

Título

ACCIÓN PÚBLICA TERRITORIAL Y PROCESO DE DESARROLLO EN MUNICIPIOS DE URUGUAY

Autora: De Barbieri, María

Vinculación: Socióloga, Flacso Uruguay, mdebarbieri@flacso.edu.uy

Resumen

Este trabajo reflexiona sobre la acción pública territorial en el período 2010 – 2015, a través del estudio de la relación entre los perfiles de Municipios que adoptan los territorios y la capacidad de aprovechamiento de oportunidades del sistema de actores a nivel local.

El enfoque de la investigación es que la acción pública local es resultado de un conjunto de interacciones multi-nivel y es un ámbito privilegiado de análisis e intervención acerca de las dinámicas horizontales y verticales que estimulan oportunidades para la creación de proyectos de territorio.

Se indaga entonces, en la relación entre los perfiles de Municipios en Uruguay y los sistemas de actores locales en el período 2010 – 2015, para así avanzar en la comprensión de la relevancia de los factores institucionales – físicos – económicos – sociodemográficos en los procesos de desarrollo de los Municipios.

La investigación se propone relevar, producir y analizar información sobre la realidad territorial del nivel local de gobierno en Uruguay. Por un lado, se busca sistematizar conocimiento sobre el universo total de los Municipios en su expresión institucional y alcance territorial. Por el otro, se genera información sobre un conjunto de Municipios y los sistema de actores que integran; los cuáles no constituyen una muestra probabilística, pero desde el punto de vista de la representatividad de estratos de población y distribución territorial por departamentos permiten aproximarse a una distribución relativamente semejante a la del universo en estudio. El presente documento recoge aspectos centrales de la investigación sintetizando parte del diseño metodológico, la matriz conceptual y los principales nudos de problemas abordados.

Palabras clave: Municipio, Territorio, Acción pública local

1) **Introducción**

Esta ponencia se basa en el proceso de investigación correspondiente al estudio “Municipio, Proyecto, Territorio y Gestión en Uruguay” a cargo de un equipo de investigadores con apoyo de Flacso Uruguay y Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República Uruguay.¹

Este trabajo reflexiona sobre la acción pública territorial en el período 2010 – 2015, a través del estudio de la relación entre los perfiles de Municipios que adoptan los territorios y la capacidad de aprovechamiento de oportunidades del sistema de actores a nivel local.

El enfoque de la investigación es que la acción pública local es resultado de un conjunto de interacciones multi-nivel y es un ámbito privilegiado de análisis e intervención acerca de las dinámicas horizontales y verticales que estimulan oportunidades para la creación de proyectos de territorio.

La tesis sostiene que los perfiles de Municipios adoptados por los territorios expresan las diversas combinaciones de factores institucionales, geográficos, de infraestructura, de activos económicos y factores sociodemográficos presentes en los territorios.

Se indaga entonces, en la relación entre los perfiles de Municipios en Uruguay y los sistemas de actores locales en el período 2010 – 2015, para así avanzar en la comprensión de la relevancia de los factores institucionales – físicos – económicos – sociodemográficos en los procesos de desarrollo de los Municipios.

El análisis revela la situación territorial del nivel local de gobierno, en materia de capacidad institucional del gobierno local, características geográficas y de infraestructura del territorio, recursos económicos y características sociodemográficas. Para mostrar la situación territorial del nivel local de gobierno se realiza un esfuerzo de sistematización sobre los territorios circunscriptos a los límites administrativos de cada gobierno local y en profundidad, se suma el relevamiento de algunos ejemplos de acción pública local, a través del análisis del sistema de actores locales, en realidades muy heterogéneas del país.

¹ La investigación referida es apoyado por los Fondos CSIC de Udelar y se desarrolla en el período Abril 2013 – Octubre 2014. La línea de investigación sobre Municipios y Proyecto de Territorio sintetiza acumulaciones de ambas instituciones de los últimos años.

2) Matriz conceptual

El marco general de la investigación refiere a *Teorías de Desarrollo*, particularmente el enfoque de *Desarrollo Local* y su vínculo con *Descentralización*. El sustrato sobre el que se asienta la reflexión es que el desarrollo local articulado al proceso de descentralización y ordenación territorial, posibilitan condiciones para un sistema de acción colectiva que permite capitalizar y poner en valor los recursos y capacidades locales para el desarrollo.

Sin desconocer la importancia que representan las iniciativas en materia de legislación vinculada a la descentralización y el ordenamiento territorial implementadas en el país en los últimos años, se advierte que Uruguay, tal como otros países, parece avanzar hacia la descentralización política y la democratización local; sin avanzar simultáneamente en las otras dimensiones involucradas en los procesos de ordenamiento territorial y descentralización que favorecen el desarrollo territorial. Al reto actual de instalación de los nuevos marcos de regulación se suma la necesidad de planificar acciones que den respuesta y orienten estratégica la emergencia de procesos diferenciales de aprovechamiento en los territorios.

Existen variados estudios que aportan a la comprensión de las dinámicas del desarrollo local, sin embargo, la juventud del proceso en la región no permiten visualizar aún, cuáles son las causas por las que los espacios locales y regionales puedan emprender un proceso de desarrollo territorial endógeno y colectivo exitoso, generando procesos y aprendizajes sociales e institucionales sostenibles. Actualmente, los analistas coinciden en que si bien existen sistemas globales de organización en términos económicos, comunicacionales, tecnológicos, los mismos coexisten simultáneamente con la territorialidad de factores decisivos para el desarrollo de regiones y países.² Resulta sumamente provocador, profundizar en las características, la relevancia y el comportamiento de los factores decisivos para el desarrollo, en particular para el desarrollo de las comunidades locales.

A los efectos de esta investigación se recoge la definición de “lo local” como construcción social; siguiendo a Boisier, es un proyecto colectivo, no preexiste como entidad. Supone un territorio con sentido y con significaciones compartidas para los habitantes.³ Lo local, comprendido como construcción social, incorpora el sistema de actores que habitan e inciden

² BERVEJILLO, F (1999): “La reinención del territorio” en la *Desarrollo Local en la Globalización*, Montevideo, CLAEH.

³ QUINTERO MARÍN, R. (2006): Sistema De Medición De Resultados de la Intervención para la Promoción del Desarrollo Local, Fundación Social, Colombia, pág. 9

en el territorio y el “sentido y significación” que comparten, como activos del proyecto territorial.

A continuación se plantean los principales nudos de problematicidad abordados a través del estudio en curso.

a. El marco normativo es relevante.

¿El marco normativo explica los comportamientos diferenciales de los territorios?

Uruguay transita desde fines del siglo pasado una serie de reformas vinculadas a la organización estatal hacia la descentralización. El proceso en la región lo antecede en dos décadas al menos, y termina ubicándolo en el más joven de los países municipalizados.

El modelo de organización centralizada del Estado, en su dimensión política, fiscal y administrativa, se remonta en la región, a la época de la colonia y a los procesos de construcción de los Estados--Nación. Daughters y Harper, argumentan que las primeras reformas estatales hacia la descentralización se llevaron a cabo en la arena política, específicamente en la creación de democracias representativas a nivel local.⁴

En las últimas décadas, los procesos de descentralización en muchos países del hemisferio, han permitido que los municipios adquieran gran relevancia. A través de este proceso, los gobiernos locales se han convertido en un componente institucional clave en el sistema de organización estatal. Si una de las primeras eras reformistas de la organización estatal apostó al mercado como el mejor regulador, la segunda etapa, modifica las pautas de organización de lo público y es en este impulso en el cual se inserta la municipalización – localización del estado nacional.

Ivan Finot plantea *“la crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el paradigma neoliberal ... Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como*

4 Montalvo, D en SELIGSON, M. (Ed)(2008); Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe:: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006 – 2007 LAPOP, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt. / DAUGHTERS, ROBERT Y HARPER, LESLIE (2007), *“Fiscal and Political Decentralization Reforms, en The State of State Reform in Latin America”*, BID y Stanford University Press, Washington D.C

*la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público”*⁵

Los desarrollos conceptuales y empíricos realizados sobre gobiernos locales permiten identificar factores y categorías analíticas que enriquecen la comprensión de posibilidades y restricciones para el desarrollo local en nuestros países.

El análisis de la acción de los gobiernos locales cuenta con acumulaciones en dos sentidos al menos: en la literatura especializada el primer enfoque se entiende como “institucional” y el segundo como “localista”.

El primer enfoque refiere fundamentalmente a las dinámicas institucionales entre unidades de gobierno y territorio de mayor y menor escala y el segundo enfoque, cuenta con acumulados en la comprensión de las sociedades políticas locales y sus diversas configuraciones.

Por un lado, los enfoques institucionalistas tienden a explicar las acciones públicas locales como fruto de las restricciones o planes centrales o verticales del sistema. El rol del Estado es estratégico y conduce la marcha del sistema político – administrativo mediante una batería de instrumentos que operan sobre los diferentes niveles de gobierno. Lo local es una antena de operación del sistema nacional. Los dilemas en esta visión atañen a los niveles de autonomía, oportunidades, restricciones de lo local en relación a los niveles de gobierno superior o escala territorial mayor.

Siguiendo a North, “las instituciones son las restricciones diseñadas por el hombre que estructuran su interacción política, económica y social”. Estas instituciones consisten en reglas que pueden ser formales o informales. Las reglas formales son las constituciones, leyes, derechos de propiedad entre otras. Las reglas informales, representan el aspecto subjetivo y pueden ser normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos. Es decir, mecanismos sociales que refuerzan cierto tipo de conductas.⁶

El *nuevo institucionalismo económico* concibe a las instituciones como el conjunto de reglas que enmarcan las interacciones sociales. Así es que las instituciones, entendidas como ‘reglas

⁵ FINOT, I. (2001): *Descentralización en América Latina; Teoría y Práctica*. Serie Gestión Pública de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), No 12, LC/L.1521-P,

⁶ VILLAGÓMEZ, A (1994): “Douglass C. North: Su contribución hacia una teoría del cambio institucional”, en *Política y Gobierno* Vol 1, num 2, División Económica CIDE.

de funcionamiento’ o como ‘conjunto de relaciones ordenadas’, determinan condiciones económicas o situaciones de acción.

En síntesis, desde la perspectiva de los enfoques institucionales el énfasis está en los marcos institucionales, los códigos, las convenciones y los recursos (financieros, legales, políticos, de funcionamiento) con los que operan los gobiernos locales, en definitiva, refieren a la capacidad política y de gestión que tienen los gobiernos para operar como agentes de desarrollo de sus comunidades. Desde esta perspectiva, uno de los factores priorizados en el impulso a la descentralización es la vinculación de las reformas gerenciales del gobierno nacional en relación con las reformas político – institucionales de las esferas locales y la creación de sistemas de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.⁷

Por otro lado, se encuentran los enfoques denominados “localistas” en tanto ubican los dilemas de la gobernanza local en torno a la articulación de los intereses y demandas del gobierno local y el conjunto de actores sociales, políticos y económicos que forman parte de la comunidad.⁸

El énfasis en este caso son los actores locales, las redes y coaliciones que conforman, y la capacidad de influir en las decisiones en el gobierno local y sobre las políticas públicas para el desarrollo local. “Este enfoque se centra en la articulación de los intereses y demandas del gobierno local y el conjunto de actores sociales, políticos y económicos que forman parte de la comunidad. Se considera, pues, los actores y sus relaciones en la conformación de redes políticas para el desarrollo de diferentes políticas públicas. El análisis se ha centrado, por tanto, en las dinámicas que subyacen a los procesos políticos locales, desatendiendo, la estructura de oportunidades de acción de los gobiernos locales, y por tanto la mayor o menor fortaleza institucional que poseen para responder a las demandas de la ciudadanía...”⁹

Las demandas actuales, a los diferentes niveles de organización estatal, requieren un Estado inteligente y pensamiento estratégico, relacional y transversal para poder dar respuestas. Sin embargo, la realidad muestra dificultades a la hora de hacer operativos estos postulados.¹⁰

⁷ CLAD (1998): Una nueva gestión pública para América Latina, Documento de Consejo Científico del CLAD, pág 260.

⁸ RAMÍREZ PÉREZ, M.A.(2002): “Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales” en VII Congreso Internacional CLAD, Portugal.

⁹ RAMÍREZ PÉREZ, M.A.(2002): “Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales” en VII Congreso Internacional CLAD, Portugal, p ág.16.

¹⁰ BRUGUÉ, Q.(2008): Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. IGOP – UAB, Barcelona, INÉDITO.

Resulta vital en la operacionalización de los factores decisivos del desarrollo, comprender los sistemas de acción y de gestión pública local, superando la visión de la reglamentación formal del proceso.

b. El territorio (geográfico, infraestructura, activos económicos, socio demografía) es relevante a nivel local de gobierno.

¿Cuáles son los patrones que nos explican diferentes configuraciones de situaciones territoriales de los Municipios?

