



MAESTRÍA EN  
DESARROLLO  
TERRITORIAL

## Tesis de Maestría

# La articulación público-privada en los procesos de Desarrollo Territorial

**El caso Salto Hortícola (Salto, Uruguay)**

Alumna: Lic. María Angeles Forrisi Tettamanti

Director: Dr. Jorge Leal

Noviembre, 2022.

Este desafío de crecimiento personal y profesional fue posible gracias al apoyo y aporte de gente maravillosa que la vida ha puesto en mi camino.

No me alcanzan las palabras para describir mis sentimientos con respecto a ello.

A mi tutor Jorge, gracias por el respaldo, la confianza, por dejarme ser y hacer con confianza, por tu guía y por tu paciencia y perseverancia.

A mis padres y a mi hermana por el incentivo siempre.

A mis compañeras de este viaje, con todos los kilómetros, las vivencias, la convivencia y los aprendizajes.

A los seres de Rafaela que hacen posible la MDT, tan acogedora y constructiva y por hacernos sentir como en casa.

A mis compañeros de trabajo y a mis amigos y amigas por el aguante, por escucharme una y mil veces hablando sobre este trabajo y por hacerme sus aportes.

A quienes representan a la Intergremial Salto Hortícola, por permitirme ser parte de esta vivencia, darme luz verde y confiar en mí para esta investigación.

A Juan por el apoyo y acompañamiento en todas y a Vice por ser mi motivación en esta etapa final.

# Contenido

Contenido .....	3
Abreviaturas .....	5
Introducción .....	6
Tema, pertinencia y justificación del trabajo .....	7
Preguntas problema .....	8
Objetivos .....	8
Objetivos específicos: .....	9
Hipótesis: .....	9
Antecedentes .....	9
Metodología .....	12
Análisis del caso de Salto Hortícola .....	14
Contextualización del departamento de Salto .....	14
Territorio y datos estadísticos .....	14
Economía .....	15
Contextualización del sector hortícola .....	16
Principales características del sector en la zona norte: .....	18
Variables de incidencia en la producción: .....	19
Salto Hortícola .....	19
Intergremial Salto Hortícola .....	22
Avanza Salto Hortícola .....	24
Central Hortícola del Norte .....	25
Mapeo de actores .....	26
Línea del tiempo de SH .....	27
Marco Teórico .....	27
Desarrollo y territorio .....	27
Invariantes en procesos de DT .....	32
Articulación público-privada en procesos de desarrollo territorial. ....	34
Gobernanza multinivel .....	35
Actores del DT .....	37
Articulación entre actores del DT .....	39
Participación .....	42

Actores facilitadores para el DT. ....	44
Descentralización .....	47
Competitividad Territorial.....	49
Análisis de entrevistas.....	52
La Intergremial SH.....	53
La Intergremial, rol, importancia para el sector, evaluación de las acciones. ....	53
Atención a las necesidades del sector y obtención de resultados.....	55
Avanza Salto Hortícola .....	57
Articulación interna y con otras instituciones.....	60
El equipo técnico.....	63
Los socios.....	65
Conclusiones .....	67
Bibliografía .....	70
Anexos.....	76
ANEXO 1 .....	76
PAUTAS DE ENTREVISTAS.....	76
REFERENTES GREMIALES.....	76
PRODUCTORES DEL SECTOR.....	76
SOCIOS.....	77
EQUIPO TÉCNICO.....	77
TÉCNICOS DEL SECTOR .....	78
ANEXO 2 .....	79
FUENTES DE INFORMACIÓN SECUNDARIAS.....	79
Anexo 3.....	80
Declaración constitutiva Salto Hortícola. ....	80
Anexo 4.....	84
Estatutos Asociación Civil Salto Hortícola. ....	84

## Abreviaturas

ANDE – Agencia Nacional de Desarrollo

ART-PNUD – Articulación Redes Territoriales – Programa Naciones Unidas para el Desarrollo

ASH – Avanza Salto Hortícola

CENUR LN – Centro Universitario Regional Litoral Norte

CHN – Central Hortícola del Norte

DIGEGRA – Dirección General de la Granja

DT – Desarrollo territorial

ET – Equipo técnico

IdeS – Intendencia de Salto

INEFOP – Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

INIA SG – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria – Salto Grande

JUNAGRA – Junta Nacional de la Granja

MGAP – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto

SH – Salto Hortícola

UdelaR – Universidad de la República

## **Introducción.**

El trabajo de tesis que se presenta a continuación, se propuso realizar el análisis del papel de la articulación público-privada en los procesos de desarrollo territorial (DT), a partir del estudio de caso del proceso de la Intergremial Salto Hortícola (SH) - Salto, Uruguay -. En efecto, desde un abordaje descriptivo, interpretativo y analítico, se pone en diálogo el análisis del proceso de la intergremial entre mediados del año 2012 (fecha de su creación) y diciembre de 2019 (fecha en la que culmina uno de los proyectos de mayor significación para la organización y sus objetivos), con el enfoque del DT.

La decisión de elegir el caso de SH para su análisis, está vinculada al hecho de contar con información y experiencia acumulada, dado que quien esto escribe ha formado parte del equipo técnico de la Intendencia de Salto (IdeS) que acompañó el proceso. El involucramiento ha sido desde el punto de vista etnográfico, el papel de observadora y analista ha sido propuesto desde un lugar teórico - práctico con la finalidad de contribuir al proceso de DT.

En la estructura del documento hallaremos en primera instancia la justificación del tema elegido y la importancia que se visualiza en realizar esta tesis sobre el mismo, seguido de la exposición de la metodología utilizada.

A continuación se encontrará una minuciosa descripción del caso, que toca todos los ejes teóricos seleccionados. La profundización de la descripción, ha permitido obtener conclusiones primarias a través del cruce de las líneas del enfoque del DT con las del proceso en materia de articulación público-privada, como fundamental y dinamizadora.

Luego se presenta el marco teórico con las principales categorías teóricas que hacen al enfoque, basado en la descripción de desarrollo y territorio como base fundamental y condicionante en los procesos de DT, dando lugar luego a aspectos claves vinculados al mismo, tales como la descentralización, las invariantes en los procesos, la articulación entre actores, los actores facilitadores, la facilitación y la participación. Para centrar la teoría directamente en la temática planteada, se describe a la articulación público-privada y sus implicancias como construcción de capacidades territoriales, toma de decisiones y autonomía para la misma, gobernanza multinivel, competitividad.

El análisis de información secundaria aportada por la IdeS - gobierno departamental - y la realización de entrevistas en profundidad a actores gremiales e institucionales referentes del proceso, fueron las técnicas utilizadas que dieron lugar a este trabajo, permitiendo conocer hitos, experiencias y aprendizajes, sus virtudes, obstáculos y dificultades.

El cierre del trabajo deja conclusiones que dan lugar a reflexiones finales con recomendaciones para el trabajo futuro con el anhelo de aportar al proceso de SH y a aquellos procesos de DT con similares aplicabilidades. Se pretende con eso hacer un aporte teórico al DT fundado en la experiencia.

## **Tema, pertinencia y justificación del trabajo.**

La articulación público-privada es un componente básico y determinante para los procesos de desarrollo territorial.

Para la definición de estrategias de DT, resulta fundamental el involucramiento de todos los actores territoriales vinculados a cierta temática. Cuanto más densa sea la red de actores que participan en las definiciones para un territorio, más fuerza, capacidades, conducción y sostenibilidad tendrán los procesos.

Coincidiendo con Marsiglia (2009), todos los procesos de articulación conllevan un componente de negociación y consenso, que sentará las bases de las acciones. Para ello regirán ciertas reglas del juego en un marco de relaciones de poder flexibles y sensibles al cambio, de acuerdo a la trascendencia del interés común. (Marsiglia, 2009)

La clave del desarrollo radica en la articulación provechosa de los recursos y las capacidades locales, potencial que Boisier denomina capital sinérgico: *“la capacidad societal de promover acciones de conjunto dirigido a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el fin de obtener un resultado donde el producto final sea mayor que la suma de las partes.”* (Boisier, 2000:280 en (Villar & Rofman, 2005, pág. 1))

El caso de la Intergremial SH que aquí se presenta y analiza, trata de un proceso surgido a partir de la priorización de la cadena hortifrutícola para el departamento de Salto, Uruguay, con la coordinación/facilitación del gobierno local y estrategia asociativa, afianzado sobre la base de la articulación público-privada entre actores locales, regionales y nacionales. Este proceso surge y se desarrolla con pretensiones de ser lo que conceptualmente se define como proceso de DT, la articulación ha sido lo que le ha permitido surgir, mantenerse en el tiempo y alcanzar las metas propuestas, habiendo incluso convivido y transgredido plazos e integraciones institucionales, e incluso diferentes periodos de administraciones de gobierno.

Estas características han otorgado a SH legitimidad en el ámbito socio- institucional, tanto a nivel local como luego a nivel nacional y regional, haciendo uso de las capacidades territoriales y mediante la voz activa del este sector productivo.

Se trata de un proceso que ha logrado consolidarse, basándose en el asociativismo, el manejo de obstáculos, las campañas electorales y los cambios institucionales producto de las mismas, la convivencia con los tiempos públicos e institucionales, alcanzando la concreción de diferentes objetivos que aquí calificamos como “hitos”.

Por ello se considera que la descripción, interpretación y análisis de este caso serán de significativo interés tanto para el sector hortícola como para otros procesos similares de DT. Lo más valioso que arrojará este trabajo, será la demostración de la importancia de la articulación público-privada y la cooperación para el éxito de los procesos con estrategia de DT.

En cada instancia analizada se observarán las interacciones y los obstáculos que se plantearon para la articulación y cómo han sido resueltos. Esto servirá –entre otras cosas- para discutir las relaciones entre actores, las posiciones que adoptan cada uno de ellos, la manera en que lo público y lo privado articulan, no exento de conflictos.

Esta investigación, basada en el eje de la articulación público-privada, sintetiza el proceso contrastando teoría y praxis, y da lugar a la interpretación y reflexión necesarias para ampliar el espectro de posibilidades futuras.

Asimismo, se enmarca en un momento fundamental para el proceso, dado que la misma culmina casi junto con la inauguración de la obra de la Central Hortícola del Norte (CHN), edificio que contendrá el proyecto del primer mercado mayorista al norte del Río Negro, un emprendimiento público-privado, con gobernanza compartida, incluso para los pequeños productores, de la cual se espera arroje mejoras en la rentabilidad del sector y generación de fuentes de empleo directo o indirectos para el departamento de Salto; por lo que la misma aportará a la demostración de la importancia para la concreción de objetivos, de un proceso planificado y cuidado, pensado desde el enfoque del DT. Por lo tanto, se considera que las acciones que pueden generarse a partir de las conclusiones arrojadas por el trabajo, pueden impactar a futuro en los avances para el desarrollo del sector y en consecuencia, del departamento de Salto.

Asimismo, más allá del caso en cuestión, considerando las particularidades que cada territorio le otorga a los procesos de DT, haciéndolos únicos e imitables pero no idénticos, este trabajo será de utilidad tanto para trabajos analíticos como para procesos similares a desarrollarse en otros contextos.

Se considera también un aporte a la política de DT en cualquiera de los niveles de decisiones. En este orden, se destaca el análisis de la importancia de la articulación público-privada para los procesos de DT y del papel del gobierno local en procesos de este tipo.

## **Preguntas problema.**

Teniendo en cuenta el papel que desempeña la articulación público-privada en los procesos de desarrollo territorial, este estudio se ha propuesto responder:

¿Cómo se produjo la articulación público-privada en el proceso SH? ¿Qué tan significativa ha sido para el mismo? ¿Cuáles fueron los resultados producidos por el proceso teniendo en cuenta el punto de vista del enfoque del DT?

## **Objetivos.**

El objetivo de la presente tesis es analizar el proceso SH como experiencia de DT, con particular foco en el papel de la articulación público-privada; cómo se produjo esta articulación, que significación tuvo para el proceso y sus resultados.

## Objetivos específicos:

1. Revisar y contrastar el contenido teórico del DT con respecto a la praxis en el proceso SH, identificando dentro del mismo, cómo se complejizan y qué formas adoptan las cuestiones planteadas en el marco conceptual del enfoque del DT.
2. Conocer y analizar la participación de los diferentes actores y el desarrollo del proceso asociativo de SH.
3. Conocer y analizar los aspectos de la articulación que influyeron en la experiencia SH.
4. Analizar en qué medida sucedió o no la priorización de lo colectivo sobre lo particular.
5. Conocer los aprendizajes que se generaron en torno al proceso.

Esto implica el análisis de documentación existente y la realización de entrevistas en profundidad a actores relevantes para el proceso.

## Hipótesis:

En virtud de lo planteado, se trabajó sobre el siguiente **supuesto de anticipación o hipótesis**:

La articulación público-privada ha sido fundamental para el cumplimiento de los objetivos de SH, al incidir positivamente en la participación de los actores, la generación de aprendizajes y su capacidad de diálogo para la construcción de consensos.

## Antecedentes

Los documentos, estudios e investigaciones hallados con vinculación al problema planteado, se basan en experiencias concretas de DT.

Para comenzar, en “Estrategias de desarrollo territorial en América Latina: entre la imitación y la innovación” (de León Naviero, 2006) se presentan una serie de “elementos invariantes”, es decir, aquellos rasgos comunes a la mayoría de los procesos de DT. Nos centra de manera ecuaníme en las acciones comunes a los procesos de Desarrollo Territorial.

“Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco” (Costamagna, 2015) Este libro, inspirado entre la experiencia y la teoría del desarrollo territorial, está basado en las capacidades y el diálogo como estrategia dominante, a través de los ejes formación, política y generación de capacidades para el DT.

Presenta casos de Argentina, Perú y País Vasco y concluye en la afirmación de la idea de la praxis como parte de la estrategia del DT para la construcción de capacidades.

Oscar Madoery en “Un análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial. Rosario, Argentina, 1995-2008” (Madoery, 2009), profundiza en los factores que promueven el desarrollo de los territorios a nivel local en América Latina, mediante el estudio y análisis de la experiencia de la ciudad de Rosario (Argentina) durante el período 1995-2008, centrándose específicamente en las principales características de la experiencia, analizando si la política local ha contribuido o no a crear y expandir capacidades endógenas en el territorio.

José Ignacio Diez (2012) en “Estrategias de gobernanza e innovación socio institucional para el desarrollo territorial: análisis del caso Coprodesu (Argentina)” (Diez, 2012), se basa en la creciente revalorización que ha cobrado el rol de las instituciones y las organizaciones no gubernamentales en los procesos de desarrollo económico, analiza el caso del Consejo para la Producción y Desarrollo de Coronel Suárez (Coprodesu) en Argentina, como caso específico de gobernanza territorial, identificando fortalezas y debilidades, examinado el proceso y las políticas implementadas.

“La construcción de nuevos espacios de articulación público-privado: el análisis de tres casos en la provincia de Santiago del Estero” a cargo de la Lic. Marta Gutiérrez del Centro de formación para la agricultura familiar del noreste argentino - Sub secretaría de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura de la Nación. (Gutierrez, s/f) Este documento se basa en el análisis de experiencias innovadoras de procesos organizativos locales, desde su incidencia en las políticas para el sector, abordando dimensiones que aportan al presente trabajo de tesis.

Rodríguez Miranda en “Dinámicas sectoriales y desarrollo territorial en economías locales interiores. El caso de Rivera en Uruguay” (Rodríguez Miranda A. , 2014), analiza la óptica de las dinámicas económicas sectoriales en ese tipo de economía local y cómo esto contribuye al DT. Para ello, se basa en dos dimensiones: la capacidad de innovación sectorial y las interrelaciones entre los sectores de la economía local.

El “Proyecto de Competitividad Territorial Rivera. Desarrollo y fortalecimiento de la cadena de valor del sector Maderero de Rivera, con énfasis en la mejora de la productividad, de la competitividad y de la calidad del empleo” (Rivera, 2016), de la Intendencia de Rivera, Uruguay, presentado y aprobado por el Fondo de Competitividad de ANDE-OPP, consta de una experiencia similar a la de SH en cuanto asociativo que articula con socios públicos, privados y de la academia para buscar beneficios para el sector, en este caso, maderero. REDEMA es una Red creada a partir del proyecto y está conformada por distintos actores, entre ellos la Intendencia Departamental de Rivera, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República, a través del Tecnólogo en Madera, el Centro de Extensionismo Industrial, el Centro Latinoamericano de Economía Humana y el sector privado compuesto por aserraderos de Rivera. Entre los objetivos del proyecto, se encuentran aquellas acciones vinculadas a la mejora de los procesos de gestión y administración en las empresas,

como lo son capacitación, apoyo en búsqueda de financiamiento, generar un Programa de Desarrollo de Proveedores; organizar grupos de compra entre las empresas, implementar servicios de búsqueda de mercados para el conjunto de las mipymes.

El “Informe de la Cadena Frutihortícola Santafesina” del Ministerio de la producción, Gobierno de Santa Fe, Argentina (Ministerio de la producción, 2013), es un Plan Estratégico creado participativamente entre el gobierno y los representantes del sector, que contiene objetivos, estrategias y planes a corto, mediano y largo plazo para la Cadena Frutihortícola de la provincia de Santa Fe, con la finalidad de ordenar los problemas del sector, sistematizarlos y contribuir a su competitividad.

El “Plan de competitividad Conglomerado Hortícola de Santa Lucía y Bella Vista, provincia de Corrientes” del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Corrientes, Argentina (Palau & Lecha, 2010), es desarrollado por el Programa de Competitividad Río Grande (financiamiento BID), que apunta al desarrollo en materia de competitividad de los conglomerados productivos seleccionados. Los conglomerados productivos son una red territorializada de empresas (productores, industriales, comercializadores, proveedores de servicios, etc.), sus organizaciones (cámaras, cooperativas, asociaciones, etc.), e instituciones de apoyo al sector productivo (universidades, institutos técnicos, áreas del gobierno local, etc.), que interactúan, con diferente intensidad y grado de complementariedad, alrededor de productos o servicios específicos. Entre el análisis del sector y la realización de su matriz FODA, arroja líneas estratégicas e ideas proyecto de apoyo a la competitividad.

Un antecedente relevante es la “Evaluación final Proyecto Avanza Salto Hortícola” que elaboró la Facultad de Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, 2020). Contiene los resultados del trabajo de monitoreo y evaluación realizado en el marco del Proyecto ASH, analizando cada componente del mismo. Aportes y conjeturas para el futuro en las reflexiones finales.

La “Sistematización eje articulación público-privado Proyecto Avanza Salto Hortícola” (Forrisi Angeles, Malvasio Andrea, Thevenet Georgina, 2018), realizada en el marco de la Maestría en Desarrollo Territorial (UTN, Rafaela, Argentina - Módulo de Tesis y Práctica Profesional, Seminario de sistematización), está basada en el eje de articulación público-privada que abarca el Proyecto ASH. Cuenta con un componente descriptivo, recopilación de información secundaria e información generada a partir de talleres y entrevistas a actores claves.

El trabajo “Diagnóstico, Sistematización y Articulación de las Acciones de Desarrollo Territorial en la Región Litoral Norte”, realizado en el marco del convenio con el Programa Uruguay más Cerca de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP), evalúa proyectos financiados en el litoral norte. Específicamente “El proceso Asociativo de Salto Hortícola. Una mirada desde adentro, (Leal, J.; Lombardo, R., 2016), contiene una investigación sobre la conformación, el estado actual y las perspectivas del proceso asociativo de SH, desde la voz de sus protagonistas -los productores de las gremiales que lo conforman.

Para finalizar, “Apoyo al diagnóstico y elaboración estratégica del Clúster Agroindustrial Frutihortícola del Litoral Norte” (Pacpymes (Cooperación Unión Europea - Uruguay Ministerio de Industria, 2009), recopila los elementos más importantes del diagnóstico participativo realizado en la primera consultoría (septiembre de 2008-febrero de 2009). Analiza los cambios propuestos por los participantes a lo largo de la misma y analiza las posibilidades de ejecutarlos, bajo el entendido de que el clúster no tiene estructura física ni organizacional (gestión) para llevar a cabo los proyectos que surgieron de la visión y lineamientos estratégicos y realiza sugerencias para ello.

## Metodología.

Esta investigación se ha propuesto trabajar sobre el eje articulación público-privada en procesos de DT, desde un abordaje descriptivo, interpretativo y analítico del caso de la intergremial Salto Hortícola.

Para lograr los objetivos establecidos y corroborar la hipótesis planteada, se ha recurrido a metodología de corte cualitativo. La selección de este método está dada por el hecho de que posibilita una construcción conceptual respecto al fenómeno a investigarse, permitiendo su descripción desde un punto de vista interpretativo, basado en el conocimiento existente, la evidencia y la interpretación del mismo. Con un alcance longitudinal (evolutivo), por el corte temporal a partir de su creación en el año 2012, hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha de finalización de ejecución del Proyecto ASH; y una amplitud micro social, centrado en la acción social, las experiencias subjetivas y las interacciones e interpretaciones de los involucrados.

Se ha optado por el enfoque etnográfico como uno de los métodos de estudio más relevantes dentro de la investigación humanístico-interpretativa (Arnal Justo, Del Rincón Delio, Latorre Antonio, 1992) y por su rechazo a las calificaciones de la acción humana como automatista (Andretich, 2018). El método etnográfico *“es el que se aplica para explicar el orden, coordinación y cohesividad sociales; a partir del análisis de las interacciones cotidianas, caracterizadas por el compromiso emocional de los participantes, con sus procedimientos interpretativos y expectativas”*. (Andretich, 2018).

Coincidentemente con el enfoque de la presente investigación, la etnografía considera que los fenómenos sociales no tienen capacidad para imponerse a las personas, sino que son las personas las que hacen posible la producción de hechos sociales en su práctica social cotidiana. (Andretich, 2018). Además, se considera el enfoque adecuado a los objetivos y acorde a los supuestos de anticipación de esta investigación, dado que desde sus supuestos permite explicar las creencias, teorías, modelos, metáforas y métodos que emplean las personas para construir su mundo social, buscando la explicación en los mismos actores que lo producen y en el curso de la propia acción. (Andretich, 2018)

El muestreo teórico ha permitido seleccionar a los entrevistados de acuerdo a sus conocimientos respecto al fenómeno, de acuerdo al criterio de lo valioso que puede ser su aporte a los fines de la investigación y la generación de teoría al respecto.

Los entrevistados han sido seleccionados de acuerdo a la consideración de que tienen las capacidades de contribuir al desarrollo de la teoría de acuerdo al fenómeno estudiado (Osses, Sánchez, I. y Ibáñez, F. (2006) en (Andretich, 2018)). Tomando a Glaser y Strauss, con la finalidad de obtener una mayor utilidad en la generación de teoría, se ha realizado un proceso de minimización-maximización de las diferencias entre los casos seleccionados para entrevistar (Glaser y Strauss, (1967) en (Andretich, 2018))

El universo ha estado constituido por los diferentes tipos de actores, todos quienes formaron parte del proceso de SH durante el período de referencia del estudio. Las unidades de análisis estuvieron representadas por cada uno de los actores del universo y las unidades de observación han sido las acciones desarrolladas que conforman el proceso, a través de cortes realizados a lo largo del mismo, calificados como hitos.

Las técnicas utilizadas han sido la entrevista y el análisis de fuentes de información secundaria, por tratarse de las dos que se consideran más adecuadas para alcanzar conclusiones de acuerdo a los objetivos.

Tal como la define Mendicoa, la entrevista es un

método de investigación cualitativo, que se caracteriza por reiterados encuentros cara a cara entre el entrevistador y los informantes, encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (Mendicoa, 2003, pág. 125).

Previamente se realizó investigación y lectura de otros casos similares a nivel regional, que han sido parte de trabajos e investigaciones, los cuales han servido para nutrir la planificación de la presente investigación.

Con la finalidad de conocer puntos de vista, experiencias y aprendizajes de todo el proceso y teniendo en cuenta la fuerte densidad institucional del mismo, se realizaron entrevistas a:

- 2 técnicos del equipo de IdeS,
- 9 productores integrantes de SH como referentes gremiales,
- 11 productores del sector y
- 3 técnicos productivos del sector.

El trabajo de campo fue realizado durante el cuarto trimestre del año 2021.

Para el análisis de datos se categorizaron y codificaron las variables, permitiendo un análisis preciso y exhaustivo de los datos recogidos, posibilitando descartar lo irrelevante, con la finalidad de concentrar el mismo en los aspectos relevantes de la información.

Para finalizar, el análisis de información secundaria ha permitido centrarnos en los principales hitos y conocer en profundidad las relaciones que tejieron este proceso, lo

cual, sumado a las entrevistas, ha dado lugar a la reconstrucción del caso. Los principales documentos revisados han sido actas de reuniones, convenios con instituciones, proyectos conjuntos presentados a diferentes llamados, cartas de designaciones para representación en espacios institucionales, estudios académicos sociales y económicos en torno a Salto Hortícola y sus líneas de trabajo.

## Análisis del caso de Salto Hortícola.

El caso planteado es la expresión del plural desempeño de un sector que, habiendo recurrido a la articulación público-privada, con el gobierno local como principal aliado, ha encaminado por diferentes vías de acción la diversidad de temas y necesidades que les competen, atendiendo la participación inclusiva de todas las partes, potenciándose a través del aprovechamiento de las capacidades del territorio y las diferentes políticas públicas presentes en el mismo ó la búsqueda de las existentes a nivel nacional, para su aplicación a partir del proceso.

## Contextualización del departamento de Salto.

### Territorio y datos estadísticos



Ubicación Geográfica del Departamento de Salto - Uruguay

Fuente: <https://userscontent2.emaze.com/images/1d87427e-21ee-4b3b-b361-6fc72a7e1672/2ba91929820ed956523ad5660481ab3d.jpeg>

Salto es uno de los 19 departamentos que componen la República Oriental del Uruguay, es el segundo departamento más extenso del país. Ubicado al noroeste, limita al norte con el departamento de Artigas, al este con Rivera y Tacuarembó, al sur con Paysandú y al Oeste con la República Argentina, mediado por el río Uruguay.

En un radio de 600 Km se localiza próximo a los principales centros poblados de la región (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Paraná y Santa Fe en Argentina; Uruguayana, Porto Alegre y Quaraí en Brasil, y Montevideo en Uruguay).

Entre los 19 departamentos que componen la República Oriental del Uruguay, Salto se encuentra entre los primeros tres de mayor población, con alrededor de 123.000 habitantes y una estructura relativamente joven (especialmente de 6 a 14 años), con 34.400 hogares integrados por un promedio de 3,6 personas por hogar. La concentración urbana es del 91%, con un 81% de concentración en la capital y con aumento de los barrios y poblados periféricos (llegando con ellos a 102.000 habitantes, 83% del total). Respecto a las localidades rurales, representan un 9% de la población, conformado por un total aproximado de 11.400 personas. La distribución en este caso se divide entre las tres localidades más importantes: Constitución, Belén y Pueblo Lavalleja, que no superan los 3.000 pobladores (5%) entre las tres, mientras que en el resto de las más de 30 localidades y poblados reside el restante 3%. (www.ine.gub.uy, 2011)

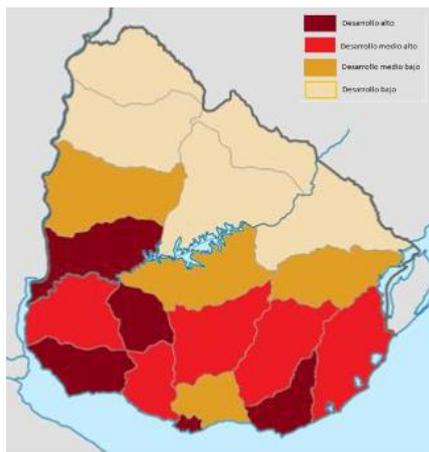
## **Economía**

La distribución por actividad es del 54% empleados u obreros privados, 25% cuenta propia, 14% empleados públicos, 5% patrones y 3% no remunerados. . (Intendencia de Salto A. S., 2018)

Las actividades económicas principales del departamento están basadas en la producción agrícola intensiva, la ganadería, las agroindustrias, el turismo, la generación de energía eléctrica, el comercio y los servicios. Se destaca la tradición de la mano de obra en el trabajo de los diferentes cultivos, en particular la cosecha de citrus, frutilla, hortalizas y arándanos. Salto es a su vez el centro educativo de la región, estando presentes tres universidades, institutos terciarios, escuelas técnicas y agrarias, lo que sumado a la actividad turística supone una infraestructura muy importante en alojamientos y servicios. (Intendencia de Salto D. G., 2016)

A pesar de sus diversas características para destacarse desde la óptica del desarrollo, Salto cuenta con señales muy graves en cuanto a indicadores socioeconómicos que lo alejan del estrato de regiones con mayores aptitudes y lo acercan al área que ocupan los departamentos menos destacados, los fronterizos con el Brasil. Ejemplo de ello es el ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que lo ubica en el decimoquinto lugar (con crecimiento sostenido en el comparativo de los últimos años). Salto presenta uno de los más bajos PIB per cápita del país, en 2017, el desempleo era del 9.9%, dos puntos por encima del promedio total del país. (Intendencia de Salto A. S., 2018)

Según Rodríguez Miranda (2017) *“Otra vez, se observa que, en general, los departamentos del norte, noreste y centro del país suelen situarse en los lugares más bajos de un ordenamiento relativo...”* (Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S., Martínez, C., 2017, pág. 20)



Desarrollo Empresarial en el Uruguay.

