



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**  
**Informe de Pasantía**

**Proyecto turismo social y comunitario en  
Florida : la gobernanza observada desde lo  
local**

**María Mercedes Cassarino**  
Tutor: Martín Freigedo  
Referente institucional: Gervasio Martínez

**2017**

## ***Agradecimientos;***

Agradezco la buena disposición, del Intendente de Florida Carlos Enciso Christiansen, Secretaria General Dra. Macarena Rubio, Director General de Cultura Álvaro Riva, y Director Asesor de Turismo Mtro. Gervasio Martínez, quienes me dieron la oportunidad de realizar esta pasantía que considero fundamental para mi formación.

Asimismo, la permanente dedicación de la coordinadora del sistema de pasantías estudiantiles del Instituto de Ciencia Política, Dra. Altair Jesica Magri, su respuesta pronta y alentadora. A mi tutor Dr. Martín Freigedo, por su gran apoyo y guía en este proceso.

Agradecer la apertura y cooperación del equipo de la Dirección de Turismo: Eduardo Alonso, Néstor Barreto, Ariel Cabrera, Isabel Olivas, Santiago Otaro, Brenda Sánchez, Ana Rodríguez, y Jorge Romero.

La colaboración de cada uno de los entrevistados, que generosamente me dieron su tiempo, y su hospitalidad, y me permitieron a través de ellos vivenciar este Proyecto.

Por último, destacar nuevamente la invaluable dedicación del Mtro. Gervasio Martínez, quien me integró, me enseñó, me vinculó y me contagió su actitud de compromiso y pasión frente a los desafíos.

## Índice

Índice de cuadros .....	3
1. Introducción .....	4
2. Justificación.....	6
3. Descripción del proyecto TSCF y su contextualización. ....	7
3.1. Descripción: .....	7
3.2. Antecedentes: .....	9
3.2.1. Turismo Social: una política pública nacional. ....	9
3.2.2. El Turismo Comunitario: la organización de lo local. ....	11
3.2.3. Hacia el fortalecimiento de actores locales. ....	13
4. Marco conceptual: Gobernanza y Red. ....	15
4.1. Conceptualizaciones generales.....	15
4.2 La Red desde la perspectiva de la gobernanza local. ....	19
5. Marco metodológico. ....	21
5.1. Objetivos de análisis.....	21
5.2. Fuentes seleccionadas .....	21
5.3. Selección de casos:.....	24
5.4. Determinación del objeto de estudio y sus dimensiones de análisis. ....	25
6. Análisis de la Información .....	29
6.1. Análisis de las redes: .....	30
6.2. Configuración interna de la red participativa horizontal Ruta de la Leche.....	34
6.3. Hacia una gestión en Gobernanza. ....	40
7. Conclusiones finales:.....	45
8. Bibliografía. ....	49
9. Anexo. ....	52
9.1. Marco Institucional (2000-2016). ....	52
9.2. Guía de la entrevista semi-estructurada.....	56

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1</b> Dimensiones de definición de una red de governance.....	28
<b>Cuadro 2.a</b> Nodos que integran la Ruta de la Leche.....	29
<b>Cuadro 2.b</b> Nodos que integran la Ruta de los Caudillos Matreros y el Tren....	29
<b>Cuadro 3.a</b> Dimensiones de la red Ruta de la Leche.....	39

## 1. Introducción.

El presente informe se ha elaborado a partir de la experiencia como pasante en la Intendencia Departamental de Florida (IDF), específicamente en el Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo (DTCD)<sup>1</sup> dependiente de la Dirección General de Cultura Turismo, Deporte y Juventud.

De los proyectos que lleva adelante el Departamento, se seleccionó el proyecto Turismo Social y Comunitario en Florida (TSCF), una propuesta innovadora en el contexto uruguayo. El proyecto se edifica en base a Rutas Temáticas que vinculan localidades y zonas rurales aledañas, con el objeto de *“poner en valor recursos patrimoniales y extrapatrimoniales y generar emprendimientos turísticos autosostenibles”* (EMPRE TUR, 2015:9)<sup>2</sup> como una alternativa a las clásicas propuestas para el Uruguay basadas en playa y termas. Tanto el diseño, como la implementación de acciones en los ejes ruteros, se realizó mediante la activa participación de actores locales; esa configuración interactoral, permite que cada una de esas rutas pueda ser interpretada analíticamente como una red.

Concomitantemente, la dirección política lidera procesos de transformación en la organización interna del departamento de turismo, apuntando a dos objetivos: mejorar la capacidad de gestión del componente técnico administrativo e incorporar prácticas de relacionamiento con los ciudadanos en un contexto policéntrico.

Habiendo transcurrido seis años desde la implementación del Proyecto, la Institución determina la necesidad de evaluar los procesos de participación y articulación, si se ha generado apropiación local, como han evolucionado los vínculos entre actores de una localidad y desde la localidad hacia el resto de la red, e identificar ámbitos de deliberación y toma de decisiones ya conformadas o en vías de conformación.

---

<sup>1</sup> En el presupuesto 2015-2020, se crea el Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo, en el Marco de la Dirección General, Cultura, Turismo, Deportes y Juventud. Por lo que a partir del 2015 se habla de Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo (DTCD). Con anterioridad, durante las Administraciones 2010-2015, en el organigrama departamental figuraba como Oficina de Turismo (OT), dependiente de la Dirección General de Desarrollo Sustentable (DGDS). Se debe destacar que el actual Dtor. del DTCD, era el Dtor. general DGDS (2010-2015). A efectos de uniformizar la referencia, y siendo él mismo actor político se denominará en los dos periodos administrativos como Dirección de Turismo (DT). Por otra parte, los entrevistados la refieren como Oficina de Turismo (OT).

<sup>2</sup> “Dinamización de mipymes urbanas y rurales a través de propuestas turísticas identitarias e innovadoras”; proyecto presentado y ganado en el 2015, por la Agencia de Desarrollo Económico de Florida con el apoyo de la Oficina de Turismo, a los fondos concursables del Programa “Uruguay más Cerca” de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Por lo tanto, se ha acordado enfocar el trabajo desde la perspectiva de la gobernanza tanto en la interpretación de las acciones realizadas por la Dirección de Turismo (DT) como en el análisis de dos de las siete Rutas que conforman el TSCF. Se pretende que el documento ilustre además en relación a aspectos institucionales y antecedentes políticos, aportando una visión conjunta del Proyecto, que provea a la Institución de una guía conceptual y metodológica que le facilite futuras evaluaciones.

En primer lugar, se realiza la descripción del proyecto TSCF, su inserción dentro del programa marco, sus objetivos, los diferentes procesos realizados para su diseño y ejecución, y la integración territorial de las rutas temáticas. Asimismo, se enmarca el Proyecto en los lineamientos del Plan Nacional de Turismo Sostenible (2009), se realizan conceptualizaciones en relación al turismo comunitario (TC) en general y a las particularidades de su implementación en Florida. También, se señalan proyectos conexos implementados en el territorio que dejaron capacitados referentes locales, recurso estimable con que cuenta el TSCF.

En segundo lugar, se presentan abordajes de diferentes autores en el marco de la teoría de la gobernanza, ahondando en los conceptos de gobierno policéntrico, de “participación colaborativa” (Zurbriggen, 2011) y de transformación administrativa del Estado desde la visión de la nueva gestión pública y desde la perspectiva de la gobernanza (Peters y Pierre, 2000). Se incorpora la visión de Kooiman, respecto a los procesos de interacción sociopolítica y a los niveles de gobernanza, y apuntes de Blanco y Gomà (2003) circunscribiendo el tema al ámbito de los gobiernos locales.

En el marco metodológico se explicita la selección de los casos, se presentan las encuestas realizadas a los actores y se expone el trabajo de Blanco y Gomà (2003) para la identificación y dimensionamiento de redes horizontales participativas, como guía analítica en el estudio de las rutas seleccionadas, consideradas como redes.

Luego, en el capítulo empírico y analítico se contrastan los datos obtenidos, y se analizan las redes seleccionadas, en cuanto a su constitución, dimensionamiento y posibles escenarios esperados. Por último, se plantean las conclusiones y recomendaciones finales.

## 2. Justificación.

La propuesta de la Intendencia de Florida es innovadora ya que se registran escasos antecedentes de implementación de Turismo Comunitario (TC) en el Uruguay, siendo una actividad que se viene desarrollando con éxito en varias comunidades latinoamericanas, y que presupone la participación activa de la comunidad local en la gestión turística<sup>3</sup>. En ese sentido exponer los procesos de articulación liderados por la DT, puede ser un insumo que se tome como base y referencia a otras experiencias que adopten el modelo en la práctica, así como aportar elementos a la discusión académica sobre el tema.

El Programa de TSCF se encuentra en un punto “bisagra”. La esencia misma de esta modalidad turística es la participación, y el rol protagónico de las comunidades en su diseño y sostenibilidad. Confianza, visualización de objetivos remotos, perseverancia y cooperación, son elementos indispensables para la continuidad del Proyecto que, por su propia naturaleza, no puede satisfacer en forma inmediata las necesidades o expectativas de los actores. La evaluación en esta fase del Programa permitirá a la DT disponer de información para continuar o modificar sus líneas de acción y disponer de un documento que sistematice lo actuado.

Este proyecto amerita ser estudiado como una estrategia para el desarrollo territorial. Sin embargo, numerosos factores nos llevaron a observarlo desde el ángulo de la teoría de la gobernanza. a) En documentos concernientes al TSCF se hace referencia a una “nueva relación” entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado que apunta a la horizontalidad tanto en el diseño, como en la gestión de la política pública, principio consignado por muchos autores como central en la definición de “Gobernanza Moderna”. b) A su vez cada Ruta puede interpretarse y ser evaluada como una red; la acción colectiva en formato de red ocupa un lugar relevante en los estudios sobre la Gobernanza en particular en relación a la “Gobernanza moderna”. c) Los recursos necesarios para la implementación del Proyecto están dispersos entre actores públicos y privados, (Cerrillo 2005), d) Su gestación es relativamente nueva -a partir del 2011- y por lo tanto es posible recurrir a la memoria de los actores para entender la calidad y la oportunidad de su participación en la construcción de los ejes ruterros. e) Existen proyectos antecedentes relacionados con el fortalecimiento de referentes interlocutores locales. f) La teoría de la

---

<sup>3</sup> Casas, Soler, Pastor; (2012); “El Turismo Comunitario como erradicación de la Pobreza: Potencialidades para su Desarrollo en Cuzco, Perú”. Cuaderno de Turismo, N30; (p.91-108).

gobernanza permite analizar la acción colectiva tanto desde la perspectiva institucional como desde los actores.

### **3. Descripción del proyecto TSCF y su contextualización.**

#### **3.1. Descripción:**

El programa de Gestión Integrada “Turismo, Patrimonio y Ambiente” fue creado en el Presupuesto Quinquenal de la Intendencia de Florida 2010-2015, en la órbita de la Dirección General de Desarrollo Sustentable, reflejado en programas y proyectos con sus correspondientes rubrados. Tiene como objetivo implementar acciones en diferentes áreas para posicionar al Departamento de Florida como una alternativa al turismo tradicional del Uruguay -playa y termas-, a través de tres proyectos: a) “Turismo Histórico Religioso” que explota la vinculación de Florida con la gesta de nuestra independencia y el patrocinio de “La Virgen de los 33”, la fuerte presencia de misiones jesuíticas en la zona y el fenómeno de San Cono unido a la inmigración italiana desde la localidad de Tegghiano. b) “Promoción de espacios Rurales y Naturales” que crea condiciones para el desarrollo del turismo aventura, coordinando actividades con organizaciones deportivas y sociales de distinta índole para la revalorización de los espacios naturales con que cuenta el Departamento, y difundiendo los servicios de las Estancias Turísticas. c) “Turismo Social y Comunitario”.

Como se adelantó este informe se centra en el TSCF, que comprende siete Rutas Temáticas por los pueblos y las zonas rurales con sus historias. Tiene dos objetivos principales: En línea con el programa de Turismo Social del Ministerio de Turismo (MINTUR), y bajo el lema “Floridenses visitando Florida” generar un servicio que apunta a ampliar la accesibilidad al turismo intradepartamental a sectores de menor poder adquisitivo. Asimismo, *“poner en valor todos aquellos recursos patrimoniales y extrapatrimoniales existentes en las pequeñas localidades, muchas veces no dimensionados, y generar emprendimientos turísticos auto sustentables y sostenibles, donde los pobladores locales sean los protagonistas activos del proceso”* (EMPRE TUR, 2015:9). Esta iniciativa está inspirada en los proyectos de Turismo Comunitario implementados en ciertas localidades de Argentina, como respuesta a la crisis del 2000-2002, en la búsqueda de una salida alternativa, aprovechando los estrechos vínculos que

unían a los habitantes y el reconocimiento de valores en común, que facilitaron el diseño y ejecución de proyectos turísticos basados en el desarrollo comunitario<sup>4</sup>.

Se han podido identificar varios procesos en el armado de las Rutas y en su posterior gestión: i) Trazado de los ejes ruteros definiendo sus aspectos simbólicos. ii) Patrimonialización de los valores de cada Ruta atendiendo al trípole identidad-cultura-territorio. iii) Generación de productos de investigación e incorporación de las manifestaciones culturales de las localidades involucradas (libro de poemas, cancioneros, relatos, artesanías, etc.). iv) Capacitación con el objetivo de estimular el desarrollo territorial local con la temática de TC; a través del proyecto EMPRE TUR, y actualmente por medio del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional para el sector privado (INEFOP). v) Torneos educativos para sensibilización y difusión. vi) EMPRE TUR proyecto para la “Dinamización de mipymes urbanas y rurales a través de propuestas turísticas identitarias e innovadoras” diseñado por la Agencia de Desarrollo Económico de Florida (ADEF)<sup>5</sup> a instancias de la Oficina de Turismo (OT) para intervenir en la gestión de la Ruta de la Leche y en la Ruta Por las Serranías hacia Cerro Chato.

Tanto en los documentos como en las entrevistas realizadas, se observa que desde el inicio existió una aspiración de implicar a los actores locales en todos los procesos y acciones necesarias para concretar el proyecto en cada Ruta. Se trabajó en colaboración con comisiones, grupos de trabajo, referentes y comerciantes locales tanto para el diseño (relevamiento de información de puntos neurálgicos, servicios, y de recursos humanos, etc.) como en la etapa de ejecución. Se hizo especial hincapié en que en el trazado de cada Ruta se integraran localidades y zonas rurales aledañas con menor posibilidad de desarrollo local propio.

---

<sup>4</sup> Entrevista a Dtor. del DTCD, 2016.

<sup>5</sup> Agencia de Desarrollo Económico de Florida; es un actor de carácter público - privado que desde una lógica territorial lleva a cabo acciones planificadas para fortalecer las diversas formas de capital local en todas sus dimensiones: productivo, social, cultural y ambiental. **Año 2008 al 2010** Es la primera etapa de constitución de la ADEF con fuerte apoyo externo, cooperación internacional y programa PNUD ART. **Año 2010** Con la nueva administración, se hace un proceso de redimensionamiento de la Agencia con nuevo enfoque estratégico, se agrega el apoyo financiero departamental y se define un plan operativo hacia la descentralización. Se crea la primera figura público-privada del departamento. Por decreto de la Junta Departamental queda formalizado la autorización de la Intendencia para participar en esta figura pública – privada. Actualmente la Agencia se financia con aportes de la Intendencia, cooperación nacional e internacional. **Desde el año 2011** La Intendencia tiene integrado un Programa de Inversión 340104 de la Dirección General de Desarrollo Sustentable para poder realizar las interacciones con la ADEF en los aspectos programáticos y de financiamiento. Se trabaja sobre su auto sostenibilidad a través del cobro de una cuota anual a los socios y mediante la prestación de servicios técnicos **Año 2013** Se obtiene la personería jurídica aprobada por el Ministerio de Educación y Cultura. (EMPRE TUR,2015:18)



Elaboración: Oficina de Turismo, 2016.

### 3.2. Antecedentes:

El Proyecto TSCF tiene dos fuentes de referencia fundamentales. Por un lado, se inspira en el plan Nacional de Turismo Sostenible de Uruguay 2009-2020 (PNTS). Por otro, toma en consideración diversas experiencias de TC desarrolladas en países sudamericanos ajustadas a las constricciones de nuestro territorio, población y cultura. Esto se puede apreciar en documentos de la DT, específicamente en el Presupuesto Quinquenal (2015-2020)<sup>7</sup> donde se presenta al “*Turismo Comunitario y Social; donde el Social es seguir con los lineamientos del MINTUR, BPS, mientras que el Comunitario es la organización de los Pueblos y Grupos locales para recibir a floridenses u otros visitantes, pero con capacidad de mostrar las “Identidades Culturales Locales, Históricas y Particulares”. Allí, surge el conjunto de hasta 7 Rutas Temáticas por los pueblos y las zonas rurales con sus historias*” (2015:9).

#### 3.2.1. Turismo Social: una política pública nacional.

El PNTS fue aprobado por el Consejo Nacional de Turismo (CONATUR) el 2 de junio de 2009. Su elaboración es producto de un convenio entre el MINTURD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que proveyó recursos humanos y materiales. Durante el proceso se realizaron diversas instancias regionalizadas de participación y debate que

<sup>6</sup> Detalle de los siete ejes rútericos con las localidades que las conforman. Cinco de ellas diseñadas a partir del 2011: Ruta Nacional N°7, **Ruta de los Caudillos, Matreros y del Tren**. Chamizo, Frey Marcos, Casupá, Reboledo, Cerro Colorado. Ruta Nacional N°77, **Ruta de la Leche**; 25 de Mayo, Cardal, Independencia, 25 de Agosto. Ruta Nacional N°7 hacia el este, **Ruta por las Serranías**; Cerro Colorado, Illescas, Nico Battle, Valentines, Cerro Chato). Rutas Nacionales N°5, 6, 7, 56, **Ruta por la zona de los Jesuitas**; Florida, San Gabriel, Mendoza Chico, Mendoza Grande. Ruta Nacional N°5, **Ruta de los Caballos y Jinetes**; La Cruz, Pintado, Puntas de Maciel, Sarandí Grande, Goñi. Y las dos faltantes diseñadas a partir del 2013: Ruta Nacional N°56 y 6, **Ruta por las Tradiciones de Capilla a Sarandí del Yí**; San Gabriel, Monte Coral, Capilla del Sauce. Camino a la Macana, **Ruta por el Campamento de Artigas en el paso de la Arena**; La Macana, La Cruz.

<sup>7</sup> Oficina de Turismo; “Propuestas de creación del Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo en el Marco de la Dirección General, Cultura, Turismo, Deportes y Juventud”. Presupuesto Quinquenal 2015-2020; Intendencia Departamental de Florida; 2015.

convocaron actores relevantes del sector turístico: empresarios, sindicatos, delegados de los gobiernos departamentales, etc. En él se plantean varias líneas estratégicas para la promoción del turismo en el Uruguay; en especial la quinta -que se desarrolla a continuación- hace referencia expresa a la necesidad de incentivar la descentralización, la inclusión de territorios y la accesibilidad universal al ejercicio del derecho a vacacionar *“Uruguay deberá brindar a toda la población, la posibilidad del disfrute del turismo, como actividad recreativa, formativa e integradora”* (2009:27).

Línea que va en concordancia con los ejes trazados por la Organización Mundial de Turismo (OMT), en la Declaración de Manila, se hace explícita alusión a la promoción de la accesibilidad universal; se declara el turismo como un derecho universal emanado consecuentemente del derecho al trabajo, estableciendo el imperativo social de promover su accesibilidad para todos<sup>8</sup>.

Entre otros el PNTS establece como principios guías para la acción:

Sub-línea 5.1) la *“descentralización de la gestión y participación de los actores como protagonistas responsables del sector”*, resaltando especialmente los factores de participación de los actores locales y el liderazgo de los gobiernos departamentales para promover el cambio. *“a - Movilizar e incentivar la participación de los actores locales, lo que supone el fomento de actitudes proactivas y emprendedoras. b - Promover el liderazgo por parte de los gobiernos locales en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo”* [...] *“f - Descentralizar aspectos de gestión y control en las oficinas de turismo”* (2009:27).

Sub-línea 5.2) *“Promover circuitos y rutas que enlacen territorios permitiendo la inclusión de sitios habitualmente excluidos de la oferta turística”* (2009:27).

Sub-línea 5.3) *“Comprensión y satisfacción del derecho humano al turismo y a la recreación”, “desarrollar formas asociativas mixtas que permitan la creación de nuevas ofertas turísticas y prácticas de comercialización con fines sociales”* (p.27).

En ese marco de líneas de acción se generan los Programas de Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS;2009) implementado por el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), conjuntamente con el Banco de Previsión Social (BPS). La División

---

<sup>8</sup> “El derecho al uso del tiempo libre y especialmente el derecho de acceso a las vacaciones y a la libertad de viaje y de turismo, consecuencia natural de derecho al trabajo, están reconocidos, por pertenecer al desarrollo de la misma personalidad humana, en la Declaración Universal de Derechos Humanos así como acogidos en la legislación de muchos Estados. Implica para la sociedad el deber de crear para el conjunto de los ciudadanos las mejores condiciones prácticas de acceso efectivo y sin discriminación a este tipo de actividad” (documento de la Conferencia Mundial de Turismo, Manila, 1980;2).

Turismo de la IDF trabaja concertadamente con el MINTUR para promover las ofertas del Programa en Florida. A su vez genera sus propios circuitos en consonancia con los lineamientos del Plan Nacional de Turismo descritos, en la medida que, moviliza y capacita a los actores locales para la constitución de rutas y circuitos; enlaza e incluye territorios a través de las Rutas Temáticas; subvenciona el transporte y convenia con diferentes asociaciones excursiones con fines sociales.

### 3.2.2. El Turismo Comunitario: la organización de lo local.

El concepto TC fue introducido por Murphy en 1985, utilizado en referencia al Turismo organizado en el medio rural, en países “subdesarrollados”. En posteriores trabajos pone énfasis en su potencial como herramienta de disminución de la pobreza. A partir de entonces existieron numerosos abordajes de autores que trabajaron sobre el término.

El TC es “*alternativo y complementario en los países en vías de desarrollo; en áreas tanto rurales como urbanas, sobre la base de articulación de diferentes rutas que pongan en valor los diferentes recursos naturales y elementos históricos, basada en la organización empresarial de la propia comunidad local organizada a través de cooperativas y asociaciones*” (López-Guzmán y Sánchez, 2009;188), por lo tanto es entendido como “alternativo” respecto al turismo tradicional -el punto de atracción es la propia comunidad, sus actividades diarias y el medio donde habitan- y como “complementario” porque no apunta a sustituir las actividades económicas tradicionales; por el contrario el TC tiene en sí mismo un “efecto multiplicador”<sup>9</sup> de las formas productivas de las zonas donde se implementa.

Se plantea como condición necesaria el involucramiento de la población local como eje central tanto “en la planificación y gestión para fomentar la forma sostenible del destino turístico” (Orgaz, 2013;8), como en el control de los beneficios. La particularidad de esta forma de desarrollo turístico es que propende a una concientización de toda la comunidad en la defensa de su patrimonio tangible e intangible, generando un compromiso para su sostenibilidad y resistencia frente a economías de enclave. Por tanto, se hace indispensable la instrumentación de políticas públicas transversales y

---

<sup>9</sup> Archer, B. (1995): “Importance of tourism for the economy of Bermuda”. *Annals of Tourism Research*, 22, pp. 918-930.

concertadas, y el aporte de las organizaciones no gubernamentales para apoyar la implementación del proyecto con programas de sensibilización y capacitación tanto para los agentes locales que lo gestionan, como para los lugareños.

El TC va de la mano del Turismo Sustentable; a comienzos de los setenta ocupó un lugar relevante en la agenda de la OMT, como base de la conservación de la actividad y la regulación de su impacto. Se definió como “el turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas” [...] “debería hacer un uso óptimo de los recursos ambientales, respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades receptores y proporcionar beneficios socioeconómicos viable y duraderos para todos” (Organización Mundial del Turismo, 2012). El TC tiene como principal guía la sostenibilidad para su adecuado desarrollo y continuidad, en la preservación de los aspectos socioculturales y los recursos naturales para las generaciones futuras.

En las últimas décadas estudios realizados por la OMT, exponen el creciente interés por parte de los turistas en conocer estilos de vida y formas de producción diferentes a su realidad, profundizar en hechos de carácter patrimonico-cultural, lo que da la pauta de que el TC puede ser una alternativa de desarrollo viable.

#### ***- El Turismo Comunitario en Florida: un desafío particular.***

Evidentemente es necesario realizar consideraciones en relación a las peculiaridades del presente estudio. La mayoría de los casos expuestos en experiencias de TC se desarrollan en ámbitos en los que la comunidad local está constituida fundamentalmente por una población que continúa apegada a fuertes tradiciones étnicas ajenas al estilo de vida del turista medio moderno globalizado, y eso constituye su atractivo. Atractivo que es explotado por operadores y empresarios que no pertenecen a la comunidad y que definen el uso de los recursos, el modo de acumulación y la distribución de los ingresos. El TC propone la concientización del lugareño en relación a la situación de explotación que conlleva una economía de enclave, y los riesgos de sostenibilidad futura de los recursos autóctonos, y aspira al empoderamiento de actores miembros de la comunidad para gestionar sus propios proyectos turísticos en armonía y

complementariedad con las formas de producción locales, preservando la autenticidad de los rasgos culturales que definen su identidad<sup>10</sup>.

- No es el caso de los territorios, ni de las poblaciones que integran este estudio. Aquí lo comunitario proviene de una construcción endógena y de una organización de agentes que ponen de manifiesto lo “local” en la búsqueda de satisfacción de intereses diversos y complementarios. Lo local no surge necesariamente de lo tradicional, aunque lo incorpora. Lo comunitario no se define solo en base a rasgos étnicos o a una historia compartida. Lo comunitario se expresa también, en la organización de los habitantes en torno a un movimiento cultural (Atelier de Leo, Amanecer Cardalense, Sociedad Tradicionalista Manuel Francisco Artigas, etc.), en una forma de producción que consideran propia y relevante (producción lechera, frutos nativos, artesanías, olivares, etc.); y en la voluntad organizada de poner de manifiesto un producto local ante el visitante, con un sentido de autoafirmación. Por lo tanto, cada uno de estas asociaciones y emprendimientos trasciende el ámbito privado y pasan a ser parte del orgullo y de la identidad local. La riqueza de lo comunitario en el caso que nos ocupa radica en su pluralidad impregnada por “lo global”, pero edificada sobre la trama de las cercanías, de lo próximo, íntimo y familiar que genera la vida en los pueblos y zonas rurales. Cómo lograr que la propuesta resulte “atractiva”, atributo indispensable en términos de oferta turística, excede el objeto de este estudio, pero es sin duda uno de los desafíos que deben enfrentar los gestores para proveer continuidad y sostenibilidad futura al proyecto.

### 3.2.3. Hacia el fortalecimiento de actores locales.

Como se expresó anteriormente, los aportes teóricos en relación al TC insisten en el necesario involucramiento de la población local en la planificación estratégica y en la gestión. Ese es un concepto basal presente tanto en el concepto de Gobernanza como de Desarrollo Local. El TC puede concebirse como una estrategia particular para la promoción del desarrollo local.

---

10 ...“ El turismo comunitario está hoy amparado y potenciado por diferentes organizaciones internacionales, entre las que destaca la Organización Mundial del Turismo (2002), y presenta varios objetivos, entre los cuales destacamos los siguientes: el desarrollo socioeconómico de la comunidad local, la conservación de los recursos naturales y culturales y la calidad del servicio que recibe el visitante”... (Hiwasaki, 2006, en López-Guzman, T. & Sánchez, S., 2009:92).

“El turismo comunitario se basa en la idea de una participación activa de la propia comunidad y, por ello, es fundamental la necesidad de crear una serie de redes comunitarias que permita un fomento de esta clase de turismo y que, al mismo tiempo, sirva para vertebrar la relación entre la comunidad local y los visitantes, para que estos últimos consigan dar respuesta a una de las principales motivaciones de su viaje, que es la búsqueda de nuevas experiencias y el contacto con otras culturas. Ello implica la necesidad de involucrar a diferentes actores, como serían las administraciones públicas existentes en el área geográfica, las ONG, las universidades y la propia comunidad local a través de la vertebración de cooperativas. Sin embargo, el desarrollo de esta tipología de turismo alternativo se puede encontrar con diferentes limitaciones, debido, sobre todo, a la importancia que se le da a la comunidad local”. (López-Guzman, T. & Sánchez, S., 2009:92)

Otro rasgo interesante de la propuesta es la significación que adquiere la “Ruta” en términos de articulación de actores de diferentes localidades. En ese sentido es necesario hacer referencia a procesos desarrollados concomitantemente con la implementación del proyecto de TSCF, impulsados desde el Departamento de Desarrollo Sustentable en acuerdo con diversas Instituciones públicas y privadas. Se trata de los Proyectos Florida Sustentable I (FSI)<sup>11</sup> y Florida Sustentable II (FSII)<sup>12</sup>, ambos presentados al fondo de fortalecimiento del Programa Uruguay Integra de la OPP, que financia, controla, y evalúa su ejecución.

