

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Perfil del desarrollo local de San Carlos**

**Milton Silveira**

**Tutor: Danilo Veiga**

**2004**

# Índice

<b>I-</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>II-</b>	<b>Antecedentes y justificación .....</b>	<b>5</b>
<b>III-</b>	<b>El proceso de globalización y las sociedades locales .....</b>	<b>7</b>
<b>IV-</b>	<b>Referencias conceptuales del desarrollo local .....</b>	<b>11</b>
<b>V-</b>	<b>Elementos del entorno y contexto sociohistórico de San Carlos.....</b>	<b>15</b>
	<b>i) Maldonado y la jurisdicción de San Carlos.....</b>	<b>17</b>
<b>VI-</b>	<b>Problema y objetivos de investigación.....</b>	<b>19</b>
<b>VII-</b>	<b>Estrategia metodológica.....</b>	<b>19</b>
<b>VIII-</b>	<b>Caracterización de la sociedad local.....</b>	<b>22</b>
	<b>i) La estructura socioeconómica y su evolución reciente.....</b>	<b>22</b>
	<b>ii) Los actores locales .....</b>	<b>26</b>
	<b>iii) Identidad cultural.....</b>	<b>32</b>
	<b>iv) Una aproximación al sistema de acción local.....</b>	<b>35</b>
<b>IX-</b>	<b>Principales problemas y desafíos de San Carlos.....</b>	<b>36</b>
<b>X-</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>42</b>
	<b>i) Perfil de desarrollo local de San Carlos.....</b>	<b>42</b>
<b>XII-</b>	<b>Bibliografía.....</b>	<b>45</b>

## I. Introducción

Las transformaciones globales más recientes están cambiando nuestras sociedades a ritmos vertiginosos. La mayor interdependencia de las economías nacionales, su vulnerabilidad frente a los cambios económicos y financieros internacionales, la emergencia de nuevos actores empresariales de carácter transnacional, la constitución de patrones de consumo y de estandarización de la calidad a nivel internacional, son algunas de las pruebas más rotundas de que estamos situados en un nuevo escenario mundial.

Como efecto de estos cambios globales y como forma de disminuir su vulnerabilidad a los vaivenes económicos internacionales, los países se embarcan en procesos de integración supranacionales conformando bloques económicos y sociales que les posibilite contar con mayor poder de negociación así como impulsar procesos de desarrollo nacional.

Tanto las transformaciones globales como los procesos de integración regional están provocando cambios que son fundamentalmente de índole económico pero también culturales. Hoy la cuestión de las identidades culturales constituye un punto de reflexión de los científicos sociales pero también una preocupación ciudadana. Los temores a una “perdida de identidad” o una “penetración” cultural, para el caso uruguayo por parte de los países vecinos, son emergentes que indican el impacto que estos fenómenos están teniendo en nuestro país. (Andacht, 2000)

Como consecuencia de estos cambios los procesos de desarrollo se complejizan. No solo hemos asistido a cambios en las estrategias de desarrollo nacional que han variado desde un modelo de sustitución de importaciones a un modelo de apertura comercial basado en el sector exportador, sino que se han generado nuevas condiciones, nuevos puntos de partida para los procesos de desarrollo socioeconómico.

Los impactos que han tenido estos cambios han significado procesos de reestructuración económica, fragmentación territorial, desigualdades sociales, nuevos perfiles de pobreza, y bajo el influjo de la globalización ha llevado a que existan regiones ganadoras de alto dinamismo económico así como regiones que padecen la exclusión de los nuevos circuitos del crecimiento. Estas nuevas situaciones configuran un estado de situación sobre el cual deberán erigirse las propuestas de desarrollo social tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población.

Estas reestructuraciones socioeconómicas al mismo tiempo que generan desigualdades sociales constituyen oportunidades para gestar procesos de desarrollo local; en el sentido de que el éxito o el fracaso de una región o localidad en particular depende en un alto grado tanto de su articulación a las redes globales como de su capacidad de resiliencia o de superación de los impactos negativos del modelo económico.

Estas capacidades dependen a su vez de la fortaleza de los tejidos empresariales locales, del perfil histórico de desarrollo, de las estrategias de los actores, de la utilización de los recursos y de su identidad cultural, entre otros componentes que caracterizan a una sociedad local.

El presente trabajo tiene por objetivo realizar una contribución al estudio de los procesos mencionados, a partir de la comprensión del perfil de desarrollo local de una ciudad enmarcada en un área que ha atravesado por una profunda reestructura económica. A través de un estudio de caso de la ciudad de San Carlos situada en el departamento de Maldonado al sureste del país, pretendemos aproximarnos al impacto local que ha tenido la globalización, en este caso fundada en el desarrollo del turismo internacional.

En términos generales, este estudio si bien posee un carácter exploratorio y un alcance limitado, sobre todo por la falta de recursos que no permitieron darle mayor profundidad; el mismo resulta una aproximación válida a los cambios que ha experimentado la localidad de San Carlos identificando sus principales problemas y desafíos futuros.

Como forma de poder realizar una contribución a la comprensión de la globalización y sus consecuencias locales es que nos avocamos a este trabajo a pesar de sus limitaciones. En este sentido, estamos convencidos que las propuestas y estudios del desarrollo local tienen hoy en día un fundamento y una importancia singular en la construcción de sociedades más justas y prósperas; dirección en la cual queremos situarnos y contribuir.

## **II. Antecedentes y justificación**

El presente trabajo procura ser un aporte a la línea de estudios que tiene como centro de su preocupación al desarrollo regional y local. Estos enfoques tienen hoy en día un lugar reconocido por la academia en tanto perspectivas válidas de análisis de los procesos de desarrollo social.

Para el caso de Uruguay reconocemos dos fuentes importantes de trabajo en este sentido. Por un lado esta la generación de conocimientos desarrollada desde el ámbito de las ONGs, donde se destaca la prolífica acumulación del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) y el CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay); y por otro las investigaciones realizadas desde la Universidad, particularmente el área de Sociología Urbana de la Facultad de Ciencias Sociales.

De la primera fuente hay que señalar un importante esfuerzo teórico por conceptualizar el desarrollo local y regional así como la acumulación de estudios acerca de las transformaciones urbanas y la sistematización de experiencias que conforman una buena referencia para investigaciones como la que nos proponemos realizar. Por su parte, los trabajos más recientes del Departamento de Sociología constituyen una sólida base de investigaciones empíricas acerca de los diversos tópicos que refieren al desarrollo regional y local; especialmente de aquellos que tienen que ver con el impacto de la globalización, los nuevos perfiles de desigualdades sociales y de fragmentación social.

Específicamente el caso que nos convoca es el de la ciudad de San Carlos del departamento de Maldonado al sureste del país. La opción por el mismo tiene como antecedente al trabajo realizado en los años 2002 y 2003 en el marco de un proyecto de extensión universitaria de apoyo y asesoramiento a la acción social de comisiones barriales de la localidad, y que fuera implementado por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y el apoyo de la Comisión Sectorial de Extensión de la Universidad de la República. A partir de dicho trabajo identificamos una serie de elementos significativos que referían a procesos crecientes de fragmentación y desigualdad social, que luego buscamos dimensionar a partir de la realización de una encuesta.

Por su parte, los cambios relativamente recientes que ha experimentado la región a partir del desarrollo del turismo internacional en Punta del Este, han hecho de San Carlos una ciudad integrada a flujos económicos y sociales propios de un área metropolitana. Considerando a estos cambios como productos de la globalización resulta muy importante el estudio del impacto de la misma en las sociedades locales y como estas últimas se posicionan frente a nuevos problemas y desafíos derivados de este escenario.

Como forma de realizar un abordaje que posibilite dar cierta integralidad a los procesos señalados, apelamos al enfoque del desarrollo local con el objetivo de comprender de forma exploratoria cual es el perfil actual de desarrollo local que posee San Carlos, identificando los principales problemas actuales así como sus desafíos futuros.

En este sentido, el trabajo del equipo de extensión del departamento de Trabajo Social así como las investigaciones realizadas desde Sociología, constituyen una referencia básica a la hora de lograr construir un marco conceptual que permita orientar el proceso

de estudio y de brindar insumos para la comprensión de los procesos sociales de nuestro interés.

Creemos que el enfoque del desarrollo local permite asir estas problemáticas y sus características específicas a partir de unidades de análisis más reducidas que los enfoques nacionales. No estamos negando de esta manera la relevancia de los enfoques sectoriales o nacionales, al contrario creemos que desde la generación de estudios sobre los perfiles de desarrollo local podemos estar contribuyendo a una mejor realización de estos.

A su vez, desde el punto de vista de su utilidad social la generación de conocimientos sobre los procesos de desarrollo local puede significar un aporte sustancial a la toma de decisiones de todos aquellos actores cuyas acciones afectan los destinos de su localidad.

Finalmente, pensamos que este estudio puede servir como aporte específico a las grandes líneas de desarrollo de la sociología.

En esta dirección, la preocupación por los problemas del desarrollo social esta en el origen mismo de la sociología como ciencia. Las consecuencias de los procesos de modernización estudiados a través de la integración y el conflicto social, o de las causas mismas de esos procesos han sido y continúan siendo razones y bases del conocimiento sociológico.

Muchas de las consideraciones planteadas a lo largo de este trabajo refieren a temas tradicionales de las ciencias sociales en la medida que emergen temáticas relacionadas con las distintas dimensiones de los procesos de desarrollo como ser las desigualdades sociales, la integración social y el progreso económico entre otras. Es así que a partir de nuestro estudio pretendemos realizar una contribución al desarrollo del conocimiento sociológico en estos campos tan relevantes para nuestra ciencia.

### III. El proceso de globalización y las sociedades locales

Al analizar los cambios y principales transformaciones sociales así como los temas emergentes de los últimos años en el ámbito de las sociedades, la globalización constituye el común denominador de estos procesos.

La globalización se traduce en una creciente intensificación de relaciones sociales a escala transnacional que vinculan sociedades distantes, de tal manera que eventos locales son modelados por sucesos ocurridos a muchos kilómetros y viceversa. (Giddens 1990, citado en Veiga, 2000)

En tanto proceso general la globalización no es un fenómeno nuevo, lo que la convierte en algo novedoso es su carácter multidimensional y la aceleración del proceso. Es decir que no significa la mera conformación de un mercado mundial (ya existente hace muchos años), aunque lo incluye, sino que también implica la conformación de nuevas redes empresariales, el desarrollo y la expansión de nuevas tecnologías de la información que modifican sustancialmente nuestra percepción del tiempo y el espacio, e incluso la difusión de pautas y patrones de consumo que se estandarizan internacionalmente, entre otros.

Estos procesos, someramente considerados, en sus distintas dimensiones impactan a diferentes sectores de la sociedad y áreas subnacionales en un contexto en que se desterritorializan las decisiones económicas y políticas. (Veiga, 2000)

Por su parte, los estados tal y como los concebíamos hasta hace unos años en términos de soberanía y de sociedades nacionales se ven profundamente constreñidos en su accionar y transformados desde el punto de vista sociocultural por los cambios ocurridos a nivel global. En este sentido, Manuel Castells (1998) señala que “el control estatal sobre el espacio y tiempo se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder”.

A su vez, el condicionamiento que impone la globalización a los estados nacionales lleva a los mismos a una encrucijada donde la creación de instituciones supranacionales para reafirmar su poder socava aún más su soberanía; y el esfuerzo por restaurar su legitimidad descentralizando el poder administrativo al plano regional o local refuerza tendencias centrifugas al acercar los ciudadanos al gobierno pero aumentando su desconfianza al estado – nación. (Castells, 1998)

En otro orden de cosas, es posible constatar que desde el punto de vista económico las regiones y ciudades son cada vez más dependientes de los cambios externos, de ahí que podemos inferir una reducción de la capacidad de los gobiernos para asegurar en sus territorios la base productiva para generar ingresos. (Castells, 1998)

No obstante ello, en los márgenes de actuación que poseen actualmente, la incidencia de los estados sobre sus respectivos países sigue siendo central en la medida en que el mismo esta perdiendo su poder pero no su influencia.

Por otro lado, también existen factores endógenos (capacidades instaladas, cultura de la iniciativa, tejido empresarial, desarrollo de determinados rubros o sectores dinámicos) que derivan en una capitalización diferenciada de las oportunidades del contexto por

parte de los territorios, así como en reacciones distintas frente a los impactos. (Marsiglia y Pintos, 1997)

Lo indiscutible es que la globalización afecta de manera considerable la vida de los países a través de distintas redes globales que articulan regiones y ciudades. Pero el involucramiento en el proceso no es cuestión de estar dentro o fuera de esas redes, el punto es la naturaleza y el alcance de la influencia del proceso de globalización en la vida de cada ciudad o región.

Esto tiene profundos significados para las sociedades locales que se encuentran insertas en unas u otras regiones conformando escenarios en algunos casos de segmentación y fragmentación territorial y otros de éxito y dinamismo económico según sea su articulación a las redes de producción y comercio.

Podemos afirmar entonces, que estas redes globales se configuran de manera dual en la medida en que articulan países, regiones y localidades a la vez que segmentan y excluyen tanto a personas como territorios nacionales o subnacionales. Las articulaciones de lo local con los procesos globales pueden estar implicando mayor dinamismo socioeconómico así como procesos de exclusión social y territorial al interior de los espacios nacionales, regionales y aún locales.

Esta lógica dual ha significado un incremento de las desigualdades nacionales y una tendencia a la existencia de regiones ganadoras y regiones perdedoras según su inserción internacional. También implica la emergencia de diversas manifestaciones de problemas socioeconómicos como ser nuevos perfiles de pobreza, violencia, segregación residencial y exclusión social en general. (Veiga, 2000)

Cuestiones estas últimas que para un país que como el nuestro, gozaba de un relativo nivel de privilegio en la región gracias a sus indicadores sociales y que poseía un imaginario de país culturalmente homogéneo, generan tensiones, sorpresas y nuevas demandas sociales y políticas. Específicamente para el caso uruguayo es muy significativo el incremento de problemáticas vinculadas a “el deterioro del nivel de vida de la clase media (...) tales como la desintegración familiar, problemas de convivencia social, violencia, vicios sociales, etc.”. (Veiga y Rivoir, 2004)

Ahora bien, siguiendo con esta sintética caracterización del marco global que signa nuestra contemporaneidad, la globalización como fenómeno también presenta una dualidad cultural que podríamos resumir como una amenaza de homogeneización cultural y a la vez, como contracara de esta, una explosión de la diversidad identitaria.

Esta dualidad cultural forma parte integral de dos grandes percepciones. Una primera percepción acentúa la importancia así como la inevitabilidad de los procesos transnacionales, el desarrollo del mercado global y la existencia de pautas culturales mundiales. A juicio de quienes sostienen esta visión, se estaría produciendo un nuevo ordenamiento mundial al cual hay que adaptarse por encima de las resistencias de las viejas identidades que no reconocen que el mundo ha cambiado y que hay que integrarse o perecer anclado en el pasado sin posibilidades de desarrollo.

Por otro lado, una segunda percepción plantea fervientemente la creciente disociación que se está produciendo en nuestras sociedades entre una racionalidad instrumental y la

forma en que los sujetos expresan sus identidades. Se sostiene que frente a la autonomización de la globalización, se han recrudecido las identidades locales y parciales como ser las identidades étnicas, de género, generacionales, territoriales, etc.; en una búsqueda por recuperar espacios de orden comunitario, generando identidades reactivas y diversidades radicales frente a lo que se entiende como uniformidad cultural. (Arocena, 1997)

Ambas percepciones, son expresiones radicales pero que tienen connotaciones e incidencia política en nuestras sociedades. Si bien resultaría difícil encontrar posturas tan herméticas, son visiones de las cuales se extraen máximas y fines que orientan las acciones de los actores sociales. A su vez, también son signos indiciales tanto del advenimiento de la globalización en su dimensión cultural y de la imposición de pautas internacionalizadas de conducta; como de la relevancia del espacio identitario (en tanto "explosión" de las diferencias) en la construcción de las sociedades actuales y posiblemente del futuro.

El considerar esta dualidad de la globalización apunta sobre todo a darle relevancia a la dimensión cultural de los procesos en juego, donde las relaciones, las tensiones entre lo que puede ser una cultura globalizada frente a una cultura local inciden en los proyectos de desarrollo de las sociedades contemporáneas.

Es claro que se simplifica la cuestión considerando solamente esta dicotomía pero lo cierto es que resulta fundamental incorporar en los análisis sociales la complejidad cultural existente al interior de nuestras sociedades y sobre todo en las sociedades locales donde las identidades se ven crecientemente interpeladas por los impactos de la globalización. Lo cual no quiere decir que afirmemos que los rasgos inherentes a las identidades locales desaparezcan, sino que por el contrario "cada ciudad se transforma, pero preservando muchos de los rasgos establecidos y consolidados a lo largo de su historia" (de Mattos, 2002)

Resumiendo, en términos generales y bastante simplificados, las sociedades locales son hoy a causa de la globalización más dependientes de los cambios externos. Algunas evidencias de estas dependencias pueden verse en los vaivenes socioeconómicos asociados a al éxito o fracaso del tipo de articulación de las subáreas nacionales o ciudades en las redes internacionales así como en la creciente importancia de la inversión extranjera en la reestructuración económica local. Sin olvidar las singularidades de cada territorio y las políticas propias de cada país, la globalización esta produciendo transformaciones en los territorios así como procesos de desigualdad social al interior de las sociedades.

Como forma de poder caracterizar esas transformaciones derivadas de la globalización, seguimos a de Mattos (2002) quien propone cinco grandes áreas de cambios socioeconómicos asociadas a los distintos procesos, algunos de los cuales ya han sido mencionados anteriormente.

En una primer área encontraríamos a los cambios en la **organización y funcionamiento de las ciudades**. Básicamente se estarían comprendiendo las ciudades que forman o consolidan una nueva base económica metropolitana altamente tercerizada, junto a una nueva arquitectura productiva de "modelo celular en red". Se estaría asistiendo al fin de

la ciudad industrial desarrollista para dar lugar a una ciudad modulada por el entrecruzamiento de redes múltiples donde la ciudad solo vive si es “nodo”.

Una segunda área de cambios refiere a los efectos de la reestructuración económica sobre los **mercados metropolitanos de trabajo**, y de estos, a su vez, sobre la estructura y el funcionamiento de las ciudades. La evolución es hacia una ciudad fractal, donde las desigualdades sociales, la segregación residencial, etc. marcarían el paisaje urbano.

La tercer área de cambios se vincula a la creciente **financierización de la economía mundial**, relacionada al capital especulativo y oligopolizado. Se da un predominio a los mercados controlados por empresas transnacionales.

La cuarta área se refiere a los cambios en la **morfología urbana** donde se observa una reducción de la gravitación de la distancia en la movilidad de las personas, etc. así como una ampliación del campo de externalidades metropolitano, llevando a una metropolitización expandida.

Finalmente, la quinta área de cambios tiene que ver con los cambios en la **imagen y el paisaje urbano**. Nuevas actividades o artefactos urbanos como los shoppings o los edificios corporativos, pero también las cadenas comerciales, etc. modifican el paisaje de las ciudades.

Estas áreas de cambios que creemos resumen las principales transformaciones socioeconómicas (a las que habría que agregar la dimensión cultural-identitaria) provocadas por la globalización en sus distintas combinaciones o efectos, conforman pautas de desarrollo local específicas asociadas a los mismos, así como impactos sociales y culturales heterogéneos en el territorio considerado.

Esta idea también estaría reafirmando el hecho de que las ciudades son productos sociales creados y mantenidos por la interrelación de factores económicos, sociales, políticos y culturales, en la medida que representan el ámbito de localización de los sistemas de producción, distribución e intercambio de bienes y servicios. (Veiga, 2000).

Para facilitar la comprensión de estas pautas de desarrollo local así como de los procesos sociales de construcción y cambio de las ciudades o espacios territoriales en el contexto mencionado, recurrimos a referencias conceptuales derivadas del enfoque teórico del Desarrollo local.

#### **IV. Referencias conceptuales del Desarrollo local**

El desarrollo local surge con fuerza a fines de la década del 70 en los países europeos que padecían la crisis del Estado de Bienestar y en el marco de estrategias de recuperación económica comienzan a plantearse frente a la decadencia de sus grandes palancas industriales, alternativas vinculadas a “iniciativas locales” como la capacitación profesional, introducción de nuevas tecnologías, la reactivación de la pequeña empresa y otras propuestas similares. A su vez en la misma época surgen planteos del tipo “small is beautiful” que revalorizan a la pequeña dimensión como más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico. (Arocena, 1995)

Por su parte, desde una perspectiva más pragmática, Celso Furtado (citado por Arocena, 1995) indica que el desarrollo local fue una propuesta que basándose en la mítica del desarrollo sirvió para movilizar a las masas marginadas de los países industrializados.

Tanto una visión como la otra pueden considerarse válidas o ser rechazadas, el punto prácticamente innegable es que a partir de ese momento y en forma creciente diversos organismos e instituciones comienzan a promover el desarrollo local como “modelo” de promoción económica y social. La región y nuestro país no permanecieron ausentes de estos procesos.

Ahora bien, ¿Qué es una sociedad local y en que consiste el desarrollo local?

El punto de partida que promueve la reflexión es que fracción o parte del territorio puede considerarse como una sociedad local ya que se sobrentiende que no toda subdivisión de un territorio puede ser considerada como tal.

Según Arocena (1988) la distinción obedece a dos dimensiones complementarias que son la cultural y socioeconómica, “una división territorial es entonces sociedad local cuando es portadora de una cultura propia expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza.”.

Es decir que toda sociedad local “se inscribe a la vez en un sistema de valores heredado y transmitido, y en un sistema de iniciativas socioeconómicas llevadas adelante por actores capaces de generar riqueza”. (Arocena, 1988)

Estaríamos hablando de sociedad local cuando un territorio, es decir la población que se encuentra arraigada a ese territorio posee una identidad cultural y un sistema de generación de riquezas que delimita un espacio determinado de vida social.

Si bien la literatura sobre la temática es diversa, desde el punto de vista conceptual pocos autores se han detenido a reflexionar y definir teóricamente que es una sociedad local y si más bien se ha intentado abordar la temática del desarrollo local desde una dimensión desiderativa y propositiva. Por esta razón y a pesar de la relativa laxitud de la propuesta de Arocena la adoptaremos como criterio discriminatorio de las sociedades locales.

No obstante es posible complementar y nutrir un poco más las características que poseen las sociedades locales y que las distintas miradas sobre el desarrollo local a las que accedimos plantean.

En primer lugar es importante señalar que la expresión de lo 'local' siempre está referida a un 'global' al que pertenece, esto le confiere relatividad al término pero sobre todo permite ubicar la escala. Sin embargo la tensión se ubica en la relación que tiene o debería tener la expresión de lo local y lo global, tensión que se manifiesta cuando se profundiza en el concepto de territorio o espacio territorial, estrechamente vinculado a la idea de lo local y presente en todas las consideraciones que respecto al desarrollo local se efectúan. (Arocena, 1988 y 1995; Barreiro, 1988; Gatto, 1999; Bervejillo, 1999; Torres, 2003)

El territorio puede ser entendido como la totalidad compleja formada por el medio físico natural y construido y los espacios económicos, sociales, políticos, ecológicos y sus interacciones. (Bervejillo, 1999). Concebido de esta manera, resulta un aporte fundamental para complementar la definición de sociedad local adoptada anteriormente en la medida que podemos considerar "local" a un territorio que sirve de base a una identidad cultural y a un sistema de generación de riquezas específico. Su correlación con lo global viene dada por los múltiples vínculos existentes entre los distintos espacios territoriales.

Por su parte, como señala Gatto (1999) integrando el entorno inmediato, el territorio se constituye en un componente fundamental de la construcción de las ventajas competitivas de una localidad conformándose así como ámbito y factor de desarrollo.

En la base de muchas concentraciones espaciales encontramos como elemento explicativo de la misma a la escasez e irreproductibilidad de un determinado factor que genera ventajas económicas de productividad, adaptabilidad o estabilidad como ventaja económica concreta. Un punto de partida para el estudio de la estructura de un espacio social puede ser la determinación del tipo de escasez y de factor económico relativamente inmóvil dominante. Estos factores generalmente se encuentran asociados al territorio. (Cuervo, 2000)

Como veíamos al comienzo, en el actual contexto de la globalización los territorios aparecen con un doble rol aparentemente contradictorio, por un lado son cuestionados y se plantea su tendencia a la desaparición frente a la emergencia de sistemas globales que escapan a la determinación específica del territorio; y por otro, los territorios aparecen reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo tal y como lo expresamos recientemente. Más allá de la ambigüedad manifiesta, es necesario visualizar a los territorios como espacios abiertos, determinados localmente pero atravesados por redes y lógicas globales.

Otro de los elementos conceptuales fundamentales para poder arribar a una visión más integral acerca de las sociedades locales y que también se reitera en los diversos enfoques es el del actor social.

Por actores sociales entendemos no sólo a las personas o instituciones que desarrollan acciones directas en el territorio sino también "todas las estructuras, organismos y personas que por misión o acción tiene un lugar y un papel en los engranajes de los

intercambios locales”; son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio. (Marsiglia, 1999) A su vez, según Jorge Ferrando, son los productores de los procesos de transformación de las sociedades. (Ferrando, 1994)

Existe una diversidad de actores sociales: gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales, sindicatos, cooperativas, los cuales presentan algunas características importantes de mencionar, dado que son las que los constituyen como tales.

En este sentido, actores sociales son quienes tienen un conjunto de ideas acerca de la sociedad, su propia interpretación de los problemas, de las posibles soluciones y de los responsables; mantienen una cierta legitimación dentro de su sector, y una cierta capacidad de presión y negociación. Realizan acciones concretas en los espacios sociales, políticos, económicos, etc. que expresan la diversidad de sus racionalidades y se conjugan muchas veces en lógicas contradictorias que son fundamentales de comprender así como sus sistemas de acción.

Un actor social de especial relevancia por su capacidad de incidencia es el Estado, y en un espacio local su presencia se expresa de dos maneras. Por un lado como gobierno local y por otro a partir de la expresión local de sus políticas sectoriales y proyectos nacionales. Más allá de la realidad actual del Estado y sus procesos de reestructura, la confluencia de estas dos lógicas de intervención del mismo, la del gobierno local con una forma que podríamos considerar como territorial y la del gobierno central con un carácter sectorial de intervención; no en pocas ocasiones se tensionan e incluso se oponen y contradicen entre sí, especificando o caracterizando el desarrollo de una localidad.

Por último, un tercer componente de los enfoques del desarrollo local es la cuestión de la identidad cultural. Para analizar esta dimensión es necesario recurrir a dos aportes de interpretación teórica fundamentales, uno es el de la historia social y otro es el del orden de la interacción social.

El primero permite abordar la cuestión de la conformación de la tradición cultural, de los procesos históricos a través de los cuales se forman los sistemas de valores y normas de una localidad. Los procesos y aquellos hitos (o mitos) fundacionales que confieren una continuidad cultural dotando a la población de un sentido histórico específico, sustrato de su identidad.

Por su parte, la dimensión del orden de la interacción social implica considerar la percepción que de sí mismos tienen los sujetos de una determinada localidad, considerando a su vez la inclusión del otro, “de ese contraste fundante contra el cual chocamos necesariamente en el proceso de socialización, y del cual surge como resultado la identidad personal y colectiva, la visión de lo propio (...) toda identidad es por definición reactiva, pues nace de la confrontación dialéctica y constitutiva con lo que ella no es.” (Andacht, 2000)

Territorio, actores e identidad cultural son los componentes fundantes de una sociedad local. Así las cosas, el desarrollo local implica un conjunto de actores económicos, sociales y políticos que a partir de una identidad cultural determinada conforman un sistema de acción histórico que se desarrolla y se constituye en un ámbito territorial específico.

Ahora, si bien logramos una aproximación a las sociedades locales y por ende al desarrollo local, aún resta efectuar un esfuerzo teórico-metodológico que posibilite conformar un marco de referencia analítico para el estudio del desarrollo local.

En este sentido y en función a lo visto hasta ahora, podemos acordar siguiendo a Arocena (1995), un enfoque que incorpore los distintos componentes del desarrollo local. Por un lado tenemos lo que podemos definir como formas de uso del territorio, que en un sentido muy amplio puede dar cuenta de las formas que fue tomando la estructura socioeconómica y de sus principales transformaciones para el periodo de tiempo que se estime conveniente.

Por otro lado, una segunda variable sería la del sistema de actores, que implica las formas de articulación de los distintos actores locales y globales que inciden en el área a estudiar. Especialmente enfatizando la constitución y tipos de actores, sus lógicas de acción, las relaciones de poder y de cooperación existentes.

