

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

TRABAJO FINAL DEL DIPLOMA EN
“ECONOMÍA Y GESTIÓN PARA LA INCLUSIÓN”
EJE DESARROLLO TERRITORIAL

LA FACILITACIÓN COMO PROCESO EMERGENTE EN EL DISEÑO E
IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE DESARROLLO TERRITORIAL: JUAN
LACAZE 2017-2019

Por:

Juan Carlos Gilles

TUTOR: Carlos Andrés Troncoso Amaral

Licenciado en Economía

Montevideo

URUGUAY

2023

PÁGINA DE APROBACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

.....
.....
.....
.....

Autor/es

.....

Tutor

.....

Posgrado

.....

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor..... (nombre y firma).

Profesor..... (nombre y firma).

Profesor..... (nombre y firma).

FECHA.....

RESUMEN

Por medio de la sistematización de testimonios de protagonistas y la recopilación de información secundaria, en este trabajo se explora la ocurrencia de procesos emergentes de facilitación durante el diseño e implementación de la "agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo". Esta iniciativa público-privada llevada adelante de 2017 a 2019, buscó dar una respuesta a la difícil situación generada por el cierre definitivo de la principal industria de la localidad, lo cual implicó una muy significativa pérdida de fuentes laborales e ingresos y generó una alta complejidad social, signada por la angustia y la incertidumbre.

En el período bajo estudio se observó una dinámica participativa y propositiva que involucró a amplios conjuntos de la población local, con actores locales que, en el marco habilitante del abordaje metodológico del proyecto, facilitaron procesos colectivos de aprendizaje, negociación y colaboración en la búsqueda de opciones para la compleja situación imperante. En este sentido, se identificó la presencia de alguno de los roles que la bibliografía consultada propone para la función de facilitación, en términos de toda una serie de actividades o acciones que la persona o equipo facilitador desempeña.

Se plantea la relevancia de la capacidad de facilitación para gestionar procesos emergentes en iniciativas de desarrollo territorial y desde allí la importancia de considerar actividades de formación específicas para su promoción en territorio.

Palabras claves: facilitación, capacidades, sistematización de experiencias, desarrollo territorial, PensemosJuanLacaze

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	1
2. Fundamentación de por qué explorar la existencia de procesos emergentes de facilitación en una iniciativa de desarrollo territorial.....	3
3. Breves antecedentes históricos acerca del desarrollo industrial de Juan Lacaze	6
4. Contexto inmediato al inicio de la “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo”, período 2017 – 2019	9
5. Descripción del proceso de construcción de la “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo”, transcurrido durante el período 2017 – 2019	11
5.1. Aspectos metodológicos claves de la “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo”	11
5.2. Periodización de la iniciativa desde la óptica del diseño metodológico	12
6. Marco conceptual.....	21
7. Metodología	34
8. Recuperación del proceso vivido: reconstrucción de la experiencia, ordenamiento y clasificación de la información.....	41
8.1. Nota introductoria y planteo del capítulo.....	41
8.2. Antecedentes inmediatos a la fase 1 del proceso de planificación en territorio.....	42
8.3. Fase 1: movilización y acuerdos iniciales; preparación.....	50
8.4. Fase 2: diagnóstico y planificación	61
8.5. Fase 3: implementación y seguimiento.....	72
9. Análisis de nivel exploratorio de la información recuperada, según roles de facilitación	80
10. Reflexiones finales.....	96
10.1. Limitaciones del trabajo	96
10.2. Principales comentarios	97
10.3. Puntos de llegada, puntos de partida, nuevas preguntas	98
11. Referencias bibliográficas.....	101
Anexo A. Resumen de la agenda estratégica de desarrollo territorial con hoja de ruta	107
Anexo B. Medidas del gobierno nacional para Juan Lacaze.....	121
Anexo C. Acuerdo fundacional del Grupo Impulsor.....	125
Anexo D. Documento conjunto del Grupo Impulsor en Foro II del 21 marzo 2018.....	129
Apéndice. Guía orientativa para las entrevistas	131

1. Introducción

El presente trabajo busca explorar la existencia de **procesos emergentes de facilitación** durante el diseño e implementación de la iniciativa de desarrollo territorial llamada “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo” (de aquí en más, “la Agenda”) en el período 2017 – 2019. Se procura contribuir a la comprensión del rol de la facilitación como proceso emergente, en el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo territorial.

Esto se realizará mediante la sistematización y análisis de la experiencia, a partir del testimonio de protagonistas y de la recopilación de información secundaria. En particular, se buscará rescatar los hechos destacados por los actores locales protagonistas de la iniciativa de desarrollo territorial en términos de aprendizaje, negociación y colaboración que permitan inferir procesos de facilitación. Esta búsqueda se apoyará en la identificación de roles de facilitación que puedan haber operado durante el proceso. El concepto de facilitación que se pretende investigar es el propuesto por Costamagna y Larrea (2017, p.15), como “el proceso de crear las condiciones para que, en un proceso de desarrollo territorial, los actores reflexionen, decidan y actúen ..., fundamentalmente, se trata de la capacidad de gestionar procesos emergentes de reflexión-acción-decisión en entornos complejos”.

A partir de aquí el trabajo se organiza de la siguiente manera: en el capítulo 2 se fundamenta el porqué de la necesidad de avanzar en el conocimiento de los procesos emergentes de facilitación en iniciativas de desarrollo territorial. A continuación en los capítulos 3 y 4 se realiza una breve síntesis de antecedentes históricos de la localidad y una descripción del contexto social existente previo al inicio de la agenda. En el capítulo 5 se describe el proceso de construcción de la agenda desde la óptica del diseño metodológico utilizado por el equipo técnico responsable del proyecto, más una descripción de cada una de sus etapas. En capítulos 6 y 7 se explicita el marco conceptual del trabajo y se describe la metodología de investigación utilizada. En el

capítulo 8 es donde se clasifica la información de fuente primaria y secundaria recabada acerca de los procesos de aprendizaje, negociación y colaboración ocurridos en relación a los principales hitos del proyecto durante la construcción de la agenda. Luego, en el capítulo 9 se realiza un análisis de nivel exploratorio para la identificación de procesos emergentes de facilitación, a partir de los roles implicados en la función de facilitación en procesos de desarrollo territorial. Finalmente en el capítulo 10 se exponen las limitaciones del trabajo, se realizan reflexiones y comentarios acerca de los procesos de facilitación identificados y se plantean algunas preguntas a ser eventualmente consideradas en futuras investigaciones.

2. Fundamentación de por qué explorar la existencia de procesos emergentes de facilitación en una iniciativa de desarrollo territorial

Se parte de la definición del desarrollo territorial como “proceso de construcción de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar de una comunidad” Alburquerque, Costamagna y Ferraro, 2008, como se citó en Costamagna et al (2017, p.15). Desde esta base conceptual, la **capacidad de facilitación de un territorio** puede visualizarse como un medio para impulsar y gestionar procesos de desarrollo territorial y también como un fin, un objetivo a trabajar en tanto capacidad central que favorece la realización de dichos procesos en el tiempo. De esta manera, la **capacidad de facilitación de un territorio** integra, junto a otros elementos, lo que Rodríguez Miranda, A., (2006, p. 38) da en llamar el “factor institucional”¹, el cual, junto a la innovación, la organización de la producción y las economías de aglomeración (y fundamentalmente su interacción sinérgica) son los factores claves para el desarrollo económico de una región. En efecto, desde la perspectiva de este autor:

...es particularmente importante el papel del capital social y el entramado institucional para impulsar cambios en los sistemas productivos de una región, localidad o ciudad, en el sentido de dotarlos de mayor dinámica innovadora, reforzar las ventajas propias del territorio, y consensuar un proyecto local de desarrollo económico que posibilite una inserción competitiva en los mercados. (Rodríguez Miranda, A., 2006, p. 41).

¹ Refiere a las “reglas de juego en la sociedad y la economía”. Será deseable un marco institucional con reglas formales o informales que brinde confianza y reduzca la incertidumbre (dentro de lo posible) para que los agentes locales puedan desarrollar plenamente sus actividades, y puedan planificar a mediano y largo plazo asumiendo riesgos razonables (Rodríguez Miranda, A., 2006, p. 38). ...se relaciona estrechamente con el concepto de capital social. Si bien sobre dicho concepto no hay unánime acuerdo, las diferentes definiciones de capital social aluden a normas de comportamiento, confianza y redes sociales, todos elementos que están en la base del concepto de instituciones entendidas como las reglas de juego de una comunidad (Rodríguez Miranda, A., 2006, p. 39).

Como objeto de estudio se seleccionó la iniciativa de desarrollo territorial “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo”² realizada entre los años 2017 y 2019, que buscó dar respuestas al contexto de cambio de la dinámica productiva de la ciudad, en una situación de alta complejidad social debido al cierre definitivo de la empresa papelera Fanapel (como se describirá más adelante). Su carácter de intervención bajo formato de proyecto, sustentado en un diseño metodológico ajustado y con una gestión de alcance, tiempos y recursos, presuponía la existencia de información disponible y sistematizada para efectuar el trabajo.

La Agenda logró plasmar una “hoja de ruta para la acción” basada en ejes estratégicos por cadenas de valor territorial, que fueron priorizados, formulados, validados y acordados por medio de una metodología participativa. El diseño metodológico utilizado para llevar adelante la intervención se basó en cuatro factores principales: 1) la participación social; 2) el liderazgo local; 3) la construcción de una estrategia local y la gestión para concretarla, y 4) la articulación de los distintos niveles de gobierno “como determinante de la sintonía entre los procesos y planes locales con las distintas escalas (micro, meso, macro) que inciden en el desarrollo territorial” (Grotiuz, Gallicchio y Troncoso, 2019, p. 9).

Este trabajo procurará explorar la ocurrencia de facilitación como factor emergente de la agenda, en términos de procesos de aprendizaje, negociación y colaboración llevados adelante por los actores territoriales involucrados de manera directa en la experiencia, concretamente las personas integrantes del llamado “Grupo Impulsor”³ que representaron a las siguientes organizaciones: Municipio de Juan Lacaze, Gobierno Departamental de Colonia, Centro

² Llevada adelante por Universidad CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana). Equipo técnico coordinado por Enrique Gallicchio e integrado por Carlos Troncoso, Ioanna Grotiuz, Leonardo Ducer (coordinador local), Valentina Ríos y Beatriz Fernández (cooperante).

³ Dispositivo territorial con la misión de “realizar acciones conjuntas para la construcción del Plan Estratégico Territorial de Juan Lacaze, con carácter participativo, velando por el cumplimiento de todas sus etapas” (borrador de trabajo, com. pers.).

Comercial e Industrial de Juan Lacaze, Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze, Centro Unión Obreros Papeleros y Celulosa, Plenario Intersindical de Juan Lacaze y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

3. Breves antecedentes históricos acerca del desarrollo industrial de Juan Lacaze

Juan Lacaze es un Municipio de 13.635 habitantes⁴ ubicado en el departamento de Colonia, Uruguay, sobre la costa del Río de la Plata. Posee una larga tradición industrial actualmente en crisis dado el cierre de sus principales fábricas. Su “modo de desarrollo”⁵ lo ha diferenciado en la región, lo cual es particularmente relevante por varios aspectos, tanto los referidos al empleo como a la cultura, historia y tradición, así como su fuerte organización social, sobre todo a nivel de sindicatos de trabajadores.

Como señala Edi Juri Craviolo en Juan Lacaze extrovertido (2020, pp. 21-22):

...en 1898 los señores Cavajani, Badi, Puppo y Cía. instalan a orillas del Río de la Plata, junto al Puerto del Sauce y a las dos terminales ferroviarias, la Fábrica Nacional de Papel S.A. (Fanapel) que por más de 110 años sería la mayor industria papelera del país.

Paralelamente, en 1906 inicia su producción en Puerto del Sauce la fábrica textil de Salvo y Campomar. ...Con la instalación de estas dos fábricas, más el puerto y los ferrocarriles, quedó marcado el destino del desarrollo económico, social, cultural y urbanístico de esta antigua región de la Ensenada del Sauce ...

La textil (a partir de 1928 Campomar & Soulas), funcionó con gran ímpetu y producción desde sus orígenes en 1906 hasta su decadencia y cierre en el año 1994 y

⁴ Censo 2011

⁵ Diferentes formas que fue tomando la estructura socio-económica local a lo largo de las últimas décadas en el territorio estudiado (Arocena, 1998).

Forma particular que toma no sólo el proceso de acumulación del capital, sino también la forma que toman el Estado y las articulaciones sociales y políticas en un momento y lugar determinados (Cantamutto y Costantino, 2014, p. 1).

llegó a ocupar 2.000 personas. La otra gran fábrica, Fanapel funcionó desde 1898 hasta su cierre en el año 2017 llegando a ocupar alrededor de 1.000 personas”⁶.

Francisco Abella (ibidem, p. 27), señala así mismo que:

Con el transcurrir de las décadas, aquel incipiente poblado se transformó en una ciudad con características bastante singulares en el interior uruguayo, especialmente por su escaso contacto con el universo rural y por el desarrollo de tradiciones políticas y sindicales vinculadas a corrientes de izquierda, que no fueron tan difundidas en otras localidades de iguales dimensiones.

Las crisis de estas dos grandes empresas también fueron prolongadas. En Campomar & Soulas los sacudones financieros comenzaron a principios de los años ´70 y veinte años después, con millonarias deudas con los trabajadores y organismos públicos, la fábrica cerró sus puertas. En esa oportunidad, en 1992, quedaron cerca de un millar de trabajadores en plena incertidumbre. Ante estas circunstancias sectores de la población local crearon el movimiento Fuerzas Vivas, que trabajó para lograr soluciones para los afectados. En 1994 el gobierno de la época facilitó la creación de una nueva industria textil en ese espacio, Agolan, administrada por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), que permanecería abierta durante 20 años. Jaqueada por administraciones deficitarias, esa empresa, que llegó a ocupar hasta 500 operarios, cerró en 2014. En forma inmediata, cerca de un centenar de ex trabajadores lucharon por gestionar los restos de aquella empresa bajo el modelo cooperativo. Aplicando luchas caras al movimiento sindical, lograron el visto bueno del gobierno, que antes se

⁶ Como referencia, según el Censo de población, hogares y viviendas de 2011 el Municipio contaba con una tasa de empleo de 55.9% equivalente a 6.075 personas ocupadas.

había mostrado renuente a hacerlo, y obtuvieron un crédito para llevar adelante el tercer intento textil. Esa experiencia duró tan solo dos años.

4. Contexto inmediato al inicio de la “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo”, período 2017 – 2019

Siguiendo a Abella (ibidem, p.27):

En paralelo, Fanapel, en manos de un grupo estadounidense-argentino desde 2007, durante la última década encaminó sus pasos a una reducción acelerada de la mano de obra, que culminó con el cierre de la planta industrial a principios de 2017.

Ante la caída de la papelería, de nuevo, y como había ocurrido 25 años atrás, sectores de la sociedad lacacina, impulsados por el movimiento sindical, reaccionaron ante esa situación reclamando soluciones para la localidad. Allí también se aplicaron estrategias propias de los colectivos obreros: actos, manifestaciones, marchas, que lograron respuestas dentro y fuera de la ciudad.

En esa oportunidad el discurso de las organizaciones locales no se centró en la reapertura de las fábricas, sino que solicitó asistencia del Estado para encaminar proyectos que apuntaran a una transformación de la matriz productiva local. No obstante, la asunción de que el modelo industrial se había esfumado en la localidad demandó un largo duelo, especialmente para quienes perdieron su fuente de trabajo”.

En marzo de 2017, en medio de una situación de alta complejidad social marcada por el aumento brutal del desempleo, pero también y, sobre todo, por la desesperanza frente al derrumbe de la última gran industria de la localidad, el gobierno nacional se hace presente en Juan Lacaze, con la visita del Presidente y varios de sus ministros. En esa ocasión se proponen, en acuerdo con las organizaciones locales, dos líneas de acción: una “agenda de corto plazo” dedicada a tomar medidas en la emergencia, y otra “agenda de mediano y largo plazo” para ir definiendo un nuevo modelo de desarrollo para Juan Lacaze.

La agenda de corto plazo tuvo su desarrollo entre marzo y setiembre de 2017 y se tomaron medidas de gran consenso político y social, destinadas a establecer un seguro de desempleo ampliado, acciones de formación profesional y un amplio despliegue de acciones de gobierno en el territorio en temas tales como capacitación para el empleo en actividades diversas, estudios de viabilidad, auditoría de procesos del parque industrial, apoyo a emprendedores y pequeñas empresas, instalación de fibra óptica, marcos normativos para operativa portuaria, entre otros.

En julio de 2017, en sintonía y sinergia con el trabajo de corto plazo y ante el desafío del quiebre del modelo de desarrollo local y la necesidad de una discusión de alternativas que involucrara a toda la sociedad lacacina, se empieza a gestar la agenda estratégica de desarrollo territorial de mediano y largo plazo, ayudando a capitalizar los apoyos de la coyuntura y la capacidad instalada de Juan Lacaze, para tender puentes hacia un nuevo proyecto de territorio⁷.

La Agenda fue elaborada en el segundo semestre de 2017, como se ilustra en Grotiuz et al, (2019, p. 15):

... con el impulso del Gobierno Municipal, la Intendencia Departamental de Colonia (IDC), la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze (ADE), el Plenario Intersindical de Trabajadores de Juan Lacaze, el Centro Unión de Obreros Papeleros y Celulosa (Cuopyc) y el Centro Comercial e Industrial de la localidad y la amplia participación de vecinos/as y organizaciones, en un proceso que contó con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través del programa “Uruguay Más Cerca”, y la coordinación técnica de la Universidad CLAEH a través del Programa Desarrollo Local.

⁷ El 13 de julio de 2017 tiene lugar el **primer foro público**, de amplia convocatoria, titulado “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”, nombre que identificará de ahí en adelante el proceso participativo.

5. Descripción del proceso de construcción de la “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo”, transcurrido durante el período 2017 – 2019

5.1. Aspectos metodológicos claves de la “agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo”

El diseño metodológico utilizado, “a partir de reflexiones y años de práctica sobre planificación estratégica territorial, sus logros y desafíos, y de la búsqueda de mecanismos más eficaces para la acción local-territorial” (ibid., p. 8), fue el de **“agenda estratégica con hoja de ruta”**, que permite “superar algunas restricciones de la planificación estratégica tradicional, tales como su poca relación entre el documento y la práctica, y la distancia entre las propuestas y los recursos de fuentes diversas para llevarlas adelante” (ibid.).

Siguiendo a Grotiuz et al (2019, p. 8), este diseño se basa en lo conceptualizado por el experto español Alain Jordá (2016):

La planificación estratégica “tradicional” no ha cumplido sus objetivos por varias razones, destacando que “la mayoría de planes estratégicos no consiguen ir más allá del documento, fracasando en su objetivo final de transformar el territorio”. Avanza en tres factores de éxito para lograr una transformación real: una estrategia, un plan para llevar esa estrategia a la realidad y la participación de los actores locales. Este último factor es, frecuentemente, con el que no se cumple en la planificación estratégica llevada adelante exclusivamente con criterios técnicos.

El diseño metodológico propuesto, sobre la base de la noción de “agenda estratégica con hoja de ruta”, incluyó varios de los factores mencionados por Jordá: **“la participación, la construcción de una estrategia local, y la gestión para concretarla”** (ibid. p. 8). A esto se sumó el **liderazgo local**:

...elemento fundamental en los procesos de desarrollo local, que yendo de la mano de la participación social garantiza actores que deliberan, definen y operan sobre las transformaciones deseadas, identificando aliados y recursos externos, al tiempo que aseguran la sostenibilidad de los cambios” y **la articulación multinivel**, “como determinante de la sintonía entre los procesos y planes locales con las distintas escalas (micro, meso, macro) que inciden en el desarrollo territorial” (ibid. p. 8).

Finalmente, estos autores destacan lo adecuado de la noción de “agenda estratégica con hoja de ruta”, en términos de efectividad ya que es “sencilla de comunicar y permite un seguimiento más estrecho de los avances por parte de la sociedad local en su conjunto” (ibid. p.8).

A los efectos del objetivo de este trabajo, la opción metodológica empleada en el proyecto es un elemento a tener en cuenta y su relevancia será retomada en el capítulo 10.2, “Principales comentarios”.

5.2. Periodización de la iniciativa desde la óptica del diseño metodológico

De acuerdo a lo señalado en la publicación “Agenda Estratégica Territorial de Juan Lacaze, una metodología para pensar y actuar”, Grotiuz et al (2019)⁸, el proceso de elaboración de la agenda estratégica territorial participativa puede subdividirse en las siguientes 4 etapas o fases:

- 1) Fase de movilización y acuerdos iniciales.⁹
- 2) Fase de preparación.
- 3) Fase de diagnóstico y planificación.
- 4) Fase de implementación y seguimiento.

⁸ De aquí en adelante y hasta el fin del capítulo, se transcribe y adapta contenido del “Proceso de construcción de la agenda”, en la publicación referida.

⁹ Se consideró que a los fines de este trabajo se podían agrupar la fase 1 y 2 en una única, que da cuenta de todos los aspectos necesarios a generar previo a las acciones de amplia convocatoria. A su vez, se optó por incluir la realización de los Foros como cierres en cada fase en el sentido que como señalaron los actores locales, muchos de los esfuerzos previos se dirigían a la concreción de dichos eventos (y claramente también se constituían como punto de inicio de nuevas líneas de trabajo dentro del proceso) * Ver en línea del tiempo.

1) Fase de movilización y acuerdos iniciales

Las principales actividades en esta fase fueron: la constitución del ámbito local que lleva adelante el proceso (Grupo Impulsor); la conformación del ámbito de coordinación interinstitucional a nivel nacional y la contratación del equipo técnico para la facilitación del proceso de planificación y el aporte de insumos técnicos.

2) Fase de preparación

En esta fase, como su nombre lo indica, se buscó preparar el terreno para comenzar el trabajo de la agenda de la mejor forma. Las principales actividades se orientaron a “promover la participación amplia y efectiva en el proceso de planificación incluyendo grupos minoritarios, colaborar con el buen desarrollo del proceso y aportar insumos técnicos en el equipo de trabajo” (ibid. p.18)

En esta etapa, se destacan los siguientes aspectos del abordaje metodológico:

- La animación local, en la figura de un técnico local, (que) en el diálogo con las organizaciones locales... fortalece la comunicación, ayuda a despejar dudas y recoge aportes complementarios a los que se realizan en talleres o foros participativos.
- La estrategia de comunicación presencial y virtual, que abarca distintas vías y formatos para convocar y explicar el proceso, fundamentar la importancia de la participación, explicar a qué se convoca, qué es una agenda de desarrollo local y qué implicancias tiene ésta.
- El mapeo de actores, preliminar (que luego será enriquecido en el diagnóstico participativo) pero útil en esta etapa preparatoria para empezar a identificar acciones y recursos, y para maximizar la convocatoria al diagnóstico y priorización.
- La convocatoria a participar en las actividades de planificación realizada por distintas vías, reforzando la apertura a grupos minoritarios y a nuevas voces locales, y con la consigna de búsqueda de consensos y respeto al disenso en la discusión.

3) Fase de diagnóstico y planificación

En esta fase, con el nombre **“Pensemos Juan Lacaze”** se lanza el proceso de elaboración de la agenda de mediano y largo plazo. El 13 de julio de 2017 el grupo impulsor, apoyado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto convoca a un “Foro abierto a toda la sociedad local, —PRIMER FORO—

... con el fin de presentar la iniciativa, el contexto nacional y regional en que se inscribía, y presentar algunas buenas prácticas internacionales que ayudaran a ilustrar la propuesta. Participaron vecinos y organizaciones locales, autoridades lacacinas, departamentales y nacionales, y expertos del ámbito nacional e internacional.

El foro ofreció, además, un espacio de intercambio en el que los participantes, en grupos, reflexionaron sobre el futuro deseado para Juan Lacaze, en un primer acercamiento a la construcción de una visión territorial compartida. Este espacio recogió planteos lacacinos muy diversos, algunos muy innovadores, otros al rescate de la base productiva histórica de la ciudad, y otros apostando a la diversificación productiva (Ibid. p.19).

A partir del foro inicial de “Pensemos Juan Lacaze” y durante los siguientes cinco meses se trabajó en las siguientes líneas de actividad:

Diálogo permanente con los actores de la sociedad local y con técnicos y referentes de instituciones multinivel; entrevistas a informantes clave; talleres de diagnóstico y planificación participativa; talleres con colectivos locales (empresarios, sindicatos, docentes, jóvenes); talleres de profundización por eje estratégico; y retroalimentación entre los distintos insumos de cada instancia de trabajo (Ibid., p.19)

Los talleres participativos fueron:

A. Taller de identificación de recursos y diagnóstico de los sectores de actividad económica

El objetivo general de esta jornada fue obtener una mirada común sobre “qué tenemos” y las potencialidades de Juan Lacaze, hacia un diagnóstico de los recursos endógenos y su vinculación con el desarrollo económico local y el empleo. Se analizó el sistema local de actores considerando el sistema político-administrativo, socio-territorial y económico-productivo, así como los valores genéricos y específicos de los siguientes recursos: culturales y patrimoniales; humanos; naturales y paisajísticos; físicos; económico-productivos; financieros; institucionales y sociales, superando la histórica mirada focalizada en la ciudad hacia el reconocimiento del ámbito urbano, rural y costero de Juan Lacaze. Asimismo, se trabajó en visibilizar los sectores y cadenas productivas que operan o influyen a nivel local, analizar su importancia relativa, competitividad territorial e impacto sobre la sociedad local, identificar las interrelaciones con la economía local y, en suma, conformar una mirada global de los recursos locales junto a los potenciales objetivos que con ellos se pueden lograr (Ibid., p.20).

Para ello, se generó una discusión sobre el impulso de cada sector y su contribución al desarrollo de Juan Lacaze, trabajando en mesas que analizaron la potencialidad de cada sector en función de las dimensiones de empleo, derrame, equidad y competitividad.

Mesa 1. “Estrellas nacientes”: puerto deportivo, puerto logístico y turismo.

Mesa 2. “Estrellas menguantes”: maquinaria industrial, construcción liviana, productos químicos, ganadería grandes y forestación.

Mesa 3. “Caballos percherones”: horticultura, ganadería pequeños, pesca, comercio y servicios públicos.

Mesa 4. “Caballos de carrera”: industria de granja e industria de chacinados.

Mesa 5. “Caballos sementales”: textil, vestimenta y calzado e industria papelera.

Tras esta dinámica, cada asistente valoró en una hoja la contribución de cada sector para las cuatro dimensiones (Ibid., pp. 20-21).

B. Taller de priorización de sectores

El objetivo de esta jornada fue ahondar en la priorización de los sectores clave para la definición de los ejes estratégicos en la agenda de desarrollo a mediano y largo plazo en Juan Lacaze. Para llegar a esto, se realizó primero una dinámica de “audiencia pública”, para analizar los sectores desde el punto de vista de actores clave en la agenda de desarrollo:

Grupo 1: Trabajadores locales

Grupo 2: Emprendedores locales

Grupo 3: Inversores externos

Grupo 4: Intendencia de Colonia

Grupo 5: Ministerios nacionales

Luego de esto, se priorizaron los sectores productivos de manera individual. Este taller dio lugar a una matriz de priorización, de la que surgieron prioridades sobre las que comenzar a intervenir, cohesionadas en ejes: puerto comercial logístico y servicios industriales metalúrgicos; puerto deportivo y turismo; ciudad del conocimiento, polo educativo (Ibid., p. 21).

C. Taller de diagnóstico de potencialidades y restricciones de los ejes priorizados

Para los ejes priorizados en el taller anterior, se realizó un análisis de potencialidades y restricciones en cuatro dimensiones previamente definidas: recursos humanos y conducta empresarial; infraestructura, servicios, saber hacer y tecnología; regulaciones públicas e institucionalidad; mercado y recursos financieros.

Los aportes generados por el conjunto de actividades participativas y los insumos técnicos fueron dando forma, así, a cadenas de valor territorial en los ejes estratégicos

priorizados, que fueron presentados y ajustados en instancias de taller específicos para cada eje (Ibid., p.21).

D. Talleres de presentación y ajuste por eje estratégico

Estos últimos dieron lugar a la **hoja de ruta de la Agenda**, a la que se llegó en diciembre de 2017, con los siguientes ejes estratégicos:

Cadena de valor 1: Logístico - Parque Industrial y Puerto Comercial

Cadena de valor 2: Turismo y Puerto Deportivo

Cadena de valor 3: Ciudad del Conocimiento e Innovación

“Esa profundización en cada eje se realizó con la participación de organizaciones y vecinos/as de Juan Lacaze, así como de referentes técnicos y autoridades locales, departamentales y nacionales de cada área” (Ibid., p.22).

A comienzos del año siguiente, el 21 de marzo de 2018 se realiza el **SEGUNDO FORO**, donde **se presenta públicamente la agenda de desarrollo de Juan Lacaze** que incorpora para cada eje, los acuerdos de implementación y el repaso de acciones realizadas y previstas en la hoja de ruta (ver en Anexo).