*Fuente:* (Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goineix, S., Martínez, C., 2017, pág. 27).

## Contextualización del sector hortícola.

El sector hortifrutícola salteño sienta sus bases en la inmigración europea que se radicó en Salto a fines del Siglo XIX, estableciendo un cordón de establecimientos -las chacras- que generó una cultura netamente influenciada por tradiciones europeas y extendida hasta hoy por descendientes de aquellos colonos, que hoy mantienen su familia y desarrollan toda su actividad en el área rural circundante a la planta urbana de Salto (Intendencia de Salto D. G., 2016, pág. 19).

Si bien en todo el territorio uruguayo se realiza cultivo de hortalizas, las zonas Sur y Litoral Noroeste concentran más del 90% de la producción. Los cultivos principales son tomate, morrón, berenjena, melón en invernaderos; frutilla en micro y macro túneles; y cebolla, boniato y zanahoria a campo. El área de invernáculos alcanza las 300 hectáreas y los cultivos a campo superan las 2.500 hectáreas. (Intendencia de Salto D. G., 2016)

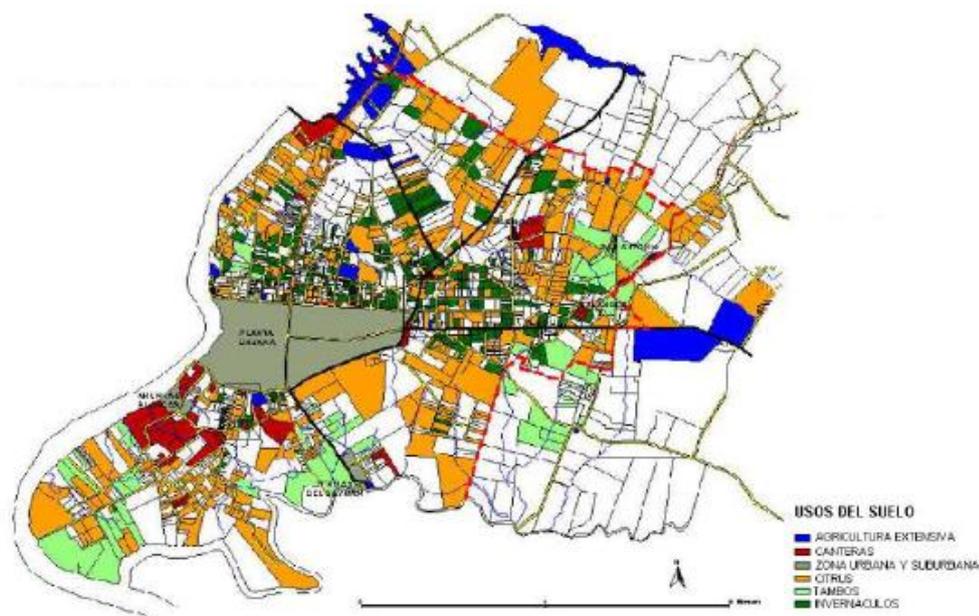
La zona del Litoral Norte tiene pequeños asentamientos productivos en explotaciones cercanas a algunos centros poblados de la región como lo son Constitución y Belén en Salto y Bella Unión o Tomas Gomensoro en el departamento de Artigas. Sin embargo, la concentración se da especialmente en el denominado “Cinturón Hortícola de Salto”, particularmente identificado por configurarse en un área entre lo rural y lo urbano, donde viven y trabajan familias enteras en unidades productivas donde más del 70% son clasificadas como “empresas familiares”. (Intendencia de Salto D. G., 2016)

Se trata de más de 400 unidades productivas, con marcado perfil de emprendimientos familiares.

Los establecimientos cuya principal actividad es la horticultura englobaban en el año 2000 cerca de 1.900 puestos de trabajo y unas 10.000 ha de superficie, estimándose actualmente en unos 3.800 puestos de trabajo entre productores y empleos fijos y llega a 6.800

con los zafrales en torno al sector (zafra de cerca de 7 meses)  
(Barrenechea, P. (2008:56) en (Intendencia de Salto D. G., 2016)).

Las zonas comprendidas en el Cinturón hortícola abarcan dentro del departamento de Salto a las zonas y localidades de Colonia 18 de Julio, Barrio Albisu, Colonia Garibaldi, San Antonio, Granja Santa Ana, Colonia Gestido, Corralitos, Nueva Hespérides, Colonia Osimani, Parada Herrería, Colonia del Charrúa, bordeando la ciudad, y en la zona más rural en Constitución, Zanja Honda y Belén. (Intendencia de Salto D. G., 2016).



Fuente: *Intendencia de Salto Dirección de Ordenamiento Territorial*

Plano explotaciones productivas departamento de Salto

Fuente: (Intendencia de Salto D. G., 2016)

En virtud de lo expresado

En el departamento de Salto particularmente, la horticultura tiene una clara importancia social y una alta priorización estratégica basada en la repercusión que tiene en la generación de riqueza y sobre todo de empleos, junto a la propia percepción que tiene la sociedad de esa importancia relativa, como también el efecto derrame y el alto impacto para contribuir a mejorar situaciones de pobreza y equidad (ART-PNUD - Diagnóstico Económico y Local Salto, 2012 en (Intendencia de Salto D. G., 2016)).

La particularidad de esta zona es que el desarrollo de la actividad hortícola se ha dado más que por la cercanía a los mercados, por la existencia de un microclima que, combinando algunas características de los suelos, de la cantidad y calidad de la radiación solar y la abundancia de aguas superficiales, permiten producciones

especiales (Dirección de Investigación y Estadística Agropecuaria y Dirección General de la Granja del Ministerio de Ganadería, 2013)

Actualmente se produce el 40 % de las hortalizas consumidas en el país, debido a que Salto se caracteriza por el abastecimiento del mercado interno con producción de primor, al obtenerse productos en contraestación con el Sur. Esto se debe al desarrollo tecnológico acelerado que tuvo el sector en Salto en los últimos 30 años, lo cual permitió acrecentar aún más las condiciones naturales. Esto implicó la incorporación de cultivos protegidos (invernáculos, micro y macro túneles), sistemas de fertilización y riego, inversiones en cámaras de frío, mejoras en el empaque y en los procesos de comercialización. En torno al 70% - 80% de los cultivos protegidos del país, se realizan en el norte. (Intendencia de Salto D. G., 2016, pág. 19)

Destacando la importancia del sector en la economía salteña, han surgido un número importante de empresas vinculadas al sector, que lo proveen de productos y servicios.

### Referencias

Unidades productivas	459 explotaciones
Caracterización	más del 70% de las unidades productivas son "empresas familiares"
Trabajadores permanentes	3.847
Trabajadores Zafrales	3.000
Superficies	Total 10.101 há 2.000 há. cultivos a campo 400 há. invernáculos, macro y micro túneles.
Producción	Tomate: 20.000.000 Kg. Morrón: 9.000.000 Kg. Frutilla: 1.800.000 Kg. Cebolla: 10.000.000 Kg Boniato: 11.000.000 Kg

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Agropecuario 2000 del MGAP.

Fuente: (Intendencia de Salto D. G., 2016)

### Principales características del sector en la zona norte:

- La cadena hortícola abarca producción, intermediación y utilización de diversos servicios que derivan en la comercialización.
- Sensible a la variabilidad climática.
- Presenta diversas formas de producción como pueden ser a campo y/o protegidos, dentro de los cuales se realizan diferentes combinaciones de rubros a lo largo del año. Utiliza mano de obra permanente y zafral, recursos naturales y capital.

- Al tratarse en su mayoría de productores pequeños, la capacidad de producción es baja, con dificultades básicas para el desarrollo empresarial, como acceso al financiamiento, acciones pos cosecha y solventar costos de transporte para la comercialización. Esto ha generado en muchos casos abandono de la actividad como fuente de trabajo.
- El principal canal de comercialización es en la capital del país, con altos costos de transporte y dependencia de intermediarios.

El principal problema del sector, en especial de los pequeños productores, es la comercialización. El mercado es Montevideo. Los granjeros chicos no acceden a canales de venta directos en el mercado de Montevideo, mientras que los grandes tienen puestos propios en el Mercado Modelo, transporte propio y en algunos casos venta directa a grandes supermercados. Los chicos podrían imitar estos canales si se asocian entre varios, pero la asociación no es fácil y hay mucha especulación y “ventajismo”. Un ejemplo de ello es la exportación de algunos camiones a Argentina, en donde por el volumen el mercado “no lo siente”, pero sí sirve para descongestionar el saturado mercado interno y aumentar su precio, pero ello se enfrenta al problema del free-rider, debido a que uno hace el esfuerzo de exportar (quizás sin mayor ganancia) y los otros reciben los mejores precios internos. Este mecanismo requiere coordinación y cooperación en el sector. No son significativas las ventas a Greenfrozen en Bella Unión, ya que los precios que maneja la industria no son atractivos y en algunos casos rentables. Las principales restricciones del sector son: la falta de infraestructura y cultura de almacenamiento para la exportación, las cámaras de frío son pequeñas y solo las posee algún productor individual, la mano de obra es de baja calificación y se necesita capacitación (ART PNUD Uruguay (2008) en (Intendencia de Salto A. S., 2018, págs. 41, 42)).

### **Variables de incidencia en la producción:**

- Disponibilidad, costo y calidad de la mano de obra.
- Gestión y manejo de recursos naturales: mitigación de los riesgos que devienen del clima; nivel de degradación del suelo por uso prolongado en el tiempo; recursos hídricos de acuerdo a lluvias y necesidad de riego.
- Insumos y proveedores de materia orgánica, nylon, sistemas de riego, fertilizantes, semillas, plantines, entre otros.

## **Salto Hortícola**

Para este caso consideramos al desarrollo territorial más que como un enfoque teórico, como una estrategia, producto de una serie de decisiones, también

estratégicas, que dieron lugar a la misma. Las decisiones condicionan la estrategia en todo momento, dado que los procesos de desarrollo territorial son dinámicos y únicos, pudiendo (cuando no debiendo) variar ampliamente desde el enfoque de partida.

<b>Línea de antecedentes asociativos e institucionales</b>			
<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<p>Surge asociativo "Movimiento Horticultores de Salto".</p> <p>Adopción de nuevos paquetes tecnológicos y alternativas de comercialización (experiencia de exportación a Argentina con mas fracasos que éxitos debido principalmente a tiempos de exportación vs tiempos de productos altamente perecederos).</p> <p>Se disuelve rápidamente producto de las malas experiencias y el endeudamiento solidario derivado de estas.</p>	<p>Sin registro de asociativos en el sector.</p> <p>Charlas técnicas.</p> <p>Gestiones puntuales con organismos nacionales para apoyos.</p>	<p>(2005 en adelante) se reactiva creación de gremiales.</p> <p>Surgen con motivación de políticas nacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en este orden:</p> <p>Mesa Hortícola de Salto (MHS)</p> <p>Asociación Granjeros de Salto (AGS)</p> <p>Reactivación de histórica Sociedad Fomento Rural (SFR) Salto</p> <p>3 SFR territoriales (Colonia 18 de Julio, Colonia Gestido, Colonia Osimani y Llerena)</p> <p>Grupo Parada Viña (GPV)</p> <p>Surge la Dirección General de la Granja (Digegra) y esta crea y fomenta el trabajo de las Mesas de Desarrollo Rural de Producciones Intensivas (MDRPI), donde se canalizan los apoyos al sector.</p> <p>Se realiza experiencia Clúster Hortícola, a través de la IdeS con financiamiento del Ministerio de Industria a través de la Dirección Nacional de la pequeña y Mediana Empresa ( MIEM Dinapyme). No se concretó como tal, sugiriendo que el principal problema del sector es la comercialización.</p> <p>Articulación de Redes Territoriales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (ART PNUD) financia consultoría de cadenas de valor prioritarias en Salto. Arroja Madera, Turismo y Horticultura como resultado.</p>	<p>Gobierno local IdeS a través de Programa Salto Emprende (surgido como una plataforma de articulación local-nacional de acciones pro emprendedurismo, con perfil asociativo y énfasis en lo público-privado), prioriza el trabajo con el sector hortícola como asociativo.</p>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos secundarios*

## **Intergremial Salto Hortícola**

**Salto Hortícola** es una asociación de gremiales de productores hortifrutícolas de Salto, conformada por todas las gremiales del sector hortifrutícola del departamento: Asociación Granjeros de Salto, Grupo Parada Viña, Mesa Hortícola de Salto, Sociedad Fomento Rural Salto y las Sociedades de Fomento de las Colonias 18 de Julio, Gestido y Osimani.

Los inicios de SH están marcados por el antecedente de los años previos en cuanto al fomento al asociativismo en el sector, generado como política nacional del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), que permitió reactivar o crear las gremiales que la conforman, así como por la priorización que se definió desde el gobierno local respecto a la cadena, utilizando como estrategia el trabajo asociativo para mejorar las restricciones identificadas. Es así que las 7 gremiales se unen en una para trabajar por objetivos como por ejemplo mejorar los canales y formas de comercialización, mejorar el acceso a infraestructura vinculada a los servicios pos-cosecha, con ello, dinamizar la productividad del sector, mejorar la rentabilidad de las unidades productivas y en consecuencia el nivel de vida de las familias productoras. Con un trabajo de coordinación y articulación facilitado por los técnicos de la IdeS (primero parte de Salto Emprende y luego especializado y devenido en la oficina de Avanza Salto Hortícola (ASH), que impulsó desde lo técnico las acciones para el sector), y de los programas e Instituciones que lo han apoyado desde el principio, tanto locales como nacionales.

Cabe destacar que cada gremial a su vez mantiene su independencia, contando con sus referentes ante SH.

Lo que distingue a Salto Hortícola es más una forma de vida que una actividad netamente empresarial, y además está signado por el recambio generacional y que todos ellos han crecido con la horticultura, con la necesidad de aunar esfuerzos entre todos sus miembros para la elaboración de estrategias comunes y el convencimiento compartido de buscar ampliar los mercados y de usar las sinergias que pueden darse hacia adentro del colectivo. Alimentamos la firme y clara voluntad de buscar potenciales de crecimiento, ya sea a través de mayor capacitación, de más asistencia técnica o del asociativismo, y eso le da al grupo un elemento diferenciador e importante en búsqueda de cambiar tendencias (Extracto de Declaración de Asociativo Salto Hortícola, septiembre 2013. (Salto H. , 2013)).

El trabajo inicial tuvo la particularidad de apoyarse en estudios y diagnósticos existentes, evitando así caer nuevamente en un proceso de diagnóstico de un sector "sobre diagnosticado". Fue así que se elaboró una agenda de trabajo participativa de corto y mediano plazo con aspiraciones de abordajes posibles, realizables y con capacidad de impactar positivamente en la realidad detectada. Esta agenda se basó en algunas de las históricas limitaciones del sector que se detectaban sistemáticamente. La misma estuvo conformada por 5 puntos: 1) capacitación y asesoramiento para comercialización y exportación, 2) capacitación específica para

calificar el personal e incorporar nuevos trabajadores, 3) capacitación y asesoramiento en gestión empresarial para generar capacidades en productores y colaboradores directos, 4) información y asesoramiento sobre acceso al financiamiento, y 5) la creación y puesta en marcha de la Central Hortícola de Salto (que luego, en 2017 pasa a llamarse Central Hortícola del Norte -CHN-).

Acompañó a esta agenda el diseño de una estrategia a corto plazo que ayudara desde lo local a solucionar estas restricciones, con las capacidades de los actores, agentes locales y alianzas específicas con instituciones locales y nacionales.

Los principales hitos identificados son:

- 2013: declaración expresando la voluntad de las gremiales para consolidar un asociativo que les permita dinamizar al sector. Este hito es fundamental y se identifica como el dinamizador para las acciones que preceden)
- 2014: convenio entre el programa Articulación de Redes Territoriales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ART – PNUD) e IdeS para SH, fortalecimiento del equipo técnico.
- 2014: ciclo de formación de dirigentes, con fondos del convenio entre ART - PNUD e IdeS, con la participación de 15 directivos gremiales, que implicó en primeros términos una renovación con la incorporación de nuevos delegados de cada una de las 7 gremiales que representan a los productores, fundamentalmente los pequeños y medianos. En este marco, se trabajó en la evaluación de la mejor forma jurídica para las gremiales.
- 2015: consultoría para elaboración de Plan de Negocios para la CHN, posibilitado con recursos del convenio entre ART - PNUD e IdeS.
- 2015: realización de Relevamiento Hortícola (de volúmenes y precios), a través de análisis cuantitativos y cualitativos- Observatorio Económico de la Universidad Católica Sede Salto.
- 2015: ciclo de capacitaciones de mano de obra para 75 personas con especialización en trabajo bajo techo (invernáculos) en modalidad intensiva.
- 2015: aprobación de donación de parcelas en el Parque Agroindustrial de Salto para la construcción del edificio de la Central Hortícola del Norte.
- 2016: Acuerdo con Facultad de Arquitectura a través de la Licenciatura en Diseño Integrado del Centro Universitario Litoral Norte - Salto (CENUR LN) para diseño del Anteproyecto arquitectónico para la CHN. El trabajo de los estudiantes supervisados por docentes, contempló la participación y opiniones de los productores.
- 2016: convenio entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Departamento de Ciencias Sociales para trabajo de investigación y evaluación de aplicación de políticas nacionales en el sector hortícola a cargo de la Facultad de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte - Salto.
- 2016: Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y OPP abren convocatoria a proyectos de Competitividad Territorial. IdeS y SH postulan con un Proyecto

denominado Avanza Salto Hortícola (ASH), que se propone impulsar todas las planes y acciones delineados, el cual resultó aprobado y comenzó a ejecutarse a mediados de octubre de 2017, con una duración de 24 meses.

### **Avanza Salto Hortícola**

Este proyecto fue el puntapié para acelerar el despegue y/o avance de varios hitos de importancia para la Intergremial. Asociadas con la UdelaR CENUR LN, la IdeS y SH postularon al llamado de ANDE y OPP para la convocatoria al Programa de competitividad territorial que dio lugar a Avanza (ASH). Las instituciones colaboradoras del proyecto con vinculación en el sector fueron Universidad Católica Campus Salto, INIA Salto Grande, INEFOP, MGAP- DIGEGRA, Incubadora de empresas GEPIAN y el Centro Comercial e Industrial de Salto.

El objetivo principal de Avanza fue

Consolidar la estrategia asociativa de Salto Hortícola para dinamizar la cadena hortifrutícola de la región, aportando, de esta forma, al desarrollo local y territorial”, con 3 objetivos específicos: “1) fortalecer la intergremial Salto Hortícola, ampliando sus capacidades directivas y de articulación con otras organizaciones privadas y con el sector público; 2) promover la coordinación y articulación permanente de Salto Hortícola con el mundo académico, de la investigación científica y de la innovación, a nivel local; 3) impulsar el avance de Salto Hortícola hacia la instalación de la Central Hortícola de Salto, a concretarse en el Parque Agroalimentario (Intendencia de Salto D. G., 2016).

Los principales resultados alcanzados del proyecto fueron:

- Personería Jurídica de la Asociación Civil Salto Hortícola.
- Acciones de sensibilización hacia la interna del sector y la población en general, en pos de posicionamiento a nivel local y nacional.
- Representación Institucional de SH en Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA), organismo asesor de MGAP - Dirección General de la Granja (DIGEGRA), integrado por las gremiales más representativas del país; en Comisión Asesora del Mercado Modelo de Montevideo -en vías de transformación hacia la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM)-, en Comité Asesor Regional del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Salto Grande (INIA SG) y en Comité departamental del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).
- Ampliación de vínculos con otras organizaciones tanto del territorio (otras gremiales empresariales), como del sector (productores a nivel regional, operadores, transportistas).
- Continuidad en el acompañamiento del ET IdeS a la Directiva y a las gremiales de base.

- Actividades con jóvenes y mujeres del sector.
- Conformación de Grupo de Trabajo de Generación y Transferencia, integrado por MGAP-DIGEGRA, INIA, Facultad de Agronomía y ASH, como asesor del proyecto y del sector.
- Relevamiento de actores de la cadena al Norte del Río Negro.
- Programa Inteligencia Comercial Hortícola: relevamiento de precios semanal en superficies mayoristas locales, con elaboración de informe semanal de precios y funcionamiento de los mercados. Alcance local y nacional a través de medios de prensa y llegada directa a productores. Realización de encuesta de intención de siembra 2020.
- Ciclo de charlas para el sector.
- Capacitación en gestión empresarial predial, duración 4 meses con más de 60 participantes del sector, en su mayoría jóvenes.
- Registro de marca SH.
- Consultoría para elaboración participativa del Modelo de Gestión para la CHN.
- Elaboración del Proyecto Central Hortícola del Norte: las gestiones y negociaciones para financiamiento de obra de construcción (fondos del Fondo de Desarrollo del Interior destinados por IdeS para la construcción, compromiso de apoyo en cofinanciamiento del MGAP). gestiones de evaluación de la forma jurídica, consultoría financiada por el Fondo Nacional de Pre inversión – OPP (FONADEP) y PNUD para elaboración de pliegos para llamado a licitación para construcción de la CHN, llamado a licitación y adjudicación de la obra a empresa local.

### **Central Hortícola del Norte**

Misión: Somos una Central de Servicios Hortícola que agrupa a siete gremiales de productores de Salto, que promueve la inclusión preferencial de los micro, pequeños y medianos productores del departamento y busca posicionar la producción salteña en el mercado nacional, regional e internacional, de productos frescos y procesados, atendiendo los intereses de todos los eslabones de la cadena hortifrutícola, desde los productores, pasando por los intermediarios, hasta el consumidor final; contribuyendo así al desarrollo local y regional sustentable.

Visión: Ser la principal Central de Servicios Hortícola de la región al norte del Río Negro, dedicada a la comercialización y agregado de valor a los productos del sector (Intendencia de Salto D. G., 2016, pág. 14).

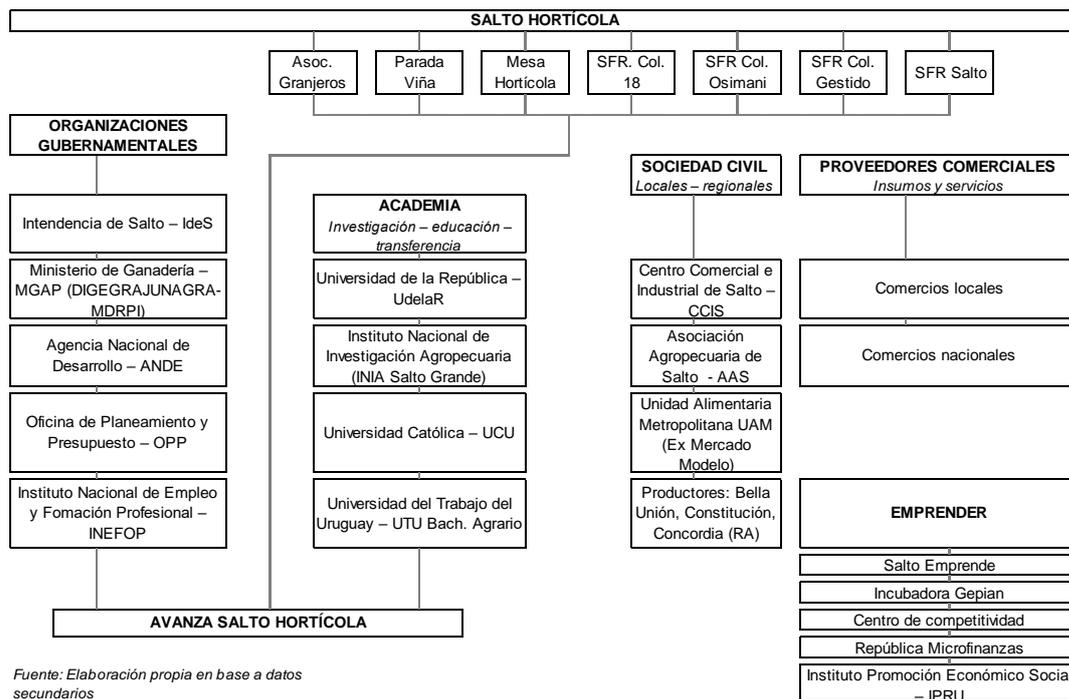
Este emprendimiento es el que se ha llevado todos los flashes y es el más esperado por el sector, ha sido la insignia de SH, dado el factor tangible tanto en infraestructura, generación de empleo y derrame en la economía local. Desde nuestro punto de vista,

ninguna del resto de las acciones realizadas son menos importantes para el sector, por el contrario, son las que han dado lugar a la CHN.

La CHN se define desde sus inicios como un emprendimiento de los productores y para los productores, incluso para los más pequeños a través de oportunidades generadas de acuerdo a las diferentes realidades. A la vista de los productores y fundamentado en diversas consultorías, es visualizada como la oportunidad para disminuir el impacto en la rentabilidad del sector y el cuello de botella más importante, *la comercialización*.

La misma estará ubicada en el Parque Agroindustrial de Salto, en un predio de 3 hectáreas sobre la intersección de las Rutas N° 3 y 31 (donado por la IdeS). Este punto es estratégico dada la cercanía con la Represa Hidroeléctrica y el Puente Internacional Salto Grande (11 km), y con el centro de la ciudad (5 km). Además, la ubicación de la CHN es centroide al Cinturón Hortícola, asegurando la cadena de abastecimiento de manera fácilmente accesible y fluida desde todos los nodos productivos. (Realizado en base a información secundaria como presentaciones y documentos)

### Mapeo de actores



Fuente: Elaboración propia en base a datos secundarios

## Línea del tiempo de SH

Línea del tiempo SH 2012-2019								
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Priorización de la cadena Hortifrutícola en el Dpto. De Salto.	Conformación de la Intergremial Salto Hortícola.  Reuniones con instituciones locales, nacionales y cooperación internacional para apoyo metodológico y financiero.	Declaración/ proclama de unión.  Elaboración de Proyecto para OPP para financiamiento de acciones para el sector.	Formación de dirigentes gremiales y renovación generacional de dirigentes.  Definición de las bases para la futura CHN.  Junta Departamental aprueba a IdeS donación de parcelas en el Parque Agroindustrial para CHN.  Inicio de trámites de personería jurídica de SH.  Capacitación para mano de obra en chacras.	Vinculación con la academia para diferentes estudios relacionados al sector.  Acuerdo con licenciatura en diseño integrado UdelaR para anteproyecto arquitectónico de la CHN con estudiantes.  Representación de SH en comisión asesora del Mercado Modelo.	Contratación de equipo para elaboración de plan de negocios de la CHN.  Presentación ante llamado ANDE-OPP para proyectos de fomento a la competitividad territorial.	Inicio de ejecución de proyecto de competitividad territorial "Avanza Salto Hortícola"  Contratación de equipo para elaboración conjunta con la intergremial, de modelo de negocios de la CHN.  Representación de SH en comité dotal. De INEFOP  Relevamiento regional de actores del sector.	Elaboración de documento: Proyecto CHN.  Anuncio de la IdeS de fondos para la construcción de la CHN a través de FDI (Fondo desarrollo interior) productivo.  Presentación de Proyecto CHN ante MGAP para financiamiento para CHN.  Aprobación de personería jurídica Asoc. Civil SH.  Representación de SH en el comité asesor regional de INIA  Capacitación p/60 personas del sector: Gestión  Incorporación de pasantes a ASH.	Licitación para la construcción de la CHN.  Mesa de diálogo institucionales para financiamiento de MGAP.  Relevamiento semanal de precios y calidad en mercados mayoristas locales.  Finaliza ejecución de ASH.  Redacción de acciones de continuidad de ASH.