El primero se desarrolló durante la administración del Intendente Giaccheto (2005-2010) y se concreta bajo la administración del Intendente Enciso, siendo importante resaltar el mérito de que se haya logrado dar continuidad a una línea de acción que promueve la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la sociedad civil, tratándose de gobiernos de diferente signo partidario.

El proyecto FSI (2010-2011) permite la creación de la ADEF, organización público-privada conformada por varias entidades socias, que ha dinamizado la gestión de diferentes proyectos socio culturales y productivos en el Departamento. En particular, en el 2015 genera conjuntamente con el Departamento de Turismo de la IDF, el Proyecto EMPRE TUR para la dinamización del Proyecto TSCF en las Rutas de La Leche y Hacia las Serranías.

El Proyecto FSII ejecutado durante el 2014 tuvo como objetivo general “la planificación del desarrollo local territorial con inclusión en hasta tres microrregiones del Departamento” (2014;1). El Proyecto diseñado por la Dirección General de Desarrollo Sustentable de la IDF juntamente con la Mesa de Políticas Sociales de Florida y por la ADEF fue financiado por el Fondo de Apoyo al Fortalecimiento de Procesos del Programa Uruguay Integra y evaluado para el organismo por FLACSO Uruguay, 2015.

Uno de los objetivos específicos propuestos fue “Dejar capacidades instaladas en el medio rural de Florida a través del fortalecimiento de referentes locales que operan en todo el territorio”, con un resultado esperado de “referentes locales capacitados en gestión de

---

<sup>11</sup> Documento base del Proyecto “Hacia un desarrollo ambientalmente sostenible de la cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico”, presentado a fondos concursables del Programa “Uruguay Integra” (OPP-Unión Europea), Florida, 2009. Es ejecutado por la Intendencia de Florida, e integra el Programa de Apoyo Sectorial a la Cohesión Social y Territorial de Uruguay (Uruguay Integra). Este Programa fue creado a partir del Convenio de Financiación N°DCI/ALA/2007/19009 entre la Comisión Europea y el Gobierno de Uruguay, siendo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la responsable de su ejecución. Tiene como socios a los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Salud Pública (MSP), la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) y el Programa ART-PNUD de Naciones Unidas con la colaboración del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

<sup>12</sup> Proyecto Florida Sustentable II “Sembrando Oportunidades”, presentado a fondos concursables del Programa “Uruguay Integra” (OPP), Florida, 2014. Diseñado por la Intendencia de Florida en coordinación con la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales de Florida (MIPS), la Agencia de Desarrollo Económico de Florida (ADEF), Redes Sociales, Productivas y Cooperativas.

inclusión social y desarrollo integrado en un número de hasta 100 personas” (FLACSO Uruguay, 2015:6).

Conforme a la evaluación realizada ese resultado fue logrado en su totalidad. Las temáticas trabajadas durante la capacitación fueron políticas públicas, descentralización, participación, gobernanza, desarrollo territorial, redes y articulación de actores. Tuvo una evaluación muy positiva de las entidades socias del Proyecto y de los participantes en los cursos en relación a los contenidos temáticos y al conocimiento e intercambio entre referentes que operan en el territorio, quienes convinieron además en la necesidad de dar continuidad al proceso generando nuevas instancias de capacitación e intercambio.

Por tanto, el Proyecto FSII brindó instrumentos para empoderar a los referentes locales fortaleciendo su capacidad de articulación y promoviendo la participación ciudadana, generando aportes para la promoción de la iniciativa local. También anota como una externalidad positiva que el Departamento de Desarrollo Sustentable amplía su base de conocimiento y relacionamiento con referentes locales; sin embargo señala que no se concretó el fondo para la iniciativa local, ni se cumplió con el objetivo general de lograr planificación territorial -evaluado como “demasiado abarcativo” [...] “ya que procura abarcar un conjunto de problemáticas que tienen raíces profundas y son generadas por una multiplicidad de factores”- (FLACSO Uruguay, 2015:15).

Este antecedente es importante ya que el proyecto que esta investigación analiza, dispone de referentes mejor capacitados y motivados que pueden manejar un lenguaje común en relación a los conceptos de desarrollo local y gobernanza. En las entrevistas realizadas se constata que un 90% de los actores de las rutas seleccionadas participó anteriormente en las instancias de capacitación de los Proyectos citados.

## **4. Marco conceptual: Gobernanza y Red.**

### **4.1. Conceptualizaciones generales.**

Ya hemos aportado argumentos que nos llevaron a analizar el Proyecto desde la teoría de la gobernanza. También se ha advertido que cada una de las Rutas que conforman el TSCF puede ser interpretada a la luz de la teoría de las redes. Como señala Zurbriggen si bien el origen de ambas teorías difiere en esencia, existen solapamientos entre ambas escuelas:

*“un punto de partida para revisar las controversias actuales es analizar el origen de las teorías más importantes sobre la temática: la escuela de las redes de política públicas y la más reciente literatura de la gobernanza. El desarrollo del concepto de redes de políticas trata de dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas, mientras que la escuela de la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado. No obstante, si bien los abordajes de investigación son diferentes, encontramos solapamientos y muchos autores participan y discuten en ambas escuelas”*(Zurbriggen, 2011:183).

La nueva Gobernanza se refiere a una manera de gobernar no jerárquica, policéntrica, en la que las políticas públicas surgen de un proceso en el cual participan actores públicos y privados. ¿Qué tipo de participación es intrínseca a un proceso de gobernanza? Zurbriggen (2011), anota dos grandes formas de participación de actores privados en asuntos públicos: la gerencial y la colaborativa. La primera puede darse en contextos jerárquicos en aplicación del “new public management” por ejemplo, a efectos de sondear intereses y necesidades de diferentes grupos o de evaluar sus índices de satisfacción en relación a la aplicación de determinadas políticas; el ciudadano es considerado un consumidor de los servicios que provee el Estado. La participación “colaborativa” por el contrario, asociada a la gobernanza, implica el involucramiento del actor privado conjuntamente con el actor público en todo el proceso de elaboración y puesta en marcha de la política. Como señala Prats (2005), la gobernanza conlleva nuevas exigencias para la autoridad pública en el sentido de realizar una acción gubernamental definida para el fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil, a efectos de su inclusión en las estructuras de gobernanza. Como se adelantó, en el apartado anterior, desde el Departamento de Turismo (en Administraciones anteriores desde la Dirección de Desarrollo Sustentable), se han promovido acciones sistemáticas focalizadas en el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Muchos de los actores y organizaciones que forman parte del TSC intervinieron en experiencias de participación de tipo “colaborativo”; como por ejemplo en Presupuestos Participativos y en instancias de planes de Ordenamiento Territorial. También es importante aclarar a efectos de analizar “procesos continuos” de fortalecimiento de la sociedad civil, que el Mtro. Gervasio Martínez, actual Director de Turismo dentro del organigrama de la Dirección General de Cultura, se desempeñó en la Administración 2010 -2015 como Director General de Desarrollo Sustentable que incluía dentro de sus dependencias a la Oficina de Turismo.-

Para Mayntz, la teoría de la gobernanza es un paradigma que ha tenido sucesivos desarrollos, ampliando su marco inicial en vez de suprimirlo. El término gobernanza hace referencia a la dirección política, al aspecto procesal del gobierno; el término nueva gobernanza se utiliza, *“para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modelo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público – privadas”* (Mayntz, 2000, en Cerrillos, 2005:83). Como señala Peters y Pierre (2000), es necesario entender el término gobernanza como una reconceptualización en la búsqueda de la definición y realización del interés colectivo, en contextos de gobiernos democráticos.

En la década del 50 la teoría constructivista de las políticas públicas se asienta sobre dos postulados: que las políticas públicas son los instrumentos apropiados para resolver problemas bajo la dirección del gobierno, y que el Estado posee todos los poderes formales, capacidades y conocimientos necesarios para llevarlas a cabo. Se entendía que el Estado era el único capaz de definir y realizar el interés general; las personas y organizaciones privadas solo eran portadoras de intereses privados. La sociedad era considerada como objeto de gobierno, por su naturaleza caótica (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Actualmente los autores concuerdan en que las fronteras entre lo público y lo privado se han “erosionado” (Shapiro, 2001)<sup>14</sup>; muchas organizaciones no gubernamentales persiguiendo sus propios fines coadyuvan a la realización de los fines colectivos; no existe actor público o privado, que posea por sí mismo todo el conocimiento, la información, ni todos los recursos necesarios para la consecución de los objetivos. En ese sentido Peters y Pierre argumentan que la nueva gobernanza puede considerarse como una estrategia para unir el Estado moderno con la sociedad moderna. Una sociedad moderna que como señala Kooiman (2003), se caracteriza por la diversidad, el dinamismo, y la complejidad: *“La teoría de la gobernanza empieza en la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades a ser gobernadas —y gobernándolas—. Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo”*<sup>15</sup> (en Cerrillo, 2005:79).

---

<sup>14</sup> *“en la literatura actual de la ciencia política y de la Administración Pública el término «gobernanza» está reemplazando al término «gobierno». Este cambio terminológico anuncia una erosión significativa de los límites que separan lo que está dentro del gobierno y su Administración y lo que está fuera. Para asegurarse, los gobiernos y sus Administraciones Públicas siguen tomando decisiones colectivas, pero ahora todo el mundo, o al menos potencialmente todo el mundo, es visto como participante en el proceso colectivo de toma de decisiones”.* (Shapiro, 2001; en Cerrillo, 2005:203)

<sup>15</sup> *“Al considerar la diversidad, el dinamismo y la complejidad en sus mutuas relaciones modernas (cross-modern) como punto de partida, un modelo de gobernanza emerge en el que los sistemas sociales y las entidades que les dan forma pueden estar consciente, explícita y expresamente interrelacionados”* (Kooiman, 2003, en Cerrillos, 2005:79). Para Kooiman el término “cross-modern” está impregnado de los principios procedentes de las corrientes racionalista y humanista.

Luis Aguilar (2007), manifiesta que en un contexto de gobernanza en donde se pasa de pensar en el gobierno como un centro, para pensar en el gobierno como un sistema donde se interactúa para activar los recursos del Estado, de los mercados y de las redes, la eficacia directiva de los gobiernos depende de dos instrumentos: que posea buenos componentes científico-técnicos y que desarrolle buenas prácticas de relación con los ciudadanos. De tal modo define a la Administración Pública como el componente “científico tecnológico organizativo gerencial”, que debe estar al servicio de un proceso de gobierno policéntrico.

Siguiendo en esta línea, para Peters y Pierre (2000) la estrategia es viable si el Estado es capaz de llevar adelante su propio proceso de modernización. En la década de los 80, surge la necesidad de incorporar herramientas de administración del sector privado al público impulsado por el movimiento de reforma del sector público conocido como Nueva Gestión Pública (NGP) que introdujo la idea de la *“racionalidad instrumental y de la neutralidad política del poder público”* (Prats, 2005, en Cerillo, 2005:163). El estado empieza a retirarse ante el mercado, y se trata de incorporar a la administración pública instrumentos de gestión privada. Si bien las formas emergentes de gobernanza comparten esta necesidad de renovar el viejo modelo weberiano, se distancian sustancialmente de este movimiento, ya que en tanto el NGP niega la especificidad política del servicio público, la gobernanza sigue posicionando privilegiadamente la dirección política en todos los procesos de gobierno y los aspectos procedimentales sobre los resultados: *“la gobernanza es esencialmente una teoría política en la medida que describe un cierto tipo de intercambio entre el estado y la sociedad, mientras que la NGP es una teoría organizativa”* (Peters y Pierre, 1998, en Cerrillo, 2005:132). Lo público tiene por tanto dos niveles de gestión: por un lado, desarrollar las capacidades internas de las organizaciones públicas modernizándolas, pero lo que es más importante aún, deberá atender los arreglos institucionales donde se produce la interacción entre las organizaciones. Es decir, trabajar en la construcción del espacio público que comprende tanto al estado como a la sociedad civil.

¿Cómo emergen los arreglos institucionales? Para Kooiman (2003) gobernar consiste en coordinar, orientar, e influir, la interacción entre actores políticos y sociales. La interacción es la palabra clave en el gobierno de sociedades dinámicas, complejas y diversas. El autor denomina como “gobernación” al conjunto de interacciones orientadas de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta estable y predecible.

Esa pauta emergente que conforma las reglas de juego es la “gobernanza”; el tipo de interacción de gobierno sociopolítico en cada caso dependerá de la confluencia de dos factores: de la estructura que es el conjunto de circunstancias, que están limitando, ampliando, condicionando el nivel de acción (instituciones, normas, estructura sociales, y recursos presentes en la interacción) y de un proceso que es el resultado de la capacidad de actuar de los actores y de orientar según valores, objetivos, e intereses individuales o de grupo.

El peso de cada uno de estos factores dependerá en gran medida de la motivación y liderazgo de los actores. Las interacciones se dan en tres niveles de gobierno sociopolítico, que son a su vez, interpretadas por el autor como tres órdenes de gobernanza. El primer nivel refiere a la solución de problemas o a la creación de oportunidades sociopolíticas donde prima el aspecto procesal. El segundo nivel atiende a la profundización de los arreglos institucionales focalizando la atención en las estructuras. El tercer nivel denominado meta-gobernanza apunta a los aspectos normativos al conjunto de criterios para evaluar la gobernanza.

En este sentido, siguiendo esta categorización, el estudio de caso al que hace referencia esta investigación es un proceso de creación de oportunidades sociopolíticas en las que el actor político identificó en un sistema dinámico “*una tensión experimentada «positivamente» evaluada desde una perspectiva orientada al futuro*” (Kooiman, 2003, en Cerrillo, 2005:72).

#### **4.2 La Red desde la perspectiva de la gobernanza local.**

Como se pudo observar en párrafos anteriores, la red que se construye a través de la participación de actores públicos y privados -cumpliendo ciertas condiciones- ocupa un espacio relevante en los procesos de gobernanza moderna.