4) Fase de implementación y seguimiento

A partir de la presentación pública de la agenda, se continuó trabajando en una variada gama de acciones transversales para su implementación:

- Institucionalidad, coordinación y participación.
- Grupo impulsor de la Agenda y grupos estratégicos por eje (comisiones locales de trabajo).
- Articulación de acciones y recursos multinivel y público, privado, social.
- Promoción de emprendedurismo.
- Formación para el empleo y el trabajo.
- Agentes de desarrollo económico local.

- Género y generaciones.
- Articulación regional.
- Vínculo urbano-rural.
- Promoción de inversiones privadas y públicas.
- Comunicación y visibilidad de la Agenda y sus avances.

Se desarrolla un **instrumento para el seguimiento de la agenda**, que organiza las acciones según grandes plazos en los que se visualizó deben ser abordadas: i) acciones iniciales en curso (1ª fase), ii) otras a abordar en el corto plazo para generar las condiciones básicas para el desarrollo del eje (2ª fase), iii) acciones posteriores a modo de segunda etapa (3ª fase) y iv) otras a mediano plazo (4ª fase). Este instrumento de seguimiento, a modo de “tablero de control”, señala el estado de avance en cada una de las líneas de acción por eje estratégico, según los siguientes indicadores: genera incertidumbre; alarma; hecho; en progreso; poco avance; sin avance. Las dimensiones consideradas son: servicios; recursos naturales; conducta empresarial; infraestructura; recursos humanos; institucionalidad; recursos financieros; recursos culturales y patrimoniales. Finalmente, se detallaban los actores claves a movilizar en cada una de las líneas de acción, así como otros actores relevantes.

En febrero de 2019, transcurrido un año de ejecución de la agenda, se realizó un **TERCER FORO PARTICIPATIVO**, llamado de “Avances de la agenda y nuevas perspectivas”, que a la vez de presentar lo logrado hasta el momento y las acciones a abordar, marcó el cese del apoyo técnico en la iniciativa. En este momento, el instrumento de seguimiento señalaba para cada uno de los ejes estratégicos priorizados:

Eje estratégico 1: Logístico Parque Industrial y Puerto Comercial

La hoja de ruta identificó a marzo 2018 un conjunto de 25 acciones a promover con el objetivo de impulsar la cadena de valor estratégica del Parque Industrial y Puerto Comercial de Juan

Lacaze. Siguiendo el ordenamiento referido según plazo y prioridad, a febrero de 2019 habían 4 ya iniciadas, 6 a acordar a corto plazo, 12 como segunda etapa y 3 a mediano plazo.

Eje estratégico 2: Turismo y Puerto Deportivo

Se identificaron 23 acciones; 5 ya iniciadas, 7 a acordar a corto plazo, 6 como segunda etapa y 5 a mediano plazo.

Eje estratégico 3: Ciudad del Conocimiento y Polo Educativo

Se identificaron 14 acciones a promover; 4 ya iniciadas, 6 a acordar a corto plazo, 2 como segunda etapa y 2 a mediano plazo.

Los actores involucrados en las etapas del proceso fueron: Referentes del gobierno municipal, departamental y nacional e instituciones locales; equipo técnico; Grupo Impulsor; vecinos/as y organizaciones locales; sector empresarial, partidos políticos y sociedad civil: sindicatos, docentes, jóvenes, otros; expertos nacionales y extranjeros; ámbito de coordinación interinstitucional nacional.

.

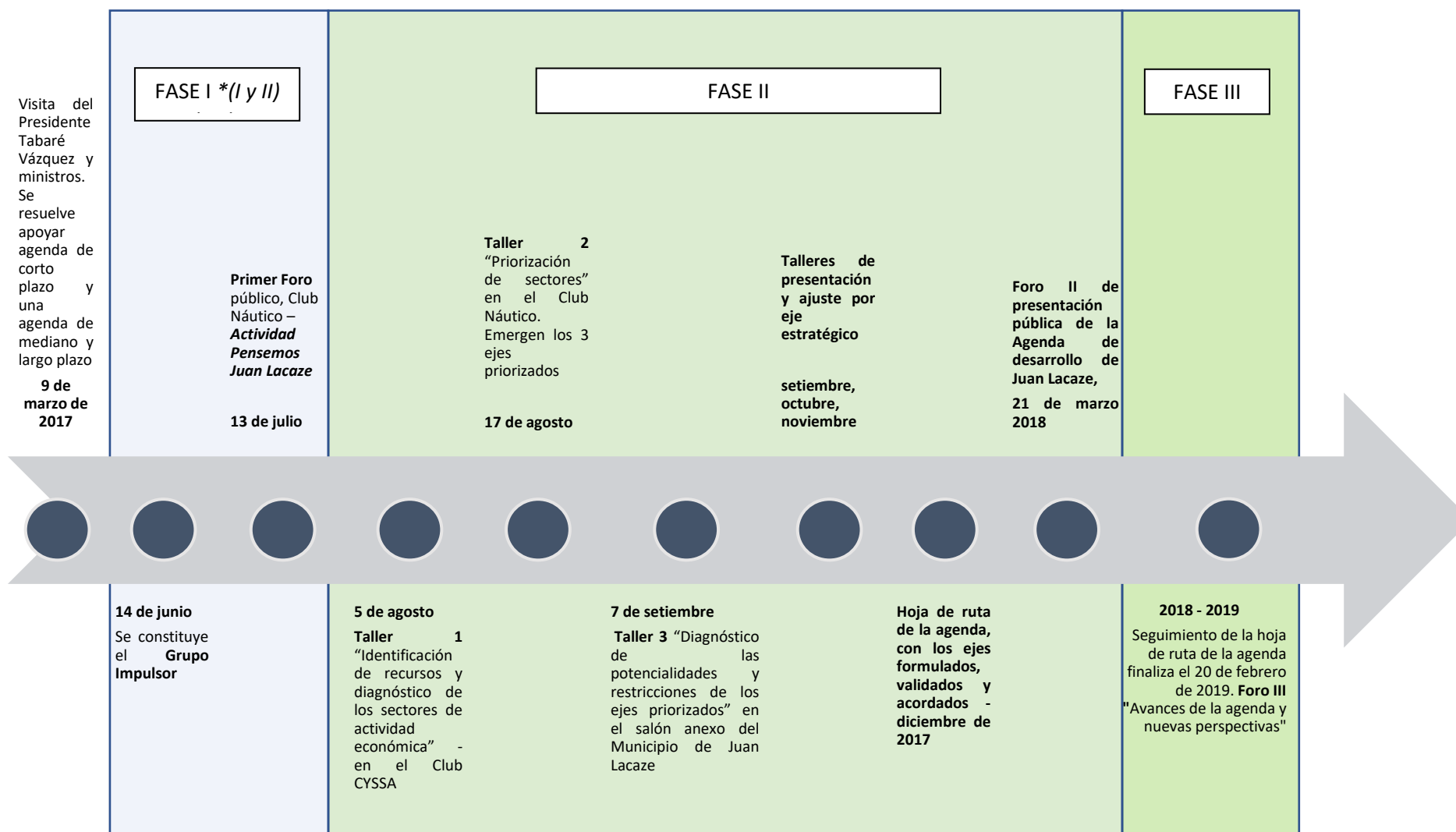


Figura 1. Línea del tiempo del proceso de construcción de la agenda estratégica territorial

6. Marco conceptual

Se proponen definiciones de algunos de los conceptos que dan soporte teórico a este trabajo, que fundamentalmente se apoya en el **“enfoque-estrategia de la construcción de capacidades en el territorio”**, como **marco de análisis y de acción** para el desarrollo territorial, basado en los aportes de las aproximaciones teórico-prácticas del **Enfoque Pedagógico**¹⁰ y la **Investigación-Acción**¹¹ descritas por Costamagna et al (2017) entre otros autores. Un **enfoque**, porque sin desconocer los múltiples factores que son determinantes para el desarrollo territorial, enfatiza el rol de las capacidades, que “tiene la cualidad de ejercer tracción sobre otros aspectos del desarrollo territorial” y “permite abordar con mayor garantía los procesos de reflexión y acción para la resolución de los problemas actuales del territorio” (Costamagna et al., 2017, p.37). Pero también se trata de una **estrategia**, entendiendo “que la construcción de capacidades puede ser en sí una estrategia de desarrollo territorial” (Ibid., p.37) y “porque el desarrollo territorial consiste no solo en solucionar problemas concretos de hoy, sino también en construir las capacidades que permitirán al territorio solucionar de forma colectiva los problemas que surgirán en el futuro”. (Ibid., p.97).

Fundamentalmente tiene una **“orientación al cambio”** donde “se intenta poner a la gente en el centro de atención del desarrollo; importa la política, la participación de los actores **y en ese recorrido también es importante la manera de hacer las cosas y las capacidades necesarias para gestionarlas**”. Costamagna (2013), citado en Alburquerque, Costamagna, Pérez Rossi (2015, p.47).

¹⁰ El Enfoque Pedagógico surge de la reflexión teórica y la práctica desde el programa ConectaDEL y del Instituto Praxis y la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela, en Argentina, para fortalecer el proceso de gestión del conocimiento para el Desarrollo Territorial (DT) en América Latina (Costamagna et al., 2017).

¹¹ La Investigación-Acción para el Desarrollo Territorial es desarrollada en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad en colaboración con la Universidad de Agder, en Noruega, y que se ha plasmado, entre otros, en el trabajo de Zugibintza-Laboratorio de Investigación Acción y su trabajo en el proyecto Gipuzkoa Sarean, desarrollado con la Diputación Foral de Gipuzkoa. (Ibid.).

En este marco, el concepto de **facilitación** que se aborda aquí es definido como “la capacidad de gestionar procesos emergentes de reflexión-acción-decisión en entornos complejos” como surge de Costamagna et al (2017). De esta manera, la facilitación se inscribe como un elemento central a considerar en la praxis del desarrollo territorial.

Desde el **enfoque pedagógico**¹², y siguiendo a Costamagna y Larrea en Albuquerque et al (2015, p. 65), “la **facilitación** es necesaria porque los actores precisan que se generen vínculos que ayuden a tener miradas e intervenciones que conecten las distintas dimensiones del desarrollo, y se construyan escenarios para el diálogo democrático y los aprendizajes”. Según los mismos autores, desde la mirada de la **investigación-acción**¹³ la **facilitación** es la forma más eficiente de gestionar el desarrollo territorial porque, como ya se ha señalado, el desarrollo territorial tiene lugar en contextos de conflicto. La labor del facilitador es crear las condiciones para que los demás actores construyan dichos consensos y pasen a la acción. (Ibid., p. 65).

Las capacidades individuales y colectivas para el desarrollo territorial

Las capacidades pueden definirse como:

“La habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas; para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos que está dirigido a dar respuesta a las necesidades y

¹² “El Enfoque Pedagógico es una forma de entender y actuar en la construcción de capacidades para el cambio en el territorio de forma coherente con una construcción social y política que active la participación de los actores territoriales. Supone un modo de comprender el conocimiento, la vinculación teoría-práctica, el reconocimiento del otro (saberes locales, prácticas y experiencias), la vinculación basada en el diálogo y la resolución de conflictos promoviendo instancias democráticas”. Costamagna y Larrea en Albuquerque et al (2015, p. 49)

¹³ “La Investigación-Acción para el Desarrollo Territorial propone el concepto de conocimiento colectivo en la acción. Se trata de una capacidad colectiva que solo puede construirse en procesos dialógicos vinculados a la acción. Nunca consiste en capacidades potenciales o teóricas, ni en prescripciones normativas. Entrar en estos procesos requiere, por lo tanto, que el investigador construya espacios de diálogo con los actores y asuma su rol de actor territorial que, como los demás, tiene un posicionamiento ideológico sobre los retos abordados” (Karlsen y Larrea, 2014b, en Costamagna et al 2017, p. 32).

responsabilidades de desarrollo de una manera sostenible” (Lusthaus et al., 1995; Peter Morgan, 1996 en Damert Ego Aguirre, (2013), en Costamagna, 2015, p. 49).

Desde una orientación de desarrollo territorial, es relevante distinguir entre capacidades individuales de las personas y capacidades colectivas en el territorio.

Las **capacidades individuales** según Davis A. y Lemma T. (2009, p. 11) son:

...las aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona que permiten su desempeño. Algunas de estas aptitudes son adquiridas formalmente, a través de educación y capacitación; pero otras son de origen informal y provienen de las acciones y observaciones de las personas. El acceso a recursos y experiencias que permitan desarrollar la capacidad individual es moldeado en gran parte por los factores organizacionales y sistémicos descritos anteriormente¹⁴, los cuales son influenciados a la vez por el grado de desarrollo de capacidades de cada individuo.

En cuanto a las **capacidades colectivas**, se identifican cinco tipos de capacidades funcionales transversales, que son la capacidad de: 1) emprender un diálogo entre todas las partes interesadas; 2) analizar una situación y crear una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar; 5) controlar y evaluar (Ibid.).

Siguiendo a Costamagna (2015, p. 39):

Desde el desarrollo territorial se ha trabajado la construcción de capacidades hasta llegar a visualizar las interacciones en el territorio como sistema. «Al principio, (las formaciones) fueron encaradas en términos más individuales para pasar luego a visualizar qué necesidades tenían las redes o a las cadenas. En el recorrido, aparecen

¹⁴ Refiere a lo que PNUD llama por un lado un **entorno favorable**, como el amplio sistema social en el que operan las personas y las organizaciones. Incluye todas las reglas, leyes, políticas, relaciones de poder y normas sociales que regulan la interacción cívica. Es el entorno favorable el que marca el alcance del desarrollo de capacidades. Por otro lado, el **nivel organizacional**, que refiere a la estructura, políticas y procedimientos internos que determinan la efectividad de una organización (Davis A. et al, 2009).

también las competencias para la gestión del desarrollo territorial (algunos ahora las llaman competencias para la innovación social): negociación, diálogo, consensos atados a la reflexión de los temas organizaciones/institucionales, los entornos, o, dicho de otra manera, a los nuevos roles de las organizaciones locales y a una nueva gobernanza del territorio».

“Al interpretar el desarrollo territorial como proceso de construcción social emergen también las capacidades colectivas¹⁵” (Ibid).

Sin embargo, Costamagna et al (2017, p. 92) alertan en que los límites entre estos dos tipos de capacidades son difusos y que:

“hay procesos de construcción de capacidades desde lo individual y desde lo colectivo que están muy relacionados. A nivel colectivo algunas reglas de juego vienen dadas porque se han adquirido en procesos de socialización anteriores y otras se obtienen a lo largo de cada nuevo proceso”.

Las capacidades colectivas se materializan en interacciones dentro del territorio que no son homogéneas. Normalmente existen conexiones más densas entre algunos **actores**¹⁶ y es en estos espacios de alta densidad relacional donde se desarrollan las capacidades colectivas. Sin embargo, hay también elementos muy integrados en la cultura del territorio que hacen que algunas capacidades estén interiorizadas por grupos muy amplios de **actores**.

¹⁵ Costamagna y Larrea (2017, p.95) refieren a “capacidades colectivas de una organización o de la comunidad en la que tiene lugar la facilitación”.

¹⁶ Arocena (1995, p. 26) propone que es un individuo, grupo o institución cuyo sistema de acción coincide con los límites (intereses) de la sociedad local. El mismo autor avanza hacia una definición más restrictiva de actor local, **ligando la misma a la noción de desarrollo**, señalando que “bajo la fórmula actor local, entendemos todos aquellos agentes que, en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en ‘capitalizar mejor’. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales”.

La estrategia —de construcción de capacidades— para el desarrollo territorial

Estrategia: según expresan Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998, p.7), “la mayoría de los libros clásicos sobre estrategia ofrecen más o menos la siguiente (definición): “planes de los directivos superiores para obtener resultados compatibles con las misiones y objetivos de la organización” (Wright y col., 1192:3). Sin embargo, indican que “la estrategia requiere varias definiciones, por lo menos cinco” y proponen: 1) la estrategia como planificación; 2) como patrón o coherencia de conducta en el tiempo; 3) como posicionamiento, es decir productos posicionados en determinados mercados; 4) como perspectiva o mirada hacia el interior de la organización y su alineamiento con la visión empresarial y 5) estrategia como “estratagema o maniobra”. Estos autores hablan de *estrategia proyectada* cuando las organizaciones desarrollan planes para su futuro y de *estrategia realizada* no como aquella que se pretendía hacer, sino lo que verdaderamente se hizo; es lo que dan en llamar *estrategia emergente*, donde un modelo realizado no fue pretendido expresamente. **Identifican diez diferentes perspectivas o puntos de vista sobre la estrategia, diez “escuelas” con un enfoque particular centrado en algún aspecto importante del proceso de creación de estrategia**¹⁷. Indican que “las estrategias y teorías no son realidades en sí mismas, sólo son representaciones (o abstracciones) en la mente de las personas. Nunca nadie ha tocado o visto una estrategia”, por lo tanto, es necesario recurrir a diferentes puntos de vista particulares para intentar comprender el todo (Ibid.).

En Costamagna et al (2017, p. 43), se describe la adaptación de los aportes de la literatura sobre estrategia empresarial de Mintzberg et al (1998) al ámbito del desarrollo territorial señalando que “hasta el momento la que más se ha expandido es la escuela de la planificación” que tiene

¹⁷ Estas son: Escuela de diseño: la estrategia como un proceso de concepción; Escuela de planificación: la estrategia como un proceso formal; Escuela de posicionamiento: la estrategia como un proceso analítico; Escuela empresarial: la estrategia como un proceso visionario; Escuela cognoscitiva: la estrategia como un proceso mental; Escuela de aprendizaje: la estrategia como un proceso emergente; Escuela de poder: la estrategia como un proceso de negociación; Escuela cultural: la estrategia como un proceso colectivo; Escuela ambiental: la estrategia como un proceso reactivo; Escuela de configuración: la estrategia como un proceso de transformación.

carácter deliberado ...y señalan que “la fortaleza de la estrategia se deriva de la capacidad de integrar distintas escuelas y sus complementariedades, incluida la escuela de la planificación”.

Para su utilización en un caso particular de planificación estratégica territorial, Costamagna et al (2017) priorizan tres escuelas de carácter emergente: la del aprendizaje, la del poder y la escuela cultural. **Estas tres escuelas son las que se integran en el marco conceptual del presente trabajo.**

La **escuela del aprendizaje** señala que las estrategias emergen cuando las personas, actuando de forma individual y más frecuentemente de forma colectiva, aprenden sobre una situación y sobre la capacidad de su organización para enfrentarse a ella. Con el tiempo las personas convergen en patrones de comportamiento que funcionan Mintzberg et al (1998). Los principios de la escuela del aprendizaje son que la estrategia debe, ante todo, tomar la forma de un proceso de aprendizaje que conduce a una dinámica en la que la formulación y la implementación no se puede distinguir la una de la otra.

En cuanto a la **escuela del poder**, Mintzberg et al (1998) caracterizan la construcción de la estrategia como un proceso abierto de influencia mutua, enfatizando el uso del poder y la política para negociar estrategias favorables para intereses particulares. Señalan que esta escuela ha generado conciencia sobre el hecho de que las organizaciones (y añadimos nosotros que el territorio) consiste en personas con sueños, esperanzas, celos, intereses y miedos. Desde esta perspectiva, la estrategia es un proceso de negociación y compromiso entre individuos y grupos en conflicto.

Con respecto a la **escuela cultural** señalan que la cultura representa la fuerza de la vida de la organización, el alma de su cuerpo físico, y que existe más allá de la conciencia. Utilizan la palabra ideología para describir una cultura rica en una organización y la definen como una serie de creencias, compartidas con pasión por sus

miembros, que diferencian a unas organizaciones de otras. La formación de la estrategia desde esta perspectiva es un proceso de interacción, basado en creencias e interpretaciones compartidas por los miembros de una organización (Ibid. p.43).

Estrategia emergente: según Cerem Global Business School (2018), es un conjunto de acciones que forman un patrón involuntario que inicialmente no fue anticipado o previsto en la fase de planificación inicial. Según Mintzberg et al (1998), cuando “un modelo realizado no fue pretendido expresamente”, hay una estrategia emergente.

La facilitación del desarrollo territorial como estrategia emergente

A partir de las definiciones anteriores y siguiendo a Costamagna et al (2017, p. 75):

Los proyectos son relativamente fáciles de detectar y de delimitar, pero la aproximación de estrategia emergente requiere detectar no los proyectos, sino los procesos de construcción social. Estos procesos integran normalmente los proyectos, pero van más allá de proyectos concretos, tanto en el tiempo como en cuanto a los actores involucrados y la gestión de la red de relaciones entre ellos”. **La facilitación se distribuye entre los distintos actores del territorio de una manera difusa y puede deducirse a partir de la práctica, ya que difícilmente aparece en los diseños y las asignaciones de roles a priori.** Es más, la mayoría de las personas facilitadoras del desarrollo territorial no han realizado una reflexión explícita sobre su condición de tales. Además, estas personas no son las mismas a lo largo del tiempo. Se trata de **procesos de relevo** en los que en distintos momentos distintas personas van generando las condiciones para actuar.

Persona facilitadora

La persona facilitadora es quien, “en un momento específico del proceso de desarrollo territorial, **asume el rol de generar las condiciones para que los actores puedan reflexionar, decidir y actuar**”. (Costamagna et al, 2017, p. 13).

A partir de su experiencia en procesos de desarrollo territorial, Costamagna et al (2017) proponen distinguir dos tipos de personas facilitadoras, lo/as facilitador/as “como sustantivo” y lo/as facilitador/as “como adjetivo”:

Persona facilitadora “como sustantivo”

...la persona que es facilitadora como sustantivo es aquella que, **sin ser actor en el territorio en el que opera**, trabaja como persona facilitadora, asumiendo así un rol que se le ha asignado explícitamente. Es decir, toma las decisiones de la facilitación, pero no participa de las decisiones del desarrollo territorial...la mayoría de las personas facilitadoras como sustantivo (son) consultores, sobre todo aquellos con experiencia y metodologías para el desarrollo de procesos participativos. (Ibid., p. 71).

Estas personas realizan funciones de facilitación de manera profesional.

Persona facilitadora “como adjetivo

Persona que, de forma individual o en el contexto de un equipo de personas facilitadoras, asume el rol de generar condiciones para que los actores del desarrollo económico territorial puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción. Este proceso mantenido de forma cíclica genera capacidades colectivas en el territorio. (Ibid., p.66).

Persona facilitadora como adjetivo designa a un actor del territorio que tiene un papel explícito como actor, **por ejemplo, el político, el investigador o el gestor de agencias, asociaciones o redes**, y en función de ese rol reflexiona, decide y actúa en su ámbito de influencia.

...en ese contexto definimos al actor facilitador, que genera condiciones para que otros puedan tomar decisiones y pasar a la acción sin renunciar a su propio rol como actor del territorio. Esto último significa que es a la vez persona facilitadora y decisor en el proceso. Esto lo distingue de la persona facilitadora profesional (facilitadora como sustantivo), que no es actor (por tanto, no es decisor). (Ibid. pp. 71-72).

Estos autores señalan que:

Los roles de la persona facilitadora están descritos en términos de toda una serie de cosas que esta persona hace. Es importante recordar que, aunque nos centremos en la figura de la persona facilitadora como categoría para el análisis, la facilitación se realiza en equipo y los roles que se plantean a continuación corresponden a dicho equipo y no a una persona en particular.

Los roles o “serie de cosas que la persona (equipo) facilitadora hace” son:

Rol: Crear espacios de diálogo

El diálogo es uno de los ejes esenciales del enfoque de la construcción de capacidades para el desarrollo territorial. El diálogo no es meramente conversación, está estrechamente vinculado a los procesos de cambio. No es posible ser parte de un proceso de verdadero diálogo y no cambiar ni generar cambio en los demás. La persona facilitadora del desarrollo territorial genera estos espacios, lo que significa no solo acompañar las decisiones sobre quiénes deberían participar, qué papel debería jugar cada uno, cuáles serían los objetivos del espacio y cuáles sus reglas de juego. Además, la persona facilitadora anima, atrae, motiva en la práctica a dichos actores para que sean parte de estos espacios de diálogo.

Rol: Construir visión compartida

La visión compartida es el resultado del diálogo y permite a los actores del territorio pasar a la acción, aunque no necesariamente de forma conjunta. La visión compartida no significa que todos en el territorio piensen igual, sino que se conocen las posturas de los demás actores y que se hace un esfuerzo por entenderlas. Para que pueda construirse esta visión compartida, la persona facilitadora desarrolla los procesos de construcción social. Es decir, construye, con los participantes en el proceso, un lenguaje compartido que les permita entenderse los unos a los otros y elaborar un relato del futuro que quieren para el territorio. Para hacerlo, la persona facilitadora pone en juego no solo lo que los

participantes interpretan como una realidad dada u objetiva, también trabaja con las percepciones subjetivas de los participantes y, al conectarlas, contribuye a la construcción de la visión intersubjetiva del proceso.

Rol: Gestionar situaciones de conflicto

La gestión del conflicto, que está muy vinculada al proceso de diálogo, es una señal de identidad de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial y es también relevante en el Enfoque Pedagógico. Uno de los principales retos con los que se encuentran las personas facilitadoras es que frecuentemente los actores del territorio mantienen sus conflictos tácitos. La principal razón para ello es que explicitar el conflicto tiene un coste y puede resultar más fácil, desde un punto de vista individual, no asumir ese precio y mantener un nivel de conflicto que permite seguir avanzando, aunque no sea de forma óptima. La persona facilitadora, en estas situaciones, detecta cuáles son los conflictos que entorpecen los procesos de desarrollo territorial. Una vez detectados, valora si entrar en un proceso de explicitación y resolución puede ser beneficioso o, por el contrario, la resolución del conflicto tendría más costes que beneficios. Si hay elementos para solucionar el conflicto de forma constructiva, la persona facilitadora ayuda a los actores a explicitar el conflicto para ponerlo en vías de solución.

Rol: Construir relaciones de confianza

Junto con el desarrollo de espacios de diálogo y la construcción de una visión compartida, la construcción de relaciones de confianza es un rol básico de la persona facilitadora. La confianza es algo que se construye a medio y largo plazo. Muchas veces la estrategia para construirla es pasar rápido del discurso a pequeñas acciones en el territorio, que sirven mucho más que el discurso para generar confianza. Por ello, la persona facilitadora vincula continuamente reflexión y acción y responde a las expectativas generadas en el diálogo con los resultados en la acción.

Rol: Construir agendas compartidas

Las agendas compartidas son el vehículo para pasar de la reflexión a la acción. La agenda compartida no requiere necesariamente documentos formales ni planes de acción detallados. Hay una agenda compartida cuando se construye entre los actores acuerdo suficiente para pasar a la acción y dicho acuerdo puede ser informal. En la construcción de estas agendas lo importante no es solo consensuar qué es lo que se va a hacer, sino cómo se va a trabajar para hacerlo. Abordar el cómo es un reto importante de la persona facilitadora, pues frecuentemente se plantean ideas basadas en la implementación de soluciones que podrían ser válidas en situaciones simples o complicadas. Sin embargo, en situaciones complejas, es necesario abordar procesos de construcción social. Considerando que la persona facilitadora no participa normalmente de todas las acciones de la agenda compartida, no solo facilita procesos de construcción social, sino que empodera a los actores que crean agendas compartidas para que puedan desarrollar procesos de construcción social.

Rol: Conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos

Aunque frecuentemente se simplifique diciendo que la persona facilitadora impulsa el diálogo entre los actores del territorio, es importante abrir este diálogo a influencias externas que a veces vienen en forma de escuelas de pensamiento, de reflexiones de autores concretos, de planteamientos políticos, etc. La persona facilitadora intenta que estas influencias se integren críticamente en el proceso de diálogo, ya sea a través de la participación de personas que pueden compartir estas perspectivas con los actores del territorio, ya sea planteando ella misma algunos debates. Para poder hacerlo, participa en redes con actores de fuera del territorio, frecuentemente a nivel internacional, con el fin de llevar un seguimiento de los debates emergentes con potencial de incidir de forma constructiva en el desarrollo del territorio.

Rol: Conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio

Este rol sintetiza de alguna manera todos los anteriores, pero se considera relevante subrayar que **la persona facilitadora genera las condiciones para la praxis**. Es decir, mantiene viva la reflexión sobre lo que se está haciendo e impulsa continuamente la acción a partir de las reflexiones realizadas. Una imagen que ilustra el concepto de persona facilitadora, es **la de una persona que mueve continuamente esta rueda que va de la reflexión a la acción y de la acción a la reflexión**. (Costamagna et al 2017, pp. 94-95).