Si bien la globalización impregna nuestra sociedad actual, hoy se habla cada vez más de Desarrollo Local. La concepción contemporánea del desarrollo, después de haber recorrido en teoría y práctica varias reformulaciones, valora un enfoque: **integral** (que contemple la vida en sus varias facetas), **multi actoral** (los actores tienden a resignificarse para trabajar juntos) y **local**, en tanto se revaloriza el territorio, se dialoga con el entorno y se aporta al pacto o matriz coalicional de desarrollo nacional

“Las condiciones del desarrollo no refieren a los resultados máximos del proceso de desarrollo local, sino a aquellos mínimos fundamentales, necesarios y habilitantes para desencadenar y afianzar los procesos de desarrollo local. Son las bases de sustentación mínimas de los procesos de Desarrollo Local”¹¹ Las reformulaciones en relación a los factores decisivos del desarrollo permiten identificar un conjunto de condiciones, mínimos habilitantes, capitales necesarios a incorporar en la ecuación del desarrollo.

A continuación se resume una serie de sistematizaciones de la práctica del desarrollo local y corroboraciones, realizadas por Fundación Social de Colombia que ilustran con claridad algunas de las bases del desarrollo local.¹²

CUADRO N °1 Referencias Teóricas

Años	TIPO DE CAPITAL	AUTORES DESTACADOS	CONCEPCION DEL DESARROLLO	VARIABLES PRINCIPALES
50s	FISICO	Harrod-Domar Rostow	Crecimiento Económico - PIB	Ingresos - Empleo Infraestructura
60s	HUMANO	Becker Schultz	Nec. Básicas - PIB Per cápita	Educación - Salud Vivienda

¹¹ DE BARBIERI, M.(2004): Presentación de resultados de encuesta sobre procesos y experiencias de formación para el desarrollo local en América Latina en Conversatorio Internacional “La formación para el desarrollo local en América Latina y el Caribe a principios del siglo xxi”, IAF, CLAEH, FUNDE, FACEPT.

¹² QUINTERO MARÍN, R.(2004): DESARROLLO INTEGRAL LOCAL, Serie DIL 1, Fundación Social, Colombia.

70s	INSTITUCIONAL	Streeten-Lipton North-Killick	Superación de la Pobreza	Instituciones Leyes – Normas
80s	CONOCIMIENTO	Romer Solow – Barro	Competitividad	Tecnología Gerencia
90s	SOCIAL	Putnam - Sen Coleman - Max Neef-Fukuyama	Desarrollo Humano Integral Sostenible	Capacidades Actitudes - Libertad Identidad cultural Sostenibilidad

Los proyectos e intervenciones sociales contribuyen de formas diversas a mejorar efectivamente las condiciones del desarrollo y a desencadenar procesos de desarrollo local, e impactan en algún aspecto o elemento constitutivo del desarrollo.

El estudio propone una mirada comprensiva e integral del territorio, indagando en los elementos constitutivos del territorio y en ciertos patrones comunes que permitan proponer unidades territoriales diferenciales.

c. El sistema de actores locales, el capital social y la capacidad organizativa cuenta, pero qué características desarrolla con la incorporación del actor municipio en el sistema?

La potencialidad de lo “local” radica en la relación con el territorio, que construyen los actores y agentes que inciden en su desarrollo, conformando así un campo donde conviven múltiples racionalidades. Uno de los desafíos radica en que la sociedad local se construye sobre el esfuerzo permanente de negociación entre lógicas de acción diferentes.¹³ A tales efectos, los espacios y contactos interinstitucionales son ámbitos de negociación del proyecto de desarrollo donde el territorio cuenta.

A diferencia de los sistemas centralistas, lo que define un proceso de desarrollo local es justamente la existencia de decisión local. Siguiendo a Barreiro, “el desarrollo local es resultado de agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado (...) La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local”.¹⁴ En tanto los retos de nuestras sociedades actuales y las demandas ciudadanas requieren respuestas eficaces y concertadas entre actores público – privados, se puede afirmar que “el

¹³ AROCENA, J.(2002): *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Editorial Taurus, Universidad Católica, Uruguay.

¹⁴ BARREIRO CAVESTANY, F.(2003): *Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)* Colección de Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad - <http://www.iigov.org>

desarrollo local se comprende fundamentalmente como un proceso socio-político, más que económico, en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social.”¹⁵

Una respuesta preliminar a las causas por las que los espacios locales y regionales puedan emprender procesos de desarrollo territorial endógeno es la existencia de un sistema de planeación y gestión participativa permanente del desarrollo.¹⁶ Este sistema supone participación público – privada de actores, contribuye a la gestión del desarrollo de ese territorio e incide sobre las condiciones básicas para el desarrollo.

Las definiciones manejadas convergen con los estudios actuales sobre pensamiento estratégico y el desarrollo de la gestión relacional, los cuáles son pilares del sistema organizativo y en particular de la nueva organización pública. Esto supone actores de gobierno local que más allá de ser gestores de un determinado presupuesto y competencias, son catalizadores de relaciones de cooperación públicas, privadas, e interinstitucionales en función de los objetivos y proyectos que responden a intereses generales y las necesidades más sentidas de ciudadanos y ciudadanas.¹⁷ En definitiva, lejos de la mera administración, los actores del gobierno local son arte y parte en el destino de ese sistema de planeación local. Los procesos de construcción y fortalecimiento de la gobernanza se retroalimentan con un marco favorable de relaciones entre personas e instituciones a nivel local, y requieren de coordinaciones entre actores públicos y privados, así como asociaciones estratégicas entre estos para producir las transformaciones deseadas en la sociedad local. Esto se traduce en distintas capacidades que se ponen en juego en el territorio y que pueden ser potenciadas por los actores locales, entre ellos, el gobierno local.

La tesis que se sostiene en este estudio, indaga sobre la relación del gobierno local con el sistema de actores locales y las modificaciones que se introducen en el sistema a partir del nuevo actor de gobierno local.

Una síntesis de los asuntos emergentes provocadores del proceso de investigación se sintetizan en el cuadro N°2 el cual muestra una síntesis del marco conceptual y enfoque de investigación con sus principales nudos de problematicidad.

¹⁵ GALLICCHIO, E.(2003): "El desarrollo económico local en el marco de una estrategia de desarrollo integral: reflexiones acerca del caso uruguayo". Cuadernos del Claeh, nº 86-87, año 28.

¹⁶ QUINTERO MARÍN, R.(2004): DESARROLLO INTEGRAL LOCAL, Serie DIL 1, Fundación Social, Colombia.

¹⁷ DI PAOLO, GUSTAVO (2009): *Globalización e impronta local*. I Premio Angel Ballesteros Modalidad Ensayos sobre administración y gobierno municipal. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.

CUADRO N°2: Síntesis de marco conceptual y enfoque de la investigación

Título	Municipio, Gestión y Proyecto de Territorio			
Criterio de valor	Proyectos de Territorio orientados al desarrollo impulsados por Municipios en Uruguay			
Objetivo general	Contribuir a establecer los vínculos entre los Municipios y el Proyecto del Territorio en sus diferentes escalas, abordando la cuestión territorial desde la mirada del desarrollo. Profundizar la indagación en la materia municipal en tanto espacio de desarrollo para el proyecto territorial y analizar la factibilidad de esta escala de trabajo para el mismo			
Problemas	La autonomización política no suele crear desarrollo per se			
	Los factores explicativos de la acción pública local tienen que ver con las restricciones y oportunidades que brinda la dimensión vertical y la influencia de institucionalidad nacional y departamental		Los territorios demuestran capacidades diferenciales a la hora de aprovechar las oportunidades que brinda el entorno o mitigar las amenazas que genera, para el desarrollo de sus comunidades	
Preguntas	¿El marco normativo explica los comportamientos diferenciales de los territorios?		¿Cuáles son los patrones que nos explican diferentes configuraciones de situaciones territoriales de los Municipios?	c. El sistema de actores locales, el capital social y la capacidad organizativa cuenta, pero qué características desarrolla con la incorporación del actor municipio en el sistema?
	Dimensión vertical	Dimensión horizontal		
Objetivos específicos	Revisión del proceso de descentralización en curso en el país, llegando hasta el proceso normativo de instalación de los Municipios	Indagar las líneas de acción que llevan adelante los municipios en el Uruguay, en particular en relación al desarrollo territorial y la participación ciudadana, profundizando en sus capacidades institucionales	Caracterizar e identificar patrones de territorios de municipios desde un enfoque multidimensional del territorio	Estudiar perfiles de Municipios en Uruguay (a partir de la combinatoria de factores) y su relación con el sistema de actores a nivel local, en una selección de casos representativos de la realidad local.
Dimensiones de análisis	1. Dimensión reglamentaria y normativa de Uruguay	2. capacidad institucional de gobierno municipal	3. Categorización de unidades territoriales municipales	4. Vinculación entre perfiles de municipios y sistema de actores locales
Universo	Completo	Muestra	Completo	Muestra
Fuentes	Secundarias	Primarias	Secundarias	Primarias

3) Esquema de análisis

a. Preguntas de investigación

Se parte de un pool de preguntas que orientan la investigación. A nivel general, se buscó establecer:

¿Cuáles han sido los perfiles – tipos de Municipios en Uruguay, en relación a las oportunidades existentes para la descentralización, en el período 2010 – 2015?

...y particularmente:

¿Cuáles son las combinaciones de factores que han configurado los diferentes perfiles – tipos de Municipios en lo local?

¿Qué relación han tenido esos perfiles con los procesos de construcción social del territorio?

Mientras que, con respecto a la exploración de principios explicativos de las estrategias interesa determinar:

¿En qué medida hay escalas territoriales que incentivan el proceso de descentralización efectiva, aumentando las condiciones para la planeación y la gestión del desarrollo?

¿Qué valoración hacen los actores de “lo local” como campo de acción pública territorial? y si ¿las características de diversas unidades territoriales coadyuvan en el relacionamiento entre actores locales y Municipios, teniendo en cuenta los impactos del hito fundacional que supuso la constitución de los Municipios en el país?

b. Conceptos transversales

Se identifican dos conceptos que transversalizan el sistema de acción pública local y los sistemas de gestión territorial que se constituyen en fuentes de exploración para comprender los fenómenos en estudio y pensar en futuras intervenciones.

A) Identificar los espacios de construcción del proyecto territorial, implica considerar las escalas territoriales sobre las que se asienta y desempeña el nivel local de gobierno. ¿En qué medida hay escalas territoriales que incentivan el proceso de descentralización efectiva, aumentando las condiciones para la planeación y la gestión del desarrollo?

En la presente investigación se seleccionan casos de estudio que representan diferentes escalas territoriales existentes para el nivel local de gobierno en Uruguay que permiten distinguir las variaciones en las estrategias de acción de los gobiernos y de la ciudadanía.

B) Reafirmar a los territorios como ámbitos y sujetos de desarrollo, supone decir que los territorios tienen capacidad de aprovechamiento de las oportunidades y de mitigación de las amenazas. Uno de los activos territoriales que operan como estructuras de oportunidad para la acción local son las instituciones, el capital social, la capacidad organizativa. Las características del territorio coadyuvan en ciertas estrategias que adoptan los niveles locales de gobierno.

En la presente investigación se seleccionan territorios que muestran diversas realidades que podrían caracterizar unidades territoriales desde el punto de vista del comportamiento de las variables físicas, económicas y sociodemográficas. Con el fin de explorar el comportamiento de los sistemas de actores locales a partir de la incorporación de un nuevo actor en el sistema, se controla algunos de los patrones y se analiza el impacto del actor de gobierno local en el sistema de actores locales y en el capital social local.

4) Selección de casos e informantes

Para la selección de los casos se tiene en cuenta:

A) por un lado, las escalas territoriales sobre las cuáles operan los Municipios en Uruguay en el período estudiado atendiendo particularmente la representatividad de los estratos de población. En tal sentido, los casos seleccionados toman en cuenta: el carácter de metropolitano en la dinámica de los territorios, los Municipios que se ubican en ciudades del interior, las pequeñas localidades que hoy se configuran como Municipios individualmente o mediante agrupación.

B) por otro lado, la distribución territorial por departamentos buscando que la distribución sea relativamente semejante a la del universo en estudio.

C) Trayectoria política del elenco de gobierno. Se tiene en cuenta la experiencia en descentralización política (cargos electivos) y/o antecedentes relevantes en gestión descentralizada (15 años o más).

D) Trayectoria social del actor local: Se tiene en cuenta la participación en organizaciones locales

Tanto la problematización y la matriz teórica, como el diseño metodológico presentados, se han propuesto abrir más que cerrar categorías teóricas, analíticas y metodológicas. Durante el transcurso de la investigación, nos proponemos aportar elementos que provoquen nuevas investigaciones - exploraciones y búsquedas conceptuales y empíricas; en segundo lugar,

analizar colectivamente y acumular en procedimientos de indagación y metodología aplicada en estas temáticas, noveles en nuestro país, que requieren mayores aplicaciones de forma de poder ajustar la matriz analítica y aumentar la base del conocimiento; en tercer lugar, identificar grupos de interés y trabajar en pos de una agenda interinstitucional y colaborativa sobre este campo de conocimiento.