Desde la perspectiva de la gobernanza la red es un “mecanismo específico para movilizar los recursos políticos en situaciones donde los recursos están dispersos entre los actores públicos y privados” [...] “desde esta visión la red permite explicar las relaciones estructurales, la interdependencia, y la dinámica de las políticas y procesos de la elaboración de las políticas públicas” (Cerrillo, 2005:22). En la misma línea, Börzel conceptualiza una red como, “un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para

conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos” (1998:255). Poniendo énfasis en la colaboración entre los actores como mejor escenario para lograr los fines que comparten, y en el carácter horizontal de las relaciones, condición necesaria en términos de gobernanza.

Focalizando esta discusión en lo que refiere a este informe, se comparte lo expresado por Zurbriggen y Milanese, “el concepto de redes y gobernanza adquiere cada vez más relevancia en los debates teóricos y en la práctica política para el desarrollo territorial como un nuevo marco institucional que hace posible a las sociedades locales formular propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, movilizandolos recursos locales endógenos necesarios para su obtención” (2008:1).

En ese sentido, el trabajo de Blanco & Gomà (2003), pone foco en los desafíos que deben enfrentar los gobiernos locales en respuesta a asuntos emergentes transversales, que obligan a ampliar y modificar sus agendas; el terreno de lo político local se posiciona con más propiedad frente a lo global: “los ámbitos locales salen fortalecidos como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades” (2003:1). Los pequeños proyectos locales son los que proyectan mejor las verdaderas necesidades de las comunidades y deberían ser referentes para orientar las grandes líneas de políticas públicas del país. Para esto es preciso recurrir a nuevos modelos de gobierno que se ajusten a las emergentes expectativas ciudadanas: los modelos tradicionales pierden legitimidad al ser incapaces de responder de forma eficaz (políticas segmentadas, unidireccionales), a un escenario ...“cada vez más complejo, incierto y dinámico”..., con ciudadanos cada vez más informados y organizados que exigen ser parte de los procesos de diseño y toma de decisión. En este contexto los gobiernos locales se ven obligados a reinventarse e ir más allá del cumplimiento clásico de funciones tecnocráticas como proveedor de servicios, para adoptar un rol esencial en la definición de políticas.

Para los autores este camino debe transitarse trabajando en “innovación democrática”; que requiere cambios de roles estratégicos de los actores, así como la ampliación de las agendas políticas; los gobiernos locales tienen la responsabilidad de fortalecer la sociedad civil, promoviendo la participación en espacios inclusivos deliberativos, y de proximidad. Por lo que deberán apostar a la configuración de redes participativas horizontales de gobernanza, definidas como la articulación de una pluralidad de actores, “en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos,

negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos” (2003:4).

## **5. Marco metodológico.**

Esta sección está orientada a presentar los principales aspectos metodológicos de la investigación, que tiene un carácter cualitativo. Se especifican los objetivos planteados, se mencionan las fuentes consultadas, explicitando y fundamentando el diseño y contenido de la guía de las entrevistas en profundidad realizadas a los actores involucrados en el Proyecto. Se justifica la selección de los dos casos de estudio. Por último, se determina el objeto de estudio y se expone el marco analítico que provee Blanco & Gomà (2003), para la identificación y dimensionamiento de redes participativas de gobernanza.

### **5.1. Objetivos de análisis.**

#### Objetivo General:

Analizar el proyecto Turismo Social y Comunitario de la Intendencia Departamental de Florida, en el período 2011-2016, desde la perspectiva de la gobernanza.

#### Objetivos específicos:

- i) Analizar dos de las redes que integran el Proyecto -Ruta de la Leche y Ruta de los Caudillos, Matreros y del Tren-.
- ii) Reflexionar desde el marco conceptual de la teoría de la gobernanza sobre las acciones que lleva adelante el Departamento político gestor y responsable del proyecto TSCF.
- iii) Realizar algunas recomendaciones sobre la gestión de la política.

### **5.2. Fuentes seleccionadas**

A efectos de recabar y procesar la información necesaria, se utilizaron técnicas propias del método cualitativo. Se recurrió a fuentes de tipo primario, participando como observadora en actividades dentro de la DT, en recorridas por los ejes rutereros y en reuniones formales e informales con actores públicos y privados. Asimismo, se realizaron 22 entrevistas en profundidad a actores relevantes. Como fuentes de tipo secundario, se

ahondo en abordajes y posturas de los diferentes autores entorno a la temática gobernanza y redes de gobernanza. Asimismo, se analizaron antecedentes relacionados con la temática propia del proyecto: Turismo Social y Turismo Comunitario, y documentos elaborados por el Departamento de Turismo.

- *Entrevistas en profundidad:*

Con ellas se pretende obtener información a efectos de tipificar las redes y dimensionarlas siguiendo la guía conceptual y analítica de Blanco & Gomà (2003). Las mismas, fueron realizadas a los actores que integran los dos ejes rutereros que son objeto de este trabajo, con representantes de la casi totalidad de los nodos,

*Once realizadas en la Ruta De los Caudillos, Matreros, y el Tren;*

- **Chamizo:** Centro MEC Chamizo, Relator y referente Local.
- **Fray Marcos:** Grupo de Referentes Locales<sup>16</sup>, Comisión 125 años, Relator Local, Granjas Frachia.
- **Casupá:** Parrillada Pacuarri, Centro MEC de Casupá, Sociedad Tradicionalista Manuel Francisco Artigas.
- **Cerro Colorado:** Estancia San Pedro del Timote.
- **Florida:** Funcionario1 de la DTCD, referente de la RCMT.

*Diez realizadas en la Ruta de la Leche;*

- **Cardal:** Comisión Interinstitucional Cardal (INTER)<sup>17</sup>, Asociación Pasivos de Cardal, Tambo Amelia.
  - **25 de Mayo:** Centro de Recreación Paso Severino, Salón del Artesano, Hierbas y Nativos de Paso Severino.
  - **25 de Agosto:** Atelier de Leo, Guía Turística, Referente Local, Club 25 de Agosto.
  - **Florida:** Funcionario2 de la DTCD, referente de la RL.
- Entrevista al director del DTCD.

---

<sup>16</sup> Organizado a partir del proyecto Florida Sustentable II.

<sup>17</sup> Integrada por: Asociación Pasivos de Cardal, Club Social 19 de Abril, Eventos 19, Grupo Amanecer Cardalense, Kolping, Centro de Información Ciudadana, Comisión de apoyo al Hándbol. Cada uno de estas organizaciones, actúan a su vez como un nodo en representación de sus intereses en la Ruta. De la entrevista realizada a la INTER participaron representante de; Grupo Amanecer Cardalense, Centro de Información Ciudadana, Comisión de apoyo al Hándbol, Eventos 19, Asociación Pasivos de Cardal.

Las entrevistas se estructuran en dos bloques: a) En el primero se identifica cada nodo de la red, recabando información acerca del actor, los fines que persigue y los recursos con que cuenta, y en caso de actuar en representación de un grupo, que tipo de organización representa, y su estructura interna, evaluando la legitimidad del entrevistado como vocero de la misma. Esto permite dimensionar la configuración básica en cuanto al número de actores interactuando directa o indirectamente en la Ruta<sup>18</sup>, y a la naturaleza de los nodos que la componen a efectos de establecer la homogeneidad o heterogeneidad del sistema. También nos permite estimar el potencial de cada nodo (poder, peso, recursos propios, etc.) lo que puede influir en su capacidad de incidencia en los asuntos de la Ruta.

b) En el segundo bloque se realizan preguntas claves para determinar si se cumplen las condiciones mínimas para la conformación de una red de gobernanza: si los diferentes actores se reconocen entre sí como miembros de una red horizontal (condición multinodal), si existe algún tipo de interdependencia para la definición y consecución de los objetivos, así como listar los recursos que disponen al servicio de la red, y determinar si los mismos son de carácter material o simbólico (heterarquía). Asimismo, identificar si reconocen espacios formales de deliberación y de toma de decisiones (institucionalización).

Se pretende recabar información respecto al interés que mueve a los entrevistados a formar parte del Proyecto (como se integró, y que motivaciones tiene para seguir), sus evaluaciones del camino recorrido, así como sus expectativas futuras, de forma de medir la actitud inicial frente a la propuesta, su disposición, confianza y grado de compromiso presente y a futuro. También se explora en relación a la existencia de conflictos subyacentes o explícitos y la tendencia a la mediación o a la confrontación de quienes los manifiestan (posicionamiento y estrategias).

Siendo un atributo clave para la consolidación de una red la intensidad relacional entre nodos, se investigó cuáles son los medios, frecuencia y calidad de la comunicación haciendo especial hincapié respecto a su condición de unidireccional o multidireccional. Se pregunta a los entrevistados su percepción acerca de cuáles nodos tienen mayor liderazgo, y si se consideran a sí mismos como agentes influyentes en los procesos y toma de decisiones (capacidad de incidencia, policentrismo).

---

<sup>18</sup> Nota: si bien la densidad de la red está determinada por el número de nodos que la compone, también es relevante tener presente la cantidad de personas que nuclea cada nodo y que indirectamente inciden en los asuntos de la red.

También se incluyen preguntas relacionadas con la percepción del entrevistado respecto a su participación en las diferentes instancias del Proyecto: en el trazado de la ruta, en la elección de los nodos que se incluyen y en la puesta en valor de “lo valioso”, para determinar la calidad de la participación (si es del tipo colaborativo) y el grado de incidencia real de lo local en la construcción física y simbólica de la Ruta<sup>19</sup>.

También se indaga si el actor participó en alguna de las instancias promovidas por los proyectos FSI y FSII, a fin de hacer un seguimiento de cuántos actores involucrados han participado en procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. De las entrevistas realizadas resultó, que un alto porcentaje participó en la instancia de capacitación de referentes del Proyecto FSII. Cabe anotar que entre los socios de ese proyecto figuran - además de la IDF representada por la Dirección de Desarrollo Sustentable-, la Dirección Departamental de Salud, la Dirección Departamental de INAU, la Oficina Territorial del MIDES todas dependientes del nivel de Gobierno Nacional. En la evaluación del FLACSO se expresa “algunos entrevistados agregaron que el proceso de definición de la lista de referentes a formar en la capacitación fue un gran aprendizaje en torno a la generación de acuerdos respecto al perfil y tipo de recursos que se buscó formar” (2015:17). Es un elemento a destacar: los referentes formados responden a su perfil como posibles promotores de desarrollo en sus localidades y no a su alineación política, lo que neutraliza (aunque nada es totalmente neutral), el sesgo partidario en relación a las respuestas obtenidas.

### **5.3. Selección de casos:**

Por restricciones de tiempo y de recursos económicos, de los siete ejes ruterios diseñados en el Programa, se seleccionan dos: El eje De los Caudillos, Matreros, y el Tren (RCMT) que incluye las localidades de Chamizo, Fray Marcos, Casupá, Reboledo, Cerro Colorado y zonas rurales aledañas y el eje Ruta de la Leche (RL), que comprende las localidades de 25 de Mayo, Cardal, Independencia y 25 de Agosto.

La selección de los casos se basa en que las dos Rutas seleccionadas exhiben elementos comunes: en ambas rutas existen localidades que fueron sede para las capacitaciones de FSII: Casupá, Fray Marcos en la zona sureste y Cardal en la zona sur. Por tanto, hay en ambas un entramado de referentes motivado para el trabajo en red. También existen similitudes en las principales actividades económicas que las sustentan:

---

<sup>19</sup> Pautas de entrevista en el anexo.

tambos, granjas, horticultura, olivares, viñedos, pequeños emprendimientos agroindustriales, (exceptuando el tramo que se extiende desde Casupá a Cerro Colorado donde prima la explotación forestal y la ganadería extensiva). Estas formas de producción generan naturalmente mayor proximidad entre los habitantes de la zona y promueven la generación de vínculos cooperativos. La cooperación es un componente necesario para la consolidación de procesos de gobernanza.

Sin embargo, también presentan diferencias: la RCMT fue la primera que se diseñó y se usó como piloto para evaluar la extensión del TSCF hacia los demás ejes ruteros, en este sentido se pretende analizar si los vínculos de la red han perdurado y evolucionado. La Ruta de la Leche está siendo intervenida por el Proyecto EMPRE TUR. De esa forma, además de los aspectos relacionales inherentes a cada eje, se pretende ver la incidencia de la intervención en las interacciones internas de la RL recientemente.

#### **5.4. Determinación del objeto de estudio y sus dimensiones de análisis.**

Como se adelantó, uno de los objetivos de estudio es el análisis de dos de las Rutas del proyecto TSCF. La construcción de un eje rutero implica interdependencia de actores en la persecución de los fines y su sostenibilidad depende de un sistemático intercambio de recursos, de una comprensión de las complementariedades y de una continua negociación para gestionar oportunidades y amenazas. “La interdependencia entre actores es la palabra clave que define a las redes. Los actores de una red son interdependientes porque persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos sino mediante la relación con otros actores” (Cerrillo, 2005:27).

Se parte de la base que existe una red de actores interdependientes (nodos), que sustentan los ejes ruteros, donde el Departamento de Turismo desarrolló estrategias de incorporación de capacidades en los nodos, para el empoderamiento local y fortalecimiento de la red, y para crear las condiciones de una efectiva participación y de descentralización en los recursos y en la gestión. En ese sentido se entiende pertinente relevar el estado de las relaciones en red.

En este informe, se define nodo como un actor o un conjunto de actores que es reconocido por los otros nodos como integrante de la red, que cumple un rol determinado, que intercambia recursos e interviene en la toma de decisiones de asuntos vinculados a la red y que, en la persecución de sus propios fines, contribuye a la consecución de los objetivos del proyecto público compartido.

- Dimensiones de análisis de una red participativa de gobernanza:

Para realizar el análisis de las redes se seleccionó el marco de conceptualizaciones que proveen Blanco & Gomà (2003), para identificar y dimensionar redes participativas horizontales de gobernanza “de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictivas o consensuales y con distribuciones más o menos asimétricas de poder” (2003:4).

En primer lugar, se busca determinar si existen las condiciones mínimas que deben manifestarse en una red de gobernanza, que según el autor son: **la horizontalidad** determinada por una estructura multinodal, y sin que exista un centro jerárquico que monopolice la conducción de los procesos y la toma de decisiones; **la heterarquía** entendida como relaciones de dependencia mutua entre los nodos, para la determinación de los objetivos y de los recursos puestos a disposición de la red; y **la institucionalización** que es el marco organizativo común indispensable a efectos de dar continuidad a los procesos, modelar los espacios, definir tiempos de interacción, y establecer las pautas emergentes.

