



MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

“La participación ciudadana y la articulación de actores como factores de cambio en el enfoque del desarrollo económico territorial.

Una mirada desde la facilitación del proceso.

El caso de Pan de Azúcar – Maldonado”

Olivia Arrospide Panero

Director de tesis: Marcos Lorenzelli

2018

Agradecimientos

A Gino, Mateo, Renzo y Piero por motivarme siempre

A cada persona de Pan de Azúcar que participó e impulsó este trabajo

A Paula Ferla, Julián González y Ana Inés Sánchez, mis compañeros de equipo de trabajo en Paz de Azúcar

A mi Director de tesis Marcos Lorenzelli

“En 1958, durante el campeonato mundial de fútbol en Suecia, el entrenador Feola mantiene una sesión de trabajo teórico con el equipo de Brasil. En unas horas más deberán enfrentar a Inglaterra, un serio oponente para las aspiraciones del equipo de Pelé, Babá y Garrincha. El técnico Feola planifica el partido con la seriedad que exigen las circunstancias. Es una larga sesión donde el entrenador explica a los jugadores lo que deben hacer con toda precisión para confundir a los ingleses. Así desarrolla en la pizarra los primeros quince minutos de juego, después de los quince siguiente y así hasta el término del juego con el triunfo de Brasil. La idea es brillante, pero algo no convence a los jugadores.

Después de un silencio prolongado Garrincha dice: ¿Puedo hablar Profesor Feola? Puede, dice el entrenador. Agrega entonces Garrincha ¿Usted ya arregló todo esto con los ingleses?”

Carlos Matus. *Política, planificación y Gobierno*.1985

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	7
1.1	Planteamiento del problema y justificación de la investigación.....	7
1.2	Objetivos de la investigación	10
1.3	Hipótesis preliminares.....	11
1.4	Organización del trabajo	12
2.	FUNDAMENTACION Y ANALISIS. MARCO CONCEPTUAL	14
2.1	Desarrollo Territorial	14
2.2	Participación ciudadana en la Planificación estratégica	17
2.3	Facilitación de procesos de desarrollo territorial	21
2.4	Articulación de actores	25
2.4.1	Frigorífico Anglo – Fray Bentos.....	28
2.4.2	Balneario la Paloma –Rocha	30
2.5	Fortalecimiento de la Integración productiva	32
3.	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	36
4.	ANÁLISIS SITUACIONAL DEL CASO PAN DE AZÚCAR. APLICACIÓN	38
4.1	Descripción del territorio sujeto de análisis : datos generales	40
4.2	Situación socio –cultural	43
4.3	Breve reseña de la evolución histórica económica de Pan de Azúcar	44
4.4	Recursos económicos.....	44
4.4.1	Perfil productivo	44
	▪ Estructura productiva.....	44
	▪ Perfil ocupacional	53
4.5	Análisis situacional de las empresas.....	58
4.5.1	Caracterización de las empresas.....	58
4.5.2	Mapeo sector empresarial.....	60
4.6	Propuesta de actores locales de desarrollo estratégico económico	70
4.7	Primeras Reflexiones y conclusiones	73
5.	ARTICULACIÓN SOCIEDAD LOCAL	77
5.1	Empresas –empresas.....	79
5.2	Empresas - sociedad civil.....	82

5.3	Empresas – gobierno municipal	84
5.4	Gobierno municipal – sociedad civil	86
5.5	Gobierno municipal – gobierno departamental y nacional	88
6	CONJETURAS PARA EL FUTURO.....	91
7	PRINCIPALES CONCLUSIONES	101
8	BIBLIOGRAFÍA	106
9	ANEXOS	108
9.1	Equipo de trabajo	108
9.2	Entrevistas	109
9.3	Mapeo de actores locales	110
9.4	Resoluciones y decretos respecto al Parque industrial	115
9.5	Bases de la convocatoria 2017 para el (PDP), de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).	116

1. INTRODUCCION

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo toma como territorio de investigación el Municipio de Pan de Azúcar, ubicado en el Departamento de Maldonado. Limita al este con Rocha, al norte con Lavalleja, al oeste con Canelones y al sur con el Río de la Plata y el Océano Atlántico. Este departamento cuenta con ocho Municipios a partir de setiembre del año 2009, según la Ley 18653¹.

La decisión de elegir este territorio como objeto de estudio se fundamenta por el hecho de contar con información y experiencia acumulada, a raíz del trabajo recientemente realizado, (del que formé parte del Equipo Técnico de la Universidad Católica del Uruguay seleccionado y contratado), en la elaboración de un Plan estratégico participativo del Municipio de Pan de Azúcar 2025. Este Plan fue diseñado y construido a través de una metodología participativa con los diferentes actores locales, entre diciembre de 2016 y junio de 2017. El Equipo Técnico orientó y facilitó el proceso de la planificación estratégica a través de la participación ciudadana, considerada como principal insumo para los contenidos del Plan. Fue presentado en un documento final escrito y socializado en una presentación con todos actores involucrados en el proceso, así como autoridades municipales, departamentales y nacionales al final del período de trabajo.

Todo el proceso se inicia, cuando el Municipio de Pan de Azúcar presentó el proyecto de elaboración de un Plan Estratégico 2025 con una metodología participativa a los Fondos de Iniciativas Municipales + Local Concursables de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Fue seleccionado y liderado por el Municipio de Pan de Azúcar, al mismo tiempo que contó con el apoyo de la Intendencia Departamental de Maldonado. Es significativo destacar que fue la primera iniciativa en el Uruguay de elaboración de un Plan estratégico participativo desde el nivel de Gobierno Municipal.²

En las primeras reuniones de trabajo del Equipo Técnico con el Consejo Municipal, se expresaba a través de la voz de los Concejales locales la intención de definir

¹ Ley N° 18.653. Artículo 1°.- En el marco de lo establecido por el inciso tercero del artículo 1° de la Ley N° 18.567, de 13 de setiembre de 2009, y por el artículo 24 de dicha ley, en la redacción dada por el artículo 3° de la Ley N° 18.644, de 12 de febrero de 2010, créanse los siguientes Municipios con los distritos electorales que se establecen: para el departamento de Maldonado: Ciudad de Maldonado, San Carlos, Punta del Este, Pan de Azúcar, Piriápolis, Solís Grande, Aiguá y Garzón.

² Ibídem.

como motor económico y piedra angular del Plan estratégico Participativo 2025, la construcción de un Parque Industrial para Pan de Azúcar (PI PAZ). Este propósito quedó intencionalmente expreso desde el comienzo del proceso de trabajo, dando lugar, muchas veces, a confundir al Equipo Técnico “externo” sobre la real intención y principal objetivo de concreción de trabajo que se estaba planteando. Esta postura estaba asentada, por un lado, en la aprobación del PI en cuanto a su lugar geográfico y a la resolución del decreto aprobado por la Junta Departamental de Maldonado³ y por otro lado, al trabajo realizado por una Consultora contratada por el Municipio para el estudio de la viabilidad del Parque Industrial.⁴

Desde estas reuniones iniciales, como Equipo Técnico a desarrollar el Plan Estratégico 2025, quedó expreso que la metodología participativa sería el insumo clave de información en la planificación estratégica. Teniendo esto presente, el Plan sería un “documento vivo” que recogiera las opiniones, percepciones y visiones de los actores locales y no un producto de “trabajo de escritorio”. Desde este contexto, la participación ciudadana y el rol de facilitación del Equipo Técnico asumieron un protagonismo clave.

El proceso de trabajo de elaboración del El Plan comprendió tres momentos de trabajo: comenzó con una fase de preparación, sensibilización y diagnóstico, donde se realizó el relevamiento de información secundaria, así como también la difusión y motivación a los actores locales a participar. Se realizaron entrevistas, reuniones periódicas con el grupo coordinador (representantes de la Intendencia de Maldonado, dos concejales municipales y el referente territorial de OPP), así como también, un Taller con el Consejo Municipal y el primer taller con actores territoriales.

El segundo momento de trabajo estuvo orientado en la planificación propiamente dicha, donde se realizaron cuatro Talleres temáticos que abarcaron el tema económico-productivo, socio-cultural, ambiental y de ordenamiento territorial e institucional. En cada una de estas dimensiones se buscó el análisis de los principales problemas y fortalezas del territorio, para definir posibles objetivos estratégicos y líneas de acción. Al mismo tiempo, dentro de este momento del proceso, se realizó la construcción de una visión compartida territorial.

Simultáneamente a los Talleres temáticos, se realizaron reuniones con el grupo coordinador y el Consejo Municipal (para ir evaluando durante el proceso las actividades realizadas, así como también la metodología de participación) y

³ Por el Decreto 3867, La Intendencia de Maldonado, aprobó la modificación de la categorización de suelo de los padrones rurales N° 1.222 y N° 7.778, destinadas al Parque Industrial de Pan de Azúcar, ante solicitud de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)

⁴ “Consultoría Parque Industrial de Pan de Azúcar”. Consultora OIKOS. DINAPYME.OPP. IDM. 2015.

también se continuó durante este periodo con entrevistas y reuniones con actores claves. Por último, en el momento de sistematización, acuerdos para la gestión y el cierre, se realizó el sexto y último Taller de cierre donde se presentó una versión preliminar del Plan Estratégico para su validación, donde también incorporaba el diseño de una estructura organizativa para la implementación y seguimiento del Plan.

Como surge del Documento final del Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025,⁵ el territorio de Pan de Azúcar, ha vivido a lo largo de su historia una serie de auges y declives en su estructura productiva asociadas a emprendimientos industriales, agroindustriales, automotriz y explotación de mármoles y piedra caliza. Esta historia económica ha configurado una idiosincrasia muy asociada a esa vocación industrial tradicional de su pasado, pero sin embargo en la actualidad, Pan de Azúcar ha ido perdiendo esta impronta para ir adquiriendo las características de “ciudad dormitorio”, donde muchos ciudadanos se desplazan para trabajar a zonas cercanas vinculadas principalmente al turismo y a la construcción.

De la construcción de la visión territorial compartida, se desprende como conclusión, la existencia de una fuerte tensión entre la identidad y vocación productiva asociada a sectores industriales tradicionales que formaron parte del pasado reciente, y al mismo tiempo, el surgimiento de una identidad emergente que resignifica la especificidad del patrimonio local asociada a su privilegiada situación medioambiental y natural y que interpela a las formas de producción e industrialización tradicional. Más precisamente, se plantea un cambio de estrategias hacia un modelo de desarrollo que prioriza el cuidado del medioambiente natural y formas de producción local, así como el desarrollo de un turismo local alternativo, rompiendo con las dinámicas zafrales del turismo de “sol y playa” (que implica el desplazamiento hacia la costa de la población de Pan de Azúcar).

El trabajo final y sus principales resultados fueron presentados a la comunidad el 15 de setiembre del 2017 en un plenario, donde asistieron todos los actores involucrados en los talleres que se desarrollaron: sociedad civil, autoridades municipales, departamentales y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Lo que se problematiza en esta tesis, es la posibilidad que tiene un territorio, a través de la acción de sus actores locales, a pensar, reflexionar y construir un planteo de estrategias de desarrollo territorial futuro, donde sus principales

⁵ “Plan Estratégico del Municipio de Pan de Azúcar 2025”. Arrospide, Ferla, González, Sánchez. 2017. Municipio Pan de Azúcar. IDL.OPP. UCU (CONSULTAR COMO SE REFERENCIA)

objetivos estratégicos y líneas de acción chocan o se contraponen, de alguna manera, con los esperados por el Gobierno Municipal al inicio del proceso de trabajo. Esta oportunidad de planteo, se da en la coyuntura de un proceso de construcción de un plan estratégico con una metodología participativa, que lidera y al mismo tiempo, habilita y legitima, el propio Municipio.

Otra de las conclusiones del trabajo, es, que los habitantes de Pan de Azúcar y también las organizaciones de la sociedad de Pan de Azúcar cuentan con la fortaleza de la voluntad de querer participar en espacios donde se los convoque a debatir sobre el futuro de desarrollo del territorio. Pero al mismo tiempo, se evidencia una falta de articulación de esfuerzos y acciones hacia un objetivo común.

También quedó evidenciado, que por más abierta e inclusiva que sea la propuesta participativa, nunca será posible lograr una representación cabal de la pluralidad de intereses y voces de la sociedad. En este marco, es significativa la ausencia del actor empresarial en los Talleres participativos. La representación de las miradas y opiniones del sector empresarial estuvieron presentes en el Documento final a través de las entrevistas en profundidad que se realizaron en el marco del mapeo de actores (en la fase de preparación, sensibilización y diagnóstico), pero en los Talleres a los cuales fueron convocados, ningún actor empresarial estuvo presente.

En un primer objetivo de investigación, se analizará la factibilidad del planteo local focalizado en la dimensión económico-productiva. Es decir, analizar que tan reales, coherentes y posibles son esos planteos que surgen desde la voz de la comunidad local. Para responder a esta pregunta, se realiza un estudio técnico y “objetivo” de vectores más estáticos, como son: la dotación natural de recursos, el perfil productivo y las características demográficas de Pan de Azúcar, para luego poder correlacionar esta realidad, con los temas prioritarios que surgieron en los Talleres trabajados en la dimensión económica-productiva.⁶

Es deseable aclarar, que se parte de una básica del desarrollo territorial desde una aproximación integral y multidimensional, pero, a los efectos del trabajo, se ha acotado particularmente a la dimensión económico-productiva.

Esta tesis también plantea como objeto de estudio, analizar la viabilidad de la implementación de Plan, entendida como la necesidad de existencia de una base sustentable de articulación de actores, que posibilite la creación de una dimensión

⁶ Para este cometido se trabaja con los objetivos y líneas estratégicas de la dimensión económico-productiva del documento “Plan Estratégico participativo Pan de Azúcar. 2025” del que forme parte del Equipo Técnico de trabajo.

estructural (estructura organizativa para la gestión), una dimensión relacional (vínculos entre el municipio y la comunidad y tejido empresarial) y finalmente una dimensión cognitiva (conocimiento colectivo).

Finalmente, para analizar este último planteo, se investiga el grado de articulación posible del Municipio con la sociedad civil, que refiere a la posibilidad de articular los dos modos de desarrollo expuestos (tradicional y emergente). En otro nivel de análisis, se plantea analizar el actor empresarial (ausente en la participación activa de talleres, pero clave en el replanteo de desarrollo económico estratégico territorial) en sus relaciones al interior del entramado empresarial, así como también, sus relaciones con el Gobierno Municipal y la sociedad civil.

1.2 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

A. Objetivos de conocimiento

1.2.1 Objetivo general.

- El objetivo de esta investigación es analizar las posibilidades reales y legítimas de generar cambios en el enfoque de desarrollo económico territorial a futuro, a partir de iniciativas locales participativas lideradas por el Municipio de Pan de Azúcar, así como también analizar el rol que asumen los actores en este proceso.

1.2.2 Objetivos específicos.

- Analizar los recursos naturales propios, el perfil productivo y las características demográficas de Pan de Azúcar.
- Conocer y caracterizar el empresariado local de Pan de Azúcar.
- Contrastar y compatibilizar el estudio objetivo realizado (conocimiento objetivo sobre las características dadas del territorio, perfil productivo y demografía) con la visión, objetivos estratégicos y líneas de acción resultantes del proceso participativo (conocimiento subjetivo desde lo empírico y cotidiano).
- Estudiar las relaciones y los vínculos existentes del empresariado local con la sociedad civil y el gobierno Municipal como camino necesario para la viabilidad de la implementación del Plan Estratégico 2025.
- Investigar y presentar posibles herramientas de fortalecimiento productivo a implementar en el territorio.

B. Objetivos de acción

- Visualizar y resignificar el concepto de la planificación estratégica como insumo para la elaboración de políticas públicas, desde una perspectiva participativa, poniendo el foco en los procesos de toma de decisiones para tratar de entender el cómo de los procesos y no solamente el qué.
- Definir un nuevo sistema de relaciones de gestión y gobernanza donde la articulación de los distintos actores de un mismo territorio, sea real y eficiente.
- Conocer el rol del facilitador como mediador en los procesos de implementación de programas y visibilizarlo más allá de un rol determinado, sino como una forma de trabajo que busca generar condiciones e instancias de reflexión para el trabajo conjunto con los demás actores.

1.3 HIPOTESIS PRELIMINARES

H1) Los actores locales de Pan de Azúcar tienen la capacidad de construir una visión compartida del territorio que sea racionalmente factible de llevar a delante y logre mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

H2) La materialización de la visión compartida en la elaboración de un Plan Estratégico a futuro, responde a procesos no espontáneos, donde el liderazgo y convocatoria del gobierno municipal es clave para su logro, en clave de desarrollo territorial.

H3) Las propuestas e implementaciones de procesos de participación ciudadana son necesarios para generar la aparición de nuevos caminos propositivos que provoquen círculos virtuosos de desarrollo.

H2) El rol de los facilitadores de procesos participativos es clave como mediadores en los procesos de Proyectos participativos.

H4) La participación del sector empresarial es indispensable en la implementación y concreción de un Plan Estratégico territorial.

H6) Para la sostenibilidad e implementación de un Plan de acción, es condición imprescindible la articulación de actores, entendida como un determinado grado en el entramado de vínculos entre los distintos actores del territorio. Esta condición primaria se apoya en la construcción de una estructura organizativa que permita desarrollar la visión y las opciones estratégicas compartidas de cara al futuro.

1.4 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

En este marco, la investigación desarrolla en su segundo capítulo el marco conceptual, donde se reflexiona en primer término sobre los procesos de planificación estratégica desde el enfoque de desarrollo territorial. Se incorporan e integran también como referencias teóricas a la reflexión, los conceptos de participación ciudadana, el rol de la facilitación, la articulación de actores y el diseño de proyectos de fortalecimiento de la integración productiva.

El tercer capítulo describe el enfoque metodológico de esta investigación. Explica el tipo de investigación que se llevará a cabo y explicita las técnicas de recolección de datos. Por último, presenta el recorte de la realidad que se estudia, en este caso se realiza un estudio de caso en el territorio de Pan de Azúcar.

El cuarto capítulo describe el territorio objeto de análisis, sus características territoriales y socio culturales. Luego, se presenta una breve reseña de la evolución y dinámica económica de Pan de Azúcar a través del tiempo, que ayuda a entender las lógicas y la idiosincrasia económica del lugar en la actualidad. El análisis continúa con el estudio y descripción de los recursos naturales y económicos (características dadas), para avanzar en el análisis del perfil productivo (entendido como la estructura productiva y el perfil ocupacional). Por último se realiza un mapeo del sector empresarial y un análisis de la tipología de las empresas. En este apartado, se presentan las empresas más relevantes de Pan de Azúcar.

Luego se presenta la propuesta de los actores locales de desarrollo estratégico económico que surgió al final del proceso de Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025. Esta propuesta de visión territorial, objetivos estratégicos y líneas de acción en referencia a la dimensión económica-productiva, se considera como fuente de insumo significativo y válido para esta investigación, por ser la resultante de un proceso participativo ciudadano liderado por el Municipio local, muy cercano en el tiempo, y validado a nivel municipal, departamental y nacional.

En este contexto, se presenta al final del mismo, las primeras conclusiones y reflexiones que responden a las primeras hipótesis planteadas en esta investigación en cuanto a la capacidad de actores locales para construir una visión territorial deseable y posible (así como también objetivos estratégicos y líneas de acción) para el mediano y largo plazo.

En el capítulo quinto se realiza el análisis situacional de la articulación y los vínculos existentes entre los distintos actores territoriales, donde se definen, a los efectos de esta investigación, tres actores protagonistas para la viabilidad de la

implementación del Plan Estratégico con enfoque de desarrollo territorial: el Gobierno municipal, la sociedad civil y el sector empresarial de Pan de Azúcar.

En el capítulo sexto se presentan las principales conclusiones de este trabajo, donde surgen distintos niveles de cuestionamientos y reflexiones. En un primer nivel, se reflexiona en cuanto a la fortaleza endógena que puede tener un territorio para replantear su visión estratégica, es decir: ¿existe semejanza, coherencia y conexión entre los resultados generados del proceso de participación ciudadana (en cuanto a las fortalezas y oportunidades) y el estudio técnico objetivo del territorio?

En un segundo nivel de reflexión se analiza que tan real es la posibilidad de la implementación de un Plan Estratégico territorial, para poder lograr a través del mismo, incidir e influir en las decisiones de desarrollo económico de un territorio. Las principales conclusiones tienen que ver con la articulación e involucramiento del actor empresarial en los procesos de desarrollo local y sus vínculos dentro del mismo sector (ya que se evidencian distintas tipologías de empresas), con el Gobierno Municipal y con la sociedad civil.

Por último, en un tercer nivel de análisis de este trabajo, apuntando a los objetivos de acción planteados, surgen preguntas acerca de la relación entre la participación de los actores locales, el liderazgo a través del Gobierno Municipal y la facilitación del Equipo Técnico externo: ¿es necesario proyectos de intervención territorial para que se visibilice y viabilicen propuestas de desarrollo locales?

En esta misma lógica de pensamiento: ¿es necesaria la intervención externa para romper con la dualidad y lógicas de desarrollo: un actor asociado a un pasado industrial tradicional (Municipio) y otro emergente asociado a actividades industriales y servicios alternativos (sociedad local)? Y por último: ¿Es viable la implementación de un Plan estratégico territorial, más allá de delinear y proponer una estructura organizativa de un Foro territorial, sin la participación e involucramiento del sector empresarial?

2. FUNDAMENTACION Y ANALISIS. MARCO CONCEPTUAL

Las orientaciones teóricas de este trabajo se formularán en base a los siguientes ejes conceptuales: el desarrollo territorial, el enfoque de planificación estratégico, la participación ciudadana, el concepto de facilitación, la articulación de actores y políticas para el fortalecimiento de la integración productiva.

2.1 DESARROLLO TERRITORIAL

El desarrollo territorial se plantea como un proceso complejo y multidimensional, donde interactúa lo económico y productivo, lo social y cultural, lo urbano ambiental y lo institucional, con flujos e interacciones donde las partes se afectan mutuamente. Al mismo tiempo, los hechos y las acciones ocurren en un determinado lugar, un territorio, que va más allá de los límites geográficos que lo definan. Desde este enfoque, se concibe como una construcción social y unidad de análisis vivenciado, como un espacio de actuación, de planteos y replanteos a través del diálogo y de los vínculos de los actores locales (a través sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades). En este territorio es donde los actores disputan poder, por eso la necesidad desde el enfoque territorial de construir y desarrollar capacidades locales como una estrategia clave para que los actores locales puedan construir nuevas relaciones de acción y decisión en las distintas dimensiones del desarrollo territorial, con el objetivo último de lograr una mejor calidad de vida para la población.

Este carácter multidimensional supera la visión original de crecimiento económico como sinónimo de desarrollo económico y en esta línea de pensamiento Boisier (1977) observa:

“Hay no solo la sensación sino la certeza que hay crecimiento económico pero no desarrollo. Se observa que regiones cuya existencia de recursos naturales y humanos posibilitaría un proceso de desarrollo, de ampliación de oportunidades de ampliación de libertad, de opciones, de mayor justicia y de creciente ética en las relaciones interpersonales y en la relación con el medio ambiente, siguen sin desarrollarse.”⁷(Boisier, S. 1977, p. 30).

En este sentido, Albuquerque (2008) señala la distinción entre los conceptos de desarrollo “desde arriba” y “desde abajo”. Mientras que la teoría y la política del

⁷ Boisier, Sergio (1977): “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”. ILPES, Chile.

“desarrollo desde arriba” refuerza el concepto de crecimiento económico medido a través de la cuantificación del producto interno bruto como pautas del desarrollo y la imagen de que el crecimiento de los núcleos o ejes económicos centrales arrastra “desde arriba” a las economías locales; el “desarrollo desde abajo” abarca una mirada más compleja e integral del territorio priorizando la satisfacción de las necesidades básicas de la población y su ingreso, la mejora de las fuentes de empleo, así como la calidad de vida e inclusión social. El desarrollo territorial “desde abajo” propone un cambio en la aproximación al concepto de desarrollo, ya que constituye una mirada distinta de la realidad, donde el cambio de enfoque es el desafío de concebir la construcción del desarrollo desde espacios locales potenciando la creación de capacidades locales sin dejar de lado los factores exógenos.

Se destaca la importancia del esfuerzo endógeno de potenciar los recursos propios, de innovaciones tecnológicas y organizativas de base territorial, así como la articulación del tejido productivo y del empresariado local para lograr con la gente una ilusión colectiva. (Albuquerque, 2008).

DIMENSIONES DEL DESARROLLO TERRITORIAL



Fuente: elaboración propia en base a Albuquerque (2015).⁸

Como explica el autor José Arocena la identidad local comienza a identificarse como una palanca de desarrollo: “En la escena local convergen la necesidad de

⁸ Esta fueron las dimensiones definidas que sirvieron como base conceptual del Desarrollo territorial para el proceso de elaboración de Plan. Se definieron en base al trabajo de Albuquerque, Francisco. “Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial”. 2015. ConectaDEL.

crear riqueza con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales, la urgencia por generar empleos con la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena local se expresa como en ningún otro lugar la articulación entre lo singular y lo universal”. (Arocena, J. 2001, p.49)

Aunque el mismo autor alerta que Desarrollo local no es solo desarrollo endógeno pues muchas iniciativas se basan en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno; lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente. En el caso del territorio objeto de este trabajo, es importante este concepto en el marco del debate actual en relación a la tensión entre los distintos modelos de desarrollo que se están planteando como “duales” en torno a un desarrollo industrial tradicional y un desarrollo industrial alternativo.

En esta relación, según explica Arocena (2001)⁹, hay tres maneras de situarse: afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local, postulando lo local como alternativa a los males de la globalización y destacando la articulación local-global, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea. El autor asume la tercer alternativa, al mismo tiempo que advierte del peligro de caer en una idealización respecto de “lo local” como un ámbito donde florece la gestión popular y la democracia participativa que en oposición a los grupos de poder y a las elites dirigentes. En realidad no existe tal comunidad idílica y el éxito de un modelo de desarrollo como el que se plantea debe ser integrador y comprometer a todos los sectores de una comunidad.

En esta línea de pensamiento, el autor Edgar Morín (1990), cuestiona sobre el rol de los territorios frente a la globalización, en la defensa de la singularidad como identidad para el logro de un nivel de endogeneidad en los modelos de desarrollo. Si sólo se piensa y actúa pensando en lo global, se corre el riesgo de perder la identidad e idiosincrasia local y se proyectan productos globales poco atractivos; por otro lado, si actuamos en lo local sin mirar lo global, se corre el riesgo de que los productos ofrecidos no encuentren su espacio en el mercado ni en la demanda.

Según el economista Rifkin, J. (2004) la rivalidad se genera entre los valores intrínsecos y los valores extrínsecos en un territorio. La identidad cultural es enteramente un valor intrínseco, valores en sí mismos. Los valores culturales que identifican y unen las comunidades locales o regionales parecen correr riesgos ante

⁹ Véase: Arocena, José (2001). “*El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*”. Editorial Taurus. Universidad Católica. Montevideo.

la fuerza implacable de la globalización. La preservación de la biodiversidad y de la diversidad cultural son los dos grandes movimientos culturales del siglo XXI.¹⁰ Garantizar el libre acceso de otras culturas preservando la identidad de la propia cultura, es el gran desafío.

Al hablar de lo global y lo local es de orden tener presente el debate actual sobre la construcción y el perfil en este territorio de un Parque Industrial. Suponen políticas con estrategias a nivel nacional (global) en un contexto micro (municipal - local), cruzados transversalmente por una dimensión intermedia que comprende el nivel departamental. El rol del territorio local cobra fuerza dentro de la perspectiva global y viceversa.

2.2 PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El rol del Estado como convocante, participante y facilitador de negociaciones que refieren a temas estratégicos del territorio, deben complementarse con una conducción democrática y una metodología que ordene el tratamiento y permita hacer avances progresivos hacia los resultados concertados perseguidos. El registro de dichos avances es crítico, no sólo como ayuda memoria de los resultados intermedios y decisiones que se vayan produciendo, sino también para poder volver atrás a reconsiderar algún aspecto que en un momento posterior, se considere indebidamente tratado. (Robirosa Mario, 1998)

En el análisis de la participación social deseable en la planificación estratégica territorial, surgen las ventajas que se logran al incorporar las distintas miradas:

“(...) los procesos participativos de la ciudadanía orientados por principios de deliberación pública permiten incorporar la más amplia gama de informaciones y puntos de vista, al tiempo que potencian prácticas de intercambio y argumentación que ayudan a tomar decisiones mejores y con mayor sostenibilidad que las que pudieran tomarse mediante otras orientaciones para evitar una fuerte limitación que presenta la planificación tradicional, que ha trazado límites muy artificiales entre quienes planifican y quienes ejecutan (Matus, 1997, p. 9)¹¹

En este sentido, Galilea, S. (1988) entiende que las motivaciones a participar pueden tener distintas causas: pueden responder al protagonismo social que constituye la

¹⁰ Para profundizar en el tema: Jeremy Rifkin (2004): “La era del acceso. La Revolución de la nueva economía”. Editorial Paidós. Buenos Aires, 2004.

¹¹ Matus, C. (1984). “Planificación, libertad y conflicto”. (1984). IVEPLAN

base de una propuesta democratizadora del desarrollo (como es el caso de estudio en Pan de Azúcar), también puede responder a la naturaleza cualitativamente distinta a las formas tradicionales de responder ciudadano, otros la entienden como integración social de sectores marginados a la gestión gubernamental que no tendrían cabida sin esta realidad. Al mismo tiempo, Galilea también identifica una motivación en el discurso participativo para garantizar la eficacia técnica que la planificación necesita e implica, sobretodo en casos, donde la información es escasa o poco confiable.

Más allá de las distintas motivaciones a participar, existe consenso para validar que la escala local de gobierno es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos. “La planificación local es entonces pertinente por la escala en la que se generan y se tratan los datos, y porque se estructura a partir de un sistema de actores capaz de integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local, sin perder el potencial creativo de individuos y grupos.” (Galilea, S. 1988, p. 123)

En síntesis, esta iniciativa individual o de grupo que lleva a querer involucrarse a través de acciones de participación, es el signo inequívoco de la existencia del actor local (Arocena, J. 2001). La planificación local supone entonces en su plataforma de acción, la existencia de actores locales capaces de iniciativa y con voluntad para realizarla en la acción. Lo que ha cambiado en materia de planificación en las nuevas tendencias, según Arocena, J. (2001), son las actuales orientaciones del lugar adjudicado a la dimensión local.

La planificación estratégica con enfoque territorial, (que supone tener presente la complejidad multidimensional e integral de los territorios en su diario vivir), se puede concebir como el proceso de reflexión proactivo que genera e integra la participación de los principales actores políticos, económicos y sociales de la comunidad para la toma de decisiones sobre temas estratégicos para el territorio. (Cotorruelo, R. 2001). El autor profundiza en cuanto a los contenidos a trabajar y construir dentro de un marco de planificación estratégica, así como también advierte sobre el rol de quienes lideran este proceso:

“(…) para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo competitivo, construir una visión viable de su futuro común a largo plazo y seleccionar los objetivos y cursos prioritarios de la consecuente actuación pública y privada. (...). Todo lo cual, demanda la existencia de un liderazgo integrador en el seno de la relación confederal entre organizaciones e intereses representativos de los principales valores tradicionales e innovadores de la comunidad local.”(Cotorruelo, R.2001, p. 4).

Con el objetivo de evitar las planificaciones determinísticas por resultados que se basan en proyecciones y predicciones, Carlos Matus (1987) propone la Planificación Situacional y refiere al arte de “gobernar” en situaciones de poder compartido. El autor habla de trabajar con escenarios posibles y propone hacerlo por problemas en la práctica, generando respuestas que muchas veces la teoría no contesta. Es un enfoque que obliga a realizar procesos de “ida y vuelta” en el territorio.

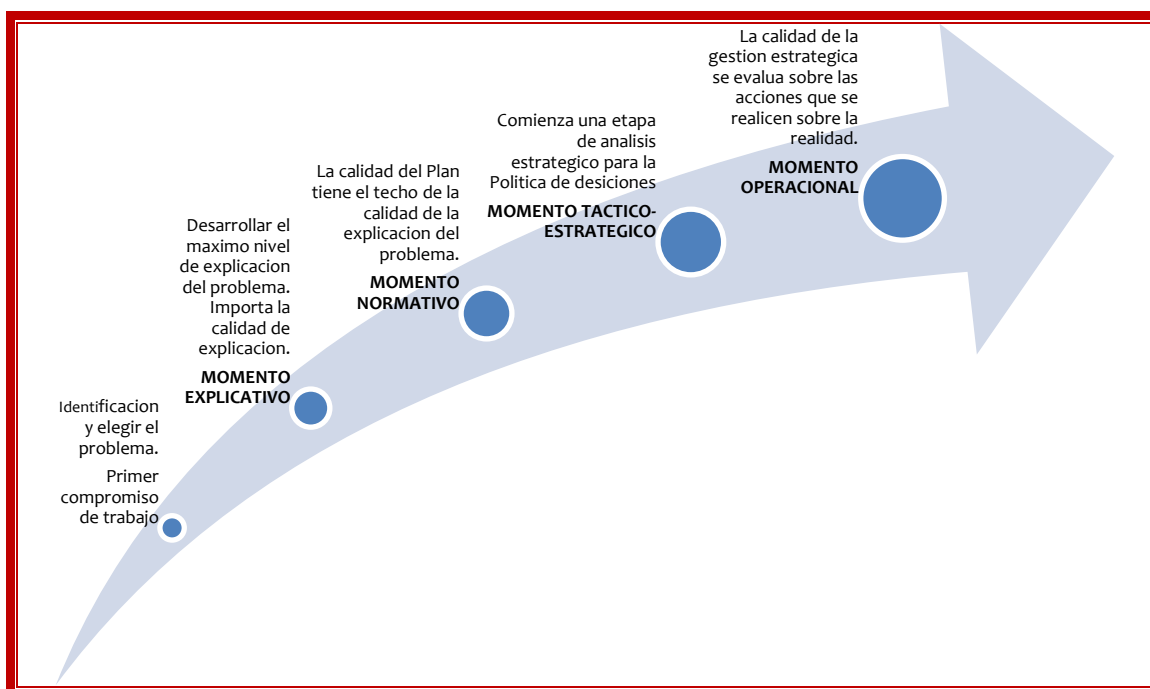
En esta línea de pensamiento del autor, el concepto de planificación exige ahora la necesidad del concepto de situación. Este autor enfatiza en el encuentro entre la planificación y la acción:

“el plan es el cálculo que precede y preside la acción. Si no la precede el plan es inútil, porque llega tarde. Y, si llega a tiempo pero no preside la decisión de la acción tomada, el plan es superfluo. A su vez, la acción, sin un cálculo que la precede y preside sería una mera improvisación” (Matus. 1987, p. 21).

De esta forma, este autor investiga y pone énfasis en la planificación como un recurso necesario para racionalizar la acción y desde esta lógica, propone para quienes tiene la capacidad de tomar decisiones cuatro momentos en la planificación situacional usando la exploración del futuro para centrar su foco en la acción: el momento explicativo, el momento normativo, el momento estratégico y el momento táctico-operacional.

Es interesante puntualizar, que Matus (1987) no habla de etapas, sino de momentos para dar idea de un carácter de permanente aprendizaje, de hacer, de cálculo y explicación, de diseño, y la necesaria acción cotidiana. Esta concepción la simboliza como una espiral donde estos momentos se repiten permanentemente, pero con contenido, contexto y lugar en el tiempo, diferente.

MOMENTOS EN LA PLANIFICACION SITUACIONAL



Fuente: Matus, C. (1985) "Planificación, libertad y conflicto". IVEPLAN

Matus alerta que el análisis estratégico debe ir asociado a la reflexión base sobre la factibilidad y la viabilidad política. La factibilidad asociada al financiamiento de gastos que exige el plan y capacidades locales para su implementación. Al mismo tiempo (en el contexto territorial objeto de esta investigación), argumentar y dialogar con los concejales y el Alcalde, a fin de verificar si el plan diseñado responde a sus expectativas, para ir construyendo la viabilidad política a través del dialogo y la argumentación¹².

El juego de decisiones (Matus, 1998,) se presentaba sobretodo en la interacción municipal –departamental. En este caso, Municipio local e Intendencia departamental, pertenecen ambos al mismo partido político (Partido Nacional - Blanco).¹³En la realidad, puede haber múltiples criterios a la hora de la toma de decisiones y el actor que hace el cálculo de síntesis debe optar a menudo entre una decisión que tiene alta eficacia política, pero muy baja eficacia económica o viceversa.

¹² Durante el proceso de elaboración del Plan estratégico Pan de Azúcar 2025, se fueron realizando periódicamente reuniones a nivel municipal, departamental (IDM) y nacional (OPP).

¹³ Cabe hacer mención que el Alcalde Municipal actual, fue reelegido en este periodo y que durante su gestión anterior se dio la situación de que su mandato municipal coincidió con el Intendente departamental Gonzalo de Los Santos, perteneciente al Frente Amplio y José Mujica perteneciente al mismo partido a nivel nacional.

2.3 CONCEPTO DE FACILITACIÓN

El último eje de marco teórico es un acercamiento al concepto de “facilitación” como un elemento central en los procesos emergentes de desarrollo territorial, que por lo general, no surgen de forma espontánea y que no son individuales sino colectivos (Costamagna y Larrea. 2017). Es un concepto que puede crear interrogantes en cuanto a la importancia y sentido del rol, a su visibilidad e injerencia en cuanto al liderazgo relacional, a su postura en cuanto a su neutralidad y en qué medida resultan decisivos para crear condiciones y espacios de reflexión y avances en estos procesos.

Es significativo el esfuerzo por definir conceptualmente este rol, ya que el rol de los facilitadores no es tan visible como el de Consultores o investigadores:

“la persona facilitadora es la persona que, de forma individual o en el contexto de un equipo de personas facilitadoras, asume el rol de generar condiciones para que los actores del DT puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción. Este proceso mantenido de forma cíclica genera capacidades colectivas en el territorio.” (Costamagna, Larrea, 2017, p. 66).

Según el análisis de estos autores, la facilitación supone asumir el rol de generar condiciones para que los actores puedan reflexionar, decidir y actuar y al mismo tiempo reflexionar.

Es importante precisar, que se desarrolla y analiza el rol de la facilitación, como eje conceptual, desde el hecho de haber participado como Equipo Técnico del proceso de elaboración del Plan Estratégico para Pan de Azúcar y paralelamente, desde la perspectiva temporal, que posibilita volver a releer los documentos de trabajo que se construyeron, volver a reflexionar sobre cómo ocurrieron algunos procesos y finalmente, volver al territorio nuevamente pero con el componente del paso del tiempo a favor (cercano, pero real)¹⁴.

Como Equipo Técnico contratado para generar y llevar adelante un proceso participativo de elaboración de un Plan estratégico, nuestro rol era definido en ese contexto y en relación a los objetivos estratégicos y líneas de acción concretas que los actores participantes deseaban llevar adelante. Como explican los autores Costamagna, P. y Larrea, M. (2017), la facilitación dentro de entornos formales y estructurados en cuanto a periodos y tiempos (talleres, reuniones, etc.), se visualiza

¹⁴ El documento final fue finalizado en junio del año 2017.

mas notoriamente, pero para que las cosas realmente terminen efectivamente ocurriendo, es imprescindible trabajar y reflexionar en lo que ocurre y se genera entre taller y taller fuera de las instancias formales, lo que se podría expresar como los “micro sucesos informales” que se van generando, lo que complejiza aún más la conceptualización teórica.

El modelo cogenerativo que plantean los autores Karlsen y Larrea (2015) va en la misma línea de planteo que los momentos en la planificación estratégica detallados anteriormente en este trabajo, pero el modelo ayuda a reflexionar desde dentro del proceso ya que se presenta como un proceso cíclico de interacción entre actores interno y externos.

CAMBIO PARTICIPATIVO COMO APRENDIZAJE COGENERATIVO



Fuente: Karlsen, J. J., Larrea, M. (2015) “Desarrollo territorial e investigación acción”.
ORKESTRA.UTN

Los dueños internos del problema son quienes van a vivir con los resultados del proyecto y del proceso participativo y pueden tener mayor influencia en la determinación del foco y prioridades del Plan (Karlsen, J. Larrea.M. 2015). La población de Pan de Azúcar serian en este caso, los dueños internos del problema.

Los agentes externos del problema estuvieron representados por el Equipo Técnico¹⁵, así como también, por los representantes de la OPP. Puede ser discutible si los representantes de la IDM formaron parte de estos agentes o si fueron dueños internos del problema. A los efectos del presente análisis, se tomaron como externos. Esta afirmación se toma en base a ninguno de los mencionados van a vivir directamente con los resultados del proceso, pueden “retirarse” una vez concluida la intervención y al mismo tiempo, tampoco tienen una posición formal en la jerarquía organizativa local.

Los autores definen un primer nivel donde se define el problema y surgen las demandas territoriales desde el llano y vivencial, fuera de la academia y del ámbito del “trabajo de escritorio”, lo que no significa que como Equipo Técnico externo se acepten ciegamente cualquier formulación de un problema que provenga de los actores locales (Karlsen, J. Larrea, M. 2015). Precisamente, es desde el marco de ésta concepción, que se formula el objetivo general de este trabajo de investigación de Maestría. También, en otro orden de conocimiento que se espera alcanzar en esta tesis, los objetivos específicos plantean esta “dinámica de contrastación” entre el conocimiento empíricos y colectivo proveniente de la participación de los actores locales (principales temas prioritarios, objetivos estratégicos y líneas de acción definidos)¹⁶ y el estudio de esta realidad en términos más “objetivos y técnicos” a través del análisis de vectores más rígidos y estructurales como la dotación de recursos naturales, el perfil productivo y las características demográficas de Pan de Azúcar (este estudio se desarrolla en el capítulo 4). Finalmente, se analiza si existen o no, brechas significativas entre las condiciones geográficas, demográficas, sociales, económicas que perfilan el territorio y la mirada de sus actores locales. Con estas reflexiones finales se podrá dar respuesta a las hipótesis preliminares planteadas en esta investigación.

Continuando con el análisis del Modelo planteado, el primer nivel coincidió con el momento de sensibilización y lanzamiento y abarcó el momento de diagnóstico, desde el análisis de las relaciones e interacciones que se iban generando en este momento entre los internos y externos, así como los conflictos implícitos que se fueron desmadejando y explicitando durante este nivel inicial. Teniendo en cuenta estas precauciones, se realizó un mapeo de los principales actores de Pan de

¹⁵ El Anexo (9.1) describe los integrantes del Equipo de trabajo de la Universidad Católica del Uruguay.

¹⁶ En el documento final “Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025”.2017. Municipio Pan de Azúcar. IDM. OPP, se puede en todas las demandas territoriales surgidas en el proceso de elaboración de Plan.

Azúcar¹⁷ y posteriormente se efectuaron entrevistas¹⁸ como parte de la construcción del diagnóstico inicial.

A la luz del análisis en perspectiva que permite este trabajo de tesis, el conflicto a superar esencialmente, estaba planteado desde las distintas visiones que los actores internos asumían (dueños del problema), y al mismo tiempo, entre los niveles municipales y departamentales, y no tanto en el conflicto con los actores externos (OPP y Equipo Técnico de la Universidad Católica). Más allá de no tener una posición formal en la jerarquía organizativa local como Equipo Técnico externo, se evidenciaban expectativas importantes por parte de los municipales y de la ciudadanía participante de que los externos iban a desempeñar un rol protagónico en cuanto a la elaboración del Plan.

Luego de este primer nivel, comenzaron desarrollarse todas las instancias diseñadas para la comunicación entre internos y externos, donde la experiencia nos muestra que la necesidad de personas que actúen como catalizadoras en este momento por el grado de intercambio e interacción que demanda. Cuando no hay personas que actúan de esta manera, las condiciones para avanzar no se crean y los procesos se debilitan. (Karlsen, J. Larrea, M. 2015). Según la concepción teórica de estos autores, el investigador es alguien que además de facilitar, también aporta sus propios marcos, conceptos, interpretaciones y valoraciones de la situación, de alguna manera, conecta “qué hay que hacer” con el “cómo hay que hacerlo” desde una perspectiva de proceso.

La dimensión relacional se basa en primera instancia en generar vínculos en distintos niveles, tanto al interior de un grupo, como entre personas o grupos similares y finalmente redes de relaciones externas con agentes de fuera de la organización o comunidad.

Una última mirada dentro de este marco teórico, refiere (paradójicamente) a la ausencia de marcos referenciales para el rol de “facilitadores” en la implementación de estrategias territoriales que se complejiza con las distintas definiciones e interpretaciones al referirnos a “consultores” (apoyan procesos de implementación de marcos conceptuales y metodológicos ya construidos), o “investigadores” (apoya procesos de construcción de nuevos marcos conceptuales y metodológicos para la implementación). (Aranguren, M. 2012).

¹⁷ En el Anexo (9.2) se incluye este mapeo de actores de Pan de Azúcar, realizado a instancias del trabajo de elaboración del Plan Estratégico.

¹⁸ Se realizaron 32 entrevistas a actores relevantes que surgieron del mapeo territorial.

“Nuestro argumento es que el desarrollo territorial sucede porque hay personas que lo facilitan. Sin embargo, estas personas facilitadoras realizan su trabajo sin que existan marcos, definiciones, ejemplos ni un lenguaje compartido que ayuden a tomar conciencia de dicha facilitación ni de la forma de actuar que conlleva en procesos sociales y políticos complejos. Pero, sobre todo, argumentamos que hay un potencial de mejora importante en los procesos de desarrollo territorial si se aborda de forma sistemática el desarrollo de capacidades para la facilitación, tanto de las personas que participan actualmente como de aquellas que se incorporen para facilitar los procesos de desarrollo territorial en el futuro”. (Costamagna, P., Larrea, M. 2017, p. 15).

2.4 ARTICULACIÓN DE ACTORES

Para el enfoque de desarrollo territorial, “la sociedad local es un conjunto de individuos y grupos con poderes diferenciados en función de riqueza, normas y valores” (Madoery, O. 2008, p. 99). Para este autor, la diferenciación objetiva surge de la distinta relación que tienen los actores con los recursos, bienes y con respecto a las posiciones sociales que ocupan en la sociedad local. Al mismo tiempo, estas diferencias se institucionalizan en reglas de juegos formales e informales. Por último, las diferencias se subjetivizan en las distintas miradas de los individuos, es decir, en modos de pensar, modos de relacionarse, modos de comunicación y lenguaje, que responden a la posición social de cada actor.

Siguiendo la línea de pensamiento de Madoery, los actores también presentan distintas autonomías y pueden influir con distinta intensidad e intensidad sobre los procesos locales respondiendo al lugar que ocupan en el sistema de relaciones sociales.

La forma de influir sobre los distintos procesos sociales, es, en cierta medida la fundamentación de esta investigación, porque justamente, el tema objeto de estudio, surge y es motivado, a raíz de un proceso de intervención territorial participativo de elaboración de un Plan Estratégico hacia el 2015. La experiencia de pensar un territorio en prospectiva futura con una metodología participativa, convocado y liderado por el gobierno municipal fue una innovación en Uruguay, ya que no existían experiencias en atreverse a ceder poder para identificar temas comunes a nivel del tercer nivel de gobierno.

Desde la óptica de la facilitación, el proceso entusiasmó por lo que al final del trabajo se está en mejores condiciones que antes. En relación a la convocatoria, se

logró una buena representación¹⁹, mucha gente mantuvo la asistencia, a la vez que se incorporaron personas que no habían participado previamente, sin embargo, algunos actores estratégicos no participaron, en particular, los comerciantes y empresarios.

Esta ausencia de este actor clave en procesos de desarrollo territorial, provoca un análisis para entender la articulación de actores en un escenario territorial. Como señala Marsiglia:

“La articulación de actores podría definirse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores – agentes de desarrollo de 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, J.2009, p. 39)”

Es importante que los actores identifiquen el bien común que puede resultar de las instancias de negociación. Como explica Marsiglia (2009)²⁰ esas instancias permite alcanzar “mínimos de cooperación”, que permiten una base y que no necesariamente tienen que ver con incentivos económicos, sino que pueden responder a otros factores, como identitarios, por ejemplo. Si esos mínimos se amplían acompañados por una maduración de los actores, comienzan a sentarse las bases necesarias para pactos territoriales con lógicas de “ganar –ganar”.

Es interesante el análisis despojado de cierto discurso moral de propensión natural a la cooperación de los individuos, que realiza este autor, para la pregunta de ¿por qué los actores deberían articular? :

“La articulación corre el riesgo de parecer utópica, porque estos procesos se dan en un sistema de relaciones de poder, que no está exento de conflictos. Ahora bien, el poder siempre opera, pero también -como hemos planteado antes- se lo puede poner a cooperar. No desde una lógica de dominación, sino generando condiciones para “poder actuar”. (Marsiglia, J. 2009, p. 40)

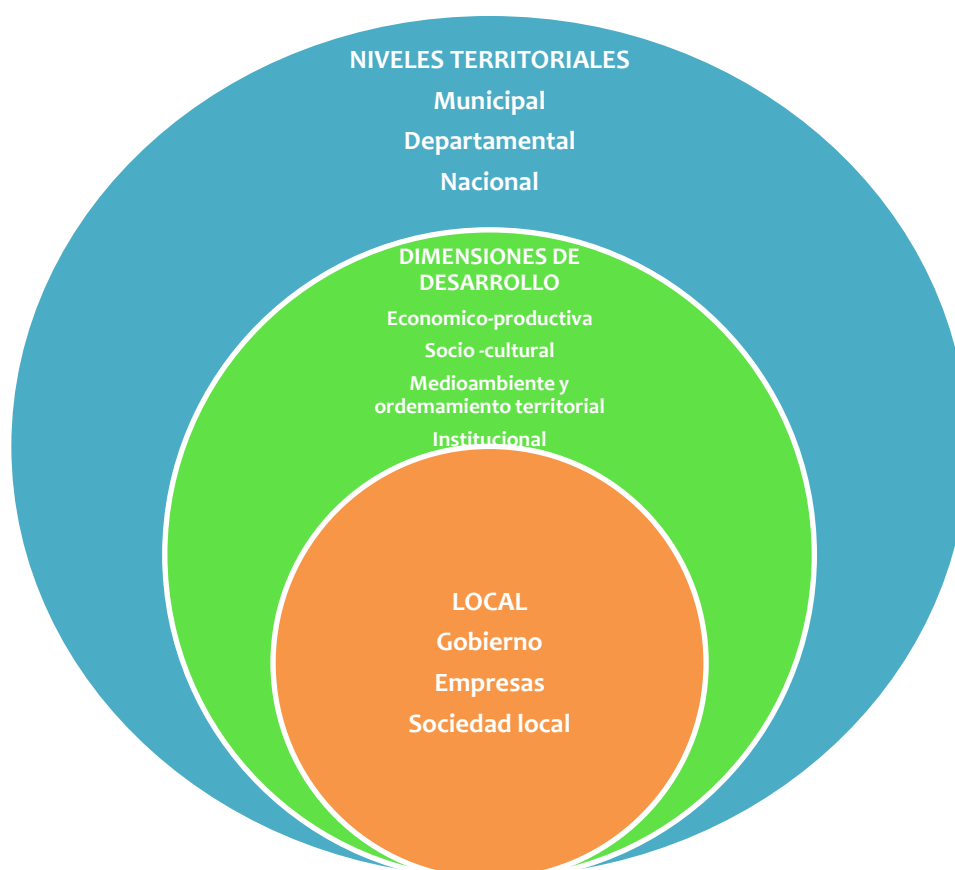
Marsiglia (2009) también advierte, que los procesos de articulación deben entenderse en otro nivel de complejidad y no solamente analizar los vínculos de

¹⁹ En los seis talleres realizados la representación varió de 40 a 60 personas que concurrieron. Los dos primeros y el último fueron invitaciones masivas y los otros tres talleres fueron por áreas temáticas según la dimensión territorial a trabajar.

• ²⁰ Para profundizar en estas temáticas, véase: Marsiglia, J. (2009). “*Como gestionar las diferencias? : la articulación de actores para el desarrollo local*”. UNSAM – Argentina.UAM – España.

actores locales: Gobierno local –sector empresarial- sociedad local, sino que también deben abarcar las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo: económico-productivo, socio-cultural, ambiental y ordenamiento territorial e institucional. Finalmente, también abarca la coordinación entre los niveles territoriales: nacional, departamental y municipal.

NIVELES DE ARTICULACION



Fuente: Elaboración propia en base a Marsiglia, J. “Como gestionar las diferencias?: la articulación de actores para el desarrollo local”(2009). Pág.41

Los gobiernos nacionales, departamentales y locales son actