



Presentación del NIEDT

La investigación del NIEDT se desarrolla sobre tres líneas de trabajo. En la primera línea, los objetivos trazados y cumplidos fueron conformar espacios de debate acerca de la conceptualización y operacionalización del concepto de desarrollo territorial, para lo que se plantearon 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 Udelar. Los objetivos trabajados 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 o transversal, de origen nacional y subnacional, en el marco de una perspectiva interdisciplinaria.

Una primera conclusión a la que se llegó fue que, en general, no existen pautas comunes y consensuadas acerca del tema 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.

La segunda línea de trabajo consistió 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 el 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 socioeconómicas por iniciativa propia. Esto también ha llevado a que se considere, en algunos casos, estudiar otros niveles político-

administrativos, como los propios 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 fue la constitución de un Observatorio del Desarrollo Territorial (ubicable en la web en: <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy>), donde se reúne información y análisis de resultados de investigación.

Se elaboraron conceptualizaciones en materia teórico-metodológica sobre el abordaje interdisciplinar del territorio, el desarrollo territorial y aquellos factores endógenos y exógenos que propician o bloquean las capacidades de desarrollo local. En consonancia con lo antes explicado, se tomaron como unidades de análisis los municipios, así como, cuando resultó 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.

12

En este marco se consideraron 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 propuso 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 *dimensión geografía* interesó 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 consideraron 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. La mirada interdisciplinar sobre el 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 elaboró la propuesta investigativa y la metodología seguida 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 sociopolítico a partir de la actividad de grupos e instituciones locales que utilizan los recursos naturales y los 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. (Proyecto original presentado al EI).

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 este 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 comprehensiva 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 creación de preguntas y 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 experiencias 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, y supone que no hay pérdidas ni transformaciones genéticas. El investigador continúa 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.

1.3. Visión interdisciplinaria del desarrollo territorial

El territorio se entiende, en primer lugar, como apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular: territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio-comunidad o ambiente simbólico, 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 organizan, ordenan 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 y relacionadas entre sí: 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 pueden involucrar un territorio económico que contenga uno o varios territorios-comunidad e involucre uno o más territorios político-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 que se convierten en nuevas condiciones de producción y reproducción que determinan parcialmente los procesos sociales futuros. Es decir que 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),¹ 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 coincide 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 [un] 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.”

¹ Exposición realizada como comentarista invitado al Seminario Interdisciplinario desarrollado el 24 de setiembre de 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

² Vázquez Barquero, A. (2000): «Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual», Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, Santiago, Chile.

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.

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

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 NIEDT).

Desde el punto de vista de las políticas, el desarrollo territorial se define fundamentalmente por dos características:

- Se trata de un proceso intencional basado en las preferencias políticas que los gobiernos tienen acerca del desarrollo y el rol estatal en él para iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas.
- Genera estrategias y acciones para la incorporación de voz y acción de actores no estatales (mercado y sociedad), orientados 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, lo que

constituye un glosario de significados que complejiza su análisis, y a veces son definidos conjuntamente en las legislaciones y en las prácticas gubernamentales.

El desarrollo territorial implica necesariamente la integración de las dimensiones sociales, económicas y políticas para poder ser analizado. Esto puede verse desde dos ángulos: por un lado, la responsabilidad sobre estas 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,³ como la escasa coherencia institucional, sustentada en la estricta autorreferenciación de las instituciones y su desconocimiento de los fines y el funcionamiento general del Estado en el territorio-nación.

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 o están dispuestos a asumir responsabilidades y de qué perspectiva adoptan.

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,

³ Marshall, T. (1952): *Ciudadanía y clase social*, Cambridge University Press.

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.

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, ciencias de la 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 Uruguay, 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 y vínculo 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 geopolítica 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 que 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 y es 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,⁴ 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.

⁴ Jessop, Robert (2008): *El futuro del Estado capitalista*, De la Catarata, Madrid.

¿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 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, autosustentación, 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 que asumir necesariamente 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 acompasar el proceso con un 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 estatus 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 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.

4. Metodología de investigación

Dadas las dificultades de integrar una mirada interdisciplinaria, la metodología se planteó el desafío desde una visión compleja que integra a los distintos enfoques, pero respetando sus particularidades. Los análisis realizados fueron compartidos en diversas jornadas, lo que permitió enriquecer los puntos de vista disciplinares.

De este modo, se planteó una estrategia cualitativa, basada en entrevistas y revisión de documentos, así como un análisis estadístico descriptivo con fuentes secundarias sobre la situación socioeconómica y demográfica de las localidades. Las fuentes secundarias utilizadas fueron la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y los Censos 2011, ambos del Instituto Nacional de Estadística (INE).
