

---

# El desarrollo local: un desafío contemporáneo

**José Arocena**

Arocena, J. (2001). "Capítulo IX: Una investigación de procesos de desarrollo local". Cap. in *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, p. 201-229. Montevideo: Ediciones Santillana, Universidad Católica de Uruguay.

# Capítulo IX

## Una investigación de procesos de desarrollo local

### 1. Introducción

En este capítulo se presentarán algunas conclusiones tomadas de un informe síntesis elaborado en el marco de una investigación que exploró procesos de desarrollo en ocho áreas locales uruguayas. El estudio fue realizado por el Programa de Desarrollo y Gestión Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), con el apoyo de la Fundación Interamericana. Parece importante presentar algunas reflexiones sujetas a revisiones posteriores. Durante tres años un equipo pluridisciplinario de investigadores estudió estos ocho casos aplicando una misma metodología. El equipo estuvo formado por profesionales pertenecientes a las siguientes disciplinas: sociología, economía, urbanismo, trabajo social y agronomía.<sup>171</sup>

#### *Necesidad de estudios específicos*

Los estudios sobre el desarrollo se han caracterizado por una tendencia a definir macrorracionalidades generalizables y teóricamente trasladables a las más distintas realidades sociales. La necesidad de explicar las grandes lógicas que comandan los procesos de desarrollo ha conducido a estudios de escala nacional y aun continental, suponiendo que en los niveles locales estas lógicas se reproducirían de manera casi mecánica. Las consecuencias de estas tendencias han sido nefastas. Las decisiones sobre determinadas opciones en materia de desarrollo se han tomado frecuentemente sin un conocimiento suficiente de las características específicas de las sociedades locales afectadas.

<sup>171</sup> El equipo de investigadores estuvo formado de la siguiente manera:

- Responsable: José Arocena.
  - Investigadores principales: Federico Bervejillo y Javier Marsiglia.
  - Investigadores asociados: Fanny Trylesinski, Enrique Podestá y Matilde Capurro.
  - Ayudantes de investigación: Leopoldo Font, María de Barbieri y Alicia Álvarez.
- Los informes correspondientes están disponibles en el CLAEH.

En estas tendencias al análisis exclusivamente centrado en las macrorracionalidades, el funcionamiento centralista de las instituciones ha cumplido un papel fundamental. Los distintos países han sido percibidos desde las capitales, y así se han tomado decisiones cuyos efectos sobre las sociedades locales han sido en el mejor de los casos inoperantes y muy frecuentemente han producido importantes distorsiones. El nivel local, ignorado en sus especificidades, se ha convertido en un simple recipiente de las decisiones tomadas en el centro del sistema.

La única forma de superar esta situación es mediante la realización de estudios específicos de las áreas locales. Estos estudios suponen un esfuerzo de investigación cualitativa con relevamientos en profundidad que permitan acumular informaciones imprescindibles y generar el conocimiento necesario de las distintas especificidades locales. El objetivo de estos estudios debería ser lograr un mapa de los distintos procesos de desarrollo local en un país determinado.

Todo ello exige una continuidad que permita actualizar permanentemente esas informaciones y esos conocimientos. En rigor, se debería contar con algo así como un *observatorio permanente del desarrollo local*.

#### *Metodología para un análisis exploratorio de procesos de desarrollo local*

Muy sintéticamente plantearemos el camino metodológico seguido en los estudios exploratorios sobre desarrollo local realizados en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), de Montevideo. En primer lugar se mencionarán los instrumentos utilizados y en segundo lugar se hará referencia a la pauta analítica aplicada en todos los casos.

#### *Relevamiento de la información*

Fundamentalmente la información fue relevada mediante la utilización de dos instrumentos:

- las fuentes de información secundaria y
- las entrevistas semiestructuradas.

El análisis de las fuentes secundarias accesibles y disponibles permitió realizar una primera aproximación descriptiva en términos de población, de infraestructura, de sistema productivo. Las fuentes manejadas fueron: censos de población, censos económi-

cos, censos agrarios, encuestas de hogares, etcétera. Este encuadre general de la zona es un punto de partida necesario para luego profundizar en el análisis de naturaleza cualitativa.

La información primaria fue relevada por medio de entrevistas semiestructuradas. Estas entrevistas fueron realizadas a tres categorías de actores:

- actores del sistema político-administrativo,
- actores del sistema empresarial y
- actores del sistema socioterritorial.<sup>172</sup>

Se realizó un número de entrevistas en consonancia con las dimensiones y características de cada área estudiada. Este número osciló entre 30 y 60, según el caso. La duración promedio de las entrevistas fue de una hora y en general tuvieron carácter individual. En algunos casos, cuando era necesario analizar el funcionamiento de un órgano colectivo, se realizaron entrevistas grupales.

#### *La pauta de análisis*

La pauta de análisis se estructuró a partir de tres variables principales:

- el modo de desarrollo,
- el sistema de actores,
- la identidad local.

Se entiende por *modo de desarrollo* las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local a lo largo de las últimas décadas en el territorio estudiado. Es fundamental en este nivel del análisis reconstruir ese proceso intentando precisar las lógicas que fueron pautando sus grandes transformaciones. En este capítulo se plantearán dos dimensiones que surgieron como las principales en este tipo de análisis: el grado de integralidad del proceso de desarrollo y la capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas.

Por *sistema de actores* entendemos la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada. Un proceso de desarrollo necesita conductores, protagonistas de la historia social, elites dirigentes constructoras de proyecto. Ahora bien, si se habla de sistema local de actores es porque es necesario poner una especial atención a las formas de articulación de todos los actores (locales y

globales) que inciden en el área estudiada. En cada sociedad local existe un sistema de relaciones de poder que es necesario describir y analizar. Indudablemente, este segundo enfoque está fuertemente ligado al primero; si ambos se presentan separados, es únicamente en el nivel de análisis.

La tercera variable de la pauta de análisis es la *identidad local*. Las formas como se ha ido constituyendo la identidad local en un territorio determinado, a lo largo de un proceso histórico, es una clave en este tipo de estudio. Es necesario precisar los contenidos identitarios de la sociedad local analizada, intentando sobre todo definir aquellos rasgos que han tenido una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo. No se está analizando simplemente una historia de crecimiento o de estancamiento económico, tampoco se trata de algo que se define únicamente en el interior de un sistema de relaciones de poder. Además de todo eso, el desarrollo es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos.

Estas tres variables permiten cubrir la totalidad del campo de análisis, generando así un modo de conocimiento integral de la realidad local. El producto de este tipo de análisis es un diagnóstico cualitativo que da cuenta de los elementos singulares de lo local y de la forma como inciden las regularidades estructurales. Estos estudios permiten, además, una importante acumulación de información en profundidad y son el punto de partida necesario de otras investigaciones que irán tomando aspectos más específicos de las distintas realidades locales. El rico material proporcionado por las entrevistas abre numerosas posibilidades de profundización en distintas temáticas, que pueden partir de la base de los diagnósticos realizados.

Al final de este capítulo se propondrá una matriz que se orienta hacia la construcción de una tipología. Esa matriz puede también ser utilizada como instrumento de evaluación de los procesos de desarrollo local. De ninguna manera se trata de una tipología acabada, sino de una tentativa de avanzar en un camino que permita ir articulando el debate sobre los modos de desarrollo local.

