



Espacio Interdisciplinario
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Avances de investigación: La construcción de los conceptos de “territorio” y “desarrollo territorial” en clave interdisciplinaria



DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 1

Marzo de 2013

Avances de investigación: La construcción de los conceptos de “territorio” y “desarrollo territorial” en clave interdisciplinaria

Introducción

El presente documento da cuenta de las actividades desarrolladas en el marco del **Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial**¹. En el mismo se presentan los avances de investigación, docencia y extensión propuestos para el año 2012, en las tres líneas de trabajo del Núcleo:

- 1- Conceptualización y operacionalización del concepto desarrollo territorial.
- 2- Estudio y análisis de casos de municipios o territorios seleccionados.
- 3- Observatorio del Desarrollo Territorial.

En la primera línea de trabajo los objetivos trazados fueron conformar un espacio de debate acerca de la conceptualización y operacionalización del concepto desarrollo territorial, planteándonos para ello dos etapas: una instancia de seminarios interna al Núcleo y otra con participación de expertos, actores involucrados y estudiantes del Módulo Integral Optativo de Estudios Territoriales de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (en adelante, LED). Los objetivos fueron: presentar la temática territorial, sus potencialidades y problemas, y avanzar en el debate para la generación de instrumentos de categorización y tipificación de políticas y programas de desarrollo local actualmente en práctica, de naturaleza territorial y/o transversal, de origen nacional y subnacional, en el marco de una perspectiva interdisciplinaria.

Una primera conclusión a la que se llegó en estas actividades fue que, en general, no existen pautas comunes y consensuadas acerca del tópico en cuestión, lo que dificulta la decisión, implementación y evaluación de iniciativas, proyectos y emprendimientos, ocasionando dispersión, solapamientos e incoherencia de acciones gubernativas y sociales. En el anexo se presentan detalles de estas actividades (A1 y A2).

La segunda línea de trabajo consiste en la selección de municipios o delimitaciones territoriales pertinentes según el objeto de estudio (departamentos, microrregiones, localidades) a fin de analizar, desde una perspectiva territorial, el proceso de desarrollo y la evolución en este sentido de la aplicación de planes de políticas y programas de apoyo. Se partió de la hipótesis original de que los municipios tienen capacidad, a lo sumo, de ser catalizadores de procesos ya en marcha y difícilmente en el corto y mediano plazo tengan capacidades para generar nuevas realidades socio-económicas por propia iniciativa. Esto también ha llevado a que se considere en algunos casos estudiar otros niveles político administrativos, como los propios

¹ En el anexo se encuentra una lista con los integrantes del Núcleo de Estudios del Desarrollo Territorial.

departamentos, otras unidades territoriales que son pertinentes aunque no tienen un marco administrativo definido (regiones, microrregiones) o localidades que no tienen municipio.

La tercera línea que actúa como insumo y soporte de todo el proyecto es la constitución de un Observatorio del Desarrollo Territorial donde se reúna información y análisis de resultados de investigación así como datos disponibles a nivel territorial, con un acento interactivo.

Este documento presenta los hallazgos en materia teórico-metodológica sobre el abordaje interdisciplinar del territorio, el desarrollo territorial y la consideración teórica y metodológica de aquellos factores endógenos y exógenos que propician y/o bloquean las capacidades de desarrollo local. En consonancia con lo antes explicado se toman como unidades de análisis los municipios, así como, cuando resulta pertinente, otros niveles administrativos del Estado como los departamentos y localidades (sin municipio), analizando como dimensión clave las políticas públicas (niveles municipal, departamental y central) y las relaciones con y entre instituciones públicas, civiles y sociales.

En este marco se consideran distintas categorías. En la dimensión política, por un lado, el factor estructural observando las normas, los procedimientos, y el tipo y dinámica de las relaciones intergubernamentales entre distintas escalas y niveles; y por otro, el componente de actores que desarrollan sus actividades en determinadas arenas de cooperación o conflicto, observando cómo se desarrolla el relacionamiento y sus resultados. En la dimensión económica importan las categorías referidas a la organización de la producción, la innovación, las economías de aglomeración urbana y las instituciones, en clave de sistema productivo local con capacidad competitiva e inserción en los mercados. En la dimensión social se propone analizar si un “territorio” significa la presencia de conjuntos humanos que se relacionan de una manera singular, formando un espacio estructurante, a la vez que se confiere importancia al análisis de las transformaciones territoriales que a partir de los efectos de la globalización impactan en las formas de organización local, la intervención del Estado y el accionar social. Desde la óptica geográfica interesa analizar la “coherencia espacial”, es decir, la existencia de una razonable articulación entre territorio, aparato estatal e identidad territorial en el sentido de pertenencia, sobre todo en las nuevas unidades político-territoriales. En la dimensión urbano-habitacional se consideran las unidades materiales de vivienda, las infraestructuras, y los equipamientos y servicios habitacionales y barriales, en clave de proceso tanto de producción, como de concertación y articulación de políticas y recursos nacionales y locales, junto con la participación activa de todos los actores públicos, sociales y privados involucrados.

1. Acercando visiones sobre un mismo objeto: la mirada interdisciplinar del territorio

En este punto se describe y analiza la naturaleza del concepto territorio desde las especificidades disciplinarias y los avances en la construcción del objeto desde su tratamiento interdisciplinar, el marco teórico sobre el cual se elaborará la propuesta investigativa y la metodología a seguir respecto a la elección de indicadores de investigación.

1.1. Algunas particularidades que definen y dan forma a la interdisciplinariedad



Planteamos en la propuesta original de conformación del Núcleo que el territorio como construcción social por excelencia asumía por lo menos una doble perspectiva de análisis. “Por un lado el potencial endógeno que posee un espacio social y políticamente construido para generar y reproducir condiciones de crecimiento económico y desarrollo socio-político a partir de la actividad de grupos e instituciones locales que utilizan los recursos naturales y creados por las actividades de cada sociedad. Por otro, los factores exógenos que inciden en su transformación, los que pueden tener diferentes resultados según la orientación, la dinámica y la coherencia con el entorno que se impriman en los mismos. Por esto, el estudio del territorio encierra una serie de dimensiones de análisis que no es posible explicar desde una sola disciplina, por lo que la transmisión y generación de conocimiento así como la intervención sobre el mismo necesita de la convergencia de varios saberes que lo aborden desde sus diferentes dimensiones y objetos de análisis. Estos permiten producir sus propias interpretaciones así como compartir espacios comunes de investigación que den explicación sobre nuevos y complejos fenómenos.”

El debate puede darse desde la siguiente disyuntiva: por un lado, se puede abordar el estudio con la metodología de la transversalización del objeto, en nuestro caso el territorio, tomando puntos problema donde necesariamente coinciden diagnósticos, respuestas y propuestas que tienen la capacidad de construir una mirada integral e integradora **del problema concreto** que puede presentarse como sectorial o territorial, lo cual implica que se avance en la acumulación disciplinar, pero no garantiza que se establezca una respuesta comprensiva interdisciplinaria. La transversalidad supone compartir espacios de coincidencia de intereses en determinadas problemáticas pero no hay certeza de la conformación de nichos de investigación donde las múltiples miradas disciplinares puedan tender a construir un marco colectivo de producción, avanzando en el tema y su contexto o por el contrario diluir el proceso de contextualización.

Por otro lado, hay un desafío más grande que implica modificar en algo la construcción teórica y metodológica: la visión interdisciplinar implica la generación de un lenguaje compartido, donde la construcción de preguntas y los objetivos va más allá de la propia especificidad de cada investigador, permitiendo observar al objeto desde varias perspectivas, e integrarlo simultáneamente en distintos contextos, generando una incursión colectiva en un campo complejo y difícil pero más rico que el especialmente disciplinar.

Asumimos que la interdisciplinariedad no es lo mismo que la transdisciplinariedad. Si la segunda supone que el investigador se comprende a sí mismo con saberes y experticias que exceden a su formación disciplinar y se transforma en un individuo que maneja información y análisis con una perspectiva compleja perdiendo su identidad primigenia en función de otros lenguajes y epistemes, la interdisciplinariedad no insume el despojo de métodos y lenguajes propios, sino que permite compartir, conocer y contextualizar. La interdisciplinariedad supone que no hay pérdidas ni transformaciones genéticas. El investigador continua siendo un individuo formado en una disciplina, pero adquiere factores que enriquecen su bagaje: la

integración de otras visiones distintas o competitivas con sus saberes, la coherencia explicativa al comprender que su objeto depende también de otros factores, y que por ello puede ser variable independiente, dependiente o contextual según la intensidad y especificidad del fenómeno que lo afecta. Partimos de la base de que sin disciplina no hay interdisciplinariedad y en ese rumbo iniciamos nuestro camino, integrándonos en una perspectiva compleja sin perder identidades disciplinares.



1.2. El territorio y el desarrollo territorial vistos desde la interdisciplinariedad

Hablar del territorio supone abordar un concepto complejo que en las dos últimas décadas ha tomado fuerza como tema de estudio académico, en el discurso político, en los intereses sociales y en consecuencia como objeto de políticas públicas del Estado. Concita atención y análisis cuando se buscan soluciones a los efectos combinados de dos fenómenos: por un lado la crisis del Estado nación como estructurador del espacio y del sistema de relaciones, y por otro los cambios en el nuevo sistema de acumulación del capitalismo con la emergencia de la globalización económica y política que marcó cambios en la concepción de nuestro objeto de análisis. Resurgió en las últimas décadas, dando pie a tantas dimensiones de abordaje e interpretaciones como disciplinas científicas encontraran interés en su análisis, cuestión que produce múltiples definiciones e hipótesis sobre el rol del territorio en la sociedad, la economía y la política. El territorio como tantos otros términos se convirtió en algo difuso y ambiguo, un “*catch all word*”, por lo que es necesario comenzar a delimitar campos analíticos para precisar hacia dónde queremos dirigir el análisis para responder a preguntas y problemas.

1.2.1. El territorio

El **territorio** se entiende, en primer lugar, como apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular: territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio comunidad, territorio económico, territorio geográfico y territorio como hábitat.

Territorio administrativo: Es la entidad jurídica, la proyección sobre un espacio geográfico dado de las estructuras político-administrativas definidas en los ámbitos de poder político-institucional pertinentes. Incluye las disposiciones formales de cómo se organiza, ordena y gestionan las relaciones humanas en ese espacio, en los ámbitos que las leyes y normativas disponen.