Fuente: Elaboración propia en base a datos secundarios

## Marco Teórico

### Desarrollo y territorio

No existe una definición única que abarque el concepto de DT, por tanto comenzamos con carácter más amplio y genérico siguiendo a Albuquerque y Pérez Rossi "(...) se trata, naturalmente, del proceso que intenta lograr una mejora del ingreso y de las condiciones y calidad de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial." (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013)

Para el concepto de territorio, nos centramos a priori en dos definiciones amplias pero complementarias entre sí

El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Se trata de un sujeto (o actor) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, el desarrollo sustentable ambientalmente, y el desarrollo social y humano (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013).

Podemos definir el territorio no solamente como un soporte físico, sino como una construcción sociocultural compleja, histórica, sociopolítica y cultural, donde se articulan diferentes dimensiones que pueden llevar a su constitución como sociedad local y que además guardan relación con los procesos de desarrollo (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 63).

*“El territorio es el ancla de los procesos de desarrollo”* (Albuquerque F. en (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 60)).

Es a su vez *“factor del desarrollo”* e incluye *“heterogeneidad”* y *“complejidad del mundo real”*. Es un espacio de convergencia de los actores locales, en el cual se toman definiciones en clave de desarrollo en pos del mismo, siendo un elemento esencial y activo de los procesos. (Craviotti, 2007, pág. 2). Al hablar de territorio, indefectiblemente nos referimos a gestores del sector público, gestores del sector privado y al conjunto de la sociedad civil (lo que refiere a *“territorios socialmente organizados”*), una temática sobre la cual nos extenderemos más adelante. (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, págs. 1,2)

Además de estos dos conceptos, es preciso destacar el rol fundamental de la *variable identitaria* para el DT. Existe *sociedad local* en la medida en que el conjunto humano que comparte un mismo territorio, comparte rasgos identitarios comunes, distintivos de otros grupos. La consolidación de este componente identitario alcanza su punto más alto en la medida que surge un proyecto común para el territorio. Cuando se dan estos factores, se puede decir que existe una sociedad local, independientemente del número de habitantes o los kilómetros de superficie que tenga. (Arocena & Marsiglia, 2017)

Con esta base, estamos en condiciones de agregar algunas características imprescindibles a la hora de trabajar con enfoque de DT sobre los procesos:

A. Deben ser concebidos con una lógica endógena, *aprovechando los recursos y potencialidades del territorio*. Tal como lo expresa Gutiérrez: *“el desarrollo de una comunidad no se logra solo con inversiones externas si estas no son orientadas según los intereses locales.”* (Gutierrez, s/f, pág. 2)

Los procesos deben ser concebidos *“desde abajo”*. Con esto no queremos decir que no deban aprovecharse los recursos exógenos, justamente se trata de eso, de aprovecharlos, de tomar lo existente a nivel macro y saber fusionarlo de la manera efectiva con los recursos locales (económicos, políticos, institucionales, geográficos, culturales, etc.), asegurando de esta manera que el desarrollo en los territorios no se reduzca a la mera aplicación de políticas nacionales en el ámbito local, sino que estas se puedan aplicar de acuerdo a las necesidades detectadas por los actores del territorio. Para esto será necesario -como primera condición-, el fortalecimiento del capital social existente en el territorio, generando, desde las diferentes instituciones, las bases para la movilización y participación de los actores locales (formación de recursos humanos, capacitaciones, talleres, impulso al cooperativismo, fortalecimiento y marcada presencia y apoyo del gobierno local, entre otros). Todo ello, teniendo en

cuenta el contenido histórico local e institucional, así como el patrimonio cultural existente. (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 1)

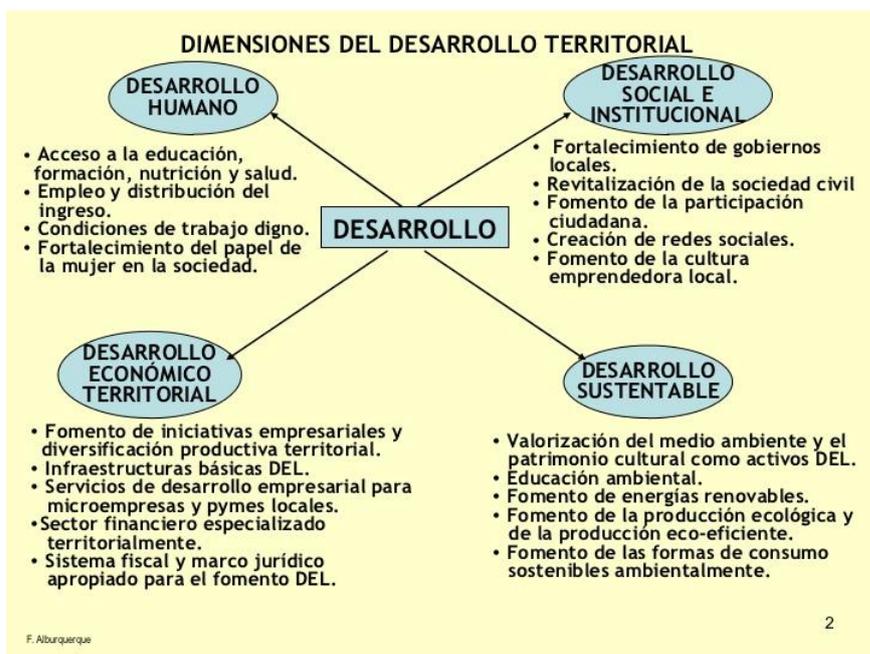
Es necesario considerar que lo que existe en el territorio es “una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados por los actores socialmente organizados.” (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 1)

En este sentido, y si bien es un tema que trataremos exclusivamente “(...) cobra relevancia la construcción de los diversos espacios de concertación entre actores locales público-privados dinámicos y con iniciativa propia, capaces de lograr acuerdos programáticos concretos para llevar adelante el desafío del desarrollo, con alguna posibilidad de éxito (...)” (Gutierrez, s/f, pág. 2)

Los procesos con enfoque territorial, deben gestarse desde una “visión sistémica”. Independientemente de que las estrategias sean diseñadas para temas o problemas específicos captados por los actores territoriales, el enfoque territorial exige que la mirada (y por ende las acciones que surjan), se alejen de lo sectorial, dando lugar a la relación mutua de las diferentes dimensiones del desarrollo. Esta “visión sistémica”, asegurará que las estrategias sean completas y complementarias entre sí, asegurando que “lo que se haga”, definitivamente aportará al desarrollo del territorio. (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013)

En virtud de lo anterior, definiremos a continuación las diferentes dimensiones del Desarrollo.

Albuquerque explicita que, la visión -ya comentada- del desarrollo “desde abajo”, implica una “visión ampliada” y “más integral”, que abarca las dimensiones del desarrollo: institucional, político, cultural, humano y ambiental. (Costamagna & Alfaro, 2015, pág. 46)



Extraído de:

[https://www.google.com/search?q=esquema+dimensiones+del+desarrollo+territorial+francisco+albuquerque&rlz=1C1JZAP\\_e\\_sUY734UY734&sxsrf=ALeKk03lQrC4Ca7\\_LY1az8LHKmoQCq2\\_LzbQ:1603208254710&source=inms&tbn=isch&sa=X&ved=2ahUKEwiUiZeUwMPsAhXSCrkGHSNhD0YQ\\_AUoAXoECAUQA w&biw=1366&bih=625#imgrc=2ufvbENgvJXLfM](https://www.google.com/search?q=esquema+dimensiones+del+desarrollo+territorial+francisco+albuquerque&rlz=1C1JZAP_e_sUY734UY734&sxsrf=ALeKk03lQrC4Ca7_LY1az8LHKmoQCq2_LzbQ:1603208254710&source=inms&tbn=isch&sa=X&ved=2ahUKEwiUiZeUwMPsAhXSCrkGHSNhD0YQ_AUoAXoECAUQA w&biw=1366&bih=625#imgrc=2ufvbENgvJXLfM)

... las opciones elegidas deben incorporar, igualmente, el criterio de sostenibilidad ambiental, el cual debe constituir una apuesta de futuro por un tipo de competitividad empresarial y territorial duradera y dinámica. Ello requiere la valorización del patrimonio natural y cultural local como activos importantes del desarrollo territorial, el fomento de las energías renovables, el uso eficiente de los recursos naturales, entre ellos el agua y la utilización de los materiales, el fomento de la producción ecológica y de la ecoeficiencia productiva (ecología industrial, producción limpia, etc.), así como el impulso de la producción local, las distintas formas de consumo sostenible, la eficiente gestión de los residuos urbanos y rurales, y el fomento de la educación sobre la sostenibilidad ambiental entre la ciudadanía, las empresas y los hogares en dicho territorio. Para todo ello será necesario realizar actividades de mejora en el acceso a la educación, la formación, la nutrición y la salud, tratando de incidir igualmente en la mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno, y mejorar la calidad de las relaciones de trabajo, fortaleciendo el papel de la mujer en la sociedad, así como otros colectivos vulnerables, y tratando de fomentar las formas de Economía Social y Solidaria o Cooperativa como parte de las estrategias de desarrollo territorial, las cuales no pueden limitarse únicamente a la parte formal de las economías (Alburquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 4).

B. Tener en cuenta la activa participación de los actores locales tanto en la elaboración de la estrategia como en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones. En este sentido, coincidimos en que *“el desarrollo, además de territorial y endógeno, es autodesarrollo. Es decir, debe partir desde los propios actores”* (de León Naviero, 2006, pág. 19). Este tema se trata con mayor detalle unos puntos más adelante en el presente documento.

C. Es condición necesaria establecer alianzas que generen la articulación público-privada para los procesos.

El desarrollo territorial depende en todo caso, y esencialmente, de un esfuerzo de articulación y coordinación interinstitucional, y de cooperación entre los diferentes actores territoriales e institucionales, con el fin de compartir un enfoque de desarrollo integrado, para el diseño de estrategias basadas en el fortalecimiento y diversificación de la base productiva y de empleo de cada ámbito territorial (Alburquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 15).

Agregamos la importancia de estar organizados y reconocerse como parte de la organización, con la finalidad de atraer una mejor participación basada en la confianza, que genere logros más exitosos y sostenibles.

D. El papel que cumplen las micro, pequeñas y medianas empresas y las cooperativas tanto urbanas como rurales, tanto formales como informales, así como el aporte de todo el sistema económico local, son claves para el enfoque del DT, y por tanto debe pensarse en términos de “valorizar” y “fortalecer” al momento de diseñar las estrategias.

E. Incorporación de innovaciones tanto tecnológicas como productivas, medioambientales, institucionales, sociales, de gestión. La incorporación de la innovación en los procesos de DT, es una condición que podríamos llamar de orden. (Alburquerque & Pérez Rozzi, 2013)

F. Considerar la contribución del medio rural para el desarrollo de las ciudades, y viceversa, por lo cual, el medio rural debe ser tenido en cuenta. (Alburquerque & Pérez Rozzi, 2013)

El enfoque del Desarrollo Territorial se aleja así del nivel agregado y abstracto de la macroeconomía convencional y se basa en: el abandono de las actitudes pasivas, dependientes de las ayudas o subsidios; la movilización y participación de los actores territoriales; la convicción del esfuerzo y decisión propios para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo a seguir; ello requiere instrumentos de intermediación desde los territorios como las Agencias de Desarrollo Económico Local u otros mecanismos de gobernanza, y vincularse igualmente con las Agencias u Oficinas Territoriales de Empleo. Pero si hay algo que destacar en este breve relato de conclusiones no es otra cosa que la importancia de las Políticas Públicas comprometidas con el enfoque del Desarrollo Territorial, orientadas al fortalecimiento de los actores clave del territorio, con el fin de impulsar el fomento y desarrollo de los sistemas productivos territoriales y la incorporación de innovaciones productivas en el sentido amplio de innovaciones tecnológicas, medioambientales, sociales, institucionales y organizativas, con especial cuidado de no abandonar los necesarios ejercicios de prospectiva a los que obliga la fase actual de cambios en el modelo productivo y de consumo, como lo mostrado en el apartado sobre la verdadera naturaleza de la crisis actual internacional (Alburquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 24).

Centrados en nuestro caso en estudio, coincidimos: *“en una sociedad con restricciones materiales, la sostenibilidad del bienestar humano solo es pensable desde una perspectiva de equidad global.”* (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 121)

*“La construcción de desarrollo es entonces un desafío que cada vez más se vincula con la integración social, la distribución equitativa de los ingresos y la búsqueda de niveles crecientes de participación ciudadana en las decisiones colectivas.”* (Marsiglia, 2009, pág. 122)

Finalmente, se identifican dos corrientes teóricas en torno al desarrollo local, por un lado, la basada en la teoría de la aglomeración industrial de A. Marshall, en la cual se prioriza la cercanía del desarrollo económico, la cooperación entre empresas, los clúster o distritos industriales, la innovación como factores prioritarios. Por otro lado, la

corriente neo institucional que realiza el rol institucional y organizacional en el desarrollo. Prioriza el capital social como recurso comunitario, con referencia en los trabajos de Puntman. (Craviotti, 2007, pág. 3)

### **Invariantes en procesos de DT**

Todas las características mencionadas son bajo el entendido de que no hay una receta única para las estrategias que se basan en el enfoque del DT, coincidiendo en que el desarrollo es “*necesariamente local*” (Boisier (2001) en (de León Naviero, 2006, pág. 4). Sin embargo, todas parten desde una base empírica que se aborda desde un enfoque, y ello permite ciertas particularidades que son patrón común y condicionantes para que se dé un proceso de DT.

Para explicar esto nos centraremos en la teoría de León Naviero (2006), quien divide en 7 elementos estructurales (tangibles e intangibles), aquellas características que son comunes y juegan un papel esencial en todos los casos conocidos.

Antes de comenzar, cabe destacar que

no todos estos aspectos están presentes de manera homogénea en las distintas experiencias, el conjunto configura una estructura y un patrón de organización en la que cada elemento influye directamente sobre el conjunto y, en definitiva, sobre la viabilidad del proceso (de León Naviero, 2006, pág. 7).

En virtud de ello, nos centraremos en comentar los 7 elementos desde la óptica del autor, distinguiendo aquellos que son aplicables al caso de Salto Hortícola.

1. **Nivel de acumulación:** contar con disponibilidad de capital resulta un factor esencial para los procesos de desarrollo, dado que mejorará las condiciones para afrontar las políticas y estrategias a aplicarse. En este sentido, en nuestro caso en estudio, el apoyo desde diferentes instituciones y organismos a nivel nacional y del gobierno local, han sido fundamentales.
2. **Acervo tecnológico:** como bien sabemos, la incorporación de innovaciones tecnológicas permite un despegue diferencial de los territorios y regiones, tanto a nivel de productividad como de competitividad, además de ser esencial para el diseño de sistemas territoriales viables. En este sentido, SH ha logrado el apoyo de socios locales y nacionales (en algunos casos, nacionales con apostamiento a nivel local), como es el caso del INIA SG, con incorporación de tecnología en los cultivos para mejoras en la producción y pos cosecha, Facultad de Agronomía con propuesta destacada para estudio de vientos y sostenibilidad de las estructuras, Facultad de Arquitectura desde la Licenciatura en Diseño Integrado, en el diseño estratégico de la infraestructura de la CHN, entre otros.
3. **Financiación:** en este caso, el nivel de renta de las sociedades limita la financiación del DT. Por ello, aquellas sociedades con menor nivel de renta

dependen más de fondos externos de financiación. En muchos procesos se encuentra el ejemplo de financiación a través de fondos internacionales de carácter social y territorial, como lo es la Unión Europea. Para SH, como se ha mencionado, los aportes han provenido en sus inicios de la cooperación internacional (ART-PNUD) y del gobierno nacional. Luego de que Uruguay asciende en la escala del desarrollo según ciertos parámetros de la cooperación internacional, el gobierno nacional ha sido la principal fuente de financiamiento. Cabe destacar que el aporte del gobierno local en financiamiento para lo que se trata del proceso exclusivamente, ha sido básicamente en especies (sin descontar algún aporte puntual). Sin embargo, cuando se trata específicamente del componente CHN, cabe destacar el aporte tanto del gobierno local, a través de fondos de rentas generales (Fondo Desarrollo Interior FDI- OPP), aportes del sector privado (los mismos productores beneficiarios del proyecto), y fondos del gobierno nacional (comprometidos pero aún no ejecutados). Por último, para tener en cuenta en este punto, se destaca el *impasse* que generan los períodos de transición de gobierno, que indefectiblemente implican una disminución de la marcha en los procesos<sup>1</sup>.

4. **Acervo de conocimientos:** se trata de la importancia que juegan los conocimientos acumulados por la sociedad en un territorio, los cuales son un activo fundamental para su desarrollo. La larga historia a nivel productivo en el caso de SH, sumado a un componente distintivo como lo es la renovación generacional del sector, tratándose en una gran variedad de casos de 3, 4 y hasta 5 generaciones familiares dentro de un mismo predio, permite la transferencia de conocimientos acumulados, cargados de experiencias y nuevas prácticas complementarias, con incorporación tecnológica.
5. **Inserción externa del sistema territorial:** se entiende como importante la incorporación a los flujos económicos más dinámicos, lograr generar una demanda externa fuerte y sostenida permite dar continuidad a los procesos de desarrollo. Este elemento es el que menos aplica a la realidad de SH, al menos a los parámetros de nuestra investigación. Sin embargo se deja el espacio abierto a futuro, dado que todo apunta a que la CHN, una vez se encuentre finalizada la obra de infraestructura y en funcionamiento, se ocupará de estos aspectos (al menos lo contempla en sus planes de acción y gestión).
6. **Capacidad en la toma de decisiones:** si bien aún insuficientes desde nuestra perspectiva, los avances en materia de descentralización política y administrativa dados en los últimos años, incluso en los países más centralizados -como Uruguay-, han permitido ampliar las capacidades de toma de decisiones a nivel local. En este mismo sentido, los gobiernos locales que

1 En el caso de nuestra investigación abarca campaña electoral que comienza en primeros meses de 2019 y período de transición que comienza en el mes de noviembre, hasta diciembre donde se encuentra el corte temporal.

han aprendido a descentralizar a la interna de sus territorios, son los que presentan experiencias de desarrollo local más exitosas y sostenibles. En el caso de SH, la estrategia se ha centrado en posicionar a la Intergremial y todas las líneas de acción que parten de la agenda de corto plazo enmarcada en disminuir las principales restricciones del sector, tanto a nivel local (gobierno, instituciones y organizaciones), como nacional. Los avances que se han obtenido estratégicamente en este sentido lo han dotado de ciertas capacidades y autonomía para la toma de decisiones. A su vez, se ha logrado instalar el tema en la agenda política tanto local como de los organismos competentes del sector a nivel nacional (MGAP, OPP, ANDE), lo que ha permitido incidir en la toma de decisiones.

7. **Elementos identitarios:** un factor de carácter intangible esencial para el territorio por lo que genera en cuanto a surgimiento de innovaciones y fomento a acciones económicas colectivas, es el relacionado a los valores tanto en cuanto a las relaciones sociales, como las actividades económicas, como aquellos vinculados al sentido de pertenencia, identificación con los hechos y símbolos significativos. Sumado a lo detallado en el elemento 4, en el caso de SH, se encuentran el acervo cultural, las tradiciones y la historia de larga data que presenta el sector tanto a nivel socio cultural como casos pasados de intentos asociativos para mejora de la rentabilidad (que pueden entenderse como incipientes y puntuales estrategias de desarrollo), que han sido y son fundamentales para la estrategia de SH. Téngase en cuenta que toda esta acumulación fue concentrada en diversos estudios y diagnósticos que dieron lugar a lo que hoy es el proceso de SH.

Realizado en base a los aportes de (de León Naviero, 2006).

## **Articulación público-privada en procesos de desarrollo territorial.**

*“El desafío hoy en día no es mandar, sino relacionarse”* (Brugue y Goma en (Gallicchio, 2010, pág. 14))

En este apartado se pretende abordar los temas ligados a la importancia de la articulación público-privada para el éxito de los procesos de DT, desde el abordaje de diferentes dimensiones como la endogeneidad, la participación, la democracia y la descentralización, con los actores como eje transversal.

La articulación público-privada es un aspecto clave del enfoque del desarrollo local, debe contemplar diferentes tipos de actores, ya sean institucionales, organizacionales, académicos, con la finalidad de alcanzar de manera participativa, consensos que den lugar al diseño, formulación y ejecución de iniciativas de desarrollo. (Craviotti, 2007, pág. 1)

*“Las redes relacionales cooperativas entre cámaras empresariales, sindicatos, centros educativos, empresas y gobierno local, constituyen un elemento central para posibilitar*

*la utilización eficiente de los recursos locales disponibles.”* (Cravacuore (2006 en Craviotti, 2007, pág. 4)

Según expresa Craviotti (2007), el involucramiento de actores públicos y privados tiene dos funciones principales: una de índole técnica y otra de índole política. Para el caso de la primera, se refiere a la transferencia de conocimientos para el aprendizaje colectivo, la segunda, implica afianzar el compromiso de los actores mediante la concreción de planes estratégicos que surgen de la identificación de las demandas compartidas. Sin embargo, estos ámbitos de articulación no siempre funcionan con la fluidez necesaria, ya sea por porque ha sido creado meramente para la transferencia de fondos públicos a privados, o por resistencias e incapacidades de los actores para identificar e imponer sus demandas. (Craviotti, 2007, pág. 4)

Los ámbitos de articulación público-privada requieren el fortalecimiento de los actores que lo integran, mediante la formación, apoyo a la conformación del colectivo, adaptación a construcciones colectivas, reflexiones y redefiniciones periódicas. (Craviotti, 2007, pág. 10)

Gallicchio (2010), se basa en las expresiones de Barreiro (2000), para hacer énfasis en la importancia de la construcción de capital social para facilitar la coordinación y la cooperación.

El capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Solo existe cuando se comparte (Barreiro (2000) en (Gallicchio, 2010, pág. 21).

## **Gobernanza multinivel**

En el contexto Latinoamericano (...), la gobernanza, como idea y concepto, llega al desarrollo territorial primero para participar de la construcción de nuevas formas de gobernar en el territorio que emergen de desafíos que ponen en tela de juicio las históricas maneras de interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Ello incluye un planteo inicial “horizontal” de que ningún actor por sí solo puede resolver todos los temas en los territorios pero pasa a rediscutir también las relaciones “verticales” en las distintas fórmulas institucionales de los países. Así, el debate sobre la gobernanza que se integra en el enfoque del desarrollo territorial se asienta sobre una crítica al Estado que actúa solo desde una posición jerárquica. Ante problemas complejos se necesitan nuevas dinámicas, aporte de varias miradas, negociaciones, otro manejo del conflicto, más cooperación donde un conjunto es el que debería construir respuesta a esta complejidad (Costamagna & Larrea, 2016, págs. 46,47).

Si recordamos los requerimientos del DT respecto a los varios factores como: participación de actores, fortalecimiento y empoderamiento de los mismos, análisis del territorio y sus capacidades, aprovechamiento de esas capacidades, utilización de recursos exógenos, todos ellos logrados a través de la cooperación y la articulación público-privada, cabe hacer alusión al término “*Gobernanza multinivel*”, dedicarle algunas líneas para comprender qué es, cómo funciona y el por qué de la necesidad de ésta.

La *gobernanza multinivel* surge por y actúa para lograr una integración horizontal entre los actores (sobre todo el sector público y la sociedad civil), respecto a los temas del territorio y las estrategias de desarrollo territorial que en él se aplican.

La adopción de una perspectiva multinivel cambia la definición de la gobernanza haciendo que los actores y las políticas de distintos niveles confluyan, dialoguen, negocien y también cuestionen conceptos como “lo de arriba y lo de abajo” y se pone sobre la mesa la discusión sobre el lugar donde se articula. Se plantea si lo local es solo receptor o si el territorio es el espacio donde se coordinan actuaciones de los otros niveles (Costamagna & Larrea, 2016, pág. 48).

Entre otras cosas, permite dotar al territorio de las capacidades necesarias para aplicar sus estrategias de desarrollo.

Además del ámbito local entre sí, debe articularse en un siguiente escalón lo local, lo subnacional y lo nacional. (Costamagna & Larrea, 2016, pág. 45)

*“Se fortalece la idea de que es más sinérgico que las políticas se construyan e implementen desde la articulación de los distintos niveles de gobierno además de entre estos y las organizaciones de la sociedad civil.”* (Costamagna & Larrea, 2016, pág. 47)

*“De este entendimiento mutuo surge la nueva gobernanza, y cuando este entendimiento mutuo se da entre gobiernos y actores que intervienen en distintas escalas territoriales, se sientan las bases de la gobernanza multinivel.”* (Costamagna & Larrea, 2016, pág. 51)

Compartiendo con Gallicchio (2010), está demostrado que intentar articular las políticas desde el centro no es acertado y resulta inútil, legitimando por tanto la necesidad de que las políticas se articulen desde el territorio y en lógica de gobernanza multinivel. (Gallicchio, 2010)

Cuando hablamos de *gobernanza multinivel*, hablamos de “...*negociación, disputa y colaboración.*” (Costamagna & Larrea, 2016, pág. 45). Para conseguir lo anterior, es necesario contar con personas que faciliten este proceso, que ayuden a la construcción del diálogo, con el fin de no perder de vista el eje o los fines en este complejo proceso, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de procesos dinámicos y únicos, para los cuales no existe una receta estándar; esto es, gestionar la discusión y la estrategia de acuerdo a los fines propuestos, teniendo en cuenta las

particularidades del proceso y la fusión entre la transversalización de la praxis durante el proceso.

Entre los obstáculos que es preciso sortear para lograr un proceso de gobernanza multinivel exitoso, se encuentran el cambio de los actores locales respecto a su pertenencia en los procesos, deben cambiar su auto percepción de “receptores de políticas” a “protagonistas”. Además, se debe romper con la lógica centralista y dejar al territorio local más espacio para la formulación de sus propias políticas aplicadas al territorio, dado que conocen las iniciativas de la comunidad, las necesidades y particularidades del mismo. (Costamagna & Larrea, 2016)

### **Actores del DT**

Son considerados actores del desarrollo local, todas aquellas personas o instituciones que aportan al diagnóstico y a la estrategia de solución del problema territorial definido y que expresan las diversidades y heterogeneidades presentes en los territorios.

Para Pedro Pirez (1995) los *“actores locales son sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales.”* (Pirez (1995) en (Gutierrez, s/f, pág. 2))

Gutiérrez clasifica entre las diferentes lógicas de los actores locales: *lógica económica*, *lógica política* - aquí se hallan los gobiernos locales y los militantes (incorporados por Arocena (1995)), que aspiran a mejoras en la calidad de vida de la población y *lógica del conocimiento* -donde se encuentran incluidos los técnicos que bajan a los territorios las lógicas predefinidas por instituciones a las cuales pertenecen. (Gutierrez, s/f, pág. 2)

*“En el territorio hay actores libres, que se relacionan e interactúan entre sí, lo que supone la existencia de relaciones de poder y procesos constitutivos de identidad.”* (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 162)

Los actores pueden ser de diferentes proveniencias, los cuales tendrán incidencia y decisiones en mayor o menor medida, pueden ser públicos, privados y pueden ser locales (los que juegan el rol más importante en la implementación de las estrategias), o extraterritoriales (que estarán en la medida que se los necesite con aportes puntuales o que llegarán de acuerdo a políticas públicas pre definidas para ciertos territorios).

Son actores locales entonces, desde las instituciones del estado, el gobierno local, las grandes, medianas y pequeñas empresas, las asociaciones, cooperativas, agrupaciones e instancias sociales ya sean informales o creadas con un fin específico como aquellas que están dotadas de formalización institucional, hasta los grupos minoritarios. Entre la diversidad de actores, sumándose a las interpretaciones de Arocena y Marsiglia (2007), se destacan *la empresa* (de acuerdo a las lógicas empresariales) y *los actores socio territoriales*, como los militantes territoriales, el

voluntariado, los profesionales residentes y los profesionales que intervienen en el territorio y la lógica política. (Arocena & Marsiglia, 2017).