En tercer lugar sería necesario considerar la identidad cultural, las formas en que se ha ido conformando la identidad local en un territorio determinado es clave para comprender opciones que en muchos casos han incidido en los procesos de desarrollo. A su vez, las transformaciones de las identidades locales pueden tener su origen en los modos de desarrollo y por esa razón resulta importante comprenderlas.

Finalmente, habría que considerar el entorno de la sociedad local en tanto posibilite situar y referenciar muchos procesos de carácter local que se ven condicionados, determinados o simplemente relacionados con los procesos más particulares del país y como señalábamos al principio con los procesos de la globalización. Las siguientes líneas procuraran avanzar en aquellos elementos del entorno de San Carlos que consideramos son de relevancia para este estudio.

## **V. Elementos del entorno y contexto sociohistórico de San Carlos.**

Si nos referimos a que la globalización impacta y transforma a las sociedades locales llegando incluso a conformar pautas de desarrollo local, estamos reconociendo en primer lugar la existencia de procesos sociales locales plausibles de ser delimitados y reconociendo por ende la existencia de proyectos de desarrollo acotados a ese nivel.

Actualmente, el enfoque del desarrollo local o en términos más generales la dimensión local ocupa un lugar importante en la acción de muchos gobiernos tanto de países centrales como periféricos, de organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, de organizaciones no gubernamentales, etc. Todo parecería indicar una pérdida de confianza en las grandes propuestas nacionales de desarrollo y una revalorización de lo local en tanto dimensión social pertinente de estudio y de propuesta.

Si bien como señalábamos anteriormente, el crecimiento y la difusión de los planteos proclives al desarrollo local tuvieron su auge a fines de la década del 80 comienzos de los 90, últimamente se ha reconsiderado como propuesta sobre todo por algunos municipios vinculándolo a la descentralización, o como perspectiva de gestión departamental.

Ahora bien, más allá de estos casos puntuales que enfatizan la dimensión propositiva del desarrollo local, ¿cuál es el lugar que ocupa el desarrollo local en el Uruguay?

Desde el punto de vista sociohistórico Uruguay constituye un caso paradigmático de ocupación del territorio en función de las necesidades de los colonizadores, con los puertos como referente básico y generando espacios interiores con mínima densidad de población y por ende de actividad económica.

Montevideo se convirtió en el gran atractor de población a partir no sólo de la estrategia "extractiva" de la colonización española y la correspondiente relevancia del puerto, sino que al atraer inmigración europea, creció en términos de mercado, justificando el desarrollo de producciones destinadas al abastecimiento a la población creciente. Por esa razón, el crecimiento industrial se concentró en Montevideo, que absorbía abastecimientos primarios de las áreas más cercanas, sobre todo de alimentos en los que la producción montevideana también tenía relevancia. (González Posse, 2002)

Posteriormente la estrategia de desarrollo seguida por el país (y la región) fue el modelo de sustitución de importaciones cuyo propósito era desarrollar industrias sustitutivas de bienes de consumo. Inevitablemente junto a sus servicios, los criterios de localización industrial indicarían la estructuración territorial del sector y con ello la distribución territorial de las actividades industriales y de servicios, que eran las que crecían en la medida en que el modelo tuviera éxito.

En ese marco, el hecho de que la industria promovida era básicamente la que procesaba materias primas a partir de bienes de capital importados, la cercanía del puerto (Montevideo) era una ventaja de localización, puesto que los costos de transporte de dichos productos se minimizaban al localizarse en Montevideo o en zonas aledañas. Esto conducía a un proceso de atracción de población hacia la capital o más en general hacia el sur, que a su vez retroalimentaba la concentración en ella de la actividad y de la demanda, generando así una economía de aglomeración. (González Posse, 2002)

Esta economía de aglomeración no solo impulsó la concentración de la actividad industrial en Montevideo sino que logra expandirse a lo que podemos entender como la región sur del país comprendiendo los departamentos de Colonia, San José, Maldonado y Canelones aunque siempre bajo la influencia de la capital.

Esta estrategia de desarrollo significó acentuar el modelo centralizado de país e implicaba muy poco lugar para el desarrollo local en tanto consecución de estrategias locales de desarrollo. Esto evidentemente llevaba a reforzar la lógica de las grandes propuestas nacionales de desarrollo.

Luego, el país alteró su modelo de desarrollo, abandonando el modelo de sustitución de importaciones y promoviendo en su lugar al sector exportador a partir de la caída de las barreras arancelarias consolidada luego por la integración regional. También se adoptaron medidas de promociones específicas y focalizadas de algunos sectores a través de subsidios como por ejemplo la forestación o planes de reconversión productiva como Bella Unión en el departamento de Artigas.

Asimismo, se produce una modificación del tipo de cambio y bajo un enfoque monetarista, se implementan modelos de ajuste fiscal con el objetivo de controlar la inflación. Es de destacar que este modelo de desarrollo benefició fundamentalmente al sector financiero especulativo a partir de altas tasas de interés y carencias de regulación en los flujos de entrada y salida de capital. La creación de una plaza financiera en Uruguay es la mejor ilustración de una estrategia donde el Estado paulatinamente abandona espacios de intervención que son cubiertos por el mercado, acompañando los parámetros de la globalización a través del ajuste de la economía nacional al orden económico internacional.

Estos cambios han generado una serie de consecuencias para el Uruguay y que Veiga (2000) sintetiza de la siguiente manera:

- reconversión productiva y económica
- fragmentación socioeconómica y concentración de recursos en grandes empresas
- expansión agroindustrial y concentración de recursos en grandes empresas
- progresiva urbanización, metropolización y desruralización
- inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional (Brasil y Argentina)
- creciente transnacionalización y expansión de pautas culturales y consumo.

Estos procesos a través de diferentes manifestaciones están transformando la realidad nacional, tanto en su estructura económica como urbana – regional, especialmente en aquellas áreas con mayor potencial en función de su inserción y dinamismo fluctuante de Brasil y Argentina. (Veiga, 2000)

Si bien “puede afirmarse que durante muchas décadas varios factores y características estructurales, han condicionado el nivel de desarrollo y la evolución departamental, (...) durante los últimos años, un conjunto de factores endógenos y exógenos, influyen en el crecimiento y/o estancamiento diferencial de varias áreas del país; tales como el desarrollo turístico, forestal y agroindustrial, el factor frontera y especialmente las políticas sociales a nivel municipal y la inversión económica que ha creado fuentes de

empleo, pero algunos de estos factores han acentuado en algunos casos, las desigualdades socioeconómicas en el territorio.” (Veiga y Rivoir, 2004)

Así, podemos encontrar mayor fragmentación socioeconómica y desigualdades sociales en departamentos con mayor crecimiento económico como Maldonado, Colonia, Salto y Canelones.

La apertura comercial y la reestructuración mencionada han implicado que las distintas subáreas nacionales e incluso el destino de las sociedades locales dependan cada vez más de factores externos pero también de las propias respuestas locales. Muchos de estos cambios también constituyen ventanas de oportunidad para las localidades en la medida que a partir de esas condiciones se puedan elaborar estrategias de desarrollo local sustentables.

#### **i) Maldonado y la jurisdicción de San Carlos**

En primer lugar hay que señalar que la región sureste del país, donde se ubica Maldonado, posee características especiales ya que dicha región ha acentuado su papel de área de inmigración a partir del desarrollo del sector turístico producto de políticas sectoriales de promoción del turismo internacional en Punta del Este. (Garibotto, 2000)

Desde el punto de vista económico según una estimación realizada por Barrenechea (2000), para el año 1999 el sector de servicios (principalmente turismo) constituía el 65, 8% del Producto Bruto del departamento de Maldonado. El mismo economista señala que solo en el año 1999 unos 598 mil turistas se dirigieron a Punta del Este lo cual es una cifra alta aún cuando el año 1999 fue uno de los peores de la década a raíz de la crisis en la región.

En términos de proceso económico general, en el departamento de Maldonado ha perdido importancia relativa la actividad agropecuaria e industrial, sobre todo por las propias debilidades de estas producciones y la dinámica impuesta por la demanda turística. Esta última no influyó en un cambio de las actividades productivas, sino que derivó el empleo y la generación de ingresos hacia la construcción y los servicios vinculados al turismo de playas, lo cual implicó o implica actualmente un proceso de reconversión económica. (Barrenechea, 2000)

Esta reconversión ha producido la conformación de un área diferenciada en el departamento si consideramos San Carlos, Punta del Este y Maldonado. Este nuevo espacio tiene las propiedades de ser un área metropolitana donde podemos observar “una ciudad central y un entorno urbano conectado por flujos sociales y económicos que permiten identificar una unidad de funcionamiento” (Filardo, 1997)

La centralidad de Punta del Este genera una impronta muy particular sobre las otras dos ciudades del área metropolitana. Así, en términos de impacto social, la inmigración atraída por el turismo internacional estaría generando gran parte de las tensiones y problemas sociales que vive la ciudad de Maldonado. (Filardo en Veiga, 2000)

En este sentido, hay dos problemas que adquieren gran relevancia para la ciudad: los asentamientos irregulares y los problemas de identidad. Como indica Filardo (en Veiga, 2000) los asentamientos irregulares crecen en número y en cantidad de habitantes generando muchos problemas sociales asociados a la precariedad de las viviendas, a la

falta de servicios públicos, etc. Asimismo, la emergencia de los asentamientos principalmente poblados por inmigrantes han estimulado reacciones discriminatorias por parte de la población residente asumiendo en extremo actitudes xenofóbicas.

Por otro lado, la afluencia de población extranjera está provocando cambios a nivel cultural que son percibidos como generadores de una crisis de identidad. La adopción de nuevos comportamientos a partir de la influencia del turismo internacional se produce sobre todo a nivel de los jóvenes, pero también de toda la población por la difusión de pautas de consumo internacionales en la ciudad de Maldonado, generando así tensiones y conflictos.

Estas problemáticas parecerían no estar presentes en San Carlos sobre todo porque los problemas asociados a la inmigración no son tan fuertes como en Maldonado y además porque esta ciudad ha luchado por “cerrarse y preservarse de la influencia de Maldonado”. (Filardo en Veiga, 2000).

Desde el punto de vista geográfico, la jurisdicción de San Carlos comprende en su centro a una ciudad de aproximadamente 28.000 habitantes, ubicada a 13 Km de la ciudad de Maldonado, y a 138 Km de la Capital nacional sobre la ruta 9. Dicha ciudad se integra por 32 barrios urbanos y en su jurisdicción comprende 7 balnearios además de una franja de territorio predominantemente rural que va de la Ruta 9 hasta la costa atlántica.

Más allá de las características específicas de la jurisdicción que sirven para ubicarnos en el territorio, lo que nos interesa observar es cómo la relevancia del turismo internacional de Punta del Este se convierte en una pieza clave para comprender los procesos de reestructura de la zona. Y a partir de ahí poder caracterizar el perfil de desarrollo que ha asumido San Carlos.

## **VI. Problema de investigación**

La pregunta que servirá de guía al presente trabajo será la siguiente:

¿Cómo es el perfil de desarrollo local que posee San Carlos?

### **Objetivo General**

1. Caracterizar de forma exploratoria el perfil de desarrollo local de San Carlos.

### **Objetivos específicos**

1. Describir los principales aspectos de la estructura socioeconómica, sus actores y la identidad cultural de San Carlos.
2. Identificar desde la perspectiva de los actores problemas o dificultades socioeconómicas emergentes.
3. Reseñar los principales desafíos para el desarrollo local de San Carlos.

### **Hipótesis**

A modo de hipótesis, sostenemos que el perfil actual del desarrollo local de San Carlos está estrechamente vinculado al desarrollo del turismo internacional. Este hecho ha significado un cambio en el modo histórico de desarrollo de la ciudad y su jurisdicción así como nuevos problemas sociales emergentes vinculados a la dependencia externa que produce el turismo. De igual manera significa una ventana de oportunidad para que la ciudad inicie procesos de desarrollo local basados en el turismo gracias al potencial que ofrece la jurisdicción; procesos que pueden verse facilitados por la fuerte identidad local que actúa como integradora y facilitadora de procesos de cooperación socioeconómica.

## **VII. Estrategia metodológica**

Un punto de partida a la hora de elaborar una propuesta metodológica que nos permitiera abordar exitosamente el problema de investigación que nos hemos planteado, fue indudablemente reconocer la complejidad que debe asumir el análisis de lo local. Esto es así fundamentalmente por la existencia de diferentes niveles de análisis de acuerdo a las distintas dimensiones del desarrollo y por las diversas miradas que son plausibles de ser consideradas según el actor que se encuentre analizando la localidad.

En este sentido, seguimos a Marsiglia y Pintos (1999) cuando plantean la posibilidad y la conveniencia de realizar al menos dos grandes lecturas de los sistemas locales. Una de estas es “una lectura de la problemática territorial (...) hecha en clave de agente externo, de analista del sistema local y debiera de tratar de incorporar todas las variables que inciden en ese sistema.” Esto no implica adoptar una postura de observador distante de la realidad ya que el observador siempre se encuentra implicado en la observación que realiza; significa discriminar el rol y la posición del analista dentro del estudio del sistema local.

La otra lectura sugerida por los autores es “la problemática descrita por el actor local, donde cada actor lo percibe desde su óptica (...) donde cada actor tiene una gama de variables acorde a su propia ubicación.”

Así las cosas, el desafío metodológico de esta estrategia consistió en la combinación coherente de estos dos órdenes de lectura de la sociedad local en el marco de lo que entendemos como un estudio de caso de desarrollo local.

Este enfoque de estudio implicó en primer lugar considerar tres grandes aspectos señalados anteriormente en el marco teórico y que tienen consecuencias metodológicas. Estos tres aspectos son las formas de uso del territorio (evolución de la estructura socioeconómica), el sistema de actores y la identidad cultural. Así considerados, estos aspectos revierten un grado de generalidad que fue necesario reducir en pos de lograr una delimitación más precisa y acorde al alcance de este trabajo.

Por esta razón, en relación a las transformaciones de la estructura socioeconómica, procuramos con relativo éxito considerar las grandes reestructuras productivas (auge y caída de los principales sectores económicos), las dinámicas históricas del mercado de trabajo y la incidencia del contexto económico regional.

A su vez, en lo que refiere al sistema de actores circunscribimos el análisis al Estado (en su expresión local, departamental y nacional), los empresarios, y dentro de los actores sociales tuvimos en cuenta a las organizaciones sociales del tipo sindical y barrial. Por su parte la identidad cultural fue considerada como una construcción social que implica la inclusión del otro, la mirada constituyente del otro más próximo, en este caso la ciudad de Maldonado.