Territorio político-institucional: Es la apropiación del espacio por parte de una estructura de poder que determina en un recorte geográfico dado una organización política de las relaciones humanas. Por un lado, se refiere al ámbito jurídico y político-administrativo, es decir, las reglas de juego formales: la distribución del poder (instituciones), los juegos del poder (la política) y la aplicación del poder (políticas públicas). Por otro lado, supone procesos de gobernabilidad (la capacidad de los organismos públicos de ejercer sus cometidos) y gobernanza (la estructura de relacionamiento con la sociedad en general), con una (o más de una) comunidad o grupos de actores sociales y económicos, con disposición a aceptar la autoridad y la administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político (autoridad, autonomía y legitimidad). En

la definición de este recorte del espacio son claves tanto los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) como los externos.

Territorio comunidad o ambiente simbólico: Desde la perspectiva de una apropiación afectiva del espacio por un grupo humano, el territorio supone un recorte del espacio geográfico que está dado por las condiciones de identidad y pertenencia de las personas que lo habitan, lo que no siempre coincide con los recortes administrativos. En el sentido original, el territorio es una construcción social, un proceso histórico y de construcción subjetiva y simbólica. Este recorte involucra espacios que pueden ir desde el hábitat social o residencial, que es la escala del espacio más inmediato y de la vida cotidiana (que puede ser una escala menor al “barrio jurisdiccional”), a las escalas barrio, municipio, pueblo, ciudad, zona, microrregión, región. En la definición de este recorte del espacio son fundamentales los actores locales (que viven, trabajan y hacen esa cualificación de territorio), sin dejar de reconocer la influencia de actores externos públicos o privados. Por comunidad se entiende a las personas en sus diferentes roles: ciudadanos, trabajadores, empresarios (micro, pymes, grandes), sociedad civil organizada, instituciones públicas y privadas, vecinos y afincados. Serán ejemplo, la comunidad de una ciudad, un barrio, una región, una microrregión, un pueblo, una zona, una localidad.

Territorio económico: Es la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucran producción y generación de excedente económico. El recorte geográfico de interés es el que se determina por el conjunto de relaciones económicas y sociales que interactúan en forma relevante en dichos procesos. Estos procesos pueden involucrar un territorio económico que contenga uno o varios territorios comunidad (difícil que ocurra en un espacio que no responda a al menos a algún territorio comunidad) e involucre uno o más territorios políticos-institucionales. En la definición de este recorte del espacio pueden ser fundamentales los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) y los actores externos en conjunto o puede suceder que, sin desconocer las influencias de uno y otro tipo, lo que realmente importe sea uno de estos tipos de actores solamente (externos o locales). Como ilustración: la cuenca arrocerá del este del país, la microrregión forestal entre Tacuarembó y Rivera, la economía local de Juan Lacaze.

Territorio geográfico: El concepto de territorio tiene implícita la noción de apropiación del espacio geográfico, es decir, un ámbito espacial donde se ejerce algún tipo de control, sea político, social o económico. Como espacio geográfico supone una materialidad que incluye tanto el patrimonio natural como el social (las estructuras productivas, los asentamientos humanos). Como construcción social es el resultante de la acumulación de formas espaciales las que se convierten en nuevas condiciones de producción y reproducción que determinan parcialmente los procesos sociales futuros, es resultado y condicionante a la vez.

Territorio como hábitat: Es el sistema resultante de la interacción compleja entre una sociedad y el espacio que habita, producto de la relación histórica y multidimensional entre ese grupo social organizado y una porción de superficie terrestre. El hábitat comprende el entorno espacial modificado o construido por el ser humano, que se encuentra contenido dentro de un

sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural; que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos.



Según Arocena (2012)², pueden distinguirse las siguientes calificaciones y atributos del territorio como continente y contenedor de factores que lo componen:

- construcción material, funcional y simbólica;
- proceso productivo, económico, social, ambiental y cultural;
- escenario de poder, de relaciones asimétricas, de identidad y de pertenencia;
- contenedor de capital humano, capital social, recursos naturales, infraestructuras, y excedente; y
- significativo, estructurante de todos los factores que entran en ese espacio construido por el hombre.

Esta síntesis colige con el análisis realizado por Vázquez Barquero sobre los factores que definen condiciones para el desarrollo local:

“La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local”. (Vázquez Barquero, 2000:1)

Entonces, para el proceso investigativo y a los efectos de definir teórica y metodológicamente al objeto, decimos que el territorio, para abandonar el estadio pasivo de ser objeto de políticas y transformarse en sujeto de su propio desarrollo económico y social, debe ser observado como un sistema de actores que intercambian intereses propios y colectivos en sistemas de incentivos que provienen de distintas escalas de organización política, económica y social. Sobre esta hipótesis de trabajo, la teoría y metodología de sistemas aporta un marco plausible de análisis, porque se considera la acción de un conjunto de subsistemas con capacidad de reproducir las actividades específicas y del conjunto del sistema, y estos subsistemas se relacionan entre sí para el intercambio de recursos con mayor o menor grado de dependencia según los roles, las capacidades y las relaciones intrínsecas de poder.

1.2.2. El desarrollo territorial

Desde este núcleo interdisciplinario entendemos el desarrollo territorial como un proceso a ser analizado desde una visión interdisciplinaria con las siguientes características:

- Mirada integral: dimensiones y problemáticas sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales.

² Exposición realizada como comentarista invitado al Seminario Interdisciplinario desarrollado el lunes 24 de setiembre de 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales (sala de conferencias del subsuelo).

- Visión de proceso multiactoral, interinstitucional y participativo.
- Objetivo último: desarrollo integral y sostenible, mejora de la calidad de vida de toda la población (inclusión).



En función de todo lo anterior podemos definir al **desarrollo territorial** del siguiente modo:

El desarrollo territorial es un proceso orientado –y por lo tanto un proyecto- con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Mejorar la calidad de vida, como actividad liberadora, incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones. (Definición del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial de UdelaR).

Desde el punto de vista de las políticas, el desarrollo territorial (DT) se define fundamentalmente por dos cosas:

- Se trata un proceso intencional basado en las preferencias políticas que los gobiernos tienen acerca del desarrollo y el rol estatal en el mismo para iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas; y
- genera estrategias y acciones para la incorporación de voz y acción de actores no estatales (mercado y sociedad) destinados a la mejora sostenida de la sociedad en su conjunto.

Es fundamental comprender el significado de la conjunción conceptual de territorio y desarrollo que ocupa gran espacio en la discusión académica y en las agendas de los gobiernos, organizaciones internacionales de cooperación y organizaciones sociales. Por estas cualidades que los definen, tienen además enunciaciones polivalentes según el enfoque con el cual se analicen, constituyendo un glosario de significados que complejiza su análisis, siendo a veces definidos conjuntamente en las legislaciones y en las prácticas gubernamentales.

El DT implica necesariamente la integración de dimensiones sociales, económicas y políticas para poder ser analizado. Esto puede verse desde dos ángulos: por un lado, la responsabilidad sobre éstas incumbe a diferentes niveles del Estado, cuestión que generalmente y trascendiendo a las particularidades que aportan las diferentes formas de régimen político estatal (unitario o federal, centralizado o descentralizado) no ha estado presente, porque estas

dimensiones constituyentes del territorio, cuando se trata de ubicarlas dentro de las escalas políticas tradicionales (nación, región, local, sectorial) presentan las características distintivas que ya anunció Marshall (Marshall: 1952) como la escasa coherencia institucional, sustentada en la estricta autorreferenciación de las instituciones y el desconocimiento de las mismas de los fines y funcionamiento general del Estado en el territorio nación (Magri: 2011).

A la luz de estas consideraciones, repasamos en forma más detallada la definición de desarrollo territorial antes enunciada. Si asumimos que el desarrollo territorial es un proceso orientado –y por lo tanto se constituye sobre planes y proyectos- con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico, aparece ineludiblemente el peso de los actores intervinientes o excluidos. Mejorar la calidad de vida, como derecho de ciudadanía y, por ende, como actividad liberadora de las contradicciones que conllevan los modelos de dominación, incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado dependen del territorio específico a considerar y de cómo los actores asumen responsabilidades, qué perspectiva adoptan y qué grado de responsabilidades están dispuestos a asumir. Esto supone que deberán adquirir algún grado de conocimiento de las diferencias y de los múltiples modos y estrategias de desarrollo y, por lo tanto, construir un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial debe ser sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Para alcanzar estos objetivos es muy importante que el proceso asegure el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Sin dudas que la complejidad de este planteo no puede negar el conflicto, debe reconocerlo como parte de cualquier proceso humano y aspirar a gestionarlo. La innovación es un factor clave para el desarrollo, también desde esta perspectiva, pero refiere a un proceso que parte del reconocimiento de la naturaleza cultural y política de las sociedades, incluso para poder adquirir una verdadera capacidad de transformarla. Finalmente, volviendo sobre la cuestión del peso de los actores intervinientes o excluidos, se asume que “... *para que exista desarrollo territorial (o local), debe existir una preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, en especial en el manejo y redistribución de los excedentes generados*” (Delgado: 2012).

1.3. Los desafíos para entender el desarrollo territorial en un proceso de construcción interdisciplinar

En el grupo de investigación comparten espacio las disciplinas de economía, geografía, arquitectura, ciencia política, comunicación, sociología y trabajo social, teniendo un concepto en común: que el territorio es a la vez objeto y sujeto de estudio. Es objeto de estudio, de análisis y de intervención pero, a la vez, es sujeto de transformación y actor comprometido en los propios procesos que se pretenden analizar. Muy frecuentemente el territorio es objeto de aplicación de políticas sectoriales de nivel nacional donde la planificación generalmente no

conlleva la particularidad del territorio, no es factor fundamental la construcción social que lo caracteriza. En nuestro país por su naturaleza unitaria (tres poderes con jurisdicción nacional) y centralizada (planificación estatal de políticas sectoriales sobre economía y bienestar social) existe un grado de generalidad al que escapan aspectos esenciales que convierten al territorio en sujeto de observación: la cultura (lo simbólico que define a esa escala en tanto costumbres, valores, identidad, formas de comunicación entre actores), la estructura social (formas de dominación no formal), lo político (estructura político partidaria y político institucional) como forma de gobernabilidad (capacidades del correspondiente nivel de gobierno para cumplir sus funciones) y de gobernanza (organización del relacionamiento con la sociedad), así como la distribución geo-política del territorio (como fue en el caso de la descentralización local la configuración de municipios que no consideraron muchos de los factores antes mencionados).

El territorio visto como sujeto en cualquiera de sus escalas implica el reconocimiento de distintos factores o variables de análisis, los cuales conllevan una relación de retroalimentación causa-efecto entre ellos, ya que la actividad en un factor determinado puede causar reacciones que modifiquen el comportamiento de otros, mejorando o empeorando su rendimiento. Pero también, dadas las condiciones de dependencia del contexto nacional e internacional, el territorio sujeto debe convivir y ajustarse a su condición de territorio objeto de interés o desinterés de otras escalas político-administrativas, sectoriales, e incluso globales más allá de la dimensión nacional.

El proceso de globalización desafía el concepto de Estado Nación moderno y de esa forma trastoca todos los niveles del territorio como elemento esencial de aquel, siendo necesario transformar estructuras normativas, procedimientos, tipos de relación y comportamientos en los sistemas de incentivos que mueven a los actores. El territorio subnacional (departamental-local) por su puesto en la escala de relaciones de poder se ve compelido a competir como respuesta de nuestros días al proceso de adecuación de los Estados nacionales en la era de la globalización y el posfordismo (Jessop, 2008), para lo cual debe aunar las distintas dimensiones o subsistemas que lo componen: social, político institucional, económico, cultural. Por esto, el territorio como sujeto conlleva la importancia del juego de actores entre los distintos subsistemas que le dan forma y consistencia.

Pensemos por ejemplo, en las instituciones y actores de la escala departamental o local. El mercado global como sujeto principal de la economía capitalista necesita flexibilidad de los procesos productivos, independencia de los circuitos monetarios y crediticios e incorporación de innovación tecnológica.

¿Qué espera el mercado global de otros subsistemas?:

- Del gobierno local, arreglos institucionales para el desarrollo de las actividades, regulaciones adecuadas a la inversión productiva que favorezcan condiciones óptimas de competitividad en el circuito global: fiscal y laboral.
- De la sociedad, adaptación a las pautas y expectativas globales del consumo: económica y cultural. La principal tensión del mercado local podrá ser la escasa

Documento de Trabajo nº1

capacidad de integración al sistema económico por escasez de infraestructura, de experticias y hasta de voluntad para la integración porque la tecnología es cara y hay a veces una visión conservadora (o preservadora) de la relación capital-trabajo (capacitación, salario, obligaciones impositivas) entre otros factores.



Por su parte, el gobierno subnacional es responsable, entre otras cosas, de la inserción del departamento o municipio en un proceso competitivo de mercados nacionales e internacionales evitando la fragmentación social. ¿Qué espera el gobierno del mercado?:

- Producción de bienes y servicios, generación de empleo, capacidad de inserción, asunción de riesgo, inversión y estabilidad, auto-sustentación, acatamiento a las reglas.

A su vez, ¿qué espera el gobierno de la sociedad?:

- Que le otorgue la legitimidad necesaria para garantizar la gobernabilidad.
- Consenso en torno a su gestión, estabilidad entre demandas y políticas.

La principal tensión del gobierno local será entonces compatibilizar la antinomia entre mercado y sociedad. Para ello tiene necesariamente que asumir el control de la cuestión social en territorios con capacidades acotadas en regulación y distribución, relacionar ideología y pragmatismo en la práctica del gobierno y subsanar las dificultades para armar coaliciones para el desarrollo entre los distintos actores. Buena parte del desafío implica la tarea de conjugar el proceso de crecimiento y desarrollo económico con los objetivos de desarrollo social y humano de la comunidad local, no como etapas consecutivas separadas y ni siquiera como procesos compatibles, sino como dos caras de un mismo proceso, que al mismo tiempo construye sociedad local con el desarrollo de sus fuerzas productivas. Para lidiar con este desafío es necesario acompañar el proceso con un necesario desarrollo político e institucional, que pueda dar marco a la administración del conflicto y generar las herramientas necesarias para planificar y gestionar un proceso de desarrollo integral del territorio.

Por último, cuando la sociedad local se encuentra en situaciones de segmentación y de homogeneización de grupos por cortes sociales o corporativos, que transforman al territorio en enclaves homogéneos por status social: ¿Qué espera del gobierno y del mercado?

- Del gobierno: mayor y mejor redistribución de los bienes y la riqueza, espacios de participación en la cosa pública, apoyo para generar posibilidades de inclusión en el desarrollo productivo y económico.
- Del mercado: oportunidades de empleo y mayores ingresos que mejoren la canasta de bienestar de las familias.

En la combinación de estas tensiones que se reconocen en instituciones y actores se encuentra la clave de la construcción del desarrollo territorial, como un proceso de desarrollo integral, únicamente abordable en forma interdisciplinaria. Como partimos de la base de que las

disciplinas construyen la interdisciplina, las dimensiones involucradas pueden ser miradas como variables independientes o dependientes según la óptica disciplinar que predomine, constituyendo miradas que integradas y en conjunto compondrán la visión global del territorio como construcción social.

2. El escenario interdisciplinar resultante para analizar el territorio

2.1. Unidad de análisis y dimensiones

En referencia a las pautas expuestas, al aplicarlas al objeto de investigación seleccionamos estas unidades territoriales de análisis y dimensiones a ser observadas en ellas.

1. *Unidades territoriales de análisis: Construcciones socio-políticas con acumulaciones determinadas.*

Municipios

Existen en general grados diferentes de construcción social porque los municipios fueron creados en localidades con existencia propia o coexistencia de varias localidades, cuestión que complejiza las definiciones precedentes.

- a. Se puede encontrar en general una construcción subjetiva del territorio, y dados los procesos de formación habría apropiación simbólica en tanto cuerpo social/cultural/económico que se abre por fuerza de las condiciones al ambiente externo.
- b. El factor político se relativiza dada la reciente instalación de instituciones. Sí podríamos encontrar poder político, en sentido simbólico, en cuanto apropiación de control de líderes partidarios locales que asumen la representatividad de intereses mediante el control de las nuevas instituciones, o desde las organizaciones políticas y de la sociedad civil.
- c. En municipios que tienen historia sí se encontraría la noción afectiva, no así en los insertos en áreas metropolitanas de crecimiento reciente, o en aquellos que han sido fusionados por el proceso de descentralización local.
- d. Las interacciones económicas y sociales entre actores e instituciones estarían dependiendo en la mayoría de los casos de las relaciones con el entorno regional y externo, según el caso.
- e. Las vocaciones productivas locales en gran parte se insertan en las vocaciones y tradiciones productivas regionales, salvo contadas excepciones.
- f. En algunos municipios (ej. San Carlos) podemos observar la presencia de estos factores (espacio de construcción de ciudadanía, participación y ejercicio de poder) en

determinadas instancias y entre determinados grupos de ciudadanía basados en una historia que se remonta más allá incluso de la construcción del Estado nación.

- g. Historicidad del territorio observada como acumulación enfrentada al cambio abrupto. Serían municipios donde la identidad y pertenencia, así como factores constitutivos de su economía enfrentan importantes cambios demográfico-sociales (ej. Las Piedras)
- h. Carácter cambiante que hace a la complejidad de las relaciones en estas situaciones: el todo como sistema o cómo las normas inciden cuando se convierten en influyentes o decisivas de los factores endógenos. Qué obstaculizaron y qué potenciaron del *mix* entre lo ya existente y lo nuevo.
- i. Las relaciones entre grupos sociales organizados y una porción de superficie terrestre, el uso/abuso del territorio a partir de procesos de empuje económico o social así como de normas recientes.
- j. Las representaciones de la jerarquía del poder y como éste se desenvuelve con las relaciones sociales (gobernanza). La legitimidad de las instituciones en el contexto local en marcos de nuevos cometidos políticos.

Departamentos, localidades o regiones

Dado lo incipiente del proceso de municipalización y la preexistencia de otras construcciones sociales y/o políticas con acumulaciones específicas que pueden diferir, como ya se ha planteado, de la unidad municipio y sus posibilidades de agrupamiento, se considera que en algunos casos es necesario trabajar con una unidad territorial de análisis diferente y más adecuada al fenómeno a observar (el desarrollo local), que puede ser de similar tamaño que las áreas geográficas y administrativas de los municipios o de mayor tamaño, así como coincidir con otros límites políticos administrativos (departamentos) o no (regiones, microrregiones).

2. Variables y dimensiones que inciden en la construcción de desarrollo local

- a. Procesos de segregación residencial y fragmentación social se han dado en general en ciudades o áreas urbanas de conformación reciente (Ciudad de la Costa) o consolidadas pero expandidas (Montevideo, ciudades de Salto y Paysandú y eje Maldonado-San Carlos).
- b. Construcción del hábitat y territorio: territorialización, desterritorialización, reterritorialización (ej. Bella Unión con los vaivenes en torno al freno-impulso del complejo sucro-alcoholero).
- c. Dinámicas socio-espaciales: Determinación de áreas de influencia y vínculos interlocalidades (dentro o fuera del municipio).

- d. Identidad y construcción de comunidad: Identidad local, procesos comunicacionales, construcción, reconocimiento y gestión de las diferencias, liderazgo de opinión.
- e. Actores institucionales: complejidades y tensiones en el proceso de gestión de las políticas socio urbanas: decisión, diseño e implementación. Capacidad de los políticos-técnicos para solventar sus propios objetivos con relativa independencia del centro departamental y nacional. Relaciones intergubernamentales.
- f. Existencia de procesos orientados, resultantes de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado.
- g. Relación entre las dimensiones y problemáticas sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales de un territorio determinado.
- h. Procesos interactorales, interinstitucionales y participativos donde el objetivo es el desarrollo integral y sostenible y la mejora de la calidad de vida de toda la población
- i. Desarrollo productivo, capacidad empresarial, cadenas productivas y sistemas de valor del territorio o que operan en él.
- j. Procesos de acumulación de capital y generación de excedentes económicos que se sostienen y son explicados por las capacidades del territorio. Relación con procesos externos.
- k. Estrategias de inclusión social y construcción de capital social y ciudadanía. Actividad social y política, así como el rol social de las empresas
- l. Promoción del desarrollo potencial de las personas: aumento de sus posibilidades de realización, de nuevas capacidades y disfrute de la libertad para la vida.
- m. Desarrollo político-institucional para absorber y ordenar la participación de los grupos y promover el cambio social y económico de la sociedad.
- n. Proceso de organización concertada entre los actores e instituciones para combinar los capitales del territorio (capital humano, capital social y los recursos naturales e infraestructuras) con los recursos externos para generar un excedente económico y su utilización a favor de la población del territorio.

2.2. Indicadores

1. Proceso histórico y socioespacial.

- a) Antigüedad de la comunidad local en el territorio.
- b) Eje de construcción de la identidad local (sobre qué se construye y/o sustenta).

- c) Procesos comunicacionales dominantes (proximidad, paridad, liderazgo, dominio; mediatización, interpersonal).
- d) Expansión del hábitat alrededor del centro urbano local o en periferia.
- e) Condiciones sociales que segreguen el territorio original y emergente (ej. necesidades básicas insatisfechas).
- f) Peso relativo de la localidad en el contexto departamental (según población y otras dimensiones pertinentes).
- g) Movilidad cotidiana de la población: análisis de oferta y recorridos del transporte colectivo.
- h) Flujos de carga interlocalidades: determinación de la frecuencia y tipos de carga.
- i) Uso de los servicios públicos e instituciones sociales.

2. Proceso social institucional

- a) Estrategias de inclusión social
- b) Nivel educativo.
- c) Capital y redes sociales: a) confianza; b) asociatividad; c) asociaciones civiles para prestaciones sociales y tipo de prestaciones; d) comportamiento cívico: criminalidad e indicadores negativos de capital social.
- d) Características de las redes sociales locales (por ejemplo: amplias/reducidas, participativas/restrictivas, etc.) y su conexión con redes territoriales.
- e) Existencia y características de espacios de debate y gestión de las diferencias (o de construcción de acuerdos).
- f) Ejercicio del liderazgo de opinión (quiénes lo ejercen, de qué modo).
- g) Redes institucionales.
- h) Integración policlasista de instituciones y uso policlasista de espacios públicos.
- i) Actividades sociales.
- j) Promoción del desarrollo potencial.
- k) Promoción de la libertad para la vida.
- l) Tasa de empleo y desempleo.
- m) Necesidades básicas insatisfechas y pobreza según criterio de ingresos.

3. Proceso político institucional

- a) Estructuras institucionales estatales instaladas en el territorio en un período de 20 años.
- b) Nuevas estructuras institucionales que se radican para la prestación de servicios.
- c) Propuestas del gobierno local elevadas a otros niveles de gobierno (cantidad y tipo).
- d) Tipos de relaciones intergubernamentales: modelo de entrelazamiento, modelo de separación de poderes (puede predominar uno u otro tipo ideal en un gobierno en diferentes políticas).
- e) Propuestas de organización para la participación ciudadana en políticas locales.
- f) Resultados de organización en participación ciudadana (formas, escalas de participación).
- g) Cuerpos administrativos del Gobierno Local (GL): capacidad, formación, roles.
- h) Relacionamientos entre sectorial y territorial: eficacia intergubernamental .
- i) Medidas del gobierno local en la construcción/mejora del hábitat, regulaciones OT y DS local (planes locales).
- j) Gestión política de los capitales del territorio en combinación con el factor externo.
- k) Incidencia del GL en la promoción del territorio y sus actores económicos: medidas específicas.
- l) Promoción del cambio económico: Innovación y saber hacer local.
- m) Promoción del cambio social: Canales de relacionamiento entre actores estatales y privados.

4. Proceso económico

- a) Flujos de relaciones económicas intra territorio y con territorios próximos (vecinos y/o relevantes).
- b) Economías de aglomeración urbana: relación económica con centros urbanos próximos y con la capital.
- c) Vocación productiva del territorio, tradición productiva
- d) Sistema productivo local, cadenas productivas, *clusters*.
- e) Perfil productivo actual y mercados de inserción.

- f) Empleo.
- g) Empresas y empresarios: capacidad empresarial.
- h) Innovación y saber hacer local, capacidad empresarial y soporte institucional.
- i) Capital humano y formación especializada según vocación productiva.
- j) Factores de competitividad, oportunidades y amenazas.
- k) Incidencia del GL en la promoción del territorio y sus actores económicos (estrategia y medidas específicas).
- l) Medidas del GL para integrar sociedad y mercado.
- m) Políticas productivas y económicas nacionales con impacto en el territorio.
- n) Canales de relacionamiento en la actividad económica entre actores estatales y privados.

3. La plataforma web para potenciar y articular el proyecto

Nuestro proyecto incluye la creación de una plataforma web de presentación, difusión e intercambio de información sistematizada que se constituya en un Observatorio de Desarrollo Territorial.

El Observatorio actuará como insumo y soporte de todo el proyecto, funcionando como principal espacio de comunicación del Núcleo con actores académicos, políticos y sociales. Está concebido como un medio de expresión de las conceptualizaciones y acuerdos generados por el grupo así como de los avances y resultados de los estudios de caso, que permita ponerlos a consideración y debate, generando intercambios en diversos niveles.

Estará constituido por un sitio web con apoyo en redes sociales virtuales y un módulo en EVA (Entorno Virtual de Aprendizaje), y funcionará también como soporte de aplicación de diversas técnicas de relevamiento de datos (encuestas, foros).

El Observatorio buscará cumplir con los siguientes objetivos:

- Funcionar como banco de información sistematizada sobre desarrollo territorial, reuniendo material producido por el Núcleo y por otros actores.
- Presentar resultados de estudios de caso, funcionando como observatorio de prácticas de desarrollo territorial.
- Contribuir en la construcción y fortalecimiento de una red académica para investigación y extensión en el marco de la descentralización universitaria.

El sitio web del Observatorio se encuentra en proceso de construcción y estará operativo y con acceso público durante 2013.

ANEXO

A.1 Integrantes del Núcleo Estudios del Desarrollo Territorial

Investigador/docente	Servicio	Depto./Unidad/Instituto
Altair Jesica Magri	FCS	Departamento Ciencia Política
Adrián Rodríguez Miranda	FCE y Ad	Instituto de Economía
Patricia Oberti	FCS	Departamento Trabajo Social
M ^a del Huerto Delgado	FARQ	Unidad Permanente de Vivienda
Juan Hernandez Faccio	FC	Departamento de Geografía
Carlos Troncoso	FCE y Ad	Departamento de Economía
Raquel Alvarado	FC	Departamento de Geografía
Rafael Tejera	FCS/EI	DCP- Maestria Manejo Costero
Leticia Ogués	Lic Com	Área de Teoría
Sebastián Goinheix	FCE y Ad	Instituto de Economía
Manuela Abrahan	EI	Espacio Interdisciplinario

A.2. Seminarios internos del Núcleo

Primer seminario interno

Fecha del seminario: martes 24 de julio de 9 a 12 horas (en el EI)

Pauta: Cada disciplina elabora una ppt sobre cómo entiende el desarrollo territorial / local / espacial / o como se lo define. Presentaciones de 20 minutos. Sobre esa base se discutirá en plenario entre los investigadores del Núcleo.