A modo de resumen acerca de la función de facilitación, se resaltan tres aspectos que complementan el concepto y que aportan a su comprensión para los fines de este trabajo:

- La facilitación es un rol distribuido en el territorio, con base en la definición de **persona facilitadora como adjetivo**...y considerando que “la facilitación se realiza en equipo y los roles que se plantean...corresponden a dicho equipo y no a una persona en particular” (Ibid. p.93).
- La facilitación “es más una actitud que una función asignada” (Ibid., p.76). O en un sentido similar:

La facilitación, más que un rol, es una forma de trabajar el desarrollo territorial que se puede adoptar desde cualquier rol” ... “así, ...hemos encontrado políticos facilitadores, gestores/agentes facilitadores, formadores facilitadores e investigadores facilitadores. Hemos encontrado facilitadores en el sector público y en el privado. Facilitadores en gobiernos, agencias de desarrollo, empresas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales”. (Albuquerque et al, 2015, pp.34-35).

- Los procesos necesarios para la construcción de capacidades para el cambio, en términos de promoción de espacios de diálogo entre los actores y de la cogeneración

colectiva de conocimiento, no ocurren de manera espontánea, sino que requieren de una manera específica para ser “empujados” (Ibid).

Esta forma de trabajar conectando los distintos elementos de una estrategia de desarrollo territorial, con la particularidad de no accionar en forma directa y lineal sino generando condiciones para el trabajo conjunto con los demás actores, es lo que denominamos la facilitación. Las personas que empujan estos procesos son los facilitadores del desarrollo territorial (Ibid. p.34).

7. Metodología

Se aplica un diseño de investigación de carácter exploratorio¹⁸ y se utiliza una aproximación cualitativa de estudio de caso, con aportes de la sistematización de experiencias.

Para Yin (1989), el **estudio de caso** es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Una investigación de estudio de caso hace frente a una situación técnicamente distintiva en la cual: a) hay muchas más variables de interés que datos observacionales; b) un resultado se basa en múltiples fuentes de evidencia con datos que deben converger en un estilo de triangulación, a la vez que otro resultado se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.

En otras palabras, el **estudio de caso** como estrategia de investigación comprende un método integral que cubre la lógica del diseño, las técnicas de recopilación de datos y los enfoques específicos para el análisis de datos. En este sentido, el estudio de caso no es una táctica de recopilación de datos o simplemente una característica de diseño, sino una estrategia de investigación integral.

Según Jara (2018, p. 61):

La **sistematización de experiencias** es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La sistematización de experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan

¹⁸ De acuerdo a los objetivos de la investigación, el diseño puede ser exploratorio, descriptivo, explicativo, predictivo y evaluativo ... Los estudios exploratorios sirven para preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Batthyány et al (2011, p. 33).

apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora.

Complementando con Peiretti, D. (2016, p. 13):

La sistematización ... no busca solamente evaluar resultados, sino que, a partir del diálogo con actores, intenta detectar los aprendizajes del proceso de desarrollo de la experiencia. Trata de relevar las “pequeñas” acciones que hicieron posible una experiencia, o bien, que dificultaron la obtención de los resultados planificados.

La **sistematización de experiencias** para Berdegú, Ocampo y Escobar (2007, p. 13):

Se enfoca en experiencias desarrolladas (procesos) por grupos de actores en el marco de proyectos, entendidos como intervenciones intencionadas para transformar la realidad social. Es fundamental explicar la diferencia entre proyecto y experiencia. Así, la sistematización no se enfoca en los proyectos mismos, como es el caso de la evaluación que busca comparar y apreciar los cambios según lo planificado, sino que, en la experiencia misma, recuperando y comunicando lo que sucedió a partir de la ejecución de un proyecto.

El **eje de sistematización de la experiencia**¹⁹ a partir del cual se busca explorar la existencia de procesos emergentes de facilitación durante el diseño e implementación de la agenda **(objetivo del trabajo)**, se integra por los procesos de aprendizaje, negociación y colaboración que, desde la acción local desempeñada por el grupo impulsor, concurrieron para realizar la agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo, período 2017-2019 **(objeto de estudio)**.

La **principal técnica de investigación utilizada en este trabajo es la entrevista en profundidad no estructurada**. Esta elección obedece al convencimiento que es una técnica alineada al carácter exploratorio del diseño de investigación, apropiada para la recuperación de

¹⁹ “Hilo conductor que atraviesa la experiencia, referida a los aspectos centrales que interesa sistematizar en un momento”. Adaptado de Jara (2011).

información del pasado. En efecto, de acuerdo a lo que señalan Delgado y Gutiérrez en Batthyány et al., (2011, p.90) hay cuatro campos donde se puede utilizar la entrevista en profundidad:

- Reconstrucción de acciones pasadas (enfoques biográficos).
- Estudio de representaciones sociales personalizadas (normas, estereotipos).
- Estudio de interacción entre constituciones psicológicas personales y conductas sociales específicas (agresividad, violencia, conductas desviadas).
- Prospección de los campos semánticos, vocabulario y discursos arquetípicos de grupos y colectivos.

Según Valls, en el mismo trabajo de Batthyány et al (2011), la entrevista en profundidad posee (entre otras) las siguientes ventajas:

- Riqueza informativa: intensiva, holística, contextualizada y personalizada
- Posibilidad de indagación, clarificación y seguimiento de preguntas y respuestas
- Flexibilidad, diligencia y economía

La entrevista se incluye al igual que la encuesta, dentro del grupo de técnicas denominadas conversacionales. Podemos definir la entrevista cualitativa como una conversación: a) provocada por el entrevistador; b) realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; c) en un número considerable; d) que tiene una finalidad de tipo cognitivo; e) guiada por el entrevistador; y f) con un esquema de preguntas flexible y no estandarizado (Corbetta, 2007: 344, Ibid. p. 89). Este mismo autor clasifica los distintos tipos de entrevista según su grado de estandarización, es decir, el grado de libertad o restricción que se concede a los dos actores, el entrevistador y el entrevistado. En el caso de la entrevista no estructurada “no se fija el contenido de

las preguntas, pudiendo variar en función del sujeto a entrevistar; solamente se plantearán temas a abordar”.

En este caso, a través del relato de la experiencia atravesada por actores directamente involucrados, se repasa el proceso de construcción de la agenda y desde allí se explora la existencia de procesos emergentes de facilitación.

Los temas o dimensiones que orientan la entrevista son:

- A. Los procesos de aprendizaje, negociación y colaboración de personas y colectivos participantes de la iniciativa de desarrollo territorial, no previstos en la planificación y por lo tanto emergentes del proceso.** Es una dimensión conceptualmente amplia, que permite a la persona entrevistada salir de la narración de hechos específicos, para focalizar en aspectos de aprendizaje, negociación y colaboración sucedidos durante el proceso y volver a ingresar sin mayor problema al hilo narrativo durante la entrevista. Son los procesos de aprendizaje, negociación y colaboración centrados en tres de las claves del abordaje metodológico utilizado para llevar adelante la agenda: la participación social, el liderazgo local y la articulación multinivel.
- B. La existencia (en el período bajo estudio) de procesos de promoción del diálogo, fortalecimiento de vínculos de confianza, gestión de conflictos y la generación de un relato común y una visión de futuro compartida.** Son algunas de las actividades que delimitan a la función de facilitación para el desarrollo territorial y son parte de los roles señalados de la persona “facilitadora como adjetivo”. Esta dimensión es más específica que la anterior y también contribuye a delimitar procesos emergentes.

Ambas dimensiones se retroalimentan durante la conversación, permitiendo identificar y delimitar los procesos emergentes de la iniciativa, a la vez de ir explorando posibles roles de facilitación involucrados y viceversa.

En Anexo se presenta la guía orientativa manejada en las entrevistas.

Otras fuentes de información utilizadas

Se recurre a fuentes secundarias disponibles generadas en el marco del proyecto que apoyan la construcción de la guía orientativa de entrevistas a informantes calificados. Otras fuentes secundarias de referencia son artículos de prensa local y nacional, así como los sitios en las plataformas de redes sociales Facebook y Twitter (ahora X), creados por el proyecto.

Identificación y selección de las personas a entrevistar

Para conformar el núcleo de entrevistados se buscó contar con la mayor amplitud de miradas posibles de los participantes que integraron la gobernanza local del proceso (grupo impulsor), más integrantes del equipo técnico del proyecto, intentando de esta manera cruzar diferentes perspectivas. De esta manera, se intentó “capturar” la voz de personas locales que potencialmente podrían haber jugado un rol de “facilitadores como adjetivo” y, por otra parte, con los testimonios de las personas que cumplieron un rol como “facilitadores como sustantivo”, esto claramente definido en el caso de las personas integrantes del equipo técnico asignado al proyecto.

Se realizaron diez entrevistas, ocho a personas radicadas en ese período en la ciudad de Juan Lacaze y dos en la región y en Montevideo. Este número es algo mayor a la cantidad de organizaciones que intervinieron directamente en la gobernanza local del proceso porque en algún caso se entendió necesario rescatar las experiencias de más de un participante por organización para enriquecer el trabajo con más de una perspectiva. Por otra parte, también se agregó la palabra de una persona que, si bien no integró el núcleo inicialmente convocado al grupo impulsor, participó activamente del mismo sobre la mitad de la fase de diseño y planificación en adelante. La inclusión de entrevistas a dos personas del equipo técnico respondió principalmente a la necesidad de contar con dicha perspectiva respecto al diseño metodológico aplicado, para sumar a la información captada de fuentes secundarias.

Finalmente, se explicita que por diversos motivos no fue posible contar con la palabra de representantes de dos de las siete organizaciones integrantes del Grupo Impulsor.

Tabla 1

Identificador de las personas entrevistadas según institución de pertenencia y desde que rol intervino en el proyecto

Identificación	Institución	Rol
Actor 1 Municipio	Municipio de Juan Lacaze	Tercer nivel de gobierno – actor local
Actor 1 Claeh externo	Claeh	Rol técnico: gestión del proyecto (externo al territorio)
Actor 2 Claeh local	Claeh	Rol técnico: gestión del proyecto -actor local
Actor 2 municipio	Municipio de Juan Lacaze	Tercer nivel de gobierno – actor local
Actor Centro Comercial	Centro Comercial e Industrial de Juan Lacaze	Sector privado empresarial-actor local
Actor 3 Claeh local	Claeh	Rol técnico: animación del proyecto - actor local
Actor 1 Agencia Desarrollo	Agencia de desarrollo económico de Juan Lacaze	Funcionaria sector privado - actor local
Actor sector público local	Sector público local	Funcionaria sector público-actor local
Actor 2 Agencia Desarrollo	Agencia de desarrollo económico de Juan Lacaze	Asesor sector privado-actor local
Actor sindical local	Centro Unión de Obreros Papeleros y Celulosa (Cuopyc)	Sindicato trabajadores-actor local

Presentación y clasificación de la información obtenida

La presentación de los relatos de la experiencia tiene un enfoque narrativo, para lo cual se incluyen fragmentos de entrevistas, junto a extractos de prensa y otros productos de comunicación.

Las categorías descriptivas utilizadas para clasificar la información recabada se basan en los roles de la persona facilitadora en la estrategia de construcción de capacidades para el desarrollo territorial, propuestos por Costamagna et al (2017) y definidas en el marco conceptual:

- a) Crear espacios de diálogo
- b) Construir visión compartida
- c) Gestionar situaciones de conflicto
- d) Construir relaciones de confianza
- e) Construir agendas compartidas
- f) Conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos
- g) Conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio

8. Recuperación del proceso vivido: reconstrucción de la experiencia, ordenamiento y clasificación de la información

8.1. Nota introductoria y planteo del capítulo

Lo que se busca en este capítulo, es lo que desde la sistematización de experiencias se entiende por “recuperar el proceso vivido”, es decir:

Lograr una visión general de la experiencia como proceso, como un trayecto realizado y vivido. Reconstruir cronológicamente, de forma desagregada los diferentes componentes del proceso que, según los objetivos y el eje de sistematización, son relevantes para realizar una interpretación crítica de la experiencia (Jara, 2018, p.154).

Se trata de una exposición del trayecto de la experiencia, que nos permita objetivarla, mirando sus distintos elementos *desde lejos*. Es decir, **tratando de no realizar aún la interpretación** del porqué ocurrió cada situación, sino esforzándonos por expresarla de la forma más descriptiva posible, utilizando los registros con los que contamos como la fuente principal de información (Ibid. p.150).

Peiretti (2016) señala que esta etapa es donde se busca recuperar las voces de los participantes, tomando notas durante la experiencia, pero también cotejando con una mirada retrospectiva de la misma. Las fuentes de información en esta etapa pueden ser: informes escritos, reportajes, artículos periodísticos, revistas, minutas de reuniones, declaraciones, documentales audiovisuales, programas de radio y televisión, testimoniales, informantes claves, fotografías, etc. Se trata de la redacción de la memoria de la experiencia.

El capítulo comienza con una recuperación de información (de fuentes primarias y secundarias) como antecedentes inmediatos a la Fase 1 del proceso de planificación en territorio, que brinda un marco para comprender las acciones que se desarrollaron a posteriori.

A partir de allí y en base a la periodización del proyecto, se presenta para cada una de las tres (3) fases previamente comentadas:

- Los hitos principales de la ejecución del proyecto.
- Información descriptiva de contexto y algunos elementos narrativos recuperados que se relacionan con procesos de aprendizaje, negociación y colaboración involucrados en:
 - a) la participación social y el liderazgo local
 - b) la articulación multinivel

8.2. Antecedentes inmediatos a la fase 1 del proceso de planificación en territorio

Principales hitos

Agosto de 2016 -	La empresa Fanapel envía al seguro de paro a 200 trabajadores, el 90% de su plantilla regular.
23 de diciembre 2016 –	Fanapel deja de producir.
13 de febrero 2017 –	El gerente de fábrica informa el cese definitivo de actividades de la papelería.
27 de febrero 2017 –	El sindicato Cuopyc resuelve negociar los aproximadamente 300 despidos involucrados.
9 de marzo 2017 -	Visita del Presidente de la República y varios de sus ministros: anuncio de un conjunto de medidas de corto y mediano plazo.
27 de abril 2017 –	Tercera reunión de la Comisión de Seguimiento (precursora del Grupo Impulsor), en el Municipio de Juan Lacaze. Se informa que, dentro del conjunto de medidas anunciadas en marzo, existe un grupo multidisciplinario trabajando en la órbita de la OPP en conexión con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial para establecer lineamientos de acción futura. Esta actividad dará lugar al “pensando el Juan Lacaze del futuro”, con la participación de todos los actores públicos y sociales y coordinada a través de la Alcaldía de Juan Lacaze. (Presidencia de la República, 19 de abril de 2017).

19 de mayo de 2017 – Se anuncia que “pensando en el largo plazo se ha implementado un trabajo conjunto entre la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de OPP y su programa Uruguay Más Cerca, llamado “Hacia un plan estratégico territorial de Juan Lacaze”, que trabajará junto con el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en el desarrollo de una estrategia de largo plazo para la localidad”. (Uruguay Presidencia, s.f.).

Para tener un panorama de la situación previa al inicio de la agenda, hay que remontarse al menos a agosto de 2016 cuando la empresa Fanapel envía al seguro de paro a 200 trabajadores, el 90% de su plantilla regular (La Diaria, 2016).

En ese momento el sindicato de trabajadores Cuopyc concurre a la comisión de legislación de trabajo de la Cámara de Diputados para dar a conocer la situación y proponer caminos de salida. Allí se expresa que la situación de inestabilidad de la empresa Fanapel comienza en mayo de 2016, “cuando la fábrica nos informa que tiene que enviar a dieciocho o veinte personas al seguro de paro, basándose en que la apertura de la importación en Argentina había dejado ingresar papel asiático a menor valor que el nuestro” (Parlamento del Uruguay, 2016).

El martes 20 de diciembre de ese año la empresa le comunicaba al sindicato que había resuelto enviar a todos los jornaleros al seguro de paro, incluida el área de mantenimiento. “La decisión afecta a 250 trabajadores; permanecerán trabajando solamente las áreas de portería y depósito”. El 23 de diciembre, la empresa dejaba de producir (La Diaria, 2016).

Durante el mes de enero de 2017 se suceden una serie de negociaciones, algunas tripartitas en el ámbito del MTSS debido al incumplimiento del acuerdo de seguro de paro parcial según lo argumentado por los trabajadores (que implicaba un retorno a las tareas el 11 de enero, que no sucedió) y el anuncio de corte de carga de camiones de Fanapel por parte del sindicato.

También en ese mismo mes, hay conversaciones entre gobierno y empresa que incluyen la propuesta del gobierno de rebajar la tarifa eléctrica de UTE y mantener el régimen de

devolución de impuestos a las exportaciones del 6% para contribuir a la puesta en marcha nuevamente de la papelería. A estas medidas del Poder Ejecutivo, desde el Gobierno Departamental se sumaba la posibilidad de estudiar la rebaja o suspensión del pago de la contribución inmobiliaria. La distancia entre lo propuesto por el gobierno y lo que la empresa planteaba como necesario para reabrir resultó insalvable, determinando en los hechos el fin de la expectativa para una reapertura.

El jueves 2 de febrero, a través de un comunicado de la empresa se explica que, "la situación económica coyuntural de altos costos que obligó a parar la producción continúa incambiada e inhabilita el retorno a la producción en la planta a mediano plazo". (El Espectador, 2017).

El 13 de febrero, el gerente de planta de Fanapel comunica en la propia fábrica el cierre definitivo de la industria. No hay una comunicación oficial de cierre por parte de la empresa.

El 27 de febrero el sindicato habilitaba a la dirección del Cuopyc "a negociar aproximadamente unos 300 despidos, correspondientes a los 260 operarios que dependían directo de Fanapel y a los 40 contratados por empresas tercerizadas". (La Diaria, 2017).

Actor 1 Municipio: Yo dialogaba todos los días con los trabajadores, iba al Cuopyc, dialogaba con los empresarios, a través del gerente general, entonces comencé a ver, por noviembre de 2016, que la cuestión no era una manipulación de los empresarios, sino que era una cuestión real, o sea, Fanapel no podía subsistir, el gobierno había cambiado en Argentina (liberalizando el comercio exterior, es decir empezó a entrar papel chino, mucho más barato, 850 dólares por tonelada cuando Fanapel vendía a 1200 dólares, antes se permitía importar, pero vía los grupos papeleros nacionales) y en ese entonces los trabajadores nucleados en el Cuopyc tenían relación con los papeleros argentinos, y sobre todo porque Fanapel como grupo, que era un pool de inversiones con fondos norteamericanos, era propietario de Celulosa Argentina. Incluso tres o cuatro meses después que se había decretado el cierre, me dice el gerente general, ¿vos podés creer,

que está entrando papel de origen creo de Turquía, a 810 dólares? Era casi un imposible, eso nos planteaba obviamente un cambio histórico, en una ciudad netamente industrial, porque aquí no había turismo, no había agropecuaria, había industria y servicios industriales. Por suerte, los servicios industriales se lograron mantener e incluso algunos crecieron. Incluso alguno ganó la licitación de UPM para construir la chipera más grande del mundo, allí se llevó como 50 personas de JL, obreros especializados.

Cuando vimos que se agravaba la cosa y no había perspectivas de salida, se me ocurre empezar a escribirle al Presidente Tabaré Vázquez. En un plenario de Municipios²⁰ por esa fecha, donde se consigue una audiencia con el Presidente, yo me quedo al final para llegar al él a solas y puedo informarle acerca de la situación de Fanapel, que iba en serio y que había que meterle cabeza, que se venía abajo. **Ahí queda el compromiso de mandarle propuestas**, y ahí estuve como 10 días escribiendo un estado de situación por un lado y propuestas por otro, **que iba medio en línea con lo que planteaba el Cuopyc y el Plenario de Trabajadores, pero que agregaba otras**. En marzo de 2017 vino la propuesta del Poder Ejecutivo, la resolución con las Medidas que el Gobierno Nacional dispuso para atender la situación en Juan Lacaze.

Es en ese contexto, que el 9 de marzo el Presidente Tabaré Vázquez y ministros concurren a Juan Lacaze y anuncian una serie de medidas para atender la difícil situación en el corto plazo, en sus palabras:

Muchas de estas medidas son paliativas, pero lo digo como médico: a veces las soluciones paliativas son tan importantes como las soluciones curativas radicales. Si estamos ante una hemorragia porque hay una arteria cortada, lo primero es cortar la hemorragia y después atender la patología que afectó a esa arteria (La Diaria, 2017).

²⁰ La persona entrevistada seguramente se refiere al V Plenario de Municipios llevado a cabo en Montevideo el 23 de noviembre de 2016 y que contó con la participación del Presidente Vázquez.

En forma complementaria, en dicha oportunidad se señala que el conjunto de medidas, además de atender la difícil situación de las y los trabajadores de Fanapel “y otras ramas de la actividad productiva”, se las visualiza como “un tractor importante a efectos de realizar una sinergia entre actividad portuaria y parque industrial que permita la incorporación de actividades económicas (logísticas y otras) hasta ahora inexistentes (por ejemplo: la posibilidad de reparación de yates o embarcaciones al estilo de lo que está sucediendo en el puerto de Piriápolis)”. A su vez, se deja planteada la sugerencia de conformar una comisión con integrantes del gobierno central, del municipio de Juan Lacaze, representantes de la sociedad civil organizada lacacina y de organizaciones públicas y privadas locales, para “identificar y concretar las oportunidades que se presenten”.

De esta manera, en dicho evento queda habilitada y promovida como posibilidad una vía de articulación público-privada y multinivel para el trabajo a mediano plazo, de carácter estratégico-participativo, se señala un eje económico de relevancia: **la actividad portuaria en asociación con el parque industrial.**

En Anexo B., medidas del gobierno nacional para atender la situación en Juan Lacaze.

Actor 1 Municipio: La sorpresa ese día fue que vinieron todos (9 de marzo), el Presidente con la plana principal, yo me entero quince minutos antes de que venía el Presidente. Se esperaban autoridades al plenario en la mañana, estuvo el ministro de trabajo. Era un plenario de debate de ideas y propuestas de salidas fue impulsado por los sindicatos, previamente había habido una gran manifestación de 3000 personas, frente al club Cyssa. A las 6 o 7 de la tarde llegaron, son varios ministros con el Presidente y traen la resolución con las medidas.

A los efectos de este trabajo, es importante resaltar algunas de las reflexiones de carácter estratégico que existían previamente al inicio del proceso bajo estudio, ya que prefiguran lo que

luego serán insumos dentro del proceso participativo para la elaboración de la agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo.

Una entrevista (Radio Mundo 1170, [En Perspectiva], 2017) realizada al Alcalde de la ciudad Sr. Darío Brugman unos días después de la visita presidencial es ilustrativa en tal sentido y además transmite el estado de ánimo que se vivía en la localidad en esos momentos de incertidumbre por la difícil situación y en cierta medida también de expectativa por los anuncios realizados. Allí el entrevistador recorre las medidas propuestas por el gobierno y el Alcalde (posteriormente integrante del Grupo Impulsor) las comenta y también brinda antecedentes y perspectivas sobre algunas posibles líneas de acción de mediano y largo plazo a trabajar estratégicamente. Se extraen a continuación los principales conceptos.

Entrevistado: Alcalde de Juan Lacaze, Sr. Darío Brugman:

Contexto:

Darío Brugman: lo urgente era la situación de esas 300 familias y ahí trabajó muy bien el Cuopyc, en el sentido de que las prioridades eran mantener la fuente productiva en marcha, lo que no fue posible, y después hacer extensivo —lo que se confirmó el jueves— el seguro de paro, incluyendo a las empresas tercerizadas, que son unas 70 personas de ese total de 300.

Pregunta entrevistador —¿Cuál es la utilidad de ese seguro de paro extendido? ¿Qué es lo que ustedes esperan que ocurra con esos trabajadores o extrabajadores durante los 12 meses?

Darío Brugman —Ese es el gran desafío que existe en la ciudad. Porque **hoy no tenemos un horizonte y eso es lo que tratamos de buscar entre todos**, incluido el gobierno nacional, incluida la actividad privada ... ideas. Lo bueno de esa programación es dar cierta tranquilidad por un tiempito a las familias y **un tiempito para pensar**. Porque esta situación que vive Juan Lacaze es histórica, **probablemente vayamos a**

otra cosa en la ciudad, porque ya las industrias históricas, primero Campomar y ahora la que prácticamente fundó la ciudad en 1898, Fanapel, no existen.

Lo que esperamos es lo que se venía trabajando con el gobierno nacional y que se hizo papel, se escribió, se firmó el pasado jueves y se anunció a toda la población y al país, en el sentido de trabajar primero sobre las fortalezas que tenemos.

En la entrevista, las líneas estratégicas abordadas por el Alcalde fueron:

- Mejora de la infraestructura del **Parque industrial**.
- **Reforma de la ley de parques industriales** “para adaptarla, para hacerla atractiva a las inversiones” (...) “la nueva ley va a permitir que sea también para servicios, (...) la industria del software ya se podría instalar en el Parque Industrial Juan Lacaze”.
- **Cursos de capacitación** como factor de apoyo a “la oportunidad histórica de pasar de ser históricamente dependientes a por lo menos comenzar a ser independientes”.
- **El impulso de Juan Lacaze como ciudad del conocimiento**: “creemos que estamos en condiciones de ser un **polo regional de conocimiento** en esas áreas, que tienen que ver también con los drones, la tecnología, lo audiovisual, el diseño (...)”
- **Hacer llegar la fibra óptica hasta el Parque Industrial** (que finalmente terminará abarcando toda la ciudad).
- **Revitalización del puerto comercial**: “queremos ir fuertemente hacia un puerto internacional de cargas” (...) “lo de crecer ahora está clarito, aprovechando que el jueves definitivamente quedó laudado que el puerto de Juan Lacaze es Puerto Libre²¹”.

²¹ El 9 de marzo de 2017 se promulgó la Resolución N° 181/017, incorporación al régimen de puerto libre, recinto aduanero al Puerto Sauce (Juan Lacaze), gestión promovida por la Administración Nacional de Puertos ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

“Configuran Puertos Libres los recintos aduaneros portuarios en los que rigen los regímenes fiscales y aduaneros especiales consagrados en la Ley de Puertos y en los cuales es libre la circulación de mercaderías, sin exigencia de autorizaciones ni trámites formales.” Decreto N.º 455/994 de 06/10/1994.

- **Puerto Libre:** (...) pasar a ser un polo logístico, trabajando con esas mercaderías, que van a ser muchísimas, que van y vienen por todo Mercosur. Esto está pensado para Chile, Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay, mercaderías intra-Mercosur. La idea es que parte de esa mercadería pueda quedar en el puerto libre y se pueda trabajar con nuestra gente, con nuestras empresas lo que es el manipuleo, el fraccionamiento, el armado de kits, el agregado de valor, un montón de acciones que se pueden hacer sin industrializar, y seguramente generarán empleo.
- **Infraestructura de Fanapel:** (...) está contigua al puerto de Juan Lacaze. La ley de puerto libre permite extender el recinto portuario. (...) Entonces Fanapel también tiene una cuestión muy importante, que son unos cuantos cientos o miles de metros cuadrados de galpones que hoy quedan vacíos. Eso también es para pensar para adelante, pero se puede decir que legalmente es posible extender el recinto portuario (...) lo principal es posicionar a Juan Lacaze como un lugar atractivo para radicarse, con negocios serios, proyectos que sean viables, que ganen dinero, que los empresarios reinviertan, que generen empleo respetando las leyes laborales.
- **Revitalización del puerto deportivo:** (...) tiene muy buen servicio, las tarifas son atractivas (...), se pretende desarrollar, al igual que el puerto comercial.

De esta manera puede observarse que actores del territorio a la par de estar gestionando las medidas de corto plazo fundamentales para paliar la difícil situación a nivel de empleo y baja de la actividad comercial y productiva, también proponen lineamientos estratégicos de mediano plazo, desde una perspectiva de desarrollo.

Llegados a este punto es necesario subrayar que, durante el proceso de construcción de la agenda estratégica, algunas de las medidas de corto plazo incluidas en el documento del gobierno del 9 de marzo se irán realizando, en conjunto con otras que van surgiendo en el transcurso del año 2017, también de corto plazo. Estas harán parte del proceso participativo-estratégico de la agenda y serán incorporadas dentro de los 3 ejes de cadenas de valor territorial

finalmente priorizados: 1) Logístico, Parque Industrial y Puerto Comercial; 2) Turismo y Puerto Deportivo y 3) Ciudad del Conocimiento.

El trabajo de diagnóstico y planificación sumará acciones complementarias de corto plazo y otras que se proponen de mediano y largo plazo, de carácter estratégico. Este conjunto de acciones puede verse sistematizado en el instrumento de seguimiento de la hoja de ruta de la agenda (ver Anexo), que organiza las acciones según grandes plazos y prioridad para ser abordadas:

- i. Acciones iniciales en curso (1ª fase)
- ii. Otras a abordar en el corto plazo para generar las condiciones básicas para el desarrollo del eje (2ª fase)
- iii. Acciones posteriores a modo de segunda etapa (3ª fase)
- iv. Otras a mediano plazo (4ª fase).

