
INTRODUCCIÓN

Este libro contiene algunas de las ponencias presentadas en el III Seminario Internacional de Desarrollo Territorial y Empleo que tuvo lugar en Montevideo (Uruguay) y fue organizado por la Red de Desarrollo Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (DETE-ALC) con un amplio conjunto de instituciones uruguayas gubernamentales, académicas y sociales.

El desarrollo territorial

Para muchos de nuestros contemporáneos, el territorio tiene cada vez menos relevancia. La movilidad del ser humano de un territorio a otro parecería no tener límites. Afincarse en un lugar y desarrollar a lo largo de toda la vida actividades en un determinado territorio, se está volviendo algo raro. Es cierto que históricamente, las migraciones han sido un componente permanente de las sociedades humanas. Pero en ninguna otra época el viaje fue como hoy, un hecho casi banal. Las distancias se achican, los territorios se acercan, parecería que actualmente el territorio al que todos pertenecemos es simplemente el planeta Tierra.

Qué lejos estamos de los tiempos en que un viaje a través de los océanos demoraba semanas, de los tiempos en que las noticias llegaban con días o semanas de atraso. El ser humano vivía recluido en un

territorio relativamente pequeño que sentía profundamente como su casa, como el lugar al que pertenecía. Hoy se habla cada vez más de “ciudadanos del mundo” o de “aldea global”.

¿Por qué entonces insistir con el desarrollo territorial? Las inversiones que mueven las economías son transnacionales, el capital no tiene fronteras, las grandes empresas no tienen nacionalidad. Las políticas orientadas por los principales centros de poder del mundo contemporáneo, condicionan todas las decisiones que se puedan tomar en los más recónditos territorios.

Sin embargo, precisamente en estos tiempos, el territorio está adquiriendo una clara centralidad en los análisis de economistas, sociólogos, politólogos y otros especialistas.

Cuanto más avasallante es la globalización, más programas y proyectos se proponen centrarse en la especificidad de los recursos económicos de cada territorio, en la consolidación de los sistemas de actores territoriales, en el estímulo a los procesos de generación y desarrollo de las identidades particulares de los espacios habitados por el ser humano.

Esta constatación debe conducir a una lectura no simplista del fenómeno de la globalización. La humanidad vive hoy una realidad claramente enmarcada en dos polos: por un lado, lo común a todos y por otro lo específico a cada uno. Se dirá que siempre fue así. Probablemente esta bipolaridad no es nueva, pero sí lo es la radicalidad que ha tomado la expresión de cada uno de sus polos.

La radicalidad está dada, principalmente, por la globalización de la cultura. Hoy los seres humanos escuchamos la misma música, vemos las mismas películas, utilizamos los mismos programas en nuestras computadoras, padecemos los mismos problemas de la sociedad. Pero en el otro extremo, juega la necesaria diferenciación de cada uno con respecto al otro, de cada grupo con respecto a otro grupo, de cada territorio con respecto al territorio de al lado. Esta diferenciación pone de relieve los rasgos específicos de cada microcultura, transformándose así en una dimensión esencial de los procesos de desarrollo.

El territorio como referencia ineludible, ha estado en la base de la creación de la Red que organizó, hasta ahora, tres seminarios internacionales y que está preparando el cuarto seminario para octubre del corriente año en Chile. La Red DETE-ALC ha recibido el apoyo

de organismos gubernamentales y multilaterales, de universidades y organizaciones que se plantean el desarrollo como objetivo de su acción. La Red está integrada por especialistas de todos los países de América Latina y el Caribe. En ella participan también analistas europeos, que aportan sus conocimientos al desarrollo territorial de nuestro continente.

Cuando la Red DEETE-ALC se constituye en torno a la noción de territorio, está queriendo destacar la bipolaridad mencionada más arriba. Por esta razón, desarrollo territorial no quiere decir desarrollo autárquico ni desarrollo globalizante. Quiere decir desarrollo articulador de las distintas escalas local, regional, nacional, supranacional. Se parte de la existencia de un entramado complejo en el que las distintas escalas se expresan, negocian, generan resultados que no siguen una lógica lineal.

El contenido de este libro

Fue por esta manera de comprender el desarrollo, que el III Seminario de la Red DEETE-ALC tuvo como uno de sus centros de reflexión precisamente la “articulación de las estrategias y políticas de desarrollo territorial-local, con las escalas regionales-nacionales”. Dentro de estas estrategias, el Seminario destacó los aspectos institucionales y aquellos constitutivos de tejidos sociales densos. La mayor parte de las comunicaciones se situó en una concepción del desarrollo territorial fuertemente anclada en la necesidad de edificios institucionales pertinentes y claramente orientada a la consolidación de procesos de generación de capital social. En función de estos acentos, la temática general del Seminario se expresó en el título del evento: “Agentes y agenda para el desarrollo territorial y el empleo”.