- ¿Cuál es el marco general sobre desarrollo que se asume?
- ¿Qué se entiende por territorio?
- ¿Cómo se define desarrollo territorial/local/espacial/regional....?
- Puntos comunes – que se piensa – que se tiene con miradas desde otras disciplinas

Segundo seminario interno

Fecha del seminario: martes 7 de agosto de 17hs a 19hs (en el EI)

Pauta: Respecto a la definición de **territorio** y a la definición de **desarrollo territorial**, cada perspectiva o disciplina debe llevar a la reunión:

- Un listado (sumatoria) de los conceptos, ideas fuerza y dimensiones que cada disciplina adjudica al concepto de territorio y al de desarrollo territorial
- Un listado de los conceptos, ideas fuerza y dimensiones que, desde la perspectiva de cada uno (pero incorporando los elementos que vimos en los otros y nos parecen sustanciales), reflejan un mínimo de exigencia o requisitos para una definición de territorio y una definición de desarrollo territorial que nos deje conformes. Es decir lo que no debe faltar en la definición (también se puede identificar lo que no se comparte, o sea que no debe estar presente).

Dinámica: Se debe poner el material a disposición en forma previa y en la reunión se discutirá sobre la base de esa lectura. No habrá exposiciones como en el 1er seminario.

Objetivo: Llegar a una definición preliminar de territorio y desarrollo territorial (o en su defecto, una definición de abordaje territorial u otra categoría) desde una mirada interdisciplinaria, que permita una base común sobre la cual compartir ideas, intercambiar opiniones, realizar análisis y elaboraciones propias del grupo y organizar el trabajo que se viene.

A.3. Seminarios Interdisciplinarios abiertos (con expertos y estudiantes)

Primer seminario abierto a expertos y estudiantes (1 crédito del Módulo Optativo Integral de Desarrollo Territorial)

Fecha del seminario: lunes 24 de setiembre de 2012 (Facultad de Ciencias Sociales, Sala de Conferencias del Subsuelo)

Pauta: Abordajes interdisciplinarios del desarrollo territorial. Identificación de ejes comunes para el análisis de problemas multidimensionales.

- *¿Cuál es el marco general sobre desarrollo que se asume?*
- *¿Qué se entiende por territorio?*
- *¿Cómo se define desarrollo territorial/local/espacial/regional...?*
- *Puntos comunes entre diferentes disciplinas (¿?)*

Programa:

8:30-9:00 Presentación de los participantes y del seminario

9:00-10:30 Presentación de ponencias por parte de integrantes del NI EDT, "Territorio y el desarrollo territorial desde diferentes miradas":

- La mirada desde la Geografía
- Territorio, vivienda y hábitat
- El desarrollo económico territorial endógeno
- El territorio desde la ciencia política
- La mirada desde el desarrollo social y la importancia de los aspectos de la comunicación

10:30-10:40 Corte

10:40- 10:55 Comentarios críticos sobre obstáculos y oportunidades para una mirada interdisciplinar (15 min)

10:55 - 12:00 - Debate con los estudiantes sobre ejes comunes en los diferentes enfoques e identificación de problemas multidimensionales.

12:00 - 12:15 - Impresiones y comentarios sobre el debate de experto invitado: Dr. José Arocena.

12:15 - 12:45 - cierre del debate

12:45 - 13:00 - cierre de la actividad

Segundo seminario abierto a expertos y estudiantes (1 crédito del Módulo Optativo Integral de Desarrollo Territorial)

Fecha del seminario: viernes 9 de noviembre de 2012, 8:30 a 13:00 horas (Facultad de Ciencias Sociales, Sala de Conferencias del Subsuelo).

Pauta: Mega-emprendimientos y grandes inversiones que cuestionan las capacidades locales de gestión/intervención y su relación con los procesos de desarrollo local.

- *¿Por qué se producen ahora grandes inversiones en los territorios? ¿Cuáles son las condiciones/políticas locales que generan atracción para este tipo de inversiones, y cuáles las externas?*
- *Conflicto entre modelos de desarrollo: resistencias locales (o no tan locales...)*
- *Actores y escalas implicadas: discursos, posicionamientos e intereses. Roles, responsabilidades y derechos. Capacidades de articulación.*
- *Impactos socioterritoriales y socioeconómicos.*
- *¿Es posible pensar estos emprendimientos como facilitadores de condiciones para el desarrollo local?*

Programa:

8:30 – 9:00 Registro-presentaciones participantes

9:00 – 9:15 Presentación general a cargo del grupo EDT

9:15 – 10:15 Expositores (20 minutos c/u):

1. Alejandra Carrau, MIEM
2. Raquel Lejtregger, MVOTMA
3. Juan Pablo Labat, MIDES

10:15 – 11:15 Ronda de comentarios de los alumnos.

11:15 – 11:30 pausa

11:30 – 12:45 Debate con expertos invitados

4. José Arocena
5. Pedro Barrenechea
6. Hugo Roche

12:45 – 13:00 Reflexiones finales y cierre