#### *Breve presentación de los casos estudiados*

Los ocho casos analizados fueron:

- Quebracho (departamento de Paysandú),
- Rio Branco (departamento de Cerro Largo),
- Rincón de la Bolsa (departamento de San José),
- Tranqueras (departamento de Rivera),

- Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario (departamento de Colonia),
- Fray Bentos-Colonia Tomás Berreta (departamento de Río Negro),
- Castillos (departamento de Rocha),
- Tambores (departamento de Tacuarembó).

Los diferentes sistemas locales que han sido estudiados presentan una gran diversidad cualitativa. Más allá de las diferencias en superficie o en número de habitantes que existen entre las ocho microrregiones analizadas, interesa detenerse en las características que las distinguen y les otorgan perfiles específicos. En este nivel, cada caso presenta rasgos únicos derivados del proceso histórico respectivo.

#### *Quebracho: un pequeño sistema integrado*

La riqueza de este caso consiste en su excepcional nivel de integración. Es tal vez el único que plantea una estrategia explícita de articulación entre las diferentes dimensiones que componen un proceso de desarrollo. Su pequeña dimensión y una experiencia de liderazgo local bastante atípica le permiten alcanzar este grado de integración. La historia reciente de Quebracho muestra una excepcional capacidad para superar situaciones extremadamente adversas derivadas de procesos forzados de reconversión productiva. Este potencial local se explica en virtud de un proceso muy peculiar de constitución de la identidad local.

#### *Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario: un sistema regional de innovación*

Se trata de un sistema socioeconómico territorial dotado de un conjunto de rasgos que le confieren un singular potencial de iniciativas. Es el único que presenta, en un largo período histórico, una constante capacidad para mantener una articulación sistémica fuerte, dentro de una lógica de sistema abierto. Este caso comprende una microrregión de gran densidad social, económica y cultural, en cuyo interior existen tres subsistemas locales identificados con cada una de las tres localidades. En los casos de Colonia Valdense y Nueva Helvecia es necesario destacar la influencia de una cultura de inmigración que ha mantenido su peso a lo largo de más de un siglo.

172 En el capítulo VI se definen las lógicas de estos tres sistemas de acción.

### *Rio Branco: complejo agroindustrial y dualización*

Por un lado, se trata claramente de un proceso exitoso en el plano económico-productivo, de un modelo de crecimiento agroindustrial basado en el *boom* relativamente reciente del arroz. Pero no es menos evidente la situación de una ciudad que padece carencias elementales. El sistema de actores, dividido en dos subsistemas casi estancos (uno rural y otro urbano), es la expresión de estas dos realidades. El excedente generado por el arroz no se vuelca sobre la estructura sociourbana de Rio Branco, debido a lo cual la ciudad permanece en un estado de extremo abandono. A ello se agrega un proceso agudo de crisis de identidad, debido a rupturas que no han sido asimiladas por la población.

### *Fray Bentos: crisis y tentativa de recomposición*

Fray Bentos se desarrolló en torno a un gran frigorífico, lo que le permitió conocer una época dorada que alimenta actualmente todas las nostalgias. Después del cierre de este establecimiento (a fines de la década del setenta), la sociedad local se vio enfrentada a una dura crisis de la que aún no ha logrado salir. La reconstrucción de los tejidos sociales, de nuevos liderazgos, de proyectos portadores de alternativas son los desafíos de la hora actual. Las perspectivas de desarrollo están fuertemente centradas en los procesos de generación de nuevos actores portadores de nuevas visiones del porvenir.

### *Tranqueras: nuevas articulaciones en germen*

Una historia de sucesivas tentativas de desarrollo más o menos frustradas, en torno a diversos rubros productivos, generó una cierta desestructuración de la sociedad local. Hoy no existe un sistema integrado de actores, sino una serie de lógicas de acción dispersas. Sin embargo, algunas iniciativas, especialmente en el campo productivo (forestación), pueden llegar a constituirse en el punto de partida de un proceso más dinámico. Estas iniciativas estaban alcanzando, en el momento del estudio, significativos niveles de aceptación en la población; los procesos que se generaban permitían pensar en la existencia de nuevas articulaciones en germen.

### *Rincón de la Bolsa: lógicas disociadas*

Se trata de una zona perteneciente al área metropolitana de Montevideo, concebida inicialmente como zona industrial. Progresivamente, en las últimas décadas, se fue transformando en un

área habitada por poblaciones desplazadas de Montevideo o provenientes del interior del país. La disociación de actores llega en este caso a una expresión extrema. En este territorio, las lógicas de los diferentes sistemas (empresarial y socioterritorial, principalmente) no tienen ningún tipo de interacción. No existe un sistema de actores, sino un conjunto de acciones diversas, con impactos de gran heterogeneidad en los habitantes de la zona. Hay además una dramática ausencia de referentes identitarios en una población de reciente instalación en la región.

### *Castillos: dispersión y ausencia de actores*

La nostalgia de un pasado mejor domina todos los discursos, impidiendo la elaboración de un proyecto colectivo. Efectivamente, la zona conoció momentos mejores en el pasado, cuando la generación de riqueza agropecuaria tenía fuertes repercusiones en la calidad de vida en la ciudad. Hoy los efectos positivos de la producción agraria han disminuido drásticamente.

Frente a esta situación, se constata una gran pobreza de iniciativas, que lleva a interrogarse sobre la existencia de actores que alcancen la dimensión local. Se pueden observar algunas acciones dispersas y aisladas, pero no hay señales de procesos que permitan pensar en la constitución de nuevos actores-agentes de desarrollo.

### *Tambores: aislamiento y fragilidad*

En una zona de grandes propiedades agropecuarias, esta localidad fue quedando aislada y al margen de la circulación de riqueza. Existen algunas iniciativas llevadas adelante por individuos y pequeños grupos, pero se trata de perfiles de actores de una extrema fragilidad. Si bien el estudio muestra un sentimiento colectivo de pertenencia, la ausencia de base estructural está condicionando todas las eventuales propuestas de desarrollo.

## **2. Los modos de desarrollo local**

La presentación de los casos realizada en las páginas precedentes permite destacar los elementos que definen cada uno de los perfiles de las áreas locales estudiadas. En esta sección se intentará señalar las regularidades que se han observado y que conducen a una posible definición de *modos de desarrollo*.

El análisis de los procesos de desarrollo local revela la existencia de modalidades diferentes según las distintas articulaciones que se producen entre la historia y la estructura socioeconómica

de una zona determinada. Estos modos de desarrollo local pueden ser clasificados según distintas variables. En los párrafos que siguen se plantearán algunas clasificaciones basadas en dos variables:

- el grado de integración de los procesos y
- la capacidad de respuesta diferenciada de la sociedad local.

#### *Modos de desarrollo según el grado de integración del proceso*

Una primera clasificación será planteada según la variable *integralidad del proceso de desarrollo*. Los cuatro modos que se definen a continuación constituyen formas distintas de articulación de las diferentes dimensiones que han pautado los procesos de transformación socioeconómica en las diferentes áreas locales estudiadas.

##### *a. Modo de desarrollo integral*

Se trata de áreas locales que han logrado una forma de desarrollo que les ha permitido integrar una pluralidad de dimensiones. En estos casos se observan realizaciones importantes en el campo económico-productivo, articuladas con relevantes logros en los aspectos sociales y culturales. El éxito del proceso de desarrollo local está fuertemente asociado a su carácter integral. Parecen fundamentales en estas áreas locales los ámbitos de naturaleza interinstitucional, en el marco de los cuales se generan los intercambios y las interacciones que hacen posible una visión global de la sociedad local. Dos de los casos estudiados pueden clasificarse en este primer modo de desarrollo: Quebracho (Paysandú) y Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario (Colonia).

