

**Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Licenciatura en Ciencia Política  
Monografía Final  
Tutor: María Elena Laurnaga**

**Capacidades de influencia de los  
actores políticos y sociales en el  
desarrollo económico local: la  
experiencia de las Agencias de  
Desarrollo Económico de Durazno  
y Juan Lacaze**

**Pablo Andrés Irigoín Segundo**

**Diciembre 2013**

## **Introducción**

Durante las últimas décadas observamos una revisión de las estrategias que utilizan los Estados para obtener y mantener el desarrollo de sus comunidades. La aparición de múltiples actores globales contribuyó, en cierta forma, en la transmisión de iniciativas de desarrollo innovadoras, con fuerte acento en lo local. Aparecen en escena organismos de gobierno supranacionales, organismos multilaterales de crédito y cooperación, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales globales, que junto con los Estados redefinen los parámetros de la cooperación entre las regiones y desde los países centrales.

La década del 80 marca definitivamente el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y embarca a América Latina en un nuevo modelo de economía de mercado bajo los términos del Consenso de Washington. (Casilda Béjar, 2004).

La apertura comercial y el retiro del Estado como principal promotor de la economía condicionan a esta región, que ha estado fuertemente regulada y dependiente de la actividad pública. En este contexto de integración regional e internacional, las economías locales comenzaron a alinearse en una estructura productiva que en muchos casos, sobrepasaba ampliamente las capacidades industriales y productivas de las regiones en las que se encuentran insertas. Debido a la apertura comercial y al cambio en el modelo productivo, las actividades industriales que existían se encontraron rápidamente compitiendo por nuevos mercados con el resto del mundo, incluso por los locales, por lo cual se configuró un escenario en el cual algunas regiones ganaron y otras perdieron.

La globalización y la desregulación plantean a los estados nuevos desafíos vinculados a la gestión del desarrollo en el territorio. El modelo de desarrollo en Latinoamérica se encuentra permeado por este debate impulsado por los actores locales desde abajo como por el Estado desde arriba. La institucionalidad emergente representa una vinculación de los actores públicos y privados que cuenta con fuerte legitimidad.

Las regiones con escasa actividad industrial, vinculadas sobretudo a la actividad agropecuaria extensiva, y aquellas regiones que comenzaban a perder su parque industrial, desarrollado bajo el modelo de sustitución de importaciones, se encontraron con la misma problemática: altos niveles de desocupación, y altos niveles de emigración, sobretudo de los trabajadores con mayores posibilidades de incorporarse al mercado laboral en otras regiones, con el consiguiente deterioro de la oferta de capital humano y de pérdida de la población con mayores capacidades y dinamismo de la comunidad.

Como parte de este proceso comienza el repliegue del Estado, dejando de cumplir funciones que antes ocupaba dentro de la economía nacional, resultando en muchas economías locales determinante para un funcionamiento adecuado. Se genera un nuevo escenario a nivel local: *“...así como se plantearon problemas sociales nuevos asociados a la globalización y el cambio técnico, en particular en el crecimiento de la pobreza, también se produjeron cambios en lo territorial frente a los cuales el gobierno central no tiene posibilidades –ni estructura- para poder enfrentar con éxito (...) generando fuertes reivindicaciones locales que tendieron a confrontar posiciones entre los gobiernos locales y los nacionales...”* (González Posse, 2002:22).

El espacio que dejaba el repliegue del Estado nacional generó por un lado una oportunidad a los gobiernos locales de adquirir mayor protagonismo, asumiendo un rol protagónico en las economías locales y en el liderazgo de los procesos de desarrollo. Según Laurnaga y Guerrini los nuevos roles de los gobiernos subnacionales podrían explicarse de acuerdo a dos posibilidades. Una primera plantea que los nuevos roles serían *“...efectos no deseados de la crisis y déficit del Estado Benefactor que sitúa la emergencia de los conflictos y demandas sociales en el ámbito inmediato del ciudadano, centrando en el representante más próximo y visible del Estado la responsabilidad de articulaciones que aseguren gobernabilidad...”* (Laurnaga y Guerrini, 1996: 83)

Una segunda posibilidad supone que la asunción de estos roles responde a un proyecto de reforma del Estado, donde el Estado central deja de cumplir ciertas funciones que pasarían a las Intendencias. De la primera posibilidad se desprende que este nuevo rol surge como reflejo de los gobiernos locales a la crisis del Estado de Bienestar, en cambio en la segunda posibilidad supone un proceso de reforma planificada como parte de la reforma del Estado. Puede establecerse esta sucesión de hechos en el proceso, es decir, se asume en primera instancia los problemas de las regiones por parte de los gobiernos locales mientras se adquieren competencias que el Estado nacional va dejando de cumplir de hecho o de derecho.

Impulsado por organismos multilaterales vinculados a los enfoques neoliberales reaparece la noción de Descentralización como un componente del proceso de reformas que configuran este nuevo Estado, y a su vez encuentra un punto de conexión con el pensamiento de paradigmas alternativos que han visualizado la Descentralización como el camino para la profundización de la democracia. Producto de esta *coincidencia*

*involuntaria*<sup>1</sup>, gran parte del sistema político estuvo permeado por la idea de que la descentralización facilitaba estos objetivos, incluyéndola con fuerza dentro de la agenda de reformas de los ochenta y noventa, reflejada claramente en la reforma constitucional de 1996.

En un escenario nacional con fuerte impulso hacia la apertura económica y la integración internacional, se plantea el mismo debate inseparable que ocurriría en el mundo, en cuanto los problemas de la globalización se instalaron. La inserción internacional debía estar acompañada de un importante desarrollo de lo local, lo que necesariamente implicaba la participación de las propias comunidades en su concreción. Una de las estrategias resultante de la construcción de alternativas presente en gran parte de la literatura de los 90 fue la creación de Agencias de Desarrollo, instituciones con participación público privada dotadas de cierta capacidad de decisión y posibilidad de obtener fuente de recursos para llevar adelante proyectos de desarrollo con base territorial. Es decir, instituciones que nuclean a actores de los distintos niveles de gobierno (gobierno nacional y local) con actores sociales con una mirada integral del desarrollo en cada zona.

Esta iniciativa de institucionalidad busca aprovechar la ampliación del marco normativo que ha ido dotando a las estructuras políticas subnacionales de autonomía política y financiera.

Este trabajo surgió de la observación de dos Agencias conformadas en Uruguay concebidas con el mismo diseño institucional pero que han alcanzado objetivos muy distintos. La Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze ha logrado concretar casi todos los objetivos que se ha planteado, avanzando en la consolidación de la institución y ganando legitimidad en los actores sociales y políticos de la zona, mientras que la Agencia de Desarrollo de Durazno no pudo cumplir casi con ninguno y cesó su funcionamiento envuelta en problemas judiciales. En este trabajo se intentará ver cuáles

---

<sup>1</sup> La coincidencia involuntaria supone que de forma accidental se encontraron tanto los “...*enfoques de las "ciencias sociales críticas" y los planteos neoconservadores, en su afán común de prescindir del Estado y, aún más, de la política. Ahora, desde paradigmas opuestos, el péndulo Estado/sociedad se inclina hacia esta última, entendiéndola como "fuerzas vivas" del mercado o como "sectores populares"...*” Veneziano, A. Izquierda y descentralización en Montevideo. Revista Electrónica: Ecuador DEBATE N° 61. Quito. Ecuador. Abril 2004. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1004.htm>

son los elementos que hicieron que estas instituciones funcionaran de forma tan distinta, partiendo de la fundamentación teórica detrás del éxito de este tipo de iniciativas.

## **Capítulo 1. Metodología y alcances del trabajo**

Abordo este trabajo considerándolo pertinente para la disciplina pues indaga en la trayectoria de dos instituciones cuya creación representaba la concreción de una de las estrategias de desarrollo impulsadas en Europa y luego en América Latina. Además, es relevante la trayectoria del sistema político que acompañó este proceso generando los marcos institucionales para que se consolidaran iniciativas de desarrollo local.

El *problema de investigación* se centra en las capacidades de influencia de los actores públicos y privados en el desarrollo local.

El objetivo general es conocer los factores que influyen en el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.

Para ello se parte de la observación de las agencias encontrando que la Agencia de Desarrollo de Juan Lacaze funciona hace más de una década asumiendo con el paso del tiempo nuevas funciones, mientras que la de Durazno actuó en un período de tiempo no superior a una administración comunal, y cerró envuelta en litigios por corrupción entre sus socios.

Por esta particularidad no se considera relevante establecer un corte temporal similar para ambas, sino que se observan desde sus comienzos (Juan Lacaze en 2000 y Durazno en 2005) hasta el 2009 año en que cerró la ADE Durazno y hasta 2013 (fecha de elaboración de este trabajo) en el caso de Juan Lacaze. Por las limitaciones que se poseen para la realización de esta investigación, se trata entonces de un trabajo cualitativo cuya pretensión es explorar las características que hacen funcionar adecuadamente estas instituciones.

Teniendo presente que estas agencias poseen el mismo diseño institucional pero tuvieron distinto resultado puede preguntarse: *¿qué factores influyen en la concreción de iniciativas de desarrollo económico local?*

Es importante dejar en claro que la investigación desarrollada tiene por objeto comprender como se ha llevado adelante una de las estrategias que apuntan a lograr el desarrollo económico a escala regional, aunque la precisión debe hacerse en una escala local, entendiendo al desarrollo económico como una de las dimensiones del desarrollo. Es decir que si bien la concepción del desarrollo contiene una dimensión humana y una dimensión social, el tipo de estrategia llevada adelante bajo la denominación de Agencia de Desarrollo tenía solo el cometido de articular a los actores locales para mejorar las posibilidades económicas de la región.

Cuando se menciona la idea de desarrollo regional se está pensando en el concepto de desarrollo local fundamentado e introducido como idea dentro de una serie de estrategias en la que se encuentra el instrumento de las Agencias de Desarrollo.

También se toma la decisión de presentar a los actores sociales (asociaciones civiles, etc.) y a los actores económicos (grupos empresariales, cooperativas) como actores privados para diferenciarlos de los actores públicos (Gobiernos Departamentales, Municipios).

La hipótesis que presento en este trabajo presume que el desarrollo depende en parte de la actuación de los actores mediante la articulación público- privada en una sociedad que promueve la acción colectiva.

El marco conceptual para llevar adelante este trabajo presenta una revisión del estado del arte sobre estos conceptos y la vinculación entre ellos, en especial el enfoque teórico del capital social, partiendo de la idea de que éste se genera en las instituciones debido a la relación entre los actores presentes en ellas y entre éstos, con otros grupos fuera. Se hace énfasis en que este trabajo presenta estos enfoques asociados a las instituciones.

En este sentido, resulta relevante el abordaje teórico del capital social en los estudios de desarrollo, con el fin de observar si los factores que habitualmente son considerados como facilitadores del desarrollo aparecen en la conformación de estas agencias. Si bien se presentan distintas visiones del capital social se tomará la visión sinérgica que contempla los enfoques comunitarios, de redes e institucional, teniendo presente para el análisis la metodología que utiliza el enfoque de redes. Se pretende entonces, estudiar las relaciones entre actores públicos y privados que interactúan dentro de determinados marcos legales e institucionales con el fin de llevar adelante iniciativas de desarrollo desde una perspectiva territorial.

A partir de la metodología propuesta por este enfoque se construyen algunas herramientas para observar la confianza, las redes y las normas comunes como generadoras de capital social en las Agencias.

Las técnicas utilizadas para llevar adelante estos objetivos combinaron entrevistas a los principales referentes en cada una de las instituciones, revisión de documentación producida por ambas Agencias y auxiliariamente se consultó documentos de estudios anteriores sobre Agencias de Desarrollo en Uruguay.

## **Capítulo 2. Marco teórico**

El concepto de desarrollo local fue revitalizado en Europa en los 70' como respuesta a la crisis económica y al nuevo rol del Estado que comenzaba a configurarse tanto en la construcción europea, como en el nuevo orden económico a nivel mundial. “...*El enfoque del desarrollo local difundido en las últimas dos décadas presupone la construcción de un conjunto de redes alternativas a las del mercado y a aquellas centradas en el Estado...*” (Cravacuore: 1)

Se plantea, entonces, que la revitalización del desarrollo local se instala como alternativa en medio del proceso de redefinición que los estados europeos daban a los espacios nacionales y subnacionales en la integración europea y ante la crisis de los

estados, como respuesta al cambio tecnológico facilitador de la reestructuración productiva y a la globalización. Estos dos fenómenos que modifican el modelo de acumulación capitalista, introducen en poco tiempo al mundo en un proceso de “...cambio estructural (...) una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción, organización y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional...” (Albuquerque, 2001:1).

## 2.1. El desarrollo local en América Latina

Existen al menos tres tipos de causas que han generado un escenario favorable para llevar adelante iniciativas de desarrollo local en América Latina. (Albuquerque, 2004)

En primer lugar, existe un nuevo modo de relacionamiento entre los responsables de la administración pública en sus distintos niveles con los ciudadanos. Por las características de sus funciones, hay un nivel alto de exposición de los actores institucionales, pues se encuentran en primera línea ante una ciudadanía que reclama la atención de sus demandas.

En segundo lugar, el escenario de apertura económica y la situación de crisis, redefine los límites de la acción del empresariado local que se ve obligado a incorporarse en el nuevo esquema económico en el que se encuentra la región.

Por último, puede sumarse el avance de los procesos de descentralización en el marco de la reforma del Estado que se lleva a cabo en varios países, aunque esto Albuquerque lo ubica como “tensión” que impulsa “desde arriba” las iniciativas de desarrollo local, sin ser determinante. Aunque señala que “...los procesos de descentralización más avanzados (...) aquellos que incluyen una elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, (...) y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local...” (Albuquerque, 2004:162). La elección directa de varios niveles de gobierno, pasando las administraciones locales a jugar un rol efectivo en la atención de las demandas de los ciudadanos por un lado, y por otro la inserción de la economía en un nueva forma de organización que empujó al empresariado a adaptarse para competir, generó una “tensión desde abajo”, un escenario que impulsaba el desarrollo desde el propio territorio (Albuquerque, 2004:161).

Por tanto la aparición de lógicas colectivas locales presionando desde abajo, sumado a un proceso de descentralización político-administrativa de diferente grado y alcance en los distintos países presionando desde arriba, con las características propias de una nueva forma de relacionamiento en el escenario local, generaron un entorno adecuado para que se lleven adelante iniciativas de desarrollo local.

Ahora bien, en una economía mundial cada vez más integrada, rehago la pregunta inicial ***¿de qué factores depende el éxito en iniciativas de desarrollo a escala local?***

Richard Batley (Batley, 1998), aborda la perspectiva del desarrollo en este nuevo escenario y su argumento plantea que este no está determinado mecánicamente por la inserción de la región en la economía mundial. El desarrollo puede darse incluso con escasa vinculación a ella, más relacionada a la búsqueda de satisfacción de bienes y servicios de mercados internos. Las oportunidades de desarrollo pueden partir de cómo se inserta esta economía a nivel global, pero las respuestas ante estos cambios, se hacen desde el propio punto de partida económico que poseen las regiones. La respuesta de cada una ante el mismo estímulo, puede dar resultados distintos, porque son, en definitiva, economías diferentes. Dependerá entonces el desarrollo de cómo es la estructura productiva y el capital humano con la que se cuenta. Por último, no solo se debe considerar, la inserción en la economía global, y del punto de partida heredado de esa economía, también se debe tener en cuenta que los actores locales tienen influencia. Por lo tanto la capacidad de desarrollo depende de estos tres factores: la inserción de la región en la economía global (aunque no es determinante), la tradición productiva y el capital humano con el que cuenta la región y por último la influencia que tienen los actores sociales y políticos que producen decisiones.

Batley plantea que no hay una relación directa entre inserción internacional y desarrollo económico local. Es decir, puede generarse desarrollo económico local con baja o nula inserción global, que como señala Albuquerque “...la gran mayoría de las decisiones de producción mundial tienen lugar en escenarios nacionales o subnacionales, regionales o locales...” (Albuquerque, Cap. 12, pág. 3) pues gran parte de la producción mundial se comercializa a escalas locales. Por lo tanto hay posibilidades de lograr desarrollo en regiones con escasa o nula vinculación al mercado global.

El segundo factor que observa, supone que las economías locales, enfrentadas a un nuevo modelo de producción y a la apertura comercial tienen respuestas distintas, pues tienen estructuras productivas que condicionan el grado de desarrollo que pueden alcanzar. “...La existencia de una demanda accesible y solvente es un dato en el mundo desarrollado; al mismo tiempo es una carencia frecuente para los países, las regiones y

*las localidades en los países subdesarrollados...*” (González Posse: 2). Puede observarse que existen distintas regiones que han ganado o perdido de acuerdo a su “*tradición productiva*”, no obstante, si bien es importante la estructura productiva o su tradición, importa la adecuación que las regiones hagan para adaptarse al nuevo escenario. La tradición productiva actúa como facilitador del desarrollo local. (Albuquerque: 10)

Es muy relevante entonces la influencia que tienen los actores locales en el desarrollo. Puesto que el capital social es, necesariamente un bien arraigado al territorio, su generación dependerá de la forma en que los actores públicos (gobiernos nacionales y/o subnacionales) y privados interactúan y generan líneas de acción articuladas.

## **2.2. Articulación público-privada y el capital social: la importancia de los actores**

Siguiendo el enfoque de Batley y de otros autores las decisiones de los actores aumentan las capacidades de lograr el desarrollo, por tanto de cómo éstos se articulan es que puede encontrarse claves para entender el éxito de algunas regiones. En este sentido, además de la estructura productiva, el capital humano y la capacidad empresarial, el desarrollo debe asentarse en la “... *estructura social y política, o tradición y cultura, sobre la que puede articularse su crecimiento económico y la mejora del nivel de vida de la población...*” (Vázquez Barquero: 105, b).

El desarrollo se asienta en la forma en que los actores se vinculan, que tiene relación con la estructura social y política de cada lugar. Esto quiere decir que las iniciativas para el desarrollo que tienen mayor grado de formalidad, entendido como articulaciones público-privadas institucionalizadas, o las políticas públicas territoriales o sectoriales, tienen mayor impacto cuando se asientan en sociedades que comparten cierto grado de relacionamiento.

Por tanto es importante ver que de las dos tensiones que se producían tanto desde el Estado descentralizando sus competencias en los gobiernos subnacionales e impulsando la articulación con los actores locales, y desde estos generando redes con otros actores reivindicando sus demandas crearon las bases para entender las iniciativas para el desarrollo.

## **2.3. La articulación público-privada**

La crisis del Estado de bienestar en los años 70 profundizó la creencia de que el Estado nacional ya no era capaz de mantener por sí solo un buen desempeño económico. Como señala Mayntz “...el desvanecimiento de la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad dio origen a la búsqueda de modos alternativos de guiar el desarrollo socioeconómico...” (Mayntz, 2001:2)

Surgen dos vías por las cuales se intentó brindar respuesta a la crisis: una de las vías empleadas fueron las reformas neoliberales que pretendían desregular y privatizar, pasando competencias del Estado al mercado, la otra es esta idea de gobernanza moderna o “...la cooperación de las autoridades estatales con actores privados corporativos y la incorporación de organizaciones privadas en la creación de políticas públicas...” (Maintz, 2001). La gobernanza supone un cambio de forma del control político por parte del Estado, del control jerárquico a una forma de gobernar en donde la articulación con otros actores y entre ellos se convierte en un nuevo modo de ejercicio de la autoridad. La cesión de competencias (con posibilidades de intervención por parte del Estado), la cooperación con grupos de la sociedad formales y la negociación con actores organizados permite generar políticas con menor resistencia y con perspectiva de largo plazo. La idea de asociación público-privada ha logrado encontrar espacios de acción legitimada, transitando el camino del medio entre el Estado intervencionista y los planteos neoliberales privatizadores.

Ahora bien, el planteo central de la gobernanza requiere que el poder se encuentre disperso en la sociedad pero con posibilidades de acción, con autoridades políticas fuertes democráticamente electas y recursos económicos, asentado en una sociedad civil robusta y bien organizada. Esta última es una condición esencial, pues allí donde no se encuentra una sociedad civil fuerte, la articulación público-privada es utilizada por los actores para la concreción de fines privados. Para Mayntz esto no es gobernanza puesto que esto no supone la solución a problemas colectivos. Por tanto es imprescindible para la gobernanza que los actores políticos y sociales se encuentren bien organizados.

## **2.4. Algunas aproximaciones al Capital Social**

Abordo el concepto de capital social, desde varias disciplinas, y a su vez desde diferentes corrientes, con el fin de observar el desempeño de uno de los instrumentos

más novedosos y la pretensión de entender porque algunas políticas de desarrollo tienen resultados distintos en diferentes regiones.

Una primera aproximación presenta una visión mínima que lo limita al “...análisis de redes sociales en la que el capital social se entiende como el acceso de las personas a redes personales favorables...” (Ostrom y Ahn, 2002: 160). Esta idea refiere a que el capital social pertenece a los individuos y es utilizada por estos para beneficiarse y forman su “red de seguridad” (Woolcock y Narayan, 2003), familias, amigos, grupos de pares con los que el individuo establece lazos de confianza. Esta visión supone que el capital social es un atributo individual y no de la comunidad, pues éste se establece por las conexiones que los individuos realizan.