- Determinada la existencia de una red participativa de gobernanza, se dimensiona:

a) **Su configuración básica**, determinada en función de tres variables:

- **Densidad:** se refiere al número de actores que interactúan en la Red con valores; “alta” o “baja”. Una alta densidad implica mayor cantidad de recursos disponibles, pero también diversidad de intereses y posibles puntos de conflicto.
- **La complejidad:** atiende a la naturaleza de los nodos, identificando actores individuales y/o organizaciones y en este último caso su tipificación. Adopta valores en el rango de “red homogénea” –“red heterogénea”. Las redes heterogéneas con integración de ONGs, movimientos y mercado aportan una cantidad de miradas en la construcción del proyecto compartido, pero los procesos deliberativos de la red dependen a su vez de la interna de cada organización.
- **La intensidad relacional:** entendida como el flujo de interacción entre los nodos, con valores entre sistemática o puntual. La sistematización de la interacción fortalece la red y es indispensable para la concreción de espacios de deliberación y consenso.

**b) las relaciones internas de poder:**

- **La capacidad de incidencia** como posibilidad de orientar, liderar, modelar y/o chantajear los procesos y la toma de decisiones dentro de la red. Con valores desde simétrica a asimétrica. Si bien es necesaria la existencia de actores con liderazgo suficiente para orientar y promover cambios, la monopolización de una red por parte de un actor conspira contra una gestión policéntrica.
- **Los recursos predominantes** evaluados como materiales o simbólicos.

**c) Distribución de intereses y reglas de juego:** esta dimensión se propone medir la actitud de los actores en referencia a la negociación, mediante dos variables:

- **Posición Inicial:** actitud de los nodos en relación a la problemática a solucionar o frente a la creación de una oportunidad. La misma puede ser de acuerdo o de contradicción. Sin duda, partir de posiciones de acuerdo predispone al diálogo y a la actitud sumar-sumar, lo que implica una apreciable ventaja. De lo contrario se impone primero desarticular el conflicto, para encontrar mínimos puntos de acuerdo sobre los cuales trabajar.
- **Estrategias internas:** posturas adoptadas por los nodos a efectos de posicionarse para lograr los objetivos trazados. Estas posturas pueden ser de negociación o de confrontación. Es muy difícil alcanzar acuerdos en una red donde prime la confrontación, y no exista cultura de negociación. Y un grado de confrontación insostenible puede hacer inviable la continuidad de la red.

**d) Relaciones con el entorno de la Red,** dimensionada en función a tres variables:

- **El tipo de respuesta que predomina ante estímulos externos:** determinada por los autores con valores proactiva o reactiva.
- **La permeabilidad:** entendida como el grado de vulnerabilidad en relación a los estímulos del medio, tomando valores baja o alta.
- **La capacidad de impactar mediáticamente:** reducida o elevada.

El siguiente cuadro sintetiza estas cuatro dimensiones elegidas por los autores para describir una red participativa de gobernanza y determinar a partir de esa configuración el escenario esperado.

**Cuadro 1.a**

<b>Dimensiones de definición de una red de governance</b>			
Red de governance Dimensiones de definición	Variables	(1)	(2)
Configuración básica de la red	1. Densidad	Baja (-actores)	Alta (+actores)
	2. Complejidad	Homogénea	Heterogénea
	3. Intensidad Relacional	Sistemática	Puntual
Relaciones internas de poder	4. Capacidades de incidencia	Simétricas	Asimétricas
	5. Tipo de recursos predominantes	Materiales	Simbólicos
Distribución de intereses y reglas del juego	6. Posiciones iniciales	Acuerdo	Contradicción
	7. Estrategias internas	Negociación	Confrontación
Relaciones con el entorno de la red	8. Tipo de respuesta predominante	Proactiva	Reactiva
	9. Permeabilidad	Baja	Alta
	10. Impacto mediático	Reducida	Elevado

**Elaboración: Blanco, I & Gomà, R, 2003.**

En función de las dimensiones expuestas de configuración interna de una red, se pueden identificar dos escenarios polarizados de gobierno local en red como tipos ideales: “un escenario de redes poco complejas, con más simetrías y puntos de acuerdo interno, pero también más consolidadas y cerradas al exterior. Un segundo espacio de redes más heterogéneas, desiguales, conflictivas, pero también menos asentadas y más participativas” (Blanco & Gomà, 2003:5). La descripción del escenario esperado permite a la dirección política intervenir (orientar, influir, etc.), con mayor eficiencia y eficacia en los procesos internos a la Red.

## 6. Análisis de la Información

Tal como se adelantó, uno de los objetivos de esta investigación es realizar un análisis de la red de actores involucrados en la política de turismo de la IDF, habiéndose seleccionado dos casos entre los siete ejes ruteros diseñados en el Programa, Ruta de los Caudillos, Matreros y del Tren y la Ruta de la Leche. Cada una de estas dos Rutas será considerada como una unidad de análisis, es decir como una red, y se determinará si cumplen los requisitos para alcanzar el status de “red participativa de gobernanza”.

**Cuadro 2.a**

<i>Ruta de la leche</i>	
Localidades	Nodos
<b>25 de Mayo</b>	Centro de Recreación Paso Severino.
	Hierbas y Nativos de Paso Severino.
	Salón del Artesano.
<b>Cardal</b>	Comisión Interinstitucional (INTER) <sup>20</sup>
	Referente Local y relator.
	Tambo Amelia.
<b>25 de Agosto</b>	Atelier de Leo.
	Referente Local.
	Guía Turística.
	Investigador y Relator.
	Club 25 de Agosto.
<b>Florida</b>	Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo.
<b>Florida</b>	Agencia de Desarrollo Económico de Florida.

**Cuadro 2.b**

<i>Ruta de los caudillos, Matreros y del Tren</i>	
Localidades	Nodos
<b>Chamizo</b>	Referente local y relator.
	Centro MEC.
<b>Fray Marcos</b>	Comisión 125 años.
	Referentes Locales <sup>21</sup>
	Relator Local.
<b>Casupá</b>	Granjas Frachia.
	Parrillada Pacuarri.
	Centro MEC
	Los Olivares
<b>Cerro Colorado</b>	Sociedad Tradicionalista Manuel Francisco Artigas.
	Estancia San Pedro del Timote
<b>Florida</b>	Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo.

<sup>20</sup> Integrada por: Asociación Pasivos de Cardal, Club Social 19 de Abril, Grupo Amanecer Cardalense, Kolping, Centro de Información Ciudadana, Comisión de apoyo al Hándbol. Cada uno de estas organizaciones, actúan a su vez como actores individuales, para los asuntos de la red.

<sup>21</sup> Formado a partir de los cursos de capacitación brindados por el proyecto Florida Susutentable II.

## 6.1. Análisis de las redes:

Teniendo presente las definiciones adoptadas, las condiciones necesarias planteadas por los autores, a la luz de las entrevistas realizadas, y la observación *in situ*, ¿Se puede determinar la existencia de una red participativa de gobernanza, en la RCMT y en la RL? En el análisis debemos tener presente las siguientes consideraciones:

Las entrevistas reflejan la configuración vincular presente de cada una de las dos Rutas, y nos brindan información en relación al proceso (2011-2016).

A partir del 2015 la trayectoria de las dos Rutas se diferencia; la DT promueve conjuntamente con la ADEF, una intervención potente en la Ruta de la Leche, a través del proyecto EMPRE TUR, ejecutado con fondos de la OPP -Uruguay Integra-. A su vez intensifica la coordinación con el MINTUR programa Turismo Social, para integrar el circuito RL a las ofertas que subvenciona el Organismo. Se integra al circuito el Centro de Recreación Paso Severino, dependiente de las Obras Sanitarias del Estado (OSE). Por otro lado, en la *RCMT* los actores participantes de la red son fundamentalmente del nivel local. Si bien está presente el Ministerio de Educación y Cultura a través de sus Centros MEC, éstos funcionan como nodos locales, se integran a la Ruta desde sus cometidos territoriales.

Por lo tanto, estamos observando dos sistemas de relaciones: i) En la RCMT el relacionamiento es siempre a nivel local. ii) En la RL, se incorporan al proyecto actores a nivel de Gobierno Nacional que intervienen en el territorio en la consecución de sus propias metas programáticas. Sin embargo, con el objetivo de centrar el estudio en las redes participativas a nivel local, para el presente estudio no se toman como parte integrante -nodos de la red- a los actores del nivel nacional (OPP, MINTUR y OSE), aunque se destaca su intervención en forma positiva. La OPP se conecta puntualmente financiando y haciendo el seguimiento del proyecto EMPRE TUR, el MINTUR actúa como un estímulo externo, interviniendo en circunstancias puntuales, especialmente orientadas a brindar asesoramiento técnico ya que la RL configura uno de los destinos del Sistema Nacional de Turismo Social para Adultos Mayores-, y el Centro Recreativo Paso Severino se incorpora desde sus objetivos comerciales, no en el ejercicio y cumplimiento de las competencias y fines de OSE. Por tanto, para este estudio la configuración de la Ruta será analizada conforme a las conceptualizaciones hechas por Blanco & Gomà para una red participativa horizontal de gobernanza. Lo que no quiere decir que en un futuro

pueda analizarse como una red “multinivel”<sup>22</sup> con injerencia de varios niveles de gobierno.

- El análisis del territorio: la perspectiva desde los actores locales:

En ambas rutas, todos los entrevistados conocen y valoran positivamente el proyecto TSCF en líneas generales, y la mayoría de los actores se vincularon antes del año 2012 invitados por la Dirección de Turismo, participando reiteradamente en las actividades organizadas (proceso de armado y puesta en valor de la Ruta, y en visitas guiadas desde el 2011 al 2014). También exhiben una actitud receptiva, y entusiasta en asumir el compromiso en relación a las tareas correspondientes a su rol.

A pesar de la desaceleración producida por el retiro de los subsidios de la Intendencia, se mantienen las expectativas a futuro y la disponibilidad de los recursos por parte de los nodos. *“El proyecto me parece muy interesante; cualquier iniciativa que muestre las actividades e historias locales, lleva a que la gente reflexione el lugar que ocupa, que se enorgullezca por su pueblo y que quiera trabajar con los demás grupos por mejoras. El TSC invita a las personas, de alguna manera, a sumarse a organizaciones locales a su vez que mantiene a las organizaciones ya existentes con actividades profundizando el lazo con otras”* (entrevista: emprendimiento productivo, Fray Marcos). Más allá de la persecución de los fines particulares, visualizan que el proyecto puede contribuir al desarrollo de la localidad en diferentes aspectos: por patentizar los valores propios, por activar proyectos complementarios y por generar dinámicas de trabajo en grupo. *“Si, es importante recordar y no olvidar nuestro pasado, sentir orgullo de nuestra localidad y esto –el programa TSC- contribuye a promover esfuerzos para realzar nuestros valores, y que las nuevas generaciones lo tengan presente”* [...] *“Puede contribuir, y mucho, al desarrollo local, además puede llevar a que la gente de acá se junte y crea nuevas oportunidades”* (entrevista: Comisión Vecinal, Frey Marcos)

Sin embargo, atendiendo a los requisitos expuestos anteriormente, esto no es suficiente para determinar la existencia de una red participativa horizontal de gobernanza ya que la caracterización anterior puede convivir perfectamente con sistemas de gobierno tradicionales jerárquicos y estado céntrico, por más que prime un clima de cooperación

---

<sup>22</sup> Magri, A. (2007-2010). *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.*

entre todas las partes. Como ya se explicitó una tendencia hacia la horizontalidad, la heterarquía y la institucionalización son necesarias para conformar una “red participativa de gobernanza”.

### El análisis de la RCMT

La RCMT, si bien tiene una estructura multinodal, los nodos aparecen aislados o a lo sumo circunscriptos a su localidad. Los actores solo registran a otros actores del lugar, con una interacción limitada a actividades puntuales. *“Yo me comunico con Gervasio Martínez, -por asuntos de la Ruta- con los funcionarios que trabajan con él, y con algunos grupos de trabajo de acá. Falta motivación. Gervasio sí está en todo, pero habría que juntar más a la gente del Pueblo y de los otros lugares”*. (entrevista: referente local, Fray Marcos). La información, que es uno de los flujos más importantes para definir una red, es unidireccional: desde y hacia la DT, no tiene una configuración reticular. Se vinculan unilateralmente con la DT, y por lo general a demanda de la misma: *“No existe un lugar pautado, pero podemos interaccionar permanentemente con la División Turismo y ellos también se acercan periódicamente a nosotros. Se ocupan de difundir las novedades y de hacer conexiones entre los actores que participan en este proyecto”* (entrevista: referente local, Cerro Colorado).

También las disidencias manifestadas en las entrevistas son dirigidas exclusivamente hacia la DT. Si bien cada uno se reconoce como parte de un circuito, que en definitiva es un proyecto compartido, no son capaces de visualizar el conjunto y las necesarias dependencias mutuas para la consecución de los objetivos. Esto obliga a la DT, a ejercer un rol monopólico tanto en la iniciativa como en la toma de decisiones, aunque la consulta siempre forme parte de todos los procesos.

Existe un marco organizativo: activado un proceso cada actor tiene claro su rol (recopila información para la puesta en valor, organiza una exposición artesanal o prepara su relato para esperar a los turistas, colabora en la edición de un torneo educativo liceal, etc.). Sin embargo, la participación en las actividades es individual y ritual *“con los de acá nos reunimos seguido, con los otros actores de las distintas localidades no existe fecha o lugar pautado. Sólo por medio de la OT nos informamos”* (entrevista: organización civil, Casupá). No existe interacción para debatir, proponer o evaluar los asuntos de la Ruta, *“la disponibilidad de la OT siempre está, ya sea a la hora de recibir propuestas o en el desarrollo de eventos hay un seguimiento. Pero faltaría tener puntos de encuentro con las otras personas que integran la Ruta, una comunicación más fluida*

*y un lugar de encuentro cada tanto para ponernos de acuerdo”* (entrevista: emprendimiento gastronómico, Casupá).

En virtud de las consideraciones anteriores no se puede hablar de la existencia de una red participativa horizontal de gobernanza consolidada. Si anteriormente definimos como un nodo de la red a un actor que reconoce y es reconocido por los demás actores, en sentido estricto, el único que cumple con esa condición es la DT, aunque en cada localidad todos los actores se reconozcan entre sí.