*Quebracho* es un ejemplo de proyecto integral relativamente reciente en medio de serias dificultades para lograr la reconversión productiva de la zona. Una importante capacidad de iniciativa local, combinada con la acción de técnicos fuertemente ligados al medio, permitió la elaboración y puesta en práctica de un proyecto de desarrollo que atendió tanto los aspectos económico-productivos como los de naturaleza sociocultural. La originalidad del proyecto es el mantenimiento, siempre inestable, de los equilibrios entre las distintas dimensiones del desarrollo.

El caso de las ciudades del triángulo coloniense —*Colonia Valdense, Nueva Helvecia y Rosario*— tiene una larga historia. La zona ha acumulado una importante experiencia en materia de desarrollo integral, cuyas raíces se hunden en un proceso que

tiene más de un siglo. Una compleja articulación de factores de índole económica, social, cultural, política, ha ido produciendo efectos sobre un modelo de desarrollo de indudable riqueza. Se trata seguramente de una de las zonas del país más preparadas para enfrentar los desafíos contemporáneos en materia de desarrollo integral y articulado.

##### *b. Modo de desarrollo con tendencia*

###### *a la integralidad*

Entre los casos estudiados, existen algunas áreas locales que muestran signos de querer orientar el proceso hacia formas integrales de desarrollo. En el momento del estudio presentaban todavía una cierta disociación, pero se percibían signos que permitían pensar en logros considerables en materia de integralidad. Dos casos se pueden incluir en este modo: Tranqueras y Fray Bentos.

*Tranqueras* vive actualmente la dinámica que está generando la forestación. Se podría suponer que un proceso de rápida forestación debería tener efectos desarticuladores de los tejidos sociales tradicionales. Sin embargo, la zona muestra más bien una tendencia a incorporar el nuevo rubro productivo a un proyecto de desarrollo que necesita la inyección de una actividad dinámica. El área está todavía lejos de estructurar un proyecto local articulado, pero tanto los forestadores como otros actores locales aparecen dispuestos a realizar un esfuerzo en el sentido del desarrollo integral.

Otro caso que puede ser considerado en este modo de desarrollo es *Fray Bentos*. El actor municipal ha desempeñado aquí un papel fundamental en el impulso de una concepción de desarrollo integral. En la última década se han logrado resultados alentadores tanto en el nivel urbano como en el rural. Es necesario recordar que la ciudad tuvo una experiencia traumática con el cierre del frigorífico Anglo, que había sido el factor integrador fundamental del desarrollo de la zona. A partir del cierre del frigorífico, la tendencia a la dispersión pudo haber conducido a un proceso de decadencia sin retorno. El potencial de la zona y el papel del actor municipal han permitido orientar los esfuerzos hacia nuevas metas, sobre la base de una creciente comprensión de la necesidad de integrar las distintas dimensiones del desarrollo.

##### *c. Modo de desarrollo desarticulado dual*

En algunas de las áreas locales estudiadas se ha podido observar una forma de desarrollo marcada por una dualidad entre un

polo económicamente dinámico y una realidad social fuertemente desarticulada. Se trata de procesos de acumulación importantes, estructurados a partir de la existencia de un complejo agroindustrial o de industrias localizadas en el territorio, cuyo crecimiento está pautado por factores de naturaleza principalmente exógena. El excedente no se vuelca sobre la sociedad local generando servicios o comercios, sino que se reinvierte en el complejo agroindustrial o se traslada a otras localidades. Las distintas categorías —técnicos, empresarios, productores, dirigentes políticos y sociales— actúan según sus respectivas lógicas sectoriales. No existe un espacio en el que todas esas lógicas se encuentren, interactúen y definan los requerimientos mínimos para alcanzar un desarrollo más integral. De alguna forma el complejo agroindustrial o las industrias allí localizadas se comportan como un enclave en el territorio. Entre los casos estudiados, Rio Branco y Rincón de la Bolsa se pueden considerar en este modo de desarrollo.

*Rio Branco* aparece como un ejemplo de complejo agroindustrial pujante en base al arroz, desarticulado de una realidad sociourbana extremadamente carenciada. En este caso, aparecen dos realidades yuxtapuestas —la rural y la urbana— con muy escasos niveles de intercambio. Los diferentes actores urbanos, tanto públicos como privados, intentan llevar adelante actividades de mejoramiento de la estructura sociourbana, pero cuentan con muy escasos recursos. No se ha logrado volcar sobre la ciudad los beneficios de un rubro productivo como el arroz que ha pasado por períodos de fuerte expansión.

*Rincón de la Bolsa* es un ejemplo muy claro de una situación de enclave industrial; las fábricas allí instaladas se desarrollan de espaldas a la sociedad local, sin generar casi ningún vínculo con las comunidades que viven en la zona. Se desarrollan así dos mundos paralelos que no tienen puntos de contacto. Por un lado, las empresas instaladas en la zona desde mucho tiempo atrás consideran el territorio como una simple localización que en otra época presentó algunas ventajas. Por otro, los vecinos y sus variadas experiencias de organización viven en un territorio que intentan transformar en un área apta para la vida de comunidades humanas.

#### *d. Modo de desarrollo disperso*

En algunos casos, la desarticulación no adquiere rasgos duales como en el modo anterior —dualidad campo-ciudad (*Rio Branco*) o dualidad industria-comunidad (*Rincón de la Bolsa*)— sino que

presenta una realidad mucho más dispersa. En estas zonas, numerosas actividades de pequeña envergadura coexisten sin una columna vertebral que las organice. Las distintas dimensiones del desarrollo —económica, social, cultural— toman por multiplicidad de caminos, generando una gran dispersión de pequeños esfuerzos. Incluimos en este modo de desarrollo los casos de Castillos y Tambores.

*Castillos* vive a partir de un sinnúmero de rubros de desigual importancia y sin ninguna integración a una estrategia local de desarrollo. Coexisten el turismo marginal, el contrabando, la cría de cerdos a escala reducida, los pequeños tambos, la apicultura semiartesanal, el microcomercio, etcétera. Por otro lado, en una línea totalmente separada, se desarrollan actividades sociales y culturales de cierto relieve. Este conjunto no constituye un sistema capaz de plantear un proyecto integral de desarrollo. Cuando se dice que no se sabe de qué viven los castillenses, se está expresando esa carencia de proyecto articulado en torno a fuentes de riqueza de mayor potencial.

En cuanto a *Tambores*, se trata de una ciudad rodeada de grandes extensiones de tierra, cuyos propietarios no invierten sus excedentes localmente. La ciudad vive entonces de una variedad de actividades de escasa dimensión, sin poder desarrollarse en torno un proyecto productivo articulador.

#### *Modos de desarrollo según la capacidad de respuesta diferenciada al entorno*

Las sociedades locales están sometidas a cambios permanentes del entorno. Las políticas nacionales, las variaciones del mercado internacional, las transformaciones tecnológicas, son factores que influyen de manera decisiva en el desarrollo de las áreas locales. Ahora bien, no todas las sociedades locales reaccionan de la misma manera a los cambios del entorno. Su capacidad de respuesta más o menos diferenciada depende de las características específicas de cada área o microrregión.

##### *a. Alta capacidad de respuesta diferenciada*

Se trata de sociedades que se han constituido durante un largo período en el que se ha ido generando una trama compleja de relaciones a distintos niveles. Estos sistemas sociales fuertemente diferenciados han sido capaces de producir permanentemente agentes *reductores de incertidumbre*. Frente al cambio, siempre han podido reaccionar movilizand o sus energías en función de las

adaptaciones que exige la nueva situación. Esta capacidad de respuesta pertinente es un signo de la existencia de un sistema local de actores extremadamente sólido.

Entre los casos estudiados, uno es paradigmático de esta modalidad: la microrregión de *Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario*. El estudio monográfico de esta zona del departamento de Colonia muestra la sucesión de modelos de desarrollo en función de las transformaciones que se fueron operando en el entorno. Desde muy temprano, los protagonistas del proceso de desarrollo de la zona cultivaron la relación con los niveles de decisión nacional en una estrategia claramente orientada a lograr un cierto control sobre las incertidumbres originadas en ese nivel. Al mismo tiempo, se preocuparon por alimentar su capacidad diferenciada de respuesta, de manera de poder adaptarse a los cambios sin mayores traumatismos. Esto ha dado como resultado una realidad socioorganizacional compleja y flexible.

#### *b. Proceso de construcción de respuestas diferenciadas*

Existen sociedades locales que están recorriendo un camino de creciente complejización de la respuesta al entorno. Este proceso de elaboración progresiva de respuestas diferenciadas supone la constitución de un sistema de actores fuertemente identificados con la sociedad en cuestión y abiertos a los desafíos que se originan en los distintos entornos del sistema.

La construcción de respuestas diferenciadas exige al mismo tiempo una comprensión acabada de la realidad local con sus límites y sus potencialidades, y una capacidad de lectura del entorno que permita definir la orientación que debe tomar el proceso de diferenciación. No toda propuesta de respuesta diferenciada es pertinente. Las sociedades locales que se encaminan hacia una mayor diferenciación han superado el fatalismo paralizante, pero los planteos utópicos pueden convertirse en una realidad amenazadora. Durante el proceso de diferenciación, no siempre se toman las decisiones adecuadas a las características del entorno. Frecuentemente todo el proceso es puesto en cuestión por una lectura imperfecta de los condicionantes del entorno.

Entre los casos analizados, la localidad de *Quebracho* y su zona de influencia muestran una rica historia a lo largo de unas tres décadas, en la que los protagonistas locales han ido elaborando los perfiles de un sistema local complejo. Pero el proceso se encuentra lejos de su culminación. El nuevo sistema no está aún suficien-

temente probado y consolidado. Ya ha experimentado los efectos de estrategias adecuadas que han aportado beneficios indiscutibles, pero todavía sigue expuesto a las consecuencias de una falta de maduración del sistema local de actores. El proceso posee una dinámica de indudable valor, pero la fragilidad del sistema puede constituirse en un factor de riesgo.

#### *c. Respuestas diferenciadas en el nivel del discurso*

En muchos casos, la diferenciación de la respuesta no existe más que en el discurso. La sociedad local no logra salir de formas muy simples, pero el discurso de los protagonistas permite descubrir intenciones de diferenciación. Puede tratarse de zonas que han sufrido un traumatismo importante, el cual ha reducido el potencial local a su mínima expresión. En algunos de estos casos existen experiencias embrionarias de diferenciación mantenidas por individuos o grupos que intentan estimular comportamientos menos reproductivos.

Dos de los casos estudiados podrían ser incluidos en esta modalidad: *Fray Bentos* y *Tranqueras*. En el primer caso, se trata de una localidad que se desarrolló en torno a una gran industria, con total ausencia de cualquier planteo diferenciador. No fue necesario pensar en respuestas diferenciadas hasta que esa gran industria cerró sus puertas. Desde entonces, el traumatismo sufrido no ha permitido una superación de la situación. Pero en el discurso de algunos actores aparecen elementos de un proyecto local en el que la diferenciación de la respuesta ocupa un lugar importante.

El otro caso —*Tranqueras*— ha pasado en las últimas décadas por sucesivas experiencias, sin lograr integrarlas en un sistema diferenciado. Hoy está en una nueva fase —básicamente forestal— que podría constituirse en el punto de partida un proyecto diversificado o simplemente pasar como una fase más de la historia de la localidad. El estudio revela algunos discursos de actores protagónicos claramente orientados a proyectar un sistema diferenciado.

#### *d. Ausencia de referencias a la diferenciación de la respuesta*

Las sociedades fuertemente estructuradas sobre un rubro productivo o aquellas que padecen situaciones de inmovilismo no se plantean el problema de la diferenciación de la respuesta a un entorno cambiante.

Las primeras viven y se desarrollan gracias al auge de una forma productiva que invade toda la escena local. En estos casos, el entorno conforta esta respuesta única, presionando hasta lograr una especialización total de la zona. Entre los casos estudiados, *Rio Branco* es paradigmático. El cultivo del arroz, su elaboración y comercialización dominan toda la actividad de la zona. El sistema así constituido funciona por y para el cultivo dominante.

En cuanto a los casos de inmovilismo, lo que se observa es una incapacidad para salir de sistemas sumamente simples. En estas situaciones, no existe un rubro dominante que invada la escena local, pero tampoco es posible una dinámica que genere un proceso de diferenciación de la respuesta; se podría afirmar que la escena local está vacía. De los casos estudiados, se pueden incluir en esta categoría: *Castillos, Tambores y Rincón de la Bolsa*.

### 3. Sistema de actores

En el vocabulario utilizado en estos estudios, la expresión *sistema de actores* en una localidad determinada se refiere a las características de las interacciones existentes entre los diferentes protagonistas del quehacer local. También se refiere al análisis de la mayor o menor complejidad de la red de actores, a los niveles de articulación interna del sistema y a la relación local-global. Este último aspecto implica que estudiamos la localidad desde el punto de vista de su especificidad, pero también desde su vinculación con la realidad departamental y nacional de la cual forma parte. Esa red de relaciones es pasible de ser abordada históricamente, para descubrir cuál ha sido su evolución desde el punto de vista de la constitución, desarrollo, desaparición y reconstitución de los diferentes actores económico-productivos, sociales, políticos y culturales que conforman la vida social local.

Este análisis (que en el caso de estos estudios los referimos a un período histórico en torno a los treinta años) nos permite ubicar la realidad en un marco de interpretación que no pierda de vista elementos del pasado reciente. Estos pueden ser claves para la mejor comprensión del presente y para lanzar pistas sobre escenarios futuros.

#### *Las elites dirigentes*

Los sistemas locales de actores están fuertemente condicionados por su capacidad para generar un grupo dirigente con posibilidades reales de conducción del proceso y de elaboración permanente del proyecto colectivo. La presencia de estas elites se

vuelve eficaz cuando se produce una buena articulación con los poseedores del conocimiento pertinente, es decir, con los cuadros técnicos. Pero no solo es importante la relación con los equipos técnicos; la elite dirigente también debe contar con cierto grado de legitimación, que le otorgue el suficiente reconocimiento por parte del conjunto del tejido social local.

#### *a. Elites dirigentes fuertemente legitimadas*

Los sistemas locales que han logrado generar una elite cuyos componentes, de distinta naturaleza, actúan dentro de una lógica común, se pueden considerar como *sistemas maduros*. Esto supone un buen nivel de articulación de los dirigentes políticos, socio-territoriales y económico-productivos con los cuadros técnicos que los asesoran. Esta articulación no tiene por qué tomar formas institucionales precisas ni depende de la creación de ámbitos formales; su base fundamental está dada por una acumulación en torno a un proyecto de desarrollo del que participa una comunidad determinada. La elite será entonces tanto más legítima cuanto mejor interprete el proceso de acumulación colectiva y logre un buen nivel de articulación de sus distintos componentes.