Putnam (1993) considera esta idea como capital social localizado. Pero para él, existe un capital social que nace de las relaciones cotidianas que tienen los individuos cuando participan en clubes, en asociaciones deportivas, incluso en sus relaciones familiares y que fortalecen la confianza y la cooperación<sup>2</sup>. La diferencia con la visión mínima radica en primer lugar, en que la unidad de análisis es la comunidad y no el individuo; en segundo lugar, considera que la participación en redes es sólo una de las dimensiones del capital social, dando cuenta además de que el capital social pauta la relación con los demás trascendiendo el interés individual y generando una actitud de reciprocidad entre los individuos.

En este sentido, el capital social posee dos características principales: la primera refiere al carácter de bien público pues no se aloja en los individuos sino en su interacción con los demás y posibilita que éstos tengan mayores oportunidades que si carecieran de esta y en segundo lugar la participación de los individuos en redes sociales les permite obtener recursos de ella (Coleman, 1990). Las relaciones sociales no son en sí mismas capital social, sino que de la participación en redes se accede a recursos de capital social “...en forma de obligaciones de reciprocidad derivada de relaciones de confianza e información privada en manos de otros miembros de la red social a la que se pertenece...” (Herreros, 2002: 131).

El capital social proviene de las relaciones sociales y tiene un efecto en el resto de los individuos, o de otra forma es un derivado de la interacción social que una vez que se ha creado beneficia además de a los actores individuales, a toda la sociedad.

Este enfoque intermedio supone que existe entre los individuos relaciones que pueden ser formales o no, pero que suponen cierta regularidad y se sostiene por la confianza

---

<sup>2</sup> El capital social de tipo privado (Yáñez, 1999), o primario (Gordon, 2005), comparten esta idea común.

entre los individuos en la búsqueda de la solución de problemas de forma colectiva en donde prima la cooperación (Arriagada, 2003).

Se ha considerado al capital social para elaborar políticas públicas, entendiendo que existen determinadas normas comunes basados en aprendizajes que funcionan a nivel de la comunidad y que mejoran los diseños de políticas y se legitiman pues son el resultado de una elaboración que respeta las especificidades de la comunidad, al incluir la forma que tienen éstas de resolver los problemas colectivos. Es decir que la existencia de capital social significa que existen relaciones interpersonales más estables, duraderas y previsibles que producen beneficios mutuos y hacen más eficaz la acción colectiva. Putnam sostiene que, donde existe participación ciudadana, vinculada a un capital social abundante, hay mayores posibilidades de que se establezcan actividades cooperativas que tiendan al bien común y más calidad de la democracia. En estas sociedades se valora la solidaridad y los líderes políticos poseen mayor compromiso con el proceso democrático y con el desarrollo de sus comunidades. (Putnam, 1993)

Este planteo contiene los elementos que han sido definidos como capital social o en una visión más amplia como dimensiones del concepto, estas son la confianza, las redes y las normas comunes.

#### **2.4.1 Confianza, redes y normas comunes**

La *confianza* es, para algunos autores (Coleman, 1990; Herreros, 2002) fuente de recursos, pero no capital social. Genera obligaciones de reciprocidad, pues los individuos que tienen un buen comportamiento con otros, recibirán un comportamiento similar por parte de los demás. Esto se vuelve un recurso con que los individuos se ven recompensados y pueden utilizar. El capital social es, entonces, la confianza generada a través de normas de reciprocidad.

Gordon establece dos fuentes de confianza: el cálculo y las iteraciones. La idea del cálculo refiere a que los individuos sopesan la posibilidad de confiar en los demás por la expectativa de obtener un beneficio en el presente o en el futuro. Las iteraciones, refieren a la idea de repetición, de la confianza como un proceso en el cual se va generando a partir del intercambio entre individuos a lo largo del tiempo. (Gordon, 2005).

Las *redes* han sido descritas en parte cuando se planteó la visión mínima de capital social. Esta idea refiere a que la participación de los individuos en redes sociales le permite acceder a recursos que de otra forma no accedería. La distinción hecha

anteriormente era que la participación en redes sociales además de beneficiar a los individuos, permite la aparición de normas de reciprocidad generalizada. Esta participación en redes implica la generación de confianza y además por esta participación los individuos acceden a información de utilidad.

Como señalaba anteriormente existe un capital social que surge de las relaciones que tienen los individuos con su familia, amigos, vecinos y que fomentan la confianza y la cooperación, y refiere específicamente a lo que denomina Putnam como capital social localizado. Existe otro que es el resultado de la confianza y la cooperación existente en la comunidad debido al capital social localizado. El autor lo denomina capital social generalizado y ya no es de dominio privado como el anterior, sino que es público y permite que diversas comunidades puedan relacionarse.

Existe además una red horizontal que vincula a agentes que poseen recursos similares, y una red vertical que vincula a agentes desiguales en relaciones asimétricas de jerarquía y dependencia (Putnam, 2002). Para él, es en la red horizontal donde la participación civil produce los beneficios más importantes, pues en las redes verticales, por el tipo de relación desigual que se establece el sistema de sanciones es difícil de controlar, aunque esta red contribuye a la solución de problemas de acción colectiva<sup>3</sup>.

Como señalaba, Putnam encuentra que donde existe una importante participación ciudadana, donde existen redes densas, existen más posibilidades de que haya actividades cooperativas tendientes a lograr el bien común y posibilita mejores gobiernos. Cuanto mayor sea el capital social, es decir la capacidad de cooperación basada en la confianza y la reciprocidad que tienen los actores, mayores son las posibilidades de lograr comunidades más prósperas y desarrollo sostenido, pero esta relación se establece a partir del capital social localizado que es donde considera que se dan las relaciones de intercambio convenientes para lograr mejores resultados.

Las *normas comunes* definidas también como reglas, cuentan con al menos dos visiones. La primera y más amplia incluye tanto si son formales como si son informales. Es decir, “...*pueden responder tanto a la tradición cultural de una comunidad o a la estructura legal existente. Facilita la coordinación de los individuos y no responde, necesariamente, a principios morales...*”. (Yáñez, 1999: 8). Esta visión amplia entiende que las normas formales, como el régimen político y las garantías establecidas a través

---

<sup>3</sup> Coleman va más allá e incluye a las redes verticales de jerarquía, por ejemplo empresas dentro de su definición de capital social. Existe para él, además de redes que son organizadas horizontalmente, redes de organizaciones verticales.

de la ley, colaboran en las comunidades a establecer límites claros a las acciones de los individuos, así como estimulan el desarrollo de soluciones basadas en la cooperación o incluso en la competencia y sancionan algunas actividades predatorias para la sociedad. Las normas informales claro está son aquellas que se dan los individuos y que son, como todos señalan, quienes a través de las interacciones sociales generan capital social. La segunda visión es más restrictiva, pues descarta a las reglas formales pues como se imponen desde afuera es difícil considerarlas como generadoras de capital social.

## 2.5. La relación entre capital social y desarrollo económico

Si bien existen varios enfoques que trabajan el capital social y el desarrollo, voy a centrarme en la visión sinérgica de estos enfoques. La visión sinérgica contempla e integra a actores públicos y privados que interactúan dentro de determinados marcos legales e institucionales.

Los componentes de este enfoque relacionan las tres visiones que vincula al capital social y el desarrollo.

- La visión comunitaria (Putnam) identifica al capital social con la presencia de asociaciones locales, presentada como la red horizontal, y están sustancialmente preocupados por la cantidad e interacción de ellas, considerándolas esencialmente buenas. Numerosas críticas ha recibido este enfoque, aunque reconoce un capital social negativo asociado a que existen en la sociedad grupos con comportamientos delictivos que poseen un capital social importante intragrupal, esto no puede considerarse bueno para la sociedad. Una de las críticas más importantes es que allí donde los lazos primarios vinculados a familia, amigos y grupos de pertenencia son fuertes pero se encuentran aislados del resto de la sociedad, ocurren pujas de poder que funcionan beneficiando sólo a los ganadores. Además existen algunos grupos que si bien persiguen fines loables, por sus características no permiten la creación de capital social generalizado. Una idea más reciente de Putnam plantea que existe un capital social que “*tiende puentes*” y otro que “*no tiende puentes*”. La distinción radica en que si bien todos los grupos producen normas de reciprocidad entre sus miembros no siempre ellas pueden ser generalizables al resto de la sociedad. (Boix y Possner, 2000)

- El enfoque de redes recoge esta perspectiva destacando relaciones horizontales como verticales, pero además las relaciones intragrupales como entre grupos. Existe un capital social basado en los *lazos intracomunitarios* (de unión) y un capital social que

“*tiende puentes*” basado en los *lazos intercomunitarios* (Woolcock y Narayan, 2003).

De la combinación de los grados de avance de cada uno de ellos es que se producen determinados escenarios que varían a lo largo del tiempo y del desarrollo.

- Un tercer enfoque es el que se establece como la visión institucional. Esta plantea que la capacidad de los grupos de movilizarse, de generar capital social depende del contexto político, legal e institucional. A su vez entiende que todas las instituciones establecen sus reglas de juego formal o informal que genera los incentivos para que los individuos participen. (Caballero Miguez y Kingston, 2005)

- La visión sinérgica supone que los actores públicos y privados se relacionan, interactúan dentro de determinados marcos legales e institucionales. Se utilizan aquí tres dimensiones de capital social, similares a las manejadas anteriormente por el enfoque de redes, estos son los *lazos*, los *puentes* y los *enlaces*.

Los *lazos* son las relaciones de los individuos con su grupo, es la idea de capital social de unión o lazos intracomunitarios; los *puentes* son los lazos débiles que unen a los individuos de un grupo con los que se encuentran fuera de este, es el planteo de capital social como puentes, como lazos extracomunitarios; y los *enlaces* representan las posibilidades de acceso que tienen los individuos a las instituciones y a la participación en la toma de decisiones.

La relación de estas dimensiones es la síntesis de todas las definiciones sobre capital social aquí explicitadas y supone que este se desarrolla con lazos fuertes en los grupos primarios, pero deben tener los individuos o los grupos, la posibilidad de establecer puentes con otros y mantener enlaces con las instituciones u organizaciones que detentan el poder.

Aquí es donde se instala la idea de que existe una relación entre la articulación público-privada y el capital social en el éxito de los procesos de desarrollo.

Narayan (1999, citado por Woolcock y Narayan, 2003) establece una correspondencia entre la relación Estado-sociedad civil y el capital social que tiende puentes, que de sus distintas combinaciones, proporciona diferentes resultados.

El capital social que tiende puentes es alto si priman relaciones intergrupales que permiten llegar a logros colectivos, y es bajo si lo que predomina son los grupos primarios que no han establecido lazos, pues éstos tienden a perseguir sus propios fines.