8.3. Fase 1: movilización y acuerdos iniciales; preparación

Principales hitos de la fase

14 de junio 2017 -	Se constituye el grupo impulsor (en Anexo borrador de acuerdo fundacional).
	A nivel nacional se conforma un ámbito de coordinación, de carácter no formal, liderado por el equipo de descentralización de la Presidencia e integrado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), el Ministerio de Turismo, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot-Mvotma), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop), la Secretaría Nacional de Deportes (SND), entre otros.
	En esta fase hay un intenso trabajo de comunicación, convocatoria y realización de estudios iniciales de diagnóstico.
13 de julio 2017 -	FORO I: Pensemos Juan Lacaze en el mediano y largo plazo. – Participan 180 personas

Elementos descriptivos y narrativos recuperados

Actor 1 Municipio: nos invitan a armar el grupo impulsor (el gobierno nacional), esa fue la historia, entre lo que hizo el Cuopyc, el parque industrial, más la carta personal del alcalde al presidente Tabaré Vázquez, más todo el movimiento popular..., porque una vez dijo un ministro: todos los días se hablaba de Juan Lacaze, en los consejos de ministros todos los lunes, Juan Lacaze, Juan Lacaze, Juan Lacaze.

La primera cuestión que se nos dio, fue como armábamos el grupo impulsor. Estábamos todos cien por ciento de acuerdo en que agarrábamos el guante, con muchísimo gusto; entonces que dijimos, lo correcto era que hubiera representantes de todos los actores, por temas. A nivel oficial el municipio está, el alcalde más algún concejal que el alcalde designe, no hay problema, la intendencia le oficializamos por escrito al intendente que designe a alguien que trabaje con nosotros, que designó al Ing. Gonzalo Cibils, después a nivel de trabajadores era fácil porque existía el plenario local intersindical, junto con el Cuopyc que también integraba el plenario. A nivel de empresarios invitamos al Centro Comercial e Industrial de Juan Lacaze y a la Agencia para el Desarrollo Económico de Juan Lacaze.

El Claeh nos trae en una primera reunión, una metodología, que coincidía con lo que nosotros decíamos, o sea, ¿cuál era la pregunta que había que hacerse? ¿Y ahora qué? No está más Campomar, no está más Fanapel; el parque industrial no funciona correctamente, no atrae lo suficiente, le faltan un montón de inversiones, el puerto no funciona, ¿y ahora qué? Y bueno, esa metodología del Claeh apuntaba a eso, de una forma participativa pensar el futuro de la ciudad a mediano y largo plazo, por eso se le puso **“pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”**.

Actor 2 Claeh local: Al inicio había una esperanza de que viniera con algún capital extranjero y reabriera (porque en la historia de Fanapel había cerrado y abierto varias veces).

La lucha (por la reapertura) ya la habían dado (el Cuopyc) cuando el proceso de la agenda se realizó. Para ese entonces no había más chance de que Fanapel reabriera.

Uno de los temas era la impronta de generar emprendedurismo, MiPymes, cuando no era un pueblo que viniera con una historia así. Desde lo técnico nos encontrábamos con desde acá hay que empezar a trabajar. Hay que fundar...como estrategia técnica, metodológico. Pero la evidencia te mostraba otra cosa, de hecho, había un pueblo haciendo un duelo.

Se estaba tratando de redireccionar un nuevo rumbo, tratando de generar esperanza, cuando en realidad vos tenías generaciones y generaciones, familias enteras que habían pasado por la fábrica”

Actor 1 Claeh externo: Por un lado, estaba toda la evidencia desde el conocimiento, los datos, las estadísticas etc., escala nacional y escala global, que había sectores condenados no solo en Juan Lacaze sino a nivel global, la evidencia científica digámosle, estaba siempre sobre la mesa en los foros. Después estaba la opinión de las organizaciones locales, de la gente, por ejemplo, la recuperación del medioambiente, no sabes lo fuerte que era como prioridad planteada, y desarrollar líneas de actividad económica más sostenibles era una mirada muy fuerte, entonces esto te va alejando de una visión de volver al pasado manufacturero.

Se trató de que estuvieran todas las fuerzas presentes, las miradas, las perspectivas presentes, de ir aportando datos duros, también traer miradas internacionales para ayudar, no mirarse solo Juan Lacaze hacia adentro, Juan Lacaze dentro de Colonia, Juan Lacaze dentro del país sino Juan Lacaze dentro de la región, toda la parte de oportunidades por ejemplo con el puerto deportivo, con el turismo.

Actor 2 municipio: La génesis de “pensemos” estuvo en varios actores. “fue una cosa como te pegaran una cachetada”. Al inicio, el Centro Comercial e Industrial comenzó a

decir que no íbamos a conseguir más fábricas, que teníamos que favorecer el emprendedurismo.

Actor Centro Comercial: Tuvimos mucho apoyo, que nos ayudó a organizarnos, que nos dio contactos, terminaron viniendo economistas de Montevideo, gente que si no hubiese sido por el Claeh no se hubiese podido articular.

FORO I – Lanzamiento “Pensemos Juan Lacaze en el mediano y largo plazo”



Figura 2. Afiche de la convocatoria al Foro de lanzamiento “Pensemos Juan Lacaze en el mediano y largo plazo”. PensemosJuanLacaze (2017).

A continuación se resume en que consistió el Foro I y sus principales resultados (adaptado de Universidad Claeh. Programa de Desarrollo Local 2017). A efectos de dar visibilidad pública a la amplia convocatoria, se acordó realizar un primer Foro público, que tuvo lugar el día 13 de julio de 2017 en el Club Náutico de Juan Lacaze, con una orientación abierta y participativa a

toda la población del municipio y a cualquier persona interesada en los asuntos que se iban a tratar.

El objetivo general de esta jornada fue presentar la iniciativa, sus componentes y líneas generales. Asimismo, se pretendió dar un contexto de la realidad a nivel nacional y regional y visibilizar algunas buenas prácticas internacionales. Todo esto en un contexto de amplia participación de la sociedad de Juan Lacaze.

La jornada estuvo dividida en tres partes: mensaje inicial y presentación de la iniciativa de parte de las instituciones miembro del Grupo Impulsor Local junto al gobierno nacional (OPP); un panel de exposiciones a cargo de *Enrique Gallicchio, Gabriel Oddone, Milton Castellanos y Michel Azcueta*; y un taller donde los y las asistentes intercambiaron sobre su visión de futuro de Juan Lacaze.

La participación superó las expectativas, pues la convocatoria alcanzó 180 personas registradas. Hubo presencia de organizaciones nacionales, como OPP, ANDE, Udelar, Mintur y representantes locales o regionales de MIEM. También tuvieron su presencia organizaciones sindicales, sociales y culturales de Juan Lacaze, así como la población civil, demostrando el amplio grado de apertura del proceso de trabajo.

De las diferentes intervenciones, se pueden rescatar diversas temáticas y planteos, desde aquellos más innovadores en materia de diversificación del modo de desarrollo a otros que plantean rescatar la base productiva histórica de la ciudad.

En el trabajo en grupos, las personas participantes coincidieron en los siguientes temas fuerza al proyectar Juan Lacaze a mediano y largo plazo:

- Gran importancia de los valores culturales.
- Cultura local y riqueza artística. Puesta en valor del patrimonio cultural e industrial.
- Inclusión de personas con capacidades diferentes.

- Jóvenes con oportunidades, incluyendo la educación terciaria.
- Puerto (comercial y recreativo) con actividades conexas.
- Turismo.
- Cultura emprendedora, asociada al Parque Industrial y otros.

A su vez, con repetición en menos grupos pero con presencia importante, emergieron las siguientes ideas:

- Horticultura y pequeños emprendimientos dentro de economía verde.
- Mejoras urbanísticas vinculadas a desarrollo turístico, ribera/puerto y áreas verdes.
- Polo/desarrollo tecnológico.

De esta primera jornada surgieron tres líneas de trabajo:

1. Valorización del potencial endógeno existente en Juan Lacaze
2. Identificación primaria de nuevos sectores a desarrollar o potenciar (como turismo, parque industrial, ciudad del conocimiento, puerto mercante y puerto turístico)
3. Buscar retomar la matriz de desarrollo histórica de la ciudad, textil y papelera principalmente.

Notas de prensa previas

Se inicia proceso “Pensemos Juan Lacaze a Mediano y Largo Plazo” hacia el Desarrollo Económico con Generación de Empleo

Este jueves la Ciudad de Juan Lacaze dará inicio al proceso participativo denominado “Pensemos Juan Lacaze a Mediano y Largo Plazo” mediante el cual la población

comenzará a debatir sobre su futuro en busca de encontrar juntos la dirección correcta que lleve al Desarrollo Económico con Generación de Empleo para la Región.

La actividad será en el Club Náutico Puerto Sauce bajo la modalidad de Foro Social a partir de las 9 hasta las 18 horas.

En la mañana el conocido Economista Gabriel Oddone estará brindando una charla sobre el panorama económico de Uruguay y el Mundo, mientras que por su parte, Milton Castellanos integrante del Secretariado del PIT – CNT dará su visión sobre el trabajo actual y futuro.

Posteriormente habrá un almuerzo para los asistentes al Foro y a las 14:30 hs el Alcalde de “Villa El Salvador” (Perú) Michel Azcueta compartirá la particular historia de creación y el alto Desarrollo Productivo y Social que ha logrado tener dicha localidad a partir de las propias propuestas, el protagonismo y el compromiso de sus habitantes.

Enseguida vendrá la parte medular del trabajo de la Sociedad dividido en Talleres donde, bajo la Dirección de la Universidad CLAEH, los vecinos de Juan Lacaze podrán dar a conocer ideas, propuestas o proyectos de Desarrollo de cualquier tipo que pudieran crear nuevos puestos de trabajo para la Ciudad. Se trata de imaginar hacia qué sectores se puede desarrollar Juan Lacaze en el futuro.

Este Foro Social será el primero de varios eventos que durante 6 meses estará llevando adelante el Proyecto “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo” el cual está apoyado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República en coordinación con el Grupo Impulsor de Juan Lacaze que integran oficialmente el Municipio local, la Intendencia de Colonia, el Plenario Intersindical de Trabajadores, Cuopyc, Agencia de Desarrollo Económico y Centro Comercial e Industrial. (Helvecia, 10 de julio 2017).

Foro I – Notas de prensas posteriores

Tal como estaba previsto en el acuerdo multinivel firmado días atrás, se llevó a cabo el jueves 13 en la sede del Club Náutico el primer FORO SOCIAL del Proyecto denominado “PENSEMOS JUAN LACAZE A MEDIANO Y LARGO PLAZO”.

El mismo comenzó a llevarse adelante a propuesta del Municipio y representantes de Trabajadores y Empresarios. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República coincidió con la propuesta y el Intendente de Colonia por su parte, también la avaló.

La OPP constituyó entonces un Grupo de Apoyo a fin de respaldar técnicamente el proceso, siendo posteriormente seleccionada la UNIVERSIDAD CLAEH para dirigir el mismo durante el lapso de 6 meses donde se buscará crear, con amplia participación de la Sociedad Lacacina, una AGENDA de DESARROLLO PARA LA CIUDAD A MEDIANO Y LARGO PLAZO tratando de encontrar juntos las formas de Producción y Empleo que permitan avanzar hacia un Juan Lacaze económicamente inteligente y socialmente sustentable.

De este primer Foro Social desarrollado el jueves 13 desde las 10 de la mañana hasta las 18:30 horas, participó un amplio espectro representativo de la Sociedad Lacacina compuesto por los principales empresarios, sindicatos y trabajadores en general, la Diputada Mercedes Santalla, docentes, comisiones de vecinos, Lacacinos residentes en Montevideo, jóvenes, adultos mayores, cultura y referentes varios.

También se hizo presente una delegación de la Universidad de la República y sobre las 17 horas el Intendente Dr. Carlos Moreira quien dirigió unas palabras a los presentes.

La última parte de este primer Foro Social de Juan Lacaze se efectuó en régimen de talleres donde los asistentes distribuidos en 8 grupos, debieron responder a la pregunta ¿con qué Juan Lacaze sueño? delineándose así las primeras ideas de la población con respecto al futuro de la ciudad.

Figura 3. Juan Lacaze se lanzó con todo a pensar la ciudad “a mediano y largo plazo” (Tarariras Hoy, julio 2017).

Proceso de reflexión procura construir una agenda de desarrollo económico en Juan Lacaze.

La propuesta es construir de modo conjunto entre la sociedad civil y los tres niveles de gobierno una agenda de desarrollo, enfatizó el director de Descentralización e Inversión Pública de la OPP, Pedro Apezteguía, en el foro “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”, este jueves 13 en esa ciudad del departamento de Colonia. En diciembre se realizará un segundo encuentro de validación de las iniciativas.



“Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo” convocó de forma abierta en el Club Náutico local a vecinos, referentes de la sociedad civil, dirigentes sindicales y autoridades del municipio, de la Intendencia de Colonia y del gobierno nacional, con el objetivo de aportar ideas y priorizar acciones y recursos en busca de la reconversión económica y laboral de esa zona, otrora tercer polo industrial de Uruguay.

La reflexión y propuestas para presentar a partir de esta instancia serán abiertas con la participación de representantes de todos los sectores involucrados. Este proceso implicará cinco talleres temáticos, un trabajo específico de reconocimiento del territorio y una prospectiva económica, acciones previstas hasta fin de año.

Este foro corresponde al compromiso firmado el 5 de este mes en Juan Lacaze por autoridades del municipio, del Centro Comercial e Industrial, de la Agencia de Desarrollo Económico, del Centro Unión de Obreros Papeleros y de la Celulosa

(sindicato de trabajadores de la ex Fanapel), del Plenario Intersindical del PIT-CNT, del gobierno departamental de Colonia y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Apezteguía explicó que este proceso de reflexión sobre Juan Lacaze en principio durará seis meses, aunque reconoció que los proyectos de desarrollo se mantendrán hacia 2018. Resaltó el aporte que podrán hacer las autoridades, pero fundamentalmente los lacacinos, para que este proceso sea exitoso.

Añadió que esta es la primera experiencia de un proceso de pensamiento de desarrollo local desde la óptica municipal y que espera que esta metodología se replique en otras localidades (Uruguay Presidencia, 13 de Julio 2017).

Procesos de aprendizaje, negociación y colaboración centrados en la participación social y liderazgo local

Actor 1 Municipio: la instalación de la fibra óptica²² no estaba pedida ni planificada en el primer documento con las medidas para Juan Lacaze. Fue un agregado, eso después fue una excelente experiencia porque el municipio se metió a coordinar eso de forma tal de que fuera transparente la selección (de personal). El resultado fue ampliamente positivo ya que 20 personas trabajaron durante 10 meses, los dueños de las dos empresas instaladoras dijeron que la experiencia había sido excelente, es más, si después salía algún trabajo cercano a Juan Lacaze, ellos iban a llevar la gente de Juan Lacaze a trabajar con ellos. El municipio jugó un rol de articulador, para que tomaran mano de obra local, de manera abierta y transparente, con sorteo público, aunque no era obligatorio porque la normativa no obliga a hacer esto a las empresas, en el caso de contratación de “medio-oficiales” que era lo requerido. El comunicado para la presentación de aspirantes a trabajar como medio-oficial se hizo público a nivel del municipio, armamos un grupo, con el grupo impulsor, de cuatro instituciones (municipio, agencia de desarrollo, centro

²² Medida de corto plazo, no integró directamente el proceso de la agenda.

comercial y Cuopyc), se ayudaba a la gente para que armara sus currículos, para que nadie quedara afuera. El sorteo se hizo público, inclusive transmitido por los medios, el propio responsable del canal 4 (TV local) fue el que sacó los cupones en vivo.

Procesos de aprendizaje, negociación y colaboración centrados en la articulación multinivel

Actor 2 Claeh local: La necesidad surge en comunicación del municipio con OPP. Ahí hay algo como una demanda que se construye mutuamente entre el municipio y OPP, en esto que alguno piensa que se va de lo nacional a imponer ¿no? Hubo una construcción de por lo menos pensar que hacer con Juan Lacaze, que podemos hacer. Desde una impronta nacional pero siempre con el municipio, pero el municipio tenía claro que solo no podían, se necesitaban mutuamente con las otras instituciones de Juan Lacaze.

El factor que jugó mucho fue el municipio, el que lideró el proceso fue el municipio. En el grupo impulsor era uno más, pero desde el lugar de la convocatoria a la participación, de la sinergia, en la figura del alcalde y de algunos concejales, sobre todo. Las funcionarias del municipio también colaboraban mucho.

Las instituciones que formaban parte del grupo impulsor si bien tienen historia, son bastante débiles en cuanto a capacidades.

8.4. Fase 2: diagnóstico y planificación

Principales hitos de la fase

Talleres de diagnóstico y planificación participativa

5 de agosto 2017 - Taller 1 “Identificación de recursos y diagnóstico de los sectores de actividad económica”.

17 de agosto 2017 - Taller 2 “Priorización de sectores” participan más de 80 personas.

7 de setiembre 2017 -Taller 3 “Diagnóstico de las potencialidades y restricciones de los ejes priorizados”.

Talleres de presentación y ajuste por eje estratégico:

13 de octubre 2017 - Puerto deportivo y turismo - en local anexo del municipio.

23 de octubre 2017 – Puerto comercial - en local anexo del municipio.

23 de noviembre 2017 – Ciudad del conocimiento - en club Cyssa, participan más de 90 personas.

21 de marzo 2018 - FORO II: Presentación pública de la agenda de desarrollo de Juan Lacaze.

Elementos descriptivos y narrativos recuperados

En el informe intermedio entregado por Claeh, de avances del plan de trabajo al 30 de setiembre de 2017, se señala que en esta fase “las acciones del proceso combinaron estudios técnicos sectoriales realizados por el equipo de Claeh, con la selección y priorización realizada a nivel participativo con los ciudadanos de Juan Lacaze en diferentes instancias”. A continuación se

resumen los principales resultados de estas instancias, tres talleres participativos que permiten establecer una agenda estratégica validada, con ejes en cadenas de valor identificadas²³.

Taller 1 “Identificación de recursos y diagnóstico de los sectores de actividad económica”



Figura 4. Afiche de la convocatoria Taller I. PensemosJuanLacaze (2017).

Resultado: Una matriz con un análisis cualitativo de la contribución de los sectores económicos pre-identificados y su aporte al desarrollo local de Juan Lacaze. Las dimensiones de desarrollo utilizadas son: aporte al empleo, derrame en la economía, equidad y competitividad.

Taller 2 “Priorización de sectores”



Figura 5. Afiche de la convocatoria Taller II. PensemosJuanLacaze (2017).

²³ En capítulo 5.2., “Periodización de la iniciativa desde la óptica del diseño metodológico” se ilustra la metodología empleada. En Anexo se incluye el producto (matrices de identificación, priorización y restricciones) de cada uno de los tres talleres.

Resultado: Una priorización exploratoria de los sectores a incluir en la agenda de desarrollo local y empleo a mediano plazo para Juan Lacaze.

Se genera una matriz de priorización, con tres ejes estratégicos sobre los cuales comenzar a intervenir:

Eje 1: Puerto comercial logístico y servicios industriales metalúrgicos.

Eje 2: Puerto deportivo y turismo.

Eje 3: Ciudad del conocimiento – polo educativo.

Taller 3 “Diagnóstico de las restricciones de los ejes priorizados”.



Figura 6. Afiche de la convocatoria Taller III. PensemosJuanLacaze (2017).

El detalle de potencialidades surge del análisis de recursos en relación con las cadenas de valor priorizadas.

Resultado: en conjunto con los actores locales, se identifican cuáles son las restricciones para poder concretar resultados en las cadenas de valor priorizadas.

Se elabora una matriz de restricciones por cada cadena de valor, según las siguientes dimensiones: recursos humanos + conducta empresarial; infraestructura + servicios + saber hacer y tecnología; regulaciones públicas + institucionalidad; mercado + recursos financieros; cultura.

Una vez definidos y validados los ejes estratégicos, se realizan tres talleres de “presentación y ajuste” para cada uno de los ejes: Puerto deportivo y turismo, puerto comercial y ciudad del conocimiento.



Figura 7. Afiches de las convocatorias a talleres por eje temático. PensemosJuanLacaze (2017).

En paralelo se desarrollan algunas actividades desde diferentes actores públicos **que sin ser parte del proceso de la agenda**, también aportan a la búsqueda de salidas para la difícil situación socio-económica de la localidad. Algunas de ellas son:

- Llamado de ANDE para estudiar la prefactibilidad del puerto deportivo de Juan Lacaze.
- Llamado de Inefop a entidades de capacitación y asistencia técnica, para asistencia técnica a emprendimientos en Juan Lacaze.
- Entrega del informe de auditoría de procesos del parque industrial de Juan Lacaze, Colonia. Julio - Equipo técnico de MIEM y Fondes-Inacoop.
- Comienzan obras construcción rampa y otros en puerto comercial. Se anuncia la llegada de la grúa “travelift” del MTOP para puerto deportivo Juan Lacaze. (Helvecia, febrero 2018).

A su vez, en el período desde el proyecto se realizan múltiples actividades de carácter transversal, que buscan dar participación y promover el involucramiento de distintos colectivos de la realidad lacacina:

- Reunión con el colectivo de empresarios que se llevó a cabo como parte del proceso #PensemosJuanLacaze. En la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze (@pensemosjlacaze, 2018).
- 6ª. Reunión de la comisión interinstitucional por Juan Lacaze. Se comparten avances (Ibid.)
- Reunión con jóvenes de Juan Lacaze Pensamos Juan Lacaze. (Ibid.).
- Que piensan las sabaleras del nuevo Juan Lacaze? dos jornadas de análisis del esquema productivo local desde una mirada de género. (Ibid.)
- Reunión con los sindicatos de la ciudad. (Ibid.).
- Pintando el Juan Lacaze que queremos. Jóvenes y los murales. (Ibid.).

FORO II - Presentación de la agenda de desarrollo de Juan Lacaze



Figura 8. Afiche de la convocatoria al Foro II “Presentación de la Agenda de Desarrollo de Juan Lacaze”. PensemosJuanLacaze (2018).

La presentación de la Agenda fue realizada por la Universidad Claeh, entidad seleccionada para la realización de los trabajos, que comprendió varias instancias y eventos de participación a lo largo del año 2017 como consecuencia del acuerdo firmado entre el Municipio de Juan Lacaze, el Gobierno Departamental de Colonia, la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze, el Plenario Intersindical de Juan Lacaze, el Centro Comercial e Industrial de Juan Lacaze y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Se informó sobre los acuerdos alcanzados a nivel nacional para continuar con los trabajos en los ejes priorizados, con la participación entre otros de la ANDE, Agencia Nacional para el Desarrollo, ANP, Administración Nacional de Puertos, Dinot,

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, quien firmara el 22 de diciembre de 2017 un Convenio con la Intendencia que pone en marcha el Plan Local de Ordenamiento Territorial de Juan Lacaze.

En dicha instancia, las instituciones que conforman el Grupo Impulsor (Municipio, Intendencia, Centro Comercial, Intersindical/PIT-CNT, Cuopyc, Agencia de Desarrollo) presentaron un documento conjunto²⁴, resumen de los aspectos que consideran relevantes en cuanto a la tarea realizada desde que se inició el proceso Pensemos Juan Lacaze (Colonia Noticias, 2018).

Procesos de aprendizaje, negociación y colaboración centrados en la participación social y liderazgo local

Actor 1 Municipio: Y al principio se dio algo que nosotros calculábamos iba a pasar, hay gente que va criticar, pensando que esto es una movida política. Que pasó, si pasó...que es todo política, que porque no traen soluciones...la gente lo que estaba esperando era que viniera otra fábrica, entonces, este...pero por suerte esto después se fue, cuando la gente participaba, y **veía que era escuchada que sus propuestas eran atendidas, escritas por el Claeh en el rotafolio**, fue involucrándose la gente. De esa manera con el transcurso de los meses fue armándose durante varios meses la agenda de desarrollo de Juan Lacaze. Con discusiones fuertes, por ejemplo, el turismo, que nadie lo veía.

Actor 2 municipio: en el concejo éramos Darío y yo los que movíamos y el concejo apoyaba, pero nosotros empezamos a ver que había respuesta entonces, lo que hacíamos era tipo rueda de carro, ¿viste? decíamos, pah acá no está interviniendo determinado colectivo, los llamábamos y le decíamos miren que va a haber determinado taller y allá

²⁴ Ver en Anexo.

iba alguno del colectivo pescábamos, y así fuimos digamos creando una mayor masa crítica.

Actor 1 Municipio: Se hicieron talleres (Claeh), calculamos participaron unas 700 personas, pero llamábamos a todo el mundo por la prensa, las redes sociales, los carro-parlantes y estábamos atentos a quien pudiera faltar, que pudiera aportar. Bueno, nos fuimos dos veces a MVD a reunirnos con lacacinos residentes allí, nadie dijo no, todo el mundo fue a participar, es más, vinieron desde MVD a participar aquí en JL, ex trabajadores de Fanapel que tenían para aportar. El que no iba, lo íbamos a buscar, para explicarle de que se trataba y que, a la próxima fuera, era ampliamente participativo. Fue algo muy interesante y enriquecedor, se escucharon todas las ponencias, todos los elogios, todas las críticas, todas las dudas.

Con gran seguridad, por amplia mayoría, la gente dijo Fanapel no. Que se reabriera Fanapel. A esa altura la gente, la población ya había asumido que no era más viable.

Ciudad del conocimiento fue una propuesta nuestra, la idea era cubrir los distintos espacios de edades de las personas activas.

Logramos traer a UTEC, esto fue un poco a fórceps. Funcionó creo un año.

Ciudad del conocimiento iba por ese lado, tenemos que crear algo nuevo, tenemos la infraestructura (infraestructura del colegio salesiano prometida en donación al municipio), y el año de funcionamiento de UTEC demostró que había demanda.

Actor 3 Claeh local: cuando decimos Pensemos Juan Lacaze, nos referíamos también a un Juan Lacaze pensado desde todos y para todos y todas, hubo que luchar un poquito también, por ejemplo, costó muchísimo generar un espacio tanto en los eventos como en la institucionalidad de Juan Lacaze en ese entonces eran hombres, costaba muchísimo decir esto es también es de la mujer. Faltaba espacio para la mujer, por más que tuvieran las fábricas y que las mujeres hubieran estado trabajando a la par del hombre por décadas

y décadas, al final del día la institucionalidad estaba toda manejada por hombres y costaba mucho también abrir ese espacio.

El colectivo Random que surgió justo cuando estaba la agenda, era un grupo de jóvenes que pintaba la ciudad, que se apropiaba de la ciudad, eso de dejar de esperar algo de la fábrica, aun cuando ésta estuviera cerrada. Tratamos de incluirlos en la movida, pero la mujer costo bastante la representación de la mujer en las instituciones.

En el primer evento, que fue largo, fue profundo, mucha gente seguía pensando en términos no se si llamarlos fabriles, pero seguían con esa mentalidad, entonces venían con la intención de “ustedes que están en el gobierno”, por qué no llevan este proyecto, uno específico particular, no importa cuál. En ese momento les explicábamos para que estábamos ahí, el alcance del proyecto, nuestro proceso era todo lo contrario, era abrir las puertas para todos. Después había otras cosas, cuando la gente entendió de que iba, que de alguna manera había otras propuestas que de alguna manera podían tener espacio en la agenda, gente que se arrimó a preguntar dónde estaban las mujeres en la agenda, eso sí estaba alineado con lo que podíamos hacer con la agenda. Yo tomaba esa devolución y se reportaba al equipo de gestión y se buscaba una estrategia para poder incluir todos esos espacios, para ver donde había una oportunidad de mejora, que actores se nos habían escapado, hacerlo lo más inclusivo posible. Cuando la gente empezó a entender de que iba la agenda, cuando hacíamos las entrevistas, mucha gente estaba agradecida porque era tenida en cuenta, detrás de esas personas había otras que representaban.

La gente agradeció esos espacios de intercambios de ideas, donde no hay una opinión hegemónica, donde nos podemos contradecir y podemos llegar a un punto en común. Tratábamos de generar espacios con distintos colectivos, había un par de cooperativas, con los chicos del liceo, con un grupo de mujeres emprendedoras lacacinas

y también estaban los espacios más formales de los eventos, del grupo impulsor donde justamente traíamos a colación la importancia de mantener estos espacios abiertos.

Actor 1 Agencia Desarrollo: el tema turismo ahora está tomando fuerza, fue el centro comercial el que lideró, con ferias de emprendedores una vez al año. Tiene que ver con emprendedurismo y se le empezó a dar otra movida en relación al turismo.

Actor 1 Municipio: Apenas supimos que era Saceem la empresa que estaba con la obra del puerto, fuimos por la fuente de trabajo y nos dijeron: “no, no que tenemos gente en seguro de paro! “Nos vinimos sin nada en el bolsillo, a la otra semana fuimos de vuelta y conseguimos 14 puestos de trabajo durante 7 u 8 meses por lo menos. Se hizo una rampa grande que había que hacer y se hizo.

Actor 2 municipio: Porque hubo conflicto, hubo discusiones, cuando tuvimos que hacer un informe final, llego un momento que el Cuopyc plantea tenemos que hacer un informe por cada parte al plenario, y me acuerdo que Darío Bentancor, en ese momento yo tenía mucho trato por él, Lo invito a Darío si no me quería ayudar, y Darío dice no puede ser que estuvimos trabajando juntos, tenemos que hacer un único informe final entre todos. Y sale en el momento, quien lo redactaba, intercambiamos entre todos y salió un solo informe.

