³⁷ No podemos explayarnos en este tema aquí, pero existen distintos autores que tratan el tema: Held (1992), Cunill Grau (1991), Mouffe (1999), Pateman (1992) y Rodríguez Villasante (1999). Y otros que sólo mencionaremos como Habermas J.; Cohen y Roger; Rawls, J.; Cohen, J.; Jon Elster, etc.

³⁸ Ejemplos de estos teóricos son: Locke (1995), Skocpol T. (1985); Evans, P. (1995); Atkinson & Coleman (1989) – entre otros- que se contraponen al enfoque neoinstitucionalista influido por la *rational choice* : Brennan y Buchanan (1995), Bárbara Gueddes (1990), Haggard y Kaufman (1992) , entre otros.

Dentro de estas discusiones sobre la reforma del Estado se plantea el problema de la *governabilidad* de una manera radicalmente diferente al neoconservador: como "autonomía del Estado", definida por la capacidad no sólo de diseñar sino también de implementar políticas públicas (Diniz, 1995). Recordemos que para los neoconservadores la gobernabilidad significaba estabilidad del sistema y su solución era la derivación de las demandas hacia la sociedad (mercado) o hacia la periferia del aparato del Estado (gobiernos subnacionales). Así, asociado a nuestro tema, la descentralización es muy funcional para ese fin. La gobernabilidad, para el paradigma democrático, implica la capacidad de enfrentar problemas de acción colectiva otorgando "sustentabilidad política" a la implementación de las políticas (Diniz, 1995; Atkinson & Coleman, 1989). Esta conceptualización de gobernabilidad se opone a la "captura" del Estado por parte de grupos de interés; pero también a los planteamientos de "insularidad burocrática" (Gueddes, 1990) que pregonan la concentración de poderes en el Ejecutivo y, dentro de él, a los equipos técnicos aislados de las demandas sociales.

Así, en el diagnóstico de la "ingobernabilidad", aún vista en su sentido más estricto -como desequilibrios entre las demandas y las respuestas políticas-, se puede invertir el esquema neoconservador y, más que un problema de saturación de demandas desde la sociedad, verla como problemas en la oferta de políticas. Concebir la ingobernabilidad como falta de respuestas apropiadas a las demandas, supone que la solución no radica en contener la demanda y restringir las ofertas sino justamente mejorarlas incorporando las demandas y necesidades de los ciudadanos. La "ingobernabilidad" representa la incapacidad del sistema político de agregar y procesar las múltiples presiones reivindicativas del cuerpo social (Nogueira, 1995). La gobernabilidad depende no sólo de la movilización de recursos institucionales y financieros del Estado, sino también de su capacidad de articular coaliciones de sustentabilidad de las políticas (Diniz, 1997). Aquí es donde se vincula de esta reforma específica -la descentralización- con el tema de la participación y la representación.

Este enfoque de reforma de Estado puede orientar las investigaciones sobre los temas locales y territoriales. La autonomía del Estado que se plantea, no como un juego suma cero entre éste y la sociedad, sino como necesaria y complejas articulaciones entre ambos ámbitos es un aporte fundamental. Se plantean entonces, combinar la "estructura del Estado" y la "movilización de intereses" (Atkinson & Coleman, 1989); o el "poder despótico" con el "poder infraestructural"³⁹ (Mann, 1984); o de "enraizamiento" (*embeddement*) del Estado en la sociedad (Evans, 1995).

El paradigma democrático, percibe al Estado como una "arena" de juegos de intereses presentándose diversos conceptos alternativos al de "insularidad burocrática", entre los que

³⁹ Mann (1984) llama "poder despótico" al distanciamiento del Estado con respecto a los intereses sociales y "poder infraestructural" a la capacidad de penetración del Estado en la sociedad y viceversa.

destacamos el de "autonomía enraizada" (*embedded autonomy*) (Evans, 1996: 555). Por este tipo de autonomía la burocracia estatal y los tomadores de decisiones de las agencias estatales no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales sino estrechamente vinculados con ellos, con todos ellos. Y esto no exclusivamente a través de mecanismos de representación clásica de ciudadanía civil y política, sino por representación de intereses no sólo de grupos y mecanismos corporativos sino por medio de *networks* (redes socio-gubernamentales).

La autonomía del Estado no es ni puede ser equivalente a neutralidad estatal, por el contrario sólo dando participación a los distintos intereses sociales se resuelven los problemas de acción colectiva de las políticas públicas. Sólo a través de la inserción en la sociedad se logra la sustentabilidad política. Los actores y las lógicas enraizadas en determinadas redes de intereses con un referencial institucional (*policy network*), actúan en mallas creando redes socio-políticas que son fundamentales a la idea de "autonomía enraizada".

Pero el Estado también debe ser autónomo, Peter Evans (1995) sostiene que, para que el Estado sea efectivo en la promoción del desarrollo, es necesario un "weberianismo reforzado" que fortalezca la coherencia corporativa dentro de la burocracia. La combinación del aislamiento weberiano (autonomía) y una fuerte inmersión en la estructura social circundante (enraizamiento) es lo que puede crear un círculo virtuoso entre lo público y lo privado (Evans, 1998)⁴⁰. Para este "enraizamiento" son fundamentales "*las redes informales de honda raigambre histórica o cerradas organizaciones*" (Evans, 1996:546). El Estado necesita recursos de información, habilidad de capitalizar la implementación, e innovación; y la sociedad requiere de densas redes de conexión con las instituciones estatales. Los acuerdos y las negociaciones entre actores están "enraizados" en una estructura más amplia de relaciones personales e intercambios sociales (Granovetter, M., 1985)⁴¹.

Dentro de esta concepción, la descentralización sería una transformación institucional vinculada a la cultura política específica de cada país o región (Diniz, 1995) y habría que analizarla dentro de un proceso histórico más amplio de formación del Estado (O'Donnell, 1993). En este sentido el desarrollo de estas redes es un desafío en un continente como el latinoamericano, donde la aplicación de un modelo de desarrollo basado en el paradigma neoclásico de la economía, ha dejado grandes contingentes de población en condiciones de desintegración social en la que es difícil establecer cualquier forma de acción colectiva, por más laxa que sea. Esto plantea problemas para la acción tradicional y para la participativa ya que los

⁴⁰ En esta publicación Evans (1998) amplía este concepto para abarcar no sólo las relaciones del Estado con grupos económicos sino con grupos de diferentes tipos.

⁴¹ Putnam (1996), de alguna manera basado en Granovetter (1985), lo sugiere en su conceptualización de "capital social".

no-actores no tienen “voz” (Hirschman, 1977)⁴² Además la cultura política anterior, aún vigente en muchos actores colectivos y en la ciudadanía, proveniente de la “matriz estado-céntrica” (Cavarozzi, 1995) ha difundido actitudes pasivas, exclusivamente reivindicativas o clientelistas en la sociedad.

Justamente, por medio de distintos mecanismos de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) el Estado busca contrarrestar las redes clientelares y tradicionales (caudillismo) e implementar innovadores mecanismos de participación. Se trata de redes socio-gubernamentales que pueden permitir un mayor grado de “*accountability*” y de responsabilidad de la ciudadanía. Esta responsabilidad y ese control sobre los políticos implica una “cultura cívica” que haya acumulado, a lo largo de la historia, “*capital social*” en términos de Putnam (1996). Sin entrar en las disquisiciones sobre este concepto podemos decir que este capital nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y se corporizan en situaciones horizontales de *participación cívica*⁴³. que favorecen el desempeño del gobierno (1996)⁴⁴.

El capital social aparece vinculado a la participación pero el problema es *¿quién participa?* y *¿para qué participa?* antes del *¿cómo participa?*, en lo que hace énfasis la mayoría de la bibliografía. La definición de los objetivos y los actores de la participación se vincula con el proyecto político⁴⁵ estratégico llevado a cabo desde el Estado. Proyecto que parte de alguna concepción paradigmática del Estado, de la sociedad y de sus articulaciones. Proyecto que, desde alguna visión paradigmática, nos plantea el problema de los fines de la gobernabilidad: *¿gobernar para qué?*, *¿gobernar para quién?* En este sentido Nogueira (1995) nos dice que es necesario definir una gobernabilidad “progresista”, que no sólo se interesa por los problemas de funcionamiento del sistema político sino que su sentido mayor está dado por la búsqueda de una reforma social, en la legalidad democrática, y en la activación de una dialéctica Estado-sociedad.

⁴² Este autor sostiene que, un actor en alguna organización tiene tres alternativas: la “lealtad” por la cual se queda en ella; la de la “voz” en la cual se queda si tiene posibilidades de la tercera: “la salida”, irse de la organización.

⁴³ Putnam, en la obra referida, nos dice que estas redes horizontales sólo son posibles allí donde existe “capital social” acumulado, que se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación como pautas que se constituyen a lo largo de procesos históricos.

⁴⁴ Nos referimos a Putnam (1996) y su definición de “capital social”. Sin embargo este autor lo percibe como un requisito para el desarrollo institucional. Nosotros nos adscribimos, sin embargo, en la visión de P.Evans (1997 y 1996) sostiene que éste puede ser estimulado o creado desde las instituciones. Sobre capital social recomendamos, entre otros: BID (2001); CEPAL (2002); Granoverter (1985); Jordana (2000); Kliksberg (2000).

⁴⁵ Si entrar en la profunda discusión que definir “lo político” podemos sostener que su concepción amplia la asocia lo público (estatal o no) definido como “lo que es de todos y para todos a todos” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998:31). Pero también se puede definir como las grandes orientaciones estratégicas que guían a una sociedad y, en este sentido incluiría aspectos económicos, culturales y sociales

La gobernabilidad, que había nacido con el enfoque neoconservador, asociada al equilibrio, el orden y la eficiencia, actualmente se vincula con la legitimidad, la representación y la participación sin las cuales ni la eficacia ni la eficiencia tienen sentido. Es entonces que la discusión sobre gobernabilidad pasa a centrarse en el concepto de *governancia*. Esta puede definirse, como la

“capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación, instituciones, procesos y cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario. Esa capacidad de conciencia (movimiento voluntario), organización (las instituciones, los cuerpos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación), de adaptación a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas” (Calamé y Talmant, 2001:15).

Éste es un concepto amplio que no sólo abarca la gobernancia política sino que se refiere a los mecanismos de autorregulación social.

La que nos interesa es la “governancia política” que puede definirse como patrones y estructuras de interacción y articulación socio-política que operan en los sistemas políticos (Rhodes.1997; Maytz: 2000). En este sentido traspasa los aspectos estrictamente ligados al *modus operandi* de las políticas abarcando cuestiones más amplias relativas a los patrones de coordinación y de cooperación entre actores sociales y políticos (Diniz, 1997) Así, la gobernancia política aparece asociada con co-dirección, interacción, co-gestión entre actores políticos y sociales (Cruz, 2001), basada en la gobernancia más general e imperante en la sociedad.

En cuanto a la relación entre gobernabilidad y gobernancia, la introducción de la idea de gobernancia y su relación con el de gobernabilidad han permitido ampliar el potencial explicativo del segundo concepto. Ambas conceptualizaciones están vinculadas en un doble sentido:

1. por un lado, la *governancia*, como conjunto de instituciones (patrones, conductas y reglas de juego) condiciona la *governabilidad* como acción política (Cruz, 2001:8)⁴⁶;
2. por otro, la *governabilidad*, en tanto capacidad del gobierno de diseñar e implementar políticas públicas, condiciona la eficacia de la *governancia política* como patrones y estructuras que permiten la interacción socio-política en los sistemas políticos (Cruz,

⁴⁶ Por ejemplo, en las investigaciones sobre la capacidad para gobernar medida por el éxito en la implementación de decisiones políticas (governabilidad) se incluyan dimensiones que pueden facilitar u obstruir esta capacidad, como la cultura política o el capital social de la sociedad estudiada, vinculadas a las definiciones de gobernancia.

2001:8)⁴⁷. Cerrando el círculo, esta capacidad gubernamental depende de la de establecer interacciones productivas entre actores sociales y políticos.

La representación y la gobernabilidad representan dos facetas de la relación gobernantes/gobernados ya que la primera privilegia la capacidad que tienen los gobernados de controlar la acción de los gobernantes, y la segunda la capacidad de éstos de tomar decisiones que atiendan a las demandas de los gobernados. Si por “representación” nos referimos a arreglos de intermediación entre el Estado y los actores de la sociedad vistas como legítimas en una comunidad, podemos entender su relación directa con la gobernanza (Nogueira, 1994). En las visiones no restrictivas de gobernanza el éxito en la implementación depende de la capacidad estatal para llevar adelante estos arreglos de intermediación. Es por ellos que la gobernabilidad depende de la capacidad de crear instancias donde se desarrollen redes socio-gubernamentales de participación. El éxito en la creación de esas redes, sin embargo, no depende sólo de la calidad de las instituciones sino de la gobernanza general de una sociedad.

Las prácticas de gobernanza política ensayan contactos entre lo público y lo privado estimulando procesos de “democracia participativa” pero no siempre generan *accountability* (Boschi, 1997). Para ello es necesario que estos contactos se viabilicen a través de formatos de representación política que dependen de la densidad y calidad de esa representación pero también del formato o diseño institucional del Estado que la habilite o no (Boschi, 1999). El problema es, entonces, cómo se construyen nuevos diseños institucionales para la relación público/privada para la producción de políticas (Boschi, 1999 y 97).

En cuanto a los fines, tanto de la gobernabilidad como de la gobernanza, se dan en el marco de un modelo de Estado, de sociedad y de articulaciones entre ellos que busca la acción de los actores políticos y sociales que las llevan adelante. Estamos hablando de un proyecto político (estratégico, integral y colectivo) compartido por los gobernantes y sus bases de sustentación en un marco de legitimidad democrática.

Gobernabilidad y gobernanza dependen del proyecto político, quiere decir que están en función de los fines o metas trazadas por el gobierno y sus bases de sustentación. Esto complejiza ambos conceptos ya que no se trata de encontrar el medio más eficiente para lograr determinado fin (racionalidad técnica) sino que incorporan el análisis de los propios fines (racionalidad política). Vinculamos así, la gobernabilidad y la gobernanza al concepto de democracia porque *“es preciso no olvidar que la democracia envuelve la problematización del*

⁴⁷ Cuando analizamos los condicionamientos del diseño institucional (gobernabilidad) sobre la estrategia de los actores políticos y sociales en su interacción para la producción de políticas públicas (gobernanza política) estamos aplicando la idea de que la gobernabilidad condiciona la gobernanza.

proceso de constitución de los fines, necesariamente múltiples e incluso antagónicos, sobre todo en una sociedad compleja y diferenciada...” (Diniz, 1997: 40).

Gobernabilidad, democracia y redes

La gobernabilidad se vincula a la democracia no sólo como arreglo político-institucional que garantiza sus elementos mínimos de la democracia (elecciones libres y periódicas, derecho a la oposición, etcétera) sino con aquel sistema político –dentro del sistema social- que garantiza el desarrollo de las capacidades y libertades individuales y sociales, tanto como los derechos políticos, sociales y republicanos (Cruz, 2001). Como se comprenderá para la conformación de este proyecto político juegan un papel fundamental los partidos⁴⁸.

Lechner (1997) sostiene que la gobernancia se puede llevar adelante según tres formas de conducción. Pero ninguna reforma puede prescindir por completo de alguna de estas tres formas de conducción social, aunque puede darse un predominio de una o de otra en las articulaciones entre ellas⁴⁹: (1) la conducción jerárquica de tipo weberiana; (2) el modelo de mercado, o (3) el modelo de redes.

A nosotros nos interesa el último modelo, ya que pretendemos aportar al análisis de las redes socio-gubernamentales en experiencias participativas –dentro del paradigma democrático- para lo cual haremos una breve referencia al tema de las redes⁵⁰. Una definición muy general de red nos dice que son asociaciones voluntarias entre actores (individuos, organizaciones u otras redes así como instituciones) para establecer estrategias de cooperación en la prosecución de una meta en común. Éstas pueden ser concebidas como una forma de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad, de agregación y representación de intereses sociales ante el Estado que pueden incluir su participación en el diseño de políticas públicas (redes socio-gubernamentales): o como forma de interacción entre actores gubernamentales (redes intergubernamentales). Podemos focalizar nuestro interés en, por una parte, las instancias o redes socio-gubernamentales que vinculan el Estado y la sociedad por considerarlas parte de la idea de “enraizamiento” (*embeddedment*) y por vincularse el componente participativo de la descentralización, refiriéndolas a nuestro tema. Por otro, a las redes inter-gubernamentales entre las instancias centrales y las descentralizadas del gobierno

⁴⁸ Coincidimos plenamente con Jordana (2001) que otorga, específicamente en las reformas descentralizadoras en América Latina, un papel central a los partidos políticos.

⁴⁹ Recomendamos sobre el tema a Narbondo y Ramos (2001)

⁵⁰ Aquí no podemos extendernos en el tema de las redes políticas y su vinculación con las sociales. En todo caso recomendamos: Hecló (1991), Lechner (1997), Mandell (1990), Jordana (1999), Licha (2001), Marsh (1998), Mayntz (2000), Rodríguez Villasante (1999), Subirats (1989), Granovetter (1985), Atkinson y Coleman (1992), y Castells (1998) entre otros.

ya que la descentralización implica una reestructura de las redes inter-gubernamentales según una lógica de relaciones centro-periferia (Rhodes, 1988) donde el centro es la institución descentralizadora y la periférica la descentralizada.

La anterior es la dimensión representativa de las redes –como forma de intermediación de intereses- que puede inscribirse en la visión que las concibe también como una forma de conducción social. Pero también pueden ser entendidas y aplicadas como un mecanismo de prestación de servicios –cogestión, autogestión, etcétera- que se implementan a través de redes de organizaciones o actores sociales en conjunto con actores estatales. En este sentido constituyen una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que construye un consenso negociado base para la coordinación. Así, las redes pueden no sólo viabilizar las demandas sociales sino que canalizar las respuestas concretas a esas demandas (Narbondo y Ramos, 2001).

Es entonces que los límites del sector público se amplían más allá del gobierno y el Estado pierde su posición de monopolio absoluto sobre la implementación de políticas y la prestación de servicios. Aunque todavía no tocamos el tema podemos adelantar que el Estado descentralizado traspasa la formulación y prestación de servicios públicos a organizaciones autónomas, según Rhodes (1988) y Marsh (1998).

Esta forma de conducción social es que se adapta mejor a las preferencias de los "usuarios" y a las "demandas" de los ciudadanos en un contexto de diversificación y multiplicación de éstas, dando flexibilidad y agilidad a la gestión del Estado. Priorizan la negociación horizontal sobre la jerarquía ya que las interacciones en la red son autorreguladas surgidas de un juego de negociaciones y acuerdos entre sus miembros (Narbondo y Ramos, 2001). Introducen la negociación a niveles micro y meso, trascendiendo la limitación de los modelos anteriores de intermediación de intereses –pluralismo y corporativismo- que sólo tenían influencia a niveles macro, en los niveles más altos de las jerarquías estatales. Lo que es más importante, es que estos viejos mecanismos de intermediación de intereses se dan, la mayoría de las veces, a nivel nacional y no representan intereses o identidades territoriales sino vinculados al mundo de la producción y el mercado.

Pero uno de los argumentos fundamentales a favor de la conducción en redes es su potencial democratizador. Más allá de que imponen una lógica horizontal que, para nosotros, debe convivir con el principio jerárquico weberiano en la organización del Estado, “siempre implican una posibilidad democratizadora” porque se orienta por un consenso interno basado en el reconocimiento recíproco de las necesidades y demandas de sus miembros y el derecho de ellos de expresarlas. Esto es porque por un lado, en tanto miembros todos los integrantes de la red son supuestamente iguales y, por otro, como hemos dicho las redes permiten el

mecanismos de la “voz” al existir la estrategia de “salida” cosa que no ocurre en el mercado y en el Estado (Narbondo y Ramos, 2001).

La mayoría de los planteamientos de gestión en redes hacen hincapié en el *empowerment* (empoderamiento) de los miembros de la red -sean ciudadanos, empleados, clientes o usuarios- y el involucramiento (compromiso con los objetivos organizacionales) de los funcionarios que están en contacto directo con el público y con la gestión día a día de la organización generando, además, un *feedback* de información más denso y fluido (Narbondo y Ramos, 2001). Para nosotros, lo importante es que, tanto el paradigma como el proyecto político-estratégico, busquen el empoderamiento del “ciudadano” no el del “cliente”.

Entre las críticas que se le pueden hacer al modelo de redes (Narbondo y Ramos, 2001) las relacionadas con la representatividad, la participación y el *accountability*: ¿quién es el responsable de las políticas?, ¿la agencia o el Estado? Pero, además, las redes representan los intereses de sus miembros y no necesariamente de los intereses colectivos. Otra problemática es: ¿cuáles son las redes que representan el “capital social” en que se basan las políticas? Se puede hacer un corte analítico y tomarlas como dato por lo inabarcable que sería el tema en un trabajo que pretende analizar lo político-gubernamental. Sin embargo, en un estudio de caso habría que analizar el “stock” de capital social, la historia y la cultura del lugar así como analizar más específicamente algunas redes socio-gubernamentales entre las instancias descentralizadas y las sociedades locales incluyendo sus sistemas políticos⁵¹.

La reforma de Estado puede maximizar las condiciones de gobernanza del sistema estatal implicando la expansión de sus capacidades lo que en definitiva requiere de una estrategia política para conducir acuerdos y alianzas coordinando arenas de negociación en las instituciones estatales. Para esto, es necesario que el Estado fortalezca una serie de capacidades (Diniz, 1997): (1) de mando o dirección del Estado en la producción de políticas; (2) de coordinación de las políticas estatales y los diferentes intereses implicados. Lo que supone una acción del Estado orientada a un proyecto global y colectivo, lo cual a los fines de la reforma, de la gobernabilidad y de la gobernanza; (3) capacidad de implementación de las políticas mediante la movilización de los recursos técnicos, financieros institucionales y políticos.

La supervisión y coordinación estatal es la única garantía de que se trasciendan los intereses particularistas e inmediatistas de los actores sociales y de que se involucren en los de los

⁵¹ Debemos aclarar que por sistema político entendemos un conjunto de instituciones, prácticas y actores dentro de los cuales no sólo se incluyen los partidos o las instituciones estatales sino los actores socio-políticos o “politizados”. Estos últimos son actores, de origen económico o socio-cultural, que pueden adquirir relevancia política en un momento a con respecto a una política determinada.

sectores menos organizados de la sociedad (Diniz, 1997). El gran desafío es, entonces, conciliar la flexibilidad del diseño institucional con la necesidad del control central. Un Estado más flexible, más descentralizado –funcional y territorialmente- es inevitable pero requiere, afinar y fortalecer los instrumentos de control y supervisión (Diniz, 1997). Queremos enfatizar, entonces, en relación con el tema de este trabajo que es imposible implementar prácticas descentralizadas sin pensar en un aumento de la capacidad regulatoria del Estado (Boschi, 1999).

Esta visión es, en cierto modo, similar al concepto de “Estado inteligente” de Kliksberg (1994) que implica una reforma del aparato burocrático para que adquiera agilidad y flexibilidad, siendo capaz de producir la innovación organizacional y gerencial, coordinar y planificar, actuar de modo descentralizado y fomentar la administración intergubernamental. Capaz de pensar estratégicamente y de ser el polo dinámico, generador de gobiernos activos y eficientes. Como el proceso social es cada vez más complejo y en si mismo conflictivo, contradictorio y fragmentado, la acción del Estado necesita fortalecer su capacidad de coordinación, gerenciamiento y gestión (Nogueira, 1995). El Estado no podrá ser inteligente sin una recuperación de la política, lo que implica la ampliación y recalificación del protagonismo político de las grandes masas, lo que se traduce en una fusión de nuevo tipo entre participación, representación y gobierno de lo social (Kliksberg, 1994:123).

Gobernabilidad y gobernanca local

Los conceptos anteriormente desarrollados, de gobernabilidad y gobernanca, tienen su expresión en el ámbito local o urbano.

En el marco del análisis entre lo local y lo global, que los cambios en el modelo de desarrollo y la articulación con las nuevas demandas políticas y sociales requieren de nuevas fórmulas de gobernabilidad. Éstas tienen un dimensión local que se vinculan al espacio urbano y local, por diversos factores (Prats I Catalá, 1999): (1) la tendencia a la urbanización mundial y en Latinoamérica; (2) la mundialización de la economía, la cultura y las instituciones; (3) el cambio del modelo de desarrollo y de articulación política y social; (4) la proliferación de la cooperación política que legitimó la cooperación horizontal que abren oportunidades para superar obstáculos derivados de las malas prácticas de una soberanía nacional mal entendida.

Surge, entonces, una nueva gobernabilidad -que gana espacio a nivel local -, ya que los procesos de descentralización en América Latina han “alterado positivamente el marco de incentivos para la acción política, social y administrativa local a la vez que promueven el surgimiento de nuevos actos roles y liderazgos, de nuevas capacidades de gerencia pública,

de nuevas fórmulas de colaboración entre el sector público y privado, de nuevas vías de participación y responsabilización por los bienes públicos”(Prats I Catalá: 1999: 3).

En el escenario anterior, se reivindica a las ciudades y sus gobiernos como actores fundamentales dado que conforman el espacio donde se dan casi todos los desafíos de la nueva gobernabilidad. Pero, vinculando gobernabilidad y gobernanza los gobiernos locales, por sí solos, tampoco pueden asegurar la gobernabilidad local, el papel de éstos es asegurar *“una arquitectura interrelacional básica para un conjunto de actores que comparte positivamente y responsablemente la consecución de su objetivo final: el desarrollo humano de las ciudades”* (Prats I Catalá, 1999: 5).

Lo local es, recordemos, una expresión de lo global pero tiene entidad propia y es un concepto relacional que está en permanente interacción con ese nivel. Aquí, hemos descrito la relación que se establece de manera general entre gobernabilidad y gobernanza pero referenciándolo a lo territorial. En América Latina, una efectiva gobernanza local necesita renunciar a la cultura populista y a la cultura burocrática tradicional, pero también al “neotecnocratismo gerencialista” haciendo avanzar conjuntamente la gerencia pública y la cultura democrática” (Prats I Catalá; 1999; 6)

Pero esto implica volver al problema del capital social, ya que el déficit mayor de las ciudades latinoamericanas es de capital social –falta de confianza y credibilidad en la acción colectiva– por lo que hace falta reconstruir la credibilidad de los liderazgos políticos, económicos y sociales (Prats I Catalá, 1999). Sin embargo, el capital social, en coincidencia con los planteos de Evans (1995), puede construirse o estimularse desde las instituciones a través del fomento de la cultura cívica y democrática para crear gobernabilidad local.

En resumen, vinculando lo anterior a la descentralización, sostuvimos que ésta no puede resolver los problemas de gobernabilidad local sino incorpora mecanismos de gobernanza a través del enraizamiento (*embeddement*) que lo vincule a los actores sociales. Pero también se puede decir lo inverso, en el marco de las nuevas demandas que surgen a nivel urbano, que la participación, sin el goce de cierto grado de autonomía por el gobierno local, no goza de los incentivos necesarios ni del involucramiento efectivo de la población local en el desarrollo de su territorio (Navarro, V. Marc, 2000). Esa podría ser la explicación de los fracasos de algunas políticas participativas en nuestro continente.

Sistema político local dentro de la descentralización

En correspondencia con nuestras posturas con respecto a la gobernabilidad y la gobernanza, y la importancia que otorgamos a los actores político-institucionales y partidarios en los procesos de reforma del Estado proponemos incorporar la noción de sistema político local para el estudio de la descentralización. En muchos estudios sobre la descentralización se la encara como relaciones inter-gubernamentales (RIG) lo cual es analíticamente válido⁵². Pero, como sostuvimos, nosotros partimos de la idea de que la descentralización desde un centro hacia una periferia del Estado no es eficaz ni eficiente sin el enraizamiento (*embeddement*) de la instancia periférica en la sociedad local, por eso es necesario analizar las redes socio-gubernamentales que se tejen en esa periferia.

El sistema político está conformado por distintos tipos de actores y se fundamenta en una concepción de sociedad local como un sistema complejo de la producción de lo social. La sociedad local sería, en cuanto "sociedad" un sistema constituido por grupos interdependientes y, en tanto "local" un sistema de relaciones de naturaleza local, es decir, con una producción de riqueza generada en el territorio que es objeto de negociación (Arocena, 1995). Queremos destacar que esta definición tiene una dimensión política fundamental cuando se refiere a la negociación que da lugar "a la estructura principal de poder" donde los distintos grupos definen sus posiciones en función del control sobre estas riquezas y compiten por la influencia sobre el uso del excedente.

Los actores locales involucrados en el sistema político local incluyen, además de los actores políticos tradicionales (partidos políticos y político-gubernamentales), a una diversidad de actores relacionados con "lo público". La articulación con el Estado es lo fundamental ya que éste es un actor político especial que tiene la función de articular los intereses de esos grupos constituyendo una arena para dirimir conflictos (Skocpol, 1989).

Por ello preferimos considerar, dentro de la sociedad local, al Estado incluido en un sistema de acción *analíticamente* separado del sistema de acción socio-territorial, incluyendo en este último el económico y el sociocultural. Es necesario hacer notar el sistema político local actúa en los dos sistemas anteriores. Este sistema incluye, no sólo a actores estatales, sino a todos los que influyen en la distribución del poder político a nivel local⁵³. Entonces, el concepto que

⁵² Un análisis con este instrumental puede verse en Rhodes (1997 y 1988) y, en la misma línea pero incorporando algunos de los factores que aquí relevamos recomendamos el trabajo, referencia central para nosotros, de (2001 y 2000)

⁵³ En las últimas corrientes de la ciencia política, para el análisis de los sistemas políticos nacionales se incorpora cada vez más el estudio de las redes de actores y de elites a nivel local, sus identidades, su comportamiento y su grado de legitimidad. Pero también su sistema de interacciones internas y su relacionamiento con el centro –en el caso de los gobiernos subnacionales- o su relación con las periferias –en el caso de los gobiernos centrales.

proponemos es más amplio que el de "gobierno local", muchas veces aplicado en los estudios urbanos o territoriales, que se restringe a los actores estatales. Los estudios de "gobiernos locales" pueden formar parte del estudio de los sistemas políticos locales focalizando en un tipo de actor –el político-gubernamental- y en determinado nivel –el local-. Esta focalización es válida metodológicamente, pero nos dice poco sobre la descentralización que es, en definitiva, una relación centro-periferia entre gobiernos. Además, el concepto de sistema político local da la idea de un sistema inserto en uno más amplio, el nacional, que a su vez está incluido en uno global. Pero esta inserción es compleja ya que lo local no está aislado ni sobredeterminado por lo global, sino en relación de interdependencia. El sistema político local no es exclusivamente una distribución territorial del sistema político general o nacional sino que es también, en sentido inverso, constitutivo y constituyente del sistema político nacional.

Al definir el sistema político no sólo incluimos a los actores sino de sus prácticas en el marco de una estructura institucional que constriñen su acción y de una cultura política de la que son parte constituyente y constitutiva. Intentamos, analizar a los actores políticos con sus voliciones, percepciones, intereses y elecciones pero también con sus discursos y sus identidades a partir de sus prácticas y su discurso.

En resumen, la *descentralización política* como distribución territorial del sistema político se concibe como la *relación centro-periferia entre los sistemas políticos locales, sub-nacionales y nacionales*⁵⁴. Así, la descentralización política, no sólo concierne a la relación del Estado en sus diferentes niveles (descentralización político-gubernamental), sino debe incorporar el análisis de las relaciones centro-periferia entre los otros actores del sistema político. Si quiere dar cuenta del desempeño estatal de las instituciones descentralizadas debe estudiar la dinámica de los sistemas políticos locales con su especificidad. En resumen, se trata de analizar la descentralización política en tanto interacción entre los sistemas políticos de los distintos niveles territoriales incorporando el sistema de interacción interna entre actores locales (institucionales y socio-territoriales) si lo queremos vincular a la participación⁵⁵.

El proyecto político estratégico, en el que se inscribe la descentralización, y el peso que le damos a la idea de sistema político local es que consideramos fundamental incorporar al análisis de los partidos políticos y el sistema que conforman. Éstos son estructuras centralizadas ya no pueden canalizar la vasta gama de intereses de la sociedad (Palma Carvajal, 1995) pero su rol es

⁵⁴ Cabe señalar que lo que consideramos centro y periferia depende exclusivamente del interés de la investigación. Por ejemplo los gobiernos provinciales, estatales o departamentales serán periferia con respecto al gobierno nacional, pero centro con respecto a los locales o zonales.

⁵⁵ Incluso la idea de sistema político local está vinculada con la de "capital social" ya que se relaciona con las prácticas democráticas. Sin embargo, no debemos dar estas prácticas por implícitas en las sociedades locales ya que dependen de las características de éstas y de sus sistemas políticos.

fundamental en los procesos descentralizadores por su capacidad de control de los cambios institucionales y porque son necesarios para procesar los conflictos pluralistas naturales en una “democracia participativa”. El rol de los partidos es fundamental para los actores sociales⁵⁶ y para la pretensión de la autonomía de la sociedad civil. Entonces, el fortalecimiento de los grupos que la componen, es necesario un sistema de partidos con sólidas raíces en la vida comunal (Palma Carvajal, 1995). El sistema político define sus canales de carrera política que, como es lógico, muchas veces empieza por lo territorial, en la esfera local y un sistema partidario sólido no tendría que invadir otros canales sino respetar autonomía de las organizaciones y redes sociales en un juego que no es totalmente cooperativo sino que incluye el conflicto –competitivo diríamos nosotros- (Palma Carvajal, 1995: 49). Es necesario que se transformen pasando a actuar más que tomadores de decisiones en concertadores y articuladores” (Jordana, 2000: 7). Pero esto implica una transformación en la cultura y en las prácticas políticas muy profunda que requiere, entre otras cosas, la interacción con los actores representantes de intereses.

Con este enfoque pretendimos sumarnos a las nuevas corrientes de las ciencias sociales, que incorporan a los actores locales estudiando sus redes socio-gubernamentales⁵⁷ en los casos concretos sobre la descentralización o políticas participativas locales o subnacionales.

Descentralización: Relaciones Intergubernamentales y “enraizamiento”.

El marco teórico dentro del que se ubica nuestro abordaje sobre la descentralización es el de Reforma del Estado en los términos manejados por el enfoque neoinstitucionalista histórico-estructural y las nuevas tendencias de las ciencias sociales aplicadas a lo territorial o lo urbano como lo hemos expuesto.

Dentro de múltiples dimensiones⁵⁸ de la descentralización se presenta la dimensión político-institucional relacionada con la división político-territorial del Estado y con la distribución horizontal-territorial del poder en éste y entre él y la sociedad –participación-.

⁵⁶ Sobre el tema del papel de los partidos y de los movimientos sociales recomendamos el clásico trabajo de Offe (1992)

⁵⁷ Además, no debemos olvidar que el análisis debe contextualizarse en otras dimensiones del mismo fenómeno (socio-política, socio-económica y la socio-cultural) para poder aprehenderlo en su integralidad y complejidad.

⁵⁸ La dimensión económica ligada al desarrollo local, la social relacionada con la distribución socio-demográfica de la población y con los regionalismos e identidades culturales territoriales, y política vinculada a la distribución del sistema de político. Dentro de ésta última se encuentra la descentralización del Estado a la que denominamos “descentralización político-institucional”. Ver Veneziano, A. (2009 y 2001)

Primeramente, es necesario señalar que tanto la centralización como la descentralización pueden considerarse como dos formas de organización político-territorial y económico-territorial del Estado. Como tales, insistimos, pueden servir a distintos fines según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen, por un lado; y los paradigmas teóricos en que se inspiran. Por lo tanto explicitaremos, sucintamente, algunos elementos conceptuales, basados en el recorrido teórico anteriormente expuesto. Pretendemos aquí relevar la extensa bibliografía sobre el tema de la descentralización en relación con el de Reforma del Estado (y por tanto, con gobernabilidad, gobernanza, democracia, etcétera) y exponer algunas definiciones operativas para las investigaciones que se enmarcan en las discusiones sobre el tema.

Definimos a la descentralización como *forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas*; y, por tanto, como *una transformación institucional más dentro de las reforma del Estado*. Pero esta definición de descentralización se vincula con la participación en su doble carácter: (1) Por un lado, es una *forma de producción de políticas públicas*, está dirigida a satisfacer las necesidades vinculadas a la prestación de servicios y de determinados bienes sociales (políticas sociales y de desarrollo entre otras).

(2) Por otro, como transformación institucional *implica un diseño institucional del Estado que, para lograr ser eficaz y eficiente, debe ligarse a la representatividad y a la participación política*.

Como toda reforma del Estado la descentralización puede tener múltiples objetivos (eficiencia, autonomía, bienestar, democratización, etcétera). A nosotros nos interesa centrarnos en uno de ellos: fomentar la participación ciudadana. Suponemos, por nuestro marco conceptual, que el logro de este objetivo se vería plasmado en mayor grado de gobernabilidad local⁵⁹: la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas por parte del Estado. La gobernabilidad también puede entenderse como “el mejor ajuste entre las políticas y las preferencias ciudadanas” (Jordana, 2001) lo que redundaría en la legitimidad de éstas y de las instituciones de la que emanan.

Si relacionamos la definición expuesta sobre descentralización la gobernabilidad como objetivo de la reforma del Estado- vemos que:

1. como *forma de producción de políticas* apunta a dar mayor gobernabilidad ya que busca producir políticas sociales o de desarrollo, así como bienes y servicios, que procuran ser eficientes en sus resultados integrando las demandas y las iniciativas locales. Esto da a los gobiernos locales, municipales y nacionales, una “*legitimidad por resultados*”, por las políticas efectivamente implementadas.

⁵⁹ Sobre el concepto, concordante con la definición de los neoinstitucionalistas histórico-estructurales, ver Boschi, Renato (1999). En general sobre “gobernabilidad local” de puede consultar: Clemente (2002); Marc Navarro (2000); y Prats I Catalá (2000, 1999 y 1996), entre otros.

2. como *transformación del diseño institucional* del Estado también se relaciona con la gobernabilidad ya que un diseño descentralizado tiende a crear redes horizontales de cooperación a nivel de los actores locales que, sumadas a las redes verticales⁶⁰, fortalecen la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas. Con estas redes no sólo se logra capitalizar el “capital social” –valga la redundancia- sino que se crean una “*legitimidad por procedimientos*”, mecanismos de participación y de representación.

Este doble carácter de la descentralización, a su vez, se vincula con la participación que hemos definido en términos de gobernanza y enraizamiento de dos maneras diferentes:

1. en el primer sentido, como *forma de producción de políticas*, estamos refiriéndonos a “las políticas descentralizadas” que debe articular los intereses de los actores socio-territoriales en la conformación de las demandas y capitalizar sus iniciativas mediante mecanismos participativos y de representación de intereses. Este proceso pretende lograr un alto grado de gobernabilidad local. Si bien se trata de “*políticas descentralizadas*” (salud, educación, infancia, desarrollo, etc.) es claro que esta forma de producción de políticas implica una reforma del Estado cuando este viene diseñando e implementando sus políticas en forma centralizada siguiendo una lógica sectorial-verticial. Esto pretende un cambio no sólo en su organización sino en la priorización de los actores que reconoce como interlocutores. Implica pasar de la interlocución de actores sectoriales y corporativos a actores territoriales y asociativos, al incorporar redes horizontales-territoriales y organizarse en función de éstas. En resumen, la descentralización cambia radicalmente la forma de producción de políticas y puede consolidar la gobernabilidad local.

2. como *diseño institucional del Estado*, la descentralización implica la creación o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales periféricas⁶¹ más o menos coordinadas, más o menos autónomas del centro con el objetivo de aumentar la gobernabilidad de todo el sistema institucional. Insistimos que este fortalecimiento sólo es posible si esas instancias gubernamentales se relacionan intensamente con la sociedad local. Esto no sólo le permitirá, capitalizar el “capital social” para las instituciones sino que le otorgaría una legitimidad de las políticas, no por sus resultados, sino por la legitimidad de las formas de producirlas, del diseño institucional, de las instituciones por medio de las cuales se procesan. Si el diseño institucional de la descentralización permite que las políticas sean producto de un proceso colectivo de deliberación democrática en donde participan los actores involucrados es presumible que tendrá mayor legitimidad que políticas diseñadas e implementadas “desde arriba”. Se trata de una

⁶⁰ Recordemos que la idea de “autonomía enraizada” de Peter Evans (1996) se incluye el enraizamiento pero también el reforzamiento weberiano del Estado en cuanto a su autonomía. Redes de coordinación y control que den coherencia al Estado también son necesarias, aunque no sean las nos interesaron trabajar.

⁶¹ Subnacionales o propiamente locales.

“legitimidad por procedimientos” –o procedimental- que tendería a aumentar la gobernabilidad de todo el sistema institucional.

Es así que, si el diseño institucional está orientado a fomentar la representación de distintos intereses -o no lo está- es fundamental para la determinación de la autonomía y la capacidad del Estado (Skocpol, 1985). De esta manera la descentralización como formato o diseño institucional también se vincula con la gobernabilidad –y por tanto a la gobernanca- porque el Estado se organiza a sí mismo para capitalizar los aportes de las redes horizontales de cooperación que se dan a nivel de los actores socio-territoriales. Esto nos remite a la creación de espacios de representación de intereses en la producción de políticas públicas vinculada a modelos de gestión participativos.

Aunque, recordemos, la descentralización como diseño institucional o forma de producción de política -así como los espacios de participación que crea- es efectiva en el marco de una descentralización basada en determinado paradigma y un proyecto político estratégico que establece los objetivos públicos que la orientan. Entonces, un supuesto central de nuestro análisis es que la descentralización puede consolidar la gobernabilidad local que tienen los organismos o instancias periféricas (gobiernos locales o subnacionales) pero pueden redundar en la legitimidad de los gobiernos centrales o subnacionales que se descentralizaron otorgando legitimidad al Estado en sus distintos niveles territoriales. Pero, como dijimos, la idea es que esa *gobernabilidad sólo se logra si el Estado es capaz de articular la participación de los actores socio-territoriales en el diseño e implementación de políticas públicas, e incluso, en el propio proceso de construcción del diseño institucional*⁶². De allí la importancia de este tema con la gobernanca y el enraizamiento.

En relación a estos dos temas –gobernanca y enraizamiento- está vinculado el de la *participación política o ciudadana*. Sin la pretensión de desarrollar este concepto, es aquí concebida en un sentido amplio: por un lado, como representación político-ciudadana a través de la participación electoral, con instituciones mediadoras como los partidos, con el fin de la conformación del gobierno o del control sobre él (referéndum, plebiscitos, etcétera) (Dahl, 1987); y como representatividad de intereses sociales a través de la participación de los actores socio-territoriales (grupos, organizaciones, redes e individuos) en el diseño, implementación y control de las políticas públicas e, incluso, en el propio proceso de reforma o rediseño institucional. En el segundo sentido, nosotros consideramos la participación -en forma concordante con el concepto de “enraizamiento” (Evans, 1996); y “una fórmula de desarrollo institucional para integrar

⁶² Nótese que no decimos que la descentralización por sí misma favorece la participación sino que sólo se logra la gobernabilidad local si la descentralización favorece la participación.

intereses sociales y económicos en el proceso político incorporando fórmulas de deliberación para que éstos tomen decisiones sobre temas políticos” (Jordana, 2001:6)

Bajo esta concepción de participación y de descentralización como diseño institucional, descentralizar implica, por un lado, alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas y, por otro, una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir esta función gubernativa.

La descentralización supone, entonces, un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna que incluye redes de relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno y redes de participación de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado. Se trata de redes intergubernamentales y de redes socio-gubernamentales entrelazadas en el proceso de las políticas. Recién ahora llegamos a una definición de descentralización que la vincula a la participación de manera explícita (Veneziano, 2005).

Está claro que aquí estamos hablando de mecanismos de gobernanza política como articulación socio-política que opera en los sistemas políticos (Rhodes, 1997 y 1988; Mayntz, 2000). Nosotros la entendemos como la creación de instancias o redes socio-gubernamentales que vinculan actores sociales y políticos en la co-dirección, cogestión o interacción en torno a las políticas-como sostuvimos.

Con la concepción descrita la participación determina el éxito de la descentralización político-institucional. Recordemos que, en términos de enfoque, la gobernanza política condiciona la gobernabilidad. O sea que, una “descentralización participativa” implica un diseño institucional que procure la gobernabilidad –como capacidad autónoma del Estado- debe instrumentar mecanismos de gobernanza, para el “enraizamiento” en la sociedad.

En resumen, proponemos un abordaje metodológico de la problemática estudiada, basándonos en Rhodes (1988), por el cual se puede aplicar el esquema centro-periferia a las relaciones intergubernamentales como redes formales e informales que se tejen sobre los organigramas que relacionan distintos niveles de gobierno. Más allá de los organigramas institucionales, nos interesa detectar las redes informales en donde los distintos actores manipulan recursos (legales, organizacionales, financieros, políticos e informacionales) para maximizar su influencia (Rhodes, 1988). Estas relaciones se desarrollan dentro de una red de políticas (*policy network*) como complejo de organizaciones, grupos e individuos que están conectadas por dependencia de recursos (Rhodes, 1988). Éstas no se producen sólo relaciones corporativas, a través de organizaciones estructuradas e institucionalizadas, sino que se establecen relaciones de intereses que designan el complejo cuadro en el cual se da la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Se busca reproducir el entramado de relaciones informales que se tejen sobre los organigramas formales y por donde, en definitiva, circula el poder.

En resumen nos interesan, así, las relaciones inter-gubernamentales –descentralización político-gubernamental- pero también el efecto de las redes socio-gubernamentales que articulan al Estado con la sociedad –participación política o social- que abordamos bajo el concepto de “enraizamiento” de Peter Evans (1995).

1. Referencias bibliográficas

Arocena, J. (1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Edit. Nueva Sociedad.

Atkinson, M. & Coleman, W. (1989) "Strong States and Weak States: Sectorial Policy Network in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, Vol 19. (setiembre: 124-201)

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001) “Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo”, Obtenido el 1º de marzo del 2001 en www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm.

Boschi, R. (1999) “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, *Revista DADOS Nº 4*, (febrero): 102-139.

_____ (1997) “Governança democrática e participação: comparando duas cidades”. Documento presentado a “La reunión del Global Urban Research Initiative” (GURÍ), ponencia. Salvador de Bahía.

Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1995) *The reason of rules: constitutional political economy*. New York, Cambridge University Press.

Bresser Pereira, L. C. (1999) *Reforma del estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasilera en perspectiva internacional*. Buenos Aires. Eudeba/CLAD.

_____ y **Cunill Grau, N.** (1998) "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en: Bresser Pereira y Cunill Grau (eds), *Lo público no estatal en la reforma del estado*, Buenos Aires, Paidós/ CLAD.

Calamé, P. y Talmant, A. (2001) “De la reforma administrativa a la gobernanza” en en Calamé, P. y A. Talamant (comp) *Con el estado en el corazón: el andamiaje de la gobernanza*, Montevideo, Trilce.

Castells, M (1998) *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid. Alianza Edit.

Cavarozzi, M. (1995) "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" en José Luis Reyna: *América Latina A Fines De Siglo*. México. FCE,.

CEPAL. 2002. "Capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales" en CEPAL: *Panorama social de América Latina 20001-2002*. Obtenido en el 18 de marzo de página web: www.lasociedadonline.org

Clemente, A. (2002) *Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta* IIED-AL.

Coraggio, J. L. (1991) "Las dos corrientes de la descentralización". En *Cuadernos del CLAEH N°56* (octubre) 121-142.

Cruz, N. (2001) "La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental" *Dhial N°15*, Obtenido el 19 de octubre del 2001 en página web del Instituto de Investigación y Gobernabilidad, www.iigov.org/dhial/?p=15

Cunill Grau, N. (1995) "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en busca de nuevos sentidos" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 7*. (Setiembre). 142-156.

_____. (1991) *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas, Edit. CLAD.

Dahl, R. (1987) *Prefacio a la teoría democrática*. México. Edit. Guernika..

Diniz, E. (1997) *Crise, Reforma del Estado E Governabilidade*. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

_____ (1995) "Gobernabilidad, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Contrução de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90", en *Revista Dados, N° 3* (setiembre) 245-270.

Evans, P. (1996): "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales. N° 140* (Abril). 134-147

_____ (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. New Jersey Princeton University Press.

Geddes, B. (1990) "Building State Autonomy in Brazil, 1930-64", en *Comparative Politics N° 2*. (agosto) 83-100.

Granoverter, M. (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", en *American Journal of Sociology, Vol 83*. (Noviembre) 71- 86.

- Haggard, S. y Kaufman, R. (eds)** (1992) *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton. Princeton University Press.
- Heclo, H. (1991)** “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”, en L.F. Aguilar Villanueva: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Edit. Porrúa.
- Held, D. (1992)** *Modelos de Democracia*, México, Alianza.
- Hirschman, A. O. (1997)** *Salida, Voz y Lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. P. (1995)** *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires, Edit. Paidós.
- Jordana, J. (2001)** “Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional”, Documento de Trabajo I-22EU, Washington DC, BID/INDES.
- _____ (2000) “La Influencia de las Relaciones Intergubernamentales en los Procesos de Descentralización en América Latina”. Documento presentado al VI *Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires.
- _____ (1999) “El análisis de las *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 3. (Noviembre) 136-157.
- Finot, I. (2000)** “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, obtenido el 12 de octubre del 2000 en pagina web del CLAD (<http://www.clad.org.ve>)
- _____ (1998) “Descentralización del Estado y participación en América Latina, un enfoque crítico” en *Revista de CEPAL* N° 78. (Abril) 122-144.
- Kliksberg, B. (2000)** “El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo”, en Kliksberg, B. y Luciano Tomassini (Comps.): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Washington: BID.
- _____ (1994) “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión”. *Revista Reforma y Democracia del CLAD* N° 2 (setiembre) 142-158.
- Lechner, N. (1997)**: “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL* N°61 (abril) 142-164.
- Licha, I. (ed).** (2001) *Gerencia Social en América Latina*, Washington, BID.
- _____ (2000) “La Gerencia Social como un Enfoque Innovador y Democratizante de la Gestión Municipal”. (paper). Washington D.C, INDES/BID. 2001

Locke, R. M. (1995) *Remarking the italian economy*. New York, Cornell University Press.

Mandell, M. (1990) "Networks managment: strategic behavior in de public sector" en: *Strategies for managing intergovernmental policies and network*, Gage, R. y M. Mandell, New York, Praeger.

Mann, M. (1984) "The autonomous power of State" en *Archives Européennes de Sociologie* N° 25. (junio) 21-37.

Marsh, D. (1998) "The development of the policy network approach", en David Marsh *Comparing policy networks*. Buckkinhanm, Open University Press.

_____ (1991) "Policy communities, policy networks and issue networks beyond a newtypology". XIV Congreso del IPSA, Buenos Aires.

Mayntz, R. (2000) "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 7, IIG/PNUD (octubre) 129-151.

Moreira, C. y Veneziano, A. (1995) "Intergovernment relations in Uruguay", Stuar Nagel (comp), *Political reform en developing nations*, Illinois, Illinois University Press..

Mouffe, C. (1999) *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós.

Narbondo, P. y Ramos, C. (2001) "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción", en Calame P. y Talmant A.(comp): *Con el Estado en el Corazón*, Montevideo, Trilce.

Nogueira, M. (2001) "Estado, sociedad civil y gestión pública", *Dhial* 25. (Setiembre) Obtenido en 1º marzo en Instituto de Investigación y Gobierno: <http://www.iigov.org/dhial/?=25>

_____ (1995) "Para una gobernabilidad democrática progresista" en *Lua Nova* N° 36, (julio) 72-81.

_____ (1994) "¿A Sociedade Civil Contra a Política?", *Perspectiva*, SEADE, vol 9. (Junio) 36-47.

Navarro, V. M. (2001) "Autonomía y Participación como Elementos Esenciales para la Gobernabilidad Democrática Local", *Dhial* n° 37. <http://www.iigov.org/dhial/?=37>

_____ (2000) "La sociedad civil como actor para el desarrollo humano: El presupuesto participativo en Porto Alegre". Obtenido en 17 agosto del 2000 en Instituto de Investigación y Gobierno (IIG) [www.iigov.org/dhial/ ¿=25](http://www.iigov.org/dhial/?=25)

Oates, W. (1993) "Fiscal federalism and economic development", en *National Tax Journal* Nº 2. (setiembre) 28-39.

O'donnell, G. (1993) "On the State, Democratization an some conceptual Problems: a Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", in Lawrence Whitehead (ed). *Economy liberation and democrazatation: explorations of the likages, world development, special issue*. New York, Pergamon Press,

Offe, C. (1992) "Los Nuevos Movimientos Sociales Cuestionan los Límites de la Política Institucional" in *Partido Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, K. Offe, Madrid. Ed.Sistema.

Palma Carvajal, E. (1995) "Descentralización y Democracia: El Nuevo Municipio Latinoamericano". *Revista de la CEPAL, n° 55*. (agosto) 132-150.

Pateman, C. (1992) *Participação e teoría democrática*. Río de Janeiro, Paz e Terra.

Prats I Catalá, J. (2000) "Las Ciudades Latinoamericanas en el Umbral de una Nueva Época. La Dimensión Local de la Gobernabilidad Democrática y el Desarrollo Humano", en *Revista Instituciones y Desarrollo, n° 7*. (Febrero) 151-166.

_____ (1999) "Glocal". En *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* DHIAL, Magazine nº 2. (Octubre) 21-36

_____ (1996) "Fundamentos Conceptuales para la Reforma del Estado en América Latina: El Redescubrimiento de las Instituciones". *Revista Vasca de Administración Pública, n° 45-II*.

Putnam, R.D. (1996) *Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna*. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

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

_____ (1997) *Understanding governance: policy network, governance, reflexibiti and accoutability. public policy and management*. Bukinham, Bristol.

_____ (1988) *Beyond westminster and whitehall*, Londres, London Sindney Wellington.

Rodríguez Villasante, T. (Comp.) (1999) *Las ciudades hablan: identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas, Edit. Nueva Sociedad.

Skocpol, T. (1985) "Brining the State back: strategis of analysis in current research", en: P.Evans, D.Rueschemeyer y T.Sckocpol *Briging the stateback in.*, Cambridge, Cambridge University Press,

_____ (1989) "El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis en la Investigación Actual", *Zona abierta*, n° 50. (Julio) 102-123.

Subirats, J. (2001) "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en Font J (coord): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

_____ (1989) "Articulación de intereses en la esfera pública", *Rev. Política y Sociedad N° 3*, (junio) 103-125.

Veneziano, A. (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y Reforma de Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo. Edit. Orbe.

_____ (2005) *Reflexiones acerca de una reforma orientada al ciudadano: la descentralización de Montevideo*, Madrid, INAP-MAP.

_____ (2001) "La descentralización político-institucional: propuesta de abordaje metodológico" en *Revista FORUM*. Río de Janeiro. IUPERJ. (Agosto) 21-30.

Desarrollo Regional y Descentralización ¿Una relación (in) separable?

Alejandra Andrioli⁶³

Mariano Suárez⁶⁴

Resumen

El presente trabajo aborda teóricamente la relación entre descentralización y desarrollo para luego, a partir de los aportes teóricos, analizar algunos de los aspectos más sobresalientes del proceso de descentralización iniciado en Uruguay.

El artículo plantea una revisión del estado del arte con respecto a la relación de ambos conceptos. Primeramente se presentan las posturas que ven ambos conceptos como inseparables, describiendo el cambio que operó en las últimas décadas desde las concepciones centralizadas del desarrollo hacia la descentralización y empoderamiento de las sociedades locales como condición *sine qua non* para el mismo. Luego se abordan las posiciones teóricas que quiebran la gran panacea de la descentralización asumiendo una visión más realista y menos lineal en la relación de ambos conceptos. En dichas perspectivas las condiciones en las que se produce la descentralización juegan un rol fundamental para explicar su eventual contribución al desarrollo, tomando en cuenta a su vez las consecuencias no deseadas que el proceso puede traer aparejado.

Finalmente se analizarán algunos aspectos del proceso de descentralización iniciado recientemente en Uruguay planteando algunos desafíos que presenta este proceso de caras a transformarse en una herramienta que impulse el desarrollo de las comunidades locales.

Palabras clave: Descentralización, desarrollo regional, municipios.

⁶³ Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Magíster en Sociología por la Universidad de la República. Profesora adjunta del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte en régimen de Dedicación Total. (piegas@adinet.com.uy)

⁶⁴ Candidato a Magíster en Desarrollo Humano por FLACSO. Licenciado en Ciencias Sociales. Profesor asistente del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (marianodoc01@hotmail.com)

La descentralización como condición para el desarrollo

La relación Desarrollo y Descentralización - que incluye el papel del Estado, los actores y las culturas locales - ha sido analizada desde una extensa producción académica que avanza sobre la problematización de estos conceptos complejos, polisémicos, y multidimensionales. Los discursos desarrollistas de los años 50 centraban en el Estado las reformas estructurales modernizadoras, industrializadas; ideas de “planificación” de “polos”. Fue una etapa que exigía una fuerte “centralización”:

“la centralización se basó en la idea de un sector público centralizado e intervencionista que era requisito para la superación de la pobreza y los estados keynesianos fueron de gran centralización administrativa, en parte porque las políticas de seguridad y ayuda social, salud, educación de carácter universalistas exigían capacidades, estructuras y mecanismos nacionales de financiamiento. La viabilidad del proyecto requirió históricamente de solidificar los mecanismos de producción de identidades y solidaridades sociales” (Mello; M.A, 1997: 205)

Ante cambios de modelos de desarrollo, el quiebre del Estado Benefactor que supone reformas del Estado, en la mayoría de los países de América Latina emergen modelos de desarrollo regional que sirven como marco para que la “descentralización” se convierta en condición sine qua non para el nuevo “despegue” de regiones perdedoras tanto en lo económico y social. Es así, que hemos asistido a postulados que enfatizan la Descentralización como una herramienta indispensable del Desarrollo Regional, teniendo como base conceptual la profundización democrática, la participación y la constitución o reconstitución de actores locales con capacidades de administración y gestión; receptivos de cuotas de poder y con capacidades para sostener a largo plazo estos procesos. “La descentralización permitirá una mejor participación de los diferentes grupos políticos, religiosos, étnicos en el proceso decisorio del desarrollo y conduciría a una mayor equidad para la asignación de los recursos gubernamentales y las inversiones.” (Cheema y Rondinelli, 1992:14)

Se señala que resulta imposible pensar el Desarrollo Regional sin niveles de Descentralización que se adecuen y acompañen a ese proceso. Señalaba De Mattos:

“(…) en los años 90 estamos viviendo la hora de la descentralización, nos encontramos por lo tanto ante otra propuesta recibida con entusiasmo por influyentes actores de la mayoría de los países latinoamericanos y que está siendo pregonada en muchos de ellos como una nueva panacea para enfrentar los problemas que afectan a ciertas colectividades locales vinculadas a determinadas partes de la periferia de cada sistema nacional” (De Mattos, C., 1990: 51).

Por otro lado, no es conveniente discutir sobre la descentralización sin referirlo o encuadrarlo en la cuestión de la regionalización y del desarrollo regional en sentido amplio entendido desde lo económico, político y social.⁶⁵ Y en este sentido, las regiones, los territorios subnacionales, los gobiernos municipales, los actores locales, comienzan a tener un rol más protagónico, para responder a las problemáticas que plantean las distintas estrategias desarrollistas en el marco de procesos de globalización e integración regional. Las redefiniciones de las configuraciones territoriales en donde la temática de la “cuestión regional y local” surge con fuerza y acompañada de énfasis con postulados de endogeneidad con lo cual los actores, la participación y las culturas locales son bases para este nuevo estadio de desarrollo. Conjuntamente con la implosión de los Estados fuertemente centralizados, aparecen las instancias subnacionales regionales/locales como enclaves propicios para la gestión de los procesos de desarrollo; en la construcción de símbolos y de representaciones sobre la base de una de identificación socio – espacial; de *“democracias de proximidad; de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y del reforzamiento de las identidades colectivas integradoras”* (García Delgado, D. 1997: 3). Junto con diagnósticos de inoperancias del Estado-Nación, como unidad centralizada y extendida a un dominio territorial determinado; las reformas se enfocan hacia los propios estados - nacionales que para paliar la crisis de legitimidad, comienzan a ceder poder a gobiernos locales y o regionales. Lo local, lo regional empiezan a *“tener mayor presencia y visibilidad simbólica”* (Bayardo; Lacarrieu, 1999:19). Los ámbitos locales/ regionales tienden a reforzar las identidades y a defender espacios de autonomía, frente a un Estado nacional que aparece más preocupado por la marcha de la macroeconomía y cada vez más alejados de los intereses y culturas de poblaciones específicas (Borja, Castells 1995: 19). En este sentido, se producen conceptualizaciones y estrategias que enfatizan los procesos de descentralización enlazados connotativamente a ejes tales como profundización democrática; como condición *sine qua non* del desarrollo regional; como central en el marco de reforma administrativa mejora de la eficiencia en la gestión pública; o como fortalecimiento de la participación ciudadana. En este marco la “descentralización” es una condición para la Democracia y una estrategia en un modelo de desarrollo más equilibrado. Esta relación sin embargo, entre Democracia, Desarrollo, y Descentralización no ha estado exenta de debates y conceptualizaciones desencontradas, relación que está trasvasada por tensiones y ambigüedades.

“La descentralización conlleva una insufrible ambigüedad, diversas familias espirituales pueden sostener, con fundadas razones que sus corpus doctrinales otorgan un lugar de importancia a la descentralización”. “Sin embargo en el pasaje de los proyectos a programas de acción pública, muy pronto los protagonistas

⁶⁵ Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional Cuadernos ILPES Nº 32 Santiago de Chile 1992 Págs. 81

descubren que descentralizar es otorgar campos o esferas de autonomía también a sus rivales ideológicos y de manera perceptible o imperceptible retroceden a posiciones centralizadoras” (Palma E. 2003:14).

Como se sostiene entonces, la Descentralización ha sido “defendida” desde diferentes puntos de vista, diferentes ideologías, y actores. *“Se ha debatido largamente entre aquellos que ven a la descentralización - política administrativa y territorial - como una estrategia para contrarrestar el poder del estado centralista”.*⁶⁶

La relación necesaria puesta en jaque.

La polisemia conceptual que estipula este proceso, su complejidad, imprecisión, ambigüedad, sus enormes bondades consensuadas discursivamente; también sus contrastes y contradicciones, la ausencia de actores constructores e impulsores del proceso junto a sus indelebles y débiles bases culturales se constituyen en barreras a su materialización u objetivación. *“La descentralización como la transferencia de poder de decisión y ejecución de políticas de los órganos centrales de gobierno a entidades territoriales de menor jerarquía y a la población que allí habita.”* (Roger, R. en Rodríguez Cortés, s/d). Este proceso no corresponde a un solo discurso, ni a un único énfasis político, es una estrategia usado para múltiples fines contruidos en un proceso dinámico y plural, donde los hechos normativos, institucionales, y políticos van tejiendo complejas estrategias dispares así como se ve en los diferentes contenidos en que se desgrana la descentralización: “deslocalización”, mediante el cual se traslada desde un lugar del territorio a otro actividades productivas, de servicio o gobierno; en “desconcentración”, a través del cual se traspasan capacidades para la toma de decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización; “autonomía”, en la medida que significa un reconocimiento de competencias de los organismos descentralizados, que requieren de una personalidad propia, presupuesto y normas de funcionamiento propio. Esta multicontextualidad semántica, reproduce pluralidad en los apelantes a la descentralización: partidos de izquierda, centro y derechas; desde los barrios de las grandes ciudades; ONG’S, movimientos de mujeres; urbanos; hasta regiones y/o ciudades en un propio territorio nacional.

Los organismos estatales centrales, los gobiernos municipales, las Juntas Locales de poblaciones con baja densidad poblacional; los movimientos sociales y culturales de todo tipo, en esta confluencia de multiplicidad de actores y de demandas, con representaciones culturales, identidades, subjetividades y racionalidades instrumentales dispares entre sí. Todo

⁶⁶ Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina. Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur Chile 1991 Pág. 21.

requiere de descentralización, pero nada se descentraliza, o lo que se logra es ambiguo e inacabado, mínimamente focalizado o forzosamente nivelado, como señala M. Hopenhayn *“lleva a poner en un mismo nivel una política cultural de instalación de una TV para mujeres; que subsidios para madres solas jefas de hogar”* (Hopenhayn, M. 2001:79). Los planteos de la Descentralización se mueven en campos ideológicos diversos; produciendo conflictos, que evidencian tensiones entre lo que es la modernización del Estado y la democratización social y política y económica (Mello, 1977:269). *“Cada vez más la palabra “descentralización” se desplaza a lo largo y ancho de todo el arco político social y económico y es reivindicada por las corrientes más diversas”* (Hopenhayn, M., 2001: 87). En un espectro que comprende desde los que postulan la intervención mínima del Estado; quiénes ven en este proceso un prerrequisito para una necesaria expansión de las políticas sociales; o las posturas que asocian descentralización con ampliación de participación como condición democratizadora.

Otro espacio de debate que en los últimos tiempos ha impregnado al tema de descentralización como esencialidad al desarrollo, son los análisis de *“las consecuencias no deseadas”* que pueden traer aparejados los procesos descentralizadores (Mello, 1997: 205). A la crisis de sentido y de significación en que la polisemia impregna al concepto se le adiciona una estipulación menos apologética típico del consenso producido en los 70 – 80, aparecen barreras y vicisitudes de la descentralización que son hoy puestos en discusión y que amerita analizarlos. Entre ellos, se señalan capacidades de las burocracias locales con baja cualificación; sin capacidades institucionales para proporcionar bienes y servicios sociales; porosidad de los gobiernos locales frente a las élites. Cuestiones tales, que derivan en diversas formas de clientelismo. Las *“condiciones estructurales”* del clientelismo están asociadas no solamente a masas de excluidos o incluidos precariamente, que buscan solucionar problemas de vivienda y precariedad de servicios, sino también el clientelismo es originado entre élites o partidos políticos en busca de votos; o sectores que ante la crisis de los sistemas de empleo buscan vía participación en estructuras partidarias mejorar las condiciones de precariedad laboral.⁶⁷ Existen estudios empíricos sobre municipalidades en Argentina, que analizan la utilización del aparato municipal para la acumulación de fuerzas de los partidos políticos en búsqueda de votos, para prebendas particularistas. Se procesa de esta forma un proceso de exclusión de los actores cuyas demandas no son funcionales para la competencia interpartidaria y tiene como resultado una menor capacidad de los actores sociales para la acción colectiva sumiéndolas en acciones localizadas y pasajeras.⁶⁸

⁶⁷ Municipio y Democracia. *Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina. Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur Chile 1991.* Pág. 133

⁶⁸ Municipio y Democracia. Op. Cit. Pág.135

Desde otros puntos de vista se enfatiza que:

“la descentralización y la centralización son dos principios organizativos que nos describen la relación – la distribución del poder - entre un centro y una periferia en cualquier institución, u organización política, económica y social. Si no partimos de una visión doctrinaria de ninguno de los dos principios, más bien se trata de encontrar un punto de equilibrio necesario entre ambos atendiendo a la realidad socio – histórica, al sistema y cultura política y a la existencia de un entramado de actores socioeconómicos y políticos que le den sustento a cada uno de esos principios” (Veneziano, A., 2004:22).

La autora señala el peligro de una visión doctrinaria de ambos principios organizativos, la necesidad de una búsqueda de equilibrio, dependiendo del entramado de actores socioeconómicos y políticos. De este punto de vista se desprende que la “descentralización” estará

“mediada por las experiencias que surgen de las representaciones sociales que actores o colectivos y por ende no puede ser estudiada en función de resultados metas u objetivos sino como “procesos” que dependen de las interacciones de individuos dentro de ciertos marcos institucionales” (D. Mato, 2001:136).

“Dependerá de variables políticas de coaliciones de fuerzas políticas liberales/conservadoras o coaliciones socialdemócratas; oscilará en tendencias democratizantes de participación y ciudadanía o de modernización de la gestión pública” (Mello, M. A., 1977:279).

Por otro lado, debemos resignificar y analizar lo que podemos llamar una convivencia de matrices culturales - de la centralización y de descentralización-. En el caso de la centralización existen posturas estructuralistas; estatistas; elitistas; centralistas; mientras que en la cultura de la descentralización hay posturas micro - desarrollistas; privatistas; basistas y localistas (Arocena, J., 1989). El autor mencionado analiza las diferentes posturas en el caso de la “cultura de la centralización estructuralista” que se basa en la reproducción de lógicas dominantes en la macroestructura hacia los niveles más micro; mientras que la postura estatista asume que el Estado es el único garante del desarrollo, el estado es la expresión por excelencia de la Nación en oposición a intereses particulares. La “cultura de la descentralización” con diferencias de postulados, tienen en común el sostener que descentralización es “freno al centralismo como única posibilidad de desarrollo”. Enfoques que se centran en determinismos económicos; o bien otros que enfatizan la regulación del mercado vía mayor eficiencia estatal y de la instituciones mediadoras entre éste y la sociedad civil. Posturas que centran en ver el Estado no sólo como burocracia pública, sino una “forma de las relaciones sociales”, que implica una dimensión legal, territorial, e ideológica”; el papel

del estado da sentido a un cierto orden social, previsibilidad y desde este punto de vista emerge el tema de la “ciudadanía” cuando falla la presencia y la eficacia del estado (O’Donnell, G, 1993).

Otras reflexiones reconocen en el caso de nuestro país una tradición cultural y política de signo centralizador y agregan la cuestión de distribución del poder y constitución de actores en un país disperso, con pocos polos donde se encuentre un entramado social suficiente, como para constituir “actores de la descentralización”. G. De Sierra sostiene que en *“general todo el mundo está de acuerdo sobre la descentralización como componente de desarrollo regional o local”*; pero se pregunta: ¿por qué no avanza la descentralización a fondo si todo el mundo dice estar de acuerdo con sus bondades? *“Hay que reflexionar en el por qué no avanza justamente aquello en lo que todo el mundo dice que es tan bueno”*.⁶⁹ (De Sierra, G., 2000:40). El autor concluye, que no se otorga poder gratuitamente a nadie y en un país donde el interior es disperso donde hay muy pocos polos donde se junten actores sociales con densidad suficiente como para ser un factor de poder real, resalta que la dificultad de la descentralización es justamente la dificultad de constituir actores. Se sostiene en muchos casos y *“a través de diversos caminos teóricos se llegan a consensos de que en América Latina la sociedad está suborganizada”*.

“Es decir, atrofia organizacional de los grupos y organizaciones de la sociedad civil; estilos políticos pretorianos y de confrontación y debilidad en las instituciones económicas y que para fortalecer la sociedad civil y las instituciones mencionadas supondrá un proceso de larga duración ya que los déficit acumulativos son muy profundos” (Palma, E., 2003: 9).

Desde esta visión se insta a rescatar la dimensión “sociológica de la descentralización”, los actores y la acción colectiva componentes no siempre tenidos en cuenta en los planteos teóricos, ni en proyectos concretos. La descentralización relacionada al desarrollo y la participación, abre espacios para múltiples caminos y estrategias incluso instrumentados sobre postulados teóricos contradictorios entre sí. Pensar sociológicamente la descentralización, es pensar que las metas y objetivos se lograrán de acuerdo a cómo los actores se involucren, en cada momento histórico.

⁶⁹ G. De Sierra sostiene que el “significado de las luchas por descentralización es muy variado puede responder a fracturas del Estado – Nación; enriquecimiento de las potencialidades de una región; voluntad política de equiparar grados de desarrollo de regiones diferentes” y que en definitiva hablar de descentralización, sea jurídica, política, humanitaria o por el desarrollo o por los derechos civiles, hay un punto que toca todas estas dimensiones siempre “es un tema de poder es decir de la capacidad – más o menos autónoma - de tomar decisiones que tengan efectos pertinentes sobre el curso de los acontecimientos”.

Los nuevos debates que discurren en relación al desarrollo regional y la descentralización tienen que ver con que cada vez más se requiere traspaso de poder desde el estado central, hacia instancias menores departamentales municipales, como condición para fortalecer efectivamente los mecanismos locales de representación y gestión política; fortalecimiento de los canales de participación; empoderamiento en la toma de decisiones; reforzamiento de ciudadanía y democracia. En este sentido, se puede encontrar una visión idealista que asume teóricamente que el acercamiento espacial del gobierno al ciudadano generará indefectiblemente las condiciones para la participación. Sin embargo, ya desde algunos años han surgido algunas voces que cuestionan la linealidad de esta relación. Carlos Mascareño (2007) señala, en este sentido, que la participación ciudadana podría tender a desplazar los espacios de representación entrando en una arena conflictiva con el sistema político. Una de las consecuencias de esto sería que sencillamente el gobernante local no esté interesado en compartir poder con la ciudadanía, a menos que dichos procesos generen algún tipo de beneficios para el líder. Selee concluye en un estudio de caso de tres gobiernos locales mexicanos que si bien a partir del proceso de descentralización se percibe mayor autonomía de las autoridades municipales esta no se traduce en mayor involucramiento de la ciudadanía en la gestión local (Mascareño, 2007). En el mismo sentido Graves muestra como la participación en los municipios chilenos es controlada por el alcalde y sus oficiales debilitando las opciones de movilización y soberanía de las organizaciones sociales (Mascareño, 2007). Para esta línea más crítica, los gobernantes locales solo abrirán la participación si existen beneficios para sí, de lo contrario la participación puede llegar a ser tan baja como en un esquema centralizado de poder. (Anderson y van Laerhoven, 2007). El gran reto aquí sería cómo ampliar los horizontes de la participación democrática de manera de trascender los cálculos y los conflictos entre gobierno y oposición. Algunos han creído ver la solución a estos asuntos en la creación de leyes nacionales que obligan a los gobernantes locales a aplicar determinados instrumentos participativos, pero existen experiencias que han mostrado la dificultad de lograr estos objetivos a través de estas decisiones centrales. Por ejemplo Goldfrank muestra como los presupuesto participativos aplicados en gobiernos locales por iniciativa de los gobiernos nacionales en Bolivia, Perú, Brasil, Nicaragua y Guatemala no han tenido éxito en su objetivo de promover la participación, entre otras cosas por: *“(...) los obstáculos locales, incluyendo alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales, y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas.”* (Goldfrank, 2006:4).