Allí donde el capital social que tiende puentes es alto, y existe una buena articulación público-privada puede surgir un escenario de bienestar económico. Cuando el capital social que tiende puentes es bajo, los grupos no disponen de las mismas oportunidades ni recursos de acceder al poder, pero existe una buena articulación público-privada, los

grupos más poderosos terminan apropiándose de esta relación en su provecho, presentando un escenario de exclusión para con el resto de los grupos.

En el caso de que la articulación público privada no funciona pero existe un alto capital social que tiende puentes, los actores sociales prescinden del Estado creando iniciativas de desarrollo. Mientras que cuando no hay buena articulación público privada y además los grupos se encuentran desconectados la situación en la sociedad es de crecientes demandas e incapacidad de lograr canalizarlas estableciendo potenciales conflictos.

## **2.6. Facilitadores del desarrollo económico local**

Existen dos factores que pueden facilitar el desarrollo local:

- en primer lugar, los procesos de descentralización política donde se producen elecciones directas de todos los niveles de representación son mejores bases para lograr el desarrollo local (Albuquerque, 2004).

En la medida que los actores del territorio acceden a la toma de decisiones, éstos aparecen condicionados por los mecanismos de sanciones e incentivos que la propia comunidad se ha dado y de los que han sido parte. Por tanto, se prevé que el comportamiento de los actores que deban rendir cuentas a escala local produzca iniciativas con mejores posibilidades de éxito

- En segundo lugar, como señalaba Batley la tradición productiva condiciona el grado de desarrollo que se puede alcanzar. En este sentido Barreiro y Rebollo plantean que “... no todas las actividades productivas poseen el mismo “margen para la intervención local” por lo que acciones de desarrollo local no pueden ser llevadas a cabo con igual impacto en todos los sectores de actividad económica...” (Barreiro. F.; Rebollo, E. Comp.:19)

Estos dos facilitadores se tienen en cuenta en la observación de las Agencias para entender las capacidades de acción de los actores.

## **Capítulo 3. Las iniciativas de desarrollo local en Uruguay**

Uruguay vivió durante gran parte del siglo XX bajo un modelo proteccionista de la competencia internacional, que configuró una industria dependiente. La apertura

comercial obligó a reconvertirse o desaparecer a gran parte de sectores económicos beneficiados de esta situación, por lo que el escenario económico de algunas regiones fue drásticamente alterado. Las tensiones que el nuevo modelo generaba impusieron una discusión en clave local y delinearon un nuevo diseño institucional reflejado en la reforma constitucional de 1996<sup>4</sup>. Esta incluye las bases de lo que será el marco normativo de la descentralización económica y política del país.

### **3.1. La promoción del desarrollo a través de la descentralización**

Uno de los aspectos más importantes que se destacan en la nueva Constitución es que establece que el Estado se encuentra obligado a elaborar políticas de descentralización y le confiere esta tarea a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (Art. 50 y 230, respectivamente). A su vez se determina que el Congreso de Intendentes (órgano integrado por los 19 jefes comunales) es un interlocutor válido para relacionarse con los poderes del Estado.

En cuanto a los Gobiernos Departamentales, les permite realizar convenios entre sí y con instituciones públicas en diversas materias y disponer con cierta autonomía de los recursos que le corresponden del presupuesto nacional. A partir de la creación del marco normativo tendiente a la promoción del desarrollo desde una visión territorial, las instituciones han ido creciendo y estableciendo redes. Esto permitió a los tomadores de decisiones continuar con el proceso y se han ido sumando políticas públicas tendientes a la promoción del desarrollo.

En el año 2008 se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible con lo que se le asigna a las Intendencias la responsabilidad de la planificación del desarrollo de sus territorios.

En 2009 se aprueba la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana donde se concreta la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno.

---

<sup>4</sup> La reforma constitucional de 1996 es recordada por incluir la elección del Presidente a través del Ballotage o segunda vuelta, si el candidato del partido mayoritario no obtenía la mayoría absoluta de los votos en primera vuelta. La reforma contaba con el apoyo del Partido Colorado y del Partido Nacional y fue considerado por los actores políticos de la oposición como un intento por evitar que el Frente Amplio (partido mayoritario) arribara al poder. Esto llevó a que se intentara detener la reforma que fue sometida a plebiscito.

El cambio de la concepción del desarrollo económico en Uruguay aparece a mediados de los 90 donde se consolidan las primeras experiencias con base territorial. Si bien la prédica sobre desarrollo territorial tiene bastante más duración, las políticas públicas en su mayoría se orientaron a “sectores” de la economía. Existen algunos intentos de políticas territoriales (desarrollo del norte de Bella Unión, represa de Salto Grande<sup>5</sup>), pero diseñadas centralmente por tanto las características distintivas del desarrollo local no aparecen hasta que comienzan a consolidarse los actores locales dentro del nuevo escenario que los sitúa como participantes necesarios del desarrollo.

Las iniciativas de desarrollo que se consolidan durante los noventa, tienen en nuestro país, al igual que en gran parte de América Latina, las referencias de las experiencias europeas e incluyen presiones desde “*arriba*” y “*abajo*”. En varias localidades del interior comienzan a cobrar protagonismo las fuerzas vivas, agrupaciones de actores locales provenientes de distintos sectores de sus comunidades. Obreros, agrupaciones rurales, comerciantes y otras personalidades públicas convergieron en estas organizaciones.

### **3.2. Las Agencias de Desarrollo**

En Uruguay se conformaron once Agencias con un diseño institucional similar integrando a los gobiernos departamentales y municipales con organizaciones sociales, centros comerciales, asociaciones rurales, empresarios locales y referentes educativos, aunque la participación de estos actores no es en todos los casos la misma. Como señalan Cal y Montejo<sup>6</sup>, las agencias tienen en común:

- participación de la cooperación internacional como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ART) a través de sus programas en Uruguay;
- participación de los gobiernos departamentales en la conformación;

---

<sup>5</sup> González Posse, E (2002)

<sup>6</sup> Cal, D.; Montejo, B. (2011). Desarrollo endógeno. Especificidad e implementación de políticas de desarrollo en los territorios: Las Agencias de Desarrollo en Uruguay. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Argentina.

- funcionamiento con fuerte autonomía local de las Agencias, desde el punto de vista institucional como en la gestión administrativa y técnica (Cal y Montejo: 16)<sup>7</sup>.

Las tres Agencias conformadas en el departamento de Colonia y la Agencia de Ciudad del Plata (San José) fueron creadas teniendo en cuenta las localidades y su área de influencia, a diferencia de las demás que fueron diseñadas como Agencias departamentales.

Las tres Agencias de Colonia (ADE Juan Lacaze, ADE Tarariras y ADE del Este<sup>8</sup>) se constituyeron entre fines de la década de los 90 y el 2000 y fueron las primeras en el país. Asentadas en parte de las organizaciones sociales y grupos empresariales estas Agencias fueron declaradas de interés departamental por la Intendencia y la Junta Departamental y tomaron dos estrategias distintas: ADE Este de Colonia y ADE Tarariras enfocaron sus acciones a potenciar el conocimiento de la tradición productiva de la zona vinculada a la lechería y la producción de semillas, ADE Juan Lacaze se orientó en buscar los recursos endógenos de una zona con un acentuado perfil industrial (Cal y Montejo, 2011:5).

A excepción de las nombradas, el resto de las Agencias (incluso la Agencia de Ciudad del Plata) comparten:

- una institucionalidad con fuerte dependencia del liderazgo de la Intendencia, pues por las características diversas por las que estas Agencias fueron promovidas en cada territorio estimuló la participación de un distinto tipo de actores con un compromiso variable en el tiempo<sup>9</sup>;

---

7 Este punto se discute más adelante, pues en el caso de Durazno no se cumplen estas características.

8 La ADE del Este nuclea a las localidades de Nueva Helvecia, Colonia Suiza, Colonia Valdense, 0Rosario, entre otras. Rosario ha creado una Agencia con diseño propio.

9 Según señalan Gutiérrez y Bendelman, de acuerdo al perfil que quiso darse a la Agencia en cada lugar estimuló determinado tipo de actores. Así en aquellas Agencias de carácter más urbano, costó acercar a sectores rurales y a actores alejados de la zona de influencia de la Agencia. También donde se marcó el perfil de la Agencia con una visión claramente económica, se contó con una baja participación de la sociedad civil. Gutiérrez, P; Bendelman, A. (2007) *Las Iniciativas de Institucionalidad para el Desarrollo Local en Uruguay. Facilitadores y obstáculos*. CLAEH – Programa de Desarrollo Local

- una agenda de desarrollo territorial con la Intendencia que tiene una dirección política que puede coincidir y complementarse con las agencias o puede superponerse y obstaculizarse;
- y por último, fuertes condicionamientos a su sostenibilidad económica. Por eso, se establece que la fragilidad de estas instituciones permite a las Intendencias optar o no por considerarlas actores del desarrollo.

### **3.2.1. La Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze**

La localidad de Juan Lacaze (departamento de Colonia) tiene una larga tradición de trabajo social vinculado a la presencia de organizaciones de obreros en una zona marcadamente industrial. Por el número relativamente bajo de habitantes vinculados en su mayoría a la misma actividad económica se ha generado en la localidad un tejido social denso. Al igual que otras regiones del país la ciudad se encontró con el cierre de la empresa emblema (la textil Campomar y Soulas S.A. en el año 1992). Previendo el inminente cierre, se conformó un grupo integrado por distintos actores sociales y políticos en lo que se denominó las Fuerzas Vivas<sup>10</sup>, quienes procuraron el mantenimiento de la actividad productiva. Las pretensiones de este grupo era salvar las fuentes laborales y consiguieron mediante la intermediación de sectores políticos con las autoridades gubernamentales, que la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) viabilizara buena parte de esta industria en la textil AGOLAN S.A.

En un segundo momento, las Fuerzas Vivas comenzaron a plantear otras alternativas de desarrollo y consiguen que el Puerto de Juan Lacaze pasara una parte de la órbita de la Dirección Nacional de Hidrografía a la Administración Nacional de Puertos (ANP), aprovechando la ley de Puertos. La idea fue especializar el puerto como terminal de cargas aprovechando el tráfico binacional con Argentina a través de proyectos privados. La otra parte del puerto que queda en manos de Hidrografía es utilizada como atracadero de yates. La visión de los actores locales desde el comienzo suponía complementación de ambos organismos en el desarrollo de proyectos en el puerto.

Las Fuerzas Vivas dejaron de funcionar orgánicamente y tiempo después, en el año 2000 se crea la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze (ADE o ADEJL) que

---

<sup>10</sup> Referentes religiosos, sindicatos de obreros, empresarios locales y otras asociaciones civiles participaron junto a la Junta Local y ediles departamentales en la construcción de esta agrupación.

se monta sobre la misma estructura que tuvieron las Fuerzas Vivas y sumaron a otros actores locales.

La creación de la Agencia se dio en el marco del proyecto de transferencia de tecnología entre Canadá y Uruguay auspiciado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional SIODE Canadá y contó con el apoyo de la Intendencia de Colonia y la Junta Departamental declarando a la institución de interés departamental. Desde el año 2004 cuenta con personería jurídica y se encuentra inscripta en DGI.

En el año 2009 (aprobado por el Ministerio de Industria y el Ministerio de Economía en 2010) comienza a administrar el Parque Industrial de Juan Lacaze, y brinda asesoramiento a empresas que quieran instalarse en él o en la zona. Esto incluye accesos a bases de datos de capital humano, gestiones ante organismos públicos y la vinculación a otras empresas instaladas para que brinden su experiencia.

Apoyada en su larga tradición de relacionamiento con organismos públicos la Agencia ha coordinado directamente con entidades nacionales para promover sus proyectos. Se cuentan entre ellos:

El Parque Industrial: convenio con Intendencia de Colonia, Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), aprobado por Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) nuclea a 8 empresas dedicadas a fabricación de productos para exportación;

El Proyecto riego: toma de agua para riego para la zona rural de Juan Lacaze, orientada a la lechería, presentado ante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y la intendencia de Colonia;

Puerto: convenio con Administración Nacional de Puertos (ANP), convertido en un Puerto Internacional de Cargas en constante expansión;

Puerto libre: dentro del parque Industrial se prevé la instalación del puerto libre (recintos aduaneros exentos del pago de impuestos a la importación) en convenio con la Intendencia, CND, Aduanas y ANP.

Además, ha procurado trabajar con otras entidades como DINAPYME (MIEM) en capacitación, con la ANII y el PNUD en el “Proyecto Innovación Social de Juan Lacaze”. Por último, se vincula con distintas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la asistencia y en la formación de los vecinos de la zona. (MIDES, INEFOP, CEPES, ONG El Abrojo, entre otras).

Uno de los aspectos importantes de la Agencia es que se financia tanto por aportes de la Intendencia, como por aportes privados y un porcentaje de la facturación que recibe por

el arrendamiento a las empresas en el Parque Industrial, esto permite tener una entrada de recursos diversificada y cierta independencia financiera para su funcionamiento.

Por último, puede observarse que el proceso de consolidación de la Agencia cruza tres administraciones comunales (dos Intendentes distintos) del Partido Nacional y ha mantenido la misma relación, esto evidencia que existe una política sostenida con respecto a la Agencia por parte de la intendencia más allá de la declaración de interés departamental que le fuera otorgada.

### **3.2.2. La Agencia de Desarrollo Económico de Durazno**

La Agencia de Desarrollo Económico de Durazno (ADE Durazno o ADED) comenzó a funcionar en el año 2005 durante la segunda administración del Intendente Vidalín (Partido Nacional). La Agencia se constituyó por iniciativa de la Intendencia a través del Departamento de Desarrollo quien convocó al Centro Comercial e Industrial, el Colegio de Contadores, la Sociedad Rural, la Asociación de PYMES (APYMED), Cámara de Turismo y otros actores de la sociedad, buscando establecer una agencia departamental de acuerdo al modelo establecido en varias regiones del país (en especial el de Juan Lacaze) en colaboración con el gobierno central y organismos internacionales.

Durazno no tiene una larga tradición de participación de actores sociales en articulaciones horizontales. Puede pensarse que esta sea tal vez la más relevante. Sin embargo, existe un vasto conjunto de organizaciones sociales que trabajan sobre todo en la capital departamental. De acuerdo al Índice de Desarrollo Económico Territorial Endógeno (DETE)<sup>11</sup>, Durazno tenía una muy mala performance en casi todos los

---

<sup>11</sup> Los factores clave del desarrollo económico territorial endógeno (DETE) de un territorio son: la *innovación*, la *organización de la producción*, las *economías de aglomeración urbana* y las *instituciones* (Barrenechea, Rodríguez y Troncoso: 29). La pertinencia de la mención de este indicador en mi trabajo, se fundamenta en que refleja el estado de situación cuando se crearon las Agencias, en especial con el capital social. Este índice atraviesa la década del 90 hasta 2002.

indicadores, sin embargo con respecto a instituciones y capital social<sup>12</sup> se ubicaba en el séptimo lugar entre todos departamentos. Con respecto al índice en conjunto, ubicaba a Durazno en los últimos lugares. Esto no configuró necesariamente un escenario favorable a iniciativas articuladas de desarrollo, al menos con la presión desde la sociedad. El primer antecedente de una agenda de desarrollo en Durazno aparece con la creación en el año 1992 de la Unidad de Planificación y Proyectos de la Intendencia, antecesora del Departamento de Desarrollo creado en 1996.

A diferencia de Juan Lacaze con la aparición de las Fuerzas Vivas, la definición de estrategias de desarrollo se realizaba en la Intendencia sin la participación de actores organizados con una visión territorial, aunque si existió la participación esporádica de actores corporativos con fines sectoriales.

El único antecedente de características similares a la Agencia, fue la creación en la ciudad de Sarandí del Yí de un ámbito para tratar una agenda de desarrollo, llevado adelante por gremiales rurales y empresariales locales y la institución financiera COFAC (absorbida por el BANDES venezolano). Este proyecto no prosperó y esa iniciativa desde la sociedad quedó lejos del escenario donde se desarrollaría la Agencia.

La creación de ADE Durazno se dio con la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la OPP y DINAPYME (MIEM) en conjunto con la Intendencia y las organizaciones locales invitadas por ésta. Un hecho importante es la presencia de técnicos de la Intendencia de Colonia asesorando en la formación de la Agencia dada las experiencias existentes en ese departamento.

En el primer período se fueron sumando a los actores sociales organizados, otros a título individual. En 2005 se aprueban los estatutos de la asociación civil conformada por personas físicas, aunque mantuvo la doble integración de actores individuales y representantes de organizaciones.

La ADE Durazno se financiaba con una cuota por parte de los socios, el personal era un administrativo que enviaba la Intendencia y realizaba sus actividades en el Centro Comercial. Gracias al impulso inicial, algunos socios de la Agencia participaron de encuentros de capacitación financiados por AECI, DINAPYME y OPP, quienes impulsaban la formación de los actores locales para afianzar las instituciones con base territorial.

---

<sup>12</sup> *Instituciones y capital social* se refiere a las reglas del juego, al marco institucional con reglas formales o informales que favorezcan la confianza entre los actores. Obsérvese aquí la visión institucionalista de creación de capital social.

Si bien aparentaba tener bases adecuadas para la consolidación como el caso del financiamiento propio, éste fue muy escaso y la falta de local y personal técnico idóneo tampoco contribuyeron a su asentamiento.

La ADE concretó la llegada de la Universidad de la Empresa (UDE) con la Facultad de Ciencias Agrarias a dictar los cursos de Técnico Forestal y Técnico Agropecuario aunque este proyecto es visto por varios actores como iniciativa de la Sociedad Rural. A su vez se promovieron actividades relacionadas al turismo que fueron propuestas por los actores vinculados al sector.

Estos logros obtenidos por la Agencia no son visualizados como objetivos cumplidos por la institución sino como la ejecución de proyectos que benefician a algunos sectores de la sociedad y por ende repercute en el resto. Así se vincula el desarrollo a la performance de sectores económicos y se lo disocia del territorio y las capacidades de influencia de los actores locales de forma integral.

En 2007 en el marco del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGMIV) la Intendencia presentó el proyecto para el *Fortalecimiento de actores sociales y económicos y generación de instrumentos de Desarrollo local en el departamento de Durazno*<sup>13</sup>. Según señalaba, este proyecto pretendía generar instrumentos de desarrollo tres años después de instalada la Agencia, por lo que muestra que el gobierno departamental tenía pensado el uso de otros instrumentos para el desarrollo. En el informe de evaluación final se encuentra que este proyecto no pasó de la primera etapa consistente en el relevamiento de los actores. Coincidentemente, en esta etapa participó la Agencia y colaboró con el relevamiento. Aún así el proyecto no pudo nunca superar esa etapa. Más aún, como señala el informe, las previsiones para la Administración del Intendente Irazábal (2010-2015) “...el caso de Durazno (mismo Partido, nuevo Intendente) es poco probable que durante la presente administración se implemente la agenda de desarrollo que se formule...” (Aguilar, J. y otros: 67).

La Agencia continuó funcionando hasta su disolución desgastada por varios problemas. Los actores participantes coinciden que la apropiación de los fondos por parte del presidente de la Agencia un tiempo antes (llevado a la justicia), las dificultades para separar intereses particulares de intereses de la institución y la lentitud en la toma de

---

13 El PDGMIV, es un contrato préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo y la OPP para implementar políticas de descentralización y desarrollo regional. Véase Aguilar, J.; Giussani, B.; Paredes J. y Zapata, M. (2011) Informe de evaluación final. Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGMIV). BID. OPP.

decisiones fueron los factores que contribuyeron a la baja en la participación y su posterior cierre.

Por último resulta interesante notar que según el representante del Departamento de Desarrollo de la Intendencia, la ADE dejó de funcionar en 2009, sin embargo para los otros actores consultados la Agencia siguió funcionando un año más. Incluso pretendía incentivar la creación de otras Agencias dentro del departamento, pero esto no fue acompañado por el nuevo gobierno departamental.

### **3.3. El capital social en las instituciones**

Para conocer el capital social en estas instituciones se toman las dimensiones presentes en el enfoque sinérgico: los *lazos*, referidos a los *lazos intracomunitarios*, los *puentes*, o *lazos extracomunitarios* y los *enlaces*. Además se tiene presente las *normas comunes*.

De acuerdo a este enfoque, las redes refieren a los vínculos de los actores con su grupo primario y los que se establecen con el resto de los grupos de la comunidad. La forma en que puede observarse a través de las redes la generación de capital social en las instituciones de desarrollo territorial, parte de cómo se relacionan los actores locales y como establecen a través de estos vínculos, puentes hacia afuera. Para ello se observa los *lazos intracomunitarios* (unión), los *extracomunitarios* (puentes) dentro de las Agencias. Los *enlaces* se considerarán de acuerdo a la relación de la institución con actores vinculados al poder. A su vez es importante tener presente las *normas* formales e informales en donde interactúan estos actores.

#### **3.3.1. Los lazos**

Los *lazos intracomunitarios* (capital social de unión) percibidos dentro de la Agencia refieren al comportamiento cooperativo que los actores manifiestan con respecto a los otros. El capital social de unión es alto si los actores se relacionan adecuadamente y perciben a los demás en igualdad de condiciones dentro de la institución. Si bien se entiende que los actores no son iguales, la presencia de capital social de unión refiere a las relaciones de confianza que se genera en los participantes con respecto al colectivo y no hacia un grupo o a determinados actores.

La generación de capital social de unión supone confianza de los actores en la institución. Para observar la confianza se tuvo presente:

**1. Tradición de cooperación.** Se entiende que si existe una historia compartida por los actores en donde ha primado la cooperación, es factible establecer instituciones con similares resultados.

**2. Relación entre actores.** Si bien puede entenderse que toda articulación público privada es asimétrica por el peso que tiene el Estado, pues controla recursos y en cierta forma administra las reglas del juego, no implica que no se pueda generar una institución que ante los ojos de los actores se perciba horizontal. La confianza en los actores dentro de las instituciones limita la centralidad<sup>14</sup> que logran algunos, traspasando la confianza a las acciones del colectivo.

**3. Toma de decisiones.** Si los actores sienten que sus opiniones son escuchadas y participan activamente de las decisiones es esperable que continúen confiando en la institución.

**4. La gestión de la Agencia.** Si la gestión es eficaz, eficiente y transparente los actores seguirán confiando en la institución. Esto puede producirse ya sea con personal técnico (gerentes especializados) o con personal “político” (designado entre los integrantes de la Agencia), con posibilidades de control por parte del resto.

**1.1** La Agencia de Juan Lacaze se monta sobre las Fuerzas Vivas, una estructura conocida por los actores públicos y privados, poseedora de referencias en cuanto al logro de objetivos. La mayoría de los actores han participado en ellos y los que se sumaron en la conformación de la Agencia entendieron que era esperable obtener beneficios participando en la nueva institución.

En Durazno, por otra parte no se encuentran antecedentes de articulación público privada con visión territorial. Si puede encontrarse colaboración entre la Intendencia y algunos actores pero con una mirada sectorial. Es decir, ha existido articulación entre la Intendencia y la Sociedad Rural, entre la Intendencia y el Centro Comercial, y entre organismos públicos, pero entre todos

---

<sup>14</sup> El concepto de centralidad refiere a la relación de confianza de los actores con respecto a algún o algunos actores por sobre el colectivo. Esto supone la aparición de divisiones y la baja de la confianza en la institución (Buciega y Esparcia, 2013)

es difícil encontrar cooperación con tal fin<sup>15</sup>. La generación de confianza en la institución en Juan Lacaze proviene de la relación de larga duración de los actores participantes. Como señalaba, la trayectoria común ayudó a generar mecanismos de toma de decisiones y de participación que actualmente se mantienen.

- 2.1** Desde el inicio la relación de la Intendencia y la Junta Local con los demás actores de la Agencia fue de cooperación. A pesar que existe una relación desigual entre unos y otros, los distintos gobiernos departamentales generaron el espacio para la participación de los demás actores.

Dos características que distinguen esta relación son: en primer lugar, la planificación de políticas de desarrollo territorial, promotora de la instalación de ésta y otras Agencias en el departamento. De acuerdo a este último punto, la creación de la “Agencia de Desarrollo Local Territorial” en 1997 apoyado por OPP muestra la voluntad política de los sucesivos gobiernos departamentales de Colonia en generar políticas orientadas al desarrollo del territorio, lo que implicaba la generación de acciones tendientes al reconocimiento de los actores en cada región (Camejo y Biagioni, 2007: 8); y en segundo lugar, el financiamiento de un gerente especializado que gestionara la agencia y asesorara a la directiva, brindándole herramientas para tomar decisiones y no dependiera necesariamente de las orientaciones de la Oficina de Desarrollo de la Intendencia reduciendo las asimetrías de información con que contaban los actores.

En Durazno la Agencia surge impulsada por la Intendencia, con el objetivo de generar un ámbito de participación con actores locales. La diferencia con las gestiones realizadas por el Gobierno Departamental de Colonia, es que en Durazno la institución se creó en base a la relación preexistente entre la Intendencia y algunos actores privados. Es decir, la institución se concibe para integrar actores que en la práctica articulaban con la Intendencia pero desde su organización de base. Por tanto algunos actores privados en la Agencia se veían más como delegados de las organizaciones que representaban que como socios, en buena medida porque existía una relación directa con la Oficina de Desarrollo de la Intendencia y porque en su mayoría, utilizaban los canales participativos de sus grupos de interés organizados a nivel nacional que tenían posibilidad de

---

15 Si existió coordinación entre varios actores sociales durante la crisis de 2002. Estas reuniones fueron netamente de carácter reivindicativo de la situación que vivía el departamento y no surgió como novedad de la zona, sino como réplica de protestas en todo el país.

incidir en políticas sectoriales<sup>16</sup>. Por lo tanto los actores mantuvieron su lugar en la Agencia pero continuaron operando con la misma lógica. Esto significó cierto conflicto con actores que la integraban a título personal.

- 3.1** La toma de decisiones genera confianza si los mecanismos dados se corresponden con la efectiva participación de los actores.

En Juan Lacaze las decisiones se toman en el Consejo de Administración que se reúne una vez al mes y en la Asamblea de socios dos veces al año. La Gerencia tiene la gestión administrativa y el rol de asesoramiento técnico, pero las decisiones parten de los socios. Según se ha señalado, por las características de los procesos llevados adelante en Colonia, la forma en que se toman las decisiones no plantea grandes fricciones entre los involucrados.

Sin embargo en Durazno, las decisiones tomadas por la Agencia, tuvieron algunas dificultades. En primer lugar, las reuniones de la directiva se convirtieron en inoperantes según señala el representante del Departamento de Desarrollo de la Intendencia Mauber Oliveira. Eran largas sesiones con poco poder de resolución. A su vez, por el rol de administradora que cumplía la directiva, la Prof. Lilián Alberti señala que se llegó a sesionar todas las semanas. En segundo lugar, la cesión de la gestión de los proyectos al Departamento de Desarrollo hacía perder el sentido de la participación en las decisiones al resto de los actores.

- 4.1** Por último, la buena gestión es generadora de confianza en los actores. En Juan Lacaze, la administración a través de una gerencia especializada ha permitido transparentar la gestión, ya que si bien ésta puede cumplirse de forma adecuada por los propios actores, contar con una gerencia idónea que responde al colectivo ha permitido a la directiva dedicarse a establecer los lineamientos políticos y controlar la administración.

En Durazno, la administración era llevada a cabo por la propia directiva y contaba sólo con una administrativa (paga por la Intendencia). Este trabajo demandaba gran dedicación de tiempo por algunos actores, que por ende manejaban mayor cantidad de información que el resto. Un hecho que muestra la falta de procedimientos claros dentro de la Agencia se observa cuando se verificó la sustracción de fondos por el Presidente. Estos fondos se depositaban en su cuenta personal, no en una de la institución.

---

<sup>16</sup> Se pueden definir, según señala Cravacuore como “*cámaras por rama de actividad*” (Cravacuore, 2005: 5)

En la Agencia de Juan Lacaze los lazos intracomunitarios son fuertes, pues los actores utilizan adecuadamente las formas de participación. De acuerdo a lo consultado, las decisiones las toma el Consejo de Administración integrado por distintos actores, pero que no responden a ninguna institución. Al observar cómo se procesan las decisiones, se distingue la gestión política por parte del consejo quien tiene el control de las decisiones, de la gestión administrativa y técnica por parte de la gerencia. Si bien el consejo tiene autoridades electas, las decisiones las toma el colectivo y sobre temas más importantes la Asamblea de Socios.

En Durazno no se pensaba en llevar adelante la Agencia sin que la Intendencia liderara el proceso. En este sentido los pocos proyectos que trató la Agencia buscaron ser canalizados a través del Departamento de Desarrollo. Esto implica que la relación entre los actores, aunque consideraran era cordial y se trabajaba en equipo<sup>17</sup>, fuera desigual. De hecho la Intendencia tenía un rol fundamental para la Agencia, pero curiosamente a diferencia de Juan Lacaze, la ADE Durazno no contaba con representantes políticos tan relevantes, si era representada la Intendencia por personal de confianza. La relación desigual implica que no todos los actores tengan el mismo nivel de confianza para con el resto y para con la institución.

### **3.3.2. Los puentes**

Los *lazos extracomunitarios* (capital social de puentes) en estas instituciones integradas con actores diversos son altos, en la medida que la institución pueda aprovechar las redes que los actores tienen fuera. (Buciega y Esparcia, 2013).

La capacidad de tender puentes de la ADE Juan Lacaze es alta pues si se observan los proyectos presentados por ella se encuentra que pudo establecer articulaciones con actores públicos y privados en la concreción de varios de ellos. Es decir, utilizando las redes que los actores tienen fuera de la institución pudo concretar varios de sus objetivos.

---

17 Estas definiciones las expresan los entrevistados de acuerdo a la relación de los actores dentro del ámbito.

Por su parte, por lo expuesto anteriormente, en Durazno se observa una baja capacidad de tender puentes producto del peso asignado a la Intendencia en la institución. La constitución de la Agencia con un actor tan importante supuso cierta dependencia de la intermediación del gobierno departamental en los vínculos hacia afuera.

El proyecto que gestionó la Agencia fue la administración de los recursos generados por la instalación de la universidad privada. Estos cursos continúan dictándose, por lo cual puede considerarse exitoso, sin embargo en este proyecto se observan dos situaciones. En primer lugar, la presentación de los cursos de capacitación fue reconocida por la mayoría de los actores como una iniciativa de la Sociedad Rural y no como un producto de la Agencia (causa fundamental de la carencia de puentes como institución), y en segundo lugar, los fondos fueron apropiados por el Presidente de la institución, asunto que terminó en la justicia. Tal vez se pueda atribuir el éxito de este emprendimiento a que la Agencia en las condiciones que se encontraba tuvo poco protagonismo en su funcionamiento. Es decir, a pesar de los problemas se pudieron desvincular de la Agencia, sin que se vieran afectados los cursos.

La articulación de las Agencias con instituciones de iguales características vinculadas al desarrollo, muestra como estableciendo puentes con grupos horizontales puede generarse la consolidación de los lazos internos producto de la reducción del tiempo de aprendizaje mediante la transferencia de conocimiento entre las organizaciones con el fin de lograr los objetivos. La temprana institucionalización produce una relación distinta con el resto de los actores vinculados al desarrollo.

Las dos Agencias tienen en común la participación en redes nacionales, aunque de distinta forma. La ADE Juan Lacaze tiene la particularidad de tener dos ámbitos de participación que refuerzan esta idea. En primer lugar participa con las Agencias locales del departamento de Colonia desde hace más de una década, que a su vez participan de la Red de Agencias de Desarrollo Local de Uruguay (RADEL). La participación en redes desde sus comienzos ha permitido beneficiarse del intercambio de información sobre capacitación, financiamiento y pudo instrumentar una nueva forma de relacionamiento con organismos del Estado vinculados al desarrollo.

Durazno mantuvo el vínculo con RADEL, participó de instancias de intercambio y capacitación de algunos miembros de la Agencia en foros nacionales e internacionales, pero no capitalizó esta relación para consolidarse a la interna y explotar estas redes para el logro de sus objetivos.

### **3.3.3. Los enlaces**

Los *enlaces* refieren a los vínculos de la institución con actores que detentan el poder. Esto posibilita que las instituciones accedan a redes con actores que efectivamente toman decisiones.

En este tipo de instituciones de articulación público-privada, siempre se trata de relaciones verticales, pues en ellas se relacionan actores privados con aquellos que tienen efectivamente acceso al poder. En este sentido, de lo que se trata de observar es cuán efectivas son las conexiones que posee la institución y no las de cada actor individualmente.

Los enlaces de la ADE Juan Lacaze parten de su propia trayectoria como actor del desarrollo en el territorio. Esto se observa en la capacidad de formar parte de la creación de la agenda de desarrollo local y poder articular desde la institución con organismos públicos (ANP, DINAPYME, MDN, MIEM, entre otros). Esto ha sido posible porque la relación entre la Agencia y los organismos no se encuentra “mediada” por el Gobierno Departamental, en tanto actor preponderante, ni por grupos de interés que tienen influencia a nivel nacional.

En el caso de ADE Durazno, se producen dos fenómenos. En primer lugar la mediación ante organismos públicos del Gobierno Departamental forma parte de la estructura de la organización. En segundo lugar, algunos actores privados poseen en sus grupos primarios enlaces fuertes con acceso a tomadores de decisión que continúan utilizando de acuerdo a lógicas propias de sus sectores de actividad económica (la Sociedad Rural y el Centro Comercial mantienen esta característica). Este fenómeno no es producto de que los actores observen sólo esta posibilidad de desarrollo, sino que de acuerdo a la cultura de relacionamiento, los actores plantean sus estrategias.

Por eso es importante observar las normas comunes en la que la institución se inserta.

### **3.3.4. Las normas comunes**

Las *normas comunes* sean formales o informales son el marco en que los actores se van a relacionar. Las normas comunes pueden provenir del marco legal establecido o de las formas tradicionales de relacionamiento que se dan en una comunidad. Las normas adecuadas son generadoras de capital social.

Si se considerara a las *normas formales* como iguales para las dos instituciones (mismo diseño institucional, sujetas al mismo marco legal) se encontraría que las diferencias entre ambas, se producen en la forma en que las normas comunes informales actúan sobre el colectivo.

Sin embargo, entre las Agencias hay una diferencia entre las normas formales. Como señalaba Albuquerque (2004), la elección directa de todos los niveles de representación genera bases más sólidas para las iniciativas de desarrollo económico local.

En la ADE Juan Lacaze, previo a la elección de los municipios quien integraba la Comisión Administradora como representante del gobierno era el Secretario de la Junta Local, designado por el ejecutivo comunal, manteniéndose dentro de la estructura la participación de un actor vinculado al territorio, aunque sea a través de un cargo designado. Esto cambia en 2010 cuando la localidad se convirtió en municipio y elige sus autoridades en un tercer nivel de gobierno. Definido en los estatutos de la Agencia, el Alcalde electo pasa a ocupar un lugar en el consejo. Esto muestra como se establece en el propio diseño institucional la participación de autoridades electivas locales.

La ADE Durazno, era una Agencia de carácter departamental y no tenía previsto la integración de actores públicos locales al interior del departamento. Si bien la Agencia dejó de funcionar antes de la aparición de los municipios, algunos actores plantearon a la administración del Intendente Irazábal (electo para el período 2010-2015) la revitalización de la ADE como estrategia de acercamiento a los actores del interior del departamento, pero no fue contemplado.

Si un mayor grado de descentralización política favorece las iniciativas de desarrollo económico local, la ADE Juan Lacaze se ve favorecida por la creación de Municipios electivos, cambiando a la figura del Secretario de la Junta local (cargo de confianza del Intendente) por el Alcalde, cargo electivo que podía o no coincidir con el signo político de la administración del gobierno departamental<sup>18</sup> sin que se viera afectada la articulación público privada y la legitimidad de la institución. Ahora si se contaba con un actor público vinculado plenamente al territorio.

Por su parte la ADE Durazno, concebida como una institución departamental, debía contener a múltiples actores locales, pues la lógica de creación de esta institución no respondía a la visión del desarrollo territorial basado en el reconocimiento de los recursos de la zona y sus posibilidades, sino a la división político administrativa cuyo recorte puede no coincidir con los límites de la economía local. Esto implica una

---

<sup>18</sup> El Alcalde electo para el período 2010-2015 pertenece al Frente Amplio, mientras que el Gobierno Departamental es ejercido por el Partido Nacional.

dificultad para abarcar integralmente los factores que operan sobre la economía local y limita las posibilidades de coordinación. Además, con respecto a este punto, la dificultad mayor de la Agencia de Durazno se encontró en su ubicación en la capital departamental, que la mantenía poco visible ante los actores de otras localidades del departamento. En Durazno el problema no era que los límites político- administrativos condicionaran la capacidad de articulación cuando las regiones sobrepasan los límites departamentales, el problema era que si bien la Agencia tenía la pretensión de generar el desarrollo integral del departamento, en los hechos no pudo lograr que se involucraran actores locales del interior con una visión territorial. La aparición de los Municipios en Durazno devino luego que la Agencia dejara de funcionar.

Es decir, la ADE Juan Lacaze se favoreció del tamaño que abarcaba su zona de influencia, más cercana a la realidad de la economía local, además de la integración con autoridades políticas electas en el territorio. ADE Durazno se constituyó de acuerdo a los límites políticos del departamento y a los actores en tanto referentes de organizaciones en la comunidad, pero sin vínculo definido con las particularidades de cada zona y tampoco se favoreció de la instauración de los municipios pues dejó de funcionar con anterioridad.

De acuerdo a lo planteado anteriormente las *normas informales* son modos de relacionarse que tienen los actores, observables como comportamientos esperados dentro del colectivo y regidos por un sistema de incentivos y sanciones presente en la comunidad.

En la ADE Juan Lacaze los actores tenían incentivos para cooperar pues era el ámbito de articulación institucionalizado. Independientemente si la participación en otras organizaciones les reportaba beneficios particulares, la Agencia se convirtió en referente para el tratamiento de temas locales. Esto se debe a que los actores tenían antecedentes de articulación que se convirtieron en la estructura de funcionamiento de la Agencia. A su vez el gobierno departamental mantuvo la línea política comenzada a trazarse en 1997 con la creación de la Agencia de Desarrollo Local Territorial y que atraviesa su cuarta administración manteniendo la misma forma de relacionamiento, primero con las Fuerzas Vivas y ahora con la Agencia, quien atraviesa su tercera administración comunal.

En Durazno se observa que la forma de implementación de la Agencia por la Intendencia, no parte de la demanda de los actores ni se asienta en procesos previos de

cooperación, sino de una iniciativa de construir un ámbito similar a otros que funcionaban con cierto éxito.<sup>19</sup>

Las relaciones entre el Gobierno Departamental y los actores privados (sobre todo la Sociedad Rural y el Centro Comercial e Industrial) fueron siempre fluidas. En la medida que estos grupos podían satisfacer sus demandas a través de la relación con la Intendencia y al no existir relaciones de cooperación anteriores entre estos grupos, los incentivos a participar dentro de la Agencia eran escasos. Por tanto, estos actores mantuvieron esta forma de relacionarse con la Intendencia.

### 3.4. Facilitadores del Desarrollo

Por último, de acuerdo a los dos facilitadores del desarrollo (descentralización política y tradición productiva), se observa que en el primero, Juan Lacaze constituido en municipio tiene mejores posibilidades de generar iniciativas de desarrollo local, pues cuenta con la articulación de los actores locales con los tres niveles de gobierno (local, departamental y nacional). En este punto Durazno no se puede comparar pues el proceso de descentralización se dio posteriormente al cierre de la Agencia y en dos localidades, excluida la capital departamental donde se asientan los principales actores sociales y económicos.

El segundo facilitador plantea el margen de intervención en el desarrollo de acuerdo a la tradición productiva. En este sentido, Juan Lacaze inserta en el Departamento de Colonia puede ubicarse dentro de un grupo de departamentos que poseen una economía con “...*potencial de impacto en empleo y derrame territorial...*” (Barreiro. F.; Rebollo, E. Comp.:19), mientras que Durazno puede ubicarse dentro de un grupo de departamentos cuyos sectores económicos tienen “...*restricciones a los márgenes de acción local efectiva, porque se trata de actividades que funcionan con lógica nacional y bajo nivel de efectos de la intervención local...*” (Barreiro. F.; Rebollo, E. Comp.:19) Es decir, Juan Lacaze se encuentra en una región donde las posibilidades de establecer iniciativas de desarrollo local exitosas han sido más favorables que en Durazno.

---

<sup>19</sup> La ADE Durazno surge tras los avances de los procesos llevados adelante en Colonia.

## **A modo de conclusión**

Las Agencias de Desarrollo son una herramienta dentro las iniciativas de desarrollo llevadas adelante en Uruguay, que ha tenido distinto éxito.

De acuerdo a lo observado las dos Agencias presentan estas características:

- La ADE Juan Lacaze cuenta con un alto capital social intragrupal que le ha permitido un funcionamiento adecuado. Esto es producto de los antecedentes de cooperación que dieron forma a la actual institución, pero además cuenta con un vínculo entre los actores sin predominio de algunos sobre el resto, ni dependencia funcional del Gobierno Departamental o el Municipio. Se puede sumar a esto, la participación efectiva de los actores en la toma de decisiones, contando con la asesoría de personal idóneo, que permite establecer líneas de acción surgidas desde la institución, coincidentes o no con las establecidas por la Intendencia. A su vez, la gestión llevada adelante por personal contratado, permite a los actores dedicarse a ejercer sólo el control político de la Agencia.

Todos estos procesos han generado confianza entre los actores y hacia la institución lo que ha llevado a través de los años a avanzar en su consolidación.

- Posee un alto capital social de puentes, pues es capaz de utilizar las relaciones de los actores fuera de la Agencia en beneficio del colectivo. Sus vínculos con instituciones públicas y privadas muestran como la Agencia posee capacidad de articulación.

- En este sentido, la institución cuenta con enlaces con organismos públicos que le han permitido establecer varios emprendimientos sin que para ello cuente con la mediación de actores preponderantes.

- Se ajustó adecuadamente al marco legal en que se instaura y a su vez las normas de relacionamiento de los actores locales estimulaba la cooperación. Por tanto, cuando se instala la Agencia los actores continuaron actuando de la misma forma, lo que siguió reforzando la institución.

- La ADE Durazno contaba con un bajo capital social de unión, producto de la forma en que fue concebida. En primer lugar, no existía cooperación entre los actores privados previo a su conformación, por lo tanto el Gobierno Departamental instaura el ámbito sin que este contara con antecedentes. Lo que existía era una relación entre cada actor y la Intendencia, pero no entre sí. Esto llevó a que la Intendencia tuviera, de acuerdo a la visión del resto de los actores, un peso significativo en la institución. En segundo lugar, las formas de tomar decisiones poco ejecutivas y la administración poco clara no ayudó a generar lazos intragrupalos a medida que la Agencia avanzaba.

- Contaba con un bajo capital social de puentes, pues por lo expuesto anteriormente, la institución poseía una fuerte dependencia de la Intendencia para establecer los lazos fuera del grupo y además los emprendimientos no lograban ser percibidos como logros de la Agencia, sino de algunos de sus actores.

- Por esto mismo, los enlaces que la Agencia realizó siempre contaron con la mediación de la Intendencia, lo que no ayudó a consolidar la institución.

- Contaba con un marco institucional que la convertía en una Agencia departamental, pero en los hechos no cumplía con esta finalidad. Aunque no fueran lo mismo, este rol lo tenía el Departamento de Desarrollo de la Intendencia. Los actores que conformaron la Agencia continuaron utilizando la mediación de la Intendencia y sus grupos de interés porque era la forma que usualmente lo hacían, y no tenían estímulos (como una institución consolidada) para operar de otra forma.

La posibilidad de desarrollo de una región se encuentra ligada a la capacidad de los actores públicos y privados de articular en instituciones que prime la cooperación con

una visión territorial. Esto significa que la institucionalidad que surja de arreglos público privados debe tener una visión integral del desarrollo para que los actores le concedan credibilidad. La capacidad de articulación estable supone la creación de instituciones dotadas de capital social que consoliden el proceso de desarrollo.

Debe tenerse presente que no todas las regiones tienen el mismo margen de maniobra para la realización de iniciativas de desarrollo en clave territorial. En primer lugar, la descentralización política posibilita una relación más cercana con actores públicos que toman decisiones, pero ésta no ha tenido impacto en todas las regiones de igual forma, porque las economías locales no necesariamente se ajustan a los límites políticos definidos.

En segundo lugar, la tradición productiva genera mayores posibilidades de desarrollo local cuando cuenta con actores económicos del territorio con incidencia en su economía. Es decir, cuánto más alta sea la influencia de los actores en la economía local, mayor posibilidad habrá de establecer iniciativas de desarrollo exitosas. Por ende, allí donde la producción local depende de lógicas nacionales, el margen de acción de los actores locales se ve reducido y pasa a depender o bien de los actores públicos o de la capacidad de grupos de interés, pero ya a nivel nacional y no necesariamente ajustada a una estrategia territorial.

### **Algunas salvedades**

Quiero por último hacer algunas consideraciones sobre la investigación realizada.

En primer lugar quiero reflexionar sobre las características del objeto de estudio y las dificultades que implican para el desarrollo de una monografía de grado la pretensión de comparar instituciones de este tipo.

En cualquier trabajo de investigación, la elección del tema puede facilitar o dificultar la tarea. El fácil acceso a informantes calificados, a documentación abundante y a un número importante de estudios relacionados promueve una relación saludable entre las pretensiones de la investigación y los resultados obtenidos. De acuerdo al objetivo planteado y las expectativas puestas en la investigación se intentó llevar adelante un estudio comparado con pretensión explicativo de las iniciativas de desarrollo económico local centrándome en una de las herramientas utilizadas como son estas dos Agencias de Desarrollo.

De acuerdo a las posibilidades con las que he contado, encuentro que se ha logrado explorar un tema que tiene algunas dificultades para su abordaje.

Los recursos disponibles conspiraron en cuanto a las posibilidades de contemplar todos los aspectos de la investigación, por lo cual se tomaron decisiones para avanzar en aquellos considerados más relevantes.

Se suma a ello el déficit de producción académica sobre Agencias de Desarrollo en Uruguay, y en menor medida sobre desarrollo territorial. Esto estimo será subsanado de acuerdo a los avances de estos temas en la agenda política, que incentivarán a las universidades a producir conocimientos específicos permitiendo encontrarnos con investigaciones con actores e instituciones cercanas.

Otro de los aspectos que me resultó complejo de abordar fue la irrupción de los Municipios (recién en su primer período de gobierno) pues establece en teoría, certezas en la consolidación de iniciativas de desarrollo, pero teniendo presente la inmadurez de las instituciones solo quedan abiertas interrogantes.

Por último quiero señalar lo grato que ha sido recorrer la vasta literatura desarrollada sobre capital social y sobre desarrollo territorial que me ayudaron a dar forma a la metodología que utilicé para analizar este objeto tan poco estudiado en nuestro país. En este sentido, conocer las experiencias de Argentina y España en la creación de Agencias ha permitido entender algunos de los procesos por los que atravesaron las iniciativas generadas en Uruguay.

<b>Introducción</b> .....	3
<b>Capítulo 1. Metodología y alcances del trabajo</b> .....	7
<b>Capítulo 2. Marco teórico</b> .....	9
2.1. El desarrollo local en América Latina.....	9
2.2. Articulación público-privada y el capital social: la importancia de los actores.....	12
2.3. La articulación público-privada.....	12
2.4. Algunas aproximaciones al Capital Social.....	13
2.4.1. Confianza, redes y normas comunes.....	15
2.5. La relación entre capital social y desarrollo económico.....	17
2.6. Facilitadores del desarrollo económico local.....	19
<b>Capítulo 3. Las iniciativas de desarrollo local en Uruguay</b> .....	20
3.1. La promoción del desarrollo a través de la descentralización.....	20
3.2. Las Agencias de Desarrollo.....	22
3.2.1. La Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze.....	23
3.2.2. La Agencia de Desarrollo Económico de Durazno.....	26
3.3. El capital social en las instituciones.....	29
3.3.1. Los lazos.....	29
3.3.2. Los puentes.....	34
3.3.3. Los enlaces.....	35
3.3.4. Las normas comunes.....	36
3.4. Facilitadores del Desarrollo.....	39
<b>A modo de conclusión</b> .....	40
<b>Algunas salvedades</b> .....	42
<b>Índice</b> .....	44
<b>Bibliografía</b> .....	45
<b>Fuentes consultadas</b> .....	48
<b>Bibliografía</b>	

**Aguilar, J.; Giussani, B.; Paredes J. y Zapata, M.** (2011) Informe de evaluación final. Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGMIV). BID. OPP.

- Anduiza Perea, E.; Crespo, I.; Méndez Lago, M.** (1999). Metodología de la Ciencia Política. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Arriagada, I.; Miranda, I.; Pávez, T.** (2004) Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. CEPAL. Santiago, Chile.
- Albuquerque, F. (a)** Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL N° 82. Abril de 2004.
- Albuquerque, F. (b)** La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina: lo pequeño es importante, sea o no hermoso. Santiago, Chile: ILPES, 1997.
- Albuquerque, F. (c)** “La importancia del enfoque del Desarrollo Económico Local” en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- Barreiro, F.; Rebollo, E. Comp.** Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político. Grupo de Desarrollo Local Uruguay. Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización. N°3 - Marzo 2010.
- Barrenechea, P.; Rodríguez, A.; Troncoso, C.** (2008) Diagnóstico económico del Departamento de Artigas. Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible, en Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa ART-Uruguay
- Batley, R. (et al).** La ciudad Latinoamericana y del Caribe. Nuevas orientaciones en política y gestión urbana. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. 1997.
- Boissier, S.** “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?” en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- Buciega, A; Esparcia, J.** *Desarrollo, Territorio y Capital Social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural* en REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales Vol.24,#1, Junio 2013.
- Cal, D.; Montejo, B.** (2011). Desarrollo endógeno. Especificidad e implementación de políticas de desarrollo en los territorios: Las Agencias de Desarrollo en Uruguay. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Argentina.

**Camagni, R.** (2003) Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para la gobernabilidad sostenible del territorio. Investigaciones Regionales. Primavera, N° 002. Asociación Española de Ciencia Regional. Alcalá de Henares, España.

**Camejo, A.; Biagioni, D.** (2007) Colonia Social- La creación del Consejo Consultivo Departamental en Políticas Sociales y Derechos Humanos. Documento presentado para RIDELC. CLAEH. Montevideo.

**Casilda Béjar, R.** América Latina y el Consenso de Washington en Boletín Económico de ICE N° 2803 Abril, 2004.

**Coleman, J.** Capital social y creación de capital humano. Zona Abierta 94/95, 2001.

**Coraggio, J.L.** Desarrollo regional, espacio local y economía social. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Las regiones del Siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local”, organizado por el Instituto Mora, México, 9-10 de junio de 2005.

**Cravacuore, D.** La articulación de actores para el desarrollo local. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Católica de Córdoba. Noviembre 2005.

**González Posse, E.** El Desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades. Documentos de trabajo de Rectorado N° 17. Agosto 2002. Montevideo

**Guerrini, A. y Laurnaga, M. E.:** “Del buen vecino al Intendente emprendedor” en Revista de Ciencia Política N° 6, Montevideo, 1996.

**Gutiérrez, P; Bendelman, A.** (2007) Las Iniciativas de Institucionalidad para el Desarrollo Local en Uruguay. Facilitadores y obstáculos. CLAEH – Programa de Desarrollo Local

**J. R. González Parada (coord.)** (1998) Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur? Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los Libros de la Catarata. Madrid.

**Maintz, R.** (2001) El Estado y la sociedad civil en la moderna governance. Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Noviembre 2001.

**Ostrom, E.; Ahn, T. K.** (2002) “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva” en Revista Mexicana de Sociología, año 65, N° 1, 2003. México, D. F.

**Putnam, R.; Leonardi, R.; Nanetti, R.** (1993): Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

**Putnam, R.** (2002) Bowling Alone. El colapso y el resurgimiento de la comunidad norteamericana. G. Gutemberg, Círculo de lectores, Barcelona.

**Vázquez Barquero, A.** (2000) "Desarrollo local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual." Documento de trabajo Cepal-GTZ, Santiago, Cepal. **(a)**

**Vázquez Barquero, A.** (1986) "El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España". Estudios territoriales, nº 20. **(b)**

**Vázquez Barquero, A.** "Desarrollo endógeno y globalización", en Eure. Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales. Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen 26, número 79, Santiago. **(c)**

**Woolcock, M.; Narayan, D.** (2003) Capital social: implicancias para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## **Fuentes consultadas**

### **Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze**

Whyilde Gonnet Gerente.

### **Agencia Desarrollo Económico Durazno**

Lilián Alberti- Directiva

Virginia Viñoly- Directiva

Mauber Oliveira. Departamento de Desarrollo Intendencia Departamental de Durazno