Aunque hay que señalar que el contraste con Maldonado intentó ser un elemento de permanente consideración para los distintos aspectos puesto que la conformación de un área metropolitana en el departamento resultaba un componente ineludible en un trabajo de estas características.

Evidentemente este planteo metodológico implicó recurrir a dos técnicas de construcción de los datos. La primera y sobre la cual estructuramos el estudio fue la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados, es decir a personas que por su inserción o acciones son conocedores de la localidad y tienen una opinión formada sobre la misma. Concretamente realizamos siete entrevistas tratando de contemplar el espectro de actores locales que mencionamos relevante tener en cuenta.

Así, entrevistamos al Presidente de la Junta Local de San Carlos, al Gerente de CALIMA (Cooperativa Agraria Limitada de Maldonado), a un operador turístico, un dirigente de la Coordinadora de comisiones barriales, la subdirectora del Liceo N° 2, el padre de la Iglesia de San Carlos y a una psicóloga de un servicio de atención a la familia.

Si bien es claro que la cantidad de entrevistas no es exhaustiva para un trabajo de estas características, debido a la limitación de recursos consideramos solo estos actores. De cualquier manera creemos que la información obtenida es suficiente para un estudio exploratorio como el que realizamos.

Por su parte, desde el punto de vista técnico, la entrevista nos posibilita acceder a las representaciones sociales, sean estas normas, valores, competencias, subjetividades, etc. de los actores locales. Como sostiene Alonso (en Delgado y Gutiérrez, 1994) la técnica de entrevista se presenta útil, por lo tanto, para obtener información de carácter pragmático, es decir, de cómo los sujetos diversos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales en sus prácticas individuales”. Pragmático en el sentido de que lo que se dice es susceptible de ser actualizado en una práctica correspondiente.

Por otro lado, la segunda fuente sobre la que se basa el análisis, son datos derivados de una encuesta que realizáramos en el año 2003 en el marco del mencionado proyecto de extensión universitaria<sup>1</sup>. Dicha encuesta se implementó durante los meses de setiembre y octubre a una muestra representativa de 565 casos de toda la ciudad de San Carlos. Los temas abordados por la misma son diversos y abarcan desde preguntas de opinión hasta el mercado de trabajo, resultando un complemento significativo a las entrevistas.

Nuevamente hay que destacar el carácter comprensivo y de tipo exploratorio del presente estudio, por lo cual su mayor significación esta dada por una adecuada aproximación al perfil del desarrollo local y no por establecer una explicación más o menos desarrollada de este.

En las páginas siguientes desarrollaremos el análisis de la información recolectada como forma de dar cuenta del problema y los objetivos del trabajo. En primer lugar realizaremos una caracterización de la sociedad local teniendo en cuenta la evolución de la estructura económica, los actores locales y la identidad cultural tal como la entendemos a partir de nuestro marco teórico.

Luego de una aproximación al sistema de acción local realizaremos un balance de los principales problemas socioeconómicos emergentes y de los desafíos futuros de la localidad. Para finalmente, al punto de haber caracterizado a la sociedad local y realizado un balance de la misma, especificar cual es el perfil actual de desarrollo local de San Carlos y cerrar presentado las principales conclusiones del estudio.

---

<sup>1</sup> Proyecto “Consolidación de actores sociales locales. Apoyo y asesoramiento a la acción social de la Coordinadora de barrios de San Carlos.” En el marco del mismo: *Encuesta a residentes en la zona de influencia de Coordinadora de barrios de San Carlos*. 2002 – 2003. DTS. FCS. CSEAM. UdelaR.

## VIII. Caracterización de la sociedad local

Como indicáramos recientemente a partir de la información obtenida analizaremos los tres componentes de una sociedad local para tener así una aproximación al sistema de acción local de San Carlos y contar con elementos que permitan comprender el perfil de desarrollo local de San Carlos.

### i) La estructura socioeconómica y su evolución reciente

Al igual que la mayor parte de las ciudades del interior del país, San Carlos mantuvo hasta entrado el siglo veinte una estructura económica sustentada fundamentalmente en actividades rurales ccrcalcras y ganadcras. Acompañando esta estructura, se desarrollan en el ámbito urbano el pequeño comercio, profesiones y oficios tradicionales que junto a una incipiente clase obrera vinculada a la industria frigorífica y molinera, conforman una sociedad solidamente estructurada que alcanza altos niveles de bienestar e integración social.

Sobre la base de estos niveles de desarrollo en el año 1949, San Carlos obtiene la promulgación de una ley que le confiere autonomía para disponer de la gran mayoría de los recursos económicos generados en su jurisdicción. A pesar de no contar con la autonomía política (las autoridades locales eran designadas por el ejecutivo departamental con sede en Maldonado) el margen de retención de los excedentes producidos en la zona fue un factor que llevó a consolidar una amplia clase media y generalizados niveles de consumo.

Así las cosas, de forma correlativa a estos procesos, la ciudad adquiere también un amplio desarrollo de la cultura generando varias instituciones tales como el Cineclub, el Teatro y la Radio San Carlos; así como también destacados interpretes musicales que fueron luego fuentes de distinción en el departamento y en el país.

Posteriormente, acompañando el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones implementado a nivel nacional, se crean una serie de industrias que le imprimen un perfil menos agrario y más industrial – urbano a la ciudad. Si bien el peso de la industria frigorífica ya era importante a mediados de siglo, se conforman complejos industriales vinculados al sector alimenticio y metalmecánico<sup>2</sup>.

En palabras de un informante calificado, San Carlos *“tenía dos frigoríficos en las cercanías de la ciudad, tenía fabricas, de los caldos Knnor y la mayonesa Hellman`s, y el molino que llegaba a exportar al sur de Brasil (...) estaba la IMSA, estaban los talleres, tanto la Shell como la Ford, estaba a full...”* (Presidente de la Junta Local)

El esplendor desarrollista que cubría la ciudad llegaba no solo a cuestionar el carácter de capital departamental que tenía Maldonado sino que instaló en la sociedad fernandina el reconocimiento de la centralidad económica de San Carlos en la vida del departamento.

---

<sup>2</sup> No hay que menospreciar la importancia local que poseía y que aún se mantiene, de la fabricación de ladrillos; sobre todo a partir de las ventajas relativas que ofrece el tipo de suelo de la localidad para su elaboración. Pero como la industrialización o más bien modernización del rubro es relativamente reciente no lo consideramos formando parte del proceso mencionado.

Pero el agotamiento que se dio a nivel general de esta matriz de desarrollo no dejó afuera a San Carlos. Desde fines de la década del sesenta hasta mediados del setenta comienza un proceso de desindustrialización que si bien tuvo características particulares, impactó en forma significativa en la dinámica social.

Así, *“perder IMSA fue algo tremendo (...) la IMSA empleaba una buena cantidad de carolinos, fue cerrando alguna dependencia y después otra...”*. El mismo proceso se vivió con otras industrias locales, llegando a la inactividad total o a trabajar a niveles muy por debajo de la capacidad instalada y por ende con el mínimo de empleados.

Pero la particularidad de San Carlos reside en que acompañando el proceso de desindustrialización comienza a desarrollarse la zona de playas con la perspectiva de generar un polo turístico internacional en el país a través de inversiones en infraestructura sobre todo vinculadas a la construcción de viviendas y edificios. Comenzaba así a delinearse el mayor cambio social y económico experimentado por la región en las últimas décadas y que mencionáramos en sus rasgos principales páginas atrás.

Aunque en sus comienzos, el mismo no se desarrolló como un proceso de reestructuración acelerado que bruscamente cambia la estructura y características de la sociedad local; más bien *“se fue dando muy de a poco, casi como que no nos dimos cuenta, la mano de obra por ejemplo, que era casi fabril o productiva, se pasó a servicios, digamos el ochenta por ciento de la gente va a los servicios, entonces, se produjo un cambio en la estrategia, se fue dando simplemente”*. (Presidente de la Junta Local) El crecimiento del sector de la construcción y de servicios asociados al balneario de Punta del Este absorbe paulatinamente el desempleo generado por el declive industrial consolidando un cambio económico sustancial. Convirtiéndose el territorio de playas en el recurso económico dominante del departamento.

El objetivo de que el país contara con un centro de atracción turístico de carácter internacional significó la promoción deliberada de Punta del Este a través de la inversión extranjera directa y del incremento de la inversión pública en la península. A fines de la década del 70, aún bajo gobierno militar, se produce una concentración de la inversión que inmediatamente se conoció como el “boom” de Punta del Este.

La demanda de empleo se incrementa y la mayoría de la población de San Carlos comienza a engrosar el sector terciario de la economía local. Se producen así dos fenómenos asociados a la globalización, que señalamos en el marco teórico, por un lado la articulación a redes globales en este caso vinculadas al capital transnacional (inversión extranjera directa) y por otro una expansión del sector terciario de la base económica local.

El desarrollo del turismo internacional constituye en este sentido una dimensión de la globalización así como un factor de reestructuración económica y territorial del departamento. El crecimiento del sector turístico trajo consigo una expansión de los flujos económicos, comunicacionales, etc. desde Punta del Este hacia Maldonado y San Carlos conformando un área metropolitana.

Entonces, frente al proceso gradual de cambio, el “boom” tuvo un fuerte impacto en la estructura social y económica afirmando los rasgos señalados y situando

definitivamente el centro de la economía en el sureste del departamento reposicionando a las ciudades de Maldonado y de San Carlos.

A partir del alto dinamismo, la zona se convierte en un área de inmigración recibiendo grandes contingentes de trabajadores de otros departamentos y de otras localidades menores de Maldonado. Si bien existe un acuerdo entre los distintos actores entrevistados y también lo afirma la evidencia empírica, de que en la ciudad de Maldonado es donde se radica la mayor parte de los inmigrantes, San Carlos también recibe un número importante de personas.

Como forma de dimensionar cuantitativamente lo que ocurre, el Cuadro 1 muestra el origen de los pobladores de San Carlos pudiéndose apreciar de manera aproximada lo que señalamos.

<b>Cuadro 1. Lugar de origen de la población</b>	
	Porcentaje
de este barrio	22,7
de otro barrio de San Carlos	32,9
Maldonado (otra localidad)	15,9
otro departamento	27,4
extranjero	0,7
no contesta	0,4
Total	100

Fuente: Proyecto San Carlos<sup>3</sup>

Si bien los datos no discriminan a quienes se radican en San Carlos en otros años distintos a los que consideramos, la referencia al porcentaje de población inmigrante es significativa cuando consultamos la opinión de los actores quienes reafirman la relevancia del fenómeno.

Por otro lado, los entrevistados indican que en los años del “boom” se “*produce un aluvión poblacional*”, que en la ciudad de Maldonado provoca un “*choque de culturas muy violento, Punta del Este era una cosa que no tiene nada que ver con nada para un tipo que viene del interior*”. Pero en el caso de San Carlos se produce una integración diferente del recién llegado, exenta de conflictos “*en San Carlos el tipo que inmigró adoptó o se le hizo adoptar las costumbres de la ciudad, en su mayoría uno lo nota a eso, se lo fagocitó la ciudad, en maneras de hablar, en costumbres*”. (Dirigente barrial)

Pero también el propio perfil del trabajador que se radicó en San Carlos tiene sus particularidades, “*fue gente más tranquila, no le gustaba mucho el barullo y eso, entonces vinieron para acá*”.

Por otro lado, lo que estaría explicando la radicación de tantos trabajadores en la zona es la demanda sostenida que en el año producía el turismo. Si bien en la temporada de verano era cuando se generaba mayor empleo, se trabajaba “*todo el año en el mantenimiento de toda la infraestructura, sea pintar, electricidad, en las carreteras, en*

<sup>3</sup> Abreviaremos de esta forma la referencia a la “Encuesta a residentes en la zona de influencia de Coordinadora de barrios de San Carlos, realizada en el marco del Proyecto de “Apoyo y Asesoramiento a la acción social de la Coordinadora de barrios de San Carlos – Maldonado.” DTS – FCS

los parques, las mucamas, en el transporte...". Además se indica que los niveles de ingreso generados en una temporada permitían vivir el resto del año.

A pesar de que en términos generales el desarrollo del turismo internacional (en particular el "boom") fue acompañado del beneplácito de la población; también tuvo sus consecuencias negativas. En este sentido unos de los entrevistados señala *"que la gente no estaba preparada para ganar el dinero que se ganaba. Hubo gente que como ganaba 2000, gastaba 3000 (...) Me parece que lo sintió más Maldonado que San Carlos. Porque la gente acá es más, como te voy a decir, guarda más, más conservadora. En Maldonado está el reflejo del turismo. Si el turista tiene un torino, vos querés tener un auto, pero te olvidaste que sos empleado de sus hoteles (...) Los muchachos que trabajaban conmigo un día andaban en una moto, al otro día con un auto y al otro día con un 0 KM". (Dirigente barrial)*

La expansión del consumo, posibilitada por altos ingresos, tiene un comportamiento diferencial para San Carlos y Maldonado. La población residente de esta última ciudad se ve influida por un efecto "demostración" provocado por el turismo, donde este genera expectativas e intentos de emulación por parte de la población a pesar de la imposibilidad material de hacerlo. Mientras que la población de San Carlos maneja otros criterios indicados como "conservadores" pero que básicamente implican una actitud austera y de postergación del consumo inmediato fundamentado por la aspiración *"del terrenito, la casita propia, la tranquilidad..."*.

En la actualidad, producto de la crisis reciente, la situación de los trabajadores respecto al turismo y a las temporadas como principal fuente de ingreso anual ha cambiado. Y si bien se mantiene la dependencia económica, la insuficiencia de ingresos así como otros procesos sociales que veremos más adelante son la contracara de ese "boom" puntaesteño.

En términos sintéticos, el departamento y particularmente San Carlos vivió un proceso de reconversión económica a partir del desarrollo del turismo internacional de Punta del Este, como claro impacto de la globalización. Este proceso por momentos gradual, reconoce un "boom" en tanto crecimiento y expansión de las actividades asociadas al turismo, que genera una consolidación del sector terciario como principal sector económico, la conformación de un área metropolitana (Punta del Este, Maldonado, San Carlos) y un incremento de la inmigración de trabajadores de otras localidades.

Asimismo estos cambios generan una dependencia económica de San Carlos respecto del turismo y de su concentración en el eje Punta del Este – Maldonado. Dependencia que se manifiesta en términos materiales y también simbólicos en tanto las expectativas siempre están puestas *"en la próxima temporada"*.

San Carlos mantiene su centralidad económica solamente en lo que refiere al sector agropecuario. Este sector que también ha experimentados cambios<sup>4</sup> aunque no muy profundos, se encuentra subsumido por las transformaciones más generales de la localidad. Es este sentido, además del proceso de migración campo-ciudad que se da a nivel nacional, recientemente esta experimentando la expansión del turismo rural o natural así como la emergencia de nuevos actores en el ámbito de lo rural.

---

<sup>4</sup> Como el caso de la lechería donde la innovación tecnológica fue significativa junto a su incorporación a la industria, o de manera muy tímida la incorporación de pasturas artificiales en la ganadería.

## ii) Los actores locales

Sobre la base de la actual estructura socioeconómica y como agentes productores de la misma están los actores locales. En esta ocasión considerados a través de los empresarios, el estado y los actores sociales más relevantes.

### **Actores empresariales: novedades y desconfianzas**

En el marco de la consideración del sistema de actores locales, hay que señalar que respecto a las empresas de San Carlos estas son mayoritariamente pequeñas y medianas. Tanto a nivel rural como a nivel urbano, donde básicamente la composición es de comerciantes y empresas del sector servicios producto de la “tercerización” mencionada anteriormente.

En lo que refiere al sector agropecuario, la mayoría de las empresas son de tipo familiar y principalmente de los rubros tradicionales de carne y lana. Si bien hay algunos esfuerzos de diversificación a partir de iniciativas del municipio, el desarrollo de otros rubros es muy tímido. *“Se esta haciendo algo agrícola pero muy pequeño en escala. Incluso se revitalizó algo de horticultura con el proyecto de Mercado Agrícola pero no da para nada”.* (Gerente de CALIMA)

Un elemento que merece destaque en relación al sector agropecuario es el alto grado de asociativismo que existe entre productores. Resulta bastante relevante la presencia de cooperativas agrarias así como de sociedades de fomento rural en la organización de productores para la realización de negocios tanto en la proveeduría de insumos como en la comercialización de productos entre otros.

A nivel urbano, San Carlos al igual que otras ciudades del interior se encuentra desarrollando la primera generación de comerciantes desvinculados de las firmas tradicionales de carácter familiar y que daban una impronta típica a la ciudad. Mayoritariamente las firmas hoy existentes son creadas en la década del 90 y en muchos casos las empresas pertenecen a trabajadores que a partir del desarrollo del turismo logran ahorrar e iniciar un emprendimiento comercial.

Además del comercio, la presencia de empresas que se avocan a la prestación de servicios es muy significativa. Si bien el campo de actuación de estas es muy diverso, se destacan aquellas cuyo giro principal se vincula al sector de la construcción ya sea a través de la venta de servicios de albañilería y de maquinaria como de la venta de insumos. En este último caso San Carlos cuenta con la particularidad de poseer en su entorno un número importante de “hornos de ladrillos” que se constituyen en un sector de la economía local.

Pero la particularidad que últimamente posee la zona es la presencia de empresas de carácter extranjero. Estas empresas, básicamente transnacionales, en su mayoría no tienen un accionar directo en la ciudad de San Carlos; no obstante ello si son un actor relevante en la vida de Punta del Este y Maldonado.

El alto dinamismo económico de la región vinculado a la participación de capital extranjero, se visualiza en el relato que realiza un informante calificado acerca de la construcción de un importante edificio en Punta del Este; *“...esa obra la empezó a*

*hacer la empresa 'Musante' en el año 91 creo que fue con inversores uruguayos, eran dos tipos uruguayos, uno se comió al otro pero marchó y vendió. Lo compró un consorcio brasilero-austriaco que también vendió. Después ese consorcio se lo vendió a un consorcio malayo...y también marchó...y bueno, ahora creo que son brasileros....". (Dirigente barrial)*

La inversión extranjera directa a partir de actores transnacionales genera un ambiente empresarial particular donde la dinámica asume características diferenciales cuando comparamos San Carlos con Maldonado. *"Maldonado esta agiornado en el sentido de que ya la media del comerciante es montevideano y hasta extranjero, en eso hay un cambio brutal. Es más agiornado en todo sentido, vos ves el comportamiento de las gremiales de comerciantes de Maldonado (...) acá el empresariado que existe es el que tiene su comercio y lo maneja así nomás, en Maldonado existe una tendencia distinta, nada que ver, más abierta a lo que está pasandó hoy."* (Operador turístico)

Pero si bien no hay una presencia directa de transnacionales en la ciudad de San Carlos, esta se esta dando en otros espacios territoriales pertenecientes a su jurisdicción. El crecimiento del turismo de playas viene aparejado a un incremento de la inversión principalmente en los balnearios de Buenos Aires y Manantiales, donde capitales argentinos que contratan empresas locales están desarrollando actividades de construcción de viviendas y caminería en gran parte de la costa. Este fenómeno esta teniendo su impacto en la economía local aunque aún es muy reciente para poder evaluar sus dimensiones e incidencia.

Por otro lado, es en el ámbito rural donde la emergencia de nuevos actores, entre ellos capitales transnacionales, está produciendo cambios significativos. Así, de manera asociada al fenómeno más general del turismo y su expansión, se esta generando un crecimiento en el uso de establecimientos agropecuarios con fines turísticos donde los usos productivos tradicionales pierden total importancia más allá de su complementación al nuevo fin principal.

Este fenómeno genera actitudes de desconfianza por parte de los comerciantes de San Carlos, *"...como que se mira un poco de reojo toda la propuesta que venga de afuera, un fenómeno que al principio fue gente de acá y que ahora se esta desarrollando por empresas extranjeras que están teniendo vínculos con la gente de San Carlos. Hasta comercialmente existe una desconfianza – quien es este loco que me va a comprar tal cosa- que es distinto a la visión que hay en Maldonado"*. (Presidente de la Junta Local)

También se han incrementado el número de establecimientos que se adquieren con fines no productivos sino de descanso o residenciales. En este sentido se indica la creciente presencia de profesionales y comerciantes que compran establecimientos rurales buscando un mayor contacto con la naturaleza pero que mantienen su actividad principal en las ciudades de San Carlos o de Maldonado.

Por otro lado, hay actores que siendo de la ciudad *"llevan ahorros o reservas y han invertido (...) en muchos casos al productor le ha permitido arreglar su problema con el banco y seguir andando con un socio. Con un socio que es de afuera pero le ha permitido seguir andando y seguir en el medio"*. (Gerente de CALIMA) Con un sentido distinto a las dos situaciones señaladas anteriormente, se hace referencia a personas de origen urbano que frente a la desconfianza en el sistema financiero o por la reactivación

del sector agropecuario y la oportunidad de hacer negocios, se asocian con productores rurales para realizar desde pequeñas inversiones de pocos miles de dólares a montos que superan los cientos de miles.

La emergencia de estos nuevos actores en el ámbito rural tiene un sentido más general que tiene que ver con cambios en las formas tradicionales que asumían “lo rural” y “lo urbano”. En este sentido, San Carlos está asistiendo al surgimiento de una nueva ruralidad (vinculada a los procesos de globalización) que tiene como primer manifestación general una separación entre lo rural y lo agrícola.

Tradicionalmente en el medio rural las actividades que se desarrollaban eran predominantemente agrícolas (de transformación y relación directa con la naturaleza) pero hoy en día se está produciendo un crecimiento del uso del territorio con otros fines, ya sea para la provisión de servicios turísticos como para usos residenciales o de descanso.

A su vez, las asociaciones entre ahorristas urbanos y productores rurales son elementos que nos remiten a nuevas articulaciones entre lo rural y lo urbano reconfigurando las tradicionales fronteras.

### **El actor estatal: tensiones, ausencias y debilidades**

En relación a los actores estatales, la primer característica que hay que destacar es la relativa ausencia que posee el estado nacional en el territorio local frente a la centralidad que adquiere la Intendencia Municipal de Maldonado y la Junta Local Autónoma de San Carlos. Esto no implica que el mismo a través de su accionar no incida o no tenga injerencia en la vida social y política de la localidad que la tiene de forma sustancial; sino que los principales actores en relación al sistema político, la vida social y económica del departamento son los gobiernos locales.

Sobre todo a través del Ministerio del Interior y el Ministerio de Turismo es que el Estado central se hace presente con mayor frecuencia. Aún así su incidencia resulta bastante opacada por el gobierno municipal que realiza inversiones en infraestructura para el turismo e incluso destina recursos de las arcas municipales para los programas de seguridad en temporada alta.

La principal razón por la cual es tan relevante el rol de la administración municipal es por el alto nivel de recaudación que obtiene. *“La Intendencia tiene un rol preponderante en la economía del departamento (...) todo está focalizado en el tema local (...) luego de estas intendencias que contaron con presupuestos enormes de más de 120 millones llevaron a que se municipalizara todo, hasta la cultura”*. A su vez y en un sentido más inmediato la Intendencia emplea a más de 3000 personas además de las tercerizaciones y licitaciones públicas que generan empleo indirecto.

Aunque otra razón no menor es que existen un conjunto de demandas, sobretodo respecto a políticas sociales, que se dirigen hacia el Estado central y que no tienen respuestas. Particularmente en San Carlos lo notorio es la casi total ausencia de la acción estatal en esta materia.

Por su parte el municipio asume, un poco por iniciativa y otro poco por el progresivo traspaso de funciones del estado central, un conjunto de acciones sociales y económicas que contribuyen a desplazar al gobierno central de la escena pública local. *“La Intendencia se ocupa de la salud, de la seguridad, se ocupa de lo productivo, pero bueno reemplaza políticas sociales de vivienda por ejemplo; malamente pero ha cubierto el rol del gobierno central”.* (Presidente de la Junta Local)

Ahora, si bien esta “municipalización” podría estar afectando a todo el departamento de Maldonado, hay que establecer una diferencia sustancial entre la Intendencia departamental y la Junta Local de San Carlos. Diferencia que posee por lo menos dos elementos relevantes sobre los cuales establecer la distinción y que son por un lado la cuestión de la autonomía de la Junta de San Carlos y por otro los signos políticos mayoritarios de ambos organismos.

El primero de los elementos constituye un componente particular de San Carlos y tiene que ver con aspiraciones históricas de la localidad. Como señalábamos al comienzo del análisis, el crecimiento de San Carlos y su relativa centralidad respecto al departamento fueron las bases de una ley que en 1949 le confirió la autonomía sobre los recursos que se generaban en la jurisdicción pero la integración del órgano deliberativo local era definida por la Intendencia de Maldonado.

Luego, ya sobre finales del siglo veinte San Carlos obtiene mediante la promulgación de otra ley el carácter electivo de los integrantes de la Junta Local pero esta misma ley derogaba la anterior que aseguraba el control de los recursos económicos. Es decir que en la actualidad San Carlos cuenta con una Junta Local Autónoma y Electiva pero que en materia presupuestal solo puede proponer a la administración comunal que es quien finalmente decide.

Es así entonces que la incidencia de la Junta Local de San Carlos desde el punto de vista económico es muy reducida y dependiente de la voluntad de la Intendencia departamental. En este sentido, en función del presupuesto efectivamente otorgado a la Junta en este período y que resulta bastante menor al aprobado, el sentimiento de postergación de la población carolina por parte de la Intendencia es una cuestión casi generalizada, sobre todo en materia de obras e inversiones.

A su vez, estas tensiones se agravan porque el partido mayoritario que controla la Intendencia es el Partido Nacional mientras que el Encuentro Progresista – Frente Amplio posee la minoría mayoritaria de la Junta Local de San Carlos<sup>5</sup>. Esta mayoría del electorado de San Carlos perteneciente a la izquierda según uno de los entrevistados puede estar significando una expresión electoral de esa postergación y lucha por autonomía. La gente *“da un voto de rechazo porque la Intendencia ha estado siempre en manos de los partidos tradicionales y ha relegado a San Carlos y puede que esto también sea una reacción a eso”.* (Padre de la Iglesia de San Carlos)

En términos de evaluación de la gestión de ambos órganos el Cuadro 2 resume la opinión de la población de San Carlos

---

<sup>5</sup> La Junta Local se compone de cinco ediles de los cuales la izquierda no posee la mayoría absoluta sino que de dos integrantes, uno asume la Presidencia del órgano por diferencia de votos con el segundo partido. Este es el Partido Nacional que cuenta también con dos ediles. El tercer integrante restante pertenece al Partido Colorado.

<b>Cuadro 2. Evaluación de la Junta Local y la Intendencia</b>		
	<b>Junta Local (%)</b>	<b>Intendencia (%)</b>
muy buena	8,8	5,0
buena	36,3	25,0
ni buena ni mala	36,8	35,2
mala	10,6	18,1
muy mala	3,0	10,7
no contesta	4,5	6,0
Total	100	100

Fuente: Proyecto San Carlos

A partir del cuadro podemos apreciar que la evaluación que se realiza de la gestión de la Junta Local es más positiva que la de la Intendencia, a su vez, esta cuenta con una evaluación considerablemente negativa por parte de la población de San Carlos.

Pero el punto es que más allá de las interpretaciones y evaluaciones, el relacionamiento entre el gobierno local de San Carlos, la Intendencia asume permanentemente un carácter conflictivo. Tanto la cuestión de la autonomía de la Junta Local de San Carlos como la ausencia de políticas sociales por parte del gobierno central que den respuesta a las demandas locales constituyen una fuente importante de tensiones y de disconformidad.

### **Los actores sociales: participación y desarrollo barrial**

En relación a los actores sociales, San Carlos al igual de lo que ha sucedido en el resto del país asiste a un debilitamiento de los actores sociales tradicionales como por ejemplo los sindicatos. Estos si bien existieron y tuvieron su relevancia en el pasado hoy son prácticamente inexistentes o no poseen capacidad de influencia ni de acción colectiva.

No obstante, San Carlos se caracteriza por poseer una amplia y densa trama de organizaciones sociales vinculadas a distintos ámbitos de lo social. Como señala un entrevistado *“hay bastantes grupos intermedios. Hay muchas asociaciones intermedias y muchos grupos de interés. Aquí los ancianos se ayudan, se apoyan. Los gordos anónimos, los borrachos anónimos, después hay una asociación de padres con hijos discapacitados, es impresionante la capacidad de buscar al que piensa igual, al que vive lo mismo. Lo mismo en lo deportivo...”* (Padre de la Iglesia de San Carlos)

La participación de la población carolina en organizaciones sociales es muy significativa. No solo existen organizaciones como las mencionadas sino también organizaciones no gubernamentales vinculadas a la infancia, un centro de estudios históricos, clubes de huertas, del trueque, y organizaciones avocadas a la recuperación de valores históricos de la ciudad.

Pero son las comisiones barriales quienes se configuran como el principal referente a nivel de actores sociales. En este sentido, hay que señalar que como antecedente a las comisiones barriales encontramos inéditas movilizaciones sociales en contra de la concesión de los servicios de agua potable y acciones contra los contratos directos de funcionarios municipales en la Junta Local. Muchos de quienes formaron parte de estas movilizaciones son luego activadores de comisiones barriales.

El proceso de conformación de las comisiones barriales y su temprano nucleamiento en una organización de segundo grado denominada Coordinadora de Barrios acompaña un proceso de apertura y esbozo de participación política en la gestión pública local a partir de la elaboración del pedido presupuestal de la Junta Local de San Carlos.

El mismo contempla la opinión y gran parte de las propuestas formuladas por los vecinos nucleados en comisiones barriales. Estas propuestas tenían que ver con cuestiones relativas a la infraestructura urbana pero también con iniciativas orientadas a la generación de empleo. A su vez, la Coordinadora de Barrios participa en diversas acciones comunes realizadas con la Junta Local llegando a co-gestionar el servicio municipal de barométricas configurando una experiencia atípica de gestión local.

Por su parte, las comisiones barriales son un actor relevante en la respuesta espontánea a la crisis alimentaria a partir del desarrollo de comedores y merenderos, pero también en el marco de su accionar son los creadores de las Llamadas de Palermo, las que hoy además de una fiesta popular conforman un atractivo turístico local. A su vez, han impulsado ferias solidarias y gestionan dos servicios policlínicos de atención a la salud entre otras cosas que destacan a estas organizaciones en la sociedad local.

A nivel de San Carlos, el Cuadro 3 muestra la evaluación que se realiza de las acciones de la Coordinadora.

<b>Cuadro 3. Evaluación de la acción de Coordinadora</b>	
	Porcentaje
muy buena	15,4
buena	35,2
ni buena ni mala	8,5
mala	0,9
muy mala	0,9
ignorado	16,5
no contesta	22,7
Total	100

Fuente: Proyecto San Carlos

A partir de la información presentada se puede apreciar que el nivel de aprobación de las acciones desarrolladas por la Coordinadora de Barrios se encuentra en el entorno del 50%. Lo cual refiere al nivel de legitimidad social que posee en la sociedad carolina.

Pero si bien, la Coordinadora de Barrios posee estos niveles positivos de evaluación no ha sido fácil la construcción de esa legitimidad, ya que *“se ha visto el fenómeno de la participación con cierta desconfianza por los actores tradicionales de San Carlos, los que hacían cosas desde el centro para los barrios”*. (Presidente de la Junta Local) El protagonismo y la creciente autonomía de estos actores barriales cuestionan lógicas tradicionales de actuar en el plano social caracterizadas por la filantropía y la caridad.

Actualmente la intervención de agentes políticos partidarios así como otros procesos sociales propios de la dinámica de estas organizaciones territoriales han generado cierto repliegue en la participación y conflictos a nivel organizacional. Pero lo que resulta muy significativo es que la experiencia desarrollada y el aprendizaje generado a partir de la creación de organizaciones orientadas por criterios autogestivos ha contribuido a un incremento del capital social de la comunidad.

### iii) Identidad cultural

#### El ser carolino, una identidad conservadora

El tercer componente fundamental de las sociedades locales además de la estructura socioeconómica y el sistema de actores, es la identidad cultural. Esta conforma un sistema de valores y un imaginario común que da consistencia a la sociedad local. Desde el punto de vista teórico señalábamos que la construcción de la identidad es un proceso complejo que posee dos vertientes constitutivas, por un lado la historia social (la tradición cultural) y por otro el orden de la interacción social, la mirada del otro.

En relación a la primer vertiente, hay que señalar que San Carlos fue una ciudad fundada por los españoles para resistir a los lusitanos pero que posteriormente se convirtió en un centro de tránsito importante. Se han encontrado artículos de París y de Italia en casas de familia y en algunos viejos comercios que así lo evidencian. Este hecho, sumado al afincamiento de familias propietarias de grandes estancias hizo que la ciudad contara tempranamente con un nivel destacado en el departamento por las actividades culturales y comerciales que allí se desarrollaban.

Posteriormente tal como lo indicábamos al comienzo de este análisis San Carlos contó con un desarrollo económico relativamente sólido vinculado al sector agropecuario y a la industria sustitutiva que le permitió contar con altos niveles de bienestar social. Como sostiene un entrevistado *“eso permitía ascender en el orden cultural, ascender en el orden político; de ahí la presencia política que muchos de sus hijos le han dado a las cámaras”*.

Los niveles de bienestar, la actividad cultural y política y el consecuente destaque de la ciudad son hoy elementos claves para comprender algunas características de la identidad carolina.

En términos generales, diversos actores coinciden con la visión de ser un pueblo que “mira para atrás”, pero no de manera nostálgica sino con orgullo y arraigo. Afirmaciones como *“San Carlos ha sido el centro más famoso de la cultura de Maldonado”* afloran casi espontáneamente en los discursos de los entrevistados acompañando una permanente exteriorización de ese orgullo localista. A su vez, la búsqueda por mantener rasgos históricos característicos de la ciudad, sobre todo de su arquitectura, da cuenta de ese imaginario que se procura conservar y que se ve reforzado a nivel del lenguaje manteniendo tradicionalismos típicos de la zona.

Estos sentimientos de orgullo y localismo que tienen su origen en el período histórico en el cual San Carlos poseía la centralidad del departamento, han ido conformado una identidad conservadora, que actualmente frente a las transformaciones recientes vinculadas al desarrollo turístico se ha tomado fuertemente defensiva.

En este sentido hay toda una movilización local en pro de la recuperación de valores históricos, como la Iglesia de San Carlos (que constituye todo un hito fundacional de la ciudad), calles de estilo colonial, el teatro y el cine de San Carlos, como forma de rescate “de lo propio” pero también de defensa frente a lo procedente de Punta del Este.

Si bien estas acciones son elementos aglutinadores y obtienen consensos sociales para su realización, también generan miradas críticas como la que aporta uno de los informantes entrevistados quien sostiene que *“hay que ver que es lo propio, eso esta referido a fantasmas, a cosas que se tuvieron pero no a cosas reales. Yo creo que San Carlos no tiene una identidad sana y fuerte como cree tener, todo le preocupa, lo que viene de afuera lo asusta, no puede ser una identidad fuerte si tiene tanto miedo a lo diferente”*. (Psicóloga)

Este conservadurismo provoca un rechazo a lo nuevo, a lo distinto, y no solo se manifiesta en los gestos de rescate de valores históricos de la ciudad y la zona, sino que emerge frente a cualquier propuesta de cambio. Como forma de referenciar esta afirmación, la siguiente anécdota ilustra esta particularidad, *“con el crecimiento de la ciudad y todo eso, el tráfico empezó a crecer y se hizo la terminal para descomprimir las avenidas, eso llevo a que se tuviera que cambiar el sentido de algunas calles; el problema que fue eso!!!. El pueblo casi se levanta en armas, carteles por todos lados ‘no al cambio de flechas’, la gente se manifestaba en contra del cambio de flecha de una calle.”*. Si bien la anécdota resulta pintoresca, no es exagerada respecto a la actitud defensiva que adopta esta identidad conservadora.

En San Carlos no se han producido cambios en el paisaje urbano en el sentido que indica de Mattos, sobre todo porque no se han instalado empresas transnacionales o de gran porte que generen cambios sustanciales en la imagen de la ciudad. Aunque si hubo intentos por parte de alguna de ellas (TATA S.A.) que luego de algunos estudios y debido a la oposición de la población no se instalaron. Esta actitud es la misma que poseen los comerciantes frente a las nuevas empresas que se avocan al turismo rural en la jurisdicción de San Carlos y, como mencionamos anteriormente son observadas con recelo.

Así las cosas, a partir de la reestructura económica, la irrupción del turismo internacional como expresión de lo distinto en la vida cotidiana, pasa a constituirse en un elemento amenazador que genera actitudes defensivas y de resistencia. Como señala un entrevistado *“la identificación con el pasado te da poder para frenar el cambio, para decir yo soy esto y esto. Por otro lado es un freno para aceptar la actualidad, pero en la realidad esta el embate del turismo que te trae el mundo entero a las costas y la cultura de San Carlos”*. (Operador turístico) La identidad conservadora forma parte de los cambios experimentados por la sociedad local en los últimos años; es producto de la pérdida de un lugar destacado en términos de bienestar social así como una estrategia de defensa frente a lo nuevo que encarna la globalización a nivel local. Contrariamente a lo que sucede en Maldonado donde como señala Filardo (en Veiga, 2000) se adoptan los cambios provocados por el turismo, San Carlos asume características de una sociedad cerrada presionada por la incidencia de lo nuevo.

### **Maldonado: el miedo a ser como ellos**

Decíamos que toda identidad también se construye sobre la base de la interacción con un otro del cual todo ser se diferencia definiéndose a si mismo. En el caso de San Carlos la ciudad de Maldonado constituye claramente ese otro fundante.

El primer gran elemento que encontramos en los discursos de los entrevistados es la apelación a la rivalidad existente entre las dos ciudades. Históricamente ambas ciudades

se han disputado la centralidad en el departamento de Maldonado, obteniendo el rango de capital administrativa Maldonado provocando una sensación de postergación en la población carolina. *“Siempre habían peleas para instalar instituciones, juzgados, escuelas, y existe todavía una pelea tremenda para descentralizar”*. Cuando analizamos el sistema de actores locales la lucha por la autonomía de San Carlos constituye una causa más de esa rivalidad.

Luego frente al proceso de transformación económica, la rivalidad adquirió un carácter distinto pasando a tener por componente central la actitud y relación con el turismo o más precisamente con los turistas. En este sentido los actores locales diferencian claramente la actitud de Maldonado de la de San Carlos. Mientras que San Carlos adopta una estrategia defensiva y conservadora frente a lo nuevo, sostienen que Maldonado se adapta de forma pasiva y subsume su cultura a la de los turistas.

Así, se procura establecer una diferencia sustancial con Maldonado que se sustenta en el rechazo al influjo que produce el turismo desde el punto de vista cultural. *A la gente de Maldonado le gusta más mostrar y salir, digamos que la hija cumple 15 años, y si tiene 1000 dólares para gastar, gasta 10000. Es el reflejo del verano de Punta del Este. La apariencia. No es lo mismo andar por la rambla con unos championes Adidas que con las alpargatas, son pequeños grandes detalles. Hay quien lo puede hacer, quien no puede, igual se mata para hacerlo”*. (Dirigente barrial) Como reacción a estos cambios y por temor de que en San Carlos suceda lo mismo, se asume como señala Filardo (en Veiga, 2000) una estrategia defensiva, conservadora de lo local y se crítica a Maldonado habilitando permanentemente mecanismos de diferenciación.

De cualquier manera la relación histórica de conflicto, más allá de asumir nuevas características por la incidencia del turismo en la zona, esta siendo paulatinamente diluida debido a la dependencia económica de San Carlos respecto de Maldonado así como por una mayor comunicación entre las ciudades que esta generando nuevas pautas de integración en el sentido de conformación de un área metropolitana.

Unos de los elementos identificados que refiere a estos procesos tiene que ver básicamente con la actitud de los jóvenes. *“Antes cuando había algún baile acá y venía gente de Maldonado inexorablemente se armaba un lío, y ahora como que ya los gurises no dejan que pase eso, se tiran chanzas pero lo hacen juntos”*. Pero también se produce a otros niveles *“no en vano existe una frecuencia de ómnibus cada veinte minutos a Maldonado y Punta del Este (...) mi hijo que tiene once años ya cruza, y dice me voy para Maldonado.”* (Subdirectora del Liceo N° 2)

Resulta evidente que la consolidación de un área metropolitana afectará las identidades locales y producirá nuevas pautas de integración social y simbólica entre las ciudades. Pero lo fundamental que nos interesa destacar es que el desarrollo del turismo internacional ha provocado cambios en las identidades locales de forma tal que estas dialécticamente inciden en las estrategias de desarrollo del mismo condicionando el éxito de las mismas.

#### **iv) Una aproximación al sistema de acción local**

En términos dinámicos, a partir del análisis realizado de los componentes de la sociedad local de San Carlos, podemos construir una imagen que nos permita comprender de forma sintética el sistema de acción local de la localidad.

En este sentido hay que destacar algunos elementos sustanciales como son la emergencia de nuevos actores empresariales vinculados a la reestructuración económica; la municipalización y la carencia de autonomía económica de la Junta Local de San Carlos; la densidad del entramado social, en particular la relevancia de los actores barriales y la identidad conservadora.

En primer lugar, la emergencia de nuevos actores empresariales de carácter transnacional genera tensiones en la sociedad local en la medida de que las características de los negocios y el propio futuro de la localidad depende menos de las propias acciones y más del comportamiento de estos nuevos agentes. Asociados al proceso de reestructuración económica, estos actores cobran cada vez mayor relevancia en el escenario local.

Frente a este fenómeno o a partir del mismo, el carácter conservador de la sociedad carolina se manifiesta en la desconfianza generada por parte de los actores empresariales urbanos. Esta actitud bloquea y genera dificultades de cooperación entre los actores económicos, cooperación que por otro lado resulta fundamental para los procesos de desarrollo local.

Por su parte, la existencia de una nueva ruralidad en San Carlos interpela por un lado a los actores tradicionales del medio rural y por otro, genera a partir de una reconfiguración de la frontera urbano/rural, un espacio de articulación positiva para el desarrollo económico sobre la base de asociaciones entre productores rurales y ahorristas o inversores urbanos. Si bien el sector agropecuario ha perdido relevancia en la estructura económica local, los nuevos usos del territorio asociados a nuevos actores podrían estar significando una revalorización del espacio rural.

En este sentido, un elemento que dificulta el crecimiento o la consolidación de estos procesos de articulación y cooperación económica es la falta de autonomía económica que tiene la Junta Local de San Carlos. Frente a la relativa ausencia del Estado y de su relegación por parte del municipio, el rol articulador y promotor que podría asumir la Junta se ve severamente restringido.

A pesar de ello, la apertura y la profundización de la democracia a partir de la participación ciudadana en la gestión local constituye un valor político y social sin precedentes. Ligado a esto, el accionar de las comisiones barriales y la densa red de organizaciones sociales locales son elementos que fortalecen la integración social, las dinámicas de cooperación y amplían el capital social de la comunidad.

Finalmente, si bien el relacionamiento entre los distintos actores no está exento de problemas y tensiones; San Carlos cuenta con un sistema de acción local que puede caracterizarse como abierto, participativo y dinámico. El mismo frente a los cambios experimentados en los últimos años ha reposicionado viejos actores y posibilitado la emergencia de otros nuevos imprimiéndole una lógica distinta a la dinámica local.

## IX. Principales problemas y desafíos de San Carlos

### Consecuencias de la crisis

Al referirnos a los problemas socioeconómicos que posee San Carlos, la mayor parte de los mismos están fuertemente asociados a la recesión económica de los últimos años. En este sentido, la dependencia económica del turismo de playas ha implicado que los niveles de vida de la población se encuentren en relación directa al nivel de actividad que se registre en la península.

Es así que hasta fines del noventa el desarrollo turístico de Punta del Este se mantuvo en un buen nivel económico sobre todo a partir de la afluencia del turismo argentino, el cual encontraba facilidades gracias a la diferencia cambiaria que le ofrecía la paridad de su moneda con el dólar americano. De forma gráfica señala un entrevistado al referirse a este fenómeno *“acá dependemos más de lo que está pasando en la Argentina que de lo que este pasando en Uruguay”*. Pero desatada la crisis en el vecino país, acompañada también por la crisis en Brasil; se experimentó una fuerte caída del turismo con esa procedencia y a su vez el turista que venía a las costas de Maldonado no mantenía los mismos niveles de consumo y de gasto que tenía en años anteriores. De esta manera la economía local se vio fuertemente resentida abriendo una crisis sin precedentes en la historia de San Carlos.

Las principales consecuencias de esta crisis son dos: el empobrecimiento de las clases medias y la exclusión del mercado de trabajo. *“Hay un empobrecimiento tremendo (...) medios bajos quedamos pocos, es porque hay mucha gente sin trabajo”*. (Subdirectora del Liceo N° 2) La existencia de una clase media relativamente extendida era una característica de San Carlos, pero la misma al igual que la mayoría de la población dependía de un empleo en el sector servicios y/o de los altos salarios de las temporadas de verano. Al verse restringida la capacidad de generar empleos por parte del sector turístico y sobre todo la posibilidad de mantener niveles de remuneración relativamente elevados, se produjo una crisis social con un fuerte e inmediato impacto en el nivel de vida de los trabajadores.

El empobrecimiento por el que atraviesa San Carlos se encuentra altamente correlacionado con la dinámica del mercado de trabajo y este, como podemos apreciar en el Cuadro 4, se compone básicamente de asalariados del sector privado.

Cuadro 4. Categoría de ocupación	
	Porcentaje
patrón	5,9
empleado público	15,6
empleado privado	46,3
cooperativista	0,7
productor agropecuario	4
cuenta propia con local	5,8
cuenta propia sin local	6,5
changas, zafral	10,5
ignorado	4,7
Total	100

Fuente: Proyecto San Carlos

En relación al mercado de trabajo, se produce un incremento del número de personas con problemas de empleo donde según datos de la Encuesta<sup>6</sup> realizada a fines del 2003 además de una tasa de desempleo abierto superior al 20% encontramos que dentro de la población ocupada el subempleo por horas trabajadas llega al 20,3% y la precariedad laboral alcanza guarismos cercanos al 40%. Es decir que por lo menos 3 de cada 4 trabajadores tiene problemas de empleo.

A su vez, de la población ocupada cerca del 40% de esta desea trabajar más horas de las que actualmente cumple en su trabajo. Y un 13,4% de los mismos manifiesta querer trabajar más horas en el mismo empleo. En relación a disconformidad con el actual empleo, el 48% de los ocupados manifiesta querer cambiar de empleo y de estos las preferencias son mayoritariamente por otro de mayores ingresos.

Si bien estos datos corresponden al 2003, consultados sobre las recientes temporadas la opinión de los actores locales entrevistados fue que *"esta temporada pasada generó muchos puestos de trabajo pero la realidad es que no cambió nada porque nadie ganó más de 3000 pesos."*

*"Creo que la última vez que hubo tanta gente fue en el año 89. Todos los restaurantes trabajaron a pleno porque yo salía de noche a caminar y estaban llenos. Yo digo, los restaurantes trabajaron bien, ¿y los empleados? Porque, por ejemplo, las mucamas ninguna pasaba los \$4.500. Los mozos trabajaban por \$2.000 y después la propina, y dicen que no fue muy bien. Propina dan, pero no como antes". (Dirigente barrial)*

Si bien la temporada en términos generales fue mejor que las anteriores por el nivel de ocupación, los ingresos de los trabajadores confirmaron su tendencia a la baja. A raíz de esta situación, que ya lleva algunos años, San Carlos experimenta perfiles de pobreza que adquieren nivel de marginación social y estigmatización. *"Hay tipos que por todo lo que es Punta del Este, les cuesta conseguir trabajo vinculado al turismo porque ya ni siquiera es presentable como para ir a solicitar un laburo en Punta del Este, ni siquiera esta bien, no se puede vestir como para ir (...) es más, este año hubo casos de gente de acá, viste, muy humilde visualmente, que los milicos los bajaban del ómnibus y era todo un operativo, les pedían documentos e iban en cana por un ratito aunque fuera, para ver quien era, era terrible". (Presidente de la Junta Local)* Este tipo de situaciones no se superan solo con mejoras en el nivel de actividad y en los empleos sino que requieren de políticas sociales integrales.

En términos generales, podemos sostener que la reestructuración económica que vivió San Carlos le significó una mayor dependencia de factores exógenos que se manifiesta notoriamente a partir de la crisis reciente. Asimismo, esta produce un profundo deterioro de los empleos y un empobrecimiento de su clase media así como situaciones de exclusión social nunca antes vistas en la localidad.

### **Problemas sociales emergentes**

Los efectos de la reestructuración y el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo generan problemas sociales emergentes que sorprenden e interpelan a la sociedad local. Uno de estos tiene que ver con cambios en la organización de la ciudad. Si bien San

---

<sup>6</sup> Encuesta a residentes en la zona de influencia de la Coordinadora de Barrios de San Carlos. 2003. DTS FCS. CSEAM. UdelaR.

Carlos no cuenta con asentamientos irregulares<sup>7</sup> como Maldonado el empobrecimiento está generando tugurios en zonas próximas al centro de la ciudad. *"A dos cuadras de la plaza hay un montón de manzanas que vos entras y la casa es un tubo hacia la mitad de la cuadra lleno de habitaciones y hogares, panoramas que son de asentamientos y se da a dos cuadras de la plaza". (Psicóloga)* Esto nos indica que se están desarrollando formas de informalidad urbana dentro de los límites de la ciudad formal.

En el caso de Maldonado la existencia de asentamientos irregulares así como otros problemas sociales asociados a estos, constituye la mayor preocupación de la ciudadanía. En San Carlos por las características de la inmigración no se produjeron estas manifestaciones de la cuestión social, no obstante ello los problemas emergentes en la sociedad carolina son muy similares a los de Maldonado.

Desde el punto de vista de los entrevistados los fenómenos emergentes más preocupantes tienen que ver con situaciones de marginalidad. *"Lo que se ve que antes no se veía, es la marginalidad, es decir los gurises por montones pidiendo en la calle, los padres de esos gurises también pidiendo y requechando (...) aparte es bien nuevo el fenómeno, tan nuevo que alguien de veinte años lo nota, sabe que cuando tenía quince no había gurises en la calle pidiendo permanentemente". (Subdirectora del Liceo N° 2)* Lo que destaca a estas realidades y hace que reviertan un carácter aún más notorio es la irrupción de las mismas en el espacio público cuestionando el imaginario de sociedad integrada que tiene San Carlos.

La emergencia de estos fenómenos provoca en algunos casos "negaciones" de los mismos y culpabilizaciones a la inmigración reciente *"es gente que se viene sabiendo que no hay trabajo"*, negando precisamente que la población en esas circunstancias sea carolina. Estos juicios (minoritarios pero existentes) forman parte de la identidad conservadora que atribuye las causas de sus males al "extranjero", a quien proviene de afuera y no se asume a la marginalidad como propia.

Por otro lado, relacionado con la problemática del desempleo, el crecimiento de población con problemas de salud mental constituye una preocupación social importante. *"Gente que estaba muy bien que se encontraron sin trabajo, no aguantaron y se enloquecieron. Antes estaban los tradicionales, los de nacimiento. Pero ahora hay tipos que estuvieron 15 años trabajando, mantuvieron un hogar y de la noche al día no saben lo que hacer". (Gerente de CALIMA)* El trabajo constituye un aspecto central de la vida de las personas en tanto estructurador de la identidad personal; por ende, frente a la falta del mismo emergen este tipo de situaciones.

También asociado a los problemas de desempleo, pobreza y marginalidad, San Carlos enfrenta hoy problemas de alimentación. De acuerdo a los resultados de la encuesta realizada en el 2003 cerca de un 11% de la población recibía apoyo alimenticio proveniente principalmente de organismos públicos y de las comisiones barriales. Estas últimas como indicáramos anteriormente, frente a la emergencia del problema han sido un actor social fundamental a la hora de pensar e instrumentar respuestas asistenciales.

En otro orden de cosas, otro de los problemas sociales emergentes y que resulta muy sentido es la delincuencia. Siempre en relación a la pobreza y el desempleo la población

---

<sup>7</sup> Por lo menos no en dimensiones sociales relevantes. Si existen viviendas en condiciones de irregularidad en la periferia de la ciudad pero estas constituyen casos aislados.

en general identifica a la delincuencia como el principal problema que enfrenta San Carlos.

<b>Cuadro 5. Principal problema de San Carlos</b>	
	Porcentaje
Violencia	14,2
Delincuencia	28,7
Pobreza	19,8
Desempleo	15,4
niñez en la calle	8,7
prostitución	3,4
Drogas	5,1
falta de participación comunitaria	0,5
acceso a servicios de salud	1,1
Otros	0,2
Ignorado	2,9
Total	100

Fuente: Proyecto San Carlos

De acuerdo al Cuadro 5, cerca de un tercio de la población opina que el principal problema de la ciudad es la delincuencia; seguido por la pobreza y el desempleo. La vivencia de la delincuencia de acuerdo a uno de los entrevistados es que *“roban en pleno día, a las dos de la tarde tenés que andar cuidando que no te entren o que te roben el auto, la bicicleta...”*. En este sentido, se incrementa la sensación de inseguridad mientras que el miedo conduce a un repliegue hacia el ámbito privado a la vez que se incrementan las precauciones y los cuidados aunque aún *“huy gente que duerme sin trancar su casa”*. (Padre de la Iglesia de San Carlos)

Como complemento, casi en los mismos días en los que realizaba el trabajo de campo para el presente estudio, se realizó una numerosa marcha en San Carlos que tenía por objetivo el reclamo de mayor seguridad y en la cual se entregó un petitorio a las autoridades policiales locales contemplando esos objetivos. Esta marcha puede considerarse como una evidencia más de la problemática descrita pero también una muestra de capacidad de acción colectiva frente a problemas y preocupaciones comunes.

Finalmente sintetizando los principales problemas emergentes de San Carlos, el Cuadro 6 resume lo desarrollado hasta ahora.

<b>Cuadro 6. Problemas sociales emergentes de San Carlos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tugurización</li> <li>• Niños en situación de calle</li> <li>• Pobreza</li> <li>• Marginalidad</li> <li>• Delincuencia</li> <li>• Miedo e inseguridad</li> <li>• Desempleo</li> <li>• Problemas de salud mental</li> <li>• Problemas de alimentación</li> </ul>

## Desafíos futuros para San Carlos

Desde la perspectiva de los actores locales existe un acuerdo de que el principal desafío que posee la sociedad carolina es la construcción de un proyecto propio de desarrollo. Vinculado a la aspiración autonómica de San Carlos se considera necesario tener un proyecto de desarrollo que reduzca la vulnerabilidad de la localidad respecto a lo que sucede en la península. *“Siempre discutimos si podemos hacer un modelo de ciudad apartado de lo que es allá (Punta del Este), bueno o como lo complementamos con lo de allá, como arrimamos a San Carlos al turismo o como hacemos para tener nuestra propuesta” (Presidente de la Junta Local)*

La elaboración de esa propuesta requeriría de la construcción de una voluntad política colectiva y por ende de la creación de espacios plurales de encuentro. *“Tendríamos que ver entre todos que quiere San Carlos para sí. Se tiene que dar una dirección diferente, y para eso hay que pensar entre todos, buscarle la vuelta de manera que se junten los esfuerzos” (Psicóloga)*. La densa trama social y experiencias pasadas de cooperación además de la identidad local son a juicio de los actores elementos facilitadores de esa nueva voluntad colectiva a construir.

Por su parte, es de común acuerdo que en el centro de la propuesta debe estar situada la generación de empleo. Es decir, que la o las iniciativas deben de apuntar en primer lugar a dar respuesta a la crisis del mercado de trabajo pero sobre todo dar respuesta a la situación de desempleo. Aún cuando las condiciones de trabajo no sean las mejores se entiende que si no se *“pone a andar el andamiaje del trabajo que hace que la gente se integre y se sienta útil”* difícilmente se pueda luego estar a la altura de pensar en propuestas más amplias o integrales.

En el sentido de buscar respuestas a la crisis social otro de los desafíos que enfrenta San Carlos es la necesidad de modificar las políticas asistenciales. Si bien se entiende que el Estado central esta ausente en materia de políticas sociales, tampoco *“el gobierno local ha tenido una postura crítica a eso. Creo que no ha habido una actitud de meter las manos en el problema y pensar soluciones por parte de ningún actor político.” (Dirigente barrial)* Las respuestas a la emergencia social han dependido más que nada de los actores sociales aunque articulando con los gobiernos locales. Pero se entiende que no se está dando cuenta de los principales problemas sociales de San Carlos.

Por otro lado, en relación a las perspectivas futuras de desarrollo local estas están referidas de una forma u otra al turismo. En este sentido hay tres dimensiones del turismo que se ponen en consideración y sobre las cuales se podrían componer distintos escenarios.

La primera de ellas tiene que ver con el desarrollo de la zona de playas de la jurisdicción. *“A esta altura tenés un fenómeno que te camina por arriba que es el de las playas. Y bueno ¿Cómo integrar a San Carlos a esa locomotora que es el turismo? Esta la fuente de recursos potencial de los balnearios que son los que están creciendo más, La Barra, Munantiales, Buenos Aires, Montoya; bueno a futuro San Carlos puede posicionarse de nuevo como un gran generador de recursos y redistribuir generando oportunidades de trabajo”.* (Operador turístico) El crecimiento de un perfil de turismo que busca mayor contacto con la naturaleza y discreción respecto a la “farándula”

puntaesteña esta llevando a un desarrollo de la inversión extranjera en la zona, que como ya señalamos contrata empresas y trabajadores de San Carlos.

Una segunda dimensión tiene que ver con el desarrollo del turismo histórico en un plano de recuperación del casco urbano de la ciudad de San Carlos. *“Aprovechar las características de la ciudad, eso que le dicen al turista de San Carlos y lo colonial, y aprovecharlo porque genera cosas. Se está armando un circuito histórico en la ciudad y una feria de artesanos también.”*. Pero esta propuesta es una de las que necesitaría mayor compromiso de la localidad ya que implica revertir un círculo vicioso porque *“la gente no viene porque no tiene un lugar donde comer! y no hoy donde comer porque no viene gente. (Psicóloga)* A su vez, la propia actitud de la población de San Carlos se considera un obstáculo ya que no es bien vista la presencia de turistas extranjeros en la ciudad. Además, los residentes cuando salen se dirigen a Maldonado ya que la oferta de servicios es mucho más diversa.

Finalmente la tercera dimensión del desarrollo turístico tiene que ver con la superación de la dependencia de la estacionalidad del turismo de playas e implica por consiguiente la generación de un *“turismo de todo el año”*. Esta línea es un poco más amplia que las anteriores y se basa **fundamentalmente** en el aprovechamiento de las características del paisaje natural de la zona, tanto a nivel rural (estancias y chacras turísticas) como a nivel de la costa. Características que mantienen su atractivo en todas las estaciones.

Ahora bien, está claro que las perspectivas de desarrollo local se vinculan principalmente al turismo, no obstante, es necesario tener en cuenta algunos factores para el desarrollo sustentable de las mismas.

Es necesaria una participación más activa de los gobiernos locales en el diseño y coordinación de las estrategias así como la generación de espacios amplios que permitan la coordinación de agentes privados y públicos a fin de una adecuada implementación de estas. El gobierno local y nacional debe cumplir además un rol de contralor y de regulación de las inversiones privadas que se realizan. Si bien resulta muy difícil pensar en estrategias que las obvien es imprescindible que el Estado sea el garante del cuidado y protección de los recursos naturales que son en definitiva los principales recursos económicos para el desarrollo.

Por otro lado, es fundamental buscar complementariedades para obtener una mayor articulación intersectorial y potenciar así la dinámica de las propuestas de desarrollo. Para ello el principal cambio que debe operarse en la sociedad carolina es una modificación de la actitud defensiva y conservadora que cuestiona y mira con desconfianza a otros actores que inevitablemente están en el escenario desempeñando en muchos casos papeles claves.

También hay que implementar políticas sociales integrales que atiendan la situación de emergencia social que padece gran parte de la población carolina y para ello existe una amplia voluntad de actuar colectivamente pero hay que revertir la ausencia del Estado en este sentido.

San Carlos cuenta con muchas fortalezas para impulsar procesos de desarrollo local que contribuyan a superar la crisis por la cual atraviesa, pero también corre el riesgo de ser su propio freno frente a las oportunidades presentes.

## X. Conclusiones

### i. Perfil del desarrollo local de San Carlos

A partir del análisis realizado ya en términos de conclusiones pretendemos dar cuenta del perfil actual de desarrollo local que posee San Carlos; respondiendo a la pregunta de investigación que diera origen a este estudio.

En una primera etapa San Carlos adopta una estructura económica de base fuertemente agrícola ganadera con un tímido desarrollo de la industria frigorífica y molinera que se mantiene incambiable hasta mediados del siglo veinte.

Posteriormente, de forma articulada al modelo de sustitución de importaciones se establecen en San Carlos una serie de industrias que le dan un perfil menos agrario y más urbano-industrial situando a la ciudad en el centro de la economía del departamento. Asimismo, acompañando este proceso se consolida una extensa clase media y la sociedad adquiere altos niveles de integración y bienestar social.

Agotado el modelo desarrollista, paralelamente a una progresiva desindustrialización comienza a desarrollarse la zona de playas con la perspectiva de generar un polo turístico internacional. A partir de entonces se promueve la inversión extranjera directa en esa dirección y San Carlos comienza a modificar su perfil de desarrollo local hacia uno basado en el turismo internacional de Punta del Este.

Considerando a esta modalidad de turismo como una dimensión central de la globalización, podemos concluir que la misma ha condicionado el perfil de desarrollo local de San Carlos. El cual luego de un proceso de reestructuración económica se encuentra fuertemente fundado en el turismo y es el principal factor explicativo de los cambios que vive la sociedad carolina.

A su vez, el proceso de reestructura económica ha generado a nivel local una consolidación del sector terciario como principal sector económico; la conformación de un área metropolitana (Punta del Este, Maldonado, San Carlos) y un incremento de la inmigración de trabajadores de otras localidades hacia la zona. Esta inmigración tiene como particularidad que su integración a la sociedad carolina se produce sin choques ni conflictos, contrariamente a lo sucedido en la ciudad de Maldonado.

Por su parte, el desarrollo del turismo ha llevado a que la centralidad de la economía departamental pasara a Maldonado y Punta del Este, mientras que San Carlos mantiene su centralidad solamente en lo referido al sector agropecuario.

Esta centralidad implica la subsunción de la casi totalidad de las actividades económicas al turismo. Así, a nivel urbano la mayor parte de los actores empresariales de San Carlos se desempeñan en actividades de servicios vinculadas al sector destacándose el rubro de la construcción. Mientras que asociado a la globalización emergen en la zona nuevos actores empresariales de carácter transnacional. Estos, si bien no actúan directamente en la ciudad de San Carlos si lo hacen en la zona de la costa y a nivel rural en el marco de su jurisdicción.

La emergencia de estos actores extranjeros ha significado una expansión de los servicios turísticos en el medio rural que junto a actores urbanos locales que invierten en el medio o que buscan espacios de esparcimiento fuera de las ciudades, contribuyen al surgimiento de una nueva ruralidad en San Carlos.

La nueva ruralidad en tanto ruptura entre lo rural y lo agrícola está significando una reconfiguración del espacio urbano y el rural a partir de cambios en el uso del territorio. Los usos tradicionales del territorio rural si bien aún mantienen su hegemonía, crecientemente se ven subsumidos por la expansión del turismo y el sector terciario de la economía.

Por otro lado, el crecimiento del turismo en la zona ha significado una mayor recaudación por parte del municipio quien ha incrementado considerablemente sus márgenes de actuación llegando a asumir roles que corresponden al gobierno central y a constituirse en un actor relevante de la dinámica local.

Este fenómeno ha producido una municipalización de los procesos políticos que opaca el accionar del estado central a la vez que incrementa la incidencia del municipio. Pero esta corresponde sobre todo a la Intendencia de Maldonado ya que la Junta Local de San Carlos al no poseer autonomía económica ve muy limitada su capacidad de acción. Esta situación de dependencia económica de la Junta es fuente de permanentes conflictos entre los dos actores estatales del departamento.

Corresponde destacar que el proceso de apertura y el esbozo de gestión participativa que desarrolla la Junta Local ha posibilitado procesos de profundización democrática y el fortalecimiento del capital social de la comunidad local. También hay que señalar que si bien San Carlos cuenta con una densa trama de organizaciones, los actores barriales son quienes han adquirido gran relevancia social a partir de la generación de acciones que promueven el desarrollo barrial y de su participación directa en la gestión local.

En un sentido amplio se puede concluir que si bien el relacionamiento entre los distintos actores no está exento de problemas y tensiones; San Carlos cuenta con un sistema de acción local abierto, participativo y dinámico. No obstante ello, el dinamismo se ve obstaculizado por actitudes de rechazo y desconfianza respecto a los nuevos actores que entraron en la escena local. Actitudes que son producto de la conformación de una identidad conservadora.

Esta identidad conservadora es resultado de la pérdida de un lugar destacado en términos de bienestar social así como una estrategia de defensa frente a lo nuevo que la globalización sitúa a nivel local. Contrariamente a Maldonado, San Carlos adopta características de una sociedad cerrada que manifiesta permanentemente aversión al cambio y la innovación. Mientras Maldonado se abre y adopta nuevos valores y comportamientos, San Carlos se cierra y rechaza la presencia de nuevos actores pero también fagocita cualquier innovación que emerge en su seno.

Esta identidad constituye un obstáculo singular para los procesos de desarrollo local que San Carlos necesita iniciar en la medida en que el rechazo a lo nuevo se convierte en un obstáculo para la generación de procesos de cambio y de integración económica.

En otro orden de cosas, la reestructuración económica que llevó a un cambio en el perfil de desarrollo local de San Carlos, ha significado una mayor dependencia de factores exógenos. Esta dependencia ha tornado a San Carlos más vulnerable de los cambios externos y se manifiesta claramente a través del impacto social que tuvo la crisis regional y la consecuente baja de la actividad turística.

Esta crisis provoca un profundo deterioro de los empleos así como situaciones de exclusión social nunca antes vistas en San Carlos. En este sentido el empobrecimiento de las capas medias y otros problemas sociales emergentes constituyen un gran desafío a ser superado por la localidad.

En este sentido, identificamos diversas problemáticas emergentes tales como procesos de marginación, niños en situación de calle, tugurización, desempleo, inseguridad, problemas de alimentación, delincuencia, pobreza y problemas de salud mental.

Por su parte, en relación a los desafíos futuros la conclusión a la que arribamos es que resulta fundamental la elaboración de una estrategia propia de desarrollo local que si bien estará fuertemente asociada al turismo deberá contemplar la respuesta a las nuevas situaciones de exclusión social para ser socialmente sustentable.

La misma deberá contemplar respuestas a los problemas emergentes de la localidad pero para resultar exitosa es necesario que se den otras dos condiciones además de la mencionada.

En primer lugar una mayor participación de los gobiernos locales asumiendo roles de coordinación, conducción, contralor y regulación. Para los cuales es imprescindible la autonomía económica de San Carlos. Y, en segundo lugar, se deben buscar complementariedades intersectoriales contrarrestando la segmentación económica y potenciando la dinámica del desarrollo local a través de la creación de espacios de articulación de actores.

Finalmente, en función de lo visto hasta ahora debemos confirmar parcialmente nuestra hipótesis inicial. Ya que la misma no es correcta al plantear que la identidad local es facilitadora de procesos de desarrollo, por el contrario, puede ser quizás uno de los obstáculos a superar de mantener ese carácter conservador y defensivo. Por lo demás es acepto que el perfil actual de desarrollo local de San Carlos está estrechamente vinculado al desarrollo del turismo internacional y que el mismo ha significado la emergencia de nuevos problemas sociales así como una oportunidad para iniciar un proceso de desarrollo sustentable.

A su vez, en términos de perspectivas de continuidad de este estudio, es necesaria una profundización del conjunto de elementos expuestos ya que por tratarse de un estudio de caso de tipo exploratorio no fue posible ahondar en el conocimiento. En esta dirección, la construcción de escenarios futuros a partir de las estrategias de desarrollo local que puede asumir San Carlos, así como una evaluación de las capacidades existentes para llevarlas adelante bien podrían ser una solución de continuidad.

## XII. Bibliografía

- Alonso, L.R. (1994). *Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa*. En Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (coords). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid, Ed. Síntesis.
- Arocena, J. (1988). *Discutiendo lo local: las coordenadas del debate*. En Cuadernos del CLAEH 45-46. Año 13, Montevideo.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. CLAEH. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Arocena, J. (1997). *Lo global y lo local en la transición contemporánea*. En Cuadernos del CLAEH 78-79. Año 22, Montevideo.
- Andacht, F. (2000). *Integración-desintegración: nuevos signos de identidad en el MERCOSUR*. En de Sierra, G. (comp.) *Los rostros del MERCOSUR*. CLACSO, Bs. As.
- Arrarte, C. y Alonso, J.M. (1988). *¿Cuál es el espacio para el desarrollo local y regional?*. En Cuadernos del CLAEH. Serie Año 13, N° 45-46. Montevideo.
- Barreiro, F. (1988). *Los agentes de desarrollo*. En Cuadernos del CLAEH. Serie Año 13, N° 45-46. Montevideo.
- Barrenechea, P. (2000). *Dinámicas económicas*. En *Ciudad de San Carlos, lineamientos del Plan director 2000-2010*. Kohen, M. y Viana, I. Consultoras. Sin editar.
- Bervejillo, F. (1999). *Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo*. En *Desarrollo local en la globalización*. CLAEH, Montevideo.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. El poder de la identidad*. Vol. 2. Editorial Alianza. Madrid.
- Cuervo, L. (2000). *Economía y ciudad: algunas propuestas teóricas*. En *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. CLACSO. Bs. As.
- de Mattos, C. (2002). *Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?*. Revista EURE, Vol. XXVIII N° 85, Diciembre. Santiago de Chile.
- Ferrando, J. (1994). *Los actores sociales*. En *Incluidos y excluidos: Reflexiones sobre políticas sociales*. OBSUR – Trama SRI. Montevideo.
- Filardo, V. (1997). *Montevideo, ciudad metropolitana*. En Cuadernos del CLAEH 78-79. Año 22, Montevideo.
- Garibotto, S. (2000). *Dinámicas poblacionales*. En *Ciudad de San Carlos, lineamientos del Plan director 2000-2010*. Kohen, M. y Viana, I. Consultoras. Sin editar.

Gatto, F. (1999). *Globalización y regiones. La construcción de ventajas localmente específicas*. En *Desarrollo local en la globalización*. CLAEH, Montevideo.

Marsiglia, J. y Pintos, G. (1997). *La construcción del desarrollo local y regional*. En Cuadernos del CLAEH 78-79. Año 22, Montevideo.

Torres, A. (2003). *Paradigmas e tendencias nos Estudos Urbano Regionais Contemporaneos*. En Acuña, C. y Riella, A. (comp.). *Territorio, sociedad y región*. FCS. Universidad de la República. Montevideo.

Veiga, D. (2000). *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*. Departamento de Sociología, FCS, CSIC – UdelaR. Montevideo.

Veiga, D. (2000). *Hacia una agenda de investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana*. GT Desarrollo Urbano, CLACSO, BS. AS.

Veiga, D. y Rivoir, A. (2004). *Desigualdades sociales en Uruguay*. Departamento de Sociología, FCS, CSIC – UdelaR. Montevideo.