Alonso (2003) distingue entre 4 tipos de actores locales: *los estrictamente locales*, su acción se desarrolla exclusivamente en el ámbito local, su identidad social es en el territorio y fuera de este, desaparece como actor; *los parcialmente locales*, su acción trasciende el ámbito local, por ejemplo políticos o empresarios; *los no locales que participan de la actividad local*: son aquellos que participan en lo local pero sus ámbitos de decisión son externos (por ejemplo referentes territoriales de organismos); *los actores en la localidad con dificultades para reproducir su vida cotidiana*: personas en situación de vulnerabilidad social que dependen de las oportunidades que la localidad genere. (Alonso, 2003)

Es preciso mencionar que dentro de los actores nos encontramos con actores fuertes, con mayor iniciativa y peso en las decisiones y actores débiles, quienes por lo general se adaptan a las definiciones de los fuertes. Debido a ello, para garantizar la democratización de los procesos, es preciso ser cuidadosos en la horizontalidad en los aportes y la toma de decisiones, incorporar la mayor cantidad de actores posible y ocuparse de que los diversos ámbitos estén representados, considerar todos los saberes y opiniones y saber trabajar sobre la inmediatez de los tiempos y aquello que puede planificarse más a largo plazo. De esta manera, se darán mayores garantías de contemplar la visión de los actores más débiles. (Alonso, 2003)

Respecto a lo anterior, Roffman menciona 3 grupos con características diversas, a los cuales denomina "*conjuntos sociales*". Se trata de la distinción entre grupos institucionalizados y aquellos representantes en instancias formalizadas y reconocidas, pero no organizados como grupo: 1. aquellos con suficiente organización y conciencia de sus intereses y las estrategias a proponer en el debate; 2. aquellos que se auto identifican como parte de un conjunto pero no han logrado organizarse aún; y 3. aquellos que aún no tienen conciencia de grupo. (Roffman, s/f)

Por su parte, Arocena (2001), diferencia entre: *elites dirigentes*, es el grupo con capacidades para elaborar y conducir el proyecto colectivo, en este caso, deben poseer cierto nivel de legitimación social y la capacidad de de articular con los cuadros técnicos; *elites fuertemente legitimadas*, no necesariamente constituida o institucionalizada como grupo, obtiene el respaldo de sus acciones en proyectos en los que participa, demostrando la capacidad de articular con cuadros sociales, políticos y técnicos; *grupos dirigentes localmente desarticulados*, son casos en los cuales poseen un nivel elevado de dinamismo en la conducción de los procesos, pero sin niveles de coordinación con otros actores de la sociedad; *elites locales débilmente constituidas*, el grado de legitimación de los actores no los ubica como conductores de los procesos, no se trata de grupos organizados que nuclean y legitiman a los miembros de la élite. (Arocena J. , 2001)

A pesar de la importancia del rol de cada actor -en mayor o menor medida-, es preciso destacar el rol fundamental que le compete al gobierno local en tanto gestor y en tanto dinamizador de los procesos. (Marsiglia, 2009). Coincidiendo con Albuquerque (2004), si bien no necesariamente son quienes inician el proceso, tarde o temprano su

inclusión es necesaria para obtener el respaldo institucional. Además, son los más legitimados para impulsar la participación de los actores locales y los que han demostrado la capacidad de ayudar a la concertación público-privada hacia el desarrollo del territorio. (Alburquerque F. , 2004).

Sin embargo, en este sentido cabe aclarar brevemente los puntos débiles que muchas veces enfrentan los gobiernos locales como actores centrales. Sumado a las limitaciones en recursos humanos, logísticos y financieros, muchas veces la actividad principal de los gobiernos locales se centra en la producción de bienes y servicios públicos (asociado a prácticas clientelares y asistencialistas que se agudizan cuanto más pequeño es el municipio), y no en acciones de desarrollo local, sumado a que en muchos casos demuestran limitadas capacidades de generar acciones de mediano y largo plazo, por la carencia de análisis y planificación. (Craviotti, 2007, pág. 5).

### **Articulación entre actores del DT**

*“Para que exista sistema de actores debe haber articulación.”* (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 158)

El enfoque teórico supone que la gestión del desarrollo local plantea a los agentes públicos el reto de fortalecer relaciones horizontales con el conjunto heterogéneo de actores no estatales. De este modo, sin abandonar la tradicional vinculación con las organizaciones comunitarias, se requiere la construcción de nuevas relaciones con las cámaras empresariales, los sindicatos, los centros educativos y con los actores privados. (...) para conducir adecuadamente estos procesos, son necesarios acuerdos territoriales a nivel local, capaces de promover la complementación en los esfuerzos de actores públicos estatales y no estatales, así como la institucionalización de los compromisos asumidos. La participación genuina, los mecanismos de deliberación eficaces y la responsabilidad de los actores estratégicos involucrados pasan así a ser elementos constitutivos de la capacidad de la sociedad local para ejecutar una política de desarrollo viable y consensuada. (...) esta inclusión (de nuevos actores locales) crea una nueva forma de legitimación política, basada en una articulación entre el Estado local y la sociedad civil, en la que se renueva la naturaleza del vínculo a partir de la eficacia y la efectividad de la gestión. Esta articulación público-privada resulta determinante para el tejido institucional que enmarque la acción de los actores que dan impulso al proceso. De acuerdo con el enfoque teórico, se entiende que las redes densas de relaciones cooperativas entre cámaras empresariales, sindicatos, centros educativos, empresas y el gobierno local constituyen un elemento central para posibilitar una utilización eficiente del potencial de recursos locales disponibles y mejorar la competitividad territorial (Cravacuore, 2006, pág. 2).

Coincidiendo con Marsiglia (2009), cuando nos referimos a articulación de actores, hablamos de provocar la unión o el enlace que dé lugar a la cooperación entre quienes persiguen un mismo objetivo para el territorio. Todos los procesos de articulación conllevan un componente de negociación y consenso, que sentará las bases de las acciones. Para ello regirán ciertas reglas del juego en un marco de relaciones de poder flexibles y sensibles al cambio de acuerdo a la trascendencia del interés común. (Marsiglia, 2009)

Entonces,

la articulación de actores para el desarrollo local podría definirse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo en un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar (Marsiglia, 2009).

Lo anterior es, el capital social que ya hemos mencionado más arriba citando a Gallicchio y que Gutiérrez menciona en alusión a Pierre Bourdieu- y destaca su origen en una red de relaciones de interacción entre las personas-. En el mismo texto, citando a Robert Putnam (1994), identifica los atributos que definen al capital social: la confianza, se trata de la creencia de uno en los demás y de los demás en uno de que se hará lo justo, la reciprocidad, referida se a la importancia de la cooperación; y la conciencia cívica, en lo que refiere, entre otras cosas, a preocupación por la cosa pública, redes de compromiso cívico y asociatividad entre ámbitos públicos y privados. (Gutierrez, s/f, pág. 2)

Ahora bien, pero ¿por qué es importante articular?

Los procesos de desarrollo local considerados más exitosos, basan sus resultados en gran medida en su capacidad demostrada de articulación y cooperación de diferentes actores locales en torno al interés común, el que se define a través de ámbitos de negociación y concertación que generan resultados visibles y sostenibles en el tiempo (Marsiglia, 2009).

Cada programa implementado requiere algún grado de articulación entre actores diversos, ya sea en la etapa de diseño y/o implementación. Ello probablemente señale el dato más distintivo de la política del desarrollo endógeno, su sustrato relacional. El aspecto relacional del sistema de actores locales, donde cuentan las regulaciones, las razones, las emociones y las decisiones, es la energía vital que permite construir capacidades endógenas de desarrollo (O. Madoery: 2008; en (Marsiglia, 2009)).

Por tanto, para el éxito en los procesos, es de fundada importancia la generación de espacios de participación de actores locales en los cuales se concerte con dinamismo e iniciativa propia el desafío del desarrollo. (Gutierrez, s/f, pág. 4)

El escenario ideal en un principio radica en el establecimiento de *mínimos de cooperación* que conlleven a alcanzar los propósitos por los cuales se realizan las alianzas. Es importante la formalización de esta articulación en pos de una estrategia de desarrollo para el territorio, porque -además de dejar implícito el deseo de reconocimiento al otro, respeto mutuo y colaborativo y derecho a ser escuchados- dotará de la formalidad y legitimidad necesaria frente a la población, frente a otros actores que puedan sumarse a futuro, frente a fuentes de financiación o apoyos externos de diversa índole. Todo ello se desarrolla en una *lógica de ganar-ganar*.” (Marsiglia, 2009)

Basados en la hipótesis de que la mejor manera de construir desarrollo local es en base a relaciones horizontales entre los actores, debemos tener en cuenta que es necesario contar con densidad institucional, redes, capital social, así como poner especial atención al momento del diseño de estrategias, en las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo. (Marsiglia, 2009)

En este sentido, compartimos el aporte de Arocena y Marsiglia (2017)

La concertación institucional a la que nos referimos debe lograr una cierta estabilidad en el tiempo y tenderá a constituir una red global, es decir, un conjunto de colectivos que se articulan entre sí para actuar en un área determinada de una sociedad local (...) (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 165).

Lo detallado anteriormente suele darse en escenarios con ciertas complejidades u obstáculos que en la medida de lo posible, deben ser sorteados o al menos planteados como desafíos. En virtud de ello nombraremos algunos que suelen ser los más comunes: los intereses particulares, que muchas veces son colocados por encima del interés común; poca predisposición a la articulación o el asociativismo, sumado a la falta de capacidades de las organizaciones para operar en este sentido; indefinición de roles, sobre todo de facilitadores de los procesos; la visualización negativa y desconfianza que suelen tener el resto de los actores respecto al rol de los gobiernos locales y sus potencialidades para el liderazgo; poca predisposición del empresariado local para el trabajo en redes territoriales y operar en lógicas de cadenas o sistemas productivos; ciertas complicaciones en la capacidad de proyección de los actores locales respecto a conjunto de sociedad local, entre otros. (Marsiglia, 2009).

Según Marsiglia, visión que compartimos, *“para encarar procesos de desarrollo local sostenibles, los territorios deben establecer vínculos adecuados con el entorno subnacional, nacional e internacional (...)”*.

En este sentido, destaca la

(...) importancia de que en los territorios existan liderazgos que operen para facilitar alianzas horizontales y verticales hacia adentro y hacia afuera del territorio, promoviendo la formulación e implementación de políticas referidas a la construcción de una agenda de desarrollo territorial (...) Resulta clave que exista un marco de políticas públicas desde los otros niveles del Estado (provincial, departamental, nacional)

orientadas a la promoción del desarrollo local y la descentralización, con las cuales los municipios puedan articularse (Marsiglia, 2009).

Nombraremos a continuación, algunos aspectos a tener en cuenta para que las bases de la articulación, la cooperación y la gestión de los acuerdos por el territorio, se dé en un escenario más propicio:

- Apostar a la construcción de espacios de diálogo y negociación, asumiendo las limitaciones propias y el adecuado reconocimiento del otro,
- articular políticas nacionales y locales,
- lograr la confluencia de lo sectorial y lo territorial,
- desarrollar capacidades y recursos existentes en el territorio para establecer agenda de trabajo y posibles alianzas, con una mirada multidimensional que integre a todos los actores, abrirse a la innovación,
- formalizar acuerdos y espacios de articulación,
- considerar instancias de incorporación de nuevos actores, recambio de liderazgos y los diferentes cambios que se dan en las políticas del Estado (por ejemplo con períodos electorales y/o transiciones de gobiernos). (Marsiglia, 2009)

### **Participación.**

Compartiendo con Seller (2005), es necesaria la promoción de un contexto adecuado de oportunidades y estímulos para que las personas, puedan descubrir sus capacidades de desarrollo y habilidades, que le permitan actuar de manera activa en su realidad (Ojeda Suarez, 2013)

Es preciso hacer un paréntesis para señalar que durante el proceso de SH, la lógica institucional fue la de dar lugar a todos y todas quienes desearan sumar sus puntos de vista para hacer que la agenda de acciones fuera más adecuada. De esta manera, si se revisa la línea del tiempo en la descripción del caso en el presente documento, se puede observar la lógica en clave de participación, desde talleres para formación de cuadros y renovación generacional, así como la discusión del Plan de Negocios de la futura CHN, que se dio con un sistema de discusión interna de los ítems en cada gremial, para luego ser tenido en cuenta en plenario de la intergremial, así como los procesos de elaboración del proyecto CHN y las discusiones en el sector entorno al acciones para mano de obra adecuada y mejoras en la rentabilidad, el trabajo con jóvenes y mujeres en el marco del proyecto de competitividad territorial ASH, la diversificación de representación en diferentes ámbitos institucionales, entre otros. El proceso implicó el fortalecimiento de los dirigentes y apostar por aumentar sus capacidades y formación para tomar una postura más formal y con presencia más fuerte en los ámbitos organizacionales de representación. Si bien este fue el ímpetu que decidió darle desde un principio el equipo técnico de la Intendencia de Salto al proceso, se nota como a lo largo del mismo los productores, principales actores, se fueron empoderando de la lógica, habiendo incorporado esta práctica para todas las

acciones, incluso sabiendo reclamar en los casos en los cuales las decisiones “bajaban” centralmente desde las instituciones que apoyaron el proceso.

La noción de participación alude al proceso por el que las comunidades y/o diferentes sectores sociales influyen en los proyectos, en los programas y en las políticas que les afectan, implicándose en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos (Gutierrez, s/f, pág. 3).

Esto implica dotar a las personas de una comunidad de capacidades de autonomía y estabilidad. (Ojeda Suarez, 2013)

Consideramos aquí el valor de la articulación público-privada en términos de participación, como mecanismo de amplitud democrática para lograr cambios o soluciones a las demandas del territorio.

La participación ciudadana puede darse de diferentes formas y diferentes niveles, que son medibles y por tanto comparables. La participación ciudadana es por ello un buen indicador cualitativo y cuantitativo de la temperatura democrática de una sociedad concreta (ya sea una comunidad local, regional, de una nación, etc.) (Alberich, 1999, pág. 166).

*“La participación se convierte en objetivo del desarrollo humano, a la vez que es un medio para el progreso del mismo.”* (Ojeda Suarez, 2013, pág. 2)

Compartiendo con Alberich (1993)), una sociedad compleja busca que las personas como sujetos sociales, aumenten sus capacidades para generar cambios y transformaciones territoriales, manejándose en los ámbitos económicos y políticos necesarios para lograr sus objetivos. (Alberich, 1999, pág. 166)

La participación puede darse y gestionarse de diferentes maneras, puede ser ocasional o de procesos, así como puede dar la posibilidad a todos los actores de opinar y participar en el diseño y ejecución de estrategias, o simplemente dejar esto en manos de técnicos y definiciones políticas, utilizando a las personas para legitimar las decisiones (Ojeda y Ramos (2009) en (Ojeda Suarez, 2013)

En todos los casos, lo fundamental es ocuparse de asegurar la representación de la pluralidad de actores existentes en el territorio, siempre considerando -como ya lo hemos mencionado-, la existencia de actores más fuertes y actores más débiles, cuestión que habrá que tener en cuenta en las diferentes etapas de construcción conjunta y toma de decisiones, garantizando la merecida importancia a todos los aportes.

En este sentido, parafraseamos a Gallicchio (2010) en la necesidad de incluir las visiones de aquellos que no siempre participan, como lo son los jóvenes y las mujeres o la inclusión de sectores excluidos. Esto implica entonces la construcción de ámbitos que contemplen el uso de nuevos lenguajes, los tiempos y el reconocimiento de lógicas diferentes entre los actores. (Gallicchio, 2010)

Gutiérrez distingue entre 4 niveles de participación: 1) el participante únicamente es receptor de la información, 2) además de recibir información también comunica información sobre su institución, 3) se involucra además en el debate y reflexión de temas, 4) en un nivel más avanzado, se involucra en la co-gestión y el control de las acciones definidas. (Gutiérrez, s/f, pág. 3)

Por su parte, Alberich (1993) identifica 3 niveles que se asimilan al perfil de Gutiérrez, por lo cual haremos únicamente los agregados que nos parecen adecuados. En un primer nivel, "Información" (adecuado a los niveles 1 y 2 de Gutiérrez) se destaca la necesidad de formación para poder comprender y transmitir adecuadamente, en un segundo nivel "Consulta y debate" (asimilado al nivel 3 de Gutiérrez), se destaca aquí la necesidad de emitir su opinión y participar además en el debate posterior a las opiniones, en un tercer nivel "Gestión compartida" (asimilado al nivel 4), agrega a la cogestión en la ejecución. (Alberich, 1999, pág. 167)

El método que consideramos más adecuado para la sostenibilidad de los procesos y para lo cual encontramos eco en documentos de autores como Ramos y Ojeda (2013) es aquel en el que las personas participan en un mecanismo de reflexión-acción, y en el que técnicos y comunidad intercambian respecto a lo más favorable para las decisiones, siendo un proceso *botton-up*.

Para finalizar, las estrategias de concertación en las cuales participa la sociedad a través de lo descrito en este apartado y con características tales como la pluralidad y la horizontalidad, a entender de Ramos y (Ojeda 2013) implican 4 aspectos: 1. Integración de interlocutores heterogéneos, públicos y privados, 2. apertura hacia la complejidad social, 3. Confianza, reconocimiento y respeto mutuo, 4. Diálogo, intercambio y alianzas. (Ojeda Suarez, 2013)

### **Actores facilitadores para el DT.**

Como lo hemos mencionado, es de suma importancia en los procesos de DT, la generación de instancias de reflexión que den lugar a la acción de los actores y junto con ello, la generación de capacidades. Según lo concebimos aquí, la creación de las condiciones para que ello se dé es lo que Costamagna y Larrea (2017) denominan "*facilitación*", por ende, las personas que asumen ese rol son denominadas por los mismos autores como "*personas facilitadoras*." (Costamagna P., Larrea M., 2017, pág. 65)

Consideramos preciso el tratamiento particular de los actores facilitadores, dado que el proceso de nuestro caso en cuestión, Salto Hortícola se dio de la mano de un equipo técnico.

Para expresar lo que aquí se describe, nos centraremos en el Libro Actores Facilitadores del Desarrollo Territorial. Una aproximación desde la cuestión social (2017), de los autores Pablo Costamagna y Miren Larrea.

Entre los principales rasgos de la persona facilitadora, destacamos el hecho de que es aquella persona que si bien no es líder, ejerce un tipo de liderazgo que no es el habitual y que tiene características específicas.

En este sentido:

- No es actor y por ello debe mantenerse neutral, traduciendo, interpretando y construyendo los relatos.
- Genera las condiciones para la reflexión, decisión, acción de los actores, a través de las reflexiones de los mismos, pero no toma las decisiones ni ejecuta las acciones. En este sentido, cabe aclarar que sí toma las decisiones y ejecuta las acciones respecto a su rol, pero no así respecto a las decisiones que surgen del diálogo y reflexión de los actores del proceso de desarrollo territorial.

Ahora bien, lo anteriormente dicho no debe confundirse con las capacidades de liderazgo de él o la facilitadora. Es decir, el actor facilitador está legitimado para liderar un proceso e influir en él, pero siempre cuidando no sobrepasar la delgada línea que implica no suplantar a los actores en sus decisiones. Para ello son imprescindibles la generación de confianza que logre, el componente de transparencia con el que debe manejarse en todo momento del proceso y la auto reflexión sobre su actuación. (Costamagna P., Larrea M., 2017)

*“El actor facilitador no toma las decisiones del DT pero, al generar las condiciones para que los actores del DT las tomen, influye en las decisiones tomadas.”* (Sotarauta (2012) en (Costamagna P., Larrea M., 2017, pág. 81)

Chambers (1993), Pretty (1995) y Groot (2002), consideraron a la persona facilitadora como un emergente profesional que:

Coloca en primer lugar a las personas y entiende que las realidades son socialmente construidas, relacionando las diferentes perspectivas entre sí.

- Tiene en cuenta la importancia del conocimiento y las ideas que surgen a nivel local, aceptando las complejidades y diversidades.
- Toma en cuenta los valores subyacentes, posibilitando los procesos de aprendizaje colectivo.
- Involucra a la mayor cantidad de instituciones vinculadas, logrando el empoderamiento de las mismas.
- Escucha y observa, creando y/o utilizando diferentes métodos.
- Asume la importancia del trabajo en equipos multidisciplinarios. (Costamagna, 2017, pág. 70)

Sumamos a lo dicho, que en la generación de esos espacios de diálogo y capacidades para los mismos, la persona facilitadora además debe acercarse de manera individual a cada actor para generar la confianza necesaria y comprender sus posicionamientos, que luego serán contemplados en el colectivo.

Como complemento a lo planteado anteriormente, Raelin (2006), incorpora la perspectiva de la *praxis*. En este sentido, considera además de lo mencionado, 5 *capacidades avanzadas* de la persona facilitadora, estas son:

- Capacidad de ser, es decir, de vivir la experiencia y describirla.
- Capacidad de hablar, esto es, poder expresar la voz colectiva.
- Capacidad de revelar, respecto a lo que debe contener o expresar y cómo hacerlo.

- Capacidad de probar, para cuestionar y/o eliminar prejuicios.
- Capacidad de sondear, esto es, evaluar a cada actor para entender sus comportamientos y acciones y las consecuencias de las mismas. (Costamagna P., Larrea M., 2017, pág. 70)

Para concluir con la definición, citamos a continuación un cuadro que diferencia y explica los diferentes tipos de personas facilitadoras y sus características.

**Figura 4. Personas facilitadoras en procesos de DT**

	Características
Persona facilitadora profesional (facilitador como sustantivo)	Persona (equipo), frecuentemente consultor o investigador, que se contrata para facilitar un proceso y cuyo papel no contiene el poder decisorio.
Político facilitador (facilitador como adjetivo)	Político que interpreta que su papel conlleva, además de tomar sus propias decisiones sobre las políticas, construir procesos de diálogo con el resto de actores del territorio donde se puedan cogenerar las soluciones a los problemas del territorio.
Investigador/formador facilitador (facilitador como adjetivo)	Investigador/formador que además de tomar, como actor territorial, sus propias decisiones vinculadas a la metodología y contenidos de sus procesos de investigación y formación, utiliza su labor investigadora y formativa para generar las condiciones para que otros actores del DT reflexionen, decidan y actúen.
Gestor facilitador (facilitador como adjetivo)	Gestores de organizaciones del territorio (gestores de la sociedad civil, empresariales, funcionarios de gobiernos de distinto nivel, de agencias, de asociaciones o de centros formativos y de investigación) que tienen el desarrollo del territorio entre los objetivos de su organización y generan las condiciones para que estas y otras organizaciones del territorio puedan reflexionar, decidir y actuar.

Fuente: (Costamagna P., Larrea M., 2017, pág. 72)

...el DT como proceso de construcción social no se produce exclusivamente en el contexto de proyectos delimitados como tales, sino en la conjunción emergente de multiplicidad de proyectos y acciones puntuales. La facilitación se distribuye entre los distintos actores del territorio de una manera difusa y puede deducirse a partir de la práctica, ya que difícilmente aparece en los diseños y las asignaciones de roles a priori. Es más, la mayoría de las personas facilitadoras del DT no han realizado una reflexión explícita sobre su condición de tales. Además, estas personas no son las mismas a lo largo del tiempo. Se trata de procesos de relevo en los que en distintos momentos distintas personas van generando las condiciones para actuar (Costamagna P., Larrea M., 2017, pág. 75).

## Descentralización

Varios de los aspectos mencionados a lo largo de estas reflexiones teóricas -si no todos-, tienen estrecha vinculación con la descentralización. Es que no se puede concebir un proceso de DT sin la opinión de los actores y la participación en el diseño y la ejecución, no se puede concebir sin que sea participativo, democrático, inclusivo, desconociendo los rasgos identitarios de su territorio, los recursos humanos, económicos y logísticos con los cuales se cuenta y sin tener en cuenta la sinergia entre todos estos factores. Para todo ello, es necesario que un territorio cuente con la autonomía necesaria para evaluar qué política se adecúa a sus necesidades y decidir qué recursos destinará a ello, máxime teniendo en cuenta que son procesos que se enmarcan en lógicas institucionales.

... la eficacia de las políticas públicas obliga a una adecuación de las mismas a los diferentes contextos o situaciones territoriales ya que las políticas de carácter centralista y genérico son insuficientes. Se requiere un planteamiento transversal y un enfoque integral... Se requiere identificar los sistemas productivos territoriales, los cuales están compuestos de diferentes redes empresariales, cadenas productivas o clúster, en determinados entornos territoriales e institucionales, con una dotación de infraestructuras, equipamientos, servicios, y contexto social y cultural favorable (o no) al desarrollo territorial (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 5)

Teniendo en cuenta lo descrito respecto a las concepciones teóricas entorno al DT y su tendencia a la evolución desde una perspectiva economicista hacia una perspectiva de lógica de resultados alcanzados en materia de capital social, como educación, cultura, distribución de la riqueza, calidad de vida y oportunidades (Alonso, 2003, pág. 1), se entiende de rigor el avance de concepciones desde lo local, con valorización de espacios sub nacionales.

Uruguay, respetando la tendencia latinoamericana, se ha caracterizado históricamente por su lógica centralista, donde a pesar de los intentos y políticas llevadas a cabo para alcanzar un mayor nivel de descentralización, lo que se ha logrado es un mayor nivel de desconcentración, con la instalación de agencias y referentes locales, que gestionan las políticas públicas de las diferentes instituciones nacionales en el territorio. Incluso a nivel municipal, si bien la Ley de descentralización y participación ciudadana que entró en vigencia en 2010, con la creación del tercer nivel de gobierno<sup>2</sup> “prevé la descentralización”, las competencias asignadas a los municipios no terminan de quedar claras y no se ha dotado a los mismos de recursos económicos ni logísticos suficientes.

Si bien reconocemos los avances en materia de descentralización y los esfuerzos que las instituciones nacionales hacen para hacer más democrática la construcción de las

<sup>2</sup> Desde la Constitución de 1830 hasta 1996, se reconocían en Uruguay 2 niveles de gobierno, nacional y departamental. En ese año se distingue el nivel municipal pero no es hasta 2009 que se aprueba la ley que crea el tercer nivel de gobierno y dota a los municipios de ciertas autonomías, como la electoral o de administración de recursos)

políticas públicas, consideramos que aún es insuficiente. Muchas veces se sale a los territorios a consultar respecto a sus necesidades, algo que nos parece sumamente adecuado, sin embargo, luego se hace un “combo” de todas ellas en el interior del país y desde allí se gesta una política, que puede resultar muy adecuada para algunos, así como muy inadecuada para otros y lo peor es que muchas veces los territorios igualmente intentan adecuar sus necesidades para no perder el recurso disponible.

Lo anterior no pretende cerrarse en que la lógica centralista sea algo “malo”, sino que entiende necesario equilibrar ambas lógicas y dotar a los niveles sub nacionales de mayor autonomía. En este sentido, se cree necesaria una mayor impronta hacia la descentralización, para que los territorios puedan tratar con el debido interés los temas de carácter local.

Aumentar las capacidades de los procesos que se generan en los territorios propicia oportunidades que potencian el desarrollo local. (Gutierrez, s/f, pág. 2)

Coincidimos en que

Sin negar el rol de los procesos centralizadores en la construcción de las naciones, es necesario limitar el efecto paralizador de un sistema que monopoliza la iniciativa en su centro. Sin desconocer la importancia de las conquistas globales en una sociedad determinada, no hay que olvidar que esas conquistas no contemplan un sinnúmero de necesidades cuya expresión es solamente local (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 286).

No se trata únicamente de descentralización fiscal, sino de la necesaria reorganización del estado y la delegación de recursos administrativos y financieros que se apoyen en el fortalecimiento de la participación y construcción colectiva. (Ruiz Durán (2000) en (Alburquerque F. , 2004, pág. 161)

La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las administraciones locales debe incorporar también su capacitación en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que, junto con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, puedan construir los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas (Alburquerque F. , 2004, pág. 164).

Es preciso aclarar que no se trata de nuevos recursos, sino del uso más eficiente de los existentes, mediado por una mejor distribución de los mismos, a partir de la priorización de los problemas desde el territorio. Esto implica la articulación en todos los niveles, es decir, los actores públicos y privados del territorio articulando con otros actores nacionales. *“El principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro.”* (Gallicchio, 2010, pág. 12)

En este sentido, Alonso (2003) destaca tres corrientes que impulsan y dan valor a lo local, por un lado la que promueve los procesos de descentralización administrativa, destacando la amplitud democrática que implica la cercanía de los ciudadanos con los gobiernos, en segundo lugar, la visión economicista de las implicancias positivas de lo local como espacio de encadenamientos productivos autosustentables que combinan recursos disponibles con iniciativas empresariales y tecnología, y una tercera corriente que identifica a los actores locales como relevantes para la articulación en la interpretación de las necesidades territoriales y la construcción de lo social. (Suárez (2003 en (Alonso, 2003, pág. 1))

Sabemos que cuando los territorios cuentan con procesos de descentralización avanzados, esto es, cuando el territorio cuenta con autonomía en la definición de sus estrategias de desarrollo y la ejecución de las mismas, con la potestad para el manejo (adecuado) de recursos humanos, logísticos y financieros, los procesos resultan más eficientes y sostenibles.

En el caso de SH se ha seguido la línea de que, atendiendo a la necesaria articulación entre las diferentes instituciones que se encuentran en los diferentes niveles, considerando la importancia de la gobernanza y la necesidad de la acción conjunta, es necesaria una mayor descentralización para poder crear, gestionar y articular las políticas que atiendan a las necesidades del territorio, con la debida participación e involucramiento de la sociedad civil y con un mayor nivel de responsabilidad, con una lógica horizontal de articulación. Sin dudas, trabajar en primer lugar en el fortalecimiento institucional resulta vital para la sostenibilidad del proceso, dado que una institución fuerte es capaz de gestionar sus propósitos tanto a nivel social y logístico como las transferencias. Nos parece acertado hacer en este momento eco a la postura de Gallicchio (2004), cuando expresa que el desarrollo local y la descentralización, lejos de ser una moda o un paradigma, son factores de desarrollo y que por tanto su potencial está en el carácter innovador que representan para el desarrollo, a través de una estrategia diferente para el mismo. (Gallicchio, 2004)

Como manifiestan Arocena y Marsiglia (2017)

La superación de formas centralistas de organización social es el único camino para lograr una reconstrucción de la dimensión local y, en esa medida, para lograr auténticos procesos de desarrollo territorial (...). Los procesos de descentralización deberán acentuar el potencial de las sociedades locales, sin descuidar las interrelaciones complejas que existen entre los diferentes niveles de gobierno (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 286).

## Competitividad Territorial

*“Competitividad se refiere al logro o mantenimiento de posiciones en los mercados a fin de realizar la venta de los productos.” (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 8)”*

En este sentido, resulta importante la valorización y puesta en marcha de acciones y estrategias para el fortalecimiento de las cadenas de valor claves del territorio. *“...la*

*productividad y la competitividad dependen de la calidad de las relaciones de la cadena productiva y de las características del entorno territorial donde se localizan sus elementos.”* (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 9).

No concebimos la competitividad territorial sin presencia y capacidades de articulación público-privada en el territorio. De hecho, SH, como lo hemos visto, tiene su base en la articulación y su proyecto “estrella” (por el punto de inflexión en sus acciones), ASH, ha sido en el marco del Fondo de competitividad territorial de ANDE y OPP.

Los ecosistemas productivos deben ser sostenibles y equitativos, por ello la importancia de que sean gestados en el marco de la articulación público-privada, con el apoyo de la academia en el diseño de estrategias proactivas para la mejora de cadenas productivas a través de la articulación y especialización. (Carty Castro, 2021)

A juicio de Albuquerque y Pérez Rozzi, los principales factores de incidencia de la competitividad son:

... la competitividad se basa en estos elementos explicativos de la productividad, aunque adicionalmente se requiere una buena estrategia de diferenciación de productos basada en la calidad, el diseño y la información de los mercados, la certificación, normalización y marca territorial en los productos, la incorporación de la sostenibilidad ambiental en el proceso de comercialización, transporte y consumo de productos, la entrega a tiempo y la naturaleza y calidad de los servicios pos venta, y entre éstos, la gestión del reciclaje y reutilización de los residuos tras el final de la vida útil de los productos (...). Del mismo modo, otros aspectos del entorno territorial que influyen en la competitividad territorial de forma determinante son la existencia de un sistema territorial de servicios de desarrollo empresarial, la dotación de infraestructuras básicas y medioambientales, el involucramiento del sistema financiero formal e informal para asegurar el acceso al crédito para las microempresas y Pymes, un sistema fiscal favorable para el funcionamiento de este tipo de empresas, y la vinculación entre productores y sistema de conocimiento territorial para conformar un sistema territorial de innovación (I+D+i) (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 8).

...el “diamante competitivo” de Michael Porter (1991) resume un conjunto de aspectos determinantes básicos de la competitividad (estrategia, estructura y rivalidad de las empresas, condiciones de los factores, condiciones de la demanda, y sectores conexos y de apoyo), a los cuales añade el gobierno (administraciones públicas) y la casualidad. Junto a estos factores explicativos, el enfoque del desarrollo territorial incorpora, además, el sistema político e institucional del territorio, la movilización y participación de los actores territoriales, el sistema territorial de formación de recursos humanos, el sistema territorial de innovación, y el medioambiente y la sostenibilidad, todos ellos aspectos sustantivos que inciden en la

formación de condiciones de eficiencia productiva y de competitividad en un determinado territorio (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 10).

Lo importante es que el territorio sepa trabajar en red, porque de esta manera la capacidad de competir para las empresas se verá aumentada.

Tal como lo manifiesta Albuquerque (2004), destaca el redescubrimiento de la noción de distrito industrial de Marshall, en manos de Bacattini (1979), poniendo en valor al territorio y la empresa actuando como parte de él y no aisladamente, construyendo una visión más integral del desarrollo, incorporando además a los aspectos económicos, aquellos que ensanchan el capital social, como formación de redes de actores locales y fomento a la cultura emprendedora. Las estrategias de desarrollo económico local que apuntan al fomento empresarial de un territorio, deben ser consensuadas por los actores locales y priorizar la utilización de recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, incorporando innovaciones tanto tecnológicas como de procesos, así como sociales. (Albuquerque F. , 2004)

Además, no debemos olvidar la importancia de las políticas de empleo que aseguren la creación de fuentes de trabajo decentes, acordes a las necesidades del territorio, con recursos humanos capacitados adecuadamente para poder captar esos empleos. Sumado a ello, la creación de *Empleos Verdes*, con la finalidad de reducir el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos, para alcanzar la sostenibilidad ambiental deseada. (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013)

Sumamos a ello, la importancia de acompañamiento técnico, la capacitación y la facilitación de líneas de crédito adecuadas como impulso a los proyectos de los pequeños productores. (Albuquerque F. , 2004)

La competitividad es alcanzada cuando se logran interactuar los 4 niveles básicos:

1. Meta: impulso a actores territoriales para la elaboración de una estrategia territorial consensuada. En este sentido requerirá incorporación de innovaciones a nivel de administraciones públicas locales, fomento al asociativismo y promover una cultura emprendedora local creativa.
2. Micro: refiere a la conformación de un sistema territorial de innovación y las bases que deben generarse para ello.
3. Meso: fomento para la creación de un entorno innovador para el desarrollo empresarial. Refiere a la intermediación para fomento a la articulación y cooperación institucional público-privada y público-público, privada-privada. Asimismo la gestión y gobernanza compartidas de las estrategias territoriales.
4. Macro: Generación de condiciones generales para la estabilidad económica, tales como marco regulatorio y políticas públicas monetarias. Acompañado de un proceso de descentralización con un marco regulatorio aplicado a los diferentes territorios. (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013)



Fuente: (Costamagna & Alfaro, 2015) en

[https://www.google.com/search?q=niveles+de+la+competitividad+sistémica+ALBURQUERQUE&tbm=isch&ved=2ahUKewjC3NC129\\_4AhWYqZUCHQijDyYQ2-cCegQIABAA&og=niveles+de+la+competitividad+sistémica+ALBURQUERQUE&gs\\_lcp=CgNpbWcQAzoECCMQJ1DvGli3LGDILmgAcAB4AYAB4AKIAAdAQkgEHNS40LjluMpgBAKABAaoBC2d3cy13aXotaW1nwAEB&sclient=img&ei=Wx3DYoLDGZjT1sQPi8a9sAI&bih=625&biw=1366&rlz=1C1JZAP\\_esUY734UY734#mrc=syL4Eb6ayCs8gm](https://www.google.com/search?q=niveles+de+la+competitividad+sistémica+ALBURQUERQUE&tbm=isch&ved=2ahUKewjC3NC129_4AhWYqZUCHQijDyYQ2-cCegQIABAA&og=niveles+de+la+competitividad+sistémica+ALBURQUERQUE&gs_lcp=CgNpbWcQAzoECCMQJ1DvGli3LGDILmgAcAB4AYAB4AKIAAdAQkgEHNS40LjluMpgBAKABAaoBC2d3cy13aXotaW1nwAEB&sclient=img&ei=Wx3DYoLDGZjT1sQPi8a9sAI&bih=625&biw=1366&rlz=1C1JZAP_esUY734UY734#mrc=syL4Eb6ayCs8gm)

La competitividad, vista desde el enfoque sistémico, tiene sentido únicamente si se establece una estrategia de transformación social, que se dará a partir del fomento a la política de desarrollo territorial que incorpore la política de desarrollo nacional. (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 13)

*“Las políticas de fomento empresarial no pueden ser de carácter genérico, sino que deben incorporar una dimensión territorial.”* (Albuquerque F. , 2004, pág. 165)

## Análisis de entrevistas

Para observar la opinión de los involucrados en el proceso SH, con la pretensión de averiguar respecto al comportamiento e incidencia de la articulación público-privada en el mismo, se realizaron entrevistas a:

- 2 técnicos del equipo de IdeS,
- 9 referentes gremiales de SH,

- 11 productores del sector y
- 3 técnicos productivos del sector.

El encuadre de las mismas ha sido un paneo general sobre el proceso, con el fin de detectar la incidencia de la articulación público-privada, dando respuesta a las preguntas problema planteadas y a los objetivos general y específicos propuestos, así como la contrastación de la hipótesis.

## La Intergremial SH

### La Intergremial, rol, importancia para el sector, evaluación de las acciones.

Los referentes gremiales en sus respuestas indican que SH surge de la necesidad de unirse para lograr beneficios para el sector. Destacan el orden que pudo dar la unidad a los temas a priorizar *“por donde caminar”* (entrevista a productor referente gremial de SH 4)

*“Primero SH se inició en una necesidad de estar más agrupados todas las gremiales, de ver, la idea que se dio primero que todo fue ver que podíamos hacer por el resto de los productores, por todos los productores...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 2)

En general los referentes gremiales consideran que SH ha representado bien los intereses del sector. Cabe destacar que nuevamente aquí surge el relacionamiento con las gremiales de base, por lo que podemos hacer alusión a la importancia de tomar en cuenta las visiones de los diferentes actores que participan en las mismas y en el camino hasta que se plasman las ideas en la intergremial.

Respecto al rol de SH, desde la mirada de los referentes se pueden vislumbrar aspectos como la motivación, acrecentada en la medida en que surgen logros como conseguir recursos, postular a proyectos y que los mismos se aprueben, lograr ocupar espacios de representación en instituciones y ser referentes de la agenda pública en la cual se pueden colocar las temáticas del sector, la concreción de acciones.

Un aspecto que juega en contra respecto a lo anterior, es la característica de que los productores son quienes están directamente en la chacra tomando las decisiones productivo-empresariales y que no cuentan con mucho tiempo disponible para actividades gremiales. Entonces muchas veces se dificulta su participación durante el día o en zafras de cosecha por ejemplo. Sumado a esto, el carácter honorario (situación de muchas otras instituciones territoriales), hace que sea difícil abandonar el trabajo para participar de ciertas actividades de interés, sobre todo las que son realizadas con instituciones públicas, que a su vez son las que por lo general financian las acciones previstas en las agendas estratégicas de los procesos.

*“Tenemos una dificultad muy grande y es que los directivos son todos honorarios y todo el trabajo que se hace es a mucho sacrificio, entonces ahí hay que ir jugando un*

*poco con la voluntad de hacer, el tiempo y cuánto podemos abandonar lo de cada uno”* (entrevista a productor referente gremial de SH 1)

Por su parte, entre los productores del sector entrevistados se ve cierta heterogeneidad respecto a la intergremial y sus acciones. Hay quienes participan en las gremiales base, hay quienes no participan en ningún ámbito institucional y desconocen la información de primera mano. Sin embargo, ante la consulta, todos reconocen a SH como una gremial de gremiales. Vinculan mucho a SH con la CHN, aunque distinguen que se trabajan otras áreas del sector que no son las vinculadas a la comercialización directamente.

Institucionalmente, identifican como referentes a su representante gremial en primer lugar y luego a presidente de la Gremial y al representante de los productores del norte ante la Junta Nacional de la Granja, quien por estatuto también integra la directiva de SH. Cabe destacar que estas dos personas son las que más presencia mediática y representación institucional tienen dentro de la gremial.

*“Es una gremial que asocia varias otras gremiales, este, es una sola, para tener más fuerza”* (entrevista a productor del sector 5)

*“Salto Hortícola es una asociación de... una agrupación mejor dicho de asociaciones de Salto que se unieron para hacer un comercio en común”* (entrevista a productor del sector 7)

*“Es una gremial. La gremial del norte que, bueno que está compuesta por varias gremiales de la cual estoy yo que es SH, este y bueno, la que lleva adelante todo el proyecto ahora, de la construcción del mercado que se va a hacer ahora en el norte (...) Es lo que está llevando adelante ahora todas las gestiones que no se habían hecho, que si no fuera por esto, este, no se estaría haciendo nada y tampoco se llegaría a lo que está ahora por construirse, como el mercado, por ejemplo, es muy importante para todos los productores. Y, yo creo que es lo que hay, es la herramienta que hay hoy en día para salir adelante, todo lo que se está haciendo”* (entrevista a productor del sector 8)

Los técnicos productivos por su parte, identifican a SH como una gremial de gremiales, que ha logrado representar a todos los productores del departamento; siempre acompañado de comentarios respecto a la CHN.

*“Salto hortícola lo que está dando es unidad a los productores, una sola voz que los represente frente a los organismos del Estado, frente a otros productores frente a otras zonas, como que bajo la persona de Salto hortícola, eh...., se, es la voz y la forma de hacer de los demás horticultores”* (entrevista a técnico del sector 2)

Como se ha visto, en las entrevistas tanto a los productores como a los técnicos del sector se identifica directamente SH con la CHN. Esto puede deberse a que es el componente con más visibilidad y si se quiere, de los pocos con resultados tangibles.

Aquí se nota claramente la diferenciación en lo que podemos llamar “círculos”, en un primer círculo colocamos a los directivos, el equipo técnico y las instituciones socias, es decir, los directamente involucrados, en un segundo, ubicamos a productores y otros actores del sector, como empleados, técnicos productivos, empresas de ventas de insumos y maquinaria, instituciones u organizaciones con fines comerciales o de desarrollo, aquellos a quienes el tema les interesa pero no tienen involucramiento directo, reciben información de parte de referentes, un tercer círculo que pueden bien ser los actores antes mencionados u otros que no pertenecen al sector, que no tienen interés en el tema y no están lo suficientemente informados.

*“Satisfacer a todos los productores que abarca SH no es fácil, esto es muy parecido a un intendente de un departamento o un gobierno del país. Una parte está de acuerdo, normalmente los que están involucrados están de acuerdo y los que están sentados en las casas esperando que les lleguen las cosas muchas veces están en desacuerdo porque cuando se logra algo se acuerdan que existe SH”* (entrevista a referente gremial de SH 7)

Dos apreciaciones al respecto, la primera es lo dinámico del proceso y como una cosa se va acoplando a la otra, como los protagonismos de una u otra acción van variando de acuerdo a priorizaciones y agenda política y la segunda, condición de la primera, la necesidad de buscar las vías de comunicación adecuadas para el territorio y los actores involucrados y sobre todo, claras, con lenguaje apropiado.

### **Atención a las necesidades del sector y obtención de resultados.**

Consultados los referentes gremiales respecto a si SH satisface las necesidades del sector, la respuesta generalizada es que ha tratado de abarcar todas las temáticas que preocupan o se consideran problemas. Ellas han sido colocadas en la agenda de trabajo y se siguen líneas de acción establecidas. Se ha hecho la salvedad de que muchas veces la dinámica del sector no va de la mano con la obtención de recursos necesarios, sobre todo en cuanto a tiempos o a disponibilidad de líneas y herramientas desde las instituciones que atienden al sector.

*“Es un sector que es dinámico y que cambia continuamente, en dos años pasan muchas cosas y capaz que hoy tenemos diez mil cosas para agregarle a un nuevo proyecto...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 1)

*“Es un proceso que de a poco fue madurando”* (entrevista a productor referente gremial de SH 2)

Ante la consulta sobre si las creen suficientes, los referentes gremiales han dicho que si bien se han atendido las necesidades identificadas y priorizadas para trabajar, esto no significa que se hayan atendido todas las necesidades del sector, aquí lo que se destaca es que lo que se ha planificado se ha ido cumpliendo y que aún restan otros temas por trabajar, que podrán ser abordados en un futuro con nuevos recursos y nuevos proyectos.

*“No se ha respondido a todos, como nada ha respondido a todo, la problemática del sector es grande...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 4)

Como aspecto positivo, los referentes gremiales destacan la metodología participativa con la cual se da tratamiento a las diferentes temáticas y a las decisiones para abordar las mismas, siempre con el apoyo y acompañamiento del equipo técnico. La capacidad que ha tenido la intergremial desde el principio de tener en cuenta la opinión de todas las partes sin discriminar por cantidad de afiliados de las bases o tamaños productivos que las caractericen.

Por su parte, los productores del sector consideran que SH satisface las necesidades del sector, destacan entre las acciones que más recuerdan, la entrega de nylon ante la caída de granizo, a través del financiamiento de INEFOP a todos los productores nucleados en la intergremial, acciones para frenar la importación de cebolla frente a la producción local, beneficios de descuentos en maquinarias para socios de la intergremial. Cabe destacar que las actividades de reuniones o capacitaciones mayormente han sido realizadas en sus zonas.

Dos precisiones que debemos hacer aquí, la primera, es la articulación que conlleva lo mencionado, para ello SH ha debido coordinar y negociar con las diferentes instituciones y empresas allegadas al sector como INEFOP y a través de él con las cámaras empresariales y el PIT-CNT (Plenario intersindical de trabajadores, central nacional de trabajadores), quienes tienen representación en el comité de INEFOP y debieron aprobar la partida de dinero para tales fines; con JUNAGRA, empresas de venta de maquinarias e insumos.

La otra precisión es cómo se visualiza más lo tangible (siempre), dado que las mismas personas también han manifestado haber participado de eventos como firma de personería jurídica, actividades de promoción en predio donde se construirá la CHN, Stands con actividades en exposiciones rurales, capacitaciones en mano de obra y gestión predial para productores y empleados. Sumado a todas las demás acciones que realiza SH para obtener beneficios para el sector que como no tienen un factor tangible, son menos reconocidas o quizás el término correcto sea menos recordadas.

*“En el tema del nylon, tuvo mucho que ver, en el tema granizo, ahora el otro día fuimos a una reunión de maquinaria y solo por ser socio de SH como lo soy yo ya tenemos beneficios para comprar, tenemos más barato la maquinaria”* (entrevista a productor del sector 1)

*“Bueno... en muchas cosas ¿no?, también en las ventas, por ejemplo en las ayudas con el nylon, bueno esto del mercado que va a salir acá, eso es muy importante, tener nuestro puesto acá es algo importante”* (entrevista a productor del sector 6)

Los técnicos del sector han manifestado conformidad con las actividades que realiza SH -*“muy positivas”* (entrevista a técnicos del sector 1)-, y en este sentido las vinculan a las acciones que se hacen por el sector.

*“Muy positivas, y principalmente esta última jornada que hubo esta última conferencia - refiere a seminario cierre de ASH, Horticultura al 2030- se trajo a gente de afuera del país, de otros lugares que han dado un panorama muy completo, muy positivo y que a*

*su vez han estimulado, vos los escuchas y como que vienen diciendo que todo lo que se viene haciendo viene por buen camino, va a ser un gran salto para el sector, lo va a contribuir desde todo punto de vista, y yo pienso que a Salto así, más que al sector hortícola la Central cuando esté construida va a ser un polo que va a atraer así mucha gente, el que viene por turismo, el que viene por la Central, eso va a ser muy bueno”* (entrevista a técnico del sector 1).

Es necesario destacar que surge de las entrevistas el trabajo colaborativo de los técnicos del sector de cara a las diferentes acciones, en más de una oportunidad.

## **Avanza Salto Hortícola**

El proyecto ASH por su parte, es visto por parte de los referentes gremiales como un puntapié que permitió mayor dedicación del ET y sumar técnicos que lo transformaron en multidisciplinario, dar lugar a la articulación con otras instituciones y con más instituciones vinculadas al sector, incluso tomando lugares de representación en ámbitos interinstitucionales de las mismas, como es el caso del Consejo Asesor Regional de INIA SG, del Comité Departamental de INEFOP, la Comisión Asesora del Mercado Modelo (hoy UAM), ordenar los temas administrativos y poner a funcionar algunos proyectos que por falta de recursos (humanos, económicos y logísticos) no se ponían en práctica, como por ejemplo relevamiento a mercados mayoristas (parte de lo que se llamó inteligencia comercial hortícola), armado de proyecto CHN para financiamiento de obra y modelo de gestión, personería jurídica de la intergremial, actividades con jóvenes y mujeres.

*“...el poder articular con otras instituciones a través del Proyecto fue fundamental, nosotros como gremial no lo podemos hacer, como productores menos, creo que hemos crecido gracias a que el proyecto Avanza estaba en ejecución”* (entrevista a productor referente gremial de SH 1)

En cuanto a la ejecución del ASH, se ha destacado por parte de los referentes gremiales el rol del ET, mencionando que en muchas ocasiones lo que le faltó fue tiempo para ejecutar algunas acciones que debieron postergarse. No le atribuyen la responsabilidad ni al proyecto ni al equipo de acciones que no se hayan podido desarrollar, dado que entienden se ejecutó sobre el diseño ajustado a las bases del llamado y sobre la priorización de temas para el sector. Sí destacan que les gustaría haber podido trabajar el componente de fortalecimiento de gremiales base, que era uno de los resultados del proyecto y no se hizo.

Esta apreciación también surge de las entrevistas a los socios y quizás aquí es adecuado comentar nuestro punto de vista respecto a que la situación puede haberse debido a dificultades en la articulación con las instituciones directamente vinculadas al sector. Como se verá más adelante, surge de las entrevistas a todas las partes las dificultades en la articulación con el MGAP, a quien creemos fundamental en este tema. También puede atribuirse a las variadas renunciadas de técnicos contratados por

el proyecto a las que se sometió el ET durante la ejecución, aspecto mencionado por varios entrevistados.

Asimismo destacan la mayor llegada a la población del sector y en general que se dio durante el proyecto, otro resultado del mismo que pretendía posicionar el proceso y la intergremial.

Esto mismo mencionan los productores como positivo, la recepción de información sobre los precios y variantes en los mercados mayoristas. Información semanal que llegaba a través de whatsapp y medios de comunicación. Este informe era creado por pasantes y equipo técnico y se realizaba in situ en los mercados locales. Un aspecto considerado útil para el sector y que funcionó como herramienta para mantener atentos a los productores respecto a las otras noticias que SH generaba y enviaba por los mismos medios. Esta acción que se pudo desplegar con los recursos del ASH, es muy valorada pero al momento de culminar el proyecto no se había garantizado la sostenibilidad en el tiempo, dependiendo de nuevos recursos para continuar. Aquí, el equipo técnico manifiesta haber realizado gestiones ante varios organismos para financiarlo, pero el cambio de autoridades del gobierno nacional y un tiempo después del gobierno local, enlentecieron el proceso, quedando sin funcionar. Como último comentario, esta vía de sinergia y comunicación con los productores es vital y mantiene viva la generación de confianza en el proceso, tan valorada por el sector. Que no se continúe es un retroceso importante en este aspecto, generando pérdida de visibilidad.

Pero más allá de lo positiva que resulta la experiencia en comunicación, ésta también significó diferencias las cuales se hicieron notar en las entrevistas sobre todo por parte de los socios y los referentes gremiales. Estas diferencias están vinculadas al cómo comunicar para que ASH no solapara la figura de SH. Y este es un tema muy particular dado que ASH fue un proyecto parte de la intergremial que contemplaba los aspectos pendientes a trabajar de la agenda definida, sin embargo, casi siempre sucede que los socios nacionales, que son quienes por lo general financian los proyectos, exigen que la comunicación sea institucional y que se posicione a su institución como financiadora y al programa o política en particular que esté en territorio en ese momento. Por otro lado, los intereses del gobierno local, que si bien entienden las necesidades de los beneficiarios, son quienes contratan a los técnicos y por tanto exigen que ellos den respuesta como parte de la institución. Entonces, en un escenario tan complejo es difícil no desdibujar y que nadie se sienta herido en ese sentido, se requiere mucha articulación, diálogo y acuerdo, una clara definición de roles y el entendimiento de que las contrapartidas locales también existen y eso puede resultar útil. Una complejidad que quizás en una etapa avanzada las políticas de fomento al desarrollo territorial deban tener en cuenta.

*“...lo que pasa es que pasa es que ahí me parece que lo que faltó en el proyecto fue definir bien los roles que tiene que cumplir cada uno, y me parece que lo que faltó definir es un poco más la importancia del rol de la intergremial, en algún momento se perdió de vista que la intergremial era, o que Salto Hortícola debería ser el socio, de alguna manera diferente dentro de los tres socios, en un momento tuvimos la*

*sensación de que éramos un socio igual de tres, y me parece que esto de compartir con la Intendencia, con la Universidad, la opinión de Salto Hortícola no podía ser la misma que la de los demás socios porque en definitiva éramos los beneficiarios...”* (Entrevista a referente gremial 1)

Los socios por su parte opinan que ayudó a ordenar el trabajo y las acciones previstas, así como observan el crecimiento de los actores y del grupo humano. Lo ven como un “proceso de crecimiento.” (Entrevista a socio 2)

Además se observan semejanzas entre la opinión de los socios y la de los demás grupos de actores entrevistados.

*“Un primer aporte a la intergremial, creo que le dio mucha más visibilidad, o sea que al estar en el marco del proyecto y el proyecto tenía ciertas actividades con otras instituciones, este, y eso creo que le ayudó a dar mucha más visibilidad a la intergremial y al proyecto de la intergremial no solo en Salto sino a nivel país y en otros países también como Argentina y eso. Eso creo que le sirvió, también sirvió de alguna forma para seguir trabajando en el fortalecimiento de la intergremial, por lo menos entre los directivos que participan.”* (Entrevista a socio 3)

Como aspecto negativo del ASH los socios interpretan que la redacción del proyecto podría haber sido más abierta a las instituciones colaboradoras y no ser realizado entre los 3 socios principales, así como que durante la ejecución, los varios cambios en el ET contratado por el proyecto no fueron los más adecuados para el desarrollo del mismo.

Dentro de los comentarios del equipo técnico se destacan:

*“El diseño estuvo especialmente enfocado a fortalecer esa estrategia, poniendo en el eje de la acción la **comunicación**, tanto hacia adentro del sector productivo y sus actores como hacia la institucionalidad externa y la comunidad en general (...). En resumen, potenciar las organizaciones (gremiales territoriales o sectoriales) ampliando la base de participación en la gestión del colectivo (intergremial), y reforzar la promoción de producción sustentables económica, productiva y ambientalmente. Y volver a posicionar a la hortifruticultura como sector clave en el desarrollo humano y productivo del departamento, tanto por su impacto en la economía local, como en la generación de empleo y el su capacidad de derrame sobre múltiples subsectores. Se puede afirmar contundentemente que hoy ese objetivo se ha alcanzado”* (entrevista a equipo técnico 1)

*“Avanza ha sido un proyecto en el cual se ha conjugado la teoría, el territorio, la acumulación de experiencias y en términos menos formales pero tan válidos como los anteriores, la percepción y perseverancia.”* (Entrevista a equipo técnico 1)

Son visiones positivas al respecto de la metodología aplicada para el diseño, así como la formulación y la ejecución, bajo el convencimiento de que han logrado los resultados esperados.

## Articulación interna y con otras instituciones

Primeramente destacamos el valor que le dan los referentes gremiales a la creación de la gremial en sí y lo que ella ha generado a la interna del sector.

*“Éramos siete gremiales que estábamos desparramadas, no hablábamos entre nosotros, nos encontrábamos en la calle como productor pero no como gremial, integrábamos una parte de la mesa de desarrollo, ahí había gente que se hablaba en común, los problemas que había en común y eso (...) hoy por hoy estamos una vez por semana y somos incondicionales en el tema de compañerismo y todo eso, y la idea de todo esto es que los siete integrantes de las gremiales piensan en una misma idea, que pienso no es fácil pensar en una misma idea todos juntos, acá hay distintos niveles de productores y todos pensando lo mismo, de cómo se logre lo que se proyecta, eso es otra cosa, a unos les sirve más, a otros les sirve menos, eso es evidente, pero si, la integración que hizo de las gremiales SH fue impresionante y es fundamental”* (entrevista a productor referente gremial de SH 2)

*“La articulación, de hecho, se da permanentemente...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 6)

*“En momentos de discusión, a veces se pone tensa por opiniones encontradas o algo, yo creo que de alguna manera se ha logrado mediar y llegar a puerto o bueno tener la instancia de conversar, che, no mira, mi punto de vista es este, el mío es este y bueno vamos a ver cuál es el mejor o cómo resolvemos y seguir construyendo”* (entrevista a productor referente gremial de SH 3)

Asimismo, la capacidad de articulación que manifiestan los referentes gremiales haber tenido con respecto a la interna del sector, sobre todo a la interna de sus gremiales, llevando la voz de las mismas a la intergremial. Sostienen que es muy bueno, que se ha logrado fortalecer durante el proceso, dotar de capacidades a los referentes y que esto ha derivado en mayor confianza de los productores pertenecientes a las gremiales base en sus referentes y por tanto en SH.

En este sentido, se ha destacado la capacidad de SH de no entrar en temas propios de cada gremial, es decir, que cada una pudo continuar trabajando aspectos puntuales para sus afiliados o para su zona de influencia.,

*“Y hoy, la relación entre las 7 gremiales es muy buena, a pesar de la diferencia de tamaño productivo y en cantidad de socios cada una es excelente.”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 6)

*“Las gremiales han sido muy abiertas en ese sentido, o sea, la verdad que los técnicos han tenido muy buena recepción por parte de los productores, ha habido un muy buen vínculo entre los técnicos y los productores...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 3)

*“Viste que cada organización tiene su punto de vista. Pero asimismo se ha sabido articular, SH ha sabido articular que, cada no tenga su individualidad y que no, y en sí,*

*ha llevado bien, como organización ha llevado bien todas las ideas y bueno, han sido plasmadas”* (entrevista a productor referente gremial de SH 9)

Respecto a la visión de los referentes gremiales sobre la articulación con otras instituciones, la consideran *“clave, indispensable, necesaria, todos los adjetivos que le quieras poner...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 1)

Agregan que ha sido muy lograda a través del trabajo gremial y destacan el rol que ha jugado la ejecución del proyecto ASH y el equipo técnico en ello.

Cabe destacar que las respuestas de los referentes gremiales indican en muchas oportunidades el trato con las personas que integran las instituciones, más que las instituciones en sí mismas. Característica del DT que profundizaremos en las conclusiones.

*“Nosotros como directivos gremiales somos todos colegas, nos cruzamos medio seguido, ahora, ya la vinculación con la academia no es tan común, a no ser con INIA, pero por ejemplo con las universidades ya se hace más distante, así es clave, el ASH ha sido clave con instituciones como por ejemplo ANDE, OPP, el MGAP, ha sido fundamental, que el Ministerio por más que haya una relación me parece que el trato ya es distinto, me parece que ahí se visualiza más una diferencia.”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 1)

*“Uno a veces no valora lo que va sucediendo pero cuando haces una valuación para atrás ha contribuido en todo y va articulando, la verdad que está bueno, cada vez tenes mas instituciones cerca, conociendo lo que significa el sector en la parte social y lo que significa en la parte de alimentación (...) ahora podemos salir a decir la problemática nuestra y somos escuchados en varios ámbitos y eso también ASH tuvo mucho que ver”* (entrevista a productor referente gremial de SH 4)

*“Hoy SH tiene una cantidad de socios a nivel nacional, otra cantidad a nivel local y eso ha sido fruto del trabajo de los dirigentes gremiales pero muy mancomunado con los técnicos del Avanza”* Respecto a la visión de los referentes gremiales sobre la articulación con otras instituciones, la consideran *“clave, indispensable, necesaria, todos los adjetivos que le quieras poner...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 6)

Asimismo destacan a lo largo de las entrevistas las capacidades de articular con otros actores e instituciones. Instituciones que han financiado proyectos como PNUD en los inicios, OPP, ANDE, instituciones con vinculación en el sector en las cuales han alcanzado representación, como INIA, Mercado Modelo de Montevideo (hoy UAM), la JUNAGRA, o aquellas con las cuales han podido trabajar en líneas específicas, como la capacitación en gestión predial realizadas por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) con financiamiento INEFOP.

Cabe destacar que aquí se dio un salto importante con la dotación de recursos y capacidades que posibilitó el ASH.

Como comentario que podría ubicarse entre aspectos menos deseables (no así negativos porque implican un aprendizaje), las dificultades en la articulación a nivel local con MGAP, sobre todo en temas vinculados a la CHN. Sin embargo, agregan que más allá de lo demorada y *“enredada que fue la piola”* (entrevista a productor referente gremial de SH 8), con trabajo e intercambio se ha llegado a acuerdos que se han cumplido, sobre todo en lo que respecta a la CHN

*“...hemos tenido mucho mas proceso de interacción con el MGAP, han sido instancias en que han estado los productores y ha estado el equipo técnico también y hemos tenido muchas dulces y muchas saladas, capaz fue donde se invirtió más energía y donde capaz se cosechó menos resultados, pero no va por una coyuntura de la gremial o del equipo técnico, sino porque no hay voluntad dentro del Ministerio...”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 3)

*“Yo creo que hubo una articulación, un trabajo enorme, incluso hasta, si vamos al caso del MGAP, con MGAP también. Digo, una gran, muchas horas de trabajo, mucha coordinación y eso no quiere decir que se haya llegado a buenos puertos; pero sí que ha habido mucho trabajo y mucha coordinación, sí”* (entrevista a productor referente gremial de SH 5)

Al ser consultados respecto a los socios, los productores del sector han reconocido a la Intendencia. El reconocimiento de los demás se da en casi todos los casos cuando se los menciona, y sobre todo reconocen a la UdelaR, por el trabajo participativo realizado en torno a la realización del proyecto arquitectónico de la CHN y a INIA, pero en este caso por la vinculación directa con los productores del sector.

Los referentes gremiales han expresado su gratitud con que el trabajo con la Intendencia haya podido transgredir las barreras político partidarias y las eleccionarias (han superado un proceso eleccionario y al momento del cierre del corte temporal de esta tesis estaban están entrando en otro), han trabajado con dos gobiernos locales de diferente signo partidario, habiendo sorteado los obstáculos y cuestionamientos que trae consigo el cambio de mando y la nueva distribución de equipos, apuntando al diálogo y la generación de confianza.

Esto último vinculado al equipo técnico que se desarrolla a continuación.

Por su parte, el equipo técnico deja entrever que tanto desde la teoría como desde la experiencia, consideran que la articulación es uno de los ejes fundamentales de los procesos de DT.

*“... la articulación inter-institucional ha sido una clave en el proceso de formación, consolidación y legitimación de Salto Hortícola como organización representativa del sector. Revalorizada nuevamente la hortifruticultura, se convirtió a SH y su dirigencia en la representación del sector transformándose en actores principales de la acción institucional del departamento, colocando permanentemente sus preocupaciones y/o soluciones en la agenda pública local.”* (Entrevista a equipo técnico 1)

Con esto, dejan de manifiesto haber desplegado desde los comienzos de SH, estrategias de trabajo basadas en la articulación.

## El equipo técnico

El trabajo del equipo técnico ha sido acompañar el proceso desde la creación de la intergremial hasta la actualidad. En el corte temporal de la presente investigación, en particular tuvo como principales tareas trabajar el fortalecimiento gremial, la articulación de SH con instituciones y actores locales y nacionales, la redacción de proyectos y obtención de recursos, el acompañamiento a la directiva, la ejecución del ASH, los trámites para la personería jurídica y los trámites necesarios para la obra de la CHN y su puesta en funcionamiento (desde diseño arquitectónico hasta licitación para su construcción y modelo de gestión, así como proyecto para obtener fondos y negociaciones con el MGAP).

Esta aclaración fundada en fuentes secundarias, se considera necesaria debido a que mucho de lo que arrojan las entrevistas, da por sentado el manejo de esta información.

La aprobación por parte de los referentes gremiales es unánime, mencionan la dedicación, el *“tener la camiseta puesta”* (entrevista a productor referente gremial de SH 7), la apertura al diálogo, las capacidades y el trabajo en equipo.

En su conjunto manifiestan el rol activo en varios aspectos de importancia para la gremial, que de no ser por el equipo no hubiesen tenido la capacidad de llevar a cabo, como los trámites para la personería jurídica, acción que destacan en casi todas las respuestas, la redacción de proyectos, la búsqueda de fondos.

*“Los tiempos de nosotros los dirigentes gremiales son muy, muy relativos. Nosotros somos primero, productores, estamos en las gremiales por vocación y sin, sin el apoyo de ellos, hubiese sido impensado llegar a todo esto.”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 7)

Un aspecto que destacan es la apertura en el abordaje de los diferentes temas, producto de la multidisciplinariedad y la visibilidad que le ha dado el mismo, esto acentuado con el proyecto ASH.

*“el equipo multidisciplinario nos permitió tener mucha más visibilidad de la que estábamos teniendo, nos permitió posicionarnos mucho mejor con los socios nacionales y locales”* (entrevista a productor referente gremial de SH 6)

Asimismo destacan el trabajo del equipo en el apoyo a la gremial y a la articulación interna, el seguimiento y el fortalecimiento.

*“A la vista está el trabajo que se ha venido haciendo, son 8 años de SH (...) cuanto vos más gente, técnicos tenés trabajando junto a los dirigentes gremiales siempre, siempre vas a tener un vínculo, vas a fortalecerlo.”* (Entrevista a productor referente gremial de SH 6)

Por su parte, los miembros del equipo técnico entrevistados rescatan dos momentos en los cuales se ha visto potenciado su trabajo, el primero es en el momento 0 del proceso, cuando la definición política local es priorizar la cadena hortifrutícola, esto posibilitado por recursos económicos del gobierno nacional. El otro momento es cuando se prioriza la cadena nuevamente al momento de postular al fondo de competitividad de ANDE y OPP, que dio lugar al ASH. Como comentario, para este fondo dos sectores más del departamento eran posibles candidatos, pero debía priorizarse uno solo por departamento y contar con el aval del Intendente departamental. El ASH permitió contar con los recursos adecuados para poner a funcionar varios temas pendientes de la agenda de trabajo que productores y referentes gremiales con el apoyo técnico habían definido en los inicios de la intergremial, en el año 2012. Además les permitió agrandar el equipo y hacerlo multidisciplinario. La dedicación exclusiva al proyecto que los fondos permitieron, potenció la realización de las acciones.

Destacamos entre las frases en las cuales autodefinieron su rol como: *“decisivo”, “catalizador”, “actor clave”*. Además, se asumen como *facilitadores* del proceso y encuentran similitudes entre sus acciones y la descripción de tal concepto.

*“Sobre mediados de la ejecución aparece como concepto nuevo para el equipo, el término “Facilitador de DT”, el cual en su definición compilaba el rol que cumplió el equipo durante el proyecto”* (entrevista a equipo técnico 1)

Como debilidad, los técnicos han planteado las dificultades para la participación tanto de los productores en general como de los referentes, a quienes si bien se encontraban siempre comprometidos y a las órdenes, se les dificulta mucho dejar sus tareas en la chacra para poder dedicarle horas a acciones necesarias que no son rentadas y muchas veces además son intangibles. Por ello, manifiestan haberse volcado al trabajo en cuadros y tratar de organizar las diferentes actividades luego de las 18 horas.

Asimismo, la dependencia muchas veces de decisiones políticas tanto locales como de las instituciones nacionales que financian proyectos.

*“La impronta del ET estuvo permanentemente señalada por las aptitudes, disposición y actitud hacia un modo de conducir las acciones pautado por el diálogo, la permanente búsqueda de acuerdos, tanto dentro como fuera del ámbito propio del proyecto, de la intergremial y de las agrupaciones de base”* (entrevista a equipo técnico 1)

De las entrevistas surge algo que debemos mencionar porque hace a la esencia de varias respuestas, y es la dificultad de separar entre la intergremial en sí y el equipo técnico perteneciente al gobierno local, en general se ven como un todo (de un lado y del otro).

Como aspectos a pensar, los referentes gremiales mencionaron la importancia de la discusión y de dar un rol más preponderante a SH por sobre otros socios en la

ejecución de proyectos para la gremial, esto sería, proyectos de los cuales son beneficiarios pero dependen de la articulación y asociación con otras instituciones para poder desarrollarlo.

*“Y ahí está, ahí está el motorcito. Yo creo que si no hubiésemos tenido esas personas ahí que nos dieron una mano muy importante, que nos están dando una mano muy importante, como yo te decía hoy, gracias a la intendencia y todo no hubiese llegado muy lejos me parece, ya se hubiese no sé si... se hubiese terminado del todo... Porque fueron actores muy importantes que nos dieron, nos apoyaron igual a su vez de tener negativas, nos ayudaron igual y nos hicieron, nos demostraron los distintos caminos que podíamos tomar y hacia dónde vamos llegando, hacia donde vamos yendo ¿no? Yo creo que son importantes, todas esas personas que estuvieron trabajando en el equipo son importantes”* (entrevista a productor referente gremial de SH 8)

*“El rol... siempre fue bueno en el sentido de que siempre estuvieron dispuestos a colaborar con las organizaciones... siempre tratando de brindar toda la información de la mejor manera, a veces muchas cosas técnicas que trataban de, ta, es el rol de ellos también pero siempre trataban de no ser tan técnicos y expresarlo de la mejor manera que nosotros podamos entender también”* (entrevista a productor referente gremial de SH 9)

Surge también de los comentarios anteriores siempre apostar al diálogo, sobre todo en momentos de tensión y debate sobre la toma de decisiones.

## Los socios

Si bien SH ha articulado con varias instituciones y actores desde sus inicios, en la búsqueda de la concreción de los objetivos que se ha trazado en el marco de la agenda de corto y mediano plazo que da tratamiento a los principales problemas que se identificaron del sector, cuando se formalizó la relación con ciertas instituciones fue al momento del ASH.

Es decir, su vinculación con instituciones como la Universidad para proyecto arquitectónico de la CHN, la vinculación con el Centro Comercial y la Asociación Agropecuaria para posicionarse y poner en agenda los temas de interés de la intergremial, el trabajo con INEFOP para capacitaciones en mano de obra para el sector, entre otras, es previa al proyecto ASH. Lo que hizo este fue ponerle formalidad a algunas existentes e invitar a nuevas a participar y sobre todo ordenó las actividades que podrían desarrollarse con cada una.

En este sentido, cabe destacar que se sumaron más instituciones vinculadas al sector como lo son el MGAP y el INIA SG. Asimismo se sumaron más servicios de la UdelaR CENUR LN, se sumó la Universidad Católica y se dio lugar a instituciones vinculadas al emprendedurismo y al desarrollo regional, como Salto Grande y Gepian. Aquí lo que se distingue es tres socios que encabezaron el proyecto, Intendencia, SH y CENUR LN y por otro lado siete socios colaboradores. Por ello en las entrevistas se

nota una diferenciación en la participación, hay quienes estuvieron presentes en la toma de decisiones, el diseño y la ejecución como responsables y hay quienes participaron como asesores o co-organizadores de actividades.

De la visión de los socios se destaca la opinión de que el proceso ha tomado un buen camino, dinámico y variable por situaciones que se han antepuesto a otras, como por ejemplo el adelanto del comienzo de obra de la CHN.

En general los socios se manifiestan conformes, con la aclaración de que en el caso del ASH los plenarios de socios fueron pocos y se priorizó luego trabajar bilateralmente, ante lo cual algunos lo toman amigablemente y otros con un poco más de recelo. Se destaca la continuidad de trabajo en grupo de las instituciones vinculadas a la academia, la tecnología y la transferencia, quienes trabajaron en conjunto para acciones por el sector de su competencia, culminando en la realización de un seminario de carácter internacional sobre el sector.

En términos generales, todos los socios manifiestan los aspectos positivos, y se agrega la opinión del MGAP que por su parte también manifiesta haber podido tomar un *“rol más preponderante en ASH”*, haber podido articular más cosas y no tener un rol acotado a sus competencias. Consideran que si se participó pero no lo consideran articulación, sobre todo por el rol de socio colaborador en este caso.

Por su parte los socios privados manifiestan que -si bien es importante que estén presentes estas instituciones-, la participación fue sobre todo del sector público.

En cuanto a si falta articular con otros actores, surge desde los socios entrevistados contemplar a comisionistas y grandes superficies que llegan al consumidor final. Aquí la referencia que surge es directamente vinculada a la CHN.

El equipo técnico por su parte manifiesta haber tenido socios más fuertes y otros más débiles. No solo por el peso institucional, sino por el interés de sus referentes. Nuevamente surge lo dificultoso que resultó articular con el MGAP, alegando factores como la centralidad de las decisiones y de las políticas a desarrollarse. Independientemente de contar con equipos locales, los mismos siempre responden a las líneas nacionales y se dificulta entonces interceder con procesos dinámicos, debiendo adaptar muchas veces el trabajo de SH a lo determinado. Consideramos aquí que siempre esto representa un aprendizaje y que lejos de verse como aspecto negativo, hay que tomarlo en cuenta para corregir futuras acciones. No podemos dejar de opinar desde nuestro punto de vista, y es que quizás el punto débil estuvo en no haber contemplado al MGAP como organismo -con presencia territorial- de competencia directa en el sector, en la priorización de la cadena y las correspondientes acciones que dieron surgimiento a SH y el proceso, de esta manera podían haber estado más comprometidos con el mismo y la articulación se hubiese dado de manera más fluida.

## Conclusiones

El trabajo se propuso analizar el proceso de la intergremial Salto Hortícola como experiencia de desarrollo territorial, enfocando la atención en el papel que la articulación público-privada tuvo para el cumplimiento de los objetivos de la misma.

La articulación público-privada posibilita procesos participativos, democráticos y sostenibles, con resultados esperados exitosos. Ello ha sido constatado en el caso del proceso de la intergremial Salto Hortícola, mediante la revisión de documentos ligados al proceso (actas, informes técnicos, planes de negocios) y las entrevistas realizadas.

Se trata de un proceso gestado bajo un enfoque asociativo en el cual, durante el período estudiado, han prevalecido los intereses colectivos sobre las individualidades. Para ello, las actividades de articulación público-privada han incidido de forma positiva y han permitido el diseño e implementación de estrategias de DT basadas en métodos participativos.

La eficacia de las estrategias por parte de los actores institucionales, públicos y privados, durante el proceso ha sido consecuencia del trabajo articulado y cooperativo. Lo anterior se condice con la dotación capacidades para el diálogo, la negociación y obtención de recursos.

**Sobre el involucramiento y participación de actores:** La dinámica de los procesos de DT hace que los tiempos esperados a veces se prolonguen debido a la necesidad de generar espacios participativos de construcción y toma de decisiones. Las líneas de acción en un principio debieron adaptarse a temas priorizados de las agendas públicas hasta tanto se logre colocar el proceso en las mismas; ello implica ceñirse a los tiempos estipulados por terceros. El posicionamiento de los temas del territorio en clave de agendas públicas implicó el manejo de los recursos económicos y temporales por parte del mismo; ello se logrará mediante el exhaustivo y minucioso trabajo de articulación, cooperativo y que priorice los temas del colectivo.

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, es relevante el involucramiento y compromiso del Gobierno Local en los procesos de Desarrollo Territorial. Si bien no necesariamente sea quien tenga que liderar, su presencia ayuda a legitimar el proceso a través del respaldo de una institución que cuenta con *know how* en el manejo de recursos financieros, humanos y logísticos, así como –generalmente-, suele ser la institución en la cual el gobierno central confía recursos para la administración y gestión de las políticas destinadas al territorio.

Los actores que han protagonizado el proceso de Salto Hortícola han entendido desde sus inicios la necesidad de trabajar de forma cooperativa en el diseño e implementación de estrategias que generen mejoras para el sector, legitimando así su condición de actor referente en el territorio. Contar con la participación e involucramiento de Gobierno Local ha permitido ubicarse dentro de las prioridades de la agenda pública, favoreciendo así la obtención de fondos para ejecutar las acciones planificadas.

**Sobre el diálogo “arriba-abajo” y “abajo-arriba”:** Si bien aún es necesario profundizar en mejoras a los procesos de diálogo entre actores nacionales y territoriales, se logró formar parte del diseño de políticas públicas en beneficio del sector. Es posible inferir que ha habido un aprovechamiento del contexto político, económico y social gracias a una asertiva lectura de la “realidad” en la que se vivía, incidiendo así, en la obtención de recursos económicos y técnicos y de igual manera, logrando ocupar espacios de decisión tanto a nivel local, regional y nacional. En otras palabras, si bien aún queda mucho por hacer en materia de descentralización, los esfuerzos en su existencia no han sido en vano y han sabido aprovecharse.

Lo mencionado en el párrafo anterior refuerza la convergencia de la articulación público-privada hacia un proceso que ha permitido generar espacios de diálogo, posibilitando incidir en el diseño y toma de decisiones en los actores nacionales. A partir de esto, se jerarquiza el papel de los referentes designados, y el desafío de interpretar y trasladar las necesidades, intereses y motivaciones expresadas por el colectivo y la vez, es tarea de los actores territoriales controlar que esta actividad se cumpla de forma eficiente, sin omitir el valor de escuchar y estar de forma cercana a los actores.

En este sentido, la identificación de todos los actores vinculados a una cadena o sector a desarrollar es sustancial, sobre todo en las etapas iniciales donde la definición de la estrategia debe asegurar la escucha de todas las opiniones en un espacio de reflexión y pensamiento colectivo. No olvidar incluir a ningún actor territorial o externo que pueda favorecer a la causa (o entorpecerla), así como dar el tiempo necesario para la definición de roles y aportes al proceso. De igual manera, se torna fundamental el hecho de que cada actor sepa hasta dónde puede llegar, su rol en las tareas, sus aportes y su nivel de involucramiento y compromiso. Esto permitirá un proceso estable y sostenible.

La articulación entre actores en estos términos permitirá que el proceso tenga mayor calidad en cuanto a la convivencia y posicionamiento entre los mismos y a su vez la cohesión y sus vínculos, ampliando el abanico de posibilidades futuras y el reconocimiento por parte de quienes definen las políticas públicas y la distribución de recursos. En otras palabras, se trata de dimensionar la importancia que tiene la representación auténtica, legítima y democrática de los procesos de DT.

**Sobre la sostenibilidad:** Alianzas estratégicas y acertadas con otros actores del territorio y a nivel nacional en los procesos actuales, consenso en las líneas de acción pensadas a largo plazo, definición estratégica de roles y fortalecimiento de los actores débiles, cuidar las relaciones de la red de actores a través del reconocimiento entre pares y la escucha colectiva, son acciones que permitirán la sostenibilidad de los procesos.

Es importante planificar y prever espacios de diálogo, aportes e intercambio para la revisión y reflexión en la dinámica del proceso es de suma importancia, de esta manera los actores implicados pueden incidir en el alcance de las nuevas etapas del proyecto pero a su vez, hacer revisiones respecto al nivel de involucramiento y sus roles.

**Sobre el valor de comunicar los resultados intangibles:** Es preciso puntualizar finalmente que en Desarrollo Territorial muchas veces los resultados son sobre factores intangibles. En el caso de Salto Hortícola por ejemplo, se trabajó en procesos hacia mejoras en la rentabilidad, en las condiciones de empleo, capacitaciones, entre otros. Estos factores si bien son fundamentales y son la causa del Desarrollo Territorial, sin embargo, suelen ser poco reconocidos, sobre todo en el corto plazo donde su impacto aún no suele visibilizarse claramente. Por ello es fundamental la comunicación en los procesos tanto a nivel interno como de los actores involucrados y hacia la población en general.

Trabajar en el factor comunicación es fundamental, permitirá que el tema sea incluido en la agenda pública, mantendrá informada e interesada a la población en general, fortalecerá la estructura interna y la confianza entre los socios, pondrá en valor el trabajo de los actores responsables y de los equipos técnicos.

De igual manera, comunicar además democratiza la estrategia y da lugar a que se sumen nuevos actores a aportar. El fortalecimiento generado cuando se comunica de forma planificada, pone de manifiesto que tan adecuadas son las capacidades del territorio para el manejo de los recursos, abriendo más puertas al acceso a recursos externos.

## Bibliografía

- Alberich, T. (1999). Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local. Propuestas para una gestión participativa y eficiente de lo público. *Política y Sociedad*, 163-174.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*, 157-171.
- Albuquerque, F. (2015). Dimensiones del Desarrollo Territorial. En P. Costamagna, & M. Alfaro, *El pensamiento de Francisco Albuquerque en torno al enfoque del Desarrollo Territorial* (pág. 47). Rafaela: Conectadle.
- Albuquerque, F. (1995). *Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local*. NU, CEPAL, ILPES.
- Albuquerque, F. (junio de 2007). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Recuperado el 18 de enero de 2022, de Revista Oidles Vol.1: <https://www.eumed.net/rev/oidles/00/Albuquerque.htm>
- Albuquerque, F., & Pérez Rozzi, S. (2013). *El Desarrollo Territorial: Enfoque, contenido y políticas*. Argentina: ConectaDEL.
- Albuquerque, F., Costamagna, P., & Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. Buenos Aires: UNSAM edita.
- Alonso, O. (2003). II Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. *La lógica de los actores y el desarrollo local*, (pág. s/d). Córdoba.
- Andretich, G. (2018). *Documento Lógica cualitativa, distintos abordajes*. Rafaela.
- Andretich, G. (2018). *PREZI El proceso de investigación*. Obtenido de <https://prezi.com/m6vemjyavcjf/seminario-de-tesis-mdt-unt/>.
- Arnal Justo, Del Rincón Delio, Latorre Antonio. (1992). *Investigación educativa, fundamentos y metodología*. Barcelona: Labor.
- Arocena, J. (2001). El desarrollo local: un desafío contemporáneo . En U. Católica, *Capítulo IX: Una investigación de procesos de desarrollo local* (págs. 201-229). Montevideo, Uruguay: Ediciones Santillana.
- Arocena, J. (1998). *Propuesta metodológica para el estudio de los procesos de desarrollo local*. . Montevideo. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Arocena, J., & Marsiglia, J. (2017). *La Escena Territorial del Desarrollo*. Montevideo: Taurus.
- Barrenechea, C. (2012). *Actualización del análisis de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo sostenible*. Departamento de Salto.

Programa ART/PNUD Uruguay - Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (MIEM).

Barrenechea, P.; Rodríguez Miranda, A.; Troncoso, C. (2008). *“Diagnóstico Económico Local Salto. Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible.* Programa ART PNUD.

Carty Castro, A. (2021). *Asociaciones público-privadas del desarrollo, un modelo de articulación sostenible de la triple hélice para gestionar la competitividad dinámica y la innovación de las cadenas productivas en las regiones del Perú - UNJB - Propuesta legislativa.* Tacna, Perú.: s/d.

Costamagna P., Larrea M. (2017). *Actores Facilitadores del Desarrollo Territorial. Una aproximación desde la construcción social.* País Vasco: Instituto Vasco de Competitividad. Fundación Deusto.

Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco.* Publicaciones Universidad de Deusto (País Vasco). Rafaela (Argentina).: Serie Desarrollo Territorial (Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Fundación Deusto y UTN Facultad Regional Rafaela).

Costamagna, P. (2017). Seminario Introducción al Desarrollo. Maestría en Desarrollo Territorial. UTN Rafaela.

Costamagna, P., & Alfaro, M. B. (2015). *El pensamiento de Francisco Alburquerque en torno al enfoque de Desarrollo Territorial.* Rafaela: ConectaDEL - UTN Facultad Regional Rafaela.

Costamagna, P., & Larrea, M. (2016). La gobernanza multinivel en los procesos de desarrollo territorial. *Revista digital "Desarrollo y Territorio" Red Dete.* , 45-53.

Cravacuore, D. (2006). *La articulación de actores para el Desarrollo Local.* Buenos Aires.

Craviotti, C. (2007). *Articulación público-privada y desarrollo local de los espacios rurales.* Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.

De Franco, A. (2000). *¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible?* Brasilia.

de León Naviero, O. (2006). Estrategias de desarrollo territorial en América Latina: entre la imitación y la innovación social. En P. Vergara, & F. Alburquerque, *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo* (págs. 23-38). Fortaleza: IADH.

Desarrollo, B. I. (2018). *Análisis de las políticas agropecuarias en Uruguay cuantificación de los apoyos específicos 2014-2016 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero .* BID.

- Diez, J. I. (2012). *Estrategias de gobernanza e innovación socioinstitucional para el desarrollo territorial: análisis del caso Coprodesu*. Argentina: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212014000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212014000100004).
- Dirección de Investigación y Estadística Agropecuaria y Dirección General de la Granja del Ministerio de Ganadería, A. y. (2013). *Encuesta Hortícola 2013 – Zonas Sur y Litoral Norte*.
- Económica, M. d. (2010). *Plan de competitividad Conglomerado Hortícola de Santa Lucía y Bella Vista, provincia de Corrientes*. Corrientes.
- Facultad de Ciencias Sociales, D. d. (2016). *El proceso Asociativo de Salto Hortícola. Una mirada desde adentro*. Salto.
- Facultad de Ciencias Sociales, D. d. (2020). *Evaluación final Proyecto Avanza Salto Hortícola. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Sociales, UdelaR, Cenur LN Salto. Dr. Jorge Leal, Mag. Rosario Lombardo (2020), Salto, Uruguay*. Salto.
- Fleury, S. (2002). *El desafío de la gestión de las redes políticas*. Instituciones y desarrollo, ISSN 1560-5264, N°. 12-13, 2002.
- Forrisi Angeles, Malvasio Andrea, Thevenet Georgina. (2018). *Sistematización eje articulación público-privado Proyecto Avanza Salto Hortícola*. Salto.
- Galaso, P.; Goinheix, S.; Martínez, C.; Rodríguez Miranda, A. (2017). *Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de de la Administración de la Universidad de la República – Uruguay.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopía*, 11-23.
- Gallicchio, E. (2004). Seminario Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local. *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social* (págs. 1-24). Córdoba, Argentina: Claeh Uruguay.
- Gutiérrez, M. (s/f). *La construcción de nuevos espacios de articulación público-privado: el análisis de tres casos en la Provincia de Santiago del Estero*. Argentina: Centro de Formación para la Agricultura Familiar del Noreste Argentino. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura de la Nación.
- INTA, I. N. (2007). *Documento 1 "Enfoque de Desarrollo Territorial" Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios*. Ediciones INTA.
- Intendencia de Salto, A. S. (2018). *Proyecto Central Hortícola del Norte*. Salto.
- Intendencia de Salto, D. G. (2016). *Proyecto de Competitividad Territorial Avanza Salto Hortícola*. Salto, Uruguay.

- Leal, J.; Lombardo, R. (2016). *El proceso asociativo de "Salto Hortícola" una mirada desde adentro*. Salto: Departamento de Ciencias Sociales - Cenur LN.
- Madoery, O. (2009). *Un análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial. Rosario, Argentina, 1995-2008*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Marsiglia, J. (2009). *Como gestionar las diferencias: la articulación de actores para el Desarrollo Local. Tesis de Maestría*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín .
- Mendicoa, G. (2003). *Sobre Tesis y Tesistas: lecciones de enseñanza - aprendizaje 1ra. edición*. Buenos Aires: Espacio.
- Ministerio de la producción, G. d. (2013). *Informe de la Cadena Frutihortícola Santafesina* . Santa Fé.
- Observatorio Económico, U. C. (2015). *Relevamiento Hortícola* . Salto.
- Observatorio Territorio Uruguay, d. I.-O. (2016). *Índice de priorización Socio-Territorial. Reporte 4*. Montevideo: Programa Uruguay Integra OPP.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Ferla, P., & Silva, L. (2018). *Desarrollo Económico Local a nivel subnacional*. Montevideo: OPP .
- Ojeda Suárez, R. y. (2013). La participación ciudadana para el desarrollo local en municipios inteligentes. *Gestión del conocimiento y el desarrollo local* , 2-6.
- OPP., O. T. (2016). *Índice de Priorización Socio - Territorial*. Montevideo. Uruguay.
- Pacpymes (Cooperación Unión Europea - Uruguay Ministerio de Industria, E. y. (2009). *Apoyo al diagnóstico y elaboración estratégica del Clúster Agroindustrial Frutihortícola del Litoral Norte* . Montevideo.
- Pacpymes (Cooperación Unión Europea - Uruguay Ministerio de Industria, E. y. (2008). *El Sector Hortícola del Litoral Norte Uruguayo: oportunidades y desafíos*. Salto y Bella Unión.
- Palau, H., & Lecha, M. (2010). *Plan de competitividad Conglomerado Hortícola de Santa Lucía y Bella Vista, provincia de Corrientes*. Corrientes: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica. Plan de Competitividad Norte Grande.
- Ramón Padilla Pérez (ed.). Libros de la CEPAL, N. 1.-P. (2017). *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rébola, R. (2017). Lo político in situ. Capacidades relacionales en la experiencia territorial de Rafaela (Santa Fe, Argentina). *RED DETE* .

- Rivera, I. (Noviembre de 2016). Proyecto de Competitividad Territorial Rivera. Desarrollo y fortalecimiento de la cadena de valor del sector Maderero de Rivera, con énfasis en la mejora de la productividad, de la competitividad y de la calidad del empleo. Rivera, Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2014). *Cuaderno sobre Desarrollo Humano. Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo. Serie de documentos de trabajo*. Montevideo. Uruguay: Facultad de Economía. Universidad de la República. .
- Rodríguez Miranda, A. (2014). *Dinámicas sectoriales y desarrollo territorial en economías locales interiores. El caso de Rivera en Uruguay*. Montevideo: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-84212015000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-84212015000100009&script=sci_arttext).
- Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S., Martínez, C. (2017). *Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay*. Uruguay: IECON.
- Rodríguez Pose, A. (1999). Instituciones y Desarrollo Económico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXI (122)* , 775-784.
- Roffman, A. (s/f). *Los actores del desarrollo local. Notas teórico metodológicas para el análisis del sistema de actores*. Argentina: s/d.
- Roffman, A. (2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos*. Salvador de Bahía, Brasil: VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe.
- RUIZ OLABUENAGA, J. (1999). Metodología de la Investigación Cualitativa. 2da. Edición. Capítulo 2. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Salto, H. (2013). Declaración constitutiva Intergremial Salto Hortícola. Salto.
- Salto, I. d. (2016). *Proyecto de Competitividad Territorial Avanza Salto Hortícola*. Salto.
- Silva, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL* , 81-100.
- UCU, U. C. (2015). *Relevamiento Hortícola*. Salto: Observatorio Económico UCU.
- Vázquez Barquero, A. (2011). Desarrollo Endógeno. Teorías y Políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales Núm. 7* .
- Vidal, L; Maggi, C. (2007). *Informe de diagnóstico para el Clúster Hortícola – Citrícola en la ciudad de Salto*. Programa Pacpymes.

Villar, A., & Roffman, A. (2005). *Los actores del desarrollo local en el contexto argentino: orientaciones teóricas e instrumentos de análisis*. Argentina: Documento para Tecnicatura en Economía Social y Desarrollo Local- convenio MDS- Min. de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. PROY PNUD ARG/04/005 "Apoyo a la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano y Min. Des. Social.

*www.ine.gub.uy*. (2011). Recuperado el Enero de 2021, de <https://www.ine.gub.uy/web/guest/cen>

## **Anexos**

### **ANEXO 1**

#### **PAUTAS DE ENTREVISTAS**

##### **REFERENTES GREMIALES**

Buenos días, mi nombre es XXX, esta entrevista es para un trabajo de investigación que dará lugar a una tesis final de posgrado. La información que aquí manejaremos es confidencial. Si le parece, comenzamos y si está de acuerdo voy a grabar la conversación para que la entrevista pueda ser más dinámica y aprovechar todos los detalles que de ella surjan.

Nombre:

Fecha:

1. ¿En términos generales, que es SH? ¿Cómo evalúa su funcionamiento?  
¿Puede incluir aspectos positivos y a mejorar?
2. ¿Cree que SH ha respondido o responde a las necesidades del sector?  
¿Considera alguna actividad o actividades pendientes?
3. ¿Considera que el proyecto ASH fortaleció a Salto Hortícola, como lo evalúa?  
¿Y qué opina del papel desempeñado por SH en ese proceso?
4. ¿Cómo considera que es articulación entre las gremiales integrantes de SH?  
¿Cómo la evalúa?
5. ¿Y con otras instituciones (academia, sector público, etcétera)?
6. ¿Cómo evalúa la articulación con otras instituciones durante el desarrollo del proyecto ASH?
7. ¿Qué opina respecto al trabajo del equipo técnico y su rol sobre el proceso de SH?

##### **PRODUCTORES DEL SECTOR**

Buenos días, mi nombre es XXX, esta entrevista es para un trabajo de investigación que dará lugar a una tesis final de posgrado. La información que aquí manejaremos es confidencial. Si le parece, comenzamos y si está de acuerdo voy a grabar la conversación para que la entrevista pueda ser más dinámica y aprovechar todos los detalles que de ella surjan.

Nombre:

Fecha:

1. ¿Sabría decirme qué es SH? ¿A qué personas o instituciones relaciona con SH?
2. ¿Sabe lo que es ASH?
3. ¿Conoce el proyecto de la CHN? ¿Puede decirme que implica?

4. ¿Participó de alguna actividad realizada por SH o de ASH o la CHN? ¿De cuál?, ¿Cómo se enteró acerca de la/las misma(s)?
5. ¿Podría mencionar alguna propuesta, realización o actividad que asocie con SH?
6. ¿Cree que SH ha respondido o responde a las necesidades del sector?
7. ¿Y qué opina del papel desempeñado por SH? ¿Cómo lo evalúa?
8. ¿Qué opinión le merece el desempeño del equipo técnico que acompaña a SH?

## **SOCIOS**

Buenos días, mi nombre es XXX, esta entrevista es para un trabajo de investigación que dará lugar a una tesis final de posgrado. La información que aquí manejaremos es confidencial. Si le parece, comenzamos y si está de acuerdo voy a grabar la conversación para que la entrevista pueda ser más dinámica y aprovechar todos los detalles que de ella surjan.

Nombre:

Fecha:

1. ¿En términos generales, que opina del rol y la acción de SH?
2. ¿Cree que el proyecto SH ha respondido o responde a las necesidades del sector? ¿Considera alguna actividad o actividades pendientes?
3. ¿Cuál fue su rol en ASH? ¿Cómo piensa que se desarrolló el proyecto ASH?
4. ¿Considera que el proyecto ASH fortaleció el proceso asociativo de SH?
5. ¿Qué valoración realiza de la participación de su institución en el proyecto ASH?
6. ¿Cree que la articulación con los demás socios funcionó de acuerdo a lo esperado?, y en caso de no haber sido así, ¿Por qué?
7. ¿Cuál considera que fue el grado de involucramiento de los socios durante el desarrollo del proyecto?
8. ¿Hay otros actores institucionales vinculados a la cadena que deberían tener alianza con SH?
9. ¿Qué opinión le merece el desempeño del equipo técnico que acompaña a SH?

## **EQUIPO TÉCNICO**

Buenos días, mi nombre es XXX, esta entrevista es para un trabajo de investigación que dará lugar a una tesis final de posgrado. La información que aquí manejaremos es confidencial. Si le parece, comenzamos y si está de acuerdo voy a grabar la

conversación para que la entrevista pueda ser más dinámica y aprovechar todos los detalles que de ella surjan.

Nombre:

Fecha:

1. ¿En términos generales, que opina del rol y la acción de SH?
2. ¿Cree que SH ha respondido o responde a las necesidades del sector?  
¿Considera alguna actividad o actividades pendientes?
3. ¿Podría contarme el proceso del proyecto ASH (el pienso, la formulación...)?  
¿Cómo piensa que se desarrolló el proyecto ASH?
4. ¿Considera que el proyecto ASH fortaleció el proceso asociativo de SH? ¿Cree que la articulación con los demás socios funcionó de acuerdo a lo esperado?, y en caso de no haber sido así, ¿Por qué?
5. ¿Cuál cree que fue el rol y la incidencia del equipo en la articulación de SH con las instituciones socias?
6. ¿Cuál considera que fue el grado de involucramiento de los socios durante el desarrollo del proyecto?
7. ¿Considera que hay algo que le falte al proceso?
8. ¿Qué opinión le merece el desempeño del equipo?

### **TÉCNICOS DEL SECTOR**

Buenos días, mi nombre es XXX, esta entrevista es para un trabajo de investigación que dará lugar a una tesis final de posgrado. La información que aquí manejaremos es confidencial. Si le parece, comenzamos y si está de acuerdo voy a grabar la conversación para que la entrevista pueda ser más dinámica y aprovechar todos los detalles que de ella surjan.

Nombre:

Fecha:

1. ¿Sabría decirme qué es SH?
2. ¿Sabe lo que es ASH?
3. ¿Conoce el proyecto de la CHN? ¿Puede decirme que implica?
4. ¿Participó de alguna actividad realizada por SH o de ASH o la CHN? ¿De cuál?, ¿Cómo se enteró acerca de la/las misma(s)?
5. ¿Podría mencionar alguna propuesta, realización o actividad que asocie con SH?
6. ¿Cree que SH ha respondido o responde a las necesidades del sector?
7. ¿Qué opinión le merece el trabajo de SH con otras instituciones?
8. ¿Y qué opina del papel desempeñado por SH? ¿Cómo lo evalúa?
9. ¿Qué opinión le merece el desempeño del equipo técnico que acompaña a SH?

## ANEXO 2

### FUENTES DE INFORMACIÓN SECUNDARIAS

- Actas de reuniones de ET y de ET con Directiva SH
- Convenios institucionales
- Cartas de designaciones para representación en espacios institucionales.
- Relevamiento Hortícola 2016. Observatorio Económico. Universidad Católica del Uruguay - Sede Salto. Salto, 2016.
- El Proceso asociativo de “Salto Hortícola”. Dr. Jorge Leal, Mag. Rosario Lombardo. Departamento de Ciencias Sociales-CENUR Litoral Norte. Universidad de la República. Salto, 2016.
- Fondo de fomento a la competitividad Territorial ANDE-OPP. Proyecto Avanza Salto Hortícola. Intendencia de Salto, Salto Hortícola, Universidad de la República. Salto, 2017.
- Informe preliminar Personería Jurídica. Estudio Cr. Gabriel Ferrère & asesores. Salto 2018.
- Informe Modelo de Gestión Central Hortícola del Norte. Estudio Cr. Gabriel Ferrère & asesores. Salto 2018.
- Informe Personería Jurídica Salto Hortícola. Estudio Cr. Gabriel Ferrère & asesores. Salto 2018.
- Impacto en los márgenes de los pequeños productores derivado de la instalación de la Central Hortícola de Salto.
- Sistematización de experiencias: La articulación público-privada en el Proyecto de Competitividad territorial Avanza Salto Hortícola. Seminario de sistematización -, Maestría en Desarrollo Territorial UTN Rafaela. Equipo de sistematización: Georgina Thevenet -Andrea Malvasio -Ángeles Forrisi. Docentes: Eleonora Spinelli – Diego Peiretti. Rafaela, 2018.
- Carpeta de presentación institucional “Salto Hortícola, el proceso y la Central Hortícola del Norte”. Elaborada por equipo técnico de Intendencia de Salto
- Evaluación final Proyecto de Competitividad Territorial Avanza Salto Hortícola. Dr. Jorge Leal, Mag. Rosario Lombardo. Departamento de Ciencias Sociales-CENUR Litoral Norte. Universidad de la República. Salto, 2019.

## Anexo 3

### Declaración constitutiva Salto Hortícola.

# SALTO HORTICOLA

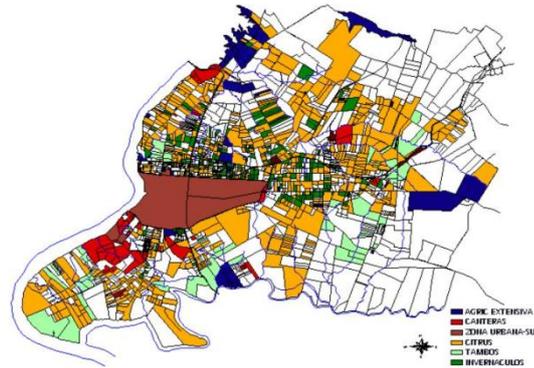
## Los Antecedentes

El cordón hortifrutícola que hoy rodea a la ciudad de Salto se conforma a partir de las corrientes migratorias de origen europeo de fines del Siglo XIX, que generó una cultura propia de aquellos esforzados y nobles productores, aplicada, entre otros rubros, a la explotación del suelo para producción de frutas y hortalizas.

Este abnegado trabajo se conjuntó con las bondades del suelo, agua y del clima salteño, para originar lo que se dio en llamar cultivos de primor, que permitieron producir variedades de frutas y verduras antes

que otros orígenes, y en consecuencia obtener precios significativamente mayores.

Esta cultura propia del chacrero se ha transmitido de generación en generación, con sus valores, sus conocimientos y saberes y en definitiva como una rica tradición familiar que ha impregnado toda nuestra comunidad. Así se instalaron en todo el entorno de Salto, configurando el paisaje salteño a la vera del Río Uruguay, las chacras o quintas, con sus familias enteras sacando de la tierra madre los mejores frutos.



Ciudad de Salto y su cinturón hortícola



Los cultivos de "primor" y de contraestación, procedentes de esta zona han mantenido la oferta en el país a lo largo de todo el año.

Epocas atrás era casi imposible concebir el consumo de productos frescos de origen nacional, -tomates, morrón, frutillas, entre otros-, durante los meses del invierno cuando la producción en el sur del país y en la región es prácticamente inexistente.

En el rubro horticultura temprana Salto es el principal productor a nivel país; siendo su producción reconocida nacional e internacionalmente, tanto por la característica de precocidad como por los niveles sanitarios y de calidad.

Gran parte de lo producido en esta región es destinado a la comercialización en fresco a través del Mercado Modelo de Montevideo, (49% de la oferta nacional), representando un estimado de más de 2.600 camiones de 30 toneladas/año.



## La Modernización y Reconversión

Esta tradición de producción en contraestación hacia los mercados del resto de la región también tuvo que adaptarse a los cambios de los tiempos actuales. Por un lado los paquetes tecnológicos disponibles en todo el país y las facilidades en el transporte de mercancías han aumentado los niveles de competencia por los mercados. Por otro, el consumidor se ha vuelto cada vez más exigente lo que ha impulsado a los productores a realizar una cada vez más correcta gestión de su empresa, con una producción más eficiente, con mejor uso de los recursos naturales y humanos disponibles, con acceso a tecnologías en su producción.

Como expresión institucional, ya desde 1918 la Sociedad Fomento Rural Salto era canal de expresión y soluciones para los productores. Asociados al sector además, existen centros de formación y experimentación de apoyo como la Universidad de la República - Regional Norte, la Facultad de Agronomía con la Estación Experimental de San Antonio, el INIA en la Estación Experimental de Salto Grande, la UTU con cursos en régimen de internado y del bachillerato tecnológico, la Sede Regional Norte de la Dirección General de la Granja dependiente del MGAP, todos ellos con fuerte énfasis en las producciones agrícolas intensivas.

como experiencia conjunta de varios productores e intermediarios para la comercialización. Se suceden posteriores experiencias de agrupamientos de productores para realizar acciones conjuntas, especialmente en pos cosecha y comercialización: clasificación y empaque de cebollas, despallado de frutillas para industria, exportaciones a Brasil y Argentina. En el mismo sentido, en los últimos tiempos se

están compartiendo diversos ámbitos de participación gremial, tales como la representación en la Junta Nacional de la Granja, la CAAMI, la Mesa de Producción Intensiva del MGAP, el Consejo Asesor del INIA, entre otros. Los horticultores de la región han recorrido un largo e intenso tránsito conjunto en pos de mejoras productivas, económicas y en definitiva de superación del sector.

Con estas razones nos afiliamos a un dinamismo modernizador del sector y tenemos el convencimiento compartido entre todos los productores hortícolas de la necesidad de buscar ampliar los mercados y de usar las sinergias que pueden darse hacia adentro del colectivo. Tenemos

la voluntad clara y firme de buscar potenciales de crecimiento, ya sea a través de mayor capacitación, de búsqueda de asistencia técnica o del asociativismo, y eso le da al grupo un elemento diferenciador e importante en búsqueda de cambiar tendencias.



***Asimismo y en esa dirección, somos firmes propulsores del Parque Agroalimentario como palanca de desarrollo ideal para nuestro sector, que permita asegurar un progreso sostenido y la especialización de la actividad, con una presencia continua y ampliada en los mercados exteriores más relevantes.***

## Oportunidades

Las gremiales representativas de los productores hortícolas -hoy firmantes de este testimonio común-, echando anclas en esa historia compartida, desde hace dos años han iniciado un proceso de elaboración de estrategias comunes para atacar las restricciones detectadas por innumerables diagnósticos, a través de una batería de

acciones patrocinadas por organizaciones departamentales y nacionales, en áreas tales como capacitación y asistencia técnica de productores en gestión empresarial y en comercialización y exportación, calificación del personal en tareas específicas y el estudio de viabilidad de una Central Hortifrutícola de servicios.

A su vez, otras actividades como la producción apícola, la piscicultura, floricultura, hierbas aromáticas entre otras, se verán favorecidas ya que requieren mayores vías de comercialización para su crecimiento y consolidación. Consideramos que la Intendencia de Salto, en

los inicios, surge como un actor muy importante para la promoción del desarrollo del Parque.

Creemos que es posible y al alcance de nuestras posibilidades locales incidir en la gestación de soluciones y proyectos realizables en el corto plazo.

Así, en los últimos 30 años el sector adoptó un desarrollo tecnológico acelerado que significó la incorporación de cultivos bajo plástico, sistemas de fertilización y riego por goteo automatizados y combinados, inversiones en cámaras de frío, mejoras en el empaque y en los procesos de comercialización. Estos cambios han provocado rendimientos espectaculares, aparejando un aumento de productividad que reflejan la capacidad de nuestros productores y la aplicación de tecnologías innovadoras.

De esta forma, los más de 400 establecimientos dedicados a la horticultura ocupan alrededor de

3.700 hectáreas y el área de invernáculos o cultivos protegidos se ha multiplicado, llegando en estos momentos a más de 470 hectáreas techadas y con incorporación de tecnología de avanzada.

Este proceso de alta inversión y tecnificación requiere casi decisivamente la inclusión de los productores más pequeños, liderados por aquellas empresas que tienen capacidad e interés de realizar inversiones y expandirse, que son las que hemos iniciado este proceso de análisis y desarrollo en forma colectiva, mirando tanto el mercado interno como la posibilidad del comercio internacional.



*La horticultura en la región tiene una clara importancia social y alta priorización basada en la repercusión que tiene en la generación de riqueza y sobre todo de empleos, junto a la propia percepción que tiene la sociedad de esa importancia relativa, como también el efecto derrame y el alto impacto para contribuir a mejorar situaciones de pobreza y equidad. Es así que en nuestras empresas existen más de 3.000 puestos de trabajo en forma directa y otros más de 4.000 en forma indirecta.*



En idéntico sentido, una importante cantidad de empresas proveedoras de servicios y productos necesarios para la producción se han desarrollado en torno a ella: transportistas, aserraderos, fábricas de pallets y cajones, proveedores de insumos, reciclado de polietileno, metalúrgicas y fabricantes de herramientas y maquinaria específicas, instaladores locales de sistemas de fertilización y riego automatizado, cuadrillas de personas especializadas en cosecha y poda, entre otras.

El sector hortícola en Salto ha ido asumiendo gradualmente la necesidad de

aunar esfuerzos entre todos sus miembros, y es así que ya desde la década de 1980 en adelante se suceden avances importantes en el trabajo asociativo entre nuestros productores, con los técnicos y autoridades departamentales y nacionales.

Recogemos como aprendizajes la experiencia vivida por el Movimiento Horticultores de Salto con todos los aportes que realizó para el desarrollo organizativo, tecnológico y comercial de los productores. En esa línea, en la década siguiente, en 1996, se instala en Salto el Mercado Regional



## Los Desafíos



Muchas cosas ya no son lo que eran y hoy nos adaptamos para seguir creciendo. Salto nos transmite toda su energía y compromiso para enfrentar con éxito un fuerte proceso de reconversión productiva. El sector primario se diversifica a la vez que se especializa y busca nuevos mercados, sumando cada vez más eficiencia a la expansión hortifrutícola.

En ese sentido pensamos en el abastecimiento seguro y fluido de frutas y verduras producido por nuestra gente, acompañado por el aumento de la competitividad y sostenibilidad de esas actividades productivas, favoreciendo el cuidado de la madre tierra y los distintos recursos naturales, fomentando una cultura de preservación del medio ambiente y promoviendo una vida sana y saludable.

Nuestra gente, orgullosa de su tradición y de su futuro, es nuestro principal recurso. Con la laboriosidad del inmigrante y el empeño del criollo, nuestros antepasados supieron forjar una mística que hoy tomamos como patrimonio y compromiso. Ellos construyeron locomotoras, dirigieron astilleros, plantaron la naranja y la vid, levantaron joyas arquitectónicas, cultivaron las artes con excelencia y nos legaron la producción hortifrutícola como distintivo.



De su prosperidad dependen miles de trabajadores en nuestro departamento que viven de esta actividad, así como también las empresas proveedoras. Y los productores -a través de sus organizaciones representativas-, unidos en un solo haz nos comprometemos a embarcarnos en este camino de esfuerzos conjuntos y solidarios.



### Manifiesto constitutivo de la organización intergremial Salto Hortícola, conformada por las 7 gremiales representativas del sector.

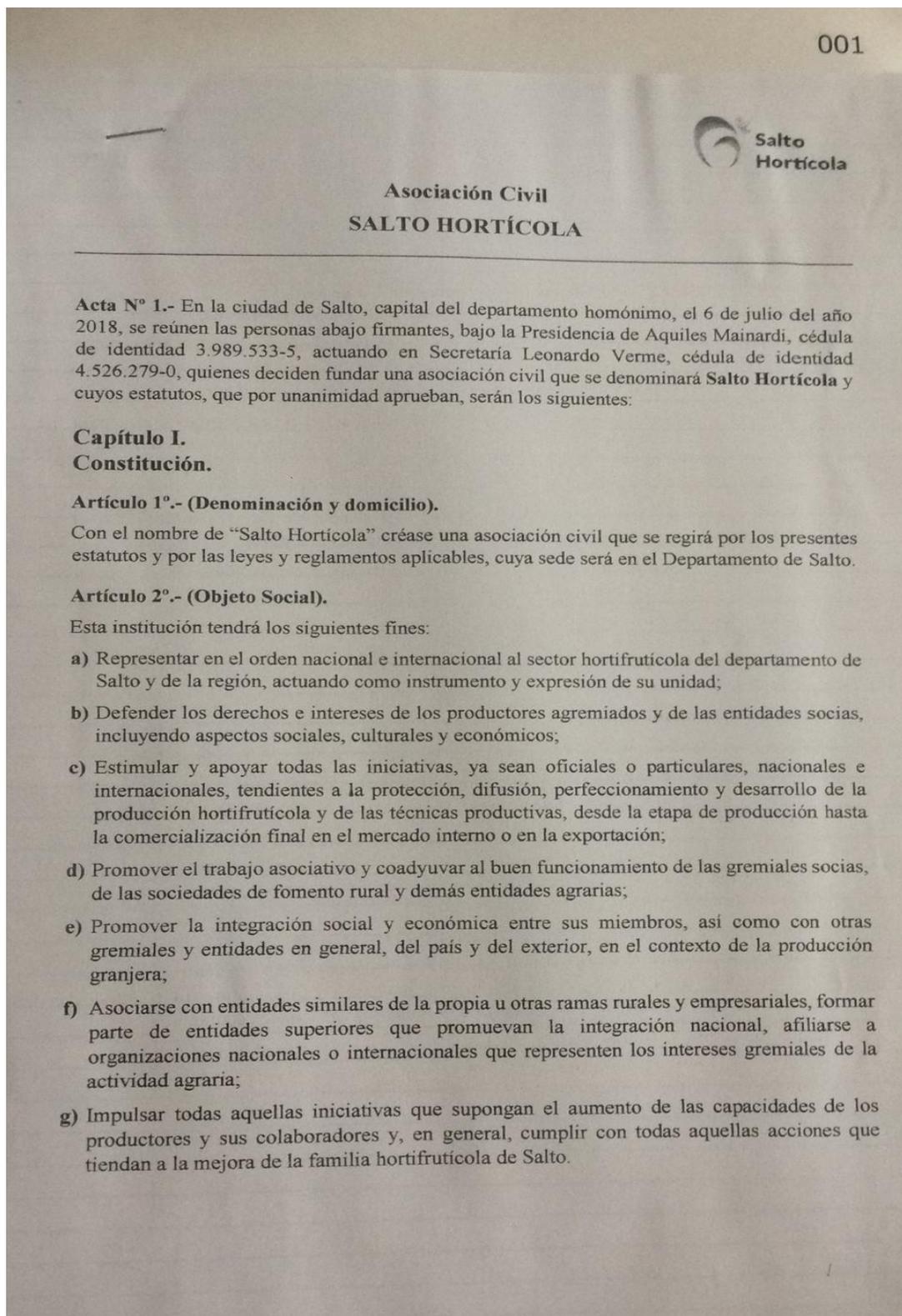
*Asociación Granjeros de Salto*  
*Grupo Parada Viña*  
*Mesa Hortícola de Salto*  
*Sociedad Fomento Colonia 18 de Julio*

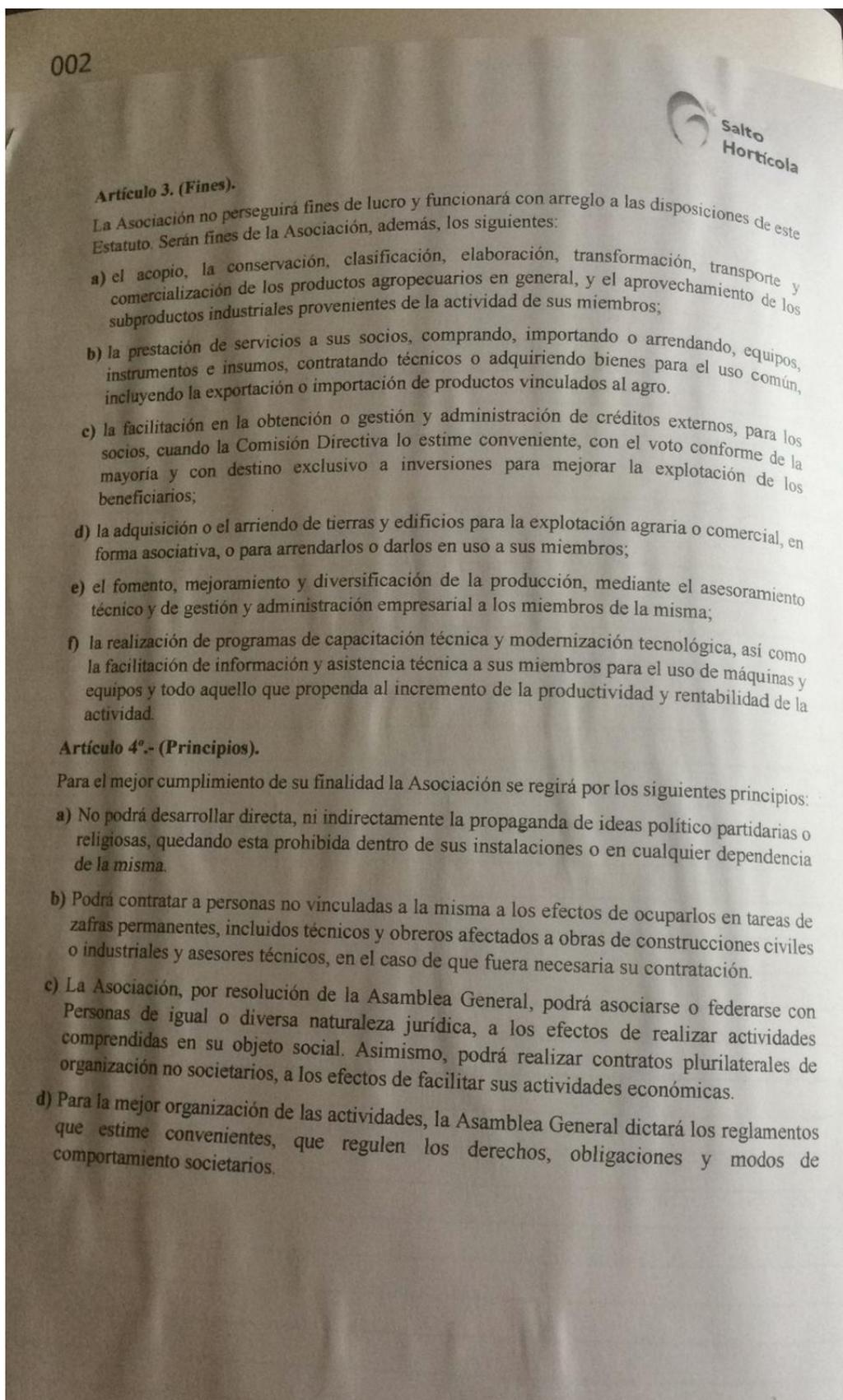
*Sociedad Fomento Rural Salto*  
*Sociedad Fomento Rural Col.Osimani*  
*Sociedad Fomento Rural Col.Gestido.*

*Salto, 22 de agosto de 2013*

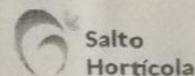
## Anexo 4.

### Estatutos Asociación Civil Salto Hortícola.





003

**Artículo 5º.- (Facultades).**

La Asociación podrá realizar todos los actos y operaciones de cualquier naturaleza, necesarias o convenientes para cumplir su objeto, sin fines de lucro y sin más limitaciones que las impuestas por las disposiciones legales o reglamentarias vigentes.

**Capítulo II.  
Patrimonio Social.****Artículo 6º. (Patrimonio).**

El patrimonio de la Asociación estará constituido por:

- a) Los aportes ordinarios de los asociados que la Comisión Directiva establezca con carácter general.
- b) Las contribuciones de origen público o privado y las donaciones y legados a favor de la misma.
- c) Todo aporte extraordinario a cargo de los asociados que la Asamblea General establezca de acuerdo con la naturaleza de la Institución.

**Capítulo III.  
Asociados.****Artículo 7.- (De los Socios).**

Podrán ser socias de la Asociación todas las organizaciones gremiales o sociales, las sociedades de fomento rural y demás entidades similares del departamento de Salto, conforme a la legislación vigente, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Tengan personería jurídica – o acrediten que se encuentran en trámite de obtenerla.
- b) Suscriban e integren las partes sociales en el patrimonio, en las condiciones que establece este Estatuto.
- c) Sean presentadas por dos socias de la Asociación y soliciten por escrito a la Comisión Directiva su ingreso, declarando conocer, aceptar y cumplir este Estatuto y las normas vigentes para su administración.
- d) Acompañen un ejemplar de sus propios estatutos, la composición de su Comisión Directiva y designen a la o las personas que las representarán ante la Asociación. Ésta podrá solicitar la información complementaria que considere necesaria.
- e) Sean aceptadas por la Comisión Directiva, que deberá pronunciarse en un plazo máximo de un año a partir del momento que obre en su poder toda la información solicitada, quedando aprobado el pedido de ingreso al vencerse dicho plazo sin que se haya adoptado resolución. La Comisión Directiva evaluará durante ese plazo el comportamiento y adhesión a los principios y fines de la Asociación. La Comisión Directiva podrá rechazar la solicitud sólo si la aspirante no reuniera las condiciones previstas o no cumpliera con los requisitos y reglamentos aprobados y no tengan intereses contrarios a la Asociación.

004

**Artículo 8º.- (Clases de socios).**

Los socios podrán ser: fundadores, activos, honorarios o suscriptores.

- a) Serán fundadores los concurrentes al acto de fundación de la institución y los que ingresen a la misma dentro de los treinta días siguientes a dicho acto.
- b) Serán socios activos los que tengan un año de antigüedad en el registro social y hayan cumplido regularmente con las obligaciones que impone este estatuto y establezcan los reglamentos generales de la institución.
- c) Serán socios honorarios aquellas personas que, en razón de sus méritos o de los relevantes servicios prestados a la institución, sean designados tales por la Asamblea General.
- d) Serán socios suscriptores los que, admitidos como asociados, no hayan cumplido aún las condiciones indicadas en el inciso b) de este artículo.

**Artículo 9º.- (Ingreso de Asociados).**

Con la sola excepción de los socios honorarios y de los fundadores concurrentes al acto de fundación, para ingresar como asociado se requerirá solicitud escrita presentada a la Comisión Directiva y resolución favorable de la misma, según los siguientes criterios.

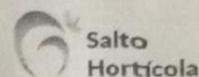
- a) Sean presentadas por dos socias de la Asociación y soliciten por escrito a la Comisión Directiva su ingreso, declarando conocer, aceptar y cumplir este Estatuto y las normas vigentes para su administración.
- b) Acompañen un ejemplar de sus propios estatutos, la composición de su Comisión Directiva y designen a la o las personas que las representarán ante la Asociación. Ésta podrá solicitar la información complementaria que considere necesaria.
- c) Sean aceptadas por la Comisión Directiva, que deberá pronunciarse en un plazo máximo de un año a partir del momento que obre en su poder toda la información solicitada, quedando aprobado el pedido de ingreso al vencerse dicho plazo sin que se haya adoptado resolución. La Comisión Directiva evaluará durante ese plazo el comportamiento y adhesión a los principios y fines de la Asociación. La Comisión Directiva podrá rechazar la solicitud sólo si la aspirante no reuniera las condiciones previstas o no cumpliera con los requisitos y reglamentos aprobados y no tengan intereses contrarios a la Asociación.

**Artículo 10º.- (Derechos de los asociados).**

Los derechos de los asociados serán los siguientes:

- 1º) De los socios fundadores y activos:
  - a) ser electores y elegibles;
  - b) integrar la Asamblea General con derecho a voz y voto;
  - c) solicitar la convocatoria de la Asamblea General;
  - d) utilizar los diversos servicios sociales;
  - e) presentar a la Comisión Directiva iniciativas favorables al mejoramiento de la institución en cualquier aspecto.

005



2º) De los Socios honorarios:

- a) participar en las Asambleas con voz y sin voto;
- b) utilizar los diversos servicios sociales;
- c) promover ante la Comisión Directiva iniciativas tendientes al mejoramiento de la Institución.

3º) Cuando un socio honorario tenga también la calidad de socio activo o fundador sus derechos serán los establecidos en el apartado 1º de este artículo. El ejercicio de los derechos consagrados en el presente artículo se regirá por las disposiciones de estos estatutos y por las resoluciones y reglamentos que para los distintos casos y dentro de su competencia dicten la Comisión Directiva o la Asamblea General, como asimismo con sujeción a las leyes y demás normas que fueren aplicables.

**Artículo 11º.- (Deberes de los Asociados).**

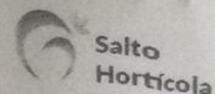
Son obligaciones de los asociados:

- a) Abonar puntualmente las cuotas ordinarias y las contribuciones extraordinarias que se establezcan;
- b) Acatar las reglamentaciones y resoluciones sociales.

**Artículo 12º.- (Sanciones a los Asociados).**

Los socios podrán ser expulsados o suspendidos conforme a los siguientes principios:

- a) Será causa de expulsión de la entidad, la realización de cualquier acto o la omisión que importe un agravio relevante a la institución, a sus autoridades, o a los principios morales que deben presidir las actividades de la asociación, o el desacato reiterado a resoluciones de sus autoridades. La expulsión podrá ser decretada por la Comisión Directiva por voto conforme de dos tercios de sus integrantes; deberá ser notificada al interesado mediante telegrama colacionado o por otro medio fehaciente y el socio dispondrá de un plazo de treinta días a partir de esa notificación para recurrir por escrito fundado, para ante la Asamblea General, la que a tal efecto deberá ser convocada por la Comisión Directiva para fecha no posterior a los treinta días siguientes a la interposición del recurso. Este recurso no tendrá efecto suspensivo.
- b) Será causa de suspensión, hasta por un máximo de seis meses, la comisión de actos o la omisión que importe un agravio a la institución, a sus autoridades o a los principios morales sustentados, o el desacato a resoluciones de las autoridades sociales, que a juicio de la Comisión Directiva no den mérito para la expulsión. La suspensión será aplicada por decisión de simple mayoría de los integrantes de la Comisión Directiva y podrá ser recurrida en la misma forma establecida en el apartado anterior.
- c) Será causa de suspensión automática, hasta que se efectúen los pagos correspondientes, la falta de pago de los aportes señalados en el inciso a) del artículo 6o. de este estatuto. No obstante, la Comisión Directiva podrá conceder prórroga hasta de sesenta días.
- d) Antes de adoptar decisión sobre suspensión o expulsión de un socio, la Comisión Directiva deberá dar vista de las actuaciones al interesado por el término de 10 días hábiles y



perentorios, dentro de cuyo plazo el socio podrá articular su defensa; la resolución a recaer deberá ser fundada.

#### **Capítulo IV.**

##### **Autoridades.**

###### **De la Asamblea General.**

###### **Artículo 13º.- (Competencia).**

La Asamblea General, actuando conforme a lo establecido en estos estatutos, es el órgano soberano de la institución. Está constituida por todos los asociados que tengan derecho a participar en la misma y adoptará cualquier decisión de interés social, ajustándose a las normas estatutarias, legales y reglamentarias que fueren aplicables.

###### **Artículo 14º.- (Carácter).**

La Asamblea General, se reunirá con carácter de Ordinaria o Extraordinaria, para considerar exclusivamente los asuntos incluidos en el respectivo orden del día. La Asamblea General Ordinaria se reunirá anualmente dentro de los sesenta días siguientes al cierre del ejercicio económico (Artículo 30) y tratará la memoria anual y el balance que deberá presentar la Comisión Directiva, así como todo otro asunto que la misma hubiere incluido en el orden del día. Además designará la Comisión Electoral cuando corresponda (Artículo 26). La Asamblea General Extraordinaria se reunirá en cualquier momento por decisión de la Comisión Directiva o por iniciativa de la Comisión Fiscal o de la Comisión Electoral o a pedido del diez por ciento de los asociados hábiles para integrarla. En caso de solicitud de convocatoria por parte de la Comisión Fiscal o Electoral o del porcentaje de socios expresado, la Comisión Directiva deberá efectuar el llamado dentro de los ocho días siguientes y para fecha no posterior a los treinta días, a partir del recibo de la petición.

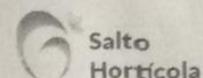
###### **Artículo 15º.- (Convocatoria).**

Las Asambleas Generales serán convocadas mediante aviso personal y escrito a los asociados, con antelación de por lo menos siete días a la fecha de realización de aquellas y con la publicación de un aviso en un periódico local o en un diario de la ciudad de Montevideo, por lo menos tres días antes de la celebración del acto convocado.

###### **Artículo 16º.- (Instalación y quórum).**

La Asamblea General Ordinaria sesionará válidamente con el número de asociados hábiles para integrarla con plenos derechos que se encuentre presente a la hora de la citación. La Asamblea General Extraordinaria, salvo los casos previstos en el artículo siguiente, sesionará en primera convocatoria con la presencia de la mitad más uno de los socios hábiles con derecho a voto y en segunda convocatoria podrá sesionar una hora más tarde con los que concurran. En todos los casos, la Asamblea adoptará sus decisiones por mayoría simple de votos de presentes, salvo lo establecido en el artículo 17. Para participar en las Asambleas será necesario que los socios acrediten su identidad en la forma que se reglamente, que firmen un libro especial de asistencia llevado al efecto y que no se encuentren suspendidos en razón de lo dispuesto en el apartado c) del artículo 12). Las Asambleas serán presididas por el Presidente de la Comisión Directiva o,

007



en ausencia de éste, por la persona que a tal efecto designe la propia Asamblea, la que también designará Secretario ad-hoc.

**Artículo 17º.- (Mayorías especiales).**

Para la destitución de miembros de la Comisión Directiva, la reforma de este estatuto y la disolución de la entidad, será necesaria la resolución de una Asamblea Extraordinaria adoptada por tres quintos de votos de presentes. Esta Asamblea se reunirá válidamente en primera convocatoria con el quórum indicado en el artículo 16, en segunda convocatoria, a realizarse por lo menos diez días después, con el veinte por ciento de los asociados habilitados para integrarla y en tercera convocatoria, a celebrarse no antes de cinco días siguientes, con los que concurren y previo aviso al Ministerio de Educación y Cultura, que se cursará por lo menos con tres días de anticipación al acto.

**De la Comisión Directiva.**

**Artículo 18º.- (Integración).**

La dirección y administración de la Asociación estará a cargo de una Comisión Directiva compuesta de **7 miembros** titulares mayores de edad, quienes durarán 2 años en sus cargos y podrán ser reelectos hasta por dos períodos más. Los mismos se mantendrán en el desempeño de sus funciones, al vencimiento del mandato, hasta la toma de posesión de los nuevos miembros electos. La elección de miembros de la Comisión Directiva se efectuará según el procedimiento establecido en el artículo 27, conjuntamente con el mismo número de suplentes preferenciales. Los integrantes de la Comisión representarán a gremiales u organizaciones diferentes. La Comisión electa designará de su seno los cargos respectivos, con excepción del Presidente que lo será quien encabece la lista electiva más votada.

**Artículo 19º.- (Vacancia).**

En caso de ausencia definitiva del Presidente y del Vicepresidente, la Comisión Directiva, una vez integrada con los suplentes correspondientes, designará un nuevo Presidente. La primera Asamblea General que se realice posteriormente confirmará o rectificará esa decisión. En caso de agotarse la lista de suplentes, las vacantes que se produzcan en la Comisión Directiva serán llenadas con miembros designados directamente por ésta, quienes permanecerán en sus cargos hasta la primera Asamblea General que se realice, la que adoptará resolución definitiva al respecto.

**Artículo 20º.- (Competencia y obligaciones).**

La Comisión Directiva tendrá las más amplias facultades de dirección, administración y disposición, pudiendo, en consecuencia, llevar a cabo todos los actos jurídicos y adoptar todas las decisiones tendientes al cumplimiento de los fines sociales y de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General.

No obstante, para fijar la cuota mensual de socios y para la disposición y gravamen de bienes inmuebles, o para contraer obligaciones superiores a la suma de 200 Unidades Reajustables (200 U.R.), será necesaria autorización expresa de la Asamblea General aprobada por no menos de tres quintos de votos de presentes. La representación legal de la institución será ejercida por

008



la Comisión Directiva por intermedio del Presidente y Secretario, actuando conjuntamente, sin perjuicio del otorgamiento de mandatos especiales a otros miembros o a personas ajenas.

**Artículo 21°.- (Funcionamiento).**

La Comisión Directiva podrá reglamentar su propio funcionamiento, con ajuste a las normas generales de estos estatutos, como así también lo referente a las funciones del personal de la institución. Deberá sesionar por lo menos una vez al mes, se reunirá válidamente con la mayoría de sus miembros y adoptará decisiones por mayoría simple, salvo disposición distinta de estos estatutos para determinados asuntos. En caso de empate en las votaciones, el Presidente tendrá doble voto, pero en ningún caso se podrá decidir si no votan afirmativamente por lo menos cuatro (4) miembros. Dos miembros cualesquiera de la Comisión Directiva podrán citar a reunión de la misma si el Presidente omitiera hacerlo frente a un caso concreto de necesidad.

**Artículo 22°.- (Delegados a órganos de carácter nacional).**

Serán miembros permanentes de la Comisión Directiva, con voz pero sin voto, los delegados de los productores ante organismos nacionales, tales como la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA) y la Comisión Administradora del Mercado Modelo de Montevideo (CAMM), los cuales deberán ser expresamente designados por la Comisión Directiva, según lo establecido en el artículo anterior, y lo que se establezca en el reglamento correspondiente.

**Artículo 23°.- (Miembros especiales).**

Cuando las circunstancias lo ameriten, se integrarán sub comisiones de trabajo en conjunto con miembros técnicos que se designen, cuyos representantes podrán concurrir a las sesiones de la Comisión Directiva, con voz y sin voto, cuando ésta así lo requiera. Asimismo, la Comisión Directiva podrá incorporar, por necesidades especialmente justificadas, a nuevos miembros no permanentes a las tareas de la misma, funcionando éstos de forma interina.

**De la Comisión Fiscal**

**Artículo 24°.- (Integración y mandato).**

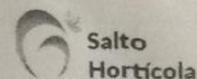
La Comisión Fiscal estará compuesta por tres miembros titulares, quienes durarán dos años en sus cargos y serán elegidos conjuntamente con igual número de suplentes preferenciales, simultáneamente con la elección de Comisión Directiva, pudiendo ser reelectos hasta por dos periodos más. Todos los miembros deberán ser mayores de edad y no podrán ser al mismo tiempo titulares ni suplentes de la Comisión Directiva.

**Artículo 25°.- (Atribuciones).**

Son facultades de la Comisión Fiscal:

- a) Solicitar a la Comisión Directiva la convocatoria de Asamblea Extraordinaria (Artículos 14 y 15) o convocarla directamente en caso de que aquélla no lo hiciera o no pudiese hacerlo.
- b) Fiscalizar los fondos sociales y sus inversiones en cualquier tiempo.
- c) Inspeccionar en cualquier momento los registros contables y otros aspectos del funcionamiento de la institución.

009



- d) Verificar el balance anual, el que deberá aprobar u observar fundadamente antes de su consideración por la Asamblea General.
- e) Asesorar a la Comisión Directiva cuando ésta se lo requiera.
- f) Cumplir cualquier otra función inspectiva o de control que entienda conveniente o le cometa la Asamblea General.

#### **De la Comisión Electoral**

##### **Artículo 26°.- (Designación y atribuciones).**

La Comisión Electoral estará integrada por 3 miembros titulares, todos mayores de edad. Será elegida por la Asamblea General Ordinaria, en los años que corresponda efectuar elecciones, conjuntamente con igual número de suplentes preferenciales. Esta Comisión tendrá a su cargo todo lo relativo al acto eleccionario, así como la realización del escrutinio y determinación de sus resultados y de los candidatos triunfantes. Tiene facultades para llamar a Asamblea Extraordinaria en caso de irregularidades graves en la elección. La misma cesará en sus funciones una vez que los nuevos integrantes de la Comisión Directiva y Comisión Fiscal hayan entrado en posesión de sus cargos.

#### **Capítulo V Elecciones.**

##### **Artículo 27°.- (Oportunidad y requisitos).**

El acto eleccionario para miembros de la Comisión Directiva y de la Comisión Fiscal se efectuará cada dos años, dentro de los treinta días siguientes a la celebración de la Asamblea General correspondiente. El voto será secreto y se emitirá a través de listas que deberán ser registradas ante la Comisión Electoral, con anticipación mínima de ocho días a la fecha de la elección. Deberán formularse listas separadas para Comisión Directiva y Fiscal, con indicación del candidato a la Presidencia de cada una. Para ser admitida una lista deberá contener la firma de los candidatos y de diez socios activos más. Los cargos serán distribuidos por el sistema de representación proporcional. Para proclamar los candidatos triunfantes y darles posesión de sus cargos, se integrarán en comisión general la Comisión Electoral y la Directiva saliente. Los grupos de socios que presenten listas electorales podrán designar un delegado por cada una, para que controle el acto electoral y el escrutinio.

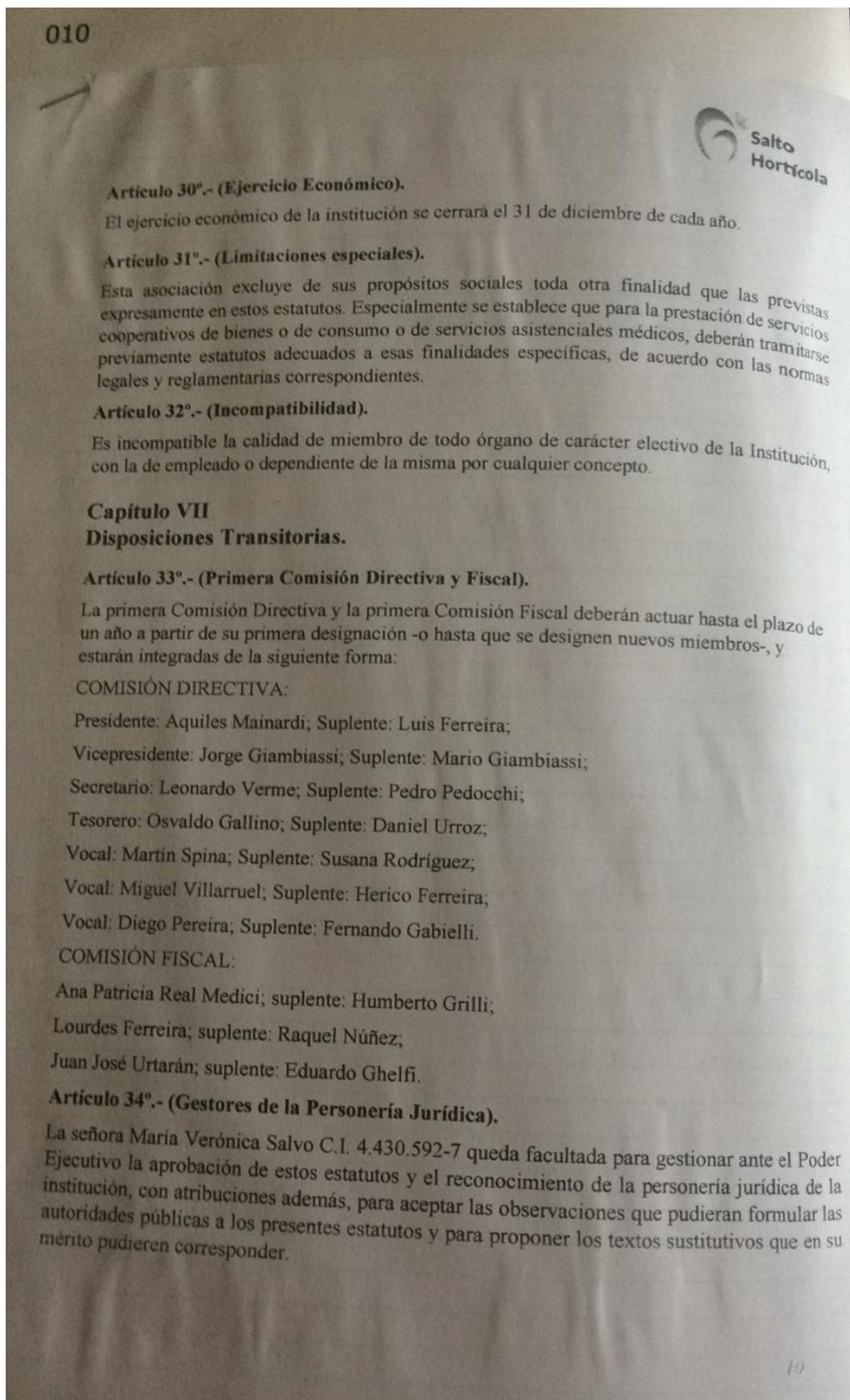
#### **Capítulo VI Disposiciones Generales.**

##### **Artículo 28°.- (Carácter honorario).**

Todos los cargos electivos que se ejerzan dentro de la asociación tendrán carácter honorario.

##### **Artículo 29°.- (Destino bienes).**

En caso de disolución de la asociación los bienes que existieren serán destinados en partes iguales a las organizaciones gremiales que la constituyan en ese momento.



011



No siendo para más se levanta la sesión.  
(Firma y contrafirma de los presentes).

*[Handwritten signature]*

Arnaldo Salinas

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
Lohay D. Loayza

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Ana M. Brown

*[Handwritten signature]*