La conferencia inicial dictada por el Profesor Antonio Vázquez Barquero trató el concepto de desarrollo endógeno. En su exposición, el Profesor Vázquez Barquero destacó la complejidad de este concepto, pero sobre todo planteó la dificultad de llegar a una visión única del mismo, “ya que las bases territoriales del desarrollo difieren de un lugar a otro, la realidad cambia y las condiciones en las que se producen los procesos de desarrollo se transforman”. Señala, además, que la importancia que ha tomado la iniciativa local en las últimas décadas, ha sido una respuesta a “las insuficiencias de las políticas económicas de las administraciones centrales para resolver

los problemas asociados con la creación de empleo y la mejora del bienestar social". Es así que el concepto de desarrollo endógeno "se ha convertido en una interpretación que facilita la definición de estrategias y políticas que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización".

El desarrollo del Seminario, en función de las acentuaciones mencionadas más arriba, se estructuró en cuatro grandes partes, a través de las cuales se intentó dar cuenta del conjunto de la temática. Esas partes son:

1. Articulación de las estrategias y políticas de desarrollo territorial-local con las escalas regionales-nacionales.
2. Experiencias de articulación de las estrategias y políticas de desarrollo territorial-local con las escalas regionales-nacionales
3. La importancia del capital social y las instituciones locales para el desarrollo del territorio.
4. Estrategias de desarrollo económico local y sistemas de evaluación.

Primera parte

La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presenta tres experiencias que se desarrollaron en los Departamentos de Río Negro, Treinta y Tres y Paysandú. En el texto de la ponencia, la Directora Nacional de Empleo, Sara Payssé, afirma que "las experiencias mencionadas aquí no resultan en sí mismas procesos de desarrollo local, pero no se trata tampoco de proyectos puntuales, se trata de experiencias pensadas y actuadas en clave de desarrollo local por una Institución Nacional, que explícitamente ha adoptado este enfoque como uno de los fundamentos de su intervención..." Después de describir las experiencias, la autora destaca algunos aspectos que esas experiencias tienen en común. Finalmente la ponencia señala los aprendizajes que surgen del análisis de las experiencias y los desafíos de la Dirección Nacional de Empleo.

La Dirección del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente introduce en su ponencia la evolución reciente del concepto de desarrollo y su necesaria relación con el acceso de la población a los frutos del crecimiento. El Director de Ordenamiento Territorial, Roberto Villarmarzo, aborda seguidamente la noción de territorio en su dimensión física y humana y la nueva visión de la

gestión territorial. Finalmente plantea la articulación entre niveles y sectores de gobierno en la gestión del territorio.

En esta primera parte, José Arocena del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Universidad Católica del Uruguay, aborda la articulación entre los niveles institucionales, analizando las bases del centralismo territorial en América Latina. Destaca para ello, las lógicas vertical-sectoriales de funcionamiento del Estado Central. Frente a la crisis del centralismo, plantea algunas alternativas en torno al concepto de red social. Seguidamente recuerda las reformas descentralizadoras de los países del Mercosur y analiza en particular el caso uruguayo.

Segunda parte

En primer lugar, la ponencia de Ernesto González Posse –Director del Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales más necesitados de la Periferia de Montevideo (PAPPUM)– explica la visión del desarrollo económico local que se aplicó en el Programa que dirige. Como parte de esta visión plantea la capacitación y la formación de microemprendedores tendiente a lograr la inserción laboral. Analiza luego los resultados del Programa en términos cuantitativos y finaliza desarrollando las lecciones aprendidas y las principales conclusiones.

Seguidamente, el especialista de la OIT Roberto Di Meglio desarrolla la experiencia de “Chile emprende”. En las primeras páginas de su ponencia, explica “los principios inspiradores del enfoque del desarrollo local para el empleo decente”, para luego concentrarse en la experiencia de “Chile emprende”. De este Programa chileno, el autor destaca algunos aspectos que tienen que ver con la articulación de estrategias y políticas en las escalas regional-nacionales para el desarrollo territorial y el empleo. Termina con algunas reflexiones sobre lo que se ha logrado y lo que queda aún por hacer.

Giancarlo Canzanelli presenta en su ponencia el Programa ART GOLD en Uruguay. El programa está centrado en la creación de empleo sostenible a través de emprendimientos competitivos. Expone el autor la experiencia del PNUD en materia de desarrollo económico territorial y desarrollo humano. Concluye con una sección importante dedicada a detallar los instrumentos que valorizan el desa-

rrollo endógeno y permiten luchar contra la pobreza. Estos instrumentos se potencian gracias al modelo ampliamente probado de las Agencias de Desarrollo Económico Local.

La comunicación de Oscar Madoery, Director de Desarrollo Productivo de Rosario, aborda el caso de esta ciudad en la República Argentina. Define el concepto de desarrollo utilizado en la experiencia, afiliándose a lo que Vázquez Barquero entiende por desarrollo endógeno. Seguidamente hace una breve historia de las políticas de desarrollo aplicadas en Rosario en las últimas dos décadas y expone la ampliación de las políticas de desarrollo endógeno de los últimos años. Concluye precisando el aporte de la experiencia de Rosario, los desafíos planteados y la importancia de lo político en el acontecer social.

Tercera parte

Daniel Biagioni del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) comienza su ponencia definiendo la noción de capital social y de desarrollo local. Plantea a continuación la construcción de la sociedad, historiando brevemente las últimas décadas en Uruguay y su posible influencia en la generación de capital social. Finalmente se sitúa en el proyecto político y en las políticas públicas de desarrollo territorial, destacando el rol de los agentes de desarrollo local.

El capital social y las instituciones locales son analizados por Patricio Vergara, Coordinador de la Red DETE-ALC en Brasil, en función de lograr una gobernanza sistémica territorial. Plantea en primer lugar la necesaria articulación entre Estado, empresas y sociedad civil. A continuación sitúa la problemática en la naturaleza de las organizaciones locales no siempre orientadas al bien común y plantea las dos estrategias de intervención: el “blindaje” institucional y la basada en la generación de capital social.

El Programa REDEL-OIT es presentado por Juan José Bertero y Fernando Casanova. En primer lugar desarrolla el enfoque DEL de la OIT, destacando el componente participativo, el aprovechamiento de los recursos del territorio y el objetivo de creación de empleo decente. Seguidamente detallan los factores que permiten reducir el nivel de vulnerabilidad y mejorar las ventajas competitivas de la trama pro-

ductiva local. En la segunda parte de la ponencia, describen las experiencias de REDEL en Uruguay.

Fabio Boscherini de la Fundación “Egida”, Italia, centra su ponencia en la relación entre el sistema institucional, las empresas y el desarrollo local. Detalla los distintos niveles de gobernanza y define la noción de capital social y su importancia en los procesos de desarrollo local. Concluye con algunas reflexiones sobre las políticas posibles para el desarrollo local y sobre el renovado rol de los sistemas institucionales.

Cuarta parte

En primer lugar, Marco Antonio Velázquez Holguín de México, propone una reflexión y un método para el estudio del fortalecimiento del sujeto de desarrollo. El autor plantea la noción de sujeto y sus procesos de fortalecimiento y debilitamiento, proponiendo una metodología original para su análisis. Maneja tres categorías: a) conocimientos, habilidades, capacidades; b) mentalidad e intencionalidad; c) capacidad de acción colectiva.

Adrián Rodríguez y Mariana Sierra del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (Uruguay), exponen un estudio de caso aún en proceso: el Departamento de Treinta y Tres en Uruguay. Definen, en primer lugar, el enfoque de desarrollo económico territorial endógeno; y en el resto de la ponencia plantean detalladamente una rigurosa metodología de análisis. En este esfuerzo metodológico, se destaca el proceso de construcción de indicadores y los resultados de la encuesta realizada.

Finalmente, Paulina Campos, de Chile, presenta el Programa “Chilecalifica”. Se trata de un sistema de formación permanente que tiene como objetivo una estrategia de desarrollo local. Después de describir las distintas unidades que conforman el sistema, enumera las experiencias que se llevan a cabo en el Programa. Concluye exponiendo los desafíos que el sistema tiene en función de su contribución al empleo y al desarrollo local.

Lo común y lo diverso

Este conjunto de aportes a la reflexión sobre el desarrollo territorial muestra una amplia gama de enfoques, de puntos de partida, de

análisis diversos. No solamente aparece la diversidad en las referencias a distintas historias y a diferentes condicionantes territoriales, sino que son también diversos los modos de abordaje de una misma temática. Esta constatación sobre la diversidad es el mejor argumento para seguir trabajando sobre estos procesos de desarrollo, cuyo análisis permite tomar en consideración, al mismo tiempo, la riqueza de lo diverso y lo común a todos en un momento histórico determinado. En el centro de esta bipolaridad a la que me refería más arriba, está el actor, al mismo tiempo viajero en el planeta y anclado en su singularidad.

JOSÉ AROCENA

IDEL, Universidad Católica del Uruguay