Por otro lado, también conviven en la actualidad posturas que propenden a enfatizar una reducción de los gastos de la administración central. *“Los procesos de descentralización son producidos orientados e ideologizados por diferentes actores – territoriales- entre ellos el mismo Estado central, que en gran medida descentraliza para recentralizar.”*(Calderón F; Dos Santos M. R., 1990:17). En un mismo sentido, S. Boisier sostiene que la descentralización es

un término difuso y confuso “es un tema que goza – al igual que la libertad, democracia o familia – del privilegio que prácticamente nadie se declare en contra, pero que goza también de otro privilegio de que pocos se comprometen efectivamente con él.” (Boisier, S. 1992:78).
Sostiene M. E Lournaga

“que en el marco de Reforma del Estado la descentralización, tiene varias lecturas e incluso puede ser funcional a distintos modelos de país y sociedad”; tiene sentidos y objetivos distintos, es apelada por diversas élites políticas de ideologías diferentes y deberíamos preguntarnos cuáles son los límites de la descentralización, qué cosas se pueden descentralizar hasta qué límites y que cosas no” (Lournaga, M. E, 1999:65).

Podemos considerar que existe una “convivencia” de diversas estrategias de desarrollo y que responden a modelos y procesos económicos, socio-políticos y culturales diferentes son parte de: a) repuestas coyunturas de la economía global; b) procesos de Reforma del Estado inacabados; c) transformación de actores y acción colectiva y d) diversidad productiva de los territorios concretos. Concretamente en Uruguay: Salto Grande, BOTNIA, desarrollo forestal, producción de arándanos, producción de soja, ganadería en base a feedlot, turismo termal, ALUR, Aratirí, Puerto de la Paloma; papeleras en Colonia; son procesos de “desarrollo localizados” que no siguen un lineamiento general de un modelo de desarrollo global o nacional, sino que cada uno de ellos son repuestas a estrategias múltiples: económicas, globales, políticas, sociales, locales, endógenas y exógenas, estatales, privadas, desde el aprovechamiento de recursos productivos concretos de los territorios y desde la acción de actores concretos territoriales y por ende heterogéneos y que no necesariamente implican que la descentralización política – administrativa sea condición necesaria para los procesos. En este mismo sentido C. de Mattos señala la pregunta ¿cómo se puede explicar la incondicional adhesión de muchos de los teóricos de desarrollo local a la panacea de la descentralización? y responde que es porque se estarían repitiendo mediante procesos imitativos de modelos exitosos en otras partes, y por prueba y error cuando las condiciones sociales generales son muy diversas. (De Mattos, C, 1990.:51)

En función de los argumentos expuestos se sostiene aquí que hoy estamos frente a cambios paradigmáticos en las visiones de esta relación entre desarrollo y descentralización. A las visiones que podríamos llamar idealistas y que se basaban en esquemas modélicos a imitar, comienzan a aparecer lo que podemos llamar visiones “realistas” y menos apologéticas de las bondades de la descentralización para el desarrollo. Enfoques que han centrado los análisis en los obstáculos y consecuencias no deseadas que han emergido de los análisis de muchos procesos de descentralización en el contexto latinoamericano. (Mello, M. A., 1997) Y sobre todo posturas que alertan de riesgos que los modelos de desarrollo y la descentralización

basados en la *“imitación y transcripción de estrategias generados en otras realidades, con condicionamientos estructurales diferentes”* (De Mattos, C., 1990).

Nuevos Desafíos para el Desarrollo Regional y la Descentralización en Uruguay

Señala De Mattos que

“básicamente una descentralización implica una reforma de carácter político – administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder que permita poner fin al centralismo decisorio al que se responsabiliza por un conjunto de males de aquejan a las comunidades locales” (De Mattos, C. 1990: 51).

El autor se pregunta ¿para qué descentralizar? Señalando que lo que está en juego no es si un proceso descentralización es bueno o malo en sí mismo. Sino en los objetivos con los que aparece asociada: promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas.

Partiendo de esta reflexión nos preguntamos qué implicancia tiene para el Uruguay la nueva Ley de Descentralización, cuáles desafíos y qué obstáculos se deben sortear para su efectiva realización. El primer obstáculo es el fuerte estatismo centralizado uruguayo. En el Informe de Desarrollo Humano 2008 de PNUD se señala en relación a la opinión de los uruguayos sobre el rol del Estado: *“el estatismo uruguayo – es decir el aprecio por una intervención importante del Estado en la vida económica sigue siendo distintiva - y es sin duda una herencia de la cultura batllista recogida por la cultura de izquierda - las visiones son más estatistas hacia la izquierda del espectro ideológico. Se inclinan por una fuerte participación estatal en la economía y porque en sus manos esté la mayoría de de las actividades estratégicas y esto abarca a todos los grupos de la población. (PNUD, 2008: 51) Particularidad uruguaya, en la que permanecen sentidos anclados en una matriz de Estado – nacional, en una herencia cultural, y una memoria colectiva de signo centralizador.*

Por otra parte, si bien la reforma constitucional que obliga al Estado uruguayo a descentralizarse, crea la Comisión Sectorial de Descentralización dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); la conformación del Congreso de Intendentes; la habilitación a este Congreso de celebrar convenios entre Entes Autónomos, a comunicarse directamente con los Ministerios, pese a éstos avances en materia de descentralización M. Laurnaga sostiene que en el caso uruguayo ha habido una

“municipalización difusa” donde coexisten las lógicas locales y las lógicas funcionales por ejemplo las intendencias frente a los entes (OSE, UTE) que pone en

debate que es lo que se puede o no se puede descentralizar “sin poner en riesgo la viabilidad de los gobiernos nacionales” (Lauriaga, 1999:8)

El actual contexto es la emergencia de una nueva Ley de Descentralización; la conformación de Municipios a través de la Ley 18.567 - Ley de Descentralización y Participación Ciudadana - que crea los Municipios como un “tercer nivel de gobierno”. Esta nueva propuesta “descentralizadora” puesta en marcha en el año 2009 en nuestro país desafía a generar conocimientos cada vez más profundos de los actores sociales que este proceso involucra: afianzamiento de la democracia, de la participación ciudadana, acercamiento a los problemas de las realidades locales, y el reconocimiento de una cultura endógena como elemento esencial del desarrollo local.

Desafíos

1. Nueva configuración territorial: los municipios se definen como “unidad con personalidad social y cultural y deben ser bases de desarrollo local”. Pero como hemos señalado el proceso histórico de conformación del Estado - Nación uruguayo ha favorecido una memoria colectiva de “tradicción centralizada”; una centralización política - expresada por ejemplo en la inexistencia de partidos políticos regionales o locales, e históricamente hubo un esfuerzo en semantizar el “centralismo” como condición de la modernización, industrialización, y homogeneización sociocultural. Para conformar y elaborar representaciones comunes “municipales” se requiere nuevos esfuerzos para reunir identidades disímiles bajo un componente cultural común como forma de identificación y pertenencia ante la nueva circunscripción política territorial. La “unidad con personalidad social y cultural” debe aunar localidades dispersas con identidades, identificaciones y problemáticas, actores y demandas sociales diversas, deberán conformar una “personalidad social y cultural”, la ley invita a conformar espacios territoriales socialmente construidos donde las identidades e identificaciones están ancladas en lo departamental y nacional. La nueva Ley en el inciso 2do. Art.1 señala: “cada municipio tendrá una población de al menos 2000 habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifique la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”. Se requiere de una re-identificación con un territorio común creado por ley y no por identidad territorial por ende se deberá resquebrajar lo históricamente configurado: identificación con lo “departamental. De acuerdo a como señala S. Boisier que

“en América Latina ha sido la “institucionalidad” la que ha precedido y generado la “regionalidad”; esto significa que ha habido actos políticos deliberados para crear,

establecer regiones sin que pre-existan elementos históricos, sociológicos, antropológicos; regionalización basados en actos de racionalidad instrumental sin el reconocimiento previo de pertenencias e identidades” (S. Boisier, 1993:15).

2. El juego político y la preservación de la unidad departamental: El desafío de un nuevo mapa político y de un nuevo formato político institucional puesto en marcha a partir de la Ley redefine las relaciones entre Municipios e Intendencias, relaciones que pueden estar mediadas por adscripciones políticas partidarias diferentes – hay municipios que pueden responder a partidos coincidentes con gobierno departamental y otros con el gobierno nacional. Esto parece exigir procesos de aprendizaje en las negociaciones, el temor al dumping político, al clientelismo y al sistema de recompensas partidarias. Lo departamental el segundo nivel de gobierno (Intendencias) aún permanece siendo el actor político central, (Andrioli et al., 2012) los relacionamientos entre Intendencias y Municipios es la relación más visible – problemática o no – que visualizan los nuevos actores municipales. (Andrioli, et al, 2012). El Estado en los niveles centrales y departamentales son visualizados aún como los actores legitimados en la búsqueda de inversiones, mercados, competitividad y se encargan de las demandas sociales como educación, salud, empleo, vivienda, mientras que los gobiernos municipales se visualizan como interpelados por demandas orientadas por cuestiones “domésticas” y más asociadas al mundo de cotidianidad. Por otro lado, la Ley que crea los Municipios en el año 2009 aún contiene vacíos que operan como limitantes en este nuevo formato político institucional, problemas de competencias, manejo de recursos, delegaciones de funciones son en parte componentes del entramado que se visualiza como dificultades en las acciones que puedan emprender desde Municipio para mejorar la calidad de vida de las poblaciones, favorecer la participación ciudadana e intervenir en la planificación del desarrollo local.

3. Actores y participación: uno de los objetivos básicos de la ley 18.644 es fomentar la participación ciudadana y fortalecer los actores locales. En el artículo 5 de la ley se establece que: “cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.” Como se advierte en este artículo, la ley genera la suficiente libertad a los gobernantes locales de crear sus propios instrumentos de participación, aspecto que tiene su fundamento teórico ya que permite adaptar los mecanismos participativos a las características de los actores y de las realidades del municipio. Ahora bien, la contracara de esta apertura es el ya mencionado problema de que cada gobernante podrá convocar o

no a la ciudadanía dependiendo de sus beneficios políticos y de la concepción que tenga acerca de la participación comunitaria. Si no avizora esos beneficios podrá limitar la participación a sus mínimas expresiones de consulta o la información. Hay algunos hallazgos que sugieren que en estos primeros años de la experiencia uruguaya existen diferencias en el rol estratégico que los municipios le han otorgado a los actores locales y que en algunos casos puede verse situaciones similares a la experiencia chilena donde la falta de conciencia y formación de los gobernantes locales actúa como obstáculo a la participación. (Florit et al, 2012) Este es un desafío muy complejo en un país en el que, como sugiere De Sierra, el interior está disperso y tiene muy pocos actores locales fuertes, lo que lo hace aun más dependiente de la vocación participativa de los gobernantes locales. Es fundamental de caras a un fortalecimiento de la sociedad civil local que los gobernantes municipales asuman una estrategia de desarrollo basada en el fortalecimiento de los actores locales y el aprovechamiento del conocimiento de la experiencia cotidiana.

A modo de conclusión

Los procesos de descentralización han acompañado las reaperturas democráticas de los regímenes de gobierno latinoamericanos. Al comienzo los planteos tuvieron un fuerte consenso respecto a la asociación de la descentralización con la democratización y el desarrollo regional y local. Algo más de dos décadas después y habiendo observado varios procesos de descentralización alrededor del continente las visiones aparecen como más cautas en cuanto al poder que se le asigna al proceso y toman en cuenta para pensar su posible contribución el desarrollo elementos tales como: las realidades de los actores locales (civiles y políticos), las características de los sistemas políticos y electorales, los objetivos a los que se asocia la reforma y las posibles consecuencias no deseadas del proceso derivadas de factores como las capacidades de las burocracias locales con baja cualificación. En este contexto y mirando la experiencia internacional se plantean algunos desafíos para el proceso de descentralización llevado a cabo en Uruguay. Planteados como tareas se podrían destacar: la conformación de identidades culturales comunes en los municipios, construir relaciones virtuosas entre municipios e intendencias y lograr un empoderamiento real de la sociedad local que siguiendo la terminología de Sen logre desarrollar su capacidad de agencia persiguiendo y alcanzando la vida que valoran.

Referencias bibliográficas

- Anderson, K., and Van Laerhoven, F.,** (2007) From local strogman to Facilitor: institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America. *Comparative Political Studies*, Vol. 40, N° 9, September, pp. 1085-1111.
- Arocena, J.** (s/d) Lo Global y lo Local en la transición contemporánea. En *Uruguay en la Región y el Mundo*. Cuadernos del CLAEH N° 78.
- Arocena, J.** (1997) *El Desarrollo Local frente a la Globalización*. FLACSO - Argentina
- Arocena, J.** (1989) Descentralización e iniciativa una discusión necesaria. Cuadernos CLAEH Revista uruguaya de Ciencias Sociales.
- Bayardo, R.; Lacarrieu, M.,** (1999) *Nuevas perspectivas sobre la cultura en la dinámica global/local*. Ediciones Ciccus. Colección Signo Argentina.
- Boisier, S.** (1990) *Política Regional en la era de la Globalización ¿Hace sentido en América Latina?* Doc. 96 ILPES. Santiago de Chile.
- Boisier, S.** (1990) *Territorio Estado y Sociedad: Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile*. Ed. Pehuén. Santiago de Chile.
- Borja, J., Castells, M.** (s/d) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus.
- Calderón, F, Szmukler, A** (1997) *La Pobreza y las Nuevas Condiciones de Desigualdad Social en Revista Nueva Sociedad N° 149*.
- Calderón, F. Dos Santos M. R.** (1990) *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina veinte Tesis Socio – políticas y un corolario de cierre*. En *Revista Paraguaya de Sociología*, año 27 N° 77.
- Cuadernos CEPAL - ILPES** "Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional" N° 32 Abril 1992. Santiago de Chile
- Cunill Grau, N.** (1997) *Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de gestión pública y representación*. CLAD Nueva Sociedad. Venezuela.
- De Mattos, C. A.** (1990) *La Descentralización, Una nueva panacea para impulsar el desarrollo Local*. Estudios Regionales N° 26 Buenos Aires.
- De Sierra, G.** (2004) *Las matrices societales en crisis, pero ahora en contexto MERCOSUR, en Democracia, Goberna y Desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*. Compiladores G. de Sierra M. Bernal Alvarado CLACSO, UDELAR.

De Sierra, G. (2004) En Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos. Compilador Juan Romero. UDELAR RN- UER FCS. Salto, Uruguay.

Fernández Tabales, A. La Región Latinoamericana en la Globalización. Crisis del Estado y surgimiento de un nuevo escenario para los territorios concretos. Ponencia IV Seminario de la Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio. España.

Florit, P y Rapetti, P., (2012) “Ciudadanía y municipios, una relación etérea” en Andrioli, A. (Comp.) Municipios una política en el Tintero, Montevideo, CSIC, UDELAR.

García Delgado, D. (1998) Estado – Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio. Ed. Ariel. Argentina.

García Delgado, D. (1997) Hacia un nuevo modelo de gestión local Municipio y sociedad civil en la Argentina. FLACSO. Oficina de publicaciones Universidad de Buenos Aires.

García Delgado, D. (1994) Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. FLACSO. Tesis Grupo Editorial Norma S. A. Argentina.

García Delgado, D. (1994) Argentina: De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales. En Democracia Emergente en América del Sur, compilador Gerónimo de Sierra. Universidad Autónoma de México Pág. 181.

Garreton, J. M. (2001) La Transformación de la Acción Colectiva en América Latina. Políticas Sociales Serie CEPAL N° 56. Santiago de Chile.

Goldfrank, B., (2006) Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio, Chile, Revista de Ciencia Política, v.26 n° 2.

Hiernaux, D, Lindon, A. (1997) ¿En qué sentido las desigualdades regionales? Revista EURE Vol. XXII N° 68 Chile.

Hopenhayn, M. (2001) En Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempo de globalización. Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Colección Grupo de Trabajo CLACSO.

Magri, A. (2008) En Territorios en Mutación: Repensando el Desarrollo desde lo local L. Martínez Valle (Compilador) FLACSO – Ecuador Ministerio de Cultura. 1era. Ed. Setiembre.

Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina. Colección Estudios Urbanos. (1991) Ediciones Sur Chile.

Laurnaga, M. (1999) En Descentralización y Democracia. Un debate necesario. AECI Intendencia Municipal de Montevideo. IMM Depto. Descentralización.

Mello, M. A. En Desafíos de la Seguridad Social. (Filgueira; Midaglia, Petersen compiladores) Programa Latinoamericano de Ciencias Sociales. CIESU/ DSE)

Mascareño, C., (2008) Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. Maryland, Latin American Studies Center, Working Paper N°23.

Rogers, Rosario citado por K. Rodríguez Cortes. Revista Mexicana de Ciencias Sociales. En Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales y el Caribe. RED CLACSO <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>.

Veneziano, A. (2004) La Descentralización Centralizada y el Desarrollo Local en Uruguay: Algunos elementos conceptuales para su discusión. En Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos. Compilador Juan Romero. UDELAR RN- UER FCS. Salto, Uruguay.

La participación en los presupuestos participativos: gestión pública + innovación social⁷⁰

Alejandro Noboa⁷¹

Romina Pagani⁷²

José Pedro Da Silva⁷³

Resumen

Desarrollo integrado, gestión pública e innovación y democracia participativa resultan ser conceptos estrechamente relacionados que en este artículo se presentan producto de una investigación concreta. El caso de los procesos sociales a que dieron lugar la aplicación de presupuestos participativos en Salto y Paysandú durante los años 2005 y 2009 y sus efectos tanto en la esfera social como en lo individual ejemplifican el concepto de desarrollo integrado en su fase práctica. Los efectos de la implicación de los actores en estos procesos se muestran en este capítulo a partir de un trabajo científico, presentando orientaciones hipotéticas, resultados, métodos y conclusiones. Como se ha dicho se expone el modelo teórico-metodológico utilizado para el análisis de los datos, la descripción de sus componentes y atributos de cada uno de ellos, como las conclusiones obtenidas a partir de su aplicación. En el apartado metodológico se abunda en la descripción, lo más didácticamente posible, de los detalles del proceso llevado a cabo, como de las herramientas informáticas utilizadas para ello (Trama y Freemind), incluyéndose al final un apartado de Conclusiones con los hallazgos más relevantes de la investigación.

Palabras clave: democracia, participación, presupuestos participativos.

⁷⁰ Este artículo es producto de una investigación financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (I+D 2010) sobre los procesos de sociales vinculados a los Presupuestos Participativos de Salto y Paysandú. La misma está promovida por un grupo docente conformado por Natalia Bisio, Natalie Robaina, Mariano Suárez, Romina Pagani, José Pedro Da Silva y Alejandro Noboa, todos investigadores del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte.

⁷¹ Doctor en Sociología y Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (anoboa@unorte.edu.uy)

⁷² Candidata a Magíster en Sociología por la Universidad de la República. Licenciada en Ciencias Sociales. Profesora ayudante del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (romina.pagani@hotmail.com)

⁷³ Licenciado en Trabajo Social. Profesor ayudante del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte (pipoe10@hotmail.com)

Introducción

En este artículo se presentan algunas reflexiones conceptuales y algunos hallazgos derivados del estudio de la aplicación de la política pública conocida como Presupuestos Participativos en el contexto uruguayo, concretamente los procesos desarrollados en las municipalidades de Salto y Paysandú en los años que abarcaron el período de gobierno anterior al actual (2005 - 2009). Dicha política resulta de disparar procesos sociales y de gestión pública asignando ciertos montos del presupuesto municipal para que la comunidad planifique, decida y ejecute qué hacer con ellos. El trabajo contiene una fundamentación teórica del análisis basada en las teorías más aceptadas en el tema, en Latinoamérica y otros países, incorporando en clave metodológica los conceptos de la teoría de sistemas. Conformando tres subsistemas (organizacional, social e individual) que interactúan entre sí prefigurando el análisis de los procesos realizados y sus cambios. Además se exploran empíricamente las orientaciones hipotéticas más interesantes, en lo que tiene que ver con el comportamiento de cada uno de los subsistemas por separado y luego actuando conjuntamente, de forma que se pueden observar las consecuencias de aplicación del diseño, sus efectos sociales y la incorporación subjetiva de estos que realizan los actores.

Democracia, ciudadanía y desarrollo

“El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma”. **Amartya Sen.** Profesor de Economía, Universidad de Harvard. Premio Nobel de Economía, 1998.

En cualquier caso, cuando se habla de democracia y desarrollo es necesario vincular ambos conceptos, democracia (y participación) con el concepto de desarrollo humano es ineludible, ambos son parte de la misma realidad, no es posible uno sin el otro. La necesaria implicación de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos hace a la concepción del desarrollo humano mismo.

Incluso la propia idea de participación democrática, que lleva a los actores sociales a percibirse más plenos, no se podría sustentar si además no está acompañada del logro de niveles de desarrollo que aseguren calidad de vida.

Por tanto, discutir el concepto de democracia y también el de participación democrática implica una definición del concepto de desarrollo y en este sentido en este trabajo se adopta el concepto de desarrollo humano integral.

“Es obvio que el Desarrollo Local Integrado y Sostenible no es una estrategia solamente económica. A su vez, también es un campo de experimentación para nuevas prácticas políticas (construcción de nuevos espacios ético-políticos, de nuevas instituciones participativas y de nuevos modelos de gestión de políticas públicas, gubernamentales y no-gubernamentales), nuevas prácticas sociales (implementación de estrategias innovadoras de desarrollo social basadas en la relación Estado-Sociedad y la celebración de pactos sociales) y nuevas prácticas de desarrollo (experimentación de nuevos "contratos naturales" y nuevos patrones de producción y de consumo). A este respecto, podría decirse que la sostenibilidad es, en cierto modo, el resultado de la combinación de todas estas prácticas.” (De Franco, A., 2002: s/d)

Igualmente la idea de democracia y la idea de participación a centrarnos en el tema de los mecanismos sociales para la participación, de eso se hablará en este capítulo.

Ahora bien, la conceptualización de la democracia como sistema de gobierno y de vida no es una cuestión zanjada por los teóricos ni mucho menos.

No se puede decir que haya consenso al respecto y es tan sostenible la hipótesis de la crisis de la democracia representativa (la más generalizada) como la hipótesis de la vigencia de la misma. Quizás el acuerdo entre los autores esté por entender la necesidad de complementar los sistemas de democracia representativa con la mayor implicación social de los ciudadanos. En palabras de Hirschmann (1991) citado por Subirats (2007):

“...un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes, pero es cada vez menos cierto para los ciudadanos y lo es cada vez más para entes, corporaciones lobbies económicos que escapan a la lógica estado-mercado-soberanía, y aprovechan sus nuevas capacidades de movilidad global.” (Ahedo et al, 2007: 27).

Es así y tal como lo establece Boaventura de Souza Santos (2005) el debate sobre la democracia ha recorrido varias etapas: la primera que respondió a la pregunta ¿cuál es la democracia deseable?, la respuesta resulta ser el sistema que se quiere pero con restricciones. La segunda se refleja en la pregunta: ¿cuáles son las condiciones estructurales para la democracia?, que enfrenta el concepto democracia con el de capitalismo. La tercera etapa de las teorizaciones, concluye con la concepción hegemónica sobre la democracia, emergiendo modelos alternativos que pugnan por ese privilegio, el par: democracias liberales vs. democracias populares.

Durante los años 50 la discusión sobre la democracia estuvo reducida a la representatividad de los políticos de la población correspondiente, en palabras de Lipset a *“la formación de una elite política en su lucha competitiva por los votos de un electorado básicamente pasivo (...) no es válida la creencia de que un nivel de participación muy elevado siempre es bueno para la democracia”* (Lipset, en Wainwright, 2005: 46). También Schumpeter sostuvo, en ese entonces lo mismo, al describir la democracia de élite, donde afirmaba *“que los votantes deben entender que una vez que han elegido a un individuo la acción política es un asunto que concierne a este y no a ellos”* (Schumpeter, 1942: 295).

La concepción dominante en el mundo académico de esa época marca un perfil fuerte en el sentido de no incluir dentro del concepto de democracia la implicación de los ciudadanos, de reducir su participación al momento del voto y nada más.

Finalmente, una cuarta etapa desarrolla el efecto homogeneizador del proceso de globalización que ha despertado los antiguos anhelos y prácticas democráticas participativas desde lo local. Se vuelve a redefinir el concepto de democracia enriqueciéndolo con la participación de los ciudadanos, procurando fortalecer el sistema y dotarlo de una nueva vida. En definitiva, apuntar a transformar la democracia en un sistema donde la igualdad y la libertad se cumplan de mejor forma.

Se trata de generar un sistema donde las formas de convivencia sean diferentes, que generen responsabilidad e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

“Lo relevante no es tanto diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente desde una posición jerárquica de poder, conocimiento y expertise, sino implicar a la gente en la definición de los puntos problemáticos y en el desarrollo de alternativas que puedan buscarse...” (Subirats en Ahedo et al, 2007: 35).

En ese sentido, se busca incorporar nuevos actores al juego democrático, ya no será un campo de actores exclusivamente políticos sino que la democracia será un sistema que implique también a los movimientos sociales, las instituciones públicas y los ciudadanos de a pie.

Además, la mundialización de los asuntos que se deben decidir, “*problemas ecológicos y medioambientales, narcotráfico, problemas sanitarios, deslocalización de la producción flujos de capitales, conflictos bélicos, etc.*” (Ganuza, 2003: 16), ha promovido la necesidad de generalizar esta modalidad de organización de las sociedades a todo el mundo desdibujando las fronteras del Estado-Nación. Sin duda estas nuevas formas organizativas modifican las relaciones global-local, revalorizando la dimensión territorial desde la que se revitaliza la participación social; aspecto relegado en la modalidad democrática tradicional (representativa).

A nivel del ciudadano se ha visto una verdadera evolución en cuanto a capacitación sobre los asuntos públicos, si bien es cierto aún no logra comprender con claridad el funcionamiento de los poderes nacionales y locales, tiene, por el claro empuje de los niveles de información y debate, una mejor posición frente a los asuntos públicos.

¿Cuáles son los problemas que tiene el debate actual sobre la democracia?, fundamentalmente son tres: primero la crisis del marco estructural que ampara al modelo (lo global vs el Estado nación, donde éste pierde la hegemonía del poder social); segundo no hay a nivel teórico ni práctico un acuerdo homogeneizante sobre cuál es el modelo democrático al que hay apuntar; y por último, la aparición de lo local al interior de los Estados naciones, que pugna por fortalecerse por diferentes motivos: necesidad de participación, eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas, etcétera.

¿Cuál es la relación de la profundización democrática con el desarrollo?, pasa fundamentalmente por la necesidad imperiosa que adquiere la implicación de los ciudadanos en las responsabilidades de la definición política para lograr un desarrollo humano y sustentable que asegure el compromiso de los afectados por la política tanto en su creación, su definición y su aplicación.

La idea, como se verá más adelante, de los principios rectores de los mecanismos participativos ata a estos procesos a la idea de democracia y calidad democrática.

Pensar las regiones implica delimitar un territorio habitado por personas que a su vez conforman actores sociales activos dispuestos a asumir las responsabilidades de la toma de decisiones políticas sobre ese territorio, por tanto desarrollo regional y democracia son dos caras de la misma moneda del desarrollo humano.

Democracia y presupuestos participativos

A nivel local los progresos de la participación ciudadana son evidentes generando fenómenos interesantes de *empoderamiento social*, dotando a la comunidad de formación en base a aprendizajes prácticos y fundamentalmente otorgando a los ciudadanos el poder de jerarquizar sus necesidades y promover sus soluciones.

Ahora bien, ¿por qué promover un proceso de participación ciudadana asociada a la asignación presupuestal? La democracia efectiva toma sustancia y cuerpo cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones, en particular la toma de decisiones sobre recursos financieros. En ese sentido, no se trata de la mera aportación de iniciativas ni de un simple instrumento de consulta sino que se concibe efectivamente como una herramienta de decisiones y de decisiones sobre recursos.

Es así que este proceso, mediante estos mecanismos busca acercar la distancia entre los gestores y la población, pretendiendo difundir una toma de conciencia sobre los asuntos políticos, así como también asegurar mayor eficacia en la concreción de las soluciones para los problemas de la ciudadanía.

La democracia representativa tiene un campo de actuación y unos efectos totalmente diferentes a los buscados por la democracia participativa, son dos esferas distintas y complementarias del proceso de toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La perspectiva en un caso y otro son distintas, un compromiso y una visión más global en un caso y un compromiso y una visión más local en el otro. Si a esto se le agrega la imperiosa necesidad de mostrar transparencia en los asuntos públicos cada vez más exigente y la necesidad de preservar los equipamientos públicos y su funcionamiento, hace que lo local y el compromiso de la gente con ello sea cada vez más imprescindible, por lo menos en la dimensión local.

Históricamente lo local ha sido considerado un espacio jerarquizado para la construcción democrática directa y la participación de los ciudadanos; esta es la apuesta de la política pública denominada presupuestos participativos.

Ahora bien, ¿cuáles son los principios rectores de la formulación de estas políticas de participación?

Implicación: las experiencias en cualquier caso se instrumentan de forma abierta, proponiendo a todos la posibilidad de participar y de decidir sobre las cuestiones en juego. Se apuesta a la formación de ciudadanos activos y comprometidos que resuelven sobre las cuestiones públicas normalmente libradas exclusivamente a los delegados políticos elegidos.

Transparencia: los procedimientos son públicos y las normas deben ser conocidas por todos, asimismo la resolución sobre los fondos y la forma de ejecución, conociéndose de antemano sus límites y condiciones.

Criterios generales para guiar las decisiones: el alcance local y/o nacional de la propuesta así como de las soluciones que se deben tomar. Conocer de antemano cuales van a ser las coordenadas territoriales y jurisdiccionales que se va a impactar.

Aprendizaje para la democracia: sin duda estos procesos son entre otras cosas procesos pedagógicos donde los participantes (ciudadanos) aprenden día a día el ejercicio de la democracia. Se puede ser un actor habituado a estas lides o no, pero lo cierto es que de estos procesos nunca se sale igual que como se entra. Por tanto, hay que pensar en medio y largo plazo, ciudadanos activos, críticos y pensantes y no meramente consultivos cada tantos años.

La governance: un nuevo paradigma de gestión

Brevemente hacer mención a otro de los conceptos centrales que sostienen el estudio que da lugar al artículo, la idea de *governance*. El intento de superación de los problemas de eficacia y de legitimidad en la aplicación de las políticas públicas, lleva a la necesaria tarea de repensar el rol del Estado en busca de alternativas de gestión pública que permitan mejorar estas dos facetas de la gobernabilidad. Es así que surge la noción de *governance* como forma de gestión y como enfoque analítico. Como enfoque analítico: *“el concepto de gobernancia remite a analizar los procesos de “gobernar” en forma integral, enfatizando el análisis más allá del Estado o gobierno e incorporando la multiplicidad de actores involucrados en los procesos decisionales.”* (Rivoir, 2007: s/d)

En tanto forma de gestión, rompe con el alto nivel de jerarquización de la política tradicional y apuesta a una idea más horizontal en donde las fronteras entre la esfera pública y la privada se vuelven cada vez más difusas. Carmona (2005) lo define así:

“Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados”. (Carmona, 2005: s/d)

Perspectiva del análisis: La importancia de estudiar sociológica y cualitativamente la participación

Es muy variada la casuística de cómo abordar el estudio de los procesos de presupuestos participativos (en adelante PP), pocos lo hacen centrando su foco en la evolución de los actores, pensando en cómo estos representan el diseño de la política y cómo lo armonizan con su perspectiva de los grupos sociales de base que permiten o inhiben la participación en la política de PP.

Existen menos investigaciones que aborden el estudio de las percepciones de los actores de los procesos de participación en las políticas públicas PP, por ello es que este estudio resulta original y seguramente aportará una visión propia tanto metodológica, como conceptualmente. Aprendizajes, dignificación de las personas, apertura de espacios de negociación, ceder para ganar, en fin, todos elementos de instrucción que van al cerno de la formación de los ciudadanos.

Un primer aspecto a destacar, es que siempre son bienvenidos los estudios que promueven entre sus objetivos la función evaluativa en cualquier instancia donde se arriesguen recursos públicos. En el caso de la participación se compromete aún más, ya que no sólo tiene que ver con erogaciones económicas, sino con procesos formativos vinculados a mejorar la calidad de nuestra democracia, *involucrar a todos en lo que es de todos*.

Por otro lado, resulta interesante destacar la importancia de que se proceda a estudiar estos procesos de participación que se amparan en propósitos loables y deseables como ser la mejora de la calidad democrática. La posibilidad de mejorar el alcance y la ejecución de las políticas públicas, la implicación de más ciudadanos en la definición y puesta en práctica de la política, el aumento del sentimiento de pertenencia sobre lo público por parte de la ciudadanía, entre otras cosas.

Los diseños de PP de Salto y Paysandú

Las experiencias de PP desarrolladas en las ciudades de Salto y Paysandú poseen diseños institucionales distintos, en este apartado se pretende presentar los ejes centrales de cada uno de ellos.

En Salto, los principios orientadores de la ejecución del PP fueron:

- Fortalecimiento de la identidad local y de la interacción entre los habitantes de la comunidad.

- Consolidación de las Comisiones Vecinales como representantes y portavoces de las demandas e intereses de los vecinos.
- Democratización en el acceso a los bienes y servicios que ofrece la zona.
- Involucramiento de los beneficiarios en la búsqueda y diseño de alternativas viables y sostenibles para la satisfacción de sus necesidades y demandas.

En el proceso de intervención territorial, se identifican las siguientes etapas:

4. Identificación de los actores locales (organizaciones sociales e instituciones formales y no formales).
5. Discusión colectiva de necesidades y demandas de cada barrio y priorización de las mismas a nivel de zona o localidad.
6. Definición de líneas estratégicas comunes para la zona.
7. Diseño del Proyecto Zonal a partir de una pauta general.
8. Votación del/los proyecto/s por parte de los vecinos residentes en cada zona.

En la ciudad de Salto (capital departamental), las Coordinadoras Zonales son siete, abarcando a la totalidad de los barrios existentes en todo el territorio. En el interior del departamento, las Coordinadoras Zonales están compuestas por dos o tres localidades, agrupadas por proximidad geográfica, según jurisprudencia de las Juntas Locales (en la actualidad este órgano dependiente del ejecutivo departamental, dejó de existir puesto que con la reciente aprobación de la Ley de Descentralización, fueron sustituidas por los Municipios⁷⁴:

- Firma de Acuerdos con las organizaciones e instituciones zonales que elaboraron el proyecto.
- Transferencia del dinero previsto para el inicio de las actividades planteadas en cada proyecto.
- Seguimiento de los proyectos por parte de técnicos municipales y organizaciones de cada zona.

El diseño en Paysandú presenta algunas diferencias respecto al de Salto. Los ejes centrales que guiaron la ejecución fueron los siguientes:

⁷⁴ Tercer nivel de gobierno.

Optimizar el uso de los recursos públicos. Potenciar el control del ciudadano en los asuntos municipales. Fortalecer el tejido social. Mejorar el relacionamiento del gobierno con la ciudadanía.

Las etapas de intervención identificadas se presentan a continuación:

- Presentación de propuestas para ser estudiadas por técnicos de la Intendencia quienes evaluaban su factibilidad.
- Realización de una votación (en noviembre) para seleccionar los proyectos que se ejecutarían en el próximo año.
- Ordenación de los proyectos presentados según el resultado de la misma, partiendo del más votado al menos votado. En ese orden se asignaban los recursos hasta sumar la totalidad dispuesta para el distrito.
- La Comisión de Seguimiento verifica el cumplimiento de los proyectos y asesora a los ciudadanos y organizaciones encargados de ejecutar los mismos en caso de dudas.

El marco analítico de la teoría de sistemas y la construcción de modelos para la investigación

Un elemento central en los avances de la Ciencia Sociológica es el análisis de los casos empíricos, en ese sentido es que para el estudio de los fenómenos de participación dada su complejidad, se pueden emplear los conceptos de la teoría de sistemas, particularmente en lo que hace la metodología de construcción de modelos.

Este enfoque no es original sino que frente a diferentes problemáticas se ha buscado visualizar una tríada que articula lo individual con lo social y con lo organizativo. En la medida que este último funciona como mediador de los otros dos subsistemas generando adaptaciones diferentes según sea la vivencia del diseño organizativo experimentado. A su vez los impactos al nivel psicosociológico influyen en la evaluación y marcha de la política, como también en sus impactos individuales, sociales, y viceversa.

En este sentido y empleando este marco (sistemas) se organizará la indagación sobre las políticas públicas PP de Salto y Paysandú, en tres dimensiones posibles: organizacional, social e individual (ver Figura 1), a efectos de observar en la percepción de los implicados las diferentes facetas del fenómeno. Entendiendo que el PP no es un sistema finalizado sino un proceso. Se trata de una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos.

Figura 1. El modelo⁷⁵

Se trata de un modelo que formula un sistema conceptual que pretende describir, explicar y predecir los cambios históricos, a partir de las percepciones de los actores, que experimentan o pueden experimentar los procesos de participación en concreto los originados por los PP. Entre sus principales postulados o hipótesis de base se encuentra la idea de que dichos cambios no pueden conocerse si no se establece primero una clara diferenciación entre los componentes y relaciones que son específicos de los sistemas mencionados.

Se ha elegido aquí relevar la percepción de los actores, considerando que este tipo de procesos de mejora de la calidad democrática se traducen en transformaciones personales y colectivas de los participantes. Es decir, el cambio en la democracia tiene que ver con transformaciones en los actores de la misma, en los mismos sujetos de la acción social, y eso se observa en la percepción expresada individual y/o colectivamente. En ese sentido, ampliación de las capacidades de comunicación, de negociación, de perspectiva política, de generar organización, de ampliar sus redes sociales, de sentirse más dignos son esenciales en la propuesta de mejora.

La percepción de los actores conforma una totalidad coherente acerca del proceso vivido en la implementación de los PP que analíticamente se descomponen en los distintos elementos comentados anteriormente. El equilibrio presente entre los distintos componentes da lugar a un juicio evaluatorio que describe la experiencia en sus logros y sus dificultades, por ello el empleo de los conceptos y propiedades de la teoría de sistemas resulta pertinente y útil a la hora de verificar bondades y desventajas de la política.

En cualquier caso las percepciones son un ejemplo de cómo los actores ordenan el mundo y seguramente en el caso que se analiza darán algunas pistas de qué puede ocurrir con la implementación de la política de los PP en sus prácticas concretas, y cuáles pueden ser las formas de implementación más adecuadas.

⁷⁵ Fuente: elaboración propia.

Los componentes y categorías que se construyen para este trabajo

Como se puede observar en la Figura 2, el modelo que sustenta el análisis se integra con tres componentes y sus respectivos atributos relacionados, veamos cuales son:

a. Componente organizacional: la percepción acerca de la *estructura organizacional*, o sea, la visibilidad del diseño. Igualmente se incorpora a esta dimensión el papel de los *técnicos* municipales en el proceso analizado. La percepción de las *autoridades* en la promoción y orientación del proceso de participación y también los aspectos comunicativos del diseño y su implementación.

Sus categorías son: *Forma como se organiza la participación. Los técnicos. Los partidos políticos. Me enteré por...*

b. Componente social: en la dimensión relaciones sociales, se observan las categorías vinculadas a los grupos y redes que acceden a los participantes en estos procesos de participación. El contexto sociofamiliar, el protagonismo de las mujeres, y las organizaciones de base que participan del proceso.

Las categorías seleccionadas son:

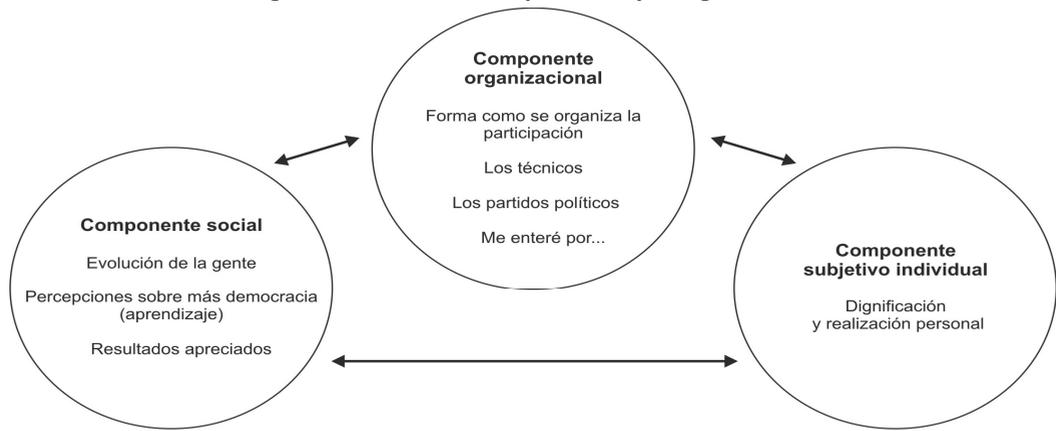
Evolución de la gente. Percepciones sobre más democracia (aprendizaje). Resultados apreciados.

c. Componente individual: las percepciones acerca de la dignidad que pueden generar o no la inclusión en estos procesos y sus posibles límites individuales, tiempos, espacios, estrategias de sustentabilidad.

Las categorías son: *Dignificación. Realización personal.*

El estudio trata de conocer las relaciones entre los diferentes niveles que se producen a través de las percepciones de los entrevistados, para comprender en profundidad la compleja realidad que significan estos fenómenos de participación.

Igualmente cada uno de los componentes se integra con categorías de análisis específicas y dichas categorías a su vez refieren a atributos propios, de esa forma procede el análisis de los materiales cualitativos.

Figura 2. Modelo de componentes y categorías⁷⁶**Análisis: algunas orientaciones hipotéticas interesantes**

El análisis empleando el modelo descrito anteriormente se inicia con el estudio de cada uno de los componentes (organizativo, social e individual) por separado y sus respectivas categorías en forma individual, para pasar luego al análisis de las interacciones que emergen entre cada uno de los subsistemas. En esta primera instancia se hará una interpretación general de los materiales obtenidos, para luego en otros trabajos analizar los cortes por sexo y por lugar.

En virtud de ello se proponen orientaciones hipotéticas vinculadas a los conceptos que se explican en la fundamentación teórica comentada en apartados anteriores.

Es posible pensar que los datos pueden analizarse en base a las siguientes orientaciones, reiterando que se estudiarán los componentes por separado (en sus aspectos más notables para este artículo) y luego alguna de sus interacciones:

Componente organizacional:

- a. La percepción que tienen los actores acerca del diseño condiciona el proceso de participación.

Componente social:

- a. La percepción es que los partidos políticos toleran estos procesos pero sin involucrarse.
- b. Los técnicos son vistos como los facilitadores fundamentales del proceso.

⁷⁶ Fuente: elaboración propia.

c. Los actores visualizan el proceso como protagonizado por las mujeres y por personas de bajos recursos.

Componente individual:

- a. La participación promueve la realización de las personas que se encuentran implicadas.
- b. Los presupuestos participativos son escuelas de democracia, implican procesos de aprendizaje social e individual.

Relaciones entre los componentes

- a. La percepción del diseño se vincula a la apropiación del proceso de innovación y la significación acerca de la realización personal.
- b. Los resultados de los proyectos participativos influyen en la percepción sobre el presupuesto y sobre la dignificación de las personas.

El análisis de los componentes

Componente organizacional

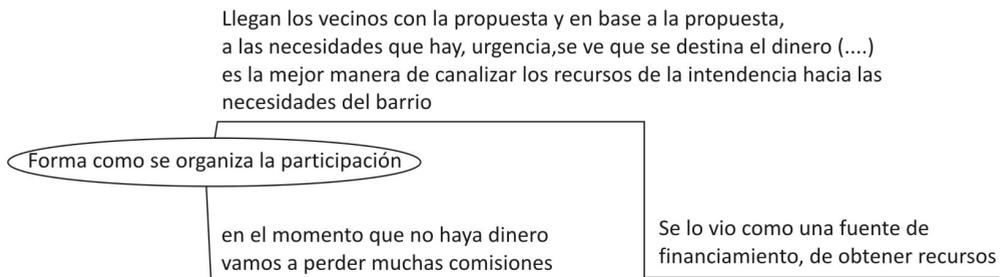
Figura 3. El componente organizacional



Forma como se organiza la participación: el diseño y su realización: hay dos interpretaciones que podrían realizarse, una referida a que los participantes identifican el proceso como una oportunidad de obtener dinero para cubrir las necesidades colectivas y otra la imagen que los participantes construyen del diseño. Se sabe que el presupuesto en parte es un monto de

dinero presupuestal aunque no todo se agota en eso, por lo tanto conocer y explicar los demás atributos del modelo es central a la hora de fortalecer sus procesos. Claramente esto es visto así por los entrevistados, ver Figura 4 donde aparece una dependencia bastante fuerte entre la presencia de la política y la existencia de los fondos ese es un componente relevante. En otro sentido, no aparece inteligible a los ojos de los entrevistados, el modelo de participación, esta resulta ser una característica de los procesos analizados, las declaraciones permiten deducir la falta de nitidez que los actores tienen del modelo de participación. Emergiendo conceptos que expresan la escasa claridad acerca de cómo estaba organizada la propuesta tanto en Paysandú como en Salto.

Figura 4. Formas cómo se organiza la participación⁷⁷

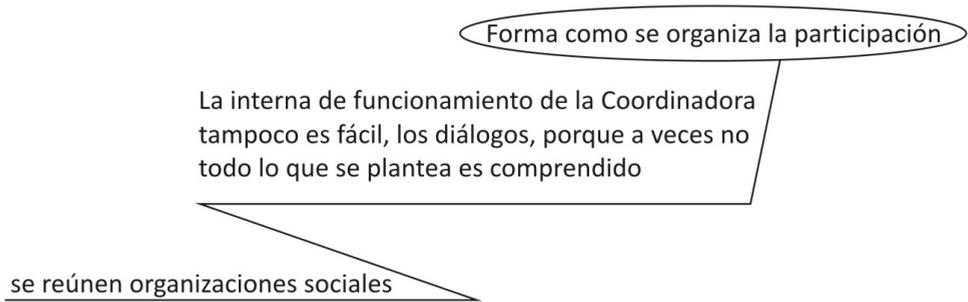


Desde la perspectiva del analista se comprende la complejidad que estos procesos tienen y la necesidad de experimentar unos cuantos años a efectos de poner a punto el diseño pero es clave que los participantes logren discernir por lo menos los lineamientos generales de la propuesta y esto desafía a quienes tienen el trabajo de poner en práctica el proceso. En todos los casos se trabaja con personas que no suelen ser expertas en organización social, lo que hace débil la propuesta a la hora de entender el diseño y más aún no tienen claro cuál es el rol que se debe cumplir en el marco del mismo.

Esto no es original de estos procesos de participación sino de todos aquellos procesos sociales de duración limitada, las organizaciones establecidas aplican muchos recursos para que se comprenda sus procedimientos y funcionamiento, en el caso de estos procesos más fugaces el esfuerzo debería ser mayor ya que la permanencia es menor por tanto la escasa exposición impide la necesaria “*pregnance*” de la normativa de funcionamiento y sus detalles.

Veamos lo que dicen los actores en la Figura siguiente:

⁷⁷ Fuente: elaboración propia

Figura 5. Forma cómo se organiza la participación

Todas las expresiones resultan descripciones parciales del proceso y muy concretas, en ningún caso se visualiza la concepción global de la propuesta y menos aún cómo es su mecánica.

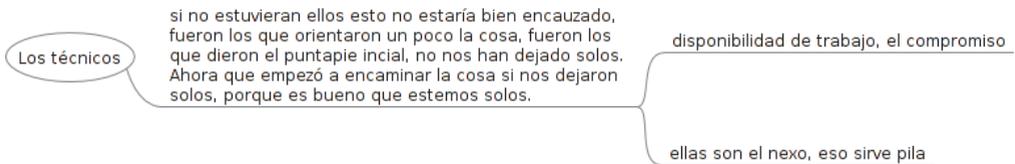
La exigencia de contar con un diseño simple e inteligible para los participantes es clave para el éxito del programa, reiterando que no se trató, en los casos analizados, de personas expertas en este tipo de organizaciones, ya que particularmente en Salto hubo una amplia participación de mujeres que no eran expertas en estos asuntos, por lo tanto, todo lo que se pueda hacer para ayudar a comprender el diseño es bienvenido. Igualmente, los actores, especialmente las mencionadas, logran construir una imagen del diseño que funcionó particularmente permitiendo el aprendizaje del proceso de participación a través del tiempo.

Otro elemento importante para el ajuste del diseño es la necesaria ergonomía que este debe tener teniendo en cuenta los actores principales, para el caso, adecuar las fases del diseño y su desempeño operativo a las características de los participantes a efectos de favorecer tanto su implicación como el manejo de la propuesta en el tiempo. Competencia y cooperación son dos polos del mismo proceso, el diseño debe articular adecuadamente esta tensión para no caer en una *lucha fratricida* o la *cooptación populista*. Ambos diseños en distintos momentos jugaron con esta polaridad, en el caso de Salto se desató la primera en los primeros años de la propuesta y se desarrollan acciones de cooperación y negociación en una segunda instancia. En el caso de Paysandú se da siempre la competencia sólo promoviendo la cooperación luego de resuelto el litigio social vs social para coger el proyecto elegido electoralmente en una dinámica social - municipal.

El papel de los técnicos: del discurso de los entrevistados se desprende el papel clave desarrollado por los técnicos, en cualquier caso - tanto apoyando el proceso en forma concreta, aportando en las reuniones, sirviendo de nexo con la Intendencia y dinamizando los procesos- el papel de los técnicos resultó central y facilitó el desarrollo de la política.

Otro papel interesante cumplido por los técnicos tuvo que ver con la articulación entre el espacio público y el social. La imagen de lo público permanece lejana a la ciudadanía común, la distancia que perciben los participantes de la esfera municipal sólo fue superada por el papel de los técnicos que muchas veces oficiaban de gestores de los asuntos propios de las organizaciones sociales y de los propios individuos incorporados al proceso (ver Figura 6).

Figura 6. Los técnicos⁷⁸



Tal como aparece en la Figura 6 el rol de los técnicos resulta imprescindible a los ojos de los participantes. Se entiende que el proceso debería ser acompañado de un equipo técnico que encare el seguimiento de la participación. La pregonada articulación público – sociedad civil adquiere su máxima dimensión en el papel de los técnicos en los procesos de participación despejando además una incógnita que es de manejo complejo en estos procesos, esta tiene que ver con la influencia del sector político en el gobierno sobre los mismos a efectos de evitar que los procesos democráticos de participación se tornen un proceso de cooptación del partido en el poder. La conformación profesional de los equipos de promoción es clave para evitar tales desviaciones en los procesos y desvirtuar la finalidad principal que tiene que ver con la implicación, transparencia y buena ejecución de parte de los ciudadanos respecto a los fondos públicos.

Lo cierto es que indirectamente la situación de cooptación puede darse pero sin duda que el tamiz técnico profesional virtualiza el proceso de forma que si se planteara esa situación la misma no es efecto directo del mecanismo de participación o de puesta a disposición de los recursos públicos, sino que se produce a partir de capacidades demostradas en la acción u otro factor.

Otro elemento a considerar para describir el componente organizativo es **el rol de los partidos políticos en el proceso**: resulta curiosa la tolerancia que los partidos políticos otorgan a estos procesos, ver Figura 7. La innovación que produce el fenómeno y seguramente el desconocimiento de sus posibles efectos, como también el nivel de concreción de las propuestas, hacen que los procesos de los presupuestos participativos no sean, por el momento, campo de debate para los partidos políticos. Se puede pensar también que dicha tolerancia está teñida de incredulidad respecto a los efectos sociales y políticos que pueda

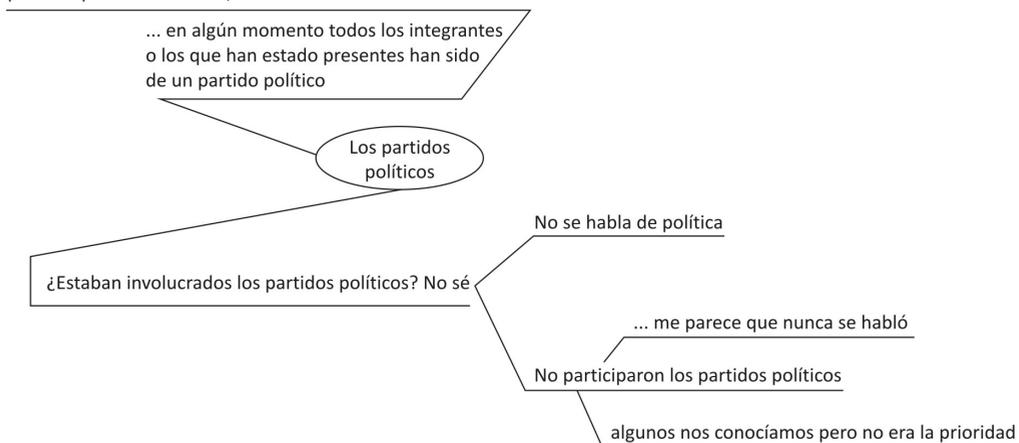
⁷⁸ Fuente: elaboración propia

tener esta política y confiados en que la escasa dimensión de los fondos derivados a los PP, poca eficacia van a tener en su posible impacto social.

La poca dimensión cuantitativa del presupuesto en algún caso y la profundidad del modelo en otro, ha dejado paralizados a los partidos políticos que no participan activamente en el proceso sino que lo admiten pasivamente, tal como se observa en la Figura siguiente:

Figura 7. Los partidos políticos⁷⁹

para mi que había de todo, mezclado

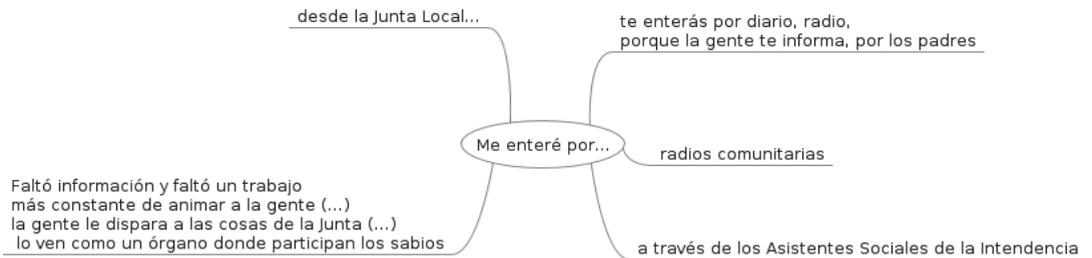


En otras palabras lo que se analiza es el campo de lo social, de los actores sociales, y los partidos políticos toleran este espacio y permanecen ajenos.

Otro aspecto a considerar es la apropiación que hace la izquierda de estos procesos, por lo menos en sus orígenes, si bien es cierto no es monopólica su posición en cuanto a desencadenar procesos de PP ya que en Uruguay también los partidos denominados tradicionales lo han hecho, como por ejemplo el caso Partido Colorado en Rivera.

La comunicación: otro componente fundamental en los procesos de participación social es el papel de la comunicación. Tanto la comunicación oficial del modelo de participación y el monitoreo del proceso, como la comunicación entre los actores participantes. Ambos niveles deben ser trabajados para que el proceso tenga éxito. Tal como se aprecia en las declaraciones de los actores, la forma como se informaron del proceso fue múltiple, es decir, no hubo un impacto único de la comunicación oficial del municipio, sino que son múltiples los canales por los que los sujetos reciben la información y en todos los casos estimuló la participación en el proceso. Juntas locales, radios comunitarias, trabajadores sociales, etcétera, son protagonistas principales de la comunicación tal como se puede observar en la Figura 8.

⁷⁹ Fuente: elaboración propia.

Figura 8. Me enteré por...⁸⁰

Esta multiplicidad de canales debería ser pensada cuando se dispara o se monitorea un proceso de participación, nadie es ajeno a la producción de la comunicación en el proceso, tanto los organismos oficiales como la comunicación informal u otros canales más específicamente populares, como las radios comunitarias son componentes esenciales a la hora de lograr la confianza en el proceso y mejorar la eficacia de los esfuerzos tanto públicos como colectivos.

Este mix espontáneo de uso de medios de comunicación podría optimizarse si hubiera un plan de comunicación que los hilara estratégicamente potenciando su eficacia.

En síntesis, el análisis del componente organizativo permite interpretar que existió en estos procesos una escasa claridad del diseño de la política para los actores, que igualmente eso no impidió una tendencia evolutiva favorable al aprendizaje de los mecanismos, como es el caso de las mujeres en Salto. Por otro lado el papel fundamental de los técnicos facilitando el proceso en cualquiera de las dos experiencias analizadas es paradigmático y por último, el papel de la comunicación no oficial particularmente los medios de comunicación popular como las radios comunitarias o el *boca a boca*.

El componente social

⁸⁰ Fuente: elaboración propia.

Figura 9. El componente social

El juicio acerca de si el proceso implica más democracia resulta aceptado por los participantes, especialmente en la percepción sobre el proceso de aprendizaje que significa para los actores, ver Figura 9. Los momentos fundacionales más conflictivos dieron lugar a encuentros de negociación imprescindibles para el éxito del proceso. Desde el primer impacto, donde la innovación social generó confusión entre los participantes y fue acompañada de instancias de enfrentamiento, se pasa luego a la maduración de acordar las prioridades, lo que es visto como mejora en la asignación de los recursos y en el funcionamiento de los procesos.

Se observa la evolución de los actores que aprenden en el proceso la forma de trabajo en grupos, lo que en una primera instancia se interpretó como una posibilidad de apropiarse de parte del presupuesto municipal, es adoptado después con una actitud más solidaria, con visión más global y en beneficio de todos.

Figura 10. Más democracia⁸¹

Tiene otro impacto más democrático, por lo menos esta porción del presupuesto, no quiere decir que en otras áreas hay que dirigir las cosas

se nota el crecimiento del trabajo en grupo, al principio eran muchas peleas, muchas cosas, se notan también los dos años

Más democracia

En el segundo (año) hay más experiencia, en el primero es todo nuevo. Ahora en el segundo hay más experiencia y los recursos se están volcando de mejor manera

Tiende a más democracia, lo que pasa que los uruguayos somos medios perezosos para la participación, tiende si y es una buena herramienta, lo que pasa que a veces no nos gusta demasiado comprometernos pero es valioso

Al generar participación hay más democracia, porque también la gente que participa en los proyectos opinan tanto a favor como en contra, eso hace que se produzcan sanas discusiones y creo que la democracia se basa en eso, en el respeto de las diferentes opiniones

Se percibe el proceso como un proceso deliberativo donde priman las *sanas discusiones*, asimismo esto no aparece como un proceso estático sino que se observa un cambio en la forma como se enfrenta la participación, más madura, *más experiencia*.

También es cierto que en la implicación en el uso de los recursos, carga con una valoración positiva la ejecución posterior, ya que compromete al decisor en la decisión y responsabiliza a éste por los beneficios o pérdidas de esa toma de decisiones.

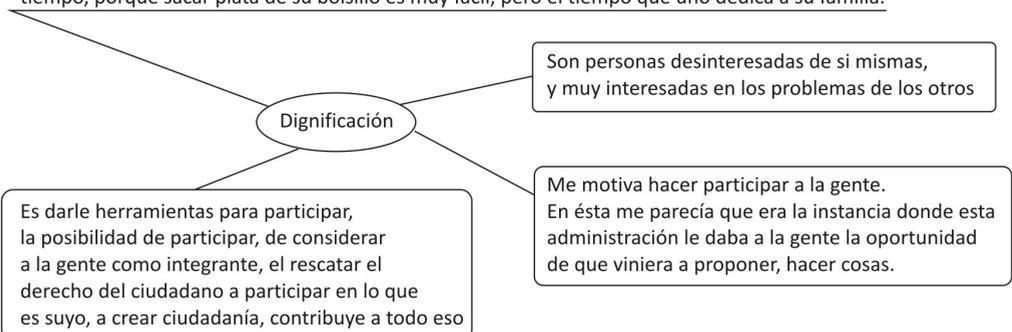
Otro aspecto que se observa en el diagrama precedente (Nº10) es una cierta noción de que la adjudicación de estos montos para PP es parcial y debe ser así o por lo menos no se pone en tela de juicio el poder de asignación que tiene el municipio y sus autoridades sobre las demás áreas presupuestales reservadas a su competencia.

También es cierto que en la apreciación de los resultados está la conformidad con la propuesta, si no existen resultados a la vista el proceso se cae inevitablemente, al igual que la idea de que se avanza en los procesos de democratización.

⁸¹ Fuente: elaboración propia.

*El componente individual***Figura 11. El componente individual****Figura 12. Dignificación⁸²**

Son personas que tienen ganas de hacer algo, más allá que no sea remunerado (...) algo por los demás y no solo por uno mismo. Esta gente es muy solidaria, muy de querer hacer algo para nosotros, más allá de que no le caiga bien todo el mundo (...) yo puedo tener cierta discrepancia con otras personas, pero a veces cuando el fin es una cosa sola hinchamos todos por el mismo lado (...) esta gente pone lo más voso que hay que es el tiempo, porque sacar plata de su bolsillo es muy fácil, pero el tiempo que uno dedica a su familia.



Como se ha dicho en el capítulo teórico, la mayor participación da lugar a procesos de afirmación de la subjetividad y mayor dignificación de las personas. La percepción de la importancia de hacer algo por el bien común promueve la satisfacción de las personas en cuanto a *hacer participar a la gente* (ver Figura 12). También es cierto que se observa la necesidad de continuar en estos procesos para crecer más. Asimismo los motivos por los que las personas se involucran en estos procesos son múltiples, hacer el bien para los demás, mejorar las condiciones del barrio, el implicar a las personas en procesos claves para el bien

⁸² Fuente: elaboración propia

de la comunidad. Identificar las necesidades con la posibilidad de abordar sus soluciones, pero además necesidades que normalmente no son resueltas por el municipio. Asimismo, se perciben algunas limitaciones referidas a la falta de implicación de la gente en los procesos, sólo motivándose con las necesidades del barrio, las más inmediatas y no requiriendo en principio implicarse en las otras decisiones más generales sobre la actuación del municipio, como se ha dicho en apartados anteriores.

En síntesis, es posible afirmar que la satisfacción que genera participar en estos procesos, según los actores proviene de dos grandes esferas: la de promover la participación de los demás, dimensión más ideológica por un lado y la voluntad de resolver problemas colectivos (del barrio o la comunidad) concretos por otro, dimensión más pragmática. En esa polaridad ideología vs práctica concreta es donde circula la opinión de los participantes en los procesos de PP. Sin duda dan cuenta además de una transición de época donde las personas cambian sus percepciones respecto al bien general por una mejora de la situación concreta y presente de los vecinos. Articular esas dos dimensiones es otro de los desafíos del diseño como forma de mantener la visión estratégica y no caer en la pragmática del día a día.

Las interacciones entre los componentes

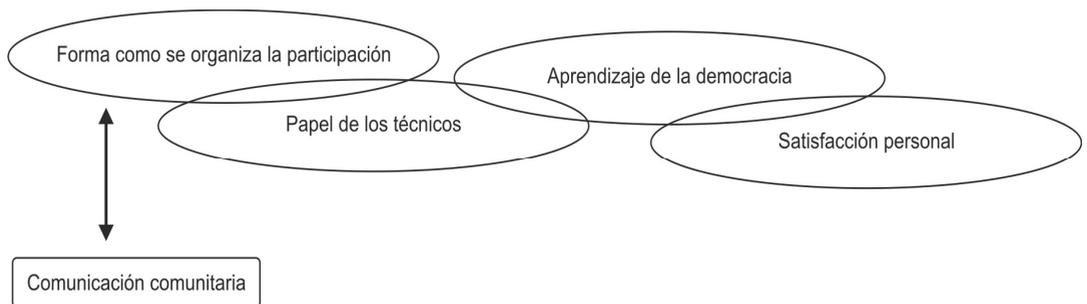
La percepción del diseño se vincula a la apropiación del proceso de innovación y la significación acerca de la realización personal.

Como se ha dicho antes, la inteligibilidad del diseño institucional coopera con la necesaria apropiación del proceso en manos de los participantes. En Salto esto se ve con claridad a partir de la reiteración de la experiencia, los actores mejoran la percepción que tienen de la implementación de la política, aunque no todo lo que se podría aspirar. Todos los esfuerzos que se puedan hacer para comunicar el diseño resultarán aprovechables por los actores, ávidos de entender su forma de participar para conocer las dimensiones y oportunidades que ofrece el proceso de la aplicación práctica de la política. Se reitera que el caso de las mujeres de Salto parece paradigmático frente a esta hipótesis, la mejora provocada en la participación a partir de lograr comprender los efectos de una actitud u otra -competencia y negociación- mejoró notablemente las condiciones de participación, su proceso de dignificación y naturalmente los resultados obtenidos.

Asimismo hay que destacar que el atributo que aparece con fuerza articulando los componentes diseño institucional y la percepción de mayor democracia como también una

mayor dignificación de los participantes, es el papel desempeñado por los técnicos municipales. Sin duda un papel articulador y promotor que marca las miradas de los actores. No así el de los partidos políticos, que parecen simplemente tolerar la realización del proceso, sin ningún tipo de injerencia en el mismo.

Figura 14. Interacción: organización de la participación, papel de los técnicos, democracia, satisfacción personal⁸³.



"(...) la participación en la organización es muy importante en la vida de las personas, dado que, por una parte, las conduce a relaciones con otras personas, facilitando la cobertura de las necesidades sociales o de relación, y por otra puede permitir satisfacer necesidades de estima y autorrealización merced a la asunción de mayores responsabilidades y la posibilidad de realizar aportaciones a la organización diferentes y de mayor entidad que la simple ejecución de una serie de tareas normalizadoras." (Brunet, I et al; 2011: 274).

Un papel a explotar en estos procesos que se manifiesta de forma incipiente en los discursos es el rol de la comunicación, emergiendo canales no previstos o no pensados con anterioridad, como es el caso de las radios comunitarias.

Si no se logran ergonomizar los diseños en favor de la necesaria gratificación que los sujetos deberían sentir con su *trabajo*, será muy difícil la prosperidad de estas políticas de participación, por tanto tener presente que se diseña para que la gente no sólo resuelva cuestiones atinentes a la comunidad, sino para que con ello se sienta más feliz, será muy

⁸³ Fuente: elaboración propia.

complejo sustentar los procesos en el largo plazo e incluso mucho menos ampliar sus posibilidades a otras áreas del municipio.

Los resultados de los proyectos participativos influyen en la percepción sobre el presupuesto y sobre la dignificación de las personas.

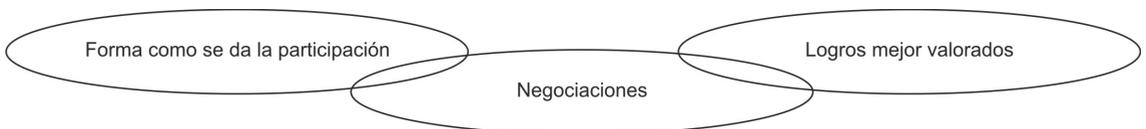
Una categoría clave de la participación son los resultados obtenidos, parece de perogrullo pero es así. Es muy difícil estimular la implicación de las personas sino se logran resultados en un plazo razonable. Exclusivamente con deliberación democrática no se logran consolidar estos procesos, ya que ello va a influir en la percepción de mayor dignidad de los actores. Hacer algo por los demás pero que además sirva para algo, mejor aún si es la solución de un problema cercano a la comunidad y al hogar.

Articular la visión ideológica con la perspectiva práctica del presente, de resolver problemas cotidianos, sin duda es el desafío de los procesos de PP para que puedan perdurar en el tiempo y como se ha dicho ampliar sus esferas de acción. La sensación de estar modificando la realidad es un estímulo relevante a la hora de implicarse en los procesos, nadie está para perder el tiempo sino que la participación tiene como expectativas resultados concretos y es elogiada en tanto estos se logran dentro de unos parámetros de tiempo y objetivos esperables.

El diseño incluyendo una estrategia de cooperación, como es el caso de Salto, promovió el trabajo grupal y la negociación, aprendizaje de la democracia.

En el primer año conflictos y desencuentros, ampliamente superados en el segundo -cuando conocen el diseño-, hay más experiencia y se llegan a acuerdos.

Figura 15. Articulación: organización de la participación, negociación, valoración de los logros⁸⁴



Igualmente cuando se obtienen logros, se revaloriza toda la experiencia anterior, se jerarquiza la actitud de negociación y los acuerdos logrados y se visualiza el diseño como la mejor

⁸⁴ Fuente: elaboración propia

estrategia frente a otras que se conocen. Sin duda eso promueve una satisfacción mayor en los propios sujetos involucrados.

En otro sentido se reclama haber tenido algún proceso de aprendizaje más planificado de forma que la gente estuviera más preparada, se requiere un papel previo de los técnicos que generaran mayor conocimiento de lo que iba a pasar.

Podría haber acelerado las cosas, aunque la experiencia propia es imprescindible para la internalización de los conocimientos adquiridos y siempre se necesita aprender más.

Figura 16. Interacción: técnicos, aprendizajes, satisfacción⁸⁵



La participación promueve la discusión y amplía las oportunidades de la democracia, percibiendo que se puede avanzar más en las posibilidades de deliberación. Revalorizando el trabajo voluntario y los resultados que se obtienen.

Crecimiento del trabajo en grupo a través de los años. Implica considerar a la gente como integrante, rescatar el derecho del ciudadano a participar.

Por otro lado, la visualización de que se encaran soluciones a problemas que nunca se hubieran abordado, es justificar el papel de la participación frente al desempeño tradicional del municipio con sus funciones habituales. Teniendo claro que las debe desempeñar, aparece en la percepción de los actores la idea de que los procesos de participación no sustituyen la acción tradicional del municipio sino que la complementa, haciéndola más sensible a los requerimientos de la gente. Los PP son en todos los casos un instrumento para la potenciación comunitaria.

Otro aspecto interesante es la apropiación que los participantes hacen del proceso y de sus productos, aspecto que es característico de esta solución política y no de la actuación tradicional del municipio donde la pertenencia de los resultados nunca están asegurados, sino que por el contrario se genera una distancia que enajena la obra o el producto.

⁸⁵ Fuente: elaboración propia

Se expresa como dignificación el

“trabajo voluntario para los demás, no remunerado, también por uno mismo. Se tienen discrepancias pero cuando el objetivo es uno tiramos todos para el mismo lado. Se pone lo más valioso que hay hoy que es el tiempo de la familia. Son personas desinteresadas de sí mismas y muy interesadas en los problemas de los otros. Motiva hacer participar. Todo lo que saben lo han volcado a las comisiones. La gente no se apropió de algo común sino que participó con sus ideas, participó en sus cosas y en las del barrio. Incluir a la gente en proyectos concretos”. (Entrevista Actor del PP- Salto)

Resulta interesante la transposición que los sujetos hacen de la idea de dignificación como dar algo, entregar algo, y ese algo, además de los resultados que benefician al barrio y a ellos mismos como integrantes del barrio, es también dar participación, los actores se sienten habilitadores de la inclusión social, del empoderamiento social que significa promover un espacio de participación donde se deciden las soluciones. Todos y cada uno de ellos se siente participe pero también promotor de la política y eso les satisface personalmente en mucho.

Esta situación realimenta la idea de mayor democracia, y realimenta la idea de aprendizaje para la democracia, el beneficio obtenido justifica las discrepancias iniciales, justifica el *sufrimiento* de la etapa de la ignorancia del diseño. Trabajar en la inteligibilidad del diseño sin ninguna duda es adelantar camino tanto para el aprendizaje del sistema democrático como para la dignificación de las personas. Para ello es relevante el aporte de la comunicación y de los sindicatos como promotores de la propuesta que son los técnicos.

Igualmente el éxito en los resultados sana la mirada hacia el diseño y hacia el proceso en general, aunque se sostienen imágenes críticas, especialmente vinculadas a evitar obstáculos o tardanzas en el proceso.

Conclusiones

Se retoman en este apartado las orientaciones hipotéticas planteadas al principio del trabajo:

Componente organizacional:

- a. La percepción que tienen los actores acerca del diseño condiciona el proceso de participación.

Lo hace en el sentido de facilitar el proceso de democratización y sobre todo de aprendizaje de la democracia. En un primer momento, cuando aún se está conociendo el diseño y sus propósitos, la dinámica fue mucho más tortuosa para luego pasar a una dinámica de juego *ganar – ganar*. Las conclusiones a las que se puede arribar en este sentido fortalecen la

conjetura de que los procesos de participación promueven el desarrollo de habilidades democráticas entre los involucrados.

Componente social:

a. La percepción es que los partidos políticos toleran estos procesos pero sin involucrarse.

Si bien hay una aceptación de que los partidos no se involucran en el proceso, también es cierto, aunque solapadamente que casi todos los participantes se reconocen de izquierda y también muchos de ellos están involucrados en otras organizaciones y/o procesos de participación social. Salvo el caso de las mujeres en Salto, donde la innovación está presente y existe una captación importante de nuevos valores para estos procesos, en los otros casos los mismos suelen ser *corredores* en otras carreras.

b. Los técnicos son vistos como los facilitadores fundamentales del proceso. No hay ninguna duda al respecto. El papel de los técnicos en los dos procesos de participación ha sido crucial, verdaderos mediadores pedagógicos del proceso, intermediaron exitosamente entre la esfera pública y la esfera de la sociedad civil, tornando más amigable lo que muchas veces resulta ajeno a los ciudadanos.

c. Los actores visualizan el proceso como protagonizado por las mujeres y por personas de bajos recursos.

Acerca de la participación de las mujeres es paradigmático el caso salteño, no aparecen con el mismo protagonismo en la experiencia de Paysandú. Tampoco aparece con nitidez que estos procesos de participación signifiquen un empoderamiento de las clases más desfavorecidas, más bien se puede pensar que no.

Componente individual:

a. La participación promueve la realización de las personas que se encuentran implicadas. Esto es realmente así, en dos niveles: uno el del *don*, se hace para favorecer la participación y realización de los demás y otro el de las soluciones concretas. Los procesos se asumen cuando cooperan en la solución de problemas no resueltos de las comunidades barriales, se ha dejado en este sentido la participación como proceso asociado al cambio revolucionario, sino que se ejercita para resolver problemas cotidianos.

b. Los PP son escuelas de democracia, implican procesos de aprendizaje social e individual. Si lo son a los ojos de los participantes. Como todo proceso social la experiencia cotidiana resulta cultivadora de saberes y cultura, en este caso los procesos de participación coadyuvan a generar entre los actores una cultura comunitaria de construcción de subjetividad respecto a la democracia y cómo resolver los asuntos de la sociedad.

Relaciones entre los componentes

a. La percepción del diseño se vincula a la apropiación del proceso de innovación y la noción de la realización personal.

Conocer en profundidad el diseño permite optimizar los procesos y sus resultados, como asimismo la posibilidad de gestionar su utilización mediante un mayor aprendizaje sobre los procesos democráticos. Se confirman a su vez las hipótesis más tradicionales sobre la influencia de la participación en las percepciones de las personas, en el sentido de una mayor satisfacción personal.

La implicación de las personas per se ya significa una ventaja respecto a los posibles efectos del diseño y de los procesos, si además se le logra conocer con claridad y se obtienen resultados el éxito está asegurado, tal como se concluye en el apartado siguiente.

b. Los resultados de los proyectos participativos influyen en la percepción sobre la política y sobre la dignificación de las personas. Estos resultan un acicate invaluable a la hora de evaluar la globalidad de los procesos. El círculo virtuoso termina de cerrar con esta conclusión. En la medida de que se estrechen las relaciones entre los subsistemas de forma positiva respecto a la política aplicada, la sinergia resulta positiva, donde el mayor conocimiento del diseño, facilita una mayor comprensión e implicación de los actores, cerrándose el ciclo en su mejor expresión si los resultados se concretan efectivamente.

Para terminar una breve reflexión sobre el modelo analítico empleado, sin ninguna duda ha servido como herramienta para ordenar las observaciones empíricas y vincularlas de la mejor manera. Se sabe que las técnicas cualitativas producen una enorme cantidad de datos donde la búsqueda del orden es el secreto para construir el discurso interpretativo. Contando con este instrumento teórico-metodológico asistido informáticamente (trama y freemind), el camino de análisis resultó ampliamente favorecido y facilitado, quedando a la luz sus resultados en este capítulo.

Referencias bibliográficas

- Ahedo Gurrutxaga, I. e Ibarra, P.** (2007) *Democracia participativa y desarrollo humano*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Dikinson, Madrid.
- Alguacil Gómez, J.** (2006) *Poder local y participación democrática*. El viejo topo. Barcelona.
- Allegretti, G., García Leiva, P. y Paño, P.** (2011) *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Diputación de Málaga. Málaga.
- Blanco, I. y otros** (coords.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel Social, Barcelona.
- Carmona, R.** (2005) *El desarrollo local como desafío político. Nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio*, Comunicación presentada en el Coloquio Internacional "Desarrollo Local: Perspectivas teóricas, metodológicas y experiencias de investigación", UAM, México, 8, 9 y 10 de junio de 2005. Disponible en <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Carmona.pdf>
- Coraggio, J.** (2004) *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. Flacso, Quito.
- De Franco, A.** (2002) *¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible?* En Revista Instituciones y Desarrollo Local. No. 6 Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña, España. pp.1-23.
- De Souza Santos, B.** (coord) (2005) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. F.C.E., México.
- Falck, A. y Paño, P.** (2011) *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Diputación de Málaga, Málaga.
- Font, J.** (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel. Barcelona.
- Ganuzá, E. y Álvarez Sotomayor, C.** (coords) (2003) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria, Barcelona.
- Genro, T. y De Souza, U.** (1997) *Orçamento participativo*. de. Fundação Perseu Abramo, Sao Paulo.
- Genro, T. y otro.** (2003) *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. 2ª ed. Del Serval. Porto Alegre.
- Genro, T. y De Souza, U.** (1998) *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires.
- Molina, J.** (2010) *Los presupuestos participativos: un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. Arazandi, Pamplona.
- Parés, M.** (coord). (2009) *Participación y calidad democrática*. Ed. Ariel. Barcelona.
- Rivoir, A.** (2007) *Redes Sociales y Desarrollo Local: un marco conceptual*, (inédito).

Pensando las políticas sociales desde el territorio: educación y vivienda en el litoral norte de Uruguay

Natalia Bisio⁸⁶

Natalie Robaina⁸⁷

Resumen

La nueva estructura de riesgos sumada a la incorporación de nuevas o renovadas demandas sociales en la agenda pública, exigen al Estado y a los gobiernos departamentales, redefinir la orientación e instrumentación de las políticas sociales desde una perspectiva territorial. En efecto, la participación no sólo del Estado en la delimitación y satisfacción de necesidades colectivas, abre paso a modalidades participativas dirigidas a fortalecer el protagonismo de la sociedad civil organizada en el abordaje de la cuestión social.

Este artículo presenta una reflexión en torno a los modelos, concepciones y mecanismos de implementación de la política social desde el territorio, reflejando la complejidad que implica la articulación y puesta en marcha de los criterios centrales que en la actualidad, definen el contenido y la orientación de las políticas sociales en el Uruguay y en la región. Para ello se toman como unidades de análisis los programas sociales que se ejecutan desde el año 2005 a la fecha, en las áreas de vivienda y educación⁸⁸ en los departamentos que conforman la región litoral norte del país: Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro.

Palabras clave: políticas sociales, vivienda, educación.

⁸⁶ Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de Gotemburgo. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República. Profesora asistente del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (bisio.carvallo@gmail.com)

⁸⁷ Candidata a Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad de la República. Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Profesora ayudante del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte. (natalie.robaina@gmail.com)

⁸⁸ Cabe aclarar que en el estudio de las políticas sociales a escala regional que se viene desarrollando en el Departamento de Ciencias Sociales desde el año 2010 se tienen en cuenta las áreas de salud y trabajo, además de las dos que se presentan en este artículo (vivienda y educación).

Introducción

Desde hace unos años asistimos a un proceso de reforma del Estado que, con diferentes matices y connotaciones, se ha extendido al contexto de los países latinoamericanos. El contenido e intencionalidad de este proceso de reforma, señalan cambios en la concepción y en el diseño de las políticas sociales. La crisis del Estado desatada en las últimas décadas del siglo XX, desencadenó múltiples reacciones y de las más variadas respuestas. Las dificultades que el tradicional modelo de protección social universalista comenzó a presentar para alcanzar los rendimientos sociales esperados, generó una polémica en torno a su concepción y a su viabilidad en las condiciones de desarrollo requeridas en ese momento.

En la década del 80, la receta fue apostar al achicamiento del Estado, predominando las políticas neoconservadoras. En este contexto, *“se impuso un paquete relativamente uniformizante de iniciativas para intentar modificar los déficits sociales históricos del continente y a la vez mitigar los costos transicionales que suponía el cambio de orientación socioeconómica”* (Midaglia, 2000:17), sin tener en cuenta, muchas veces, las peculiaridades políticas, institucionales, históricas y socioculturales de los países en cuestión. La redefinición del papel del Estado se tradujo en la reducción y retiro de su intervención en las áreas tradicionales; entre ellas el área social. En este aspecto, las alternativas planteadas, apuntaron a la privatización de los servicios sociales y/o al traspaso de la responsabilidad de su prestación a la sociedad civil, argumentando la eficiencia y eficacia de los agentes civiles en la gestión de tales servicios debido a su supuesta “inmunidad” frente a los vicios burocráticos estatales, y su capacidad para movilizar a los sectores desposeídos en la efectivización de sus derechos sociales.

En la década del 90, ante los resultados inesperados de tales políticas y el aumento de los índices de pobreza, la apuesta se dirigió a la reforma del Estado, incorporando a las medidas conservadoras (ajuste fiscal, redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y apertura comercial), medidas de corte progresista tales como la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal. La necesidad de recuperar el “edificio institucional público” para garantizar la sustentabilidad de las nuevas políticas, le imprimió al Estado un doble desafío, económico y político. Económico, en la regulación de un mercado dinámico y globalizado, y político en la consolidación de su autoridad y autonomía (Evans apud Midaglia, 2000). Este doble desafío puso de manifiesto la necesidad de profundizar sus formas de legitimidad y de relacionamiento con la sociedad civil, a los efectos de poder cumplir con sus objetivos de servir a la sociedad y contribuir a su desarrollo y crecimiento. Este modelo de desarrollo impulsó procesos de reforma social en condiciones de fuertes constreñimientos económicos e insuficiencia de recursos fiscales, los que, lejos de reducir los niveles históricos de desigualdad social existentes, profundizaron las carencias y

déficit de los sistemas de seguridad social, acentuando con ello, la fragmentación del tejido social.

Los primeros años del siglo XXI estuvieron marcados por el resurgimiento de agudas crisis económicas que afectaron a toda la región, poniendo en tela de juicio el tratamiento segmentado y coyuntural de las problemáticas de los sectores sociales más desfavorecidos, así como también las dificultades que ese modelo de intervención estatal presentaba para dar respuesta a los nuevos riesgos sociales. En este contexto sociopolítico y económico, la instalación y/o recreación de los denominados Ministerios Sociales, puso de manifiesto la necesidad de adecuar la esfera pública para la atención permanente de situaciones de vulnerabilidad social; reorganizando la provisión pública dirigida a grupos sociales específicos mediante el ordenamiento y la articulación de servicios y programas de corte asistencial dispersos en distintas dependencias ministeriales (Midaglia y Castillo, 2010).

Casi tres décadas de estrategias residuales de protección focalizadas en la figura del pobre, acompañadas por la privatización y/o tercerización de servicios públicos; así como por la puesta en marcha de espacios de “excepción institucional” en distintos niveles de la Administración Pública para la atención de la pobreza y la vulnerabilidad social, le impidieron al Estado acumular experiencia de gestión institucional y de relacionamiento con actores sociales vinculados a estas problemáticas, haciendo de esta modalidad de intervención, un ámbito de ensayo permanente (Adelantado y Scherer, apud Midaglia y Castillo, 2010).

No obstante las dificultades señaladas, la instalación de estas nuevas (o renovadas) instituciones estatales, procura superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal, transversalizando sus intervenciones y asumiendo la responsabilidad de articular y coordinar la provisión social destinada a sectores o localidades en situación socioeconómica desfavorable. Estas funciones asignadas a los Ministerios Sociales reflejan por un lado, la intencionalidad de institucionalizar las políticas sociales dirigidas al abordaje de la exclusión social; y por otro, la necesidad imperiosa de identificar y ordenar el cúmulo de prestaciones sociales localizadas en diversas agencias y niveles de la Administración Pública (Midaglia y Castillo, 2010).

Teniendo en cuenta este contexto y el conjunto de reformas sociales que se están procesando en Uruguay y en los países de la región desde hace unos años atrás, se considera de interés analizar el alcance de los propósitos que desde el discurso tales propuestas persiguen, identificando en ello los cambios y las continuidades en las formas de organizar, producir y distribuir el bienestar social. En este sentido, el artículo presenta algunas reflexiones en torno a la concepción, modalidad y orientaciones que ha asumido la intervención estatal en el abordaje de lo social desde el año 2005 a la fecha. Para ello se toman como unidades de

análisis, los programas sociales que se ejecutan en la región litoral norte del país, en el área de educación y de vivienda.

La discusión se plantea a partir del análisis de datos secundarios⁸⁹ sobre los programas ejecutados en el período considerado así como de entrevistas realizadas en los años 2010 y 2011 a referentes institucionales del ámbito de la Administración Central y servicios descentralizados de las áreas mencionadas: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP: CETP, CES, CEIP), Banco de Previsión Social (BPS), Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) e Intendencias Departamentales (divisiones de Vivienda y Promoción o Desarrollo). El análisis de cada uno de ellos se realiza a partir de las siguientes dimensiones: *conceptualización* de la política social en el sector, *priorización* de los problemas que incorpora en su contenido, *modalidad* de intervención propuesta (finalidad, población objetivo, requisitos para el acceso al servicio), *agentes* involucrados en su elaboración y en su financiamiento, y *participación* de la población beneficiaria en la definición y ejecución de los programas.

¿Qué se entiende por *Política Social*?

El conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia social, es lo que se denomina política social. Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir cuáles son los problemas sociales que se inscriben en la agenda pública de una comunidad política; reflejan por ende, una forma de concebir, organizar, producir y distribuir el bienestar (Adelantado, 2009), así como una expresión del rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en ello.

⁸⁹ Cabe aclarar que la reconstrucción del repertorio de programas sociales ejecutados en la región aun está en proceso, asimismo se cree haber relevado a la fecha gran parte de los mismos. El proceso de búsqueda y recolección de información estuvo marcado por distintos factores que en ocasiones dificultaron la labor, a saber: a) no toda la información está disponible en los espacios oficiales de las instituciones ejecutoras de los programas; b) en aquellos casos donde éstos son ejecutados por más de un organismo, la información se encuentra esparcida por diferentes espacios; c) la información recabada a través de las entrevistas requiere de un gran esfuerzo por parte de los referentes institucionales en la construcción y definición de las variables relevadas.

En este sentido, diversos son los enfoques y concepciones que definen tanto la naturaleza como el contenido de la política social. Juan Pablo Terra, entiende por ella al *“conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente”* (Terra, 1990: 8). Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana. Rolando Franco, por su parte, las define como *“la intervención en la realidad, mediante acciones -ojalá coordinadas-, que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza”* (Franco apud Mirza, 2001:3). Así pues, el origen de la política social se remonta al momento en que se produce el proceso de desarrollo capitalista industrial que coloca en condiciones miserables de vida a un contingente de trabajadores cada vez mayor, motivando su organización y movilización para reivindicar, ante sus patrones y el Estado, la atención de ciertas necesidades vinculados a la educación, la salud, y las condiciones laborales.

Para otros, las políticas sociales se definen como

“productos específicos de gobierno o cuerpos encomendados por gobiernos. Son formas de intervención en la esfera de la reproducción de la fuerza del trabajo y la familia, mientras que la política económica es intervención estatal en la esfera de la producción” (Gough 2003 apud Mirza 2010).

Desde este enfoque, las políticas sociales forman parte de un conjunto de productos de políticas (claramente diferenciadas de la política económica) cuyo fin es lograr el bienestar humano, entendido como la capacidad para lograr aquellos funcionamientos que resultan valiosos (Sen, 1996) para la satisfacción de las necesidades humanas (Gough, 2003). De este modo, las políticas sociales operan en la coordinación, producción y distribución de satisfactores en el marco de la atención a las necesidades básicas, definidas de acuerdo al contexto histórico y cultural que le es propio, pero universalmente definidas en términos de autonomía y salud física de las personas (Doyal y Gough apud Santarsiero, 2011).

Desde otra mirada, José Paulo Netto (1997) sostiene que las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores. En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, con el fin de legitimar políticamente su accionar a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua por parte del Estado. En este sentido,

“las políticas sociales son vistas como instrumentos tanto de preservación y control de la fuerza de trabajo como de contratendencia al subconsumo, y en el nivel estrictamente político, ellas operan como un vigoroso soporte del orden sociopolítico dentro de la dinámica contradictoria del desarrollo del capitalismo monopolista” (Netto apud Montaña, 1999: 17).

Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo. En este marco, la política social es convertida en políticas sociales, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las causas sino en las secuelas de la cuestión social. De este modo, las políticas sociales actúan como reguladores de mecanismos económico-sociales y políticos, a la vez que conducen al disciplinamiento psicosocial de los individuos. Su funcionalidad con el orden político-económico, las convierte en el resultado contradictorio, tenso e inestable de las luchas de clases. La significación pues, de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista. Por lo tanto, la actualización del debate sobre las políticas sociales en el contexto neoliberal y de reconstrucción productiva, debe considerar tanto la actual situación de las luchas de clases, el desarrollo tecnológico/científico, como la fase alcanzada en la mundialización del capital, llamada “globalización” (Ídem).

Cualquiera sea la postura que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la implementación, y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que dan cuenta tanto de una determinada forma de problematizar los hechos objeto de intervención, como de la concepción de bienestar, de protección y de sujeto implícita en las mismas. Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la *procura existencial* a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar. Ello no significa negar la existencia de grupos o sectores de la población que necesitan más que otros, sino que, *“cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad”* (Montoro, 1998: 38). Para el autor, entre las medidas que el Estado debe desarrollar, se encuentran: expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; incorporación de nuevos fenómenos asociados a la defensa frente a las contingencias y la aparición de nuevos “riesgos” (medioambientales, económicos, radicalizaciones de

antagonismo, etcétera); efectivizar o materializar prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; aumentar las posibilidades vitales de la población (sobre todo de trabajadores y clases medias) mediante una justa distribución del ingreso, un creciente acceso a bienes culturales, un perfeccionamiento de los servicios sociales (Ídem).

Desde este enfoque, no es posible pensar un modelo de desarrollo humano integral en el que la política social se defina en forma subsidiaria o como paliativo de la política económica. Superar esta falsa disociación, obliga a quienes piensan y diseñan las políticas sociales, tomar decisiones que inciden directamente sobre el patrón redistributivo de la riqueza; exige pues, una postura ético-política que apueste a la profundización del bienestar y de los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

Tomar parte en las Políticas Sociales

Participar tal y como lo indica la etimología del término, significa “tener parte” en un emprendimiento, una iniciativa o una actividad. Se trata de un acto ejercido por un sujeto que está involucrado y se involucra en un ámbito donde puede decidir. ‘Ser y sentirse parte de algo’ son aspectos centrales de la participación, desde los cuales se puede desarrollar la capacidad de incidir, hacer y decidir (Rebellato, 1999). Estos tres elementos resultan fundamentales a la hora de superar la concepción netamente instrumentalista de la participación que, basada en un discurso racionalizador de la acción, orienta y condiciona la acción ciudadana tras las decisiones de los agentes del Estado (Lucero, 2009). El abordaje integral del hábitat ofrece a los gobiernos departamentales y demás actores político-institucionales, la posibilidad de incorporar en el diseño de la política social, la demanda organizada y contextualizada de la sociedad civil; facilitando así, la priorización de la intervención pública y colocando al municipio como un territorio que promueve en su accionar, la gobernanza local.

Ahora bien, para que la participación no se reduzca a la mera asistencia de las personas a instancias de encuentro como contraparte de una prestación, es necesario modificar los patrones de distribución de los recursos y fondos públicos (técnicos y financieros) para que organizaciones y grupos de personas residentes en el territorio puedan materializar su participación en acciones o emprendimientos concretos. En efecto, *“para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a*

permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae” (Ferrando, 1994:126).

La participación de los ciudadanos en la priorización de necesidades y la definición de estrategias para su satisfacción, promueven no sólo la erradicación de la pasividad en la toma de decisiones, sino sobre todo, la responsabilidad por sus logros y sus fracasos. Desde este enfoque, la “lucha” y el conflicto, aparecen como principios rectores de la participación ciudadana mediante la cual la implementación de la política social deja de ser concebida como un mero proceso de ingeniería social, para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder (Lucero, 2009), donde se van tejiendo y definiendo distintas formas de organizar y producir el bienestar.

Entre los actores que junto al Estado, al mercado y a la familia, forman parte del circuito de producción del bienestar, se encuentra el sector voluntario o sector informal, denominado por algunos como “tercer sector”. La crisis económica de los años ‘80 que afectó a la mayoría de los países en desarrollo y que tuvo como principal causa la crisis endógena del Estado Social, ha provocado un sinnúmero de efectos negativos, pero también ha incentivado la innovación social en la resolución de los problemas colectivos y en la propia reforma del Estado (Bresser Pereira, 1998). La expresión “Tercer Sector” supone la existencia de un “Primero” y un “Segundo”, el Estado y el mercado, respectivamente. Generalmente, la referencia es obtenida por oposición a estos últimos, definiéndolo como no-lucrativo, y no-gubernamental. No obstante ello, rescatando sus peculiaridades podemos decir que el tercer sector, designa una combinación de iniciativas particulares con un sentido público; iniciativas privadas no orientadas al lucro que, desarrolladas en la esfera pública, no surgen en la órbita estatal. En él participan desde instituciones formalmente establecidas, pasando por agencias civiles informales hasta prestadores de servicios cuya existencia es desconocida por los directorios convencionales de agentes no-gubernamentales (Hernández, 1994).

Por otra parte, la expresión “público no estatal” remite no solo a una tercera forma de producción entre la privada y la estatal, sino además, una nueva forma de control social. Las organizaciones o formas de control “públicas”, que constituyen este espacio, están volcadas al interés general y reflejan la necesidad de proteger los derechos de cada ciudadano en el patrimonio público (Bresser Pereira, 1998). Ambas nociones implican una nueva lógica en las interacciones humanas, que requiere cambios no sólo en el relacionamiento entre el Estado y el mercado, sino además, en los principios que orientan el modo de pensar y de actuar de los individuos particulares y de su relacionamiento recíproco. De hecho, tal como lo expresa Bresser Pereira: *“la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro, son principios que tienden a caracterizar a las sociedades sin fines de lucro”* (Op. cit: 41). No obstante, expresiones como “trabajo comunitario”,

“solidaridad”, “descentralización”, “relacionamiento personalizado” cobran fuerza en esta nueva lógica y pueden confundirnos en un sinfín de idealizaciones. En efecto, en coincidencia con lo manifestado por Rubem Fernández: *“ser no-gubernamental o no-lucrativo no significa estar en otro mundo (...) el tercer sector no está formado de materia angelical (...) la dedicación voluntaria genera recursos y las consecuentes disputas por su distribución”* (Fernández, 1994:10). Así pues, las formas organizativas que se generan a partir de este tipo de actividad, crean un mercado de trabajo específico que también está atravesado por relaciones de poder y de intereses, muchas veces contrapuestos.

Desde otro enfoque, procurando dar respuesta a los desafíos que presenta la reforma del Estado en la actualidad, Peter Evans (2007) plantea que el fortalecimiento del pie democrático junto a la capacidad burocrática weberiana clásica y a la capacidad para captar las señales del mercado, constituyen las bases de una estrategia administrativa, el *“hibridismo”*, de cuyo éxito depende la recuperación del equilibrio en la agenda de la reforma del Estado. En este modelo, el control democrático deliberativo constituye un elemento clave para mejorar la calidad, la transparencia y la responsabilidad en la asignación de recursos así como para valorizar la noción de ‘servicio público’ en tanto incrementa el sentimiento de los ciudadanos respecto a su capacidad de control real sobre la distribución de los recursos.

“Sin lugar a dudas, el control democrático deliberativo puede resultar la única manera de generar un sentido de “propiedad” de las instituciones y de los programas públicos, al menos lo suficiente como para legitimar cualquier aumento en los impuestos que se necesite realizar para hacer frente a la crisis fiscal que frecuentemente plaga todas las instituciones públicas (tanto del Norte como del Sur)” (Evans, 2007: 91).

La gestión de la política social, intrínsecamente asociada al bienestar de las personas, se funda y transforma por la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad. La participación se torna así el elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores políticos con poder para incidir y decidir sobre la producción del bienestar en y desde el territorio que habitan. En efecto,

“la política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido (...) concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas (...) opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos de las aspiraciones y resultados obtenidos” (Adelantado apud Chiara y Di Virgilio, 2009: 10).

Estos tres elementos dan cuenta de la forma en que la política social, sectorializada en políticas sociales, organiza la responsabilidad del Estado, el mercado, la familia y la sociedad

civil organizada (OSC, ONG) en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; define los mecanismos para la administración y financiación del bienestar, así como el lugar y responsabilidad que ocupan en ellos los ciudadanos; y, finalmente, establece la forma y criterios de distribución de los recursos, a través de la seguridad social y los programas de asistencia. En este sentido es que, siguiendo a Adelantado (2009), reivindicamos la necesidad de una visión inclusiva de la gestión de la política social en la que los ciudadanos más que beneficiarios, sean considerados partícipes y protagonistas de su bienestar.

Hoy por hoy es consenso en América Latina que ni el mercado ni el Estado tienen condiciones por sí solos, de responder a los desafíos del desarrollo con equidad. La participación de los ciudadanos es esencial para consolidar la democracia y una sociedad civil dinámica es un buen instrumento para ello, más aún cuando un importante número de las organizaciones que conforman este “tercer sector” o sector voluntario, participan en la producción del bienestar mediante la co-ejecución de distintos tipos de políticas y programas sociales. Siguiendo esta línea, coincidimos con Arocena (1996) cuando plantea que, la densidad de los lazos que se establecen al interior de las comunidades locales, su capacidad de iniciativa y su creatividad para demandar satisfactores en forma autónoma e impulsar acciones que involucren al conjunto de sus integrantes, hará posible superar las distancias entre quienes elaboran las políticas y quienes viven las necesidades y plantean las demandas y así generar procesos de democratización que logren menguar las respuestas asistencialistas tradicionales.

Bienestar y políticas sociales en el Uruguay

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX y su expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. Un aspecto clave que permite entender la instalación y consolidación de este modelo de bienestar, es el rol protagónico de los partidos políticos en la apropiación del aparato estatal, mediante la regulación y distribución de las disputas por los beneficios sociales y la creación de una estructura política de contralores institucionales formales e informales, donde el Estado, la democracia y el bienestar se fueron consolidando como aspectos políticamente asociados (Castellano, 1994, Lanzaro, 2003 apud Midaglia y Antía, 2007). Entre sus pilares fundacionales se encuentran: la Asistencia Pública (creada en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud), la educación pública laica, gratuita y obligatoria, la regulación del mercado de trabajo y, la política de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira, 1994). En este contexto, las políticas adquieren un carácter redistributivo pues, a través de diversas prestaciones, redistribuyen recursos obtenidos por la vía tributaria de la población con capacidad de contribución, a la población de bajos ingresos. Este mecanismo tuvo sus raíces en un modelo estatal de Bienestar, signado por la asistencia y la exclusión de

la población tanto en la concepción de la política como en su puesta en marcha, y se mantuvo hasta que se inicia la crisis a fines de la década del 50.

En las décadas siguientes, estas políticas comenzaron a transitar por un proceso de decadencia que obligó al Estado a instrumentar cambios en el enfoque de su intervención. Así, en el marco de la planificación cepalina -instaurada en la coyuntura de la Alianza para el Progreso-, se diseñó en el continente, una política global orientada a la búsqueda de mecanismos de desarrollo con distribución o redistribución racionalmente planificada. No obstante, la falta de decisiones políticas y empresariales, y el rápido avance de la crisis que hacía fracasar el plan de la Alianza para el progreso en América Latina, hicieron que el diagnóstico y su consecuente plan de desarrollo no pudieran ser aplicados. Posteriormente, iniciado el período de la dictadura, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público destinado a las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales (Terra, 1990).

Iniciado el proceso de reapertura democrática en el marco de un modelo de desarrollo basado en el retorno al mercado como motor del crecimiento y satisfactor de las necesidades individuales, se coloca en el debate público el rol que en él deben cumplir el Estado y las nuevas políticas sociales, definiéndose estas últimas como subsidiarias al principio de estabilización macroeconómica imperante en el momento. Ya en la década de los 90, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste y reestructuración económica global, este debate cobra mayor vigor, avanzando en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, introduciendo como condicionalidad de los créditos multilaterales, el cumplimiento de ciertas metas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano diseñadas por el PNUD. Esta reforma o reorientación de las políticas sociales puede ser vista como una respuesta a la creciente miseria en el mundo, poniendo límites éticos a la acumulación sin límites del capital, o como el aprestamiento de los Estados nacionales para reducir ciertos riesgos que pudieran ahuyentar el capital (Coraggio, 1996).

En este contexto, los programas de focalización de la pobreza se convirtieron en la nueva modalidad de la política social, implicando un cambio tanto en la direccionalidad de los servicios sociales como en la concepción de las políticas públicas y el concepto de ciudadanía que las sustenta (Midaglia, 2000). Estos programas, conocidos como fondos de inversión social, ideados principalmente por agencias internacionales representantes de la estrategia

neoliberal, BM y FMI⁹⁰; surgen con el fin de compensar los costos del ajuste de la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de varios países de América Latina. En efecto, tal como lo manifiesta Bertha Lerner, *“fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal”* (Lerner, 1996:95).

Esta reorientación refleja por un lado, la emergencia de un pensamiento reformador acerca de la función del Estado; y por otro, el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal que implican la implementación de nuevos criterios de selección de los beneficiarios y de nuevos dispositivos institucionales de política social. Se trata de políticas focalizadas de “compensación social”, con un fuerte matiz descentralizador, inspiradas en estrategias de “focalización” del gasto social y las técnicas de “selectividad” de prestaciones, que a menudo revisten un carácter asistencial con gestión territorializada. Asimismo, denotan una ruptura con el paternalismo de las políticas pretéritas en tanto promueven la negociación entre gobernantes y sectores pobres, para la definición de estrategias de lucha contra la pobreza, garantizando así la gobernabilidad en el conjunto de la sociedad (Peñalva, 1996). La intervención a través de programas focalizados gana legitimidad en tanto se dirige a los más pobres, les hace participar en la búsqueda de satisfactores para sus necesidades, se instrumenta en base a una relación más directa entre gobernantes y gobernados, pudiendo resultar más eficaz para alcanzar personas no cubiertas por programas regulares en mayor escala.

No obstante ello, llegar con recursos a los pobres es condición necesaria pero no suficiente para la superación de las condiciones en las que viven; en efecto, la pura focalización puede llegar a endurecer dichas condiciones, pues no puede resolver la demanda de estos sectores por integración social. Las principales desventajas de estos programas radican en que no consideran ni la estructura social de las comunidades a las que están dirigidos, ni el proceso de formación de identidades colectivas que pudieran generarse en los mismos. A su vez, la selección del grupo objetivo por un lado, excluye a importantes segmentos poblacionales que quedan en el umbral de la pobreza debido a la reducción de una serie de servicios universalmente accesibles, dejando la posibilidad de satisfacer sus necesidades, librada a las leyes y variaciones del mercado (Mirza, 2001). Por otro lado, reduce la explicación y comprensión del fenómeno a variables individuales, invisibilizando tanto la estructura social de las comunidades, como los agregados sociales que median entre el nivel macrosocial y los individuos.

⁹⁰ BM – Banco Mundial; FMI- Fondo Monetario Internacional

Luego de más de una década de políticas sociales signadas por la focalización del gasto y la fragmentación del abordaje de las problemáticas sociales, en el año 2002 se desata una crisis económica muy significativa que revierte la tendencia de crecimiento y de reducción de la pobreza que tenía el país, marcando un momento clave en el proceso de reestructuración del Estado y de su intervención en “lo social” (Midaglia y Antía, 2007). En este contexto de deterioro social, caracterizado por el aumento significativo de los niveles de pobreza y de desigualdad, la izquierda asume el gobierno nacional en el año 2005, reinstalando el debate sobre el papel del Estado como actor clave en la provisión y regulación de las prestaciones sociales vinculadas al bienestar de toda la población, y en especial de aquellos sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad.

En este escenario, se proponen tres líneas de conducción política para llevar adelante la reforma social del Estado: la restauración, la innovación y la reforma. En la primera línea (restauración) se reinstalan los consejos de salarios suprimidos en la década del '90, significando un gran avance para los procesos de negociación colectiva en la regulación laboral. La innovación se desarrolla en distintas áreas (educativa, laboral, social, sanitaria, habitacional), priorizando en sus estrategias, la atención de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Como elemento central de esta línea de conducción política, se crea el Ministerio de Desarrollo Social, con el fin de poner orden a las prestaciones dentro del sistema de asistencia y limitar los programas localizados en el gobierno, promoviendo la intervención social a partir de programas de asistencia como los de Transferencia de Renta Condicionada para el abordaje de la pobreza en forma focalizada, integral y descentralizada. Finalmente, la tercera línea, refiere a la reforma de prestaciones tradicionales como es el caso de la educación, la salud y la seguridad social (Midaglia y Antía, 2007).

A casi siete años de iniciado un ciclo de importantes reformas (tributaria, seguridad social, salud, educación), se puede decir que en Uruguay, existen ciertos niveles de superposición entre programas de bienestar y de protección, ya que diversos programas sociales se ubican en una posición intermedia entre protección permanente y bienestar clásico, así como entre protección transitoria y bienestar de inclusión⁹¹. En términos de protección, se registra un conjunto de políticas sociales focalizadas, no contributivas que operan en campos sociales no

⁹¹ Para profundizar en esta clasificación, ver Raczynski, D. y Serrano, C. (2005): “Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros”. En: *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Patricio Meller (ed.). Santiago de Chile. A fin de obtener una caracterización más precisa de la acción estatal en el Uruguay ver MIDES (2008). Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa. Midaglia (coord.). ICP - FCS - UdelaR

sectoriales. No obstante, el sistema de provisión social de la Administración Central se distribuye prácticamente de igual forma entre una oferta social asociada a servicios sociales sectoriales y universales; y un paquete de programas cuya direccionalidad está puesta en contextos específicos de pobreza. Entre los años 1990– 2010, se creó el 58% de los programas sociales que conforman la oferta social. Asimismo, se registra que, del total de programas que incorporan como criterio de selección la situación de vulnerabilidad del individuo o del hogar, un 35,3% fueron creados en este período; instaurándose a su vez el 22,6% de programas sin discriminación socioeconómica (MIDES, 2010).

En este contexto de reformas sociales, se ha venido desarrollando en distintos países latinoamericanos, la idea de un sistema integrado de cuidados cuyo propósito fundamental es contribuir al bienestar de las personas (sobre todo aquellas en situación de dependencia) a través del pleno ejercicio de su derecho a dar, a recibir cuidados y a autocuidarse. Esta propuesta, sumada a la reforma social en marcha, constituye un elemento clave para entender la direccionalidad que va adquiriendo la matriz de bienestar y de protección social del país.

Una fotografía del litoral norte uruguayo

El litoral norte uruguayo se caracteriza por tener departamentos cuyos indicadores sociales presentan marcadas diferencias con respecto fundamentalmente a la cantidad y a la distribución etaria y geográfica de la población, así como a la condición de pobreza y de desarrollo humano de la misma; no obstante ello, se pueden identificar ciertos comportamientos comunes, principalmente vinculados a los logros educativos. A continuación se presentan algunos datos que dan cuenta de esta realidad.

Tabla 1. Población, pobreza e IDH en la región litoral norte de Uruguay

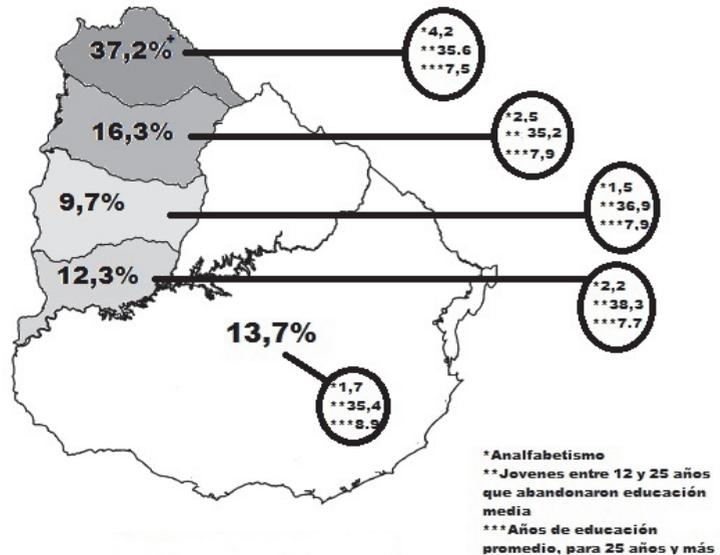
		ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ	RIO NEGRO
Población *		73.162 (12º)	124.683 (4º)	113.112 (6º)	54.434 (17º)
Sexo	Mujeres	49,1%	50,5%	51,3%	48,7%
	Hombres	50,9%	49,5%	48,7%	51,3%
Distribución etaria	0-14	28,3%	26,8%	25,4%	24,5%
	15-29	22,6%	23,2%	22%	23,7%
	30-64	38,8%	38,2%	39%	40%
	65 y más	10,3%	11,8%	13,6%	11,8%
Pobreza (LP) **		37,2%	16,3%	9,7%	12,3%
Pobreza (NBI) **		45,5%	40,4%	33,5%	33,4%
IDH 2010		0,738 (16º)	0,742 (13º)	0,748 (11º)	s/d

Fuente: elaboración propia a partir de datos: DINEM en base a ECH 2010 / (*) INE Censo 2011 / (**) DINEM en base a ECH 2011.