5) BIBLIOGRAFÍA

Autores Varios (2008) ART – PNUD “Los Nuevos Gobiernos Locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local” en Cuadernos para el desarrollo local. N°1, Programa ART Uruguay – Diputación de Barcelona, Noviembre 2008

Autores varios (2011) Relevamiento de Gobiernos Municipales – inédito – Oficina de Planeamiento y Presupuesto, PDGM IV, Montevideo.

Autores Varios – (2010) CLAEH, Saber Hacer en la Gestión Pública Local, OPP – CI – PNUD ART – DIBA – FAMSI – CLAEH, Montevideo.

ABREU, P., CORIA, R., DE BARBIERI, M., SCHELOTTO, S. (2012): Municipios y Territorio en Uruguay: dos aproximaciones a un escenario en construcción. INEDITO, FARQ – FLACSO.

AROCENA, J.(2002): *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Editorial Taurus, Universidad Católica, Uruguay.

BARREIRO CAVESTANY, F.(2003): Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local) Colección de Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad - <http://www.iigov.org>

BERVEJILLO, F (1999): “La reinención del territorio” en la *Desarrollo Local en la Globalización*, Montevideo, CLAEH.

BRUGUÉ, Q.(2008): Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. IGOP – UAB, Barcelona, INÉDITO.

CLAD (1998): Una nueva gestión pública para América Latina, Documento de Consejo Científico del CLAD, pág 260.

DE BARBIERI, M.(2004): Resultados de encuesta sobre experiencias de formación para el desarrollo local en América Latina en Conversatorio Internacional “La formación para el desarrollo local en América Latina y el Caribe a principios del siglo xxi”, IAF, CLAEH, FUNDE, FACEPT.

DE BARBIERI, M (Coord); ZURBRIGGEN, C. (2010): Acción colectiva, gobierno y territorio. Experiencias Cono Sur. FLACSO – AECID, Flacso Uruguay

DE BARBIERI, M (2013): “Los gobiernos locales en Uruguay. Una aproximación a la acción pública local al momento de creación de los Municipios” Tesis Maestría, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

DI PAOLO, GUSTAVO (2009): Globalización e impronta local. I Premio Angel Ballesteros Modalidad Ensayos sobre administración y gobierno municipal. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.

FINOT, I. (2001): *Descentralización en América Latina; Teoría y Práctica*. Serie Gestión Pública de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), No 12, LC/L.1521-P,

GALLICCHIO, E.(2003): "El desarrollo económico local en el marco de una estrategia de desarrollo integral: reflexiones acerca del caso uruguayo". Cuadernos del Claeh, nº 86-87, año 28.

MONTALVO, D en SELIGSON, M. (Ed)(2008); Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe:: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006 – 2007 LAPOP, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt. / DAUGHTERS, ROBERT Y HARPER, LESLIE (2007), "Fiscal and Political Decentralization Reforms, en *The State of State Reform in Latin America*", BID y Stanford University Press, Washington D.C

OROÑO, A.(2010): "Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación". Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung

QUINTERO MARÍN, R.(2004): DESARROLLO INTEGRAL LOCAL, Serie DIL 1, Fundación Social, Colombia.

QUINTERO MARÍN, R. (2006): Sistema De Medición De Resultados de la Intervención para la Promoción del Desarrollo Local, Fundación Social, Colombia, pág. 9

RAMÍREZ PÉREZ, M.A.(2002): "Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales" en VII Congreso Internacional CLAD, Portugal.

RAMÍREZ PÉREZ, M.A.(2002): "Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales" en VII Congreso Internacional CLAD, Portugal, p ág.16.

SCHELOTTO, S. (2010): "Luces y sombras de un debate pendiente: la planificación estratégica urbana en un camino de veinte años", en: Bases del Plan Estratégico de Montevideo, Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo

VENEZIANO, A. (2010): Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma del Estado: una vinculación pendiente. Ediciones. Orbe, Montevideo.

VILLAGÓMEZ, A (1994): "Douglass C. North: Su contribución hacia una teoría del cambio institucional", en *Política y Gobierno* Vol 1, num 2, División Económica CIDE.