Actor Centro Comercial: Hicieron un trabajo...estuvo lindo, llevaron a gente de la ciudad a reunirse en ciertos lugares y ahí intercambiar ideas, cualquiera podía ir, se hicieron trabajos grupales

Actor 3 Claeh local: Uno de los problemas que hubo fue la no-participación de algunas personas en el grupo impulsor. Fue un momento bisagra, hubo que convencerlos a ellos, siempre había que llevar el timón para el lado que había que ir, costó reuniones, juntadas del GI, después se superó. A veces era más fácil llegar a las personas de afuera que a las

del GI. La figura del Claeh como actor neutral por decirlo así, fue clave. Municipio fue un sostén del proceso, 100% que además facilitaba espacios de comunicación, no solo el alcalde sino incluso sus funcionarios que nos ayudaban a arreglar el salón para los eventos, desde esas cosas hasta tratar de generar reuniones y generar movida para que se reuniera el grupo impulsor.

Actor 2 Claeh local: hoy hay pequeñas iniciativas hacia el turismo, en su momento en la construcción de la agenda vos decías las líneas que van a salir acá son las cantadas, vos tenés el puerto, tenés el parque industrial, en realidad no podés inventar mucho más, en ese contexto de urgencia y de duelo. Pero bueno, apareció esto del turismo, también lo de ciudad del conocimiento con lo de la UTEC, pero creo quedó en eso nomás, una experiencia. Creo yo que turismo fue algo como la sorpresa, con impronta lacacina.

Procesos de aprendizaje, negociación y colaboración centrados en la articulación multinivel

En este aspecto particular no se pudo obtener testimonios directos que permitan describir con cierto grado de detalle las diferentes actividades que pueden encuadrarse dentro del concepto de articulación multinivel.

Una evidencia respecto a un proceso de negociación vinculado a la articulación multinivel, es el que refiere a la declaración conjunta que realiza el grupo impulsor en el marco del Foro II. Allí el grupo impulsor logró consensuar un documento que mostraba los avances del proceso del Pensemos Juan Lacaze, pero señalando también algunos retrasos y materias pendientes. Este equilibrio en la declaración fue valorado como un logro en si mismo por varias de las personas entrevistadas.

En esta fase el proyecto se encontraba en plena actividad y el grupo impulsor trabajaba en múltiples frentes como se atestigua al inicio de este capítulo y se puede reconocer acciones de articulación multinivel (nacional, departamental y municipal) en muchos de ellos.

8.5. Fase 3: implementación y seguimiento

Principales hitos de la fase

Realización de acciones transversales en la implementación de la agenda, entre otras: género y generaciones, articulación regional, vínculo urbano-rural, promoción de inversiones privadas y públicas, comunicación y visibilidad de la Agenda y sus avances.

Se encuentran activos el Grupo Impulsor de la Agenda y Grupos estratégicos por eje (comisiones locales de trabajo)

20 de febrero 2019 - FORO III – Presentación de avances, resultados y perspectivas de Empleo y Desarrollo Económico para Juan Lacaze

Elementos descriptivos y narrativos recuperados

A partir de la presentación pública de la Agenda en el **FORO II**, se abre la fase de implementación y seguimiento. En este período el Grupo Impulsor continúa liderando el proceso a nivel local y existen tres comisiones de seguimiento para los respectivos ejes estratégicos del plan con hoja de ruta.

Dicha hoja de ruta, como herramienta de orientación y seguimiento de las actividades planificadas, contaba con 52 medidas totales, clasificadas en cada eje estratégico según su prioridad y plazo de ejecución, en i) ya iniciadas, ii) a acordar en el corto plazo y básicas para el desarrollo del eje, iii) para una segunda etapa y iv) de mediano plazo.

Hay una gran actividad a nivel de difusión del plan y sus avances por medio de la prensa local y en redes desde el propio sitio web del proyecto, **pensemosjuanlacaze.org** (hoy desactivado). Desde allí se puede descargar el documento “Estrategia de Desarrollo de Mediano y Largo Plazo de Juan Lacaze” (@pensemosjlacaze, 2018).

A modo de ejemplo de la actividad de difusión y promoción, en mayo de 2018 en el perfil de Twitter (hoy X) del proyecto se informa que hubo una reunión de presentación de la UTEC enmarcada en la reconversión local como ciudad del conocimiento, a la cual asisten más de 80

personas entre jóvenes y adultos. Al mes siguiente también se informa que ya están habilitadas las inscripciones para cursar la licenciatura en tecnologías de la información de UTEC.

En este eje, el grupo de seguimiento se conforma en julio de 2018, según surge del sitio Twitter del proyecto en posteo del 27 de julio: “Convocamos a interesad@s en formar parte del grupo estratégico de ciudad del conocimiento. Te esperamos hoy en el Liceo 1 a las 19:00hs”.

Las redes también informan de otras actividades y logros que si bien no se enmarcan en el proyecto, si contribuyen al desarrollo de Juan Lacaze:

- Conocé las principales conclusiones de la consultoría del puerto deportivo (@pensemosjlacaze, 27 de agosto 2018).
- Convocatoria taller sobre ordenamiento territorial en local anexo del municipio (Ibid. 6 de setiembre 2018).
- Juan Lacaze tiene el segundo varadero más grande del país. Comenzó a operar el varadero con incorporación grúa travelift (Ibid. 10 de setiembre 2018).
- Segundo taller de ordenamiento territorial en Sociedad Fomento Cosmopolita, Colonia Cosmopolita (Ibid. 2 de octubre 2018).
- Talleres ¿qué piensan las sabaleras del nuevo Juan Lacaze? (Ibid. 10 y 11 de octubre 2018).
- Taller sobre apoyos disponibles para empresas en salón Cintepa (Ibid. 11 de octubre 2018).
- “La empresa Cannapur anunció oficialmente el comienzo de ejecución de su proyecto de producción de Cannabis Medicinal en Juan Lacaze. La inversión, en primeros 2 años será de 25 millones de dólares y generará 68 empleos directos” (Izaguirre, 2018).
- Propuesta de ordenamiento territorial y taller (3) sobre riesgos climáticos y zonas inundables, en local anexo del municipio (@pensemosjlacaze, 18 de diciembre 2018).

Esta fase concluye con la realización del **Foro III**, donde a su vez cesa el trabajo del equipo técnico contratado.

FORO III – Presentación de avances, resultados y perspectivas de Empleo y Desarrollo Económico para Juan Lacaze



Figura 9. Afiche de la convocatoria al Foro III “Avances de la agenda y nuevas perspectivas”. PensemosenJuanLacaze (2018).

Al día siguiente, la prensa de la región informa:

Juan Lacaze visualiza una nueva ciudad

Al cumplirse dos años del trabajo que realizan los 3 niveles de gobierno para atender los problemas que presenta la ciudad de Juan Lacaze, tras el cierre de sus principales industrias, hoy las perspectivas son optimistas y se empiezan a cristalizar.

Al menos una decena de proyectos que generarán en no más de 5 años alrededor de 1000 puestos trabajo y unas 700 personas participando de un proceso inédito en el país en donde se buscó un solo objetivo, sacar a Juan Lacaze de la crisis laboral y social

que vive, es parte de la evaluación que arrojó el Tercer Foro “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”.

Finalizó ayer el apoyo técnico de la Universidad Claeh al programa “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”. La Universidad fue contratada por la OPP el 9 de marzo del 2017, cuando el presidente de la república Tabaré Vázquez anunció junto a varios ministros una batería de medidas para buscar alternativas laborales para la ciudad. En ese sentido una de las condiciones fue contratar a Claeh para que dé apoyo técnico a lo que se ha denominado la reconversión de la matriz industrial de la ciudad.

El sub director de la OPP Santiago Soto, explicó que en el foro se dio por cerrada la primera etapa, basada en los compromisos asumidos por el presidente Tabaré Vázquez y dijo que ahora comienzan las concreciones de los emprendimientos y proyectos que cambiarán finalmente la ciudad.

Ayer se presentaron públicamente 2 nuevos emprendimientos: uno de desarrollo deportivo y el otro turístico, además de que se dieron a conocer los detalles de la ampliación del proyecto de Canappur, que se instalará en un predio cercano a Juan Lacaze para producir cannabis medicinal pero ahora fusionado a Khiron. Además ahora se suma un nuevo proyecto del rubro textil. Al respecto el intendente de Colonia Carlos Moreira anunció que esta nueva empresa que se instará en 4 meses, generará 20 nuevos puestos de trabajo para la ciudad. El proceso “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”, nació tras el cierre de Fanapel y la cooperativa Puerto Sauce que ocasionaron una profunda crisis laboral y social en la ciudad ya que cientos de personas se quedaron sin empleo y si bien ya no contará con la coordinación técnica de la Universidad Claeh, el grupo seguirá trabajando como lo venía haciendo (RO Contenidos, 2019).

Procesos de aprendizaje, negociación y colaboración centrados en la participación social y liderazgo local

Actor 3 Claeh local: las comisiones por eje, eran como “clusters de inclusión”. La gente estaba agradeciendo estos espacios. A partir de estos, se empezaron a desarrollar ideas de tours, rutas turísticas, etc. Esto obviamente estaba conectado con la agenda porque cada eje estratégico salía de la agenda era su motivo. **Estaba todo conectado.**

Actor sector público local: en el grupo impulsor, sobre un tema particular que llevaba otra persona, mientras escucho me voy informando, puedo sugerir, ¿consultaste tal cosa? ¿O supiste que en tal lado hay un sistema de becas para tal cosa? el tema fue, todos los actores del grupo impulsor terminamos siendo facilitadores, en el sentido que, si sabíamos de algo que podía ser útil, buscábamos el contacto para traerlo, el camino era ese, era ser creativo, buscar que alternativas había.

Actor Centro Comercial: Se trabajó bien en el Grupo Impulsor, es decir, instituciones que vos decís, es difícil que trabajen juntas, como la empresarial y la sindical, trabajaran de forma conjunta y bien, dejando de lado, yo que se, algunas diferencias. Incluso, en mi caso puntual, yo tenía, había un representante de la intersindical que era una persona con la cual yo había chocado muchísimo en negociaciones de la empresa, previo a eso. Y ahí dejamos todo de lado y se trabajó. Se dejaron diferencias de lado, creo hasta diferencias políticas, creo todos pensamos era la mejor forma de encontrar una solución, si íbamos cada cual por su lado iba a ser más difícil poder encontrar una solución. Creo que la alcaldía fue ahí la que generó ese ambiente, no estoy seguro. Fue muy activa.

Actor 2 Claeh local: esa fue la identidad del grupo impulsor, creo que siempre había la posibilidad de pensar en el hacia donde vamos, no quedarnos en los conflictos, o en cuestiones o en diferencias, sino “bueno, vamos para adelante, esto lo tenemos que sacar entre todos”

Actor 1 Municipio: fue una muy buena experiencia de acercamiento muy interesante el trabajo en el grupo impulsor, en el relacionamiento municipio y el relacionamiento trabajadores-empresarios, por ejemplo. Siempre fuimos en bloque a negociar con el gobierno nacional, quien coordinaba era el municipio, se hacían evaluaciones sobre la marcha de las líneas comprometidas desde el gobierno nacional, se veía dónde iba bien y donde se iba retrasado en cada línea de trabajo.

Actor sector público local: Fue un proceso de aprendizaje tremendo, para todos, tanto para los externos, como para los de Juan Lacaze, yo aprendí muchísimo de mi pueblo por esa instancia, si bien nací aquí, me encontré con una cantidad de cosas que desconocía de mi propio pueblo. Es una red de vínculos hermosísima porque aprendimos a trabajar con otra gente, de otras instituciones, porque antes de esto no había una fluidez en el trabajo conjunto, cuando tomas confianza, y trabajas más con el otro, aprendes a contar con el recurso del que tenes al lado, son cosas que quedaron bien instaladas. Fue de muchísimo crecimiento. Ganas también en pensar afuera de la caja, después de un proceso como este, la cabeza no vuelve a ser la misma, ya viste que se pueden hacer cosas, aunque muchas no se concreten.

Con alguna persona, por haber trabajado en el mismo equipo (en Pensemos), nos quedó el contacto y yo recurro a él para muchas cosas y en el caso que yo pueda serle de utilidad en algo también me tiene como contacto. Si eventualmente capto un negocio posible, alguna propuesta de desarrollo para Juan Lacaze, trato de conectar, porque seguimos actuando como facilitadores, porque él es quien va a saber si hay espacio de gestión, o si hay líneas de crédito, o necesidad de ciertos permisos, o concursos para nuevas ideas, herramientas etc. me contacto con él.

Actor 1 Municipio: el varadero está terminado, el puerto comercial está terminado, el parque industrial comienza a tener otra cara, otras posibilidades mediante la gestión de

la intendencia, ciudad del conocimiento hay varias cositas ahí, luego podés preguntar, y el turismo está agarrando un empujón mejor del que tenía hace unos dos o tres años, liderado por el centro comercial y el municipio y con el apoyo técnico que tienen hoy para direccionar, ordenar, guiar.

Alguna cosa que pudo no haberse concretado, o quedo más atrás, fue el parque industrial. Ahí digamos, quizás la intendencia no empujó lo suficiente o nosotros tampoco la empujamos a la intendencia para conseguir los fondos para la inversión necesaria, las reparaciones mínimas. Además, habíamos convencido a Antel que la fibra ingresara hasta las puertas de cada uno de los galpones del parque industrial, creo eso se hizo, no está el contador en la entrada del parque. Gracias a esto está instalada Genexus²⁵ y Abstracta en el Parque Industrial.

Actor sindical local: en lo personal para mí fue un crecimiento enorme, lamentablemente el cierre de Fanapel fue un crecimiento enorme porque me puso en un lugar de exposición y de miradas que nunca pensé iba a tener. En términos de dialogo con la Intendencia, con el Centro Comercial teníamos línea directa, **rompimos las barreras del dialogo, de los dos lados. Te rompe todos los esquemas que traías de antes...el romper paredes fue para todos, desde todo punto de vista, desde el Centro Comercial hoy nos dicen nosotros nunca pensamos que íbamos a trabajar con Uds.** como hoy estamos trabajando. Nosotros entender como es la operativa del puerto, con todos los detalles, no es viene el barco y está, tiene sus contextos, su bandera, porque vienen con trabajadores extranjeros, hay todo un marco, no pueden tomar trabajadores locales con determinadas banderas, todas esas cosas entenderlas y compartirlas, nos llevó, también entender ellos que el trabajador quiere ganar su jornal e irse para su casa, también.

²⁵ Genexus y Abstracta son empresas del sector TIC.

Procesos de aprendizaje, negociación y colaboración centrados en la articulación multinivel

Actor 2 Claeh local: La participación de la intendencia fue sostenida dentro del grupo impulsor, como parte del grupo impulsor. El Intendente participó del foro final, había mucho interés en continuar y apoyar el proceso. Hubo mucho dialogo por el tema de la propiedad del parque industrial, que luego se resolvió, con mucha negociación pasar de la CND a la intendencia.

Actor 1 Municipio: fue muy interesante también el trabajo interno nuestro, porque hacíamos reuniones de evaluación permanente, en el grupo impulsor. Documentos de evaluación publica y de toma de decisiones. Fue muy interesante el trabajo en el grupo impulsor, porque había distintas visiones y tratábamos de armonizar entre nosotros, distintas visiones para elaborar con ellas en común, que nos permitiera posteriormente ir a las siguientes reuniones. Acá este ministerio se está quedando atrás por tal cosa y tal cosa y tal otra, acá nos dijeron tal cosa tal cosa y no vemos avances, allá vemos que el rumbo no está bien por esto y por esto...hacíamos un trabajo interno en el grupo impulsor y luego lo trasladábamos al plenario con el gobierno...la intendencia decidió de inmediato apoyar, desde el inicio, siempre, siempre, estuvimos acompañados, con un titular y si no podía venir venia su suplente, muy bien, inclusive venían a las reuniones de evaluación. Esa también fue una experiencia de acercamiento, muy interesante, muy interesante.

Actor 2 Claeh local: El liderazgo del municipio fue complicado en esta etapa. La articulación multinivel que se requería para el seguimiento, fue dificultada por la llegada del proceso electoral, no habilitó esta necesidad.

9. Análisis de nivel exploratorio de la información recuperada, según roles de facilitación

Desde la comprensión de los procesos de participación social, liderazgo local y de articulación multinivel involucrados en la construcción de la Agenda y a partir de los testimonios de las personas entrevistadas se identifican acciones o actividades llevadas adelante durante ese período, que pueden ser clasificadas utilizando los **roles de la persona facilitadora**, según la propuesta de Costamagna et al (2017):

- Crear espacios de diálogo
- Construir visión compartida
- Gestionar situaciones de conflicto
- Construir relaciones de confianza
- Construir agendas compartidas
- Conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos
- Conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio

A continuación se transcriben testimonios seleccionados que aportan a la caracterización o comprensión del rol y para cada uno de estos se realiza un análisis de carácter exploratorio-descriptivo, buscando aportar al objetivo del trabajo: **explorar la existencia de procesos emergentes de facilitación.**

Rol: crear espacios de diálogo

Actor 1 Municipio: Se hicieron talleres (Claeh), calculamos participaron unas 700 personas, pero llamábamos a todo el mundo por la prensa, las redes sociales, los carro-parlantes y estábamos atentos a quien pudiera faltar, que pudiera aportar. Bueno, nos fuimos dos veces a Montevideo a reunirnos con lacacinos residentes allí, nadie dijo no, todo el mundo fue a participar, es más, vinieron desde Montevideo a participar aquí en Juan Lacaze, ex trabajadores de Fanapel que tenían para aportar. El que no iba, lo íbamos

a buscar, para explicarle de que se trataba y que, a la próxima fuera, era ampliamente participativo. Fue algo muy interesante y enriquecedor, se escucharon todas las ponencias, todos los elogios, todas las críticas, todas las dudas.

Tabla 2

Rol de facilitación: Crear espacios de diálogo. Análisis exploratorio-descriptivo

Presencia del rol: crear espacios de diálogo	Análisis exploratorio-descriptivo
SI	La metodología para llevar adelante la agenda incluyó actividades participativas de distinto tipo: talleres, foros, reuniones de subgrupos por cada uno de los ejes más una serie de talleres con distintos colectivos de la ciudad. Estas actividades, dentro de la opción metodológica utilizada, incluyó acciones de comunicación por medios tradicionales y virtuales. Los testimonios de estos y otros actores locales indican que hubo una disposición especial para que los espacios participativos fueran ampliamente difundidos, explicando a la población de que se trataba la invitación, su importancia. Se advierte que se hizo hincapié en captar la mayor cantidad y variedad de visiones, de opiniones. Se percibe que además de la amplia participación lograda, estos fueron espacios de alta calidad participativa en términos de información, consulta, colaboración y decisión. Además de la metodología y recursos técnicos empleados, incidió el accionar de actores locales para lograr dicho resultado. Se evidencia que hubo un esfuerzo para lograr captar la mayor amplitud de voces en el proceso, generando espacios participativos “ad-hoc”, complementarios a los espacios formales de información y decisión del proyecto, dirigido a mujeres, a jóvenes y colectivos que tradicionalmente tenían escasa participación en ámbitos más amplios de la sociedad civil.

Rol: construir visión compartida

Actor 2 municipio: La génesis de Pensemos estuvo en varios actores. “fue una cosa como te pegaran una cachetada”. Al inicio, el centro comercial comenzó a decir que no íbamos a conseguir más fábricas, que teníamos que favorecer el emprendedurismo.

Darío Brugman: Deberíamos llegar sobre fines de 2018 a tener una carpeta profesional, seria, bien armada, a los efectos de salir a vender Juan Lacaze y a tratar de atraer

interesados en la radicación de emprendimientos. Con los beneficios que también va a haber, que ya está en el Parlamento el proyecto de reforma de los parques industriales. Entre los distintos atractivos deberían hacer mirar al mercado empresarial nacional e internacional hacia Juan Lacaze. Porque además tenemos una impresionante calidad de mano de obra producto de esa alta formación que se ha hecho aquí en la capital nacional de la industria que fue Juan Lacaze (Radiomundo 1170, 2018).

Desde la Agencia de Desarrollo de Juan Lacaze, una organización de la sociedad civil, el asesor **Hugo Malán** explicó a En Perspectiva que los problemas tanto en Fanapel como en la textil Puerto Sauce “se veían venir”. “Era evidente que requería reestructuración”, dijo Malán. “No tuvimos el tiempo, o la capacidad, de repensar algunas cosas”. Recordó que cuando a principios de los 90 se cerró la empresa Campomar, en la que trabajaban unas dos mil personas, se apostó por un parque industrial.

Ahora, desde 2010 este parque está en un proceso de modernización. Según **Malán**, lo que se necesita para que el proyecto despegue es un cambio cultural: dejar de pensar en grandes emprendimientos y enfocarse en otros más pequeños.

Darío Brugman: Apostar con base en Juan Lacaze y con cabeza regional, a todo lo que tenga que ver con el conocimiento y la creatividad. El pensamiento crítico, experimentar en equipo, innovar, y formar recursos humanos para la tecnología. Esto va para toda la ciudad y la zona cercana, pero también particularmente para un mercado joven, que hoy no tiene ninguna perspectiva de desarrollar sus conocimientos y ser contratado en el mercado laboral. Apunta a software, robótica, impresoras 3D, el diseño en sus múltiples opciones –tuvimos una charla con la Escuela Universitaria de Diseño, los audiovisuales, la generación de coworkings (Ibid.).

Actor 1 Claeh externo: el acuerdo (de los actores locales) sí era reivindicación local y **la definición local de que había que encontrar salidas, eso es previo al proyecto y**

el diálogo que había entre los actores locales es previo (al proyecto como tal), y entre los actores locales con la Intendencia, y con instituciones nacionales, también. Había una **mirada compartida** nivel **local** sobre la crisis, el desempleo, la necesidad de pensar salidas. No era homogéneo en cuales podían ser las salidas, porque algunos miraban para atrás y a seguir inyectando lo que ya estaba muerto mientras que otros estaban apostando a cosas de punta, a cambios más radicales en cuanto a los sectores productivos y de actividad local. Entonces el trabajo que se hizo, que fue de DEL y de empleo, ese fue el énfasis, pero con una mirada integral de DL, el proceso fue multidimensional, **sabiendo que el punto de llegada tenía que generar esta hoja de ruta que interviniera directamente en el ingreso y en el empleo a nivel local, ¿no?** en las actividades económico productivas, **había si una mirada común.**

Tabla 3

Rol de facilitación: Construir visión compartida. Análisis exploratorio-descriptivo

Presencia del rol: construir visión compartida	Análisis exploratorio-descriptivo
SI	Son mensajes que se transmitieron durante la ejecución del proyecto, que indican que algunos actores tenían una visión sobre el futuro a construir y se esforzaban en comunicarlo en los distintos ámbitos del proyecto y por los diferentes medios de comunicación. Esta visión pasaba por abandonar la idea de una Juan Lacaze bajo un modelo industrial tradicional, enfocando en el área de emprendedurismo, las pymes y la economía del conocimiento entre otros. Se percibe que existe un “acumulado” en cuanto al rumbo de desarrollo que debe recorrer la ciudad, que es previo al proyecto y que se perfecciona durante el mismo. En la declaración conjunta el FORO II, es significativo que no solamente se haga foco en las acciones de corto plazo, en las necesidades del presente (que sin duda eran de carácter urgente y marcaban la agenda de todos los actores locales), sino que se hace lugar, se expresa una mirada de futuro con base en el proceso participativo que estaba transcurriendo (en Anexo). Hay un “lenguaje compartido” por los actores, y un “relato de futuro” deseado para el territorio.

Rol: gestionar situaciones de conflicto

Actor 1 Municipio: Cuando vimos que se agravaba la cosa y no había perspectivas de salida, se me ocurre empezar a escribirle al Presidente Tabaré Vázquez. En un plenario de Municipios por esa fecha, donde se consigue una audiencia con el Presidente, yo me quedo al final para llegar al él a solas y puedo informarle acerca de la situación de Fanapel, que iba en serio y que había que meterle cabeza, que se venía abajo. Ahí queda el compromiso de mandarle propuestas, y ahí estuve como 10 días escribiendo un estado de situación por un lado y propuestas por otro, que iba medio en línea con lo que planteaba el Cuopyc y el plenario de trabajadores, pero que agregaba otras, eso fue en marzo de 2017. Dos meses después vino la propuesta del Poder Ejecutivo, la resolución con las medidas que el gobierno nacional dispuso el 9 de marzo 2017 para atender la situación en Juan Lacaze.

Nos invitan a armar el grupo impulsor (el Gob. Nacional), esa fue la historia, entre lo que hizo el Cuopyc, el Parque Industrial, más la carta personal del alcalde al presidente Tabaré Vázquez, más todo el movimiento popular..., porque una vez dijo un ministro: todos los días se hablaba de Juan Lacaze, en los consejos de ministros todos los lunes, Juan Lacaze, Juan Lacaze, Juan Lacaze.

En el primer evento, que fue largo, fue profundo, mucha gente seguía pensando en términos no se si llamarlos fabriles, pero seguían con esa mentalidad, entonces venían con la intención de “ustedes que están en el gobierno”, por qué no llevan este proyecto, uno específico particular, no importa cuál. En ese momento les explicábamos para que estábamos ahí, el alcance del proyecto, nuestro proceso era todo lo contrario, era abrir las puertas para todos. Después había otras cosas, cuando la gente entendió de que iba, que de alguna manera había otras propuestas que de alguna manera podían tener espacio en la agenda, gente que se arrimó a preguntar dónde estaban las mujeres en la agenda, eso sí estaba alineado con lo que podíamos hacer con la agenda. Yo tomaba esa

devolución y se reportaba al equipo de gestión y se buscaba una estrategia para poder incluir todos esos espacios, para ver donde había una oportunidad de mejora, que actores se nos habían escapado, hacerlo lo más inclusivo posible. Cuando la gente empezó a entender de que iba la agenda, cuando hacíamos las entrevistas, mucha gente estaba agradecida porque era tenida en cuenta, detrás de esas personas había otras que representaban.

Actor 2 municipio: Porque hubo conflicto, hubo discusiones, cuando tuvimos que hacer un informe final, llego un momento que el Cuopyc plantea tenemos que hacer un informe por cada parte al plenario, y me acuerdo que Darío Bentancor, en ese momento yo tenía mucho trato por él, Lo invito a Darío si no me quería ayudar, y Darío dice no puede ser que estuvimos trabajando juntos, tenemos que hacer un único informe final entre todos. Y sale en el momento, quien lo redactaba, intercambiamos entre todos y salió un solo informe.

Actor 3 Claeh local: cuando decimos Pensemos JL, nos referíamos también a un JL pensado desde todos y para todos y todas, hubo que luchar un poquito también, por ejemplo, costó muchísimo generar un espacio tanto en los eventos como en la institucionalidad de JL en ese entonces eran hombres, costaba muchísimo decir esto es también es de la mujer. Faltaba espacio para la mujer, por más que tuvieran las fábricas y que las mujeres hubieran estado trabajando a la par del hombre por décadas y décadas, al final del día la institucionalidad estaba toda manejada por hombres y costaba mucho también abrir ese espacio.

La gente agradeció esos espacios de intercambios de ideas, donde no hay una opinión hegemónica, donde nos podemos contradecir y podemos llegar a un punto en común. Tratábamos de generar espacios con distintos colectivos, había un par de coop., con los chicos del liceo, con un grupo de mujeres emprendedoras lacacinas y también

estaban los espacios más formales de los eventos, del grupo impulsor donde justamente traíamos a colación la importancia de mantener estos espacios abiertos.

Uno de los problemas que hubo fue la no-participación de algunas personas en el grupo impulsor. Fue un momento bisagra, hubo que convencerlos a ellos, siempre había que llevar el timón para el lado que había que ir, costó reuniones, juntadas del grupo impulsor, después se superó. A veces era más fácil llegar a las personas de afuera que a las del grupo impulsor. La figura del Claeh como actor neutral por decirlo así, fue clave.

Tabla 4

Rol de facilitación: Gestionar situaciones de conflicto. Análisis exploratorio-descriptivo

Presencia del rol: gestionar situaciones de conflicto	Análisis exploratorio-descriptivo
SI	La situación generada por el cierre de Fanapel configuró un conflicto, entendiendo el mismo en su acepción de “apuro, situación desgraciada y de difícil salida”. A partir de allí, fueron varios actores locales que contribuyeron activamente a buscar una salida, realizando distintas acciones para poner la necesidad en agenda y luego trabajar para construir opciones de futuro. En otro plano y ya con el proceso en marcha, mediante el diálogo y la promoción de la participación ciudadana se atendían los problemas, las discusiones que surgían. Hubo actitud facilitadora en resolver conflictos sobre todo apelando a una “cultura común”, a un modo de ser lacacino, de mucha unión frente a la adversidad que diluía o posponía diferencias hasta resolver lo inmediatamente necesario. En un momento del proceso se detectó que había colectivos que no estaban representados o no se sentían representados. Se analizó la situación y se generó un conjunto de acciones para incluir, para alentar la participación. En este sentido se trabajó un conflicto tácito que dificultaba o podía dificultar la marcha del proceso y se dio respuesta creando ámbitos de participación específicos.