La situación actual en materia habitacional para los departamentos estudiados es diferente, el informe de Caracterización Departamental elaborado y difundido en el presente año por el Ministerio de Desarrollo Social arroja algunos indicadores que evidencian esta situación. En promedio para el país, un 21,4% de la población se encuentra en situación de ocupante, Salto es el departamento que está más próximo a esta situación con 21,7% de la población, mientras que Paysandú y Río Negro se posicionan por encima del promedio con un 24% y 25,1% respectivamente, y Artigas algunos puntos por debajo del mismo con 18,5%. Por otra parte, el porcentaje de inquilinos a nivel país es de 18%, cifra que no es superada por ninguno de los departamentos del litoral, el que presenta el porcentaje más bajo es Artigas 9,5%, y el más alto Paysandú, con un 13%. Un 10,8% de los uruguayos vive en viviendas precarias y modestas, sólo Río Negro se encuentra por debajo de ese porcentaje con un 9,8%, para el resto de los departamentos esta cifra se incrementa: 12,5% Paysandú, 19,9% Salto y 24,6% Artigas. Mientras, uno de cada dos uruguayos vive en una vivienda en mal estado o muy mal estado, Paysandú evidencia una situación próxima al promedio nacional con un 51,8%,

seguido por Salto 49,5%, y por debajo se encuentran Río Negro y Artigas, 44,7% y 42.1% respectivamente. En relación a la propiedad de la vivienda y del terreno, el 53,7% de la población es propietaria de ambos, Artigas está por debajo de esta cifra con un 50,3%, mientras que Paysandú, Río Negro y Salto se encuentran por encima con el 57,0%, 59,5% y 61,7%, respectivamente. Por otro lado, otro grupo de personas sólo es propietaria de la vivienda y no del terreno, alcanzando a nivel país un porcentaje de 6,9%, promedio que es superado ampliamente por Artigas 21,8%, y al que no alcanzan Paysandú 6,0%, Salto 5,1% ni Río Negro 2,5% (DINEM, 2012).

Figura 1. Mapa pobreza y vivienda

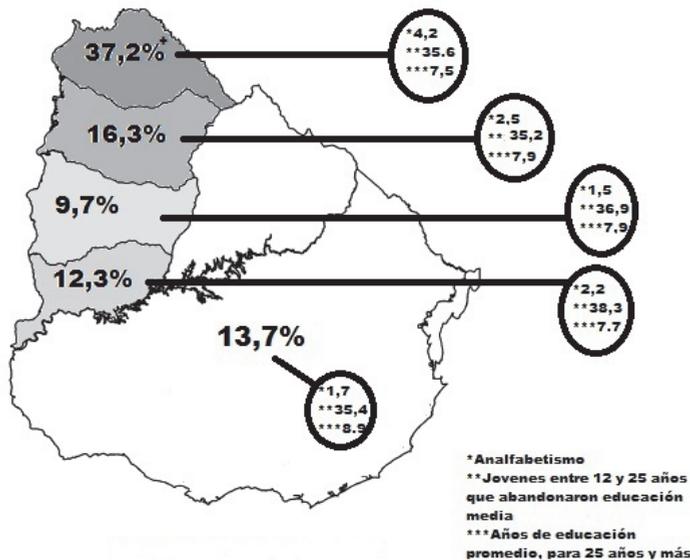


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DINEM en base a ECH 2011 + DINEM en base a ECH 2010

Haciendo referencia a la situación educativa, uno de los aspectos que sobresalen refiere a los altos valores de la tasa de analfabetismo que caracteriza a los departamentos de la región; exceptuando el caso de Paysandú (1,5%) que se encuentra por debajo del promedio nacional (1,7%); los demás departamentos tienen valores comparativamente altos: Artigas 4,2%, Salto 2,5% y Río Negro 2,2%. Por otro lado, reflejando una de las principales problemáticas que atraviesa el país en términos educativos, el porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años que abandonaron la educación media, exceptuando el caso de Salto (35,2%), es superior a la

media nacional (35,4%), alcanzando el 35,6%, 36,9% y el 38,3% en los departamentos de Artigas, Paysandú y Río Negro, respectivamente. Esta inquietante realidad, se ve a su vez reflejada en la cantidad de años de educación promedio para personas de 25 años y más que presentan estos departamentos. En efecto, mientras que el promedio en el país es de 8,9 años, en Artigas es de 7,5; en Río Negro 7,7; y en los casos de Salto y Paysandú el valor que asume dicho indicador es de 7,9 años, siendo en todos los casos notoriamente inferior a la media nacional (DINEM 2012, INE 2011).

Figura 2. Mapa de pobreza y educación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DINEM en base a ECH 2011
 † DINEM en base a ECH 2010

Política de vivienda: algunos cambios...algunas continuidades.

En la actualidad, los temas de vivienda ocupan un lugar prioritario en la agenda pública del país. Hasta el año 2010 el ente rector de las políticas de vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), limitaba su acción a la entrega de una vivienda a aquella familia que lo necesitaba. A partir de dicho año realiza un cambio en la concepción de la misma, abordándola desde una perspectiva integral, pretendiendo otorgar una solución habitacional a los ciudadanos, en pro de una integración socio-espacial de los mismos. La nueva política de vivienda procura la universalización de esta última, si bien el foco está puesto en los sectores sociales de mayor pobreza y vulnerabilidad, intenta abarcar

también a sectores que no se encuentran necesariamente en esa situación, colocando al Estado como garante de tal derecho social. En este marco se genera un plan quinquenal 2010-2014 centrado fundamentalmente en seis lineamientos: relocalización de la población radicada en terrenos inundables o contaminados (sobre todo de los que están en situación de pobreza), la integración social en el territorio a través de la rehabilitación y consolidación urbano-habitacional, el crecimiento planificado de las ciudades, reactivación del mercado de arrendamiento de viviendas de interés social, la sostenibilidad del hábitat para quienes viven y/o trabajan el medio rural, y finalmente, la implementación de herramientas de incentivo a la participación privada en la generación de vivienda de interés social (MVOTMA, 2010).

Dichos lineamientos estratégicos se materializan en líneas de acción, en planes y programas que comienzan a ejecutarse a partir de 2010 y otros que datan de años anteriores, pero que son reajustados o modificados. En el área de vivienda se han relevado para la región litoral veinte programas que se ejecutan o se han ejecutado durante el período 2005-2012, de los cuales trece se han implementado en Artigas, quince en Salto, quince en Paysandú y quince en Río Negro. Del total de programas identificados para el periodo estudiado, se observa que entre los años 2005-2012 se crearon once programas, mientras otros nueve se vienen ejecutando desde antes del año 2005.

Entre los objetivos que persiguen los programas identificados, se destacan: facilitar el acceso a la vivienda a familias con un ingreso mensual menor a 60 UR (equivalente a 1.794 dólares aproximadamente) mediante la construcción de viviendas nuevas (en terrenos propios o cedidos por el Estado) bajo el sistema de ayuda mutua o autoconstrucción; promover el alquiler como forma de acceder a la vivienda mediante el programa de *Subsidio a la cuota* o el *Fondo de garantía de alquileres*; mejorar las condiciones de habitabilidad de hogares en situación de alta vulnerabilidad social mediante acciones colectivas o individuales de autoconstrucción, a través de *Mejoramiento del Hábitat*, *PIAI* y *Realojos*. Dentro de los criterios de selección de la población objetivo se destacan: tener un ingreso familiar mensual menor a 60 UR; no haber sido adjudicatario o beneficiario de otros programas de vivienda, declaración de la situación socio-económica del hogar y composición del mismo (en algunos casos). De acuerdo a los fines que persiguen estos programas, que como se pudo observar se focalizan en los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica, se los podría clasificar como programas de inclusión en términos de asegurar mínimos sociales y mejorar calidad de vida de grupos específicos mediante una intervención asistencial acompañada de estrategias de promoción social focalizadas.

En todos los casos, los referentes de las unidades ejecutoras de los programas han manifestado que sus políticas siguen líneas nacionales, y en otros casos son iniciativas que adoptan una impronta local de acuerdo a las necesidades del departamento, tal es el caso de

atención a ladrilleros y personas sin techo de Río Negro, o programas como *Realojos*, *Cooperativas*, *Rehabilitación urbana*, que se han ejecutado en todos los departamentos estudiados, a excepción del último caso que hasta el momento se ha implementado en Salto y Paysandú. Vinculado a la modalidad en que se instrumentan los programas cabe mencionar el trabajo interinstitucional que se desarrolla en algunos departamentos (Salto, Río Negro y Paysandú) con la participación del MVOTMA, algunas secciones de las Intendencias Departamentales (Río Negro, Salto), y el BPS en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales donde las instituciones discuten algunos casos particulares en situación de emergencia, sin lograr una planificación a largo plazo. Al margen de esto, existen articulaciones y colaboraciones puntuales entre distintos organismos públicos para la ejecución de programas tales como: *Realojos*, *PIAI*, *Rehabilitaciones urbanas*, *Autoconstrucción*, *Mejoramiento del hábitat*, *Compra de vivienda nueva*, *Compra de vivienda usada*, *Soluciones Habitacionales*, donde el MVOTMA participa como ejecutor con el BHU, la ANV y/o el BPS. Del total de iniciativas se ha podido identificar que la mayoría de las articulaciones se realizan entre entes públicos, destacándose cuando se trata de articulaciones público-privado, la participación de organismos internacionales como el BID en el caso del *PIAI* y de donaciones particulares en el caso de MEVIR. Muchas de estas articulaciones se dan principalmente a los efectos de cubrir el financiamiento de los programas.

La dimensión participativa en los programas sociales está más presente en los discursos de los agentes ejecutores de los programas sociales que en los hechos concretos. Los programas de vivienda que priorizan la autoconstrucción y la ayuda mutua como criterios ordenadores de la intervención, si bien consideran como un aspecto clave de la misma, la construcción del hábitat desde una perspectiva integral y participativa, en general condicionan o limitan la participación de los beneficiarios a la etapa constructiva del mismo. En este sentido, se considera que, la legitimación y sustentabilidad de este tipo de propuestas “integrales”, exige a las autoridades municipales, departamentales y nacionales, respaldar y promover estrategias de desarrollo elaboradas por y desde la comunidad luego de finalizada la obra. Este abordaje integral del hábitat ofrece a los gobiernos departamentales y demás actores político-institucionales, la posibilidad de incorporar en el diseño de la política pública, la demanda organizada y contextualizada de la sociedad civil.

El año 2005 marcó un quiebre significativo en lo que respecta a la concepción de la política de vivienda, este aspecto se observa tanto en la finalidad de los programas identificados como en el discurso de los referentes institucionales entrevistados: *“hoy el mejoramiento del hábitat se trabaja pero no desde el área de vivienda, sino desde políticas sociales”*⁹². La ampliación de la oferta para el acceso a la vivienda, así como el abordaje o la consideración

⁹² Referente institucional del área de vivienda

particular de las familias para ello, se destacan como principales avances. En este sentido, los referentes institucionales del área de vivienda expresaron:

[Hoy existe] más oferta de acuerdo a la población, se trata de atender a toda la población⁹³;...Antes era un programa igual para todos, independientemente del salario y la conformación de cada familia. Era la misma cuota para todos. Hoy las cuotas son más justas...se hace un cálculo en función del ingreso y la integración familiar...eso es equidad⁹⁴.

Sumado a ello, se menciona el avance que significó la posibilidad de revisibilidad de la cuota, a partir de la cual luego de dos años, se cita a la familia y se vuelve a estudiar su situación socioeconómica, de cuya evaluación dependerá la redefinición del monto del subsidio.

Otro aspecto que se destaca es el fuerte énfasis puesto en la atención de la población con mayores niveles de vulnerabilidad; sin embargo, los requisitos o condiciones previas exigidas en los diferentes programas, continúan siendo un obstáculo para el acceso de estos sectores a una vivienda digna. Algunos obstáculos refieren a la falta de terreno propio o de ahorro previo, requisitos excluyentes en gran parte de la oferta habitacional, siendo el caso de programas como *Autoconstrucción, Compra de vivienda nueva, Compra de vivienda usada, Refracción, Ampliación y Mejora*, entre otros. En respuesta a ello, se visualiza un intento de superar estos vacíos y reactivar viejos programas habitacionales para cubrir éste y otros sectores de la población, sobre todo aquellos conformados por personas jóvenes y con menores a cargo. Ejemplo de ello son, por un lado, el Plan Juntos, concebido para atender la situación de emergencia habitacional que no depende del MVOTMA directamente o los programas de autoconstrucción en terreno público (principalmente ejecutados en Salto y Paysandú); por otro, los programas de subsidios a la cuota o préstamos con facilidades de pago dirigidos a hogares “jóvenes” o a mujeres jefas de hogar víctimas de violencia doméstica.

Ahora bien, revisando los programas identificados en cada departamento, se puede decir que, la oferta en términos habitacionales presenta limitaciones en dos sentidos. Por un lado, se visualiza una ampliación de la oferta a distintos sectores de la población, al tiempo que en su mayoría los principales problemas que abordan, refieren a la atención de la carencia o precariedad habitacional, sobre todo para hogares con ingresos de hasta 60 UR. Por otro lado, cuando se trata de situaciones de emergencia que afectan principalmente a estos sectores, la respuesta suele ser lenta o insuficiente, pues no existen programas que atiendan la

⁹³ Referente institucional del área de vivienda

⁹⁴ Referente institucional del área de vivienda

emergencia habitacional ante situaciones de catástrofe o de riesgo de vida por situaciones de violencia.

Como se mencionara párrafos arriba, la centralidad que la vivienda ha ido adquiriendo en el último quinquenio en la agenda pública y sobre todo en las agendas de los gobiernos departamentales, se ve reflejada en el lugar que la misma ocupa en la estructura u organigrama municipal, a pesar del fuerte énfasis que éstos le colocan como competencia del gobierno nacional. En efecto, en los últimos años, se han creado dependencias específicas (ya sean divisiones o direcciones de vivienda, que en algunos casos dependen directamente del Intendente), asignándoles una impronta fuertemente social y focalizando su intervención en los sectores más vulnerables. No obstante ello, tal como lo mencionan los entrevistados, la ejecución y financiamiento de la mayor parte de los programas que se implementan desde tales oficinas, dependen fuertemente de los lineamientos centrales que define el Ministerio de Vivienda, variando según la capacidad de organización de los actores sociales y políticos de cada departamento. En este sentido, se destacan propuestas elaboradas desde el territorio en tres de los departamentos, surgidas en el marco de acuerdos interinstitucionales que fueron pensados en los espacios de coordinación y articulación territorial de las políticas sociales.

Por otra parte, si se analizan los programas por departamento, se visualizan ciertas diferencias, sobre todo referidas a las modalidades o formas de atender las necesidades habitacionales. En efecto, mientras que en Paysandú y Salto se destaca la importancia asignada al programa de *Cooperativas* (tanto desde el ámbito ministerial como municipal), en Artigas éste es casi inexistente, habiéndose producido en términos generales, una reducida oferta (sobre todo para los sectores más desfavorecidos), y en Río Negro no se presenta como la principal.

La apuesta a programas con un fuerte énfasis en la *autoconstrucción*, si bien es postulada por algunos entrevistados como una de las mayores fortalezas de las nuevas orientaciones de la política de vivienda, se considera constituye también su gran debilidad. En efecto, la reducción en el carácter proveedor de los organismos públicos que históricamente han sido responsables del financiamiento y también de la construcción de las viviendas (MVOTMA, BHU), abre paso no sólo a la población beneficiaria sino también a otros actores sociales y políticos del territorio en el proceso constructivo de las mismas. No obstante ello, se considera que cuando tales programas se dirigen a la población de menores recursos, deberían considerar otras formas de pago de la cuota (sobre todo cuando la misma es subsidiada totalmente). Estas formas debieran considerar que la autoconstrucción (como mecanismo de pago) no siempre es viable ni posible en estos contextos donde la preocupación por la reproducción cotidiana resta tiempo y voluntad para participar en

ámbitos donde se discuten y planifican acciones que afectan sus vidas y que se plantean desde los programas como “contrapartidas” o requisitos excluyentes.

Educación: nuevas respuestas a viejos problemas

La educación pública es uno de los elementos más significativos del imaginario colectivo uruguayo, constituyéndose en una pieza clave del proceso modernizador del Estado y la sociedad uruguaya. Más allá de las particularidades de cada momento histórico, los problemas que hoy aparecen con fuerza denunciando el deterioro del sistema educativo uruguayo, es decir, la repetición, el rezago y el abandono (sobre todo en los sectores pobres), fueron ya una constante en la población infantil durante la “época de oro” de la educación uruguaya (Marrero, 2008).

Según datos del INE en el año 2011, el 60,0 % de la población de 25 años o más posee menos de 9 años de estudio, llamando la atención el alto porcentaje de esta población que no alcanza niveles de educación media finalizada: 73,4 %, es decir 7 de cada 10 personas de 25 años o más no alcanzó la culminación de la educación media. El logro educativo es desigual, los aprendizajes son desiguales y el origen de la desigualdad es socioeconómico. Según la prueba de PISA⁹⁵ 2006,

“la brecha que separa a los estudiantes uruguayos con peores desempeños en ciencias de los mejores, es superior a la brecha que existe entre las naciones mejor y peor situada, lo que significa que dentro de este pequeño país de tres millones de habitantes, coexisten realidades educativas polares” (Marrero, 2008: 201-202).

Hoy, a casi cinco años de la aprobación de la Ley General de Educación N° 18.437 en la que se consagró a la educación como un derecho humano fundamental, estableciendo catorce años de escolaridad obligatoria, los resultados no han sido los esperados, acentuando divergencias y tensiones. Estos conflictos ponen de manifiesto un aspecto no menor referido a la lucha de intereses que se desarrolla en el seno de la política educativa. Esta tarea implica no sólo definir el rol de Estado en la conducción de la política educativa, sino además, el rol de los demás actores que conforman el sistema educativo.

En este contexto, durante el último período de gobierno (2005-2010), se introdujeron ciertas modificaciones en el contenido y modalidad de los programas, ampliando las propuestas educativas dirigidas principalmente, a promover la continuidad de niños y adolescentes en el sistema educativo, poniendo fuerte énfasis en la universalización del Ciclo Básico de

⁹⁵ PISA: Programme for International Student Assessment

educación media. Entre los cambios que acompañaron este período se destacan: la creación de una nueva ley de educación (cuya elaboración pretendió incorporar la voz de todos los actores vinculados a la temática); el aumento presupuestal destinado a la educación y la puesta en práctica de proyectos educativos tanto en el ámbito de la ANEP, como de varios Ministerios (principalmente el MIDES), poniendo énfasis en propuestas alternativas, dirigidas fundamentalmente a adolescentes desvinculados del sistema educativo formal, y sectores de la población con analfabetismo. Esta expansión de programas dentro del ámbito educativo pretende dar respuesta a dos de las principales problemáticas que, según los referentes institucionales entrevistados, continúan atravesando al sistema educativo: la desvinculación institucional del alumnado y la repetición, sobre todo en el primer año de educación media.

El relevamiento realizado en el área educativa da cuenta de un total de 29 programas ejecutados en el período, de los cuales 24 se implementan en Artigas, 27 en Salto, 28 en Paysandú y 27 en Río Negro. Tal como se mencionara párrafos arriba, entre los objetivos que se plantean, se destaca el énfasis colocado en la reducción de los niveles de deserción y repetición de niños y adolescentes así como del analfabetismo en poblaciones mayores a 15 años. En general, la población que estos programas abarca, incluye en su mayoría, niños hasta 12 años, seguidos por adolescentes y finalmente, jóvenes y adultos mayores de 18 años de edad.

Dentro de las propuestas cuya finalidad está puesta en generar procesos de inclusión educativa mediante un acompañamiento personalizado a aquellos alumnos en riesgo de desvinculación, se destaca la implementación –en los cuatro departamentos– de programas tales como: *Tránsito educativo*, *Programa Maestros Comunitarios (PMC)* y *Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)*. La instrumentación de estos programas se define a partir de la situación de vulnerabilidad del contexto en el que se inserta el centro educativo así como del nivel de repetición existente en el mismo, procurando sostener la continuidad educativa de quienes conforman la población objetivo. Otros de los programas que si bien focalizan su intervención en determinados alumnos, se instrumentan en el marco de una estrategia tendiente a consolidar los derechos de ciudadanía, son: *Verano Educativo*, una iniciativa recreativa y educativa a la vez. El objetivo es que aquel alumno que no logró el mínimo exigido en un año lectivo, durante el verano adquiera una promoción por los aprendizajes realizados en el programa. En esta misma línea se lleva a cabo el programa “*Maestro más Maestro*” cuya finalidad es apoyar en el último tramo del año a aquellos niños que corren el riesgo de no ser promovidos; y el “*Maestros de apoyo*”, figura que acompaña el

curso de un maestro desde comienzo de año, focalizándose en el primer ciclo para reducir los índices de repetición⁹⁶.

Sumado a los programas de carácter universal que conforman el núcleo central de la oferta formativa de educación primaria y secundaria del país, desde el año 2008 se ejecuta en la región, el programa de *Formación Profesional Básica (FPB)*, y en el caso particular de Río Negro, desde el año 2011 se agrega una nueva experiencia articulada entre ANEP-CES e INAU denominada *Áreas Pedagógicas* en la que participan adolescentes de INAU y en conflicto con la Ley. El *FPB* está dirigido a adolescentes o jóvenes mayores de 15 años que no han finalizado el ciclo básico de educación media, con la finalidad de brindarles una calificación profesional específica que los prepare para su inserción laboral. Este programa, cuyo alcance es nacional y forma parte de la oferta educativa de CETP-UTU, tiene una variante en la que incorpora a la sociedad civil en su implementación: *FPB Comunitario*. A la fecha existen nueve experiencias a nivel nacional, ejecutándose dos de ellas en los departamentos de Artigas (Cainsa) y Paysandú. La experiencia de *FPB comunitario* nace como una iniciativa local pensada por actores locales que, ejercitando su capacidad de incidir y decidir, ponen en marcha una propuesta que si bien se inscribe en un programa de alcance nacional, su formulación adquiere características particulares en tanto otorga un especial protagonismo a la comunidad al menos en su fase propositiva. Este aspecto es relevante considerando que en general los programas educativos ejecutados en la región litoral norte de Uruguay se realiza a nivel central, librando cierta autonomía a los actores institucionales territoriales en la ejecución de los mismos y en menor medida a los beneficiarios.

Por otra parte, procurando hacer frente a las elevadas tasas de analfabetismo existentes en la población mayor de 18 años, desde hace más de cinco años se implementa en la región, el programa *En el país de Varela "Yo sí puedo"* que se ejecuta de la misma forma en todos los departamentos bajo la supervisión y financiamiento de la ANEP y del MIDES. En este sentido pero formando parte de la oferta tradicional de educación primaria para atender las situaciones de aquellas personas mayores de 14 años que no lograron finalizar la misma, se encuentra el programa de *Acreditación de saberes* cuya finalidad es acreditar mediante una prueba o examen, la adquisición de los conocimientos básicos requeridos en la currícula escolar.

Otro aspecto que se destaca en los programas analizados es la articulación y coordinación interinstitucional que su implementación y financiamiento exigen, dando cuenta de una modalidad de intervención que pretende superar la mirada sectorial y fragmentada de la problemática al tiempo que entra en colisión con las burocracias tradicionales, arraigadas en

⁹⁶ Información extraída de entrevista a referente institucional del área educativa.

viejas formas de operar sobre lo social. En este sentido, sobresalen los programas co-ejecutados, en cuya implementación participan varios Ministerios o entes descentralizados, principalmente, ANEP, MIDES y MEC.

Con respecto a la participación de los actores en el diseño e implementación de los programas, se expresa cierta apertura o flexibilidad al momento de instrumentar la ejecución de los mismos, al tiempo que su diseño se realiza y se enmarca en los lineamientos centrales que definen los organismos centrales, sobre todo la ANEP. Así pues, retomando los elementos centrales de la participación –ser y sentirse parte de algo–, se puede decir que aún cuando en el discurso hay una fuerte intencionalidad de promover espacios de participación real de los actores directamente involucrados, las propuestas analizadas en el área educativa, revisten un carácter fuertemente centralizado, limitando o condicionando la participación de los potenciales beneficiarios o protagonistas de los programas, a la intervención en acciones puntuales, ajenos al proceso de toma de decisiones.

Analizando los discursos de los entrevistados así como la intencionalidad plasmada en los programas creados y recreados más recientemente, se percibe una concepción de política educativa vinculada a un nuevo paradigma que reivindica la participación de los distintos actores que conforman la comunidad educativa (alumnos, docentes, padres, referentes comunitarios) en los diversos aspectos del funcionamiento de cada centro educativo. Se habla además de un paradigma “humanista” reflejado en un modelo que aspira a una atención más personalizada del estudiantado, pensado desde la diversidad y las particularidades de cada territorio en el que se desarrolla la dinámica escolar.⁹⁷ No obstante ello, se reconocen dificultades en el desarrollo de este nuevo modelo asociadas principalmente, a carencias edilicias y humanas, así como de involucramiento por parte de los colectivos docentes al momento de diseñar propuestas desde cada centro educativo. En este sentido, algunas de las expresiones vertidas por los referentes institucionales señalan que:

“Cuesta, cuesta mucho, y el tema es que para implementar algo de esto tenés que tener otros salones, más docentes, entre otras cosas”... “Hay libertad para que los equipos docentes lo planteen, pero a veces hay dificultades para que realicen estos planteos. La gente a veces no se involucra”⁹⁸

Estas expresiones ponen de manifiesto al menos dos elementos que se consideran centrales a la hora de pensar una política educativa que pueda responder a las necesidades de cada territorio: la capacidad de autonomía y de iniciativa por parte de los actores locales en el

⁹⁷ Extraído de entrevista a referentes institucionales del área educativa.

⁹⁸ Extraído de entrevista a referentes institucionales del área educativa.

desarrollo de espacios deliberativos así como de estrategias que profundicen el ejercicio y goce de los derechos sociales de ciudadanía. Ello requiere superar la mirada fragmentada de la política social, fuertemente centrada en la noción de carencia y no en la de derecho social, colocando el acento por tanto, en el bienestar y en la generación de un espacio social compartido por quienes forman parte de la comunidad política.

En líneas generales, se puede decir que en su mayoría son programas en cuya implementación participan varios organismos, siendo en diversos casos, producto de coordinaciones entre distintas dependencias departamentales o centrales, más que de la organización colectiva de los beneficiarios, protagonistas o comunidad donde se plantea la demanda. No obstante ello, los programas educativos que incorporan en su diseño e implementación a los actores locales (técnicos y pobladores referentes de la comunidad), a las dependencias territoriales de los Ministerios y demás entes descentralizados, desarrollan mayor capacidad para adecuar las propuestas a las necesidades del territorio, articulando en ello, acciones focalizadas en el marco de estrategias universales de alcance nacional.

Comentarios finales: ¿una mirada integral desde el territorio?

En los últimos años se han puesto en marcha diversos programas habitacionales y educativos que si bien dan cuenta de una nueva intencionalidad en la organización y distribución del bienestar, en muchos casos profundizan una concepción de la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios del mercado, más que generar procesos sostenidos de desarrollo integral. En muchos casos, si bien se asigna mayor protagonismo a los actores locales (ya sean sociales o políticos), la modalidad en la que se instrumentan refleja cierta reorganización de viejas prácticas donde los espacios de participación real permanecen centralmente definidos.

El análisis de los programas sociales ejecutados en el área de vivienda permite observar que los logros en cuanto a consideración de los territorios, descentralización de la toma de decisiones y participación social, aún no son los esperados. Hasta el momento, los avances en materia de descentralización están asociados a la presencia en cada departamento de la Dirección Nacional de Vivienda y a su involucramiento en espacios interinstitucionales, que si bien marcan un avance en comparación con lo hecho en el pasado (lo que se ve efectivizado en la concreción de algunos convenios), mantienen una fuerte dependencia con los lineamientos nacionales; dando cuenta pues de una desconcentración de tareas pero no de capacidades de incidencia sobre el destino de los recursos ni la priorización de las demandas. No obstante ello, se identifican algunas iniciativas que tímidamente comienzan a incorporar una impronta local, de acuerdo a las necesidades de la localidad, tal es el caso de atención a ladrilleros y sin techos de Río Negro o programas como Realojos o Cooperativas.

El eje participativo está muy presente en los discursos institucionales, pero no así en los hechos concretos que reflejan una reducción de la participación de los beneficiarios a la etapa constructiva de la vivienda, concluyendo dicho proceso una vez culminada la misma. Tal como plantea Ferrando las personas necesitan saber que su protagonismo es necesario, y que a través del mismo obtendrán logros, en este sentido se entiende que la participación no puede limitarse a la mera asistencia de reuniones, a la manifestación de opiniones de los mismos en buzones de oficinas públicas o a la generación de espacios de discusión exclusivos para los organismos vinculados a la generación de vivienda.

Por su parte, los programas sociales educativos dan cuenta de iniciativas diseñadas centralmente que en su instrumentación, incorporan a las dependencias departamentales así como a otros actores sociales según sea el caso. Asimismo, teniendo en cuenta elementos tales como cobertura, duración, población objetivo y criterios de selección, se puede decir que -sobre todo en el área educativa-, se observa una yuxtaposición de factores que dan cuenta de un tipo de política donde se combinan acciones focalizadas en el marco de estrategias de tipo universal caracterizadas por la inversión en capital humano, la atención a riesgos clásicos y la promoción de ciudadanía. A su vez, la instrumentación de programas a nivel territorial, y sobre todo las instancias pensadas para su seguimiento, dan cuenta en cierta medida de una participación controlada institucionalmente que corre el riesgo de transformar la capacidad de decisión de quienes plantean una demanda, en una etapa más del proceso de legitimación de una intervención estatal previamente definida. En este sentido, la idea de una participación socialmente activa no está solamente asociada al logro de determinados resultados, sino sobre todo al protagonismo de quienes forman parte de la iniciativa y a la credibilidad que dichos logros le otorgan a nivel de la comunidad.

En general, podemos decir que la concepción de los programas tanto educativos como habitacionales se realiza a nivel central, librando cierta autonomía a los actores institucionales en la ejecución de los mismos, y en menor medida a los beneficiarios que, en los programas habitacionales y aquellos educativos enmarcados en la Universidad Técnica del Trabajo (UTU) o INAU (Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay), tienen mayor espacio para adecuar las propuestas a sus necesidades o demandas. Combinar estrategias de protección y de bienestar desde el territorio implica pensar las debilidades y necesidades que los habitantes de cada uno presentan, así como la capacidad de autonomía y de respuesta de los actores institucionales y sociales que operan en el mismo.

Referencias bibliográficas

- Coraggio, J.L.** (1996). "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva y Roffman (comp.). Bs. As. Argentina. Ed. Nueva Visión.
- DINEM-MIDES** (2012). Informe de caracterización departamental de Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. Material presentado en las mesas interinstitucionales para la elaboración de los Planes Departamentales.
- Filgueira, F. y Filgueira, C.** (1994): El largo adiós al país modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay. Montevideo. Uruguay. Ed. Arca.
- Hernández, E** (1994). Elementos que facilitan o dificultan el surgimiento de un liderazgo comunitario. En: *"Psicología Social comunitaria. Teoría, método y experiencia"*. M. Montero (coord.). Guadalajara. Ediciones de la Universidad de Guadalajara.
- INE (2012)**. Censo 2011. www.ine.gub.uy
- INE (2011)**. Principales resultados 2011. Encuesta Continua de Hogares.
- Lerner, B.** (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Caps. 3 y 4. México. Ed. Miguel Angel Porrua
- Lucero, M.** (2009). "Participación ciudadana". En: *Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur*. Aquín (comp.). Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Marrero, A. y Cafferata, G.** (2008). Educación, Estado y política en Uruguay: Del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía). *Revista Iberoamericana de Educación* N° 048. pp. 187-207.
- Midaglia y Castillo** (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- Midaglia, C.** (2000). Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay. Colección Becas de CLACSO.
- MIDES** (2008). Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa. Midaglia (coord.). ICP - FCS - UdelaR, en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo - MIDES. Uruguay.
- MIDES** (2010). La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política – FCS – UdelaR. Montevideo, Uruguay.

Mirza, Ch. (2001). Políticas sociales en tiempos de crisis. Departamento de Trabajo Social – FCS – UdelaR. Montevideo. Uruguay.

Montaño, C. (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En: *La Política Social Hoy*. Montaño, C, Borgianni, E. (comp.). Cortez Editorial.

MVOTMA (2012). Memoria Anual 2011. Disponible en: http://www.mvotma.gub.uy/images/memoria_anual2011.pdf

MVOTMA (2010). Mi lugar, entre todos. Plan nacional de vivienda 2010-2014. Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/index.php/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710>

Peñalva, S. (1996). “Crisis y mutación del modelo de protección social “universalista”. En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva y Rofman (comp.) Bs.As. Ed. Nueva Visión.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2005): “Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros”. En: *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Patricio Meller (ed.). Santiago de Chile.

Rebellato, J. L. (1999). Democracia, ciudadanía y poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular. Montevideo. Uruguay. Ed. Nordan.

Santarsiero, L. H. (2011) Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales. *Enfoques* [online]. 2011, vol.23, n.1, pp. 23-44. ISSN 1669-2721.

Sen, A. y Nussbaun, M. (1996). La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica.

Terra, J.P. (1990). Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH Nº 60. Montevideo. Uruguay.

Espacios transfronterizos: escenarios emergentes en los procesos de desarrollo regional.

Gabriel Ríos⁹⁹

Resumen

En el marco del proceso de globalización contemporánea y como parte de las expresiones sociales y territoriales con que se expresa esta dinámica. Los espacios de frontera representan nuevos escenarios desafiantes, que promueven a conectar perspectivas endógenas y exógenas del desarrollo regional. Entre las operaciones e iniciativas que los actores sociales intentan llevar a adelante, desde los distintos sectores de actividad existentes en estos espacios de inserción. Escenario donde encuentran ocasión y conveniencia para articular, innovar y desplegar acciones colectivas, más allá de los límites convencionales y tradiciones del estado- nación.

Desde una concepción posmoderna de la frontera, hace a la ampliación de posibilidades y oportunidades para gestionar el desarrollo desde la escala regional. Configurando un sistema de acción donde destacan las funciones estrategias que, sintomáticamente, están comenzando a asumir los aglomerados urbanos adyacentes entre distintos estados-nación, con sus entornos territoriales de proximidad. Que a la vez de constituirse como ámbitos de actuación subnacionales, son expresiones renovadas de los procesos de transnacionalización, desterritorialización y reterritorialización del desarrollo. Incorporando y combinando tensiones y divergencias con aspectos convergentes y consensuales, entre una variedad de agentes y recursos situados en dicho contexto.

Esta resignificación de los lugares de fronteras, anima a la reflexión actualizada sobre gestión y elaboración de estrategias, en la búsqueda de un alter-desarrollo, que sin pretender sustituir la construcción de un estilo propio por la vía nacional. Se presentan como aquellos ámbitos regionales transfronterizos, donde encuentran ocasión de expresarse diseños de un nuevo modelo de territorialidad, a la vez que reticular, ampliada e incluyente, tanto espacial como socialmente.

Palabras clave: Región, Desarrollo, Frontera.

⁹⁹ Doctor en Sociología por la Universidad de la República. Máster en Desarrollo Regional y Local por la Universidad Católica del Uruguay. Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte en régimen de Dedicación Total. (grios@unorte.edu.uy)

Introducción

Haciendo un intento por caracterizar los procesos sociales y territoriales de integración y desarrollo que se han venido experimentando en los últimos años, como parte de la construcción de una región transfronteriza emergente. Este artículo presenta, de manera sucinta, algunos de los resultados más significativos a los que se ha podido arribar con la realización de la investigación para el caso de la triple frontera de Barra do Quaraí (Brasil) – Bella Unión (Uruguay) – Monte Caseros (Argentina).

Siendo que, en el contexto general del proceso de globalización contemporánea y como parte de las expresiones sociales y territoriales con que se experimenta esta dinámica. Los espacios de frontera representan nuevos escenarios desafiantes, que promueven a conectar perspectivas endógenas y exógenas del desarrollo regional. Entre las operaciones e iniciativas que los actores sociales intentan llevar adelante, desde los distintos sectores de actividad existentes en estos espacios de inserción. Escenario donde encuentran ocasión y conveniencia para articular, innovar y desplegar acciones colectivas, más allá de los límites convencionales y tradiciones del estado-nación.

Desde una concepción posmoderna de la frontera, hace a la ampliación de posibilidades y oportunidades para gestionar el desarrollo desde la escala regional.

Configurando un sistema de acción donde destacan las funciones estrategias que, sintomáticamente, están comenzando a asumir los aglomerados urbanos adyacentes entre distintos estados-nación, con sus entornos territoriales de proximidad. Que a la vez de constituirse como ámbitos de actuación subnacionales, son expresiones renovadas de los procesos de transnacionalización, desterritorialización y reterritorialización del desarrollo. Incorporando y combinando tensiones y divergencias con aspectos convergentes y consensuales, entre una variedad de agentes y recursos situados en dicho contexto.

Esta resignificación de los lugares de fronteras, anima a la reflexión actualizada sobre la elaboración y gestación de estrategias, en la búsqueda de un alter-desarrollo, que sin pretender sustituir la construcción de un estilo propio por la vía nacional. Se presentan como aquellos ámbitos donde encuentran ocasión de expresarse el diseño de un nuevo modelo de territorialidad, de tipo reticular, ampliada e incluyente, tanto espacial como socialmente.

Cuando las regiones se producen como sujetos socio-territoriales, variando entre sistemas pivotaes, asociativos, virtuales. Ahora, estos arreglos socio-espaciales forman parte de un constructo promovido por actores fronterizos, que se inclina a definir regiones transfronterizas, es decir, sistemas transfronterizos, como nuevos campos de acción e intervención. Cuyas propiedades y atributos los definen y caracterizan por sus funcionamientos eficaces en la asignación, disposición, distribución y acceso a recursos de

distintas especies. En la medida que tienden a conformar una estructura de oportunidades diversificada para el desarrollo conjunto de las sociedades de frontera.

Tomado referencia en las formulaciones conceptuales planteadas por Sergio Boisier, es posible comprender más en cabalidad la relevancia estratégica que en la actualidad cada vez más van ocupando los aglomerados sinérgicos -urbanos y territoriales- transfronterizos en la escala regional. Siguiendo al autor, aproxima a concebir a las aglomeraciones regionales como las entidades socioterritoriales que mejor se ajustan a los patrones económicos, sociales y culturales contemporáneos - en el contexto de la globalización y modernización avanzada-, que los tradicionales límites políticos-administrativos. En ese sentido se ha tornado más notorio el hecho de que las jurisdicciones políticas tales como naciones, estados, comunas y ciudades son solo partes de aglomeraciones económicas, sociales y culturales mayores, configuradas por los flujos del orden global entre inversiones, empresas, individuos, informaciones y tomas de decisión crecientemente descentralizadas, dispersas y coordinadas en el nuevo orden del capitalismo globalizado. Entre cuyos rasgos más salientes, se viene dando una lógica de localización y acumulación flexible. Expresándose, en la era de la multipolaridad como un mosaico de espacios regionales que abarcan múltiples jurisdicciones políticas. Al respecto agrega Boisier: *“Esta tendencia ha producido y requerirá crecientemente de nuevas formas de colaboración entre naciones, estados, comunas y ciudades.”* (Boisier, 1992: 172)

Pues bien, entre relaciones exógenas y endógenas, el desenvolvimiento de las comunidades fronterizas, como subsistemas, conduce a considerar la intensidad, el sentido y lógica con que se experimentan los intercambios territoriales ya no solo exclusivamente los que se producen al interior del estado- nación, sino que vista la naturaleza trasversal y sistémicas con que se expresan los cambios globales, observando un nuevo orden de fenómenos que se están experimentando en ámbitos supranacionales, es decir, trascendiendo los límites del estado- nación. Requiere efectuar análisis e interpretaciones sobre los diferentes tipos de afectaciones y los tipos de respuestas que se tienden a generar desde estos subespacios sociales y territoriales. Concretamente, las diferentes posiciones, relaciones y roles que van emergiendo en los espacios locales de fronteras.

Con ese objetivo, se ha propuesto el estudio de caso sobre los procesos de integración y desarrollo que se han venido experimentando entre las localidades vecinas ubicadas en la triple frontera de Brasil, Uruguay y Argentina, territorio donde convergen el río Uruguay con el Cuareim, comprendiendo a las ciudades de Barra do Quaraí, Bella Unión, y Monte Caseros.

En esa dirección, se trata de despejar algunas incógnitas que se presentan al respecto. Asumiendo el supuesto de que el espacio social y territorial, que comprende a las comunidades de Barra do Quaraí, Bella Unión, y Monte Caseros, se constituye en un

escenario emergente de orden regional transfronterizo, proclive a favorecer y dar sustento a unas dinámicas de integración y desarrollo. Cuando las iniciativas de los actores sociales movilizan los recursos existentes en el territorio.

1. A propósito de los tipos de regiones y el desarrollo regional, en la reflexión contemporánea.

Consecuentemente, este enunciado condujo, como primer paso necesario, a intentar ordenar una serie de clasificaciones y categorizaciones relativas. Más precisamente, considerando algunas de las diferentes acepciones que involucran los conceptos de región y desarrollo regional, de acuerdo aquellos conocimientos acumulados que en mayor medida reflejan el estado del arte y constituyen las bases ampliamente aceptadas, que se van plasmando en el debate sobre la temática en cuestión.

En esa dirección, Sergio Boisier ha expuesto una concepción de la región que con un grado de aceptación pasó a ser adoptada en el concierto de los grupos de académicos y técnicos expertos estudiosos en la temática del desarrollo regional. De las reflexiones de este autor se desprende una conceptualización muy rica y de referencia en el pensamiento regionalista en el contexto de América Latina.

Así, ha señalado que

“...construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo” (Boisier, 1989: 70)

Esta cuestión del sujeto regional, se encuentra inserta en un enfoque sobre la complejidad que conllevan como rasgo común las transformaciones sociales y territoriales contemporáneas. Advirtiéndose cuando Edgar Morín se refiere a los procesos auto-eco-reorganizados, como parte de los protagonismos propios de agentes- sujetos que coproducen, reunidos en la comunidad regional, modificaciones experimentadas en íntima conexión con las características del entorno físico, biológico, material, natural y construido. Pertinente a los requerimientos de ejercitar una capacidad para rehacerse, y funcionar acorde a las nuevas condiciones contextuales (Morín, 1993).

Completando esta línea de razonamientos y definiciones, respecto al concepto “desarrollo regional”, el referido autor dice que dicho fenómeno

...se concibe como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la *región*, de la *comunidad regional* como un todo y *de cada individuo*. Resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Así, el desarrollo de una región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico regional, requiere necesariamente: a) un creciente proceso de autonomía decisional; b) un creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente; c) un creciente proceso de inclusión social; d) una creciente conciencia y acción ambientalista; e) una creciente sincronía inter-sectorial y territorial del crecimiento; f) una creciente percepción colectiva de «pertenencia» regional. (Boisier, 1982)

Sobre esa base, más adelante, el mismo formula algunas precisiones sobre lo que desde sus reflexiones se entiende por tipos de arreglos regionales, pensados en términos de campos de acción más o menos institucionalizados. Así, deja planteado que las “regiones pivotaes” se definen por aquellos territorios organizados, complejos e identificables a la escala de la división político-administrativa histórica. En sus distintas versiones pueden variar de acuerdo al tipo de ordenamiento del estado-nación, desde regiones pivotaes que concuerdan con provincias, departamentos, o bien estados en los países federales.

En cambio las “regiones asociativas” vienen a configurarse por la articulación de regiones pivotaes, a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes, cuya libre asociación recoge como un rasgo fundamental su carácter democrático.

Asimismo, la regiones pivotaes y asociativas pueden arribar a acuerdos cooperativos con otras regiones no necesariamente contiguas a las unidades territoriales, que van más allá del mismo país, dando origen a una categoría superior dentro de una especie de ordenamiento regional inclusivo, representada en la figura de “regiones virtuales”, resultado de un acuerdo contractual, que puede ser formal o no, entre dos o más regiones pivotaes y/ o asociativas, con el propósito de alcanzar ciertos objetivos, que de otra forma serían más difíciles o poco probable de ser conquistados (Boisier, 1996).

Respecto a esta cuestión, Amín ha destacado

“...el surgimiento de fuerzas que está transformando a ciudades y regiones en redes globales de organización e involucrados rutinariamente en conexiones e influencias distantes (...) procesos de ensanchamiento espacial y perforación territorial asociados con la globalización, que se añaden a la sustitución de un orden mundial de formaciones

territoriales anidadas, compuesto por un perceptible adentro y afuera (...) En este orden emergente, las configuraciones y las fronteras espaciales no son ya necesariamente territoriales o escalares, puesto que el interior y el exterior social, económico, político, cultural, se constituye a través de topologías de redes de actores que están siendo cada vez más dinámicas y diversas en la conformación espacial” (Amín, 2008: 333-334)

Para completar esta clasificación y categorización de los tipos de arreglos regionales, es que seguidamente se formulan algunas consideraciones y definiciones sobre un tipo región transfronteriza, que sin quedar restringido al criterio de las regiones asociadas, ni tampoco colocándola en contradicción con aquella, apunta a una conceptualización que introduce la cuestión fronteriza, de importancia estratégica en la perspectiva de la dinámica de globalización, el espacio de los flujos, insertándose en un contexto de modernidad avanzada.

2. Conceptualizaciones sobre frontera y región (microrregión) transfronteriza.

Se ha vuelto más evidente la necesidad de pensar en términos transversales, de entrecruzamientos multidimensionales y complejos, lo que implica realizar un esfuerzo por superar el mito del nacionalismo metodológico, cuestión que se desprende de las reflexiones formuladas tempranamente por Adam Smith (1976) y que más tarde fueron retomadas por Manuel Castells (2004), donde el objeto de estudio se sustrae a la circunscripción, recorte, separación, limitado al territorio y la comunidad nacional. En su mejor versión como estudios comparados entre estados- nación modernos, campos preferenciales respecto de los cuales se definen y abordan diferentes problemas en los estudios del desarrollo y las ciencias sociales en general.

Entre las definiciones producidas sobre el concepto frontera, se obtiene una variedad y riqueza, que en su ensamblaje interdisciplinar, van convergiendo hacia lo que podría denominarse como el advenimiento de un cierto consenso teórico- conceptual, cuando alguien procura referirse nocionalmente a fenómenos de integración y desarrollo fronterizo como objeto de estudio.

Partiendo de unas maneras tradicionales de entenderla y representarla, la frontera vista como un límite físico, muro y/o barrera que separa y divide, borde estático tangible. Seguidamente, en las reflexiones que al respecto han venido formulando diferentes autores con origen en distintas disciplinas (desde la antropología, geografía, geopolítica, economía, historia y sociología, entre otras especialidades). Se advierte como en cierta medida se va procesando una modificación en las maneras de pensarla, razonarla y comprenderla. De tal forma que se coloca, en torno a una visión/ idea respecto de la misma, como medio físico-geográfico construido socio-históricamente, campo de transición cargado de significaciones y

procesos simbólicos. Un espacio de flujos de distinta naturaleza que se diversifican y tienden a densificar, tornándola en “cross-bordering” (transfronteriza) dinámico, entorno de contigüidad espacial. Pero a la vez, en cuanto a que constituye un campo virtual de referencia, en el que se expresan y transicionan tensiones, diferentes niveles de conflictividad y canalizan oportunidades, se accede a ventajas de distinto tipo, origen y sentido.

Fundamentalmente, constituyéndose en un escenario donde toma creciente importancia estratégica, como sistema transfronterizo, la captación y endogenización de aquellos recursos tangibles e intangibles. Los primeros, especificados por una base de infraestructuras de bienes y servicios sociales.¹⁰⁰ Los segundos, por su inmaterialidad, infiltrándose, atravesando las fronteras con mayor facilidad y velocidad. Se trata de una serie de conocimientos recreados (saber- hacer), acerbos culturales, aprendizajes por la experiencia, que se impregnan, suman y refuerzan junto con otros bienes patrimoniales heredados.

También, la frontera adquiere mayor visibilidad como sistema contingente, lugar que se manifiesta aún más impredecible.¹⁰¹ En tanto se trastocan una u otra estructura social a cada lado. Haciendo que la incertidumbre y el estado de desequilibrio, lentamente, de manera poco consciente, casi imperceptible, se asume por medio de comportamientos y valoraciones compartidas colectivizadas, en términos de las posibilidades y riesgos que se multiplican. Como a menudo ocurre a partir del reconocimiento y tolerancia de las diferencias entre comunidades locales “neighbors” (vecinos) en el espacio de fronteras.

De Souza Martins (1997) estudia los procesos de expansión y represión de las poblaciones fronterizas. Constatando la existencia de un cierto desconocimiento, o más bien indiferencia de la perspectiva sociológica en torno a esta temática. Citando a los desarrollos conceptuales fundacionales de Turner, y específicamente sobre las formulaciones de Bogue, quienes hablan de “sociedades de frontera”¹⁰².

El mismo autor propone un abordaje en términos de sociedades de frontera interiores, refiriéndose a Brasil. Destaca sus especificidades, básicamente haciendo hincapié en la alta fragilidad y vulnerabilidad a determinantes externos, factores a los que éstas suelen estar más

¹⁰⁰ Véase Castells, 2004; Diesbach de Rochefort, 2002; Ríos, 2000; Valenciano, 1995.

¹⁰¹ Siguiendo las formulaciones de Niklas Luhmann, concebimos a las zonas de frontera como sistemas sociales y territoriales con sus propias lógicas diferenciales. A partir de la distinción y descripción de los mismos, es necesario incorporar lo eventual e imprevisible, en tanto sistemas abiertos, con sus propias lógicas es cierto, pero en contacto con el entorno. Tomando energía, recursos, integrándolos con aprovechamientos en funciones internas. (Luhmann, 1998; Morín, 1993)

¹⁰² Reflexiones de Martins sobre el ensayo de Allan G. Bogue “Social theory an the Pioneer”, in Richard Hofstadter y Seymour Martin Lipset (eds.) *Turner and the sociology of the frontier*, Basic Books, Inc. Publishers, New York, 1968, p.75.

expuestas que otras poblaciones, en territorios interiores más alejados de este campo de flujos, circulaciones, transiciones, atravesamientos y localizaciones/ deslocalizaciones. Sea por las nuevas actividades, transformaciones del entorno físico y natural, o bien por formas y prácticas de poder que van en búsqueda de mejores oportunidades al servicio de la más pronta y veloz reproducción ampliada del capital, particularmente notable en la fase transnacional; reconociendo dos tipos de actores y movimientos fronterizos, entre los actores pioneros de frontera y de avanzada de frontera.

Recondo (1999), a partir de su experiencia e inquietudes intelectuales, encontró en el nivel empírico un campo fértil para sus reflexiones e intentos de aproximar, desde un perfil sociológico, la realización contemporánea de nuevas y sustantivas contribuciones, que sirvieron de base para ir refinando, dando precisión y claridad a esta significación polisémica que trae consigo la idea de frontera.

Desde esta perspectiva, profundizando en torno a estas ideas y diseños, explica el autor que éstas representan posiciones extremas. Por un lado, se tiene a la vieja concepción de la frontera, que se presenta como una necesidad de separar lo sagrado y lo sacrílego. La frontera demarcada por una línea divisoria, alternativamente para atacar o defender. Expresiones de una frontera tensa, aislante y conflictiva. En esta representación, los vecinos transfronterizos son considerados como grupo de referencia negativo. Por otro lado, se tiene a la nueva concepción sociológica de la frontera entre países, expresándose en la construcción social y espacial de puentes de integración socioculturales. Esta reformulación supone una versión actualizada sobre la representación de la misma, como puerta giratoria o puente, un espacio estructurado y jerarquizando por la ocupación y ordenamiento de “espacios vacantes”¹⁰³, donde los actores sociales se orientan hacia el encuentro y la convergencia.

Aquí la frontera surge como un orden social y espacial de manifestaciones de diálogos y aperturas interlocales, calificando la amistad y la hermandad como un rasgo cualitativo superior, movilizador de las energías sociales integradoras. Encuentro, mezcla, hibridación cultural en la exaltación de las diversidades.

Se desentiende del conflicto, como pauta predominante en las relaciones fronterizas, para adoptar un modo de integración por el encuentro y la cooperación. Las ideas de proyecto compartido, expansión en un nuevo régimen de sociabilidades/ solidaridades, generadoras de redes y espacios asociativos. Donde toma forma un estatus de identidad fronteriza,

¹⁰³ Recondo, de modo similar a como Turner caracterizó el proceso de formación de las fronteras, muestra la manera en que la frontera emerge producto de un proceso de expansión, ocupación y administración/ dominio sobre “espacios vacíos”. (Recondo, 1999; Turner, 1921)

extendida, traspasando la pertenencia estrictamente local/ nacional, asumiendo sentido la conformación de comunidades transfronterizas como grupos de referencia y de nuevas oportunidades. (Mazzei, 2003; Ríos; 2000; Featherstone, 1996)

En términos escalares, que comprenden tanto a los componentes espaciales como sociales, y adoptando un punto de vista descriptivo de la secuencia que sigue la dinámica fronteriza. El autor entiende que el proceso de integración, acertadamente, pasaría por las instancias que van desde la microregión fronteriza, para seguir aglutinando con la sub-región fronteriza, hasta alcanzar un escenario de integración regional. (Recondo, Op. Cit.)

También Bourdieu plasmó, de manera concisa e integrada, en un cuerpo teórico coherente, lo que desde su enfoque suponía referirse a la cuestión fronteriza. Considerando que: *“La frontera ese producto de un acto jurídico de delimitación, produce la diferencia cultural del mismo modo que es producto de esta”* (Bourdieu, 2003: 66). Un discurso «performativo» que procura imponer como legítima una nueva definición de las fronteras y las hará conocer y hacer reconocer un determinado espacio/ área de territorio así delimitado, contra la definición dominante –este estado de cosas se puede apreciar en el discurso, la ideología y movimiento regionalista emergente-, en tanto reconocida y legítima, que la ignora. Es acto de categorización cuando consigue hacerse reconocer, o cuando es ejercido por una autoridad reconocida, ejerciendo poder por sí mismo (Bourdieu, Op. Cit.).

Asimismo, Bica plasmó un importante esfuerzo intelectual en términos de categorizar teóricamente la noción de frontera. Desde una perspectiva que se inspira en el constructivismo estructuralista de Pierre Bourdieu, argumenta la posibilidad de lograr una comprensión amplia del proceso de construcción de la frontera. Siguiendo al autor, más allá que las fronteras se representan en el imaginario social como un límite burocrático administrativo entre municipios, departamentos, provincias, regiones, o bien, entre estados-nación. Esas son las fronteras inmediatas, físicas- materiales, constituidas sobre el territorio.

De tal forma que las fronteras aparecen, por vía de regla, en el imaginario y en los tratados como algo naturalizado, como una categoría auto-explicativa, un dato de la Historia.

Las fronteras son más que eso. Fronteras son también elementos simbólicos cargados de ambigüedades, pues, al mismo tiempo que impiden, permiten ultrapasar. Como afirma Edgar Morín (1993), *“la frontera es aquello que, simultáneamente, prohíbe y autoriza el pasaje, aquello que cierra y aquello que abre”*.

Complementando estas consideraciones sobre la definición de frontera, para Jelin:

“...se trata de una noción polisémica. Están las fronteras como espacios marginales – a veces imaginados como vacíos – donde el Estado no está presente. Son las fronteras en el sentido inglés de frontier, tierra vacía que deberá (o ‘invita a’) ser ocupada y conquistada.

Y está también el hecho de que la frontera, sea con mojones que separan o sin esas marcas en el territorio, están para (o 'invitan a') ser cruzadas. Pero además, también están las fronteras que 'se viven', en un cruzar de ida y vuelta permanente. La frontera separa, la frontera se ocupa, la frontera se cruza y se vive. El límite (boundary) separa, la frontera (frontier) se ocupa, la 'zona fronteriza (border) se vive' (Jelin, 2000a: 334).

Estos avances en el tratamiento de la cuestión fronteriza, como parte de una dinámica socio-territorial contemporánea de globalización, transnacionalización, regionalización, localización, se nutren de otras miradas que enriquecen y complementan estas formulaciones precedentes. En cuanto a que también las fronteras son el lugar de lo que 'da lugar a', (propicia) y el espacio/ tiempo donde 'ello tiene lugar' (ocasión), de las acciones de enfrentamiento, de vinculación, de intercambios o de transgresión. Existe una serie de fenómenos que se dan en estrecha fricción con espacios de frontera cargados de poder transgresor, conflictividad, violencia, ilegitimidad. Son tanto como el lugar donde se pelea, y las modalidades que se abren de enfrentamiento o negociación. (Martínez, 2006: 291)

En términos sociológicos, siguiendo a Pierre Bourdieu en sus formulaciones teóricas respecto a los límites o extensión del espacio social/ campo social. Es posible concebir al "espacio de frontera" como aquel entorno social y espacial construido por dos o más aglomerados sociales colindantes, perteneciente a diferentes estados-nación; cuya delimitación surge del juego de poderes, las relaciones de fuerzas que se establecen entre los actores sociales que han optado por entrar en el juego, y en función de las reglas establecidas y aceptadas como legítimas por aquellos en sus términos. Es decir, no más allá del campo de poder en el que se inscriben las relaciones de fuerza, el juego de poder y las reglas que rigen y a las que se someten los actores sociales fronterizos (Bourdieu, 1994).

A su vez, considerando las proposiciones de Manuel Castells, podríamos concebir el "espacio fronterizo" como un territorio de geometría variable¹⁰⁴, una espacialidad social que es cruzada, atravesada, captada por flujos de diferente origen, distancia y sentido. Caracterizado por movimientos coherentes, recurrentes y consistentes. Un sistema territorial a cuyo interior los actores sociales que en él habitan, construyen y reactualizan sentidos de comunidad entre dos o más localidades de frontera de distintos estados-nación.

¹⁰⁴ Siguiendo las formulaciones de Manuel Castells, se asume que las zonas de fronteras tienden a constituirse en "territorios de geometría variable", de acuerdo a las nuevas formas, procesos sociales y funciones que se generan en el marco de la dinámica de reestructuración global contemporánea. Es una cualidad que van adquiriendo estos espacios de integración transfronteriza, en cuanto a capacidades de configuración ágil y dúctil. Tal que pueden modificar su forma y funcionamiento frente a unas condiciones contextuales variantes, a las que tienen que adaptarse rápidamente. Esto permite aprovechar las ventajas de la dinámica de los cambios de alta velocidad despertados por la lógica de globalización, y evitar sus desventajas cuando tiene que funcionar a baja velocidad, adecuándose a los rasgos, requerimientos e intereses endógenos. Castells (2006); Borja y Castells (1997)

El espacio de frontera, concebido como ámbito de una relación social que trasciende los límites del estado-nación, un segmento de territorio en el que se localizan ciertos agentes y medios dialécticamente relacionados entre sí. A partir del dominio particular de una función de acoplamiento. En sus distintas versiones, podemos encontrar arreglos sociales y territoriales que nos permiten concebirlo binacional: escenario socio-territorial que comprende a dos comunidades urbanas colindantes, con sus respectivas especies de capitales, localizadas en los límites de cada estado-nación; trinacional: escenario socio-territorial que comprende a tres comunidades urbanas vecinas, con sus respectivas especies de capitales, localizadas sobre los límites de cada estado-nación; transnacional: escenario de relaciones sociales multilateralizadas entretrejidas por los agentes de las comunidades urbanas localizadas en los bordes de los estados- nación, no restringidas a la contigüidad y fricción territorial.

Esta última versión se aproxima a la concepción formulada por Sergio Boisier, respecto a las que el autor ha denominado como regiones virtuales -aunque sustraída a la cuestión fronteriza-, se ha considerado que es posible reintroducir esta categoría, ahora, en función de las demarcaciones y posicionamientos relativos que se producen entre subespacios fronterizos de los estados-nación. Superando la dicotomía que se establece entre proximidad y lejanía. Es decir, más allá de las distancias, se trata de la probabilidad de dar forma a nuevas configuraciones socio-espaciales y arreglos institucionales estratégicos, plasmándose en la construcción de un tipo regional de esa naturaleza, para acceder a recursos que antes estaban fuera del alcance de los actores en el territorio (Ríos, 2012).

Compartiendo las consideraciones formuladas por Samuel Huntington, cuando se refiere a que aquellas comunidades que tienen culturalmente mayores aspectos comunes entre sí, son las que se encuentran más predispuestas a emprender proyectos, compartir recursos y esfuerzos entre las colectividades (Huntington, 1997).

Desde este punto de vista la región, o bien microrregión transfronteriza, se define por ese sentido que la reivindicación de una microrregión transfronteriza, y sus sociedades locales articuladas, por muy lejos que parezca de un nacionalismo sin territorio, es también una respuesta a la estigmatización que produce el territorio del que, aparentemente, ella es producto, y de hecho si esa espacialidad microregional (transfronteriza) no existiese como espacio estigmatizado, definido por la distancia, «periferia» económica y social, que adicionalmente, en alguna proporción, es también cultural, simbólica y política en relación al «centro». Es decir, por la privación de las diferentes especies de recursos (fuentes del intercambio material o simbólico), que los grandes centros metropolitanos concentran. No tendría motivo para reivindicar su existencia, a llevarse a cabo por la inversión de fuerzas y valor de las características estigmatizadas.

Asumiendo la forma de una reivindicación territorial de los agentes sociales de una microrregión transfronteriza, que se posiciona ante el doble desafío. Al reconocimiento de la nominación conocida y reconocida legítima, y a partir de las prácticas discursivas y juegos de poder de dos o más localidades vecinas ubicadas en diferentes estados- nación.

El debilitamiento y pérdida de cohesión social y territorial, experimentado en las comunidades fronterizas, así lo está comenzando a exigir y demandar a los estados- nación.

Sin olvidar que, en la estructuración de estos nuevos campos de poder juegan actores de naturaleza externa e interna. Aquellos primeros, con gran capacidad de influencia en la toma de decisiones de los estados- nación, que reúnen condiciones para someter en regímenes de dominación al conjunto de las fuerzas sociales locales presentes en las fronteras. Un proceso típico se presenta bajo la lógica de localización de las empresas transnacionales sobre las fronteras locales. Las luchas sociales, tensiones, desequilibrios y conflictos que apareja dicha localización y operativa transnacional, tienen la fuerza e influencia suficiente para impregnar el discurso oficial, la toma de decisiones y lograr respaldo. Alineando y generando consensos desde arriba hacia abajo, en la construcción de un imaginario simbólico del desarrollo y la prosperidad local. Sin embargo, a la vista de los resultados que se llegan a obtener, queda claro no es tal, por ejemplo, en cuanto a la generación de empleo, captación y distribución de riqueza localmente. Pero que, de todos modos, tiene una capacidad para ordenar y producir acuerdos, consensos, aceptación social, a nivel del estado-municipal y la comunidad.

3. Integración y desarrollo regional transfronterizo

En la temática de fronteras se hace necesario reconocer la posición diferencial y singular de las problemáticas que se expresan en cada caso, con sus perfiles y naturalezas endógenas. Según se trate, por ejemplo, de una frontera seca uruguayo-brasileña, o de aquellas fronteras interurbanas que se trazan a través de las ciudades¹⁰⁵ ribereñas sobre el río Uruguay; los pares de ciudades vecinas litoraleñas entre urbanizaciones fronterizas argentinas y uruguayas, de mayor o menor porte. O bien, como en el caso del triángulo urbano microregional configurado en el territorio fronterizo brasileño- uruguayo- argentino. De acuerdo al caso que

¹⁰⁵ Mario Lombardi en sus desarrollos conceptuales sobre la organización de la ciudad y sus diferentes especies de recursos de disponibilidad, accesibilidad y calidad, particularmente importantes para las áreas de fronteras urbanas, refiriéndose a la cuestión local fronteriza entre procesos de integración y desarrollo, dice: “... el impacto del proceso de integración a nivel del país, puede ser diferente al que se tenga en un lugar concreto del mismo. El éxito nacional puede, incluso, encubrir un aumento significativo de las desigualdades internas” (Lombardi, 1990: 21)

se trate, entre asimetrías¹⁰⁶, complementariedades y centralidades de segundo orden, en el sistema de jerarquías y competencias territoriales.

Cuya importancia ya ha sido colocada en el debate por parte de varios autores, quienes han profundizado desde diferentes disciplinas en el tema. Con tres componentes que a juzgar operan como ordenadores. Primero, los desafíos crecientes y diversificados, bajo los cuales se ven constreñidos en sus poderes reguladores, controladores y gestores los estados-nación. Sea por las propias lógicas que ha despertado la intensa dinámica de flujos globales – globalizadores – globalizantes, como un espacio de flujos en redes¹⁰⁷ que transversalizan todo formato territorial, social, cultural y político preexistente, hasta la llegada de la modernización contemporánea (Castells, Op. Cit.; Grimson, 2003). Segundo, en tanto que subespacios de los estados-nación, asumidos como escenarios movilizados de una inquietud intelectual y social para los actores en el territorio. En el sentido de que constituyen áreas altamente sensibles, tensionadas, susceptibles a conflictividad. Pero también con amplias posibilidades de establecer encuentros, concordancias, asociaciones y acuerdos estratégicos entre nucleamientos sociales, formalmente concebidos. Que se han venido constituyendo y expandiendo con resultados de signo positivo y/ o negativo, en relación a los agregados urbanos y sus entornos espaciales más próximos, adyacentes, en transición territorial, hacia dentro de los escenarios nacionales, y por lo tanto, con diversas repercusiones sobre la calidad de vida de sus habitantes. Desigualdades sociales exacerbadas, pérdida de dinamismo en los mercados de empleo y su inestabilidad creciente; informalización de la vida social cotidiana, y así en un conjunto de actividades en las que estas comunidades encuentran su sustento. (Mazzei, Op. Cit.; Bica, Op. Cit.; Veiga, 2000). Tercero, la importancia creciente y estratégica que, como se ha señalado repetidamente, están ganando las ciudades intermedias de frontera. Concebidas como centro y no áreas confines y periféricas, distanciadas y

¹⁰⁶ Siguiendo la línea de argumentos de Ilya Prigogine, cuando sostiene que es posible concebir posibilidades y probabilidades de integración y desarrollo partiendo de unas condiciones de desequilibrio y desorden, como elementos movilizados de la acción social, que promueven a la creatividad e innovación. Desde las inestabilidades de los sistemas territoriales en cuestión, se pueden producir saltos hacia adelante que tiendan a reorganizar a las comunidades en un nivel y calidad superior al antecedente. En esa línea plantea: “Al igual que una ciudad que solamente existe en cuanto que funciona y mantiene intercambios con el exterior, la estructura disipativa desaparece cuando deja de ser ‘alimentada’” (Prigogine, 1997: 1).

¹⁰⁷ La conceptualización de sociedad red y espacio de flujos, tiene sentido en su aplicación práctica y de análisis sociológico para la escala territorial meso y micro territoriales. Como suelen fundarse en los espacios de frontera entre los márgenes de dos o más estados-nación. Pues allí encuentran oportunidad para manifestarse de manera friccionada o por medios virtuales, comunicacionales, donde fluyen informaciones y toman consistencia redes sociales interlocales, con base en el territorio. Estas sofisticadas tecnologías de organización en red, son contribuciones fundamentales para la constitución de movimientos sociales transfronterizos que hacen a la acumulación y expansión del sentido, significado y operaciones democratizadoras de comunidad. Fortaleciendo las posibilidades de respuestas frente a las rápidas variaciones que sobrevienen desde los ámbitos extraterritoriales (Castells, 2004: 388-391).

desarticuladas de las zonas más dinámicas y concentradoras del poder¹⁰⁸. Lugares donde se localizan un conjunto de actividades y servicios avanzados y las infraestructuras de calidad. Como ser los grandes conglomerados metropolitanos, o las denominadas ciudades- región. Pero siendo, estos últimos, los escenarios sociales y territoriales que cada vez más están llegando a puntos de saturación, que trastocan a diversas dimensiones asociadas directamente con el bienestar, la calidad de vida y sustentabilidad de las poblaciones en ellas localizadas. Ahora, virando la mirada hacia los niveles de desagregación territorial, se trata de escalas espaciales menores, centralidades secundarias, pero que sintomáticamente están marcando un camino alternativo a seguir, como elementos compensadores y viabilizadores de los procesos de integración y desarrollo. Bajo el prerrequisito de asumir la transversalidad, el atravesamiento, lo transfronterizo de orden interlocal urbano. Un ámbito desde el cual es posible encontrar, detectar, construir, acceder y explotar en conjunto, una serie de potencialidades de desarrollo sociocomunitario, consecuentemente fortalecedor de los procesos de integración y más ampliamente de cohesión social. En base a la configuración de entretejidos, redes diversificadoras y localizadoras de participación de actores colectivos, lazos e intercambios sociales densos e intensos (Boisier, 2005; Ríos, Op. Cit.).

Montenegro y Giménez abordaron, desde la perspectiva sociológica, la dinámica de la triple frontera y la serie de fenómenos que en torno a ella se adscriben, como parte de un territorio colindante entre estados-nación. Conformada en la cercanía de tres nucleamientos urbanos vecinos, pertenecientes a sus respectivos estados-nación.

Así, la noción de frontera supone la existencia de un espacio social, territorial y simbólico de intersecciones más allá de las fronteras. Acciones de circunscribir comunidades y territorios, en cuyos términos los actores sociales realizan el sentido del consenso sobre la unidad e identidad de un espacio que involucra, hacia uno y otro lado, a las partes de tres estados-nación.

Es el escenario donde diferentes componentes se movilizan, circulando, triangulando, retroalimentando entre las partes de forma densa y variada. Donde las comunidades situadas en común, van otorgándole validez y sentido al movimiento de las partes.

Ciertamente, las nociones de límite, borde y frontera, se han incorporado para aludir a distintas esferas de acción y relacionamiento social. Desde aquellas situaciones que se dan

¹⁰⁸ En ese sentido, Alejandro Grimson, ha planteado con meridiana claridad: “En términos locales, el discurso transfronterizo en muchas oportunidades opera como base de sustentación de un reclamo político contra el centralismo. (...) esa dimensión de reivindicación transfronteriza trabaja cotidianamente con otra que habla de la incorporación de un sentido común del Estado y la nación. ... no debe confundirse con la supuesta irrelevancia del Estado como organizador de las disputas sociales y políticas” (Grimson 2000a, pp. 29-30).

entre entidades políticas, geográficas o respecto a demarcaciones espaciales. Comprendiendo a individuos, grupos y organizaciones.

Las fronteras como “zonas grises” y amenazantes espacios, con características propias, similares a un espacio transnacional. Una tierra sin ley que escapa a los controles estatales. Se les atribuye imprevisibilidad, inseguridad, asociado con vínculos distantes y circunstancias locales (Fogel, 2008; Montenegro y Giménez, 2006; Boisier, 2003).

Procesos migratorios, diversidad cultural, multiplicidad de recursos naturales y flujos. Ámbito de confluencia de sujetos móviles y una variedad de manifestaciones sociales informales “no-normales” de alcance local, supralocal, nacional y transnacional, en la dialéctica de espacios autoconstruidos.

Un espacio transnacional sobre-expuesto a unos multiplicados factores de vulnerabilidad. Donde distintos actores comienzan a representar críticamente a la frontera, por una parte, como territorios crecientemente volátiles, susceptible de desencadenantes de conflictividades, y en consecuencia marcadamente estigmatizados¹⁰⁹, y por otra parte, definiéndola como objeto de preferencia, posesión y explotación de recursos naturales por intereses extranjeros. Parece representar un espacio de resistencia proactiva, generativa, frente a la diversificación de fuentes de riesgo.

En circulaciones transnacionales, enfatizando los contextos nacionales, hay una imbricación entre los flujos que los propician, restringen y configuran. En tanto que las fronteras son siempre espacios de yuxtaposiciones, significativas, relativizadoras de la histórica promoción de la cultura y organización/ regulación nacional.

La diversidad fronteriza, favorece inclusión de actores sociales para motorizar procesos integrativos. Hibridación cultural, redes de solidaridad entre individuos y comunidades transfronterizas, grupos de referencia positivos.

En el espacio de fronteras el ámbito de pertenencia es múltiple, distintos círculos, el lugar, la familia, personas, grupos, comunidades. “Enlaces concéntricos” de vínculos solidarios.

Siguiendo a Fogel:

¹⁰⁹ Lóïc Wacquant señala: *“la infamia territorial presenta propiedades análogas a las de los estigmas corporales, morales y tribales y plantea dilemas de gestión de la información, de identidad y de relaciones sociales muy similares, aun cuando presenta propiedades distintivas. De los tres grandes tipos de estigmas catalogados por Goffman (1963, p. 4-5) —las ‘deformidades del cuerpo’, los ‘defectos de caracteres’ y las marcas ‘de raza, de nación y de religión’— el tercero es al que se parece el estigma territorial, ya que ‘puede ser transmitido por vía del linaje y contagiado por igual a todos los miembros de la familia’. Pero, a diferencia de estas otras marcas de deshonra, puede ser disimulado y atenuado (hasta anulado) con bastante facilidad, por medio de la movilidad geográfica”* (Wacquant, 2006: 2).

“...la Región (Microrregión) de la Triple Frontera es un espacio apropiado, ocupado y dominado por determinados actores, para satisfacer sus necesidades materiales y simbólicas; dado que la región tiene recursos escasos, su apropiación supone relaciones de poder. En esa apropiación del espacio se relacionan su alcance utilitario y simbólico expresivo, en tanto los aspectos materiales y culturales del territorio están estrechamente asociados” (Giménez y Héau, 2007, citado por Fogel, Op. Cit.: 273)

Y si bien los espacios de frontera, son escenarios propensos a favorecer la producción de lazos de integración, también en torno a ellos se inscriben las marcas de unas relaciones adversas, enfrentadas, sobre un campo de disputas por la apropiación de diferentes recursos, y la persecución de intereses muchas veces contrapuestos de actores sociales operando en el territorio circundante de las fronteras. Generadores de efectos excluyentes, desintegradores, que se reflejan en la degradación y descomposición de la organización social de las comunidades.

En ese sentido, el desarrollo fronterizo no se encuentra disociado de la integración fronteriza, antes bien, todo indica que, íntimamente interrelacionados, tienden formar parte de un mismo proceso que los implica como fenómeno social protagonizado por actores sociales de las fronteras de dos o más estados- nación¹¹⁰.

Se lo concibe en términos de un proceso conducente a la incorporación plena de los territorios fronterizos y sus poblaciones; primero, como una unidad o ámbito socio-territorial dotado de un conjunto de recursos que configuran un potencial de desarrollo capaz de realizar una contribución significativa al avance del estado-nación como un todo; segundo, siendo que internamente constituyen zonas de frontera, tiene la posibilidad de acceder a un abanico amplio de oportunidades y recursos supranacionales en la intermediación fronteriza. De tal forma que, mediante procesos de intercambio, interrelaciones, contactos, configuran un orden de espacialidad ampliada de índole transfronteriza, que articula de manera positiva a centros urbanos vecinos, sociedades locales, hacia uno y otro lado. Y que a través de unas lógicas de acción individual y colectiva, de tipos colaborativas, complementarias, cooperadoras, resultan en una superación sustantiva de los niveles de vida antecedentes, registrados en cada zona de frontera, respectivamente. Construyendo en conjunto un aglomerado urbano socioterritorial, de escala microregional o regional transfronteriza, que

¹¹⁰ Resulta pertinente plantear algunas aclaraciones para evitar confusiones, o bien derivar hacia una comprensión demasiado fácil y simplista, de procesos implicados que se presentan con una relativa complejidad. En cuanto a que, tal como lo plantea Abinzano: *“Es necesario recordar lo que ya han afirmado expertos de todo el espectro ideológico en cuanto a la relación entre integración y desarrollo. La primera no es la causa del segundo. Puede haber desarrollo sin integración (aunque en estos tiempos es altamente improbable) y puede haber integración con más subdesarrollo, lo que es altamente probable, sobre todo para ciertas regiones o zonas de algunos países”* (Abinzano, 1998: 4)

además de efectivizar, desde estos entrecruzamientos, entretejidos, emprendimientos compartidos, aportes a sus respectivos estados-nación¹¹¹. Como sistema endógeno, consiguen prosperar en común, llegando a posicionarse como un escenario diferenciado social y territorialmente, es decir, con características que les son propias. (Vázquez Barquero, 2008; Ríos, 1999)

“Lograr un determinado grado de desarrollo fronterizo es necesario para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito, pero tampoco constituye un condicionante absoluto, como que algunas iniciativas conjuntas que los Estados convienen adoptar, de mutuo acuerdo, en sus zonas de frontera contigua, no se contraponen a los objetivos y metas que dichos Estados promueven individualmente en esas mismas zonas, antes bien, pueden contribuir a su mejor o más pronta obtención” (Oliveros, 2002: 9)

Refiriéndonos específicamente a procesos de integración fronteriza, es posible aproximar algunas precisiones conceptuales para comprender y dilucidar el sentido que tiene para las poblaciones, sociedades/comunidades, habitantes de frontera.

El concepto de integración regional transfronteriza hace referencia a la situación en la que zonas vecinas, ciudades con sus entornos territoriales de proximidad, pertenecientes a países con frontera común, se interrelacionan, articulan, generando lazos sociales y contenidos materiales e inmateriales, concebidos como productos forjados en común. Que expresan estructuras de significación, sistemas simbólicos, representaciones compartidas entre los imaginarios colectivos de las comunidades locales en cuestión. Como el precipitado de una construcción de sentido y conciencia de pertenencia a un espacio transfronterizo (Michelsen y Johnson, 2003; Grimson, 2002; Jelin, 2002; Ríos, Op. Cit.).

La integración transfronteriza con territorios de países vecinos es el producto de un conjunto de acciones y proyectos que inciden en la relación de una región transfronteriza, siendo estos efectos centrales.

Así, la reformulación del concepto, en las figuras de “puerta giratoria”, “puente en espacios vacantes”, hace lugar a un punto de encuentro o convergencia. Dando cuenta a su vez de dos

¹¹¹ En un informe preparado por CEPAL sobre la integración fronteriza, citado por Carricart, se fundamenta respecto al caso específico de la iniciativa “Comisiones de Cooperación y Desarrollo Fronterizo” (CODEFROs), que el propósito de la misma no consiste en el diseño un plan clásico de desarrollo regional, sino organizar el desarrollo de un programa de Cooperación e Integración cuyas acciones y proyectos contribuyeran al desarrollo local, a través de la profundización de las relaciones internacionales transfronterizas. Asimismo, dicho programa no debe plantearse como estrategia de acción la construcción de un ámbito territorial binacional cerrado o encapsulado, de fronteras internas hacia el resto de los espacios nacionales, es decir, que frente a los efectos indeseados de la frontera internacional hay que tender a contrarrestar la tendencia a conformar dos fronteras nacionales interiores” (Carricart y otros, 1993: 9)

movimientos dialógicos: a) centrífugo, por expansión a espacios externos, extendiéndose con la integración fronteriza (subregional fronteriza); b) centrípeto, por descentralización de la integración, emergencia, jerarquización de espacios locales o subnacionales de integración. De ahí, están cobrando sentido problemas sociales ligados a la situación de frontera, entre otros, los de la pobreza, cohesión social, fragmentación, segregación socioespacial. Lo que exige cambiar roles, fronteras rígidas discriminatorias por flexibles. Apuntalar identidad cultural a la vez que abrir a la integración, ampliando sentido de pertenencia (Recondo, Op. Cit.).

Alfredo Errandonea, en un trabajo pionero realizado desde un abordaje sociológico, plasma un diagnóstico sobre las condiciones sociales de los centros urbanos fronterizos, localizados/distribuidos en el escenario de la cuenca del plata. Mostrando algunos indicadores que ilustraban las posibilidades para desplegar zonas fronterizas en procesos de integración y desarrollo.

En este abordaje que hace sobre la misma como sistema de cuenca regional, plantea que frente a las dificultades para la implementación de la integración en América Latina, una alternativa adecuada para esa estrategia puede hallarse en los procesos de integración locales subregionales en zonas fronterizas adyacentes. Es decir, la posibilidad de que:

“...los elementos requeridos para el desencadenamiento de procesos integrativos subregionales... capaces de movilizar factores de integración más global, se den en torno a una cierta motivación en que confluyen los intereses sectoriales, locales, nacionales, regionales, con la también convergente percepción de ‘necesidad’ para todos los intereses y la obligada consecuencia de cooperación” (Errandonea, 1978: 18)

Asimismo, Elsa Luarelli plantea que en el marco de los procesos de integración, y a partir de los instrumentos de políticas de integración que se están poniendo en práctica desde distintos niveles de decisión –nacionales, provinciales, municipales, binacionales o regionales-, *“...están significando modificaciones en las modalidades de gestionar de los territorios fronterizos, permitiendo definir nuevos roles para las fronteras entre los países de la región”*. (Luarelli, 1997: 179).

En ese mismo estudio señala una relación más específica a los centros urbanos que ha dado en llamar “Par de Frontera”. Enfatizando la necesidad de profundizar en el estudio de los territorios fronterizos, al advertir que es en ellos donde se expresan de manera abiertamente manifiesta los efectos de las decisiones sobre políticas de integración y desarrollo.

En una aproximación de estudios sobre los centros urbanos fronterizos, escenarios locales éstos en los que se dan las interacciones sociales cotidianas, entre las poblaciones y

actividades registradas en el lugar, y marcan un proceso de construcción y reactualización del sentido de la frontera en cuanto a zona o espacio compartido.

La misma autora, apuntando a una caracterización y clasificación de casos, en los que suelen detectarse diversas “situaciones de frontera”¹¹², formula una tipología de inserciones territoriales fronterizas; oscilan entre localizaciones de ciudades de porte medio y pequeño, en vecindades y espacios fronterizos donde se registran actividades productivas de corte rural, con ciertos rasgos comunes, como base para la conformación de complejos transfronterizos potencialmente integrables, o sistemas de productivos complementarios.

Para ir constituyendo comunidades transfronterizas expandidas, bajo el concepto de mancomunidad. Es decir, como parte de una necesidad y exigencia de unión de las poblaciones, de implementar servicios sociales para satisfacer necesidades sustanciales. Extendiéndose a la configuración de unidades territoriales no formales. Conjunción de pueblos, ciudades hermanadas por la construcción de sentidos de pertenencia y producción de identidad en común.

Claro está que también hace referencia a la asociación libre de los municipios de la triple frontera, siempre dentro de las posibilidades que permite cada marco jurídico nacional, respectivamente. Se trata de la creación de una entidad local superior, es decir, que trasciende a la circunscripción social y territorial de la ciudad fronteriza, para operar con propósitos funcionales e instrumentales, prácticos (trazando un camino hacia el avance de la institucionalización de la integración de los municipios de frontera). En ese contexto de vínculos transfronterizos, los municipios asociados van componiendo nuevas funciones y roles flexibles. Lo que tiene por objeto, o finalidad, prestar conjuntamente un servicio para todos sus miembros. Es decir, inclinándose a brindar mejoras de bienestar en el territorio microregional transfronterizo, que este caso comprende a las tres comunidades con sus respectivas unidades municipales. (Enríquez, 2008; Farret, 1997)

¹¹² En función de que, entre todas las fronteras de un país se encontraría una diversidad de inserciones territoriales, con una particularidad de problemáticas en cada caso, diferentes variables y sus respectivas incidencias, como así también distintos grados de articulación interna y externa existentes. “Esta situación dinámica que se configura con características específicas en cada sector de la frontera entre dos países, y que prevalece en un momento dado, es denominada bajo el rótulo ‘situación de frontera’ por distintos autores” (Oliveros Op. Cit.: 5)

4. Microregión de tres fronteras. El aglomerado urbano Barra do Quaraí - Bella Unión - Monte Caseros.

Pasando a considerar las dinámicas de integración y desarrollo en el espacio de la triple frontera, se desprenden las siguientes constataciones:

En el comportamiento de los actores sociales, resalta el hecho de que no se trata tanto de eliminar las disparidades interlocales registradas, sino de tomar las diferencias como potencialidad. Contemplando las pluralidades sociales, culturales e identitarias, acogiéndolas con respeto y tolerancia. También, atendiendo la diversificación y multiplicación de los recursos locales, otorgándoles una función en el proceso de integración fronteriza.

Consecuentemente, las zonas fronterizas de Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros, se muestran intensamente interconectadas, flexibles y crecientemente abiertas.

Existe un proceso de revalorización del capital humano, social, el rol de la cultura, la información y el conocimiento. Junto con aspectos de la calidad de vida, asociada con acceso a servicios modernos, la preservación y construcción de un entorno medioambiental sustentable.

Con la movilización del potencial de recursos de distinta especie, las energías sociales y organizacionales, disponibles en las respectivas localidades. Se están activando las referidas zonas de frontera, cuando antes se presentaban francamente aletargadas, inhibidas, postradas frente a las adversidades contextuales.

Sintomáticamente, viene tomando expresión un cambio sociocultural con derivaciones estructurales, experimentado en y entre estas comunidades urbanas locales, alojadas en los bordes de los estados-nación de Argentina, Brasil y Uruguay.

A medida que crecen los intercambios entre las localidades fronterizas, y van formando parte del sistema de relaciones que fluyen entre los países de la subregión. Es relevante la incidencia que llegan a tener sobre el desarrollo social de las zonas de fronteras los vínculos de vecinamiento.

Los actores sociales aprovechan la cercanía a recursos y oportunidades de diferentes naturaleza. Diseñando estrategias de acción desde adentro para integrarse, tanto internamente, como con las sociedades localizadas en el territorio de la triple frontera. Siguiendo unas lógicas y trayectorias diferenciales a las que se han ensayado en otras situaciones de frontera.

En la configuración de dicho escenario se evidencian aspectos socio-históricos y una amalgama de elementos culturales que los actores locales han forjado en común. Como parte

de un estadio previo de la integración fronteriza, a partir del cual cobra sentido y se fundamentan una serie de iniciativas y acciones propensas a recrear vínculos interlocales.

Desde sus orígenes el escenario de la triple frontera fue surgiendo con la conformación de pequeños asentamientos humanos y militares. Componiéndose en un campo de disputas, luchas entre distintos bandos por la conquista de los territorios en el lugar, en el proceso de marcación de los límites fronterizos del estado- nación.

Históricamente, el espacio de fronteras representa un esquema de inserción agro-productiva y comercial. Donde los emprendimientos hacia uno y otro lado de las precarias marcaciones fronterizas, dieron la impronta a un territorio en el que coexistirían habitantes brasileños, argentinos y uruguayos, mediando procesos de ocupación, explotación y apropiación de partes significativas de estas espacialidades de proximidad.

A través de la dinámica demográfica fronteriza se aprecia; los municipios de la triple frontera han logrado sobrellevar con éxito las coyunturas adversas y ciclos de crisis socioeconómicos, que debieron atravesar durante la década pasada reciente.

Se advierte, en las localidades ha ganado impulso un conjunto de iniciativas integradoras de las comunidades, que ya están comenzando a tomar forma en el espacio fronterizo, con la tendencia a constituir aglomerados sinérgicos interurbanos.

Perduran efectos de exclusión y precariedad de condiciones de vida en sectores sociales más frágiles de las comunidades fronterizas, con presencia de fuentes de riesgos que se reproducen y factores de vulnerabilidad persistentes.

No obstante, las comunidades promueven aglutinamientos sociales y urbanos. Los actores sociales - por sus interconexiones múltiples en el espacio de flujos fronterizos-, van dando sentido y expresión a tal orden de fenómenos. Representando, simbólica y relacionalmente, constructos de integración y desarrollo transfronterizo.

No todos los sectores sociales asumen roles funcionales a la integración de las actividades sociales y productivas locales. Hay estamentos del poder local reticentes, operando mediante una lógica especulativa/corporativa; otros sectores medios que encuentran ocasión para negociar y generar acuerdos con intereses compartidos; sectores populares que se van organizando en colectivos transfronterizos. Aunando esfuerzos y recursos, movilizados para alcanzar mejoras en niveles de bienestar socioeconómico y calidad de vida; localización de actores externos, desplegando actividades que desafían a la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Cuando, simultáneamente, los actores sociales están elaborando estrategias desde abajo, motivados por las necesidades y demandas locales. Contribuyendo a definir políticas de frontera desde los estados-municipales, articulándose con las esferas de poder de los respectivos estados-nación.

5. Caracterización de la microrregión de tres fronteras y sus actores.

Escenarios de relacionamientos transfronterizos.

En cuanto a los lugares de pasos (áreas de frontera), es decir, situados en las interfases fronterizas. Se presentan con atributos combinados o híbridos en tipos de relacionamientos.

Por un lado, el área de frontera Barra do Quaraí con Bella Unión, en un proceso de superación de las clásicas y tradicionales funciones administrativas, los avances en la modernización del sistema de controles y fiscalización, aplicados para los movimientos de mercancías, pasajes de vehículos y personas. Son acompañados por una especial preocupación sobre la cuestión sanitaria. En lo atinente a aspectos humanos y sobre nuevos riesgos de contaminación de enfermedades, asociadas a la eventualidad de transmisión. De tal forma que, si bien se han logrado significativos avances con la flexibilización y agilización de los trámites, arrojando como resultando una mayor fluidez en la movilidad espacial interlocal de las personas. No ocurre lo mismo con respecto a los bienes y servicios. Por otro lado, el área de frontera Bella Unión con Monte Caseros -mediada por el curso del río Uruguay-, presenta algunos inconvenientes derivados del hecho de contar con un solo transporte por lancha, entre un puerto bien dotado y un muelle precario para embarques y desembarques al otro lado. Además, aunque las frecuencias son regulares, interceden factores climáticos imprevisibles que las dificultan. En esta parte de la frontera bellauniense- montecasereña, los trámites para el control migratorio son de corte tradicional y estrictos. Paradójicamente, en cambio, existe una relativa laxitud en cuanto al pasaje de mercancías, en productos cuya demanda se ha acelerado por la conveniencia coyuntural de comercio minoritario informal, que oscila entre las dos orillas.

Destaca el hecho de que, ambas áreas se caracterizan por constituirse en puertas de entrada y salida especialmente sensibles y tensionadas, por encontrarse en situación de sobre exposición a una potencial movilización de factores de riesgos agregados.

En referencia a los efectos de aglomeración y articulación de factores y recursos a través de la frontera, concebido como un ámbito de coexistencia y pertenencia compartida.

Se tiende a dar, con la conformación y arreglo de relaciones sociales, organización y dotación material, la definición de un orden espacial de nueva jerarquía regional entre las relaciones territoriales de los tres países. A medida que utilizan los recursos disponibles, de forma bi y trinacional en la cercanía fronteriza, se están abriendo paso hacia la construcción gradual de un espacio urbano transfronterizo.

En los territorios y comunidades de proximidad, al interior de la líneas de frontera de cada estado –nación, se encuentra operando un sistema fronterizo de intercambio entre las ciudades y sus territorios adyacentes. Con la progresiva instauración de una pauta y cierto perfilamiento de acciones programadas que apuntan a un horizonte común, acordado entre las tres localidades. Creciente apertura de los agentes locales para recepcionar y dar sentido al aprovechamiento de ventajas y recursos interlocalmente, respondiendo activamente a los impactos adversos. Acentuando una impronta sistémica endógena en el que se insertan social y territorialmente las localidades.

Relacionado con el sistema de intercambios, comportamientos y la organización de los actores sociales en la triple frontera, surge: Constitución de nuevos tipos de actores sociales triple- fronterizos. En la esfera de la producción artística-cultural, histórica patrimonial y medioambiental. Aunado a los que operan a nivel comunitario interlocal en temas de salud y bienestar social; Carencias en la promoción de agentes trifronterizos para el tratamiento de cuestiones económicas productivas, técnicas y de conocimiento; Aproximación en las tomas de decisiones compartidas y establecimiento de ámbitos de encuentros. Elaboración de una representación común de los principales intereses de la triple frontera, mediante formas innovadoras de gestión entre agentes políticos administrativos locales.

Relativo a la combinación de recursos de distinta especie y origen, potenciales de movilización e iniciativas colectivas en el entorno de fronteras. Se ha llegado a constatar: Protagonismo y activación de agentes y recursos culturales, patrimoniales históricos y organizacionales. Racionalización y sentido de apropiación de los recursos materiales existentes, con despliegue de otros infraestructurales. Movilización de recursos piscosociales, dando respuestas positivas cuando se presentan coyunturas de crisis, y ensayando nuevos comportamientos ante horizontes prometedores desde la perspectiva interlocal fronteriza.

Revalorización social, material y simbólica del espacio de la triple frontera a través de la movilización de tales recursos.

Modalidades de integración y desarrollo fronterizo: sus rasgos básicos.

Entre las distintas acciones fronterizas. Sobresale la importancia que está cobrando una serie de iniciativas conjuntas con diferentes grados de maduración; donde aparecen actores sociales de las tres localidades conjugando aspectos sectoriales y territoriales. Dotándolas de un grado de coherencia y convergencia respecto a los intereses y necesidades en juego. Se registra una especial atención a los temas relativos a la calidad de vida y bienestar social. En esa línea de acciones colectivas empieza a tomar forma un perfil de estrategia de integración y desarrollo, combinando aspectos de las tres localidades a través de la frontera.

Varios de los emprendimientos y proyectos impulsados localmente tienden a generar externalidades y sinergias positivas en la triple frontera.

En diferentes temas, las iniciativas fronterizas trascienden lo microregional alcanzando a influir y ser tomadas en cuenta en las posiciones nacionales respectivas.

En la construcción de un sistema de relacionamientos fronterizos. Se registran apoyos puntuales interlocales con fines específicos. Adicionalmente, están multiplicándose tipos de intercambios y relaciones integradoras abarcando varias dimensiones vinculadas con el desarrollo integral de las comunidades. Lo transfronterizo toma fuerte expresión para darle relevancia al referido sistema de interrelacionamientos en el espacio trinacional. Se expresan como constructos de comunidad de orden microregional y transfronterizo, configurándose en un proceso de lenta y larga gestación. No exento de marchas y contramarchas.

Las relaciones de orden regional más amplias, aunque se presentan en el horizonte discursivo de los actores locales, aún no se trabajan como parte de la construcción de lazos sociales de larga distancia, para la gestión y resolución de los problemas y canalización de necesidades locales fronterizas.

En el espacio de los flujos fronterizos, encontramos que: producto de una historia forjada en común desde las primeras horas de formación de los poblados fronterizos, se expresan flujos sociales, es decir, movilidades espaciales regulares, frecuentes y recurrentes, superando posturas de cerramiento, de reparo o reticencia frente a los movimiento externos que se producen en la vecindad fronteriza.

Dichos flujos vienen favoreciendo el estrechamiento y afianzamiento de un sistema de vínculos entre agentes de diferente origen en las estructuras locales. Por medio de una lógica territorializada se van combinando flujos que asocian, permiten colaborar, cooperar y complementar esfuerzos translocalmente. Donde los agentes comienzan a valerse de prácticas sociales innovadoras haciendo un uso más óptimo de las energías y recursos locales a su alcance: acceso a oportunidades de empleos, servicios y algunos bienes que tienen un alto impacto para el sostén de los hogares de estratos sociales locales más bajos.

Lo cual está arrojando, como resultado, un reforzamiento del tejido social transfronterizo. Constituyéndose poco a poco movimientos que abarcan ese orden territorial y promueven empoderamiento y construcción de sentido transfronterizo entre las comunidades. Contactos interpersonales, transmisión de informaciones, conocimientos y culturas locales en sentido amplio. Son los componentes que circulan con más intensidad a través de la frontera.

De forma instrumental e irregular, también aparecen flujos de mercancías de distinto tipo y para diferentes fines, es decir más segmentados y dispersos socialmente.

Específicamente, en lo que respecta a la práctica de la integración en la triple frontera, cabe señalar algunos aspectos salientes: hay una evidente inclinación a favorecer y potenciar formas nuevas y otras no tanto (en cuanto a que vienen forjándose desde el pasado en la proximidad fronteriza). Proyectando articulaciones interlocales, transfronterizas, que incluyen a las tres comunidades urbanas. En la construcción de identidad territorial de triple frontera, con la trasmisión e interiorización mutua de valores, pautas culturales y simbólicas.

Coexisten con unas lógicas de tipo binacional, cuando se presentan ciertos órdenes de temas o contenidos que tocan a la vida de las sociedades locales. Como parte de la cimentación de lazos sociales, tejidos interindividual o intergrupalmente, entre dos de las tres localidades vecinas. Girando por momentos de una dirección a otra, según la priorización e intensificación bilateral de los intercambios en el sistema de relaciones fronterizas.

Localmente, las tres comunidades exhiben avances significativos, en cuanto a la superación de ciertos déficits sociales, robusteciendo del tejido social local hacia adentro. Con lo cual se va estableciendo una base más sólida para afrontar desafíos ulteriores de la integración transfronteriza.

Este formato de la integración social y cultural transfronteriza, quizás menos económica y mercantil, no ha implicado que los agentes locales desatiendan cuestiones importantes, que hacen a la agencia de la integración con un sentido regionalizado y transnacionalizado para un escala mayor de territorio. Pero, por la vía de los hechos, esto se presenta como concurrencia a foros, encuentros, manifestaciones de intereses que intentan hacerse oír. En la concreción de configuraciones articuladas están ganando un lugar en la agenda de los gobiernos y estados nacionales, que aparecía como poco atendida hasta ahora.

Asociado con la proyecciones del desarrollo en el escenario de la triple frontera: entre cruces, atravesamientos, ocupaciones, apropiaciones y usos de los lugares, advertimos que:

Con sucesión de cambios y transformaciones significativas producidas en la transición interurbana y transfronteriza, se va configurando un perfil de desarrollo cuyo sentido y contenido se expresa en una tridireccionalidad recíproca. Con aprovechamientos y logros en diferentes dimensiones: sociales, culturales, materiales, políticas y en algunos aspectos también económicas (empleos, ingresos, comercialización a pequeña escala en la triple frontera). El formato del desarrollo transfronterizo en la microrregión, reúne características que tienden a definirlo por su búsqueda de integralidad, inclusión y énfasis endógeno. Que se combinan en la contemplación y tratamiento de otras fuerzas y factores exógenos, resultando funcionales a la agregación de los poblados en el escenario de la triple frontera.

Las conquistas cosechadas a nivel del desarrollo local respectivamente, en los últimos años, ofrece un campo fértil para poder avanzar hacia el desarrollo integrado a través de la

frontera, dialécticamente, es decir, sirviéndose de esta forma o aquella para elevar el nivel de vida de los individuos, hogares y comunidades. Sin que un tipo implique excluir o bloquear al otro. Pasando del declive, falta de dinamismo, depresión social y económica. A una situación de reparación, animación y activación de las fuerzas locales y fronterizas. Con síntomas de recuperación de las actividades económicas y productivas. Concebidas desde una perspectiva estratégica respecto a la posición fronteriza y colindante.

Comentarios finales

La dinámica social y territorial indica que el espacio de fronteras tiende a asumir funciones de integración específicas, exteriorizándose por el atravesamiento y acoplamiento que se procesa entre distritos fronterizos de los estado- nación.

La frontera trinacional constituye un espacio de propiedades emergentes, tensionado, en transición hacia nuevas formas de organización y articulación de sociedades locales en el entorno de vecindades. Anticipando el diseño de un modelo de territorialidad en el que se generan, de manera sui-generis, comunidades expandidas, trascendiendo los bordes del estado- nación.

El movimiento fronterizo ilustra acerca de variados caminos pasibles a explorar, para la construcción de un tejido sociocomunitario de integración desde abajo. Formando parte de un contexto más amplio y multidimensional del escenario Mercosur, en el que empiezan a cobrar sentido, jerarquía y distinción, a pesar de los reparos y reticencias locales reveladas.

Las instituciones del Estado y las políticas que se orientan a potenciar la integración y el desarrollo social para escalas menores del territorio nacional. Encuentran ocasión para estimular la explotación de oportunidades multiplicadas y diversificadas en el territorio de la triple frontera.

El espacio de fronteras cobra significación como ámbito de integración con fuertes componentes socioculturales e históricos, que transforman territorios olvidados, confinados, que en determinados períodos históricos resultaron marginalizados y estigmatizados. En escenarios de protagonismos, realizadores, territorios rehabilitados, dinámicos, componedores de cohesión social.

Objetivos militares estratégicos y de dominio expansivo, figuran entre las principales causas de la expresión demográfica y fronteriza. Como vestigios de la conquista y transición socio-histórica a la conformación de los estados-nación, en esta subregión de América Latina.

La capacidad endógena que han demostrado tener los sistemas locales para rehacerse y responder a los choques externos, resulta de capital importancia a la hora de continuar impulsando y sostener integración transfronteriza.

Sobresale el nuevo rol que están comenzando a jugar y ganar los gobiernos locales, en términos de cuotas de poder, empoderamiento y capacidad de gestionar asuntos comunitarios desde adentro. Bajo esquemas de relaciones intermunicipales. Capacidad potenciada por la red de vínculos tejidos entre una variedad de actores sociales con acceso a tomas de decisión. Al contar con mejores y mayores márgenes de autonomía en distritos municipales fronterizos.

El escenario de triple frontera tiende a reposicionarse, apuntando a conformar un espacio de flujos de jerarquía intermedia, adoptando formas y funciones para insertarse e incidir en la competencia interregional, y captar excedentes dentro de un proceso acumulativo estratégico en el territorio.

Referencias bibliográficas

Amín, A. (2008) "Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar". Págs. 333 – 352, Cap. 3, Parte II, Límites y posibilidades de la Nueva ortodoxia Regionalista, en: Fernández, V.; Amín, A.; y J. Vigil. (Comp.) (s/d) *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Editores Miño y Dávila., Impreso en Argentina, 1era. Edición.

Bica de Mello, L. (2000) *Fronteras Abertas: o campo de poder no espaço fronteiriço Brasil-Uruguaí no contexto da globalização*. Disertação de tesis de doutorado em sociologia. UFRGS. PoA- RS.

Bica de Mello, L. (1997) "Reflexões conceituais sobre fronteira", 1era Parte: "A nova dinâmica regional e a redefinição de fronteira". en: Castello y otros (Org.) *Fronteiras na América Latina. Espaços em Transformação*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Editora da Universidade/ FEE, Fundação de Economía e Estadística, Porto Alegre, RS.

Boisier, S. (2005) "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", en: *Revista de la CEPAL n° 86*, 08/05, Santiago de Chile

Boisier, S. (2003) "Globalización, geografía política y fronteras", Cap. 5, en: *El Desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Serie GEOlibros, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1996) "Modernidad y Territorio", *Cuadernos del ILPES n° 42*, Santiago de Chile.

- Boisier, S.** (1992) *El difícil arte de hacer región. Las regionales como actores territoriales del nuevo orden internacional*. Centro de Estudios Regionales Andinos, Cusco.
- Boisier, S.** (1989) “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”, en: Laurelli, E. y A. Rofman (comp.) *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, F. Ebert /CEUR. Buenos Aires.
- Boisier, S.** (1982) “Política económica, organización social y desarrollo regional”, en: *Cuadernos del ILPES n° 29*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Borja, J. y Castells, M.** (1997) “La gestión de las ciudades en la era de la información”, en: *Local y global*, ediciones TAURUS, Madrid.
- Bourdieu, P.** (2003) “La identidad y la representación. Elementos para una reflexión crítica, sobre la idea de región”. Cap. V. En: *El Poder Simbólico*. Ed. Bertrand de Brasil, 7ma. Edición.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L.** (2005) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Ed. Siglo XXI.
- Carricart, H. y otros** (1993) “Actualización y Adaptación de Proyecto de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera (CODEFRO)”, Informe Final, INTAL/ BID.
- Castells, M.** (2006) *La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red*, Volumen 1, Siglo XXI editores, Buenos Aires, (7ª edición).
- Castells, M.** (2004) *La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. El poder de la Identidad*, Volumen 2, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires. (5ª edición).
- Diesbach de Rochefort, N. M.** (2002) “Frontera: ¿Muro divisorio o tejido de relaciones?”. *Revista Estudios Fronterizos n° 5*, vol. 3, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Baja California, México.
- Enríquez, A.** (2008) “Microregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión de territorio”, en: *Lo local y sus desafíos*, Revista Prisma n°22, UCU, Ed. Mastergraf Srl., Montevideo.
- Errandonea, A. (h)** (1978) “La integración subregional en áreas fronterizas y sus condiciones sociales. Un caso: la Cuenca del Plata”, en: *Integración Latinoamericana a 3, N° 30*, BID-INTAL, Bs. Aires.
- Farret, R.** (1997) “Especificidades das áreas urbanas de frontera”, pp. 107-113, 2da. Parte: “Cidades e territórios na perspectiva da fronteira”, en: Castello y otros (Org.) *Fronteiras na América Latina. Espaços em Transformação*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Editora da Universidade/ FEE, Fundação de Economía e Estadística, Porto Alegre, RS.

- Featherstone, M.** (1996) "Localismo Globalismo e Identidade Cultural", Introducción, pp. 19-42, *Revista Sociedade e Estado*, volumen XI, nº1, Jan./ Jun.
- Grimson, A.** (2003) "Disputas sobre las fronteras", en: Michaelsen, S. y Johnson, D. *Teoría de la frontera*, Gedisa. Barcelona.
- Grimson, A.** (comp.) (2000a) *Fronteras, naciones e identidad. La periferia como centro*, Ed. Ciccus.
- Huntington, S.** (1997) *El Choque de las Civilizaciones*, ed. Paidós.
- Jelin, E.** (2000a) "Fronteras, naciones, género. Un comentario", Epílogo II, en: Grimson, Alejandro (comp.) *Fronteras, naciones e identidad. La periferia como centro*, Ciccus- La Crujía, Buenos Aires.
- Laurelli, E.** (1997) "Reestructuración económica en América Latina: Integración o fractura de los territorios fronterizos?", pp. 172-186, 2da. Parte: "Cidades e territórios na perspectiva da fronteira", en: Castello y otros (Org.) *Fronteiras na América Latina. Espaços em Transformação*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Editora da Universidade/Fundação de Economía e Estadística, PoA-RS
- Lombardi, M. y otros** (1991) *Frontera, integración y después. El desarrollo regional integrador un aspecto específico de la integración nacional*. CIESU/ LOGOS/FESUR. Montevideo.
- Luhmann, N.** (1998) "Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General", México, Alianza / Univ. Iberoamericana, 1991, 496 p. [2ª Ed., Barcelona, Anthropos.
- Mazzei, E.** (2003) "Rivera (Uruguay) Sant'Ana (Brasil) Identidad, territorio e integración fronteriza". Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Montenegro, S. y Giménez, V.** (2006) *La Triple Frontera: Globalización y construcción social del espacio*, Editores Miño y Dávila, Argentina.
- Morín, E.** (1993) *El Método: Naturaleza de la Naturaleza*, Tomo I, Ed. Cátedra, Madrid.
- Oliveros, L. A.** (2002) "El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina". Coordinación de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, CAN, Perú.
- Prigogine, I.** (1997) "El desorden creador", tomado del original en francés: "Le désordre créateur", Tribune libre à I. Prigogine, Institut du management d' EDF/GDF.
- Recondo, G.** (1999) "Evolución de la idea de frontera: del orbe romano al MERCOSUR. La línea, el laberinto y el espacio definidor de la pertenencia", Las Fronteras, Cap. 2, en: Bayardo,

R.; Lacarrieu, M. (Comp.) *La dinámica local/global. Cultura y Comunicación: nuevos desafíos*, Ed. CICCUS.

Ríos, G. (2012) *Fronteras en la Integración del Mercosur: un estudio de las localidades fronterizas de Barra do Quaraí (Brasil)–Bella Unión (Uruguay)–Monte Caseros (Argentina)*, Disertación de tesis de doctorado en sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Salto.

Ríos, G. (2000) *Identidad, cultura y desarrollo en la microregión de frontera Salto, Uruguay – Concordia, Argentina*. Disertación de Maestría Universidad Católica- CLAEH, Unidad de Estudios Regionales, D.T. nº 46, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay.

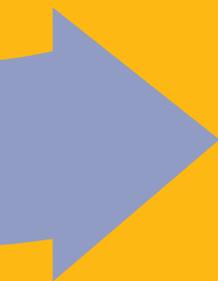
Ríos, G. (1999) “La Región de Salto Grande: Espacio de Desarrollo e Integración Transfronteriza”, en: *Revista del Centro de Estudios Canadá- Uruguay*. Editora Imprex Srl, Montevideo.

Smith, A. (1976) *The wealth of nations*, Chicago: University of Chicago Press, 1era. Edición [1776].

Valenciano, E. (1995) “La Frontera: un nuevo rol frente a la Integración. La Experiencia en el MERCOSUR”, en: *La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias*, CEFIR, DT nº13, Uruguay.

Veiga, D. (2000) *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, CSIC, Montevideo.

Wacquant, L. (2006) “La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada”, Universidad de California, Berkeley, Centro de Sociología Europea, París.



En el presente libro se abordan las implicaciones que para el desarrollo regional tienen las transformaciones económicas y productivas en curso; así como también las respuestas instrumentadas en el plano político-institucional para atender las problemáticas sociales resultantes; lo que se realiza desde un enfoque territorial.

Estos temas son objeto de reflexión de una serie de artículos, producto de investigaciones realizadas en el Departamento de Ciencias Sociales de la Regional Norte (DCS-RN) de la Universidad de la República; contando además con valiosos aportes de investigadores nacionales y extranjeros.



Departamento de
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Regional Norte

CSIC COMISIÓN
SECTORIAL DE
INVESTIGACIÓN
CENTRAL

ISBN: 978-9974-0-0943-1



9 789974 009431