De esto se desprende que no hay heterarquía, el relacionamiento es débil y pragmático: muchos de los objetivos particulares son difusos, por lo tanto, no son motor suficiente para promover la iniciativa y desarrollar procesos de negociación en relación al costo beneficio de formar parte del proyecto. Otros actores por el contrario tienen proyectos propios tan consolidados, que la ventaja comparativa de permanecer en la Ruta es mínima en relación a su posicionamiento. La inexistencia de espacios formales pautados para la interacción tiene como consecuencia que el Proyecto conjunto no se fortalezca y por lo tanto no se institucionalice.

#### El análisis de la RL

La Ruta de la Leche tiene una estructura multinodal, con nodos bien definidos y reconocidos por todos los integrantes de la Ruta. Si bien al interior de cada localidad el relacionamiento entre las partes se intensifica (efecto proximidad, otros proyectos locales que los aglutinan, historias compartidas), han generado una lógica de apertura hacia las otras localidades, una comprensión de las fortalezas y debilidades propias y el concepto de complementariedad. Y también la necesaria rivalidad para negociar posiciones.

Hay un hecho incontestable: la RL ha alcanzado un nivel de estructuración por el que cualquier modificación en el circuito (integración de otro nodo, diseño de la web, definición de prioridades, etc.), debe ser consultada y consensuada. Si bien la DT lidera la iniciativa y la toma de decisiones, no las monopoliza: existe al presente un apropiamiento de la Ruta por parte de los actores, en un escenario de creciente participación con nodos muy activos, con emergencia de nuevos liderazgos que pueden dinamizar el proyecto compartido.

La comunicación ha dejado de ser unidireccional en relación a la DT, creándose flujos que recorren la red. Todos los nodos presentan propuestas definidas, estructuradas, e interesantes en sí mismas, pero con debilidades endógenas. De tal modo, si bien existe

probabilidad de mantener con continuidad sus proyectos independientemente de la Ruta, el circuito las potencia y difunde, constituyéndose una interesante simbiosis que beneficia a todas las partes. Se han determinado los recursos que cada uno pone a disposición de la Ruta, y hay consciencia de las falencias en relación a asuntos comunes, como por ejemplo la señalética, lo que nos da la pauta de una intensificación heterárquica.

Por otro lado, hay síntomas de institucionalización. La presentación y representación de la Ruta como unidad está siendo consensuada (logo, página web, folletos), así como la concreción del Centro de Visitantes en Cardal que es referente de toda la Ruta y difunde las actividades y propuestas de las demás localidades. Si bien en cada localidad se han rutinizado los espacios de diálogo entre los actores, faltan todavía espacios de interacción pautados temporalmente, un ámbito formal de deliberación y legitimación de las decisiones de toda la Ruta: *“Siempre que viene una noticia de la OT o de ADEF nosotros nos juntamos entre todos y tomamos decisiones, así también cuando proponemos algo, pero más que nada entre los de Cardal. Y cuando son las reuniones fuera de Cardal asisten Lurdes y Daniel y nos pasan toda la información; son nuestros referentes”* (entrevista: organización civil, Cardal).

Las insuficiencias detectadas y expuestas en la RCMT hacen imposible su caracterización dentro de los parámetros definidos por Blanco y Gomà, para su inclusión en el rango de “red participativa de gobernanza” y por lo tanto inaplicables las categorías previstas para su dimensionamiento. Por el contrario, la RL reúne las características esenciales descritas por los autores: horizontalidad, heterarquía e institucionalización, por lo que se puede aseverar que se está ante una red participativa horizontal de gobernanza, en vías de consolidación. Como señala Cerrillo: “El reconocimiento de la existencia e importancia de las redes no implica que éstas estén o deban estar formalizadas, aunque cabe esperar su formalización. De hecho, la formalización de la gobernanza de la red le atribuye mayor seguridad y estabilidad.” (2005:28). A efectos de describir la configuración interna de la Red, se dimensionará la misma en base a la tipificación que proveen los autores mencionados.

## **6.2. Configuración interna de la red participativa horizontal Ruta de la Leche.**

En base al cuadro 1.a diseñado por Blanco y Gomà (2003) y presentado en el apartado conceptual de este trabajo, esta sección está orientada a describir la red participativa de la RL, en base a las cuatro dimensiones planteadas por los autores.

## 1) Configuración básica:

**Densidad:** se constata que es alta no solo en atención al número de nodos, si no a que cada nodo a su vez, está integrado por una multiplicidad de actores. Por ejemplo la INTER de Cardal representa a varias Instituciones (Pasivos, Amanecer Cardalense, Grupo de Handbol, Kolping, etc.), y cada institución tiene sus propios integrantes; los emprendimientos como Frutos Nativos y Salón del Artesano de 25 de Mayo, así como el Atelier de Leo en 25 de Agosto, o el propio Club 25 de Agosto, no son unipersonales, por el contrario funcionan como cooperativas o como comunidades artísticas o sociales, habiéndose comprobado por observación participante, que existe un sentimiento colectivo de pertenencia a la Ruta, en la interna de cada nodo.

**Complejidad:** sin duda la naturaleza de los nodos que integran la Ruta es de variada índole tanto por su estructura interna, como por los fines que persiguen: existen organizaciones públicas, DT, centro recreativo de OSE, público-privadas: ADEF, asociaciones civiles sin fines de lucro: Asociación de Pasivos, Club 25 de Agosto etc., grupos de trabajo con fines de lucro: Frutos Nativos, Salón del Artesano, comunidades artísticas con y sin fines de lucro: Atelier de Leo, Amanecer Cardalense, asociaciones deportivas: grupo de hándbol, e investigadores, escritores y relatores, que interactúan a título personal. Por lo tanto, caracterizamos la Red como heterogénea.

**Intensidad relacional:** de las entrevistas surge que es fuerte a lo largo de la Red, y muy fuerte a la interna de cada localidad y con la DT y la ADEF. Los flujos de comunicación se están intensificando y consolidándose en forma reticular. Observamos que se está transitando desde una relación puntual a una relación sistemática: falta establecer tiempo y espacios definidos para la deliberación y toma de decisiones. “Nosotros tenemos comunicación permanente con la OT, y con otras organizaciones, pero no hay un espacio pautado, nos reunimos cuando hay temas para resolver puntuales cuando se acerca un evento”. (entrevista: servicio turístico, 25 de Agosto).

## 2) Relaciones internas de poder:

**La capacidad de incidencia:** tomada como posibilidad de orientar, liderar, modelar y/o chantajear los procesos y la toma de decisiones dentro de la red. Si bien dijimos

que la Red es heterogénea por el tipo de organizaciones que la integran, existen características que le son comunes a todos los nodos, exceptuando la DT y la ADEF, que por su componente público tienen un peso indiscutible, pero también restricciones en su accionar. La preocupación por la extensión de los beneficios del proyecto a la comunidad está presente en todas las entrevistas, todos se sienten partícipes de un proceso que puede coadyuvar al desarrollo de lo local, y esos conceptos no provienen de la teoría, sino que son vividos desde un sentimiento de arraigo y proximidad.

Existe paridad en la oferta: la mayoría de las propuestas turísticas no se despegan notoriamente del conjunto. Obviamente en una zona donde no hay ningún tipo de hospedaje, Paso Severino con su gran capacidad de alojamiento, se presenta como el actor con mayores posibilidades de “chantaje”, en el sentido que de retirarse, se pierde un aliado fundamental, incluso para calificar dentro de los itinerarios del Turismo Social del MINTUR. Pero como el costo de permanecer en la Ruta no es significativo, parece improbable que pudiera tomar esa decisión: las actividades de la Ruta incrementan su oferta y posiciona la imagen del Organismo dentro de un proyecto social.

La propuesta del Atelier de Leo es muy interesante y relevante por su carácter singular. Pero como los murales están pintados en fachadas de casas particulares al aire libre, de alguna manera pertenecen al patrimonio del Pueblo escapando del control directo del Atelier. Otros nodos con propuestas turísticas menos fuertes tienen una significación simbólica y vincular relevante; como es el caso de la INTER de Cardal. En conclusión, la capacidad de incidencia de los nodos tiende a ser simétrica.

**Recursos predominantes:** cuando definimos TC dijimos que se planteaba como una actividad complementaria que potenciaba los proyectos productivos y sociales ya existentes en una región. Eso vale para el caso que nos ocupa; ninguno de los emprendimientos de la Red, se crea a instancias del Proyecto, por tanto, el recurso material predominante puesto al servicio exclusivo de la Ruta es el tiempo dedicado por cada actor a los asuntos de la Ruta, lo que ocasionalmente puede trastornar la agenda de cada emprendimiento. Sin embargo, el recurso fundamental a disposición de la Ruta es de carácter simbólico y va unido intrínsecamente a lo comunitario. Todos los emprendimientos (los murales, los frutos nativos, los relatos en la capilla Fenocchi, los espectáculos de Amanecer Cardalence, la maqueta del tren etc.), están

inmersos y son reconocidos por la comunidad que los anida. Su presencia en la Ruta tiene un efecto animador, fundamental en un Proyecto de esta naturaleza.

### **3) Distribución de intereses y reglas de juego:**

**Posición inicial.** Una red participativa de gobernanza es una forma de acción colectiva para la concreción de una política pública, que por lo general surge a raíz de dos circunstancias: o se crea para la búsqueda de soluciones compartidas para subsanar un conflicto de intereses, o para aprovechar oportunidades que se han visualizado en el entorno. En la primera existe latente una contradicción de intereses que endurece las posiciones iniciales hacia la defensiva. En este caso el proyecto TSCF, es una invitación a sumarse a una oportunidad, y las posiciones iniciales, si bien pueden ser de reticencia e incredulidad, son de natural acuerdo y cooperación.

**Estrategias internas:** una de las características apreciables en los nodos de la Red es que sus integrantes no están formados para la competencia en el sentido del mercado: la negociación es uno de los aprendizajes que necesariamente tienen que incorporar para entender los procesos heterárquicos, y estimular la deliberación y la toma conjunta de decisiones, si quieren alcanzar un status que les permita ingresar al mercado, con mayor independencia de los poderes públicos.

Sin embargo, las huellas del camino recorrido a través de los Proyectos FSI y FSII, son visibles: *La participación en la RL fue a través de un proceso; la mayoría de nosotros nos capacitamos para ser referente del pueblo en el grupo de ADEF -FSII- de ahí surgió la idea de organizar este emprendimiento de artesanas y cuando salió el Proyecto EMPRE TUR, coincidió con la inauguración del Salón del Artesano y nos integramos a la RL”* (entrevista: grupo de emprendedores, 25 de Mayo).

La Inter de Cardal ha logrado institucionalizar un ámbito de negociación y acuerdos que potencia a las instituciones que la integran, limando las asperezas y susceptibilidades que naturalmente surgen, en localidades donde los recursos humanos y económicos son acotados. De las entrevistas realizadas emerge la existencia de confrontación entre nodos, lo que se trasmite a la Red en forma de rivalidad entre localidades. No se puede negar que existen propuestas que son más potentes desde el punto de vista turístico (25 de Agosto explota muy bien la trilogía murales, hermoso Rio Sta. Lucia y su estrecha vinculación a la historia del tren), mientras que Cardal no ha logrado concretar en hechos turísticos permanentes la

ventaja comparativa de ser Capital de la Leche, condición que al presente, se circunscribe al gran evento anual: Fiesta de la Leche.

#### **4) Relaciones con el entorno de la Red**

**Respuesta predominante ante estímulos externos:** es de tipo proactivo. Los actores son conscientes de las debilidades de la Ruta y se muestran en general abiertos a analizar propuestas foráneas e incluso a incorporar nuevos nodos a la red; reciben con entusiasmo el Proyecto EMPRE TUR, son receptivos a las orientaciones que brindan los técnicos del MINTUR, así como a aprender de experiencias ya consolidadas en otros países (ej.: asesoramiento técnico del Lic. Javier Dellamónica, Ruta de la Leche; Santa Fé, Argentina). También ponen a disposición de otros proyectos de la comunidad los recursos propios de cada nodo y los de la red en su conjunto.

**Permeabilidad:** Estamos ante una red en proceso de consolidación, sin una estructuración potente y con una alta densidad, lo que la hace muy permeable y hasta vulnerable a influencias externas. Tampoco tiene ningún tipo de blindaje patrimonial, por lo que está sumamente expuesta a las vicisitudes del mercado y muy dependiente de los apoyos públicos.

**Capacidad de impactar mediáticamente:** a nivel nacional es reducida y está todavía muy ligada a las apoyaturas que puede brindar la DT o el MINTUR, desde sus canales propios. Sin embargo varios de los nodos tienen presencia individual en los Medios, son contactados por sus performances particulares: es el caso de Frutos Nativos que se ha vuelto referente en la materia (Frutos Nativos nace a raíz del proyecto FSI y continua fortaleciéndose con programas del Departamento de Desarrollo Sustentable de la IDF), de la Fiesta de la Leche en noviembre con cobertura nacional y del Atelier de Leo que ha logrado reconocimiento nacional en virtud de la singularidad de su obra.

Si bien el escenario policéntrico y la horizontalidad relacional son esenciales en la construcción de redes participativas, el gobierno local no debe resignar su rol orientador de los procesos; por el contrario, como exponen los autores es importante que continúe interviniendo tanto en la gestión de las interacciones de la Red, como en su estructura. En ese sentido el Departamento de Turismo interviene en forma continua a efectos de orientar estratégicamente los procesos de la Red. Conjuntamente con la ADEF diseñó el proyecto

EMPRE TUR, para la intervención en la gestión de las interacciones internas, activación de la Red y promoción de su institucionalización, con la creación del Centro de Visitante en Cardal, la formalización de la página web, elección de un logo común, folletería, y el proceso de capacitación para el fortalecimiento de los nodos.

También interviene en la gestión de la estructura de la Red, promoviendo la incorporación de nuevos nodos (Atelier de Leo, Centro recreativo de OSE), y motivando la creación del grupo “Pro turismo 25 de Agosto” (Agosto, 2016), como apoyo a la institucionalización de las interacciones dentro de la localidad, y como referente ante los demás nodos.

**Cuadro 3.a**

<b>Dimensiones de la red Ruta de la Leche</b>		
Red de governance Dimensiones de definición	VARIABLES	Índice
Configuración básica de la red	1. Densidad	Alta (+actores)
	2. Complejidad	Heterogénea
	3. Intensidad Relacional	Puntual
Relaciones internas de poder	4. Capacidades de incidencia	Simétricas
	5. Tipo de recursos predominantes	Simbólicos
Distribución de intereses y reglas del juego	6. Posiciones iniciales	Acuerdo
	7. Estrategias internas	Negociación
Relaciones con el entorno de la red	8. Tipo de respuesta predominante	Proactiva
	9. Permeabilidad	Alta
	10. Impacto mediático	Reducida

**Elaboración en base al cuadro diseñado por Blanco y Gomà (2003).**

### **6.3. Hacia una gestión en Gobernanza.**

A la luz de las conceptualizaciones realizadas en el marco teórico, se observó el Proyecto TSCF focalizándose en la forma de cómo se gestiona un asunto público en un esquema de acción colectiva. Como ya se expuso, éste es un Proyecto que se inscribe dentro de un programa “Turismo, Patrimonio y Ambiente”, que pretende poner en marcha una política de desarrollo local a través de la promoción del turismo alternativo. Los recursos con que cuenta el TSCF se encuentran ampliamente dispersos entre actores públicos y privados y son activados desde la DT a efectos de generar una oportunidad (Kooiman, 2003). La iniciativa partió de éste, que convocó tanto a los participantes fundantes de las redes, como a apoyos externos (ADEF, MINTUR, OPP, INEFOP, etc.), para activar y sustentar los procesos. Los recursos materiales con que cuenta la DT para poner a disposición del TSCF son escasos, y pretenden ser retirados paulatinamente (es el caso del subsidio al transporte de turistas).

La oportunidad se genera en la medida en que los actores procedan concertadamente y aúnen sus propios recursos limitados lo que necesariamente implica generar interdependencias, promover iniciativas desde los nodos, tomar decisiones conjuntas. En definitiva, conformar una red en la cual la DT pase de ser el centro gravitacional a operar en un área de influencia, promoción y control, merced a los recursos institucionales privativos que posee y a su legitimidad electoral para imponer valores en el caso que los intereses de la red se impusieran sobre el interés colectivo (Cerrillo, 2005).

Esto no significa que la DT haya monopolizado las acciones; la dirección política actúa como disparador, motivando y promoviendo el acercamiento y la coordinación entre los actores, con mayor o menor éxito, como se ha denotado en los casos abordados. *“Gervasio nos llamó y nos dijo que iba a comenzar a traer grupos de turismo. Entonces nos explicó qué era el TSCF y pidió sugerencias, nuestro punto de vista (...) Nos gusta la gente, generar vínculos, y hacer contactos para hacer algo y formar ideas conjuntas, y el TSCF tiene mucho de eso”*, (entrevista: grupo de referentes locales, Frey Marcos). “Generar vínculos” y “formar ideas conjuntas”, son expresiones que se reiteran en las entrevistas efectuadas a actores de las dos rutas, cuando se indaga acerca de los motivos que los animan a ser parte del Proyecto. Evidentemente en cada caso y en sus diferentes contextos, el significado de “vínculos”, de “formar ideas conjuntas”, tiene connotaciones diferentes, pero en todos los casos revela la disposición a la interacción y a la construcción

colectiva, y la confianza -que se ha mantenido- en que el Proyecto genera instancias para su puesta en práctica.

Varios elementos nos inclinan a afirmar que el modelo de gestión propuesto por el Departamento de Turismo en relación al desarrollo del proyecto TSCF es diferente al tradicional modelo jerárquico: Se promueve la participación de tipo “colaborativa” tanto en los procesos de armado de las Rutas -trazado de los ejes ruteros, patrimonialización de los valores de cada Ruta y generación de productos de investigación- como en la gestión del proyecto, lo que se corrobora en las entrevistas realizadas a los diferentes actores ... *“Dentro de Cardal nosotros participamos del trazado de la Ruta (...) fuimos quienes elegimos y sugerimos los lugares a ser visitados, y los otros pueblos hicieron lo mismo, claro que el nexo es división de Turismo y ADEF. Pero no es una imposición desde arriba. (...) Aceptamos y sugerimos, siempre es un ida y vuelta”* (entrevista: organización civil, Cardal). Se debe señalar, que la participación ha sido generosa y gratuita en el sentido de que en muchos casos no se esperan beneficios individuales. Eso puede responder -además de una vocación por lo comunitario- al poder de convocatoria de la DT, y a la confianza que inspiran sus procedimientos. Sin embargo, se puede establecer diferencias en el tipo de participación, a medida en que los actores hacen una apropiación progresiva del Proyecto, lo que se patentiza en la RL. En ésta, pasa de ser una participación “a demanda” a una “participación proactiva”, de ser individual a ser colectiva, de ser puntual a ser permanente. Además, se tiende a la institucionalización de espacios para la participación en la deliberación y toma de decisiones.

Existe una postura abierta por parte del actor público departamental, que acepta los riesgos implícitos a la mengua de su control, potenciando el surgimiento de otros centros de influencia y poder, “policentrismo”: *“Nos sentimos co-creadores de la Ruta, más allá que este proyecto se reafirmó ahora (EMPRE TUR), hace años se viene trabajando en la idea de la integración, de unir los pueblos, cada uno con su fortaleza, nosotras sentimos que colaboramos a la par en la creación, si bien se difunde a través de ADEF o de la Intendencia, y de otros apoyos. Es un trabajo interesante e intenso ya que desde el 2012, enviamos, recibimos y proponemos”* ... (entrevista: organización civil, Cardal).

A través de la observación directa se constata la abundancia de vínculos y de información nacional e internacional oportuna (Fondos Concursables, Ferias de Turismo, Encuentros Regionales, etc.), que no solo comparte y pone a disposición de las Rutas, en

forma transparente, sino que también oficia como animador para el involucramiento. Asimismo, estimula la jerarquización de los diferentes “nodos” que componen las Rutas, ampliando sus capacidades de incidencia en el “asunto público” y en la toma de decisiones con procesos continuos de capacitación y fortalecimiento de las organizaciones (EMPRE TUR, INEFOP, etc.), y a través de la promoción de espacios de deliberación (grupo Pro Turismo 25 de Agosto)<sup>23</sup>. También promueve la intervención de otros organismos estatales (que como ya se aclaró no han sido considerados como “nodos”), propiciando la generación de vínculos entre lo local y lo nacional “erosionando la frontera” de lo local, que es su ámbito natural de injerencia.

La propuesta es claramente diferente a un “modelo de mercado”; la esencia del TC se funda en la protección de las comunidades, ante el despojo del mercado abusivo. Esto conlleva implícitamente la necesidad de instrumentar políticas públicas transversales y concertadas donde la participación del poder público es esencial. Si bien, como se explicó, el caso del TSCF tiene sus particularidades – se intenta generar una oportunidad en el mercado- la esencia es la misma. El actor público no se retira, por el contrario, asume la dirección política de los procesos actuando en nombre del interés colectivo, (en las entrevistas realizadas el 100% de los casos nombra a la OT como un actor relevante) e interviniendo en la gestión de las interacciones y de la estructura de la red, promoviendo la inclusión de actores vulnerables. *“En 25 de Agosto son artistas de acá del pueblo: esto hace una comunicación mucho más importante, una influencia directa. Acá trabajo con artistas que no son confirmados no son conocidos, acá son trabajos mucho más humildes” (...)* *“Y eso va muy asociado con lo Comunitario”* (entrevista, centro cultural, 25 de Agosto).

La DT ha incorporado principios de racionalidad instrumental en su organización interna: integra recursos humanos calificados y especializados, reestructura su organigrama redefiniendo roles y tareas, forma un equipo de trabajo enfocado en la “misión y visión” del Departamento y promueve la evaluación continua interna tanto de los procesos como de los resultados. Adopta las nuevas tecnologías informáticas en la gestión, y el lenguaje de redes sociales para la comunicación con la sociedad civil; estos elementos indican que se han apropiado herramientas de administración privada al sector

---

<sup>23</sup> Prats J. (2005): *Modos de gobernación de las sociedades globales. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (2005). Instituto de Administración Pública, Pp. 145-172, Madrid.*

público conforme a los lineamientos propuestos por teoría organizativa del NGP. Pero se siguen posicionando privilegiadamente los aspectos procedimentales sobre los resultados: transparencia, rendición de cuentas, coherencia, y buenas prácticas de relacionamiento con los ciudadanos. Más importante aún, se replantea continuamente el rol del funcionario público dentro de un proceso de gobierno policéntrico, lo que se pudo vivenciar en las reuniones de programación y evaluación que mantiene el actor político con los funcionarios semanalmente.

Estos cambios acompañan los experimentados por las poblaciones que integran el Proyecto TSCF en los últimos tiempos, impactadas por la revolución tecnológica aplicada al sector agropecuario (principal actividad económica de la región), y por la accesibilidad a internet -prácticamente universal en la zona-, y que ha generado una multiplicidad de vínculos y una revolución en el sistema de valores. Estos procesos están teniendo consecuencias palpables: se asiste realmente a una “erosión de fronteras” entre lo público y lo privado, y entre lo rural y lo urbano. En este nuevo esquema el gobierno no puede imponer sus valores en forma inconsulta sin arriesgarse a los costes y costos que eso puede significar. A su vez, se asiste a un proceso de proliferación y jerarquización de asociaciones en la zona (Asociación de Pasivos, grupos Kolping, Juventudes Agrarias, etc.) que generan espacios de integración local, y vinculan a sus asociados a redes nacionales, ofreciendo servicios de educación, información y recreación que antes eran provistos por el Estado. Esta presencia de asociaciones con capacidades en el territorio es citada por varios autores, como condición necesaria para la emergencia de un escenario propicio a la gobernanza<sup>24</sup>.

En este caso particular se concreta un entramado de actores vibrantes, que fuerzan los límites de las circunstancias impuestas por las estructuras tradicionales. Esto ha permitido la gestación de un proceso de interacción sociopolítica, que tiende a consolidarse como un “primer orden de gobernanza” (Kooiman, 2003).

Como ya se mencionó, se visualiza la conformación de “espacios públicos” de deliberación y toma de decisiones consensuadas. Es el caso de la reciente instalación de Pro-turismo en 25 de Agosto, que pretende concretar un espacio formal para la discusión

---

<sup>24</sup> “[...] la cuestión de la gobernanza no surgió desde adentro de los problemas de nuestros países, por lo que da la impresión de ser una cuestión importada. Tal vez la razón de fondo para no descubrir o tomar en serio el problema de la gobernanza, es que en nuestras sociedades no se observan extendidos o Consolidados los sectores de una economía productiva y competitiva ni los de una sociedad civil mutualista y solidaria, razón por la cual fuera del agente gobierno parecen no existir poderes sociales con capacidad de solución de problemas, cuyas actividades contribuyan a la conducción de la sociedad hacia metas de vida de mejor calidad”... (Aguilar Villanueva, 2006: 106 y 107, en Magrí, 2010)

de los asuntos de la Ruta. La INTER de Cardal que surge de procesos anteriores ha sido motor fundamental de este proyecto; lo que evidencia una coherencia en la línea de acción de la dirección de turismo, que promueve la institucionalización de interacciones en la sociedad civil y los suma.

## **7. Conclusiones finales:**

En primer lugar, se puede descartar que La RCMT no cumple las condiciones mínimas para alcanzar el status de red participativa de gobernanza. Sin embargo, fruto del trabajo realizado existe un entramado de referentes capacitados, de recursos humanos y materiales disponibles, de productos generados, que pueden ser activados mediante una intervención potente. En general se han identificado actitudes proactivas con valoración positiva y confianza en el Proyecto, a pesar de que no cuenta actualmente con subvención de la IDF para el transporte de turistas. Eso ha detenido el flujo que fue importante en su momento para la Ruta pionera, y posiblemente esté incidiendo en la densidad de las interacciones.

Por otro lado, en cuanto a la RL se ha identificado como una red horizontal participativa de gobernanza en conformación; de alta densidad conforme al número de actores involucrados, heterogénea en relación a la naturaleza de los mismos, y con una fuerte intensidad relacional entre los nodos que transita de lo puntual a lo sistemático.

Su recurso predominante es de carácter simbólico y estrechamente unido a lo comunitario; en rasgos generales existe simetría en la capacidad de incidencia de cada actor en los asuntos comunes a la Ruta (con las salvedades hechas oportunamente). Se comprueba que la posición inicial de las partes es de cooperación y acuerdo, aunque se identificaron confrontaciones entre los nodos que se transmiten a la red como rivalidad entre localidades. Como ya se explicitó, se percibe como una debilidad la falta de cultura de negociación; la actitud de la Red en relación a su entorno es proactiva y abierta al intercambio con el medio, pero también es muy permeable y hasta vulnerable a influencias externas debido en parte a su insipiente estructuración. Su capacidad de impacto mediático a nivel nacional es reducida, si no cuenta con los apoyos públicos que la promueva.

La RL no se identifica totalmente con ninguno de los dos tipos ideales de “escenario esperado” explicitados en apartados anteriores; exhibe una tendencia a conformarse como una red del segundo tipo, con conflictos que comienzan a emerger a medida que se profundiza en las mutuas dependencias, con carencias en la sistematización de procesos de toma de decisiones conjuntas, pero con una alta participación y apertura

al exterior, aunque no presenta profundas asimetrías y cuenta con muchos puntos de acuerdo entre los actores.

Este alto nivel de participación del tipo colaborativa, su apertura, y su actitud proactiva en relación a la comunidad, así como las capacidades que han internalizado los actores durante este proceso, hacen que esta Red sea un recurso estimable que no se agota en el cumplimiento de los objetivos del Proyecto, sino que también puede ser el cimiento para la articulación de otras políticas públicas, de iniciativa gubernamental o ciudadana en la zona. En este sentido, se comparte la reflexión de Blanco & Gomá, en relación a que la articulación de lo “próximo” permite que afloren, se identifiquen y se trabajen los asuntos que verdaderamente movilizan a las comunidades, desde su realidad y desde sus recursos endógenos.

El Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo lidera un proceso de acción colectiva en el cual participan múltiples actores. El tipo de participación que se propicia excede ampliamente los términos gerenciales, en el sentido de que la voz de los actores involucrados tiene poder transformante, en una dinámica en la que la receptividad del actor público es muy amplia y la capacidad de incidencia de los actores se acrecienta en la práctica deliberativa y de articulación: “lo que necesitamos son procesos (y estructuras) de gobierno sociopolítico que se tomen seriamente tanto a las interacciones como a los actores. Las interacciones dan forma a los actores y los actores también dan forma a las interacciones” (Kooiman, 2003, en Cerrillo 2005:79).

Se aprecia un proceso de dirección gubernamental estructurado, institucional y técnicamente, con el objetivo de aumentar las capacidades, tanto del componente público “técnico-administrativo”, como de las organizaciones de la sociedad civil que integran el territorio del Proyecto; a) Se jerarquiza la función pública en un esquema donde las responsabilidades están definidas, en el que existe una visión compartida de los objetivos a alcanzar y donde se pone especial énfasis en los aspectos procedimentales (transparencia, rendición de cuentas, etc.), así como en las prácticas de relacionamiento con la ciudadanía; b) Se fortalece la sociedad civil con programas de capacitación continua y se la empodera con la concreción de espacios de participación<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Analizando la gobernanza territorial en Uruguay, hacen referencia al proceso de descentralización que se plasma en el 2007. La transformación democrática del Estado tiene dos ejes;...“Por una parte, una suerte de componente “técnico” que busca una mejora de la gestión pública y, por otra parte, un componente “político” que busca una descentralización y democratización del Estado fortaleciendo la participación ciudadana”... (Zurbriggen, C. y Milanés, 2008:6)

Retomando a Kooiman (2003), podemos afirmar que estamos ante un caso de creación de oportunidad en un esquema de interacción sociopolítica, que se aproxima a “un primer orden de gobernanza”, alcanzado, al menos, en la Ruta de la Leche. Existen elementos que nos llevan a pensar que hay **una intención** de transitar hacia “un segundo orden de gobernanza”, hacia la concreción de arreglos institucionales, que pueden trascender incluso el proyecto TSCF, violentando el esquema tradicional de intermediación de intereses asociado al modo de gobierno jerárquico, estableciendo un nuevo marco de reglas y prácticas consensuadas.

No se ha profundizado en las estructuras socioeconómicas, políticas, culturales y demográficas del territorio que condicionan la acción de los actores, ni en la cultura política organizacional de la IDF, de la cual depende la DT. Se es consciente que este informe se ha focalizado solo en las interacciones internas del Proyecto, por lo cual las conclusiones deben acotarse al mismo.

#### ***Algunas Recomendaciones.***

- La incorporación del tercer nivel de gobierno (Municipios de Casupá y de Fray Marcos) en la RMCT debe estar incidiendo en la configuración de las relaciones entre la sociedad civil y el nivel departamental. Dimensionar correctamente esa variable, requiere un estudio aparte, con su correspondiente confección de indicadores y trabajo de campo. Sin embargo, cualquier intervención futura en la Ruta, debe tenerla presente.
- La intervención en la RL a través del proyecto EMPRE TUR, activó significativamente la red y promovió su institucionalización. Esto constata la importancia de continuar interviniendo tanto en la gestión de las relaciones internas como en la estructura de las Redes.
- El fortalecimiento de la sociedad civil a través de capacitaciones y formación de referentes ha demostrado ser un pilar tanto en la viabilidad del Proyecto, como en los procesos de interacción, por lo que se recomienda su continuidad.
- Por último, si se pretende profundizar en prácticas de gobernanza, es indispensable la institucionalización de los espacios de deliberación y toma de

decisiones, y a su vez que los mismos tengan contenido y que generen efectos<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> ...“En sus diversas acepciones la gobernanza metropolitana observada desde la perspectiva de la expresión de la interdependencia política donde pueden ser incluidos actores civiles muestra agujeros negros, porque por defecto o por exceso se constituyen escenarios que, o bien están vaciados de contenido o se van complejizando en la arena de las decisiones políticas hasta quedar paralizados”... (Magri, 2010:96)

## 8. Bibliografía.

**Aguilar, L.** (2007). “*El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°39. Caracas, 1-15.

**Blanco, I; Gomà, R.** (2003). “*Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°26. Caracas, 1-15.

**Borzel, T. A.** (1998): “*Organizing Babylon —on the different conceptions of policy networks*”, Public Administration, N° 76, Summer.

**Cerrillo i Martínez, A.** (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto de Administración Pública, Madrid.

**Freigedo, M; Gonzalez, M; Milanesi, A.** (2015, 06). “*Evaluación del Proyecto Florida Sustentable II; Sembrando Oportunidades*”. FLACSO, Programa Uruguay INTEGRA – OPP / UE. Uruguay, pp. 1-60

**Jurado, A. C. C., Domingo, A. S., & Pastor, V. J.** (2012). *El turismo comunitario como instrumento de erradicación de la pobreza: potencialidades para su desarrollo en Cuzco (Perú)*. Cuadernos de Turismo, (30), 91-108.**Kooiman, J.** (2003): *Gobernar en gobernanza*. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. p.p.57-82. Instituto de Administración Pública, Madrid (2005).

**López, A.** (coor.), (2009): “*Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020*”. Programa de Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos MINTURD BID, Uruguay, pp. 1-44.

**López-Guzman, T. & Sánchez, S.** (2009) “*Turismo Comunitario y generación de riquezas en países en vías de desarrollo. Un estudio de caso en el Salvador*”. REVESCO: revista de estudios cooperativos 99.

**Magri, A.** (2007-2010). *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas*. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.**Maldonado, C.** (2005). “*Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario*”. Organización Internacional del trabajo. Sitio web: [http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_117525/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_117525/lang--es/index.htm).

**Mayntz, R. J** (2001): *El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD, N°21. Caracas, pp. 1-10.

**Mayntz, R** (2000): *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza*. En: *La gobernanza hoy: 10 textos referencia*. Pp. 83-98. Instituto de Administración Pública, Madrid (2005).

**Orgaz, F.** (2013): “*El Turismo Comunitario como herramienta para el desarrollo sostenible de destinos subdesarrollados*”. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Madrid, Vol. 38, N°2, pp. 1-13.

**Peters G. Y J. Pierre** (2000): *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?* En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. pp. 37-56. Instituto de Administración Pública, Madrid, (2005).

**Peters G. Y J. Pierre** (1998): *¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública*. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (2005) Instituto de Administración Pública, pp. 123-144, Madrid.

**Prats J.** (2005): *Modos de gobernación de las sociedades globales*. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (2005). Instituto de Administración Pública, Pp. 145-172, Madrid.

**Ruiz, E., Hernández, M., Coca, A., Cantero, P., & Del Campo, A.** (2008). Turismo comunitario en Ecuador. Comprendiendo el community-based tourism desde la comunidad. *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*, p.p 399-418

**Zurbriggen, C. y Milanesi, A.** (2008): *La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades*. En: XIII Congreso CLAD, Buenos Aires. [www.clad.org](http://www.clad.org)  
**Zurbriggen, C.** (2011): “*La utilidad del análisis de redes de políticas públicas*”. Sistema de Información Científica Redalyc, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México, Vol. 24 N°66 pp. 181-208.

**World Tourism Organization.** (2012): “*Reporte Anual de la Organización Mundial de Turismo*”. Organización Mundial del Turismo (OMT). Obtenido 06, 2016, de [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual\\_report\\_2012.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2012.pdf).

### Otras fuentes consultadas:

Agencia de Desarrollo Económico de Florida (ADEF; 2015). “*Dinamización de mipymes urbanas y rurales a través de propuestas turísticas identitarias e innovadoras*”, “*EMPRE TUR FLORIDA*”. Proyecto presentado a fondos concursables del Programa “Uruguay más Cerca” (OPP).

Intendencia Departamental de Florida, (2009) “*Florida Sustentable I; Hacia un desarrollo ambientalmente sostenible de la cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico*”, presentado a fondos concursables del Programa “Uruguay Integra” (OPP-Unión Europea).

Intendencia Departamental de Florida en coordinación con la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales de Florida (MIPS), la Agencia de

Desarrollo Económico de Florida (ADEF), Redes Sociales, Productivas y Cooperativas. Proyecto “*Florida Sustentable II; Sembrando Oportunidades*”, presentado a fondos concursables del Programa “Uruguay Integra” (OPP-Unión Europea), Florida, 2014.

Organización Mundial del Turismo, (OMT;1980). Declaración de Manila sobre el turismo mundial. Manila: OMT. Recuperado de <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.6.6.1>

Documentos de la Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo:

- “*Propuestas de creación del Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo en el Marco de la Dirección General, Cultura, Turismo, Deportes y Juventud*”. Presupuesto Quinquenal 2015-2020; Intendencia Departamental de Florida; 2015.
- Informe: “*Líneas generales de Trabajo del área de Turismo y Cooperación para el Desarrollo*”. IDF, 2015.
- Folletos informativos: “*Turismo Comunitario; revalorizando el Desarrollo Local*”, IDF, 2014.
- Información de la página de Facebook del Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo: <https://es-la.facebook.com/DivisionTurismoIntendenciaDeFlorida/>.

# Reflexión sucinta

### **Reflexiones de la experiencia como pasante estudiantil.**

La pasantía se desarrolló en el Departamento de Turismo y Cooperación para el Desarrollo (DTCD), de la Intendencia Departamental de Florida (IDF).

El tema en torno al cual giró mi experiencia como pasante fue la gobernanza, y en particular la gobernanza vista desde lo local. El proyecto de Turismo Social y Comunitario de Florida, permite observar en la práctica las estrategias llevadas adelante por el actor público para generar la interacción sociopolítica, los problemas a los que se enfrenta, y las restricciones de acción inherentes a su condición. También asomarse a los procesos que se generan en la sociedad civil cuando se la moviliza a partir de un interés local y próximo y se viabilizan las instancias para su participación y toma de decisiones.

Todos estos procesos están en pleno desarrollo por lo que ameritan futuras evaluaciones, así como el estudio de otras Rutas que integran el Proyecto y que no fueron tenidas en cuenta en este caso. Más allá de la perspectiva de la Gobernanza, se puede abordar tanto éste, como otros proyectos que lleva adelante la Dirección de Turismo, desde la óptica de desarrollo territorial y de la descentralización. En particular la “Ruta de los Jesuitas”, por su estructura, los vínculos internos y su proyección regional (Paraguay, Argentina, Brasil) exige un tratamiento distinto donde lo corporativo prima sobre lo comunitario.

Por otra parte, el 2 de diciembre del 2016 se firmó el convenio “Región Centro Sur (Florida, Flores, Durazno y San José) y el Ministerio de Turismo”, acuerdo de entendimiento y cooperación entre las partes. Las Direcciones de Turismo de estos departamentos vienen trabajando juntas desde comienzos del 2012, pero es a través de esta firma que se formaliza el convenio ... *“enmarcado en las acciones que viene impulsando el Ministerio de Turismo para lograr la descentralización y colaboración entre las regiones, con el fin de promover el turismo sostenible”*..., ... *“A partir de la firma las partes involucradas se comprometen a trabajar en conjunto para la promoción y la difusión del destino en materia de cooperación, planificación y líneas de acción en pro del turismo en la dicha región”*... (convenio Región Centro Sur- Ministerio de Turismo, 2017) interesante

sistematizar y analizar este proceso que lleva cuatro años, y que desembocó en el compromiso formal entre las partes. Se podrá indagar, a su vez, si las instituciones logran trabajar en coordinación sobre las capacidades organizacionales y sobre las capacidades vinculares y si esto conlleva a fortalecer los propios objetivos de DTCD de Florida. Así mismo observar si logran constituirse como una Red Multinivel, su grado de coordinación y cómo se articulan los intereses locales con los nacionales.

La pasantía estudiantil en el Departamento de Turismo de la IDF brinda amplias oportunidades de acceder a información, vínculos y prácticas de trabajo relevantes en la formación profesional. Permite vivenciar lo público desde lo departamental, entender los organigramas jerárquicos, la función administrativa, el rol de los actores políticos en la dirección de las políticas, la importancia de un Plan Quinquenal y de su aprobación por la Junta Departamental.

A su vez, la estructura propia del DT desde donde también se promueve la cooperación para el desarrollo, permite al estudiante participar en el diseño y presentación de proyectos a fondos concursables nacionales e internacionales. En mi caso vivencié la implementación de EMPRE TUR (OPP- Agencia de Desarrollo de Florida- DT) que implica la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, así como la gestión de una institución pública-privada y la interacción con organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, pude colaborar en el proceso de elaboración del proyecto “FORTUR: *Fortaleciendo a los municipios y comunidades rurales en el desarrollo de estrategias enfocadas al turismo sustentable comunitario*”, presentado ante el Fondo Conjunto de Cooperación Uruguay-México, que sustentan la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Participé tanto en la presentación de la Convocatoria, como en la reunión de coordinación con representantes de AUCI, y los responsables de las instituciones proponentes: director de DTCD de Florida, encargado de la Agencia de Desarrollo y Descentralización de Ciudad del Plata y con la contraparte de México: delegados del Municipio de Tepetzintla del Estado de Puebla. Si bien esta experiencia no se conecta directamente con los objetivos de mi informe, fue muy positivo participar en el diseño del proyecto, confiándome los aportes vinculados a la visión politológica. Esto ilustra la diversidad de vínculos y proyectos en los que interviene el DT.

El DT se caracteriza por tener una relación fluida y constante con la Cámara Uruguaya de Turismo (CAMTUR). Prueba de ello es que la cuarta reunión abierta 2016 se celebró en Florida, con la presencia de la Ministra de Turismo y su equipo, Autoridades de la Intendencia de Florida, el presidente de la Cámara Uruguaya de Turismo, así como Directores de Turismo de otras Intendencias Departamentales. Se presentaron proyectos turísticos de las Rutas abordadas en el informe de la pasantía. Nuevamente la dinámica de trabajo fue de participación, diálogo y cooperación. Aunque también quedaron plasmados reclamos de las partes, conflictos de intereses, y temas pendientes de estudio.

En particular existe una dialéctica de trabajo fluida entre el MINTUR y el DT, lo que se pudo observar no solo en los acuerdos generales, sino en lo que respecta al Sistema Nacional de Turismo Social del MINTUR. Fue necesario un trabajo de articulación minucioso a efectos de incorporar la Ruta de la Leche a sus ofertas turísticas; es importante destacar que fruto de esta coordinación se logra conectar la RL de Florida con su experiencia similar en Argentina, en la provincia de Santa Fe, lo que ha derivado hasta el presente en un provechoso intercambio.

Por último, destacar las reuniones semanales que se realizan en la Oficina y en la que participan todos los funcionarios, y el director. En las mismas, se revé las actividades pendientes en la agenda, la responsabilidad de cada uno al respecto, los avances en relación con los proyectos, así como evaluación de las actividades ya realizadas. Más allá de lo puntual, también se discute acerca de los procedimientos, se intercambian opiniones y se consensuan objetivos a largo plazo. Lo que evidencia un trabajo de equipo organizado.

Por todo lo expuesto y por la dedicación personalizada del referente institucional considero que el DTCD es un valioso espacio para incorporar conocimientos, generar vínculos y desarrollar las habilidades que requiere la práctica profesional.