Se debe destacar la sinergia que existió entre el planteamiento metodológico del Claeh, cómo fue su implementación y la disposición de las personas del grupo impulsor para ser actores determinantes en la ejecución del proyecto.

La situación planteada por una de las personas entrevistadas en cuanto a la dificultad inicial para que algunas personas participaran del grupo impulsor, y su resolución, muestra también una capacidad de facilitación dispuesta para resolver un asunto específico, pero central desde el punto de visto de la gobernanza del proyecto.

Rol: construir relaciones de confianza

Actor 2 Claeh local: El factor que jugó mucho fue el municipio, el que lideró el proceso fue el municipio. En el grupo impulsor era uno más, pero desde el lugar de la convocatoria a la participación, de la sinergia, en la figura del alcalde y de algunos concejales, sobre todo. Las funcionarias del municipio también colaboraban mucho.

Actor Centro Comercial: Se trabajó bien en el grupo impulsor, es decir, instituciones que vos decís, es difícil que trabajen juntas, como la empresarial y la sindical, trabajaran de forma conjunta y bien, dejando de lado, yo que se, algunas diferencias. Incluso, en mi caso puntual, yo tenía, había un representante de la intersindical que era una persona con la cual yo había chocado muchísimo en negociaciones de la empresa, previo a eso. Y ahí dejamos todo de lado y se trabajó. Se dejaron diferencias de lado, creo hasta diferencias políticas, creo todos pensamos era la mejor forma de encontrar una solución, si íbamos cada cual por su lado iba a ser más difícil poder encontrar una solución. Creo que la alcaldía fue ahí la que generó ese ambiente, no estoy seguro. Fue muy activa.

Actor sector público local: Fue un proceso de aprendizaje tremendo, para todos, tanto para los externos, como para los de JL, yo aprendí muchísimo de mi pueblo por esa instancia, si bien nací aquí, me encontré con una cantidad de cosas que desconocía de mi propio pueblo. Es una red de vínculos hermosísima porque aprendimos a trabajar con otra gente, de otras instituciones, porque antes de esto no había una fluidez en el

trabajo conjunto, cuando tomas confianza, y trabajas más con el otro, aprendes a contar con el recurso del que tenes al lado, son cosas que quedaron bien instaladas. Fue de muchísimo crecimiento. Ganas también en pensar afuera de la caja, después de un proceso como este, la cabeza no vuelve a ser la misma, ya viste que se pueden hacer cosas, aunque muchas no se concreten.

Con alguna persona, por haber trabajado en el mismo equipo (en Pensemos), nos quedó el contacto y yo recurro a él para muchas cosas y en el caso que yo pueda serle de utilidad en algo también me tiene como contacto. Si eventualmente capto un negocio posible, alguna propuesta de desarrollo para Juan Lacaze, trato de conectar, porque seguimos actuando como facilitadores, porque él es quien va a saber si hay espacio de gestión, o si hay líneas de crédito, o necesidad de ciertos permisos, o concursos para nuevas ideas, herramientas etc. me contacto con él.

Tabla 5

Rol de facilitación: Construir relaciones de confianza. Análisis exploratorio-descriptivo

Presencia del rol: construir relaciones de confianza	Análisis exploratorio-descriptivo
SI	Se evidencia que durante el proyecto hubo una construcción de relaciones de confianza a nivel personal, que inclusive sobrepasó desacuerdos previos entre los actores (a diferencia de otras localidades del interior del país, y debido al particular modo de desarrollo de Juan Lacaze, el conflicto obrero-patronal tuvo y tiene un lugar predominante en las relaciones sociales de su población). Uno de los testimonios señala que el proyecto marcó un “antes y un después” (hacia lo positivo) en las relaciones de confianza. Hubo una verdadera construcción de confianza, inclusive materializada en una red (informal) de contactos que quedó instalada, que permite gestionar información de utilidad para los participantes y con el trasfondo del desarrollo de la localidad. Siendo un rol básico de la facilitación, se constata que hubo un nivel de confianza entre los integrantes del grupo impulsor y entre ellos y la

población que se involucró en el proceso lo cual permitió niveles de participación, debate y aportes significativos.

Rol: construir agendas compartidas

Actor 1 Municipio: Ese es el gran desafío que existe en la ciudad. Porque hoy no tenemos un horizonte y eso es lo que tratamos de buscar entre todos, incluido el gobierno nacional, incluida la actividad privada...ideas. Lo bueno de esa programación es dar cierta tranquilidad por un tiempito a las familias y un tiempito para pensar. Porque esta situación que vive Juan Lacaze es histórica, probablemente vayamos a otra cosa en la ciudad, porque ya las industrias históricas, primero Campomar y ahora la que prácticamente fundó la ciudad en 1898, Fanapel, no existen.

Lo que esperamos es lo que se venía trabajando con el gobierno nacional y que se hizo papel, se escribió, se firmó el pasado jueves y se anunció a toda la población y al país, en el sentido de trabajar primero sobre las fortalezas que tenemos”.

Actor 2 Claeh local: El liderazgo del municipio fue complicado en esta etapa (NdR: la de seguimiento, o “fase 3”). La articulación multinivel que se requería para el seguimiento, fue dificultada por la llegada del proceso electoral, no habilitó esta necesidad.

Tabla 6

Rol de facilitación: Construir agendas compartidas. Análisis exploratorio-descriptivo

Presencia del rol: construir agendas compartidas	Análisis exploratorio-descriptivo
SI	Parece claro que junto a las acciones que se proponía desde la conducción técnica del proyecto, los actores locales compartieron un gran acuerdo de carácter “informal” para generar un ciclo de reflexión-decisión-acción sobre la situación de la ciudad y los posibles caminos de solución.

Existió un acuerdo para nutrir con actividades, con participación, con debate, con invitación a que desde las más variadas perspectivas pudieran aportar al proceso.

Este rol específico dentro de la función de facilitación pudo haberse visto estimulado por la existencia de un marco de articulación multinivel que propiciaba y apoyaba con acciones concretas el logro de metas de corto plazo.

Hubo un importante nivel de acuerdo inicialmente, para lograr poner en agenda política la difícil situación de Juan Lacaze. Este se mantuvo durante las fases 1 y 2 del proyecto y fue la base para para **construir y validar la agenda de manera participativa**, llegando al Foro II del 21 de marzo de 2018 donde se realiza su presentación pública.

Rol: conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos

Actor 1 Municipio: El Claeh nos trae en una primera reunión, una metodología, que coincidía con lo que nosotros decíamos, o sea, ¿cuál era la pregunta que había que hacerse? ¿Y ahora qué? No está más Campomar, no está más Fanapel; el parque industrial no funciona correctamente, no atrae lo suficiente, le faltan un montón de inversiones, el puerto no funciona, ¿y ahora qué? Y bueno, esa metodología del Claeh apuntaba a eso, de una forma participativa pensar el futuro de la ciudad a mediano y largo plazo, por eso se le puso “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”.

Tabla 7

Rol de facilitación: Conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos. Análisis exploratorio-descriptivo

Presencia del rol: conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos	Análisis exploratorio-descriptivo
Parcial	En este punto, resalta la buena disposición de los actores locales para llevar adelante la metodología propuesta por Claeh. Desde un punto de vista operativo, esto resultó en un proceso exitoso en términos del logro de los resultados buscados por el proyecto. Se contó con los aportes de destacados especialistas que, dentro del marco de la metodología del proyecto, impulsaron y enriquecieron el debate, la creación de opciones de salida y su priorización en términos de recursos a aplicar y tiempos. También aquí se puede mencionar la amplitud en la invitación a los ámbitos participativos gestionada por el grupo impulsor. Esto incluyó la invitación activa a personas oriundas de Juan Lacaze pero que no vivían en la localidad, para que también aportaran a la construcción del proceso. A partir de la información relevada, no se pudo constatar la existencia de una actividad explícita desde los actores locales, determinada a incorporar aportes teóricos, experiencias comparadas u otro tipo de contribución que pudiera contarse como elementos adicionales a un debate de desarrollo territorial para una ciudad de las características de Juan Lacaze. El sentido de urgencia que atravesaba todo el proceso

puede haber influido (en todos los actores, no solamente los locales), en la necesidad de resolver situaciones de corto plazo, dar respuesta a planteos concretos en infraestructura necesaria para el desarrollo, creación de nuevas fuentes de empleo, entre otros.

Rol: conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio

Actor 1 Municipio: Yo dialogaba todos los días con los trabajadores, iba al Cuopyc, dialogaba con los empresarios, a través del gerente general, entonces comencé a ver, por noviembre de 2016, que la cuestión no era una manipulación de los empresarios, sino que era una cuestión real, o sea, Fanapel no podía subsistir.

Actor 2 Claeh local: La necesidad surge en comunicación del municipio con OPP. Ahí hay algo como una demanda que se construye mutuamente entre el municipio y OPP, en esto que alguno piensa que se va de lo nacional a imponer ¿no? Hubo una construcción de por lo menos pensar que hacer con Juan Lacaze, que podemos hacer. Desde una impronta nacional pero siempre con el municipio, pero el municipio tenía claro que solo no podían, se necesitaban mutuamente con las otras instituciones de Juan Lacaze.

Actor 2 Agencia Desarrollo: Pensemos Juan Lacaze tenía un articulador, que era el municipio y esto era clave, fundamental más allá que otras instituciones o los distintos grupos de interés que formaban parte, alguien tenía que articular y el que tenía la autoridad y que la ejercía era el municipio, con la impronta personal del alcalde, que tenía una gran capacidad de relacionarse, de venir a hablar. En su mandato cada dos meses venía y hablábamos más que nada por el proceso del Parque Industrial y el Puerto que eran los temas que la agencia empujaba en su momento.

Tabla 8

Rol de facilitación: Conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio. Análisis exploratorio-descriptivo

Presencia del rol: conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio	Análisis exploratorio-descriptivo
SI	Para los autores en los que se basa esta clasificación, este rol de alguna manera es la síntesis de los anteriores. “Si tuviéramos que elegir una imagen sobre la persona facilitadora, diríamos que es la persona que mueve continuamente esta rueda que va de la reflexión a la acción y de la acción a la reflexión” Costamagna et al (2017, p. 95). La conexión “teoría-práctica” se expresó en la notable sinergia entre actores locales en la conducción estratégica del proyecto en conjunto con el equipo técnico, así como en el funcionamiento de la articulación multinivel para avanzar en el desarrollo de las distintas actividades del proyecto. El impacto de esta interacción en la construcción de capacidades colectivas en el territorio pudo observarse en el planteo de algunos actores locales expresando (al momento de ser entrevistados), que el relacionamiento adquirido en dicho momento continuaba, y era un factor favorecedor para gestionar diferentes actividades de la vida de la comunidad. Aquí se pudo identificar que varias personas jugaron el papel de “mover continuamente la rueda”, en términos de proponer, decidir y actuar en diferentes momentos del proyecto, entendiendo el proyecto tanto en sus actividades pautadas como en actividades emergentes que contribuyeron de manera directa o indirecta en su implementación. A partir de los testimonios recogidos, siete de los ocho actores locales entrevistados (hay otras dos personas entrevistadas pero que no son actores locales) desempeñaron alguno de los roles comprendidos en el concepto de facilitación para el desarrollo territorial.

Tabla 9

Compilación de roles de facilitación identificados durante el diseño e implementación de la Agenda

Rol de facilitación	Presencia del rol durante el diseño e implementación de la Agenda
Crear espacios de diálogo	Si
Construir visión compartida	Si
Gestionar situaciones de conflicto	Si
Construir relaciones de confianza	Si
Construir agendas compartidas	Si
Conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos	Parcial
Conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio	Si

En resumen, puede verse que los siete roles de la persona facilitadora están presentes durante el diseño e implementación de la agenda. Algunos se pueden percibir con mayor fuerza como “crear espacios de diálogo”, “construir relaciones de confianza” y “construir o generar una visión compartida”, lo que permitiría hipotetizar en forma primaria que son roles “instalados” y por lo tanto hacen parte de las capacidades colectivas del territorio.

10. Reflexiones finales

10.1. Limitaciones del trabajo

La decisión de utilizar la entrevista en profundidad como principal técnica de obtención de datos de fuentes primarias (integrada con la revisión de fuentes secundarias), se fundamentó en el balance entre su potencial para la reconstrucción de acciones pasadas (enfoques biográficos), (Batthyány et al 2011) y en las posibilidades fácticas para llevar adelante un trabajo de campo que pudiera obtener testimonios de los actores locales directamente involucrados en la experiencia. De esta manera se buscó obtener “riqueza informativa: intensiva, holística, contextualizada y personalizada” que es una de las principales ventajas de esta técnica. (Valls, 2000, citado en Batthyány et al 2011, p.90).

Sin embargo, el lapso de tiempo transcurrido entre el período bajo estudio (2017-2019) y la realización de las entrevistas (fines de 2021) puede haber amplificado una de las desventajas de esta técnica, como los problemas potenciales de “reactividad, fiabilidad, validez” y resaltar otros de sus inconvenientes como la “carencia de las ventajas de la interacción grupal” (Ibid. p. 90) y la “falta de observación directa o participada” (Ibid. p. 90). A esta limitación, puede sumarse que en gran parte de ese período transcurrió la pandemia Covid-19 con todo lo que implicó en términos de distanciamiento social, reducida movilidad y muy escasas posibilidades de encuentro para las personas: se debilitó la participación social presencial en el territorio. Los hechos recordados por las personas entrevistadas pueden haber tenido un factor de distorsión mayor que en épocas pre o postpandemia más cercanas en el tiempo.

Otra de las limitaciones del trabajo es la decisión de priorizar las entrevistas a actores locales como fuente de información primaria, lo cual dejó fuera las perspectivas de actores no-locales pero que participaron activamente en el proceso.

10.2. Principales comentarios

Puede establecerse a nivel preliminar (exploratorio) que durante el diseño e implementación de la “agenda estratégica de desarrollo de Juan Lacaze a mediano y largo plazo en el período 2017-2019” existieron procesos emergentes de facilitación. En efecto, el proyecto tuvo una dinámica participativa que abarcó a amplios conjuntos de la población local, con procesos colaborativos de co-creación que confluyeron en la validación de ejes estratégicos con plan de acción. Estos procesos fueron facilitados por los actores locales en diferentes momentos de la iniciativa, realizando ciclos de reflexión-acción-decisión formales en el marco de la gobernanza del proyecto y otros de carácter informal, que la propuesta metodológica de intervención llevada adelante por el equipo técnico responsable también supo habilitar o favorecer.

Los actores entrevistados relataron la existencia de procesos de **aprendizaje, negociación y colaboración** durante la iniciativa, procesos de los cuales se reconocen como protagonistas. En este sentido se observó que los actores resaltaron los **procesos de colaboración** que ocurrieron de variadas formas y en múltiples oportunidades para llevar adelante el proyecto. Algunos entrevistados mencionaron que la colaboración entre las y los lacacinos es parte de la identidad local, y que ésta proviene de la experiencia de organización sindical vinculadas al modo de desarrollo industrial de la localidad.

En segundo lugar, aparece muy valorado el **proceso de aprendizaje**, como una externalidad del proceso inclusive que se mantiene al momento de las entrevistas y es rescatado como una nueva forma de relacionamiento (¿de largo plazo?) entre los actores de la localidad, en la nueva etapa que inician, sin la “gran industria” como factor de desarrollo.

La **negociación** aparece mencionada por algunos actores, en casos puntuales donde fue necesario llevar adelante acciones de intercambio de información y la generación de compromisos creíbles para el logro de determinados objetivos (p.e. contratación de personal local para la instalación de la fibra óptica, más allá de los cupos indicados por la ley; en otra

oportunidad, la negociación con empresas de servicios radicadas en el puerto deportivo para lograr que no se retiraran).

Desde el punto de vista asociado a la acción política local (municipio) pudo observarse un trabajo de negociación que comienza en etapas previas a la iniciativa y se sostiene durante el período de diseño e implementación. Los procesos de negociación donde participó activamente la autoridad local tuvieron un capítulo destacado en actividades de articulación multinivel (central, departamental, local). Esto refiere a la existencia de capacidades locales para el desarrollo territorial, dentro de las cuales está incluida la facilitación.

Desde los **roles de facilitación**, se pudo reconocer su presencia durante todo el proceso, lo cual incidió positivamente en el desarrollo del proyecto. Aquí resulta importante remarcar la percepción acerca que el enfoque metodológico utilizado por el equipo técnico se constituyó en un “marco habilitador” para generar las necesarias sinergias para que los actores locales pudieran expresar sus inquietudes, expectativas y aportar sus perspectivas en la búsqueda de caminos de salida para la localidad. Esto luego se plasma en la realización de la “hoja de ruta para la acción” basada en ejes estratégicos por cadenas de valor territorial, y en la concreción de varias de las actividades planificadas, acordadas y validadas.

10.3. Puntos de llegada, puntos de partida, nuevas preguntas

El proceso de Juan Lacaze fue muy rico desde varias perspectivas: amplia participación social, una articulación multinivel que funcionó para poner en marcha el proyecto y para el logro de diversos productos, actores locales protagonistas de la conducción del proceso y sobre todo la generación de una dinámica local que brindó diversos caminos a la comunidad para sobrellevar el impacto del cierre de Fanapel, en el plano del empleo pero también de apuntalar un proyecto común basado en conocimiento y en la circulación y validación de la información y los procedimientos participativos.

A la luz de lo rescatado de la experiencia lacacina y desde el marco conceptual proveniente del Enfoque Pedagógico y de la Investigación-Acción para el desarrollo territorial, se considera relevante poner en el centro de la escena de las iniciativas de desarrollo territorial a la persona facilitadora, capaz de desempeñar alguno de los roles de facilitación correspondientes. Sobre esta base y teniendo en cuenta los aportes de Costamagna et al (2017) en cuanto a que la mayoría de las personas facilitadoras del desarrollo territorial no han realizado una reflexión explícita sobre su condición de tales ... y que, además, **estas personas no son las mismas a lo largo del tiempo** ... se trata de **procesos de relevo** en los que en distintos momentos distintas personas van generando las condiciones para actuar, resulta indicado considerar la incorporación de actividades de **formación para la facilitación** desde el propio diseño de las iniciativas de desarrollo territorial, con lo cual se estaría aportando a promoverla como “activo territorial intangible”. En el caso de Juan Lacaze, la escasa mención de los actores locales entrevistados a la realización de actividades —o que se plantearan como necesarias o deseables— para el desarrollo de su territorio que pudieran estar comprendidas en el rol de facilitación “conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos” podría estar señalando la carencia de formación (o de actualización) en materia de desarrollo territorial en términos amplios.

Un aspecto interesante es que durante las entrevistas, las personas en general tendieron a unificar actividades y productos ocurridos en el período, como parte de un único proceso. Por un lado, aquellos directamente generadas por la gobernanza del proyecto, por otro de aquellos cuyo origen no estuvo directamente relacionado al mismo, por ejemplo vinculados a la “agenda de corto plazo” pero también de otros emergentes no comprendidos en la misma.

Por todo lo anterior y pensando en clave de “enfoque-estrategia de la **construcción de capacidades en el territorio**” parece importante resaltar la pertinencia de sistematizar los procesos, como forma de generar nuevos aprendizajes y conocimiento a partir de la experiencia.

Aquí una propuesta sería considerar la “sistematización de experiencias” como herramienta a incorporar desde el inicio en los proyectos, aportando apoyo metodológico, con los hombres y mujeres locales como protagonistas de la misma (Jara, 2011), alineado a lo que sostiene Peiretti (2016, p. 6), sistematización de experiencias “como proceso que incluye “una instancia de co-construcción del/los investigador/es con los actores de la experiencia a sistematizar ...espacio de construcción conjunta que se da desde el primer momento”. La puesta en marcha de esta herramienta en forma paralela a la ejecución de los proyectos aportaría directamente a la promoción de capacidades locales para el desarrollo territorial.

Finalmente, cabe preguntarse en qué medida las capacidades para el desarrollo territorial existentes a nivel local y dentro de éstas la de facilitación influyeron en el logro de los resultados esperados del proyecto. Se sugiere la pertinencia de generar estudios que avancen en objetivos de investigación de carácter explicativo acerca del rol de la facilitación en procesos de desarrollo territorial.

11. Referencias bibliográficas

Albuquerque F. et al.; compilado por Pablo Santiago Costamagna y Sergio Pérez Rozzi.

(2015). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL* / - 1a ed. -: ConectaDEL (BID-Fomin).

Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana -Claeh-, Universidad Católica de Uruguay, Editorial Nueva Sociedad.

Arocena, J. (1998). *Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana -Claeh-, Programa de Desarrollo Local.

Batthyány, K. y Cabrera, M., ed. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR).

Cantamutto, F. J. y Costantino, A. (2014). *Modos de desarrollo: conceptualización y aplicación al caso argentino*. Conference Paper. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/274696893_Modos_de_desarrollo_conceptualizacion_y_aplicacion_al_caso_argentino

Cerem Global Business School. (30 de marzo de 2018). *¿Qué es la estrategia emergente?* Recuperado <https://www.cerem.es/blog/que-es-la-estrategia-emergente>

Colonia Noticias. (2018). *La Agenda del II Foro «Pensemos Juan Lacaze»*. Recuperado de: <https://www.colonianoticias.com.uy/2018/03/la-agenda-del-ii-foro-pensemos-juan-lacaze/>

Costamagna, P. et al. (2014). *Apuntes para pensar los procesos de sistematización de experiencias en desarrollo territorial. Para construcción y fortalecimiento de la Línea Enfoque Pedagógico como estrategia del DT. Programa ConectaDEL*. Recuperado de: www.conectadel.org

Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Donostia-San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.

Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Donostia-San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.

Costamagna, P. y Larrea, M. (sin fecha). *La gobernanza multinivel en los procesos de desarrollo territorial. Elementos para una estrategia de trabajo colaborativo*. [Online] Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B1ZQWJmU9pHbWHNLUIVLMUdjcm8/view>

Davis, A. y Lemma, T. (2009). *Desarrollo de capacidades: texto básico del PNUD*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El Espectador. (3 de febrero de 2017). *Fanapel comunicó a empleados que no está en condiciones de reabrir*. Recuperado de <http://historico.espectador.com/sociedad/347126/fanapel-comunico-a-empleados-que-no-esta-en-condiciones-de-reabrir>

Gallicchio, E. (sin fecha). *Pensemos Juan Lacaze, un plan estratégico que venció al escepticismo*. Recuperado de: <https://universidad.claeh.edu.uy/blog/pensemos-juan-lacaze-una-plan-estrategico-que-vencio-al-escepticismo/>

Grotiuz, I., Gallicchio, E. y Troncoso, C. (2019). *Agenda estratégica de desarrollo local de Juan Lacaze. Una metodología para pensar y actuar*. Montevideo: Presidencia de la República, OPP, Claeh Universidad.

Helvecia. (10 de julio de 2017). *Se inicia proceso “Pensemos Juan Lacaze a Mediano y Largo Plazo” hacia el Desarrollo Económico con Generación de Empleo*. Recuperado de <https://helvecia.com.uy/2017/07/10/se-inicia-proceso-pensemos-juan-lacaze-a-mediano-y-largo-plazo-hacia-el-desarrollo-economico-con-generacion-de-empleo/>

Helvecia. (1 de febrero de 2018). *Juan Lacaze: Comenzó construcción de explanada para nuevo varadero en atracadero de yates*. Recuperado de: <https://helvecia.com.uy/2018/02/01/juan-lacaze-comenzo-construccion-de-explanada-para-nuevo-varadero-en-atracadero-de-yates/>

Izaguirre, D. (10 de diciembre de 2018). [Canal de Youtube]. *Cannapur se instala en Juan Lacaze*. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=9pC7Hq_wJiw

Jara Holliday, O. (2011). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. San José: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, Programa Latinoamericano de Apoyo a la Sistematización de Experiencias del CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina).

Jara Holliday, O. (2018). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos políticos*. 1ed. Bogotá: Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE, 258 pp. Primera edición, Colombia.

La Diaria. (28 de febrero de 2017). *Sindicato de Fanapel negociará despidos*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/2/sindicato-de-fanapel-negociara-despidos/>

La Diaria. (10 de marzo de 2017). *Vázquez llegó de sorpresa a Juan Lacaze y anunció un plan de reactivación para la ciudad.* Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/vazquez-llego-de-sorpresa-a-juan-lacaze-y-anuncio-un-plan-de-reactivacion-para-la-ciudad/>

La Diaria. (23 de diciembre de 2016). *Fanapel envía a 250 trabajadores al seguro de paro.* Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/12/fanapel-envia-a-250-trabajadores-al-seguro-de-paro/>

Mintzberg H., Ahlstrand B. y Lampel J. (1998). *Safari a la estrategia: Una Visita Guiada Por La Jungla Del Management Estratégico.* Ediciones Granica S.A.

Parlamento del Uruguay (2016). *Comisión de Legislación del Trabajo Carpetas Nos. 975 de 2016, 468, 365, 397 y 50 de 2015 y S/C. Versión Taquigráfica N° 673 de 2016.* Recuperado de: [https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/documentos/documentos-comision/48/673/0/CON](https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/documentos/documentos-comision/48/673/0/CONS-comision/48/673/0/CON)

Peiretti, D. (2016). *La Sistematización de Experiencias en Desarrollo Territorial bajo el enfoque del Instituto PRAXIS y la Maestría en DT. Recomendaciones para un proceso de construcción continuo.* Rafaela: Instituto Praxis, Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela.

PensemosenJuanLacaze. (2018). [Twitter]. Recuperado de: @pensemosenlacaze

Presidencia de la República. (19 de abril de 2017). *Evolución de Medidas que el Gobierno Nacional dispuso el 9 de marzo 2017 para atender la situación en Juan Lacaze.* [Archivo PDF]. Recuperado de: https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2017/noticias/NO_W791/informe.pdf

- Preziosi P., Tobler C., Martínez G. y Cabrera C. (Proyecto de extensión y editores). (2020). *Juan Lacaze extrovertido*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Udelar.
- Radiomundo 1170 am, En Perspectiva. (14 de marzo de 2017). *Entrevista central, martes 14 de marzo: Darío Brugman*. Recuperado de: <https://enperspectiva.uy/enperspectiva-uy/entrevista-central-martes-14-de-marzo-dario-brugman/>
- Radiomundo 1170 am, En Perspectiva (1 de marzo de 2018). *Informe: Juan Lacaze a un año del cierre de Fanapel*. Recuperado de: <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/informes-radio/a-un-ano-del-cierre-de-fanapel-juan-lacaze-busca-un-cambio-cultural-a-contrarreloj-para-reconvertir-trabajadores-hoy-en-seguro-de-paro/>
- RO Contenidos. (21 de febrero de 2019). *Juan Lacaze visualiza una nueva ciudad*. Recuperado de: <https://ro.com.uy/2019/02/juan-lacaze-visualiza-una-nueva-ciudad/>
- Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos De Trabajo DT 02/06.
- Silva Córdoba, L. (2021). “*La implementación de la política pública en el territorio: el eslabón clave para la promoción efectiva del desarrollo territorial*” en Fabiana Ciabattari... [et al.]. “*Transitar el Territorio: reflexiones desde el proceso de formación en desarrollo territorial*”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: edUTecNe, pp. 89-101.
- Soca Bruni, I. (2018). *Políticas y programas de desarrollo productivo en América Latina: estudio desde el enfoque pedagógico y la competitividad sistémica. Trabajo final Posgrado en economía y gestión para la inclusión. Eje desarrollo territorial*. Montevideo: Udelar-FCEA.

TararirasHoy. (24 de julio de 2017). *Juan Lacaze se lanzó con todo a pensar la ciudad “a mediano y largo plazo”*. Recuperado de:

<https://tararirashoy.blogspot.com/2017/07/juan-lacaze-se-lanzo-con-todo-pensar-la.html>

Universidad Claeh. Programa de Desarrollo Local. (2017). *Agenda estratégica de desarrollo de Juan Lacaze a mediano y largo plazo. Informe Intermedio Avance del Plan de Trabajo al 30 de setiembre de 2017*. Manuscrito inédito.

Uruguay Presidencia. (19 de mayo de 2017). *Gobierno avanza en la renovación productiva de Juan Lacaze*. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-avanza-renovacion-productiva-juan-lacaze>

Uruguay Presidencia. (13 de julio de 2017). *Proceso de reflexión procura construir una agenda de desarrollo económico en Juan Lacaze*. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/proceso-reflexion-procura-construir-agenda-desarrollo-economico-juan-lacaze>

Yin, R. K. (1989). *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, Sage Publications, London.

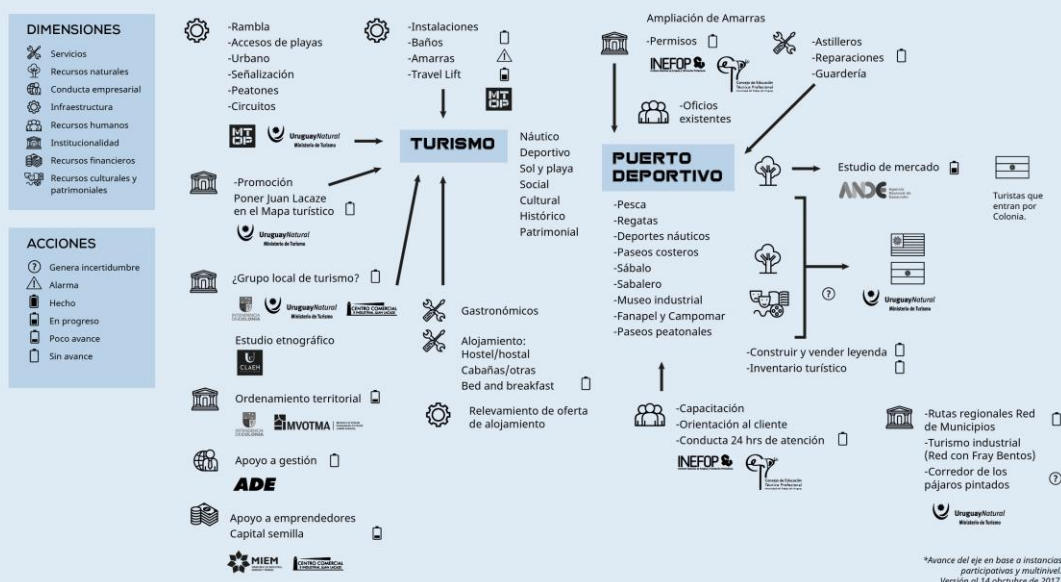
3ª fase de acciones COMO 2ª ETAPA		Eje estratégico 1: LOGÍSTICO		
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Ampliar infraestructura para corredor aduanero bajo régimen de Puerto Libre.	Poco avance		ANP, CND, MIEM	IDC, ADE y Fanapel
2. Adecuar infraestructura del PI, puesta a punto y cambio de imagen.	Poco avance		CND, IDC y ADE	OPP y MIEM
3. Modificar gobernanza del PI y promover un cambio de gestión.	Con avances		IDC y ADE	ANDE, OPP y MIEM
4. Brindar un perfil más comercial y de venta del PI.	Sin avance		IDC y ADE	ANDE Uruguay XXI
5. Realizar un estudio de mercado de potenciales usuarios del PI.	Sin avance		ADE y ANDE	
6. Coordinar el funcionamiento del puerto durante las obras de ampliación de la rampa.	Sin avance		ANP	Operadores portuarios
7. Coordinar operación conjunta en el puerto entre actividades comerciales y ANCAP 9º.	Sin avance		ANP y ANCAP	Operadores portuarios
8. Impulsar reinstalación de servicios públicos para la operativa en el Puerto.	Sin avance		Aduanas, MGAP, ANP, MTOP y MInterior-Migraciones	
9. Evaluar necesidad de promover servicio de reparaciones y astillero.	Sin avance		ANDE - DNH Emprendedores	MTOP, ANP y emprendedores de puertos similares
10. Apoyar obtención de línea para proyecto privado de barco de transporte de camiones/carga.	Cumplido en 2018		ANP, OPP, MTOP	Empresa paraguaya (Independencia Shipping Lines)
11. Apoyar instalación de proyecto privado de barco de transporte de camiones/carga.	Cumplido en 2018		ANP, OPP y MTOP	Empresa uruguaya proyecto RO-RO (EFECON)
12. Realizar estudio de demanda hacia talleres y servicios de mantenimiento, y gastronomía.	Sin avance		UDELAR y Comisión Local de Puerto Comercial	

4ª fase de acciones A MEDIANO PLAZO		Eje estratégico 1: LOGÍSTICO		
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Analizar necesidad de construcción de un 2º espigón en el puerto.	Sin avance		ANP	Empresarios Privados
2. Realizar obras de acceso a la ciudad y explanada de camiones.	Sin avance		IDC, MTOP	MVOTMA y Municipio de JL
3. Promover acuerdos y convenios con puertos de Bs.As. y La Plata	Sin avance		ANP y MRREE	ADE y Municipio de JL

Eje estratégico 2

EJE ESTRATÉGICO 2: TURISMO Y PUERTO DEPORTIVO

La definición a marzo 2018 de la hoja de ruta para impulsar la cadena de valor estratégica del turismo y puerto deportivo en Juan Lacaze identificó 23 acciones, que se presentan a continuación siguiendo el ordenamiento según plazo y prioridad, encontrándose 5 ya iniciadas, 7 a acordar a corto plazo, 6 como segunda etapa y 5 a mediano plazo.



*Avance del eje en base a instancias participativas y multinivel. Versión al 14 octubre de 2017.

1ª fase de acciones YA INICIADAS

Eje estratégico 2: TURISMO Y PUERTO DEPORTIVO

Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Creación de Grupo Local de Turismo.	Cumplido en oct-2017		Municipio de JL	CCI de JL y emprendedores
2. Realizar estudio etnográfico sobre los distintos Juan Lacaze.	Cumplido en nov-2017		OPP y CLAEH	DNH
3. Adquirir travel lift para la operativa en el puerto deportivo. Varadero.	Cumplido en mar-2018		MTOP, DNH	
4. Realizar estudio de mercado potencial del puerto deportivo y servicios.	Cumplido en may-2018		ANDE	
5. Realizar estudio de ordenamiento territorial.	En progreso, en ejecución		MVOTMA e IDC	Municipio de JL

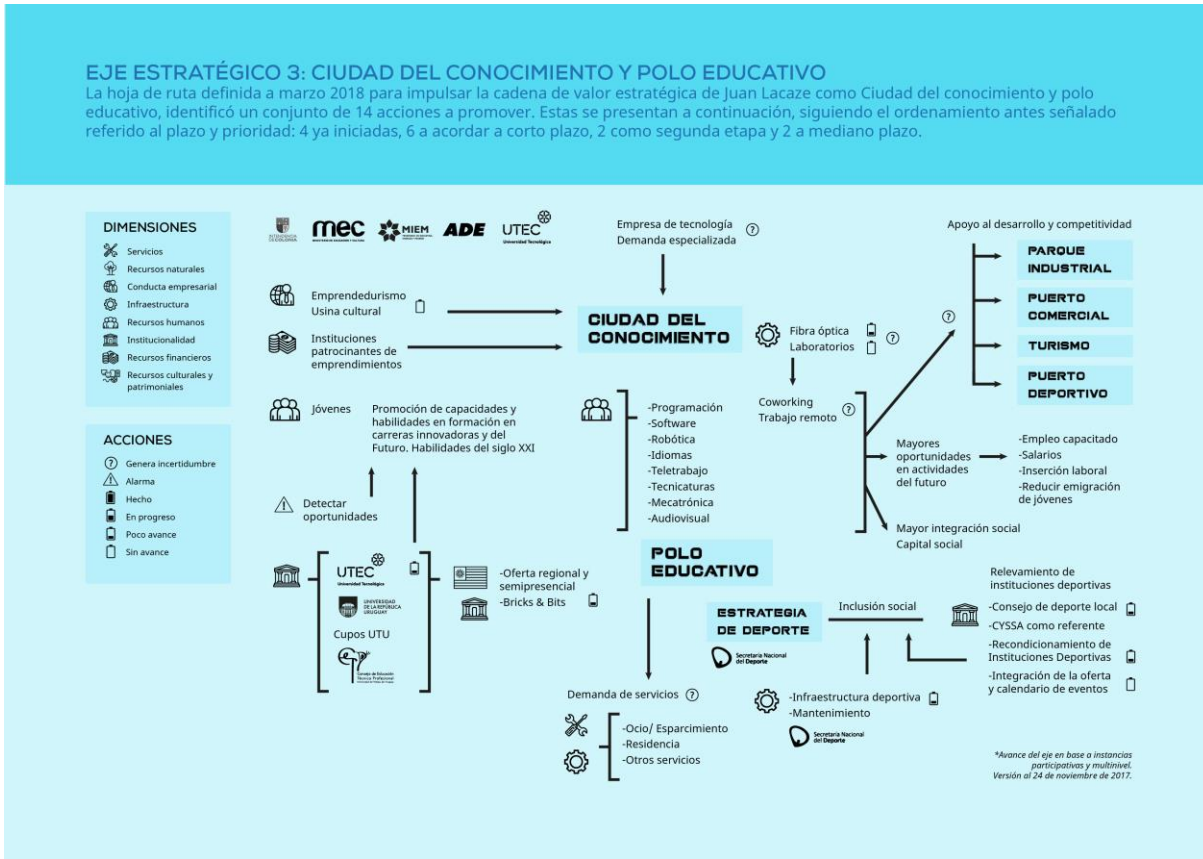
2ª fase de acciones A CORTO PLAZO

del eje estratégico 2: TURISMO Y PUERTO DEPORTIVO

Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Realizar Inventario turístico.	En progreso, en ejecución		IDC, MINTUR y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL ADE
2. Realizar relevamiento de potencial oferta de alojamiento.	En progreso, en ejecución		IDC, MINTUR y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL
3. Apoyar a emprendedores (capital semilla, otros programas).	Poco avance		MIEM-DINAPYME, ANDE e IDC	ADE, CCI de JL y emprendedores
4. Promover emprendimientos gastronómicos.	En progreso, con avances		Grupo Local de Turismo	Emprendedores
5. Impulsar servicio de guardería, reparaciones y astillero.	Cumplido en 2018		MTOP- DNH	Emprendedores
6. Impulsar capacitaciones específicas orientadas al turismo, atención al cliente y conducta 24 hs.	Cumplido en dic-2018		INEFOP, UTU y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL y emprendedores ADE
7. Impulsar capacitaciones específicas en oficios vinculados a reparaciones de barcos.	Poco avance		INEFOP y UTU	IDC, ADE, CCI de JL y emprendedores

3ª fase de acciones COMO 2ª ETAPA		Eje estratégico 2: TURISMO Y PUERTO DEPORTIVO		
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Construir y vender leyenda sobre potenciales turísticos.	En progreso, en ejecución		IDC, MINTUR y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL y ADE
2. Promover inversiones en adecuación de oferta de alojamiento (bed & breakfast, cabañas, otras).	En progreso, con avances		Emprendedores	Grupo Local de Turismo
3. Promover el destino turístico Juan Lacaze, incluyéndolo en el mapa turístico.	Poco avance		MINTUR, IDC y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL ADE
4. Obtener permisos para la ampliación del puerto deportivo.	Poco avance		MTOP y ANP DNH	Club Náutico Puerto Sauce
5. Apoyar la gestión de emprendimientos turísticos.	En progreso, con avances		MIEM-DINAPYME, ANDE, IDC y MINTUR	ADE, CCT de JL y emprendedores
6. Implementar intervención en señalización turística, circuitos y sitios destacados.	Poco avance		MINTUR, MTOP e IDC y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL

4ª fase de acciones A MEDIANO PLAZO		del eje estratégico 2: TURISMO Y PUERTO DEPORTIVO		
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Generar rutas regionales y redes con otros Municipios (Turismo industrial con Fray Bentos, otras con localidades de Colonia).	Poco avance		MINTUR, IDC y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL y otros Municipios de la región
2. Promover integración al Corredor de los Pájaros Pintados.	Sin avance		IDC MINTUR y Grupo Local de Turismo	Municipio de JL
3. Implementar obras de ampliación y adecuación en el puerto deportivo.	Sin avance		MTOP DNH	Club Náutico Puerto Sauce
4. Promover ampliación de amarras en el puerto deportivo.	Sin avance		MTOP DNH	Club Náutico Puerto Sauce
5. Implementar obras para circulación en la rambla y acceso a playas.	En progreso, con avances		MTOP e IDC	Municipio de JL y Grupo Local de Turismo



1ª fase de acciones YA INICIADAS Eje estratégico 3: CIUDAD DEL CONOCIMIENTO				
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Instalar y ampliar la fibra óptica.	Cumplido en nov-2017		MIEM y ANTEL	Municipio
2. Adquirir infraestructura de referencia para actividades sociodeportivas (Edificio CYSSA).	Cumplido en jul-2017		SND	Intendencia de Colonia
3. Conformar un Consejo Local de Deportes.	Cumplido en mar-2018		SND	Municipio de JL e instituciones deportivas
4. Conformar una Comisión Local de Jóvenes.	Cumplido en feb-2018		Municipio	Grupos de jóvenes
5. Realizar un relevamiento de instituciones deportivas.	Cumplido en jul-2018		SND	Municipio de JL e instituciones deportivas
2ª fase de acciones A CORTO PLAZO Eje estratégico 3: CIUDAD DEL CONOCIMIENTO				
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Implementar un espacio para coworking y trabajo remoto.	Poco avance		SND, UTEC, emprendedores y firmas de software y audiovisual	Municipio de JL, MIEM y ADE
2. Apoyar a emprendedores (capital semilla, otros programas).	Sin avance		MIEM-DINAPYME, UTEC, ANDE e IDC	ADE y emprendedores
3. Instalar Usina cultural.	Sin avance		MEC	Municipio de JL
4. Impulsar el desarrollo de formaciones en habilidades del Siglo XXI: a. Instalación de la UTEC con "Tecnologías de la Información". b. Programa "Jóvenes a programar" con CEIBAL. c. Implementación de Comunidad Robótica. d. Enseñanza de Juegos Tecnológicos Educativos. e. Realizar actividad Bricks and Bites.	Sin avance		UTEC, UTU, CERP, CEIBAL	Municipio de JL
5. Difundir y gestionar oportunidades en oferta regional de formación.	En progreso, con avances		UTEC, UDELAR y UTU	Municipio de JL
3ª fase de acciones COMO 2ª ETAPA Eje estratégico 3: CIUDAD DEL CONOCIMIENTO				
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Realizar relevamiento de demanda de empresas de TI y oportunidades conjuntas.	En progreso, con avances		MIEM-DINAPYME, UTEC y ANDE	Municipio de JL y firmas de software y audiovisual
2. Integrar la oferta deportiva y elaborar calendario de eventos.	En progreso, con avances		SND	Municipio de JL e instituciones deportivas
3. Promover la intervención de la UDELAR en diseño y audiovisuales.	Poco avance		UDELAR: FARQ, Esc. Univ. Centro de Diseño y FIC	Municipio de JL
4. Impulsar actividades culturales con jóvenes.	En progreso, con avances		Fundación Eduardo Mateo y CEIBAL	Municipio de JL
5. Propiciar acuerdos para utilizar la infraestructura de la ex Escuela Industrial San José Bosco para proyectos educativos y culturales.	En progreso, con avances		Salesianos, MEC, Intendencia de Colonia y Municipio de JL	
4ª fase de acciones A MEDIANO PLAZO Eje estratégico 3: CIUDAD DEL CONOCIMIENTO				
Acción	Estado de situación (monitoreo permanente)	Dimensión	Actores clave	Otros Actores
1. Monitorear y detectar oportunidades de formación en habilidades del Siglo XXI.	En progreso, con avances		Municipio de JL, UTEC, UDELAR y UTU	ADE
2. Implementar obras de mantenimiento edilicio en infraestructuras deportivas.	En progreso, con avances		SND	Instituciones deportivas

Resumen de los productos obtenidos en talleres 1, 2 y 3.

Taller 1

Diagnóstico de los sectores de actividad económica (Taller 1. Club Cyssa)

Resultado: Una matriz con la contribución sectorial al desarrollo local de Juan Lacaze.

Matriz sobre la contribución sectorial al desarrollo local de Juan Lacaze.					
Sectores	Dimensiones del desarrollo				
	Empleo	Derrame	Equidad	Competitividad	Desarrollo local
Servicios públicos	Alta-MuyA	Baja	Alta	Baja-Medi	Media
Comercio	Alta	Media	Media	Media	Media
Maquinaria industrial	Alta	Baja-Medi	Baja-Medi	Medi-Alta	Media
Puerto logístico	Media	Media	Baja-Medi	Media	Media
Puerto deportivo	Baja	Alta	Baja	Baja-Medi	Baja-Media
Industria de granja	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Media
Industria de chacinados	Baja	Baja-Medi	Baja-Medi	Media	Baja-Media
Construcción liviana	Baja	Media	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Media
TIC Ciudad conocimiento	Media	Baja	Media	Baja	Baja-Media
Ganadería pequeños	Baja	Baja	Media	Baja	Baja
Forestación	Baja-Medi	Neut-Baja	Neut-Baja	Media	Baja
Producción y energía	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja	Baja
Procesamiento de granos	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja	Baja
Turismo	Baja	Baja	Baja	Baja-Medi	Baja
Envasadora de agua	Baja	Baja	Baja-Medi	Media	Baja
Fabricación de vidrio	Baja	Baja-Medi	Baja	Baja	Baja
Pesca	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
Horticultura	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Neutra-Baja
Producción de medicinales	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Baja-Medi	Neutra-Baja
Textil, vestimenta y calz.	Neut	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Neutra-Baja
Productos químicos	Neut	Neut	Neut	Neut	Neutra
Industria papelera	Nega-Neut	Nega-Neut	Nega-Neut	Nega-Neut	Nega-Neutra

Resumen de los productos obtenidos en talleres 1, 2 y 3.

Taller 2

Sectores	Matriz en construcción sobre la contribución sectorial al desarrollo local de Juan Lacaze.						Primera priorización sectorial para promover el desarrollo local de Juan Lacaze.									
	Dimensiones del desarrollo					Ranking	Desde las visiones simuladas de...					Asignación de prioridades individuales				Ranking
	Empleo	Derrame	Equidad	Competitividad	Desarrollo local		...Intendencia de Colonia	...Ministerios nacionales	...Inversores externos	...Emprendedores locales	...Trabajadores locales	Total de botones	% del total	Prom. por persona		
Servicios públicos	Alta-MuyA	Baja	Alta	Baja-Medi	Media	1	--	--	--	--	--	1	0,3%	0,0		21
Comercio	Alta	Media	Media	Media	Media	2	priorizado	--	--	--	--	11	2,8%	0,3		11
Servicios industriales y metalúrgicos	Alta	Baja-Medi	Baja-Medi	Medi-Alta	Media	3	--	--	priorizado	priorizado	--	43	10,8%	1,1		5
Puerto comercial logístico	Media	Media	Baja-Medi	Media	Media	4	--	priorizado	priorizado	--	priorizado	50	12,5%	1,3		3
Puerto deportivo	Baja	Alta	Baja	Baja-Medi	Baja-Media	5	--	priorizado	priorizado	--	--	48	12,0%	1,2		4
Industria de granja	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Media	6	--	--	--	--	--	16	4,0%	0,4		7
Industria de chacinados	Baja	Baja-Medi	Baja-Medi	Media	Baja-Media	7	--	--	--	--	--	6	1,5%	0,2		14
Construcción liviana	Baja	Media	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Media	8	--	--	--	--	--	5	1,3%	0,1		17
Ciudad del conoc. - Polo educ.	Media	Baja	Media	Baja	Baja-Media	9	--	--	priorizado	priorizado	--	55	13,8%	1,4		2
Ganadería pequeños	Baja	Baja	Media	Baja	Baja	10	--	--	--	--	--	9	2,3%	0,2		12
Forestación	Baja-Medi	Neut - Baja	Neut - Baja	Media	Baja	11	--	--	--	--	--	5	1,3%	0,1		17
Producción y energía	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja	Baja	12	--	--	--	prioriz.	--	6	1,5%	0,2		14
Procesamiento de granos	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja-Medi	Baja	Baja	13	--	--	--	--	--	5	1,3%	0,1		17
Turismo	Baja	Baja	Baja	Baja-Medi	Baja	14	priorizado	priorizado	--	priorizado	priorizado	59	14,8%	1,5		1
Envasadora de agua	Baja	Baja	Baja-Medi	Media	Baja	15	--	--	--	prioriz.	--	13	3,3%	0,3		10
Fabricación de vidrio	Baja	Baja-Medi	Baja	Baja	Baja	16	--	--	--	prioriz.	--	14	3,5%	0,4		9
Pesca	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	17	--	--	--	--	--	9	2,3%	0,2		12
Horticultura	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Neutra-Baja	18	--	--	--	--	priorizado	20	5,0%	0,5		6
Producción de medicinales	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Baja-Medi	Neutra-Baja	19	--	--	--	--	--	2	0,5%	0,1		20
Textil, vestimenta y calzado	Neut	Neut-Baja	Neut-Baja	Neut-Baja	Neutra-Baja	20	priorizado	--	--	--	--	16	4,0%	0,4		7
Productos químicos	Neut	Neut	Neut	Neut	Neutra	21	--	--	--	--	--	0	0,0%	0,0		22
Industria papelera	Nega-Neut	Nega-Neut	Nega-Neut	Nega-Neut	Nega-Neutra	22	--	--	--	--	--	6	1,5%	0,2		14
Parque industrial	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	--	priorizado	priorizado	--	priorizado	n/c	n/c	n/c		n/c

Cadenas de valor priorizadas

Cadena de valor 1: Parque Industrial y Puerto Comercial

Cadena de valor 2: Turismo y Puerto Deportivo

Cadena de valor 3. Ciudad del Conocimiento e Innovación

Resumen de los productos obtenidos en talleres 1, 2 y 3.

Taller 3

Análisis de Potencialidades y Restricciones en relación con las cadenas de valor

El detalle de potencialidades surge del análisis de recursos en relación con las cadenas de valor priorizadas.

Ejes de análisis	Potencialidades
Mercado + Recursos financieros	- Cercanía con mercado internacional. - Interés de inversores. - Potencial de vinculación con mercado turístico regional. - Abundancia de programas y servicios financieros.
Infraestructura + Servicios + Saber hacer y tecnología	- Parque industrial con infraestructura a mejorar/ desarrollar. - Infraestructura portuaria a ampliar/ desarrollar. - Patrimonio industrial. - Servicios de maquinaria industrial. - Calidad en elaboración de alimentos. - Servicios de salud. - Cercanía con microrregión turística. - Mano de obra calificada, especializada para montaje industrial, maquinaria.
Recursos humanos + Conducta empresarial	- Especialización en oficios: - carpintería - mecánica - electricidad - "la mejor soldadura en la región" - metalúrgica - herrería - panadería, pastas, chacinados - choferes - Calidad de docentes, educadores. - Agentes locales <i>con potencial de incidencia sobre conducta empresarial.</i>
Regulaciones públicas + Institucionalidad	- Programas nacionales, departamentales y municipales de desarrollo social y desarrollo empresarial. - Agentes locales de desarrollo económico <i>con potencial de articulación y acción a desarrollar.</i> - Red de comisiones vecinales articulada. - Red de organizaciones sociales. - Instituciones educativas atentas al territorio. - Existe PAC <i>a desarrollar, divulgar, aprovechar.</i>
Identidad, Valores + Potencialidades naturales	- Valores sociales y culturales: solidaridad, cultura de trabajo. - Patrimonio artístico-cultural. - Patrimonio histórico-industrial <i>a desarrollar.</i> - Potencial de los recursos naturales y paisajísticos (costas, playas, río, bahía, área rural) <i>a desarrollar.</i>

Matriz de restricciones por cadenas de valor

Cadena de valor 1: Parque industrial y puerto comercial	
Ejes de análisis	Restricciones
Recursos Humanos + Conducta empresarial	- Gente formada y especializada para gestión y operativa del puerto, marineros de tierra. Actor: INEFOP. - Experiencia del Platense con RRHH. - Preparar gente en operativa de logística, con Puerto Libre (hay diplomas ya hechos). Traer experiencias exitosas, operadores con experiencia. - Difundir beneficios de inversión en Puerto Libre. - Astillero, diferente de servicios de mantenimiento al barco, que por ser muy específico, no hay que meterse. - Parque y puerto: Definición de "gobernanza": quién es el responsable de toda la administración. - Trabajar en cultura emprendedora
Infraestructura + Servicios + Saber hacer y tecnología	- TRAVEL IPT. Puerto comercial. - Rampa para barco - Infraestructura y espacio para desarrollar "puerto libre". Se puede recuperar espacio de chipera de la planta para usar estos espacios. Mantenimiento y mejoras (reciclaje) de áreas del PI. Actores: MIEM, CND, IDC. - Carencias edilicias, de mantenimiento, adecuación del lugar. - Espacio del puerto para operativa: ampliar hacia Hidrografía y Fanapel. Ver trámites encaminados. - Accesos al puerto (experiencia de Nueva Palmira). Actores: IDC, MTOP. - Calado del puerto: dudas sobre si es necesario; el barco es a medida. Costo bajo (es barro). - 2º muelle es necesario. Independizar de muelle de Ancap. Actores: MTOP, ANP. - Playa de estacionamiento y despacho de camiones para embarque (Puerto Seco). Dudas sobre su necesidad debido a que serían 40-50 camiones. Actores: MTOP, ANP e IDC. - Servicios de despacho en el puerto, jefatura de puerto. - Modificar el perfil comercial de gestión del PI.

	Diferenciar ADE y PI. Buscar formatos más profesionales, con inversores dueños de espacios, que facilita la venta del PI. - Falta de servicios necesarios para el funcionamiento, - Servicios en el PI (Antel, UTE, OSE, etc.) de calidad, diferenciales. Otros dicen que está ok.
Regulaciones públicas + Institucionalidad	- Falta de control en derechos laborales, por ejemplo, y en temas legales varios. No le corresponde a la ADE, le corresponde al MTSS. - Se necesita una ventanilla única para asesorar y orientar a emprendedores y pymes. - Plazo del comodato y regularización de la propiedad del PI y de las inversiones que allí realicen privados. Actores: CND, IDC, está encaminado. - Promover atracción de inversiones al PI con incentivos fiscales, condonación de deudas, etc. - Reforma de la Ley de PI para incluir más actividades (de logística). - Aspectos jurídicos. Hay dos propietarios (CNP y ID Colonia. Ley de parque industrial. - Promover convenios con puertos de Bs. As. y La Plata. - "Unificar los padrones"
Mercado + Recursos financieros	- Inversión para infraestructuras - Inversión estatal para desarrollar el proyecto del parque industrial. - El acceso al microcréditos para que emprendedores monten servicios industriales metalúrgicos es reducido en montos.. - El financiamiento y garantías del barco parece haber sorteado los problemas que tenía. - Potencial visión rival del puerto de JL por parte del puerto de Mdeo. - Identificación de oportunidades de negocio con empresarios argentinos. Advertencia del riesgo de dependencia nuevamente de las relaciones Uru-Arg. - Identificar potenciales inversores para ofrecer en el PI. Relación con Ciudad del conocimiento.

Cadena de valor 2: Turismo y puerto deportivo	
Ejes de análisis	Restricciones
Recursos Humanos + Conducta empresarial	- Preparación específica en turismo. Esto se relaciona con falta de formación pero también de consciencia para el turismo (saber cómo tratar a los clientes/usuarios, no se sabe cómo trabajar en turismo). - Falta turismo histórico-patrimonial industrial. - Formación en servicios turísticos - Capacitación desarrollo, venta, producción 24 hs, cultura de "abierto" incluso feriados - Mentalidad de servicio - Compromiso con atención - Calidad de atención de turismo - Trabajar para atraerlos - Generar confianza - Estímulos/incentivos estatales - Condiciones de lugares (ej el almacén) - Pensarnos en relación al cliente, cómo recibirlo, atención - Puerto deportivo: faltan oficios náuticos (preparación, ej: UTU, cursos). Hay turismo náutico, no estimulación para fomentar los deportes náuticos.
Infraestructura + Servicios + Saber hacer y tecnología	- Falta preparación - Campaña de difusión sobre lo que hay para atraer personas. Mayor promoción, nacional e internación (desde JL y otras instituciones o autoridades como el MINTUR). - No hay mucho relacionamiento entorno a esto en la región (Cosmopolita, Boca de Rosario) ¿Cómo se coordina? Poca comunicación en este sector con Rosario y Valdense. Integración regional, superar localismo. - No tenemos un circuito turístico, mucha insipiente. - No hay infraestructura edilicia y servicios (comer, restaurants, cafetería, hotelería-faltan camas, hospedajes, Camping, lavandería). - Mejoramiento de espacios públicos. No hay rambla y peatonal. Asfalto en las calles, mayor iluminación, algunos atractivos. - Servicios turísticos, gastronómicos y de higiene - No se considera la playa: existen kms de playa pero no hay forma de entrar, solo a unos metros (otro grupo desmintió esto). - Limpieza de playa cercana a puerto

	- Productos turísticos: construcción del relato, señalización, horarios visitas. - Guías de turismo - Estado edificio de patrimonio histórico-industrial - No hay servicios de combustible a embarcación. Actualmente falta equipo (hay proyecto en marcha, llegarán con el mismo). - Ampliar amarres - Señalización - Servicios de duchas puerto deportivo
Regulaciones públicas + Institucionalidad	- Si se quieren instalar servicios en el puerto falta efectuar permisos concedidos por la intendencia. - Propiedad privada desde playa Charrúa hasta boca del río (Indaré) - Propiedad privada de patrimonio histórico industrial (ej. máquina de 1904 podría desmantelarse por decisión de propietario) - No hay comisión de turismo - No hay operadores - No hay receptivos ni puesto información - Circuito a integrar con apoyo Intendencia
Mercado + Recursos financieros	- Sin integración hoy a turismo región Este (podrían complementarse circuitos con puerto y museo industrial) - Nicho de mercado específico a encontrar (ej turismo social) - Falta inversión (pública y privada). - Necesidad de recursos financieros en alojamiento y restaurantes. - Estudios: análisis de mercado, estudios de prioridades en relación al turismo y al puerto, analizar qué tipo de turistas se deben de atraer, ver experiencias de otros lugares con hechos similares enfocado en el turismo histórico.
Cultura	- Anticipar. Estar preparados para atención turística. - Juan Lacaze no está en el mapa (de Intendencia ni Ministerio del Interior) como ciudad turística. - No hay "Semana de..." ni más eventos culturales (última Fiesta del Sábalo en 2013, viejos tiempos concurso luces navideñas) - Recuperar Fiesta del Sábalo y "Viví Puerto Sauce" - A desarrollar concientización turismo, mentalidad turística, sensibilización de docentes y estudiantes. - Se visualiza el turismo recién consolidado en el largo plazo. Hasta el momento no se ha pensado en este sector. Mentalidad de fábrica (algunas fundamentan
que esto persiste). Turismo no empresarial.	

Cadena de valor 3: Sociedad del conocimiento y polo educativo	
Ejes de análisis	Restricciones
Recursos Humanos + Conducta empresarial	- Falta de constancia empresarial. Individualismo, falta de inversión porque no se arriesga. - Falta de formación en organización de empresas y capacitación docente. Falta de emprendurismo por la mentalidad obrera. No hay formación en logística, comercio exterior, mecatrónica, etc., en torno a Ciudad del Conocimiento. - Faltan convenios entre técnicos y formación docente. - Falta de experiencia/iniciativa/creatividad empresarial. - Falta empezar a generar liderazgo desde Juan Lacaze (que alguien inicie la instalación de alguna empresa acá) - Resistencia para transformar la gestión, rechazo a los cambios (aunque no todos/as de acuerdo). - Ingenieros/as lacacinos/as que están fuera (no se quedan en JL). - Falta de programadores informáticos. - La gente no sabe inglés, alemán... - Diferencias generacionales para distintos conocimientos (deja a mucha gente afuera) - Falta especificar qué dentro de tecnología. - Desaprovechamiento del alto talento local artístico relacionado con la industria cultural moderna.
Infraestructura + Servicios + Saber hacer y tecnología	- Desactualización en tecnologías tanto a nivel nacional como internacional (no todos/as de acuerdo) - Falta el centro regional de estudios históricos locales e identificación patrimonial. - Adecuar/Construir/Mantener infraestructura (por ejemplo ESCUELA DON BOSCO). Se necesita ampliar y recuperar la infraestructura deportiva existente. - No hay infraestructura (laboratorio de Mecatrónica sale U\$S 3.000.000) - Se necesita relevamiento del saber en Juan Lacaze (quiénes están realmente capacitados y para qué) - Falta usina cultural prometida por el Ministerio de

	Cultura. Salesianos. Intendencia. - Restricción mental de no poder. - Necesidad de cambiar viejos paradigmas productivos y de relaciones laborales. - No hay propuesta educativa para todas las generaciones.
Regulaciones públicas + Institucionalidad	- No hay nivel terciario en la ciudad ni cercano, a nivel público. - Centralismo. - BUROCRACIA. Demora en los trámites. Falta de pertinencia y competencia laboral. No hay evaluación del trabajo en el servicio público. - Falta de efectividad en la gestión. - Lagunas en la legislación laboral del teletrabajo. - Postura política inadecuada (a veces no se trabaja por el bien común) - Falta mayor protagonismo de instituciones públicas. - Falta de articulación político-privada
Mercado + Recursos financieros	- Falta de inversión pública y privada - Dificultad de conseguir recursos para infraestructura (mantenimiento y adecuación). - No hay recursos para financiar formación (caso UTEC: el presupuesto le pareció caro a INEFOP). Desinterés financiero. - Las familias sin ingresos en JL no pueden pagar estudios en Montevideo. - Falta de fondos de INEFOP para capacitar programadores informáticos - Malas experiencias anteriores por la no devolución de los créditos.

Anexo B. Medidas del gobierno nacional para Juan Lacaze



Jueves, 9 de marzo de 2017.

Conjunto de Medidas que el Gobierno Nacional ha tomado para atender la situación actual en Juan Lacaze

Las medidas que presentamos ya están aprobadas y algunas de ellas necesitarán alguna modificación de leyes (por ejemplo: nueva Ley de Parques Industriales), de cualquier manera en un plazo máximo de 30 días estaremos enviando el proyecto al Poder Legislativo.

Medidas

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

- Extensión del seguro de paro especial para los trabajadores de Fanapel por un año (144 jornales), considerando cumplimiento de normativa vigente. Resolución del MTSS;
- Inclusión en dicho seguro de paro, de empresas tercerizadas vinculadas a Fanapel, que cumplan los requisitos correspondientes. Resolución del MTSS;
- Plan de Capacitación y formación profesional para Juan Lacaze. Resolución del INEFOP del 6/3/17, con \$ 4:189.000.- de presupuesto.
- Capacitación y formación profesional específica para todos los trabajadores de Fanapel (aproximadamente 15 cursos). Resolución de INEFOP del 6/3/17, con \$ 7:500.000.- de presupuesto.
- Análisis de viabilidad de Cooperativas Textil de Puerto Sauce y Ethos. Referente: INACOOOP FONDES
- Llamado público para Técnico en Formación Profesional en curso, para oficina de INEFOP a instalarse en Juan Lacaze (preferentemente en Parque Industrial), en principio para 9 meses de 2017. Resolución de INEFOP 6/3/17, con presupuesto de \$ 186.244.- por dicho periodo.
- Fondo rotatorio de emergencia para Programa de Inversión Productiva (PIP) para pequeños emprendimientos locales que puedan desarrollarse, con presupuesto de \$ 2:000.000.- (igual al que está en marcha en Dolores por catástrofe climática). Resolución de INEFOP 6/3/17.
- 10 asistencias técnicas para micro y pequeñas empresas de la zona, con presupuesto promedio de consultoría por cada una de \$ 220.000.- (total \$ 2:200.000.-) Resolución de INEFOP 6/3/17



- *(Nota: todas las resoluciones de INEFOP mencionadas, del pasado lunes 6, fueron tomadas por unanimidad de representantes de empresarios, trabajadores, cooperativistas y gobierno y totalizan una inversión de casi \$ 17:000.000.-).*

- Apoyos de INACOOP e INACOOP FONDES a proyectos zonales que se presenten en el marco de las leyes 19.337 y 18.407, mediante fondos de financiamiento y de asistencia técnica, así como para capacitación y promoción.
- Solicitar nombramiento de representantes del PIT-CNT y Centro Comercial, para continuar el trabajo de implementación y seguimiento de las acciones relacionadas al MTSS y organismos vinculados. En caso de corresponder, se solicitará a otras instituciones públicas y sociales.

Ministerio de Economía:

- Puerto de Juan Lacaze. Régimen de Puerto Libre.
- Agilización de trámites para concretar la iniciativa privada de poner en funcionamiento un barco transbordador de hasta cincuenta camiones conectando Juan Lacaze con Buenos Aires.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas:

- La Administración Nacional de Puertos ya tiene autorizadas las inversiones necesarias para adecuar al puerto a esta operativa.

Ministerio de Industria y Energía:

Parque Industrial (PI) Apoyo en el desarrollo del Parque, a través de:

- Auditoría de la situación actual, avances en el desarrollo del proyecto presentado en 2009 luego de un trabajo de consultoría
- Estudio de necesidades de inversión para la atracción de inversores
- Provisión de servicios públicos
- Búsqueda, junto con los actores locales, de la mejor forma de administración y proyección del Parque Industrial
- Estudio de la normativa vigente de Parques Industriales y aplicación al Parque Industrial de Juan Lacaze (nueva Ley de Parques Industriales)



Capacitación a Trabajadores:

- Trabajando en conjunto con ANEP, y con el apoyo de Inefop, proporcionar a través del Centro de Automatización y Mecatrónica capacitación gratis a trabajadores de FANAPEL o en general de Juan Lacaze en temas como mecatrónica, hidráulica o neumática.

Nuevos emprendimientos

- Mapeo de capacidades en 2017, así como la demanda productiva actual y proyectada, para identificar posibles nuevos emprendimientos.
- Apoyo con servicios de consultoría para estudiar la viabilidad de la fabricación de bolsas de papel.
- Apoyo a posibles líneas de negocio vinculadas a desarrollos con tejidos de cáñamo.
- Próxima visita de todos los organismos del estado que apoyan a nuevos empresarios y emprendedores (Feria de Oportunidades) para hacer llegar las oportunidades con las que se cuentan a través de fondos, micropréstamos, mecanismos de consultoría, etc.
- Apoyo a través del referente local de Dinapyme al Centro Comercial de la zona para el desarrollo de nuevos emprendimientos.
- Apoyo de consultoría través del Centro de Extensionismo Industrial del MIEM, la Universidad de la República y la ANII.

El conjunto de estas medidas además de atender la situación actual de los trabajadores de FANAPEL y de otras ramas de trabajadores de la actividad productiva, las visualizamos como un tractor importante a efectos de realizar una sinergia entre actividad Portuaria y Parque Industrial, que permita la incorporación de actividades económicas (logísticas y otras) hasta ahora inexistentes (por ejemplo: la posibilidad de reparación de yates o embarcaciones al estilo de lo que está sucediendo en el Puerto de Piriápolis).

Toda crisis analizada en profundidad con seriedad y objetividad, tiene en su seno oportunidades hacia el futuro. Estamos dispuestos a trabajar junto a la sociedad civil y organizaciones públicas y privadas de Juan Lacaze para identificar y concretar las oportunidades que se presenten.



En tal sentido sugerimos crear una comisión con representantes de Juan Lacaze que representen a todos los habitantes con una delegación del Gobierno Nacional integrada por el Director de OPP y los Ministros cuyas carteras tengan relación directa con la problemática que se define.

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República Oriental del Uruguay

Anexo C. Acuerdo fundacional del Grupo Impulsor

(Adaptado de documento Word en borrador, sin firmar)

ACUERDO DE TRABAJO ENTRE:

EL MUNICIPIO DE JUAN LACAZE

EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE COLONIA

EL CENTRO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE JUAN LACAZE

LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE JUAN LACAZE

EL CENTRO UNION OBREROS PAPELEROS Y CELULOSA

EL PLENARIO INTERSINDICAL DE JUAN LACAZE

Y LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

En Juan Lacaze, a los del mes de de 2017, el MUNICIPIO DE JUAN LACAZE, representado por su Alcalde Sr. Darío Brugman, domiciliado en José Salvo 278, ciudad de Juan Lacaze; el GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE COLONIA, representado por su Intendente Dr. Carlos Moreira, domiciliado en Av. General Flores 467 de la ciudad de Colonia; la AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE JUAN LACAZE, representado por su Presidente Sr. Luis Cisneros, domiciliado en José Salvo 99 bis, ciudad de Juan Lacaze; el PLENARIO INTERSINDICAL de Juan Lacaze, representado por el Sr. Carlos Fernández, el CENTRO UNION OBREROS PAPELEROS Y CELULOSA, representado por su presidente Sr. Marcelo Olaverri domiciliados en 25 de Agosto esq. José Pedro Varela, ciudad de Juan Lacaze; el CENTRO COMERCIAL E INDUSTRIAL de Juan L. Lacaze representado por su presidente Sr. Marcelo González, domiciliado en 25 de agosto esq. José Pedro Varela, ciudad de Juan Lacaze; y la OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO a través de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, representada por su Director Sr. Pedro Apezteguía, domiciliado en la Calle Plaza Independencia 710 de la ciudad de Montevideo; Las partes han dispuesto celebrar el siguiente Acuerdo de Trabajo:

CONSIDERANDO

1. Que el Gobierno Municipal de Juan Lacaze ante la compleja situación que enfrenta el municipio ha asumido el compromiso de conducir la construcción de un Plan Estratégico y una

Agenda de Desarrollo de mediano y largo plazo con una amplia participación ciudadana y el apoyo del gobierno nacional y departamental.

2. Que el Gobierno Departamental de Colonia tiene dentro de sus objetivos la promoción del desarrollo económico y productivo del departamento y se encuentra especialmente abocada a la búsqueda de soluciones ante la situación de Juan Lacaze, se integra activamente en la iniciativa con el compromiso de colaborar en el proceso de elaboración del Plan.

3. Que la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze, organización territorial de integración y representatividad multi institucional, cuya misión y visión tienen clara vocación de promover el desarrollo económico local, se compromete a apoyar esta iniciativa y brindar la información necesaria para colaborar con la misma.

4. Que el Plenario Intersindical de Juan Lacaze se encuentra trabajando activamente en la búsqueda de posibles soluciones ante la compleja situación laboral presente en esta localidad y se integra a la iniciativa con el compromiso de colaborar en el proceso de elaboración del Plan.

5. Que el Centro Comercial e Industrial de Juan Lacaze recientemente conformado se integra activamente a la propuesta y se compromete a trabajar en conjunto con las demás instituciones para la consecución del Plan Estratégico.

6. Que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública partir de los lineamientos establecidos por el Presidente de la República para la localidad de Juan Lacaze se compromete a apoyar la iniciativa del Municipio y darle seguimiento a los lineamientos que se establezcan en el mismo.

PRIMERO: Las partes firmantes acuerdan realizar acciones conjuntas para la construcción del Plan Estratégico Territorial de Juan Lacaze, con carácter participativo, velando por el cumplimiento de todas sus etapas.

SEGUNDO: El Acuerdo de Trabajo implica por parte del Municipio de Juan Lacaze, el liderazgo en la construcción del Plan Estratégico, formar parte del Grupo Impulsor y ejercer las tareas de coordinación, convocando y articulando a las organizaciones participantes, la articulación con los agentes económicos y sociales locales y organismos públicos departamentales y nacionales. También tendrá como cometido el seguimiento, en conjunto con otras organizaciones, de las acciones del Grupo de Trabajo Local que se conformará para la elaboración del Plan.

TERCERO: El Acuerdo de Trabajo implica por parte de la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze la participación activa en el proceso de construcción del Plan, formar parte del Grupo Impulsor y colaborar en garantizar una amplia participación de los actores locales, sociales, económicos y productivos. También tendrá como cometido el seguimiento, en conjunto con otras organizaciones, de las acciones del Grupo de Trabajo Local que se conformará para la elaboración del Plan.

CUARTO: El Acuerdo de Trabajo implica para el Plenario Intersindical de Juan Lacaze, la participación activa en el proceso de construcción del Plan, aportar al mismo desde la mirada del sector de los trabajadores, formar parte del Grupo Impulsor y colaborar en garantizar una amplia participación de los actores locales, sociales, económicos y productivos. También tendrá como cometido el seguimiento, en conjunto con otras organizaciones, de las acciones del Grupo de Trabajo Local que se conformará para la elaboración del Plan.

QUINTO: El Acuerdo de Trabajo implica para el Centro Comercial e Industrial de Juan Lacaze, la participación activa en el proceso de construcción del Plan, aportar al mismo desde la mirada del sector empresarial, formar parte del Grupo Impulsor y colaborar en garantizar una amplia participación de los actores locales, sociales, económicos y productivos. También tendrá como cometido el seguimiento, en conjunto con otras organizaciones, de las acciones del Grupo de Trabajo Local que se conformará para la elaboración del Plan.

SEXTO: El Acuerdo de Trabajo implica a su vez, para el Gobierno Departamental de Colonia, formar parte del Grupo Impulsor, asumiendo el compromiso en el seguimiento del proceso de elaboración del Plan, disponer de recursos técnicos para asesorar el proceso y darle seguimiento a los acuerdos que se alcancen. También tendrá como cometido el seguimiento, en conjunto con otras organizaciones, de las acciones del Grupo de Trabajo Local que se conformará para la elaboración del Plan.

SEPTIMO: El Acuerdo de Trabajo implica para OPP, coordinar las acciones del Grupo de Apoyo al Plan, conformado por el conjunto de instituciones del Gobierno Nacional involucradas en el proceso. Apoyar la construcción del Plan a través la contratación de una entidad idónea en el tema y que dará el apoyo técnico durante todo el proceso de construcción, el monitoreo a través de contraparte técnica y el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

OCTAVO: El presente Acuerdo de Trabajo, entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción y tendrá una duración de un año. No obstante lo anterior, las partes podrán

manifestar su voluntad de prorrogar este compromiso, en los términos que establezcan de común acuerdo.

NOVENO: El presente Acuerdo de Trabajo se firma en cuatro ejemplares de igual tenor y valor probatorio, quedando cada uno de ellos en poder de cada una de las partes.

Dario Brugman - Alcalde Municipio de Juan Lacaze; Carlos Moreira - Intendente Departamental de Colonia; Luis Cisneros-Agencia Desarrollo Económico de Juan Lacaze; Carlos Fernández - Plenario Intersindical de Juan Lacaze; Marcelo González -Centro Comercial e Industrial de Juan Lacaze; Pedro Apezteguía -Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Marcelo Olaverri - Centro Unión Obreros Papeleros y Celulosa.

Anexo D. Documento conjunto del Grupo Impulsor en Foro II del 21 marzo 2018

Las instituciones que conforman el Grupo Impulsor (Municipio, Intendencia, Centro Comercial, Intersindical-PITCNT, CUOPYC, Agencia de Desarrollo) acuerdan presentar en conjunto un resumen de los aspectos que consideran relevantes en cuanto a la tarea realizada desde que se inició el proceso Pensemos Juan L. Lacaze.

Queremos expresar nuestro reconocimiento a la OPP por la tarea de impulsar, coordinar con los Ministerios y oficinas del Estado. Siempre estuvieron a disposición del Grupo en todas las inquietudes que fuimos planteando.

En primer lugar queremos destacar que la conformación del grupo ha sido uno de los aspectos que permitieron y permiten debatir, pensar, acordar y buscar juntos, respuestas a las problemáticas surgidas del quiebre de procesos industriales que fueron sustento importante de la vida económica y social de Juan L. Lacaze. Es una herramienta de trabajo que queremos preservar y profundizar como riqueza del compromiso para avanzar en la concreción de los indicadores de objetivos validados en los Foros y Talleres que se realizaron de abril del 2017 hasta el presente.

En segundo lugar y como lo hemos manifestado en una carta enviada al Presidente de la República, nuestra percepción de las iniciativas propuestas cuando recibimos su visita con Ministros/as y funcionarios, con impactos diversos en los distintos componentes del grupo impulsor, lo resumimos en estos términos:

El Conjunto de Medidas que el Gobierno Nacional ha tomado para atender la situación en Juan L. Lacaze inició su proceso en aquella oportunidad y avanzó en la mayor parte de las disposiciones contenidas en dicho documento.

En el área del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se han implementado la mayor parte de las medidas propuestas.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Si bien, un número importante de iniciativas han ido desarrollándose, varias de ellas todavía están como en un debe parcial. Especialmente todo lo que se refiere al mejoramiento de la infraestructura del Puerto y su habilitación para que Puerto Sauce se convierta en una estación fluvial que anime al Desarrollo del sector comercial. En el área del Ministerio de Industria y Energía, señalamos: - la realización de la auditoria del Parque Industrial. Sus resultados muestran falencias y a su vez señala caminos para potenciar y profesionalizar el proyecto. No obstante ello, indefiniciones acerca del predio, el cierre de la cooperativa Textil Puerto Sauce, la falta de inversiones y la concreción de apoyos a pequeños y medianos emprendimientos muestra que uno de los ejes consensuados en el pensemos Juan

Lacaze, se presenta como muy débil. Aun no se ha aprobado la Reforma a la Ley de Parques Industriales que se encuentra en proceso de discusión en el Parlamento.

En el área del Ministerio de Economía y Finanzas se habilitó el Puerto Libre.

En el área de Capacitación se han realizado muchos cursos que permiten habilitar nuevas herramientas en manos de muchas personas y que ahora requiere, el proceso de generación y búsqueda de opciones laborales estables.

En tercer lugar queremos valorar el proceso de generación de debates, propuestas, iniciativas que se fueron generando a través del trabajo que realiza el CLAEH como parte del compromiso del gobierno nacional. Generar participación de la ciudadanía nos permite vislumbrar nuevos caminos para la búsqueda de procesos productivos que generen matrices productivas alternativas a las que sostuvieron nuestra ciudad y zona a lo largo de más de un siglo. No es algo que se pueda lograr en unos meses o años, seguramente requerirá de década o décadas. Pero acordar los ejes sobre los cuales debemos orientar nuestras acciones nos anima a asumir el compromiso de construcción ciudadana que aumente las opciones de trabajo y genere nuevas convivencias locales y con la región.

Finalmente nos parece necesario reconocer que para responder a las carencias de fuentes laborales estamos en un debe importante.

Si bien, la ampliación del Seguro de Paro, que reconocemos ha sido una respuesta oportuna del Gobierno, esto no es solución para quienes tienen derecho a un trabajo digno y duradero. Nos parece que aquí no hemos logrado respuestas apropiadas a la urgencia de la demanda laboral. En ciertas instancias de decisiones sobre políticas públicas se avanza en forma muy lenta. Esas decisiones de políticas públicas son las que pueden ayudarnos a generar interés en inversores e inversiones que habiliten el cambio de matriz en aspectos como Puerto, Industrias, Turismo, Conocimiento, ejes que hemos acordado en el proceso de debate ciudadano.

Hay definiciones que tardan en llegar y sin querer que otros hagan la tarea por nosotros, entendemos que esas definiciones habilitan procesos de cambios que debemos concretar hoy y no el año que viene.

Por último, nos comprometemos a seguir buscando y concretando respuestas a las demandas de trabajo y apertura a nuevos procesos productivos. Al mismo tiempo exhortamos a quienes tienen poder de decisión en el campo de Administración Pública a acelerar los mecanismos resolutivos para que las señales de nuevos emprendimientos puedan ser vistos. Esto, entendemos, será también motivo para que inversores privados se animen y nos acompañen en la generación de alternativas laborales nuevas.

Apéndice. Guía orientativa para las entrevistas

Dimensión al abordar la entrevista	Descripción
Procesos emergentes	Repasar el proceso de construcción de la Agenda con foco en la experiencia atravesada por actores locales directamente involucrados. Explorar y describir los procesos emergentes del proceso (no previstos en la planificación) en clave de aprendizaje, negociación y colaboración.
Facilitación	Sondear la existencia de promoción del diálogo, fortalecimiento de vínculos de confianza y la generación de un relato común y una visión de futuro compartida, como roles que integran la función de facilitación para el desarrollo territorial.
Otros	Recoger factores y conceptos de valor que surjan del trabajo y no hayan estado predefinidos.

Introducción con la persona entrevistada

Breve presentación personal; agradecimiento por el tiempo a dedicar (estimado en 90 minutos); propuesta de desarrollo de la entrevista (que a posteriori de cada persona entrevistada se irá ajustando para cumplir con los objetivos del trabajo).

Presentación del trabajo final de posgrado

Objetivo: Explorar la existencia de facilitación²⁶ durante el diseño e implementación de la iniciativa de DT “agenda de desarrollo de Juan Lacaze a mediano y largo plazo” (AJL) período 2017 – 2019.

Objeto: iniciativa de DT “agenda de desarrollo de Juan Lacaze a mediano y largo plazo” (AJL) período 2017 – 2019.

Eje de sistematización: procesos emergentes (no planificados) en términos de aprendizaje, negociación, colaboración, promoción del diálogo, fortalecimiento de vínculos de confianza y la generación de un relato común y una visión de futuro compartida, que desde la acción local desempeñada por el grupo impulsor, influyeron en el diseño e implementación de la agenda estratégica de desarrollo territorial de Juan Lacaze a mediano y largo plazo, período 2017-2019.²⁷

²⁶ «Proceso de crear las condiciones para que en un proceso de desarrollo territorial (DT), los actores reflexionen, decidan y actúen (...) fundamentalmente, se trata de la capacidad de gestionar procesos emergentes de reflexión-acción-decisión en entornos complejos» Costamagna y Larrea (2017).

²⁷ Dimensiones que describen el proceso de facilitación e integran los roles básicos de la persona facilitadora.

Personas a entrevistar: integrantes del grupo impulsor y otros actores locales directamente involucrados en la gobernanza del proyecto.

Propuesta de desarrollo de la entrevista

Busco identificar **procesos emergentes** (no planificados) ocurridos durante las distantes fases del proyecto. Pueden resultar positivos a la marcha del proyecto (enriquecedores, sinérgicos) o negativos (bloqueantes, enlentecedores, dispersantes, etc.). Expresados en términos de:

- aprendizaje
- negociación
- colaboración
- promoción del diálogo
- fortalecimiento de vínculos de confianza
- generación de un relato compartido y una visión de futuro

En particular, tratar de inferir procesos de facilitación, en su definición de ciclo “reflexión-decisión-acción”.

Se pregunta siempre buscando obtener la perspectiva personal de la persona entrevistada, pero teniendo en cuenta que en su accionar también intervienen mandatos de representación institucional. El énfasis está puesto en conocer las experiencias vividas, intentando superar el relato formal vinculado al desarrollo de las actividades de la iniciativa. Se busca transitar la entrevista a través de las distintas fases del proyecto, a los efectos de facilitar la recuperación de los momentos significativos, de las experiencias vividas y de esta manera aportar a identificar procesos emergentes y dentro de estos la facilitación.

Las fases son:

- I. Situación inicial
- II. Fase de movilización y acuerdos iniciales + fase de preparación- FORO INICIAL
- III. Fase de diagnóstico y planificación-TALLERES Y CIERRA CON FORO FINAL
- IV. Fase de hoja de ruta y agenda estratégica. Arreglos de gestión

Los foros y talleres como hitos relevantes del proceso.

Preguntas orientadoras según dimensiones

1. cómo, cuando, quienes pusieron en agenda la problemática de Juan Lacaze?
2. cuál fue la participación de los actores locales para ello? cuáles actores locales?
3. cómo y por qué se conformó el grupo impulsor (fue previo a la intervención) que factores/consideraciones influyeron en la conformación inicial y final (los que efectivamente participaron durante el proceso)?
4. cuáles eran los caminos de salida pensados inicialmente? quienes los pensaban? en base a qué criterios, consideraciones, información, visiones?

“Este grupo se ha reunido sistemáticamente formal e informalmente y ha sido un facilitador y un referente del proceso, aportando información, movilización, participación y apoyo a las diversas acciones realizadas” (Universidad Claeh. Programa de Desarrollo Local 2017).

5. Como eran esas “reuniones informales”? quienes convocan generalmente? con que objetivos: intercambiar, decidir, proponer, otros?

Se menciona que hubo cierta desconfianza inicial. (Universidad Claeh. Programa de Desarrollo Local 2017).

6. Se gestionó/trabajó esa “desconfianza” inicial en lo que algunas personas visualizaban como un operativo político, tanto la agenda de corto plazo y el rol del municipio? cómo?
7. Agenda de corto plazo con amplio consenso social – por qué este amplio consenso?
8. ¿Hubo momentos, circunstancias que parecía que la marcha del proceso iba muy bien, y otros momentos donde pareció enlentecerse o quizás con riesgo de detenerse? ¿cuándo? ¿Qué pasaba? ¿si hubo, se percibía o había riesgo de alguna dificultad, ¿cómo se gestionó, se solucionó?

Dado lo anterior y si el desarrollo de la entrevista lo permite, preguntar directamente:

- ¿Qué procesos emergentes pueden señalarse ocurrieron en el período de estudio?: **aprendizaje, negociación y colaboración.**
- ¿Cuáles fueron sus principales características?
- ¿La gobernanza del proyecto gestionó estos procesos? ¿de qué manera?
- ¿cuál fue el rol de la animación y la facilitación profesional dentro del proyecto?
- ¿Se evidenció que hubo facilitación por parte de actores locales durante el proyecto? ¿En qué momentos? describir, ampliar. **Diálogo, confianza, lenguaje común/visión compartida**

Más allá del rol central del Municipio en la construcción del plan estratégico:

- ¿Hubo participación activa de los actores locales directamente involucrados en promover la **articulación municipal-departamental-nacional**?

Se menciona que a) “se percibe de parte de algunos colectivos el deseo de instalar sus propios intereses en este proceso o una esperanza excesiva en el Estado como generador y ejecutor de nuevas oportunidades” y b) que “se observa una percepción general de que la Agenda de Desarrollo a mediano y largo plazo, en conjunto con el trabajo de la Comisión a corto plazo es una “operativa política” y hay cierto recelo de parte de la sociedad hacia el papel del Municipio” (Universidad Claeh. Programa de Desarrollo Local 2017).

- ¿esto tuvo impacto en el proceso? ¿Se gestionaron/trabajaron esos dos aspectos? cómo? quienes? Cual y como fue el rol de los actores locales?