Entre los casos estudiados, *Quebracho* permite visualizar en un pequeño sistema las características de una elite integrada. Sin duda no es el único, ni tampoco probablemente el más elaborado. En la región de Quebracho se ha producido, debido a una serie de factores, una rara integración de cuadros dirigentes y cuadros técnicos en un sistema de reducidas dimensiones. El aspecto más destacable de esta integración es la participación de los técnicos, más allá de sus funciones específicas, en la formulación del proyecto de desarrollo. La inserción en el proyecto permite al técnico aplicar sus conocimientos adaptándolos a los perfiles de la zona y a las metas que la comunidad se ha planteado.

La zona de *Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario* muestra un largo proceso de integración de sus elites dirigentes. En este último caso, se trata de un sistema de actores sumamente complejo que ha ido articulando sus componentes a lo largo de una historia extremadamente rica. Es de destacar en esta región la tendencia a desarrollar mecanismos de integración horizontal (hacia dentro) y vertical (hacia fuera), más allá de instancias formales y de estructuras político-administrativas.

#### *b. Grupos dirigentes localmente desarticulados*

En otros casos, el análisis permite descubrir el accionar de grupos dirigentes sectorializados. Así se pueden observar algunas

situaciones en las que las elites que conducen el proceso productivo pueden llegar a poseer un alto grado de dinamismo, pero no logran o no pretenden alcanzar niveles de coordinación con otros sectores de la sociedad local.

El caso de *Rio Branco* muestra con gran claridad una dinámica importante del sector productivo y, al mismo tiempo, una nítida separación entre los actores de este sector y los que conducen procesos en el área socioterritorial o sociopolítica. En estos casos, la sociedad local no se estructura en torno a un sistema de actores de naturaleza esencialmente local-territorial, sino que predominan las lógicas sectoriales, generando importantes conexiones verticales con el centro nacional y con centros transnacionales.

### c. *Elites locales débilmente constituidas*

En países como el Uruguay, de fuerte tradición centralista, las situaciones más frecuentes son aquellas que se caracterizan por la debilidad de los sistemas locales de actores. En la mayoría de los casos estudiados, los grupos dirigentes no se han constituido en un sistema propiamente dicho. Más aun, en estos casos es sumamente difícil determinar la existencia de actores cuyo grado de legitimación permita situarlos como conductores del proceso.

*Tranqueras, Tambores, Castillos, Fray Bentos y Rincón de la Bolsa* pueden ser considerados en esta categoría signada por la fragilidad del sistema de actores. En ninguno de estos casos existe hoy una elite dirigente claramente constituida. Evidentemente, las situaciones no son totalmente equiparables, pero —más allá de diferencias que están señaladas en las respectivas monografías— en todas ellas el proceso de constitución de actores es débil y en el mejor de los casos tiene un carácter incipiente.

El hecho de que la mayoría de los casos estudiados se encuentre en esta última categoría plantea un problema serio a los procesos de desarrollo local en Uruguay. Esta situación estaría mostrando que no es posible esperar un proceso espontáneo de desarrollo de las potencialidades locales. Es necesario entonces que se planteen políticas públicas y también de los sectores no gubernamentales, orientadas a fortalecer los procesos de constitución de *actores locales-agentes de desarrollo*. Esta debería ser una de las prioridades si se pretende pasar de una lógica de desarrollo que desperdicia recursos locales a otra lógica que permita potenciarlos.

### *El actor político-administrativo*

La lógica de las instituciones, particularmente las del sistema político-administrativo, tiene una clara influencia en los procesos

de desarrollo local. Los sistemas institucionales centralizados generan un debilitamiento de sus niveles locales, transformándolos en simples transmisores de los mensajes centralmente emitidos. Hoy se asiste a la proliferación de un discurso descentralizador, aunque no se visualizan todavía transformaciones importantes en la práctica.

### a. *La lógica centralizada sectorial-vertical*

Esta lógica ha sido analizada en el capítulo v de este libro. Un sistema político-administrativo es centralizado cuando la lógica dominante puede ser calificada como sectorial-vertical. El sistema se conforma sobre la base de sectores especializados en las distintas áreas del quehacer político-administrativo. Los ministerios y el conjunto de la administración funcionan según sus respectivas racionalidades específicas, comunicándose cada uno con sus agencias locales correspondientes. Hay un modo único de administrar la cosa pública y no se admite ninguna iniciativa generada fuera del ámbito centralizado de decisión. Por este modo de funcionamiento, los gobiernos locales —fundamentalmente los municipios— se han visto tradicionalmente reducidos en sus competencias al área de acción no atendida por la lógica sectorial. Ese campo de intervención municipal se ha limitado así al mantenimiento de los servicios urbanos.

El Uruguay es un ejemplo extremadamente claro de sistema centralizado. Los estudios de caso realizados muestran con claridad esta característica del sistema uruguayo. En general, todos los individuos y grupos entrevistados manifestaron haber experimentado los efectos negativos para el desarrollo local de este estado de cosas. En este aspecto, no hay grandes diferencias entre los distintos casos analizados; de una manera u otra todos padecen los efectos de la lógica centralista. Es sumamente clara la lógica sectorial dominante que impide que se desarrolle un sistema de acción de racionalidad predominantemente territorial.

### b. *La lógica descentralizada territorial-horizontal*

Sin embargo, dentro de este sistema tan fuertemente centralista es necesario destacar el perfil de la acción de algunos municipios que, trascendiendo sus funciones tradicionales, se han ido transformando en agentes de desarrollo social y económico de un territorio determinado. Entre los casos estudiados, la Intendencia Municipal de Río Negro aparece como un agente activo del desarrollo de Fray Bentos y de su área de influencia. Sus iniciati-

vas se cuentan entre las más importantes que se han llevado adelante en la zona. Dentro de un sistema sectorial-vertical, este municipio ha logrado generar algunos gérmenes de lógica territorial-horizontal.

Algunos otros municipios —como el de Rocha, el de Rivera, el de San José, el de Cerro Largo, el de Tacuarembó— han manifestado preocupación por esta problemática. Las realizaciones concretas son sin embargo dispares en las áreas estudiadas. Los límites que impone la lógica centralista producen serias dificultades a la acción municipal, más allá de la voluntad de los dirigentes locales.

Curiosamente, en los dos casos en que se han dado procesos exitosos de desarrollo local —Quebracho y la microrregión de Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario— el municipio ha estado totalmente ausente. En los dos territorios se ha constatado, a través de todos los testimonios, la no incidencia del actor municipal en los procesos de desarrollo.

#### *Formas de interacción con actores extralocales*

Los procesos de desarrollo local no son autárquicos. Esto quiere decir que una de las dimensiones fundamentales que debe ser analizada en ellos es la relación actor local-actor global. El sistema local de actores está constituido en buena medida en torno a esta interacción.

##### *a. Sistema regulado por la negociación*

Cuanto más sólidamente constituida y legitimada está la elite dirigente local, más regula por la negociación sus relaciones con los actores extralocales. Este sistema de acción regulado por la negociación es el único posible entre actores fuertemente constituidos.

Entre los casos que se han estudiado, el de *Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario* es el que muestra una lógica netamente de negociación. Este tipo de comportamiento parte de la clara conciencia de la diferencia. En particular, los valdenses y los suizos de estas colonias han estructurado, a lo largo de más de un siglo de historia, una forma de relación con los actores extralocales basada en la negociación de la diferencia.

Otro caso en el que el grupo dirigente ha alcanzado una cierta capacidad de negociación es el de *Quebracho*. La existencia de un sistema bastante complejo formado por empresas y bancos de alcance nacional, por organizaciones no gubernamentales, por

organismos del Estado, por fundaciones extranjeras, obliga al desarrollo de una lógica de la negociación.

##### *b. Sistema regulado por la dependencia*

La existencia de grupos dirigentes fragmentados, poco reconocidos en el ámbito local, con escasa legitimidad, conduce a la generación de relaciones de dependencia respecto a los actores extralocales. Esta forma de estructuración de los sistemas locales es la lógica consecuencia de la fragilidad. Se establece un tipo de relación en la que el nivel local pide al nivel global, o en el mejor de los casos protesta ante la falta de respuesta de este. Pero no hay capacidad para negociar, es decir, para debatir entre iguales y llegar a soluciones de mutua conveniencia. El debate es sustituido por la dependencia.

La mayor parte de los casos estudiados están en esta situación. Sin duda, hay diferencias entre el sector dirigente del arroz en Rio Branco (dualizado pero real) y la ausencia de todo liderazgo en Castillos. En *Rio Branco* hay negociación dentro del complejo agroindustrial; será una negociación únicamente vertical, pero existen actores en ese sector con capacidad negociadora. De todas maneras, no se puede hablar de *sistema de regulación negociada* debido a la dualización que se describió en páginas anteriores.

En *Tranqueras* se está generando probablemente un sector dirigente que podrá en un futuro transformar la actual situación de dependencia. Pero en el momento del estudio este sector era aún embrionario. En todos los otros casos —*Rincón de la Bolsa, Castillos, Tambores y Fray Bentos*— la fragilidad de los grupos dirigentes genera una forma de articulación con los actores extralocales marcada por la dependencia.

#### **4. Identidad local y desarrollo**

Las sociedades locales existen en territorios cargados de huellas del pasado. El espacio no es neutro, él expresa la historia de los hombres, sus conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias. La memoria colectiva otorga un sentido a la relación entre pasado, presente y proyecto, expresando así los contenidos profundos de la identidad colectiva. La vuelta al pasado por la memoria, la lectura de las huellas que permite reconocerse en una historia, es una condición de la acción [...] No se trata de reconocer huellas, sino de reconocerse en esas huellas.<sup>173</sup>

La afirmación de la identidad local se basa en ese *reconocerse en una historia colectiva*. Todos los componentes de esa identidad se explican solamente si se percibe la existencia de una *historia viviente* en cada uno de los habitantes de la sociedad local. Ahora bien, este reconocerse en la historia no tiene sentido si es para quedarse en una mirada nostálgica del pasado. Solo adquiere toda su potencialidad cuando la fuerza de esa carga histórica provoca interrogantes sobre el presente y sobre el proyecto. La identidad se convierte en palanca del desarrollo cuando lleva a descubrir la posibilidad de actuar. Pero este descubrimiento solo es real, solo genera realizaciones cuando el individuo o el grupo que actúa se reconocen a sí mismos como capaces de aportar algo a su comunidad.

La sociología del desarrollo ha puesto de manifiesto en diferentes países, ubicados de distinta forma en los procesos de modernización, que una de las grandes dificultades que tiene el desarrollo se encuentra en el nivel de las mentalidades. La afirmación de las identidades locales se traduce frecuentemente en actitudes fuertemente conservadoras, opuestas a todo cambio que signifique poner en cuestión las costumbres, los hábitos adquiridos, los modos tradicionales de conducta. Es raro encontrar al mismo tiempo fidelidad a lo más auténtico de las tradiciones y apertura a procesos de aprendizaje de nuevas pautas sociales y económicas.

Por otro lado, análisis de procesos de desarrollo local realizados en otros países muestran reiteradamente que, ante la amenaza de desaparición, las sociedades locales apelan a mecanismos identitarios que se convierten en palancas para superar las coyunturas críticas. Los sectores más dinámicos de la población se movilizan llamando a *salvar* la región. Se plantean proyectos, se buscan recursos, se producen nuevas formas de asociación. El discurso revela una fuerte insistencia en la necesidad de unirse; se recuerda que la crisis afecta a todos, que nadie va a venir de fuera a regalar soluciones, que los mismos habitantes de la zona deberán encontrar las formas de salvarse a sí mismos.

Finalmente, en este proceso de constitución de la identidad de actor local parece necesaria la etapa de la experimentación. Estos nuevos actores locales son verdaderos innovadores. Deben cambiar hábitos, modos de vida, formas productivas. Deben movilizar las mentalidades y atreverse a llevar adelante experiencias riesgosas. Son muchos los obstáculos que deberán ser removidos; tendrán que asimilar fracasos parciales y volver una y otra vez a osar la experimentación.

### *Identidad, palanca del desarrollo*

El desarrollo de las sociedades abarca un conjunto de dimensiones propias de la complejidad del ser humano. La identidad es, en ciertas condiciones, una de las dimensiones clave del desarrollo. Los procesos de constitución de identidad que se vuelven motores del desarrollo tienen algunas características bien precisas:

- reúnen el pasado, el presente y el proyecto en una única realidad interiorizada por el conjunto de los miembros de la sociedad;
- se desarrollan en una realidad cultural en la que se valoran la innovación, el trabajo y la producción;
- marcan la diferencia y la especificidad, para situarse en la relación con otras diferencias y otras especificidades.

Entre los casos estudiados, solo dos presentan rasgos identitarios que se aproximan a estas definiciones: la microrregión de *Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario* y la localidad de *Quebracho* y su zona de influencia.

En el caso de la región coloniense, los valdenses y los suizos han desarrollado durante más de un siglo una cultura del trabajo estructurada en dinámicas comunitarias. Han consolidado un proceso identitario que conjuga una gran fidelidad al pasado y una permanente capacidad de respuesta a lo nuevo. Una fuerte identidad bien diferenciada les ha permitido constituirse como minoría articulada al entorno nacional.

La localidad de *Quebracho* con su zona de influencia vio desarrollarse un proceso de colonización e inmigración que pautó los fenómenos constitutivos de la identidad colectiva. Diversas corrientes migratorias provenientes de Europa se instalaron en la zona en las primeras décadas de este siglo. Se originó entonces un proceso identitario que tiene mucho que ver con la pertenencia a las colonias. Una fuerte identificación con la zona permite sortear numerosas dificultades y generar una cultura de la superación y del trabajo.

### *Identidad nostálgica*

Es frecuente que las sociedades locales hayan conocido tiempos mejores que los actuales. En algunos casos, esos tiempos mejores han existido realmente; en otros, el pasado aparece mejorado por procesos de memoria selectiva. Lo que se observa como un fenómeno bastante generalizado es la tendencia a recordar el pasado con un aire nostálgico, añorando una forma de convivencia social y de desarrollo económico aparentemente muy superior a las formas presentes.

Varios de los casos estudiados se sitúan en esta forma nostálgica de la identidad colectiva. Algunos de ellos muestran discursos de una gran claridad. Las monografías sobre *Fray Bentos*, *Castillos*, *Tambores* y *Tranqueras* son las más elocuentes en este aspecto. En todos los casos se percibe una tensión entre un pasado aparentemente mejor y un futuro incierto, pasando por un presente sin grandes realizaciones.

Ese mirar hacia atrás impide, por otra parte, toda proyección hacia adelante. En el nivel de las representaciones colectivas, el futuro se dibuja como una vuelta al pasado. Es necesario resucitar tal o cual empresa, recuperar una dinámica comercial, volver a ser un pequeño centro financiero. No es posible imaginar alternativas porque el campo de las representaciones mentales está totalmente invadido por lo que se tuvo y se perdió.

Desde el punto de vista del estímulo de los procesos de desarrollo local, esta situación es una permanente fuente de generación de barreras y obstáculos. Trabajar en este nivel de las representaciones es una prioridad absoluta en estos casos. No habrá iniciativas con impacto colectivo mientras no se puedan superar esas tendencias nostálgicas.

#### *Extrema debilidad de la identidad local*

En ciertas situaciones, los agrupamientos humanos locales no han generado procesos identitarios que autoricen a hablar de identidad colectiva local. En otras, ha habido un deterioro de los tejidos sociales originales que ha producido el debilitamiento o la casi desaparición de los referentes identitarios. En los dos casos estamos ante grupos humanos que habitan un territorio pero que difícilmente pueden ser llamados sociedades locales. Les falta un ingrediente esencial: su propio reconocimiento y el reconocimiento de los demás.

Dos de los casos estudiados se pueden considerar en esta categoría: *Rio Branco* y *Rincón de la Bolsa*. El caso de *Rio Branco* se ubica entre los procesos de deterioro de una identidad local que sin duda existió, pero que fue duramente puesta en cuestión por los procesos históricos de las últimas décadas. Las transformaciones productivas de la zona generaron fenómenos nuevos en torno al arroz, que tienen hoy una dimensión fundamental, pero que no se insertan en los referentes identitarios anteriores. *Rio Branco* ha vivido una fuerte ruptura que no ha logrado aún superar. Estas rupturas pueden dar lugar a nuevos y ricos procesos de constitución de identidad. Pero en el momen-

to del estudio, lo que aparece claramente es la crisis de identidad que se traduce en falta de referentes comunes a los distintos sectores que habitan en la zona.

Rincón de la Bolsa, en cambio, es un caso de carencia de referentes identitarios. Se trata de un poblamiento reciente, de aluvión, proveniente en parte de Montevideo y en parte del interior del país. Por otro lado, la zona estaba ya ocupada por grandes industrias que no son tampoco factores generadores de identidad local. Los pobladores no tienen sus raíces en el territorio que hoy ocupan; sus historias personales se refieren a otros territorios que abandonaron hace poco tiempo. A esto hay que agregar que la cercanía de Montevideo no contribuye a generar referentes identitarios propios de la zona.

#### **5. Hacia una tipología del desarrollo local en Uruguay**

No se pretende construir sobre la base de ocho casos una tipología acabada del desarrollo local en Uruguay. Sin embargo, a partir de las observaciones realizadas a lo largo de la investigación, se propondrán los rasgos que parecen caracterizar los procesos de desarrollo local. Mediante la combinación de estos rasgos ensayaremos, a título hipotético, una definición de tipos.

#### *Rasgos característicos del desarrollo local*

La definición de las características que debe presentar un proceso de desarrollo local contiene rasgos ideales que difícilmente se encuentran todos al mismo tiempo en una sociedad local concreta. En los procesos reales se podrán determinar tendencias que permitirán precisar aproximaciones y potencialidades. Un razonamiento en términos de *tipos* y *modelos* sirve para establecer una matriz de análisis y de evaluación de los procesos concretos de desarrollo local.

##### *a. La dimensión social*

*Superación de carencias básicas.* Los procesos de desarrollo local deberán hacer posible la generación de servicios e infraestructura que mejoren la calidad de la vida y permitan a todos los habitantes de una zona alcanzar la satisfacción de sus necesidades básicas.

*Integración social.* Los procesos de desarrollo local solo son posibles si se alcanza un grado importante de integración social. La superación de todas las formas de exclusión es al mismo tiempo una condición y un resultado de estos procesos. En este

sentido, es importante señalar que el crecimiento cualitativo y cuantitativo del empleo es esencial para aumentar las posibilidades de individuos y grupos de alcanzar buenos niveles de integración.

*Participación y organización social.* Las dinámicas participativas son un signo inconfundible de la existencia de procesos locales capaces de potenciar los recursos humanos y materiales. La participación necesita de la existencia de organizaciones sociales consolidadas, reconocidas y con un buen nivel de articulación entre sí. Solo un alto grado de protagonismo de las organizaciones sociales hará posible una auténtica planificación local que tome en cuenta los aspectos específicos de cada realidad social y económica.

*Las elites locales capaces de conducir el proceso.* La existencia de elites consolidadas y fuertemente legitimadas constituye una característica esencial de los procesos de desarrollo. Un aspecto central del perfil de estos grupos dirigentes es su grado de articulación; los procesos más maduros muestran un sistema de actores fuertemente articulado.

#### b. La dimensión identitaria

*Identidad y proyecto.* Los procesos constitutivos de la identidad colectiva deben articular el pasado, el presente y el proyecto. Esto quiere decir que solo una identidad generadora de proyecto hace posibles procesos de desarrollo local. Cuando la identidad queda en la nostalgia de un pasado mejor, se convierte en un obstáculo al desarrollo.

*Identidad e integración.* La identidad local permite construir una visión general compartida sobre el desarrollo de la localidad. La identidad es palanca del desarrollo cuando es capaz de generar un horizonte colectivo de proyecto.

*Identidad y cultura de la iniciativa.* Un proceso de desarrollo local supone la existencia de una cultura del emprendimiento. Los actores locales son capaces de asumir los riesgos de la iniciativa, superando los comportamientos pasivos basados en la dependencia. Una cultura empresarial dinámica ocupa el lugar de las culturas del miedo y de los hábitos clientelistas.

*Cultura de la información.* Los procesos de desarrollo local aumentan el nivel de conocimiento e información localmente generados. Esto va produciendo en individuos y grupos un manejo de nuevas informaciones que los introducen en una nueva cultura caracterizada por una permanente demanda de saber.

#### c. La dimensión económico-productiva

*Economía local: dinámica y acumulación.* La iniciativa económica permite poner en valor los recursos locales, constituyendo nuevas unidades productivas articuladas con el conjunto de la sociedad local. Se genera así una nueva dinámica económica, según un modelo de acumulación descentralizado.

*Un tejido empresarial local.* La creación o el fortalecimiento de un tejido empresarial local caracteriza todo proceso de desarrollo local. El actor empresarial (urbano o rural) es un protagonista de estos procesos. Pero la condición básica para que estos actores influyan en el conjunto del sistema es su capacidad para actuar más allá de las fronteras de sus empresas, es decir, para interactuar con el resto de los actores locales.

*Tecnología, inversión y desarrollo.* La incorporación de tecnología apropiada es una condición de los procesos de desarrollo local. Aplicar tecnologías en el sentido más amplio del término supone la adaptación a una realidad local de un determinado conocimiento necesario para el desarrollo. En los niveles locales se deben realizar las inversiones necesarias, siempre que la tecnología elegida se adapte a las características específicas de la zona en cuestión.

*Servicios a particulares y a las empresas.* Cuando el excedente económico del proceso de desarrollo se vuelca a la sociedad local, aumenta el número y la calidad de los servicios que se prestan a la población. Pero lo que es aun más importante: un proceso de desarrollo local debe generar un aumento significativo de los servicios a las empresas.

*Integración rural-urbana.* Un proceso de desarrollo local equilibrado supone una buena integración rural-urbana. La dualización es un signo de debilidad del sistema local.

#### d. La dimensión política

*Autonomía de la gestión local.* La gestión local debe alcanzar un grado suficiente de autonomía. Esto quiere decir que, sin pretender generar autarquías, es necesario superar los vínculos de dependencia que impiden a las instancias políticas locales asumir con plena responsabilidad la conducción de la sociedad en todos los ámbitos de su competencia. Esta autonomía responsable exige también la superación de las relaciones clientelistas.

*Eficiencia de la gestión local.* Los municipios deben constituirse en agentes de desarrollo local, pero para ello deben mejorar su eficiencia. En este sentido, el fortalecimiento institucional

de los ámbitos de gestión local es un requisito de los procesos de desarrollo.

*Agenda pública sobre desarrollo local.* Un proceso de desarrollo local necesita espacios de debate y de negociación públicos. Es necesaria una política global de desarrollo local que tenga expresiones públicas y que sea sometida a la consideración de los distintos actores.

*Planificación local.* La superación del concepto de planificación como una operación tecnoburocrática exige la instrumentación de mecanismos de planificación local. Por un lado, es necesario que esta planificación ubicada en niveles sociogubernamentales locales sea llevada adelante mediante procedimientos institucionalizados y fuertemente legitimados. Por otro lado, la planificación en un proceso de desarrollo local requiere de una visión estratégica iluminada por un proyecto colectivo compartido.

*Gestión público-privada.* Solo habrá desarrollo local si existen individuos y grupos capaces de asumir los riesgos inherentes a la iniciativa económica. Pero esta actividad económica deberá enmarcarse en los grandes principios reguladores definidos por el Estado. Las distintas formas de la economía mixta deben ser aplicadas en procesos de desarrollo local, para asegurar una asociación público-privada efectiva.

#### *e. La dimensión sistémica*

*Integración horizontal del sistema: negociación y cooperación.* La integración horizontal del sistema supone la constitución de actores al mismo tiempo autónomos y articulados. Para que exista sistema integrado es necesario que los distintos actores logren un importante nivel de reconocimiento y legitimidad y actúen dentro de una lógica que permita relaciones sinérgicas y de negociación entre economía y cultura, entre economía y política, entre economía y organización social, entre política y organización social.

La integración horizontal del sistema supone que las iniciativas económicas tengan en cuenta los problemas del desarrollo social, que las administraciones municipal y central tengan en cuenta la lógica empresarial, que el sistema político establezca formas de relación no clientelistas con la sociedad, que la educación estructure su acción en función del entorno local.

La integración horizontal exige también que las organizaciones verticales (administraciones, empresas, partidos) generen ámbitos

de coordinación local. Las lógicas vertical-sectoriales deben dejar espacio a las lógicas horizontal-territoriales.

*Integración vertical y autonomía.* Un proceso de desarrollo local exige un máximo aprovechamiento de los recursos y apoyos nacionales en favor de un proyecto de desarrollo con máximo control local. Esto quiere decir que es necesario construir un sistema local autónomo y a la vez fuertemente integrado a las redes globales.

La autonomía necesaria en una dinámica de integración vertical se refiere a todo lo que se ha dicho en los párrafos anteriores. En lo que respecta a las instancias político-administrativas, serán necesarias entidades locales de base representativa. En cuanto a la sociedad civil, se deberá desarrollar una capacidad de inserción en el sistema económico a partir de una estrategia que asegure la competitividad.

#### *Ensayo de una tipología del desarrollo local*

En términos generales, podemos entonces tipificar las situaciones locales sobre la base de la desigual dotación de la zona, de los recursos y restricciones específicos, de la presencia de actores e iniciativas y de su grado de articulación en torno a un proyecto compartido. También será necesario definir el grado de integración vertical del sistema de actores y su capacidad de gestión autónoma. Los aspectos cultural-identitarios aparecen igualmente como de importante gravitación en la definición de los tipos. Las siguientes son algunas de las situaciones que pueden ser tipificadas:

#### *Sin procesos de desarrollo local*

Áreas con estancamiento estructural, eventualmente vinculadas a una posición marginal, con necesidades básicas insatisfechas, carentes de iniciativas relevantes, con una gran fragilidad en los procesos de constitución de identidad, que frecuentemente aparecen alimentados por un pasado mejor. En estas situaciones se manifiesta, además, una escasa capacidad de gestión autónoma. Entre los casos estudiados, Rincón de la Bolsa, Tambores y Castillos pertenecen a este tipo.

#### *Procesos parciales de desarrollo local*

Áreas aceptablemente dotadas y con alguna dinámica incipiente, pero con escaso desarrollo del sistema de actores y con iniciativas carentes de un horizonte común. Procesos débiles de cons-

titución de actores, sin cultura de iniciativa, con un sistema desarticulado y desvinculado del sistema global. La fragilidad del sistema de actores limita las posibilidades de una gestión autónoma. Entre los casos estudiados pertenecen a este tipo: Rio Branco, Tranqueras y Fray Bentos.

#### *Procesos de desarrollo local en condiciones difíciles*

Áreas con fuertes desequilibrios internos (espaciales, sectoriales, sociales) y con complejos procesos de conversión productiva. En estos casos contrastan recursos e iniciativas valiosos con serias restricciones o amenazas a la consistencia y sustentabilidad del modelo. La constitución de actores-agentes de desarrollo local está nítidamente vinculada a la generación histórica de fuertes identidades locales. Entre los casos estudiados, Quebracho pertenece a este tipo.

#### *Procesos consolidados de desarrollo local*

Áreas bien dotadas y equilibradas, que cuentan además con un sistema de actores consolidado y articulado horizontal y verticalmente a lo largo de un importante período histórico. La existencia de un dinamismo sostenido es posible gracias a un horizonte de desarrollo consensual. Entre los casos estudiados pertenece a este tipo Colonia Valdense-Nueva Helvecia-Rosario.

## Conclusiones

Este capítulo es en sí mismo un conjunto de conclusiones referidas a los ocho estudios de caso realizados. Pero, de todas maneras, es posible destacar en pocos párrafos los elementos conclusivos que parecen más importantes.

En primer lugar, es necesario señalar la utilidad de la metodología aplicada. A medida que se fueron desarrollando los estudios monográficos, fueron perfilándose de forma cada vez más nítida los aspectos centrales del procedimiento de indagación. El carácter cualitativo de la investigación apareció así como la única manera de llevar adelante con éxito un proyecto de esta naturaleza. Junto con este punto esencial, se fue consolidando la matriz de análisis basada en las tres variables mencionadas: modo de desarrollo, sistema de actores y proceso de constitución de identidad. La metodología utilizada ha permitido así aproximarse a una tipología del desarrollo local en Uruguay y a la elaboración de una pauta de evaluación de procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, es claro que este conjunto de ocho casos estudiados permite un aumento sensible del conocimiento de los procesos de desarrollo local en Uruguay. Hoy estamos en condiciones de razonar a partir de una base empírica considerable. Este avance en el conocimiento permitirá en el futuro efectuar diagnósticos de estos procesos a partir de un marco analítico del que se carecía totalmente. En esta medida, la transferencia de la metodología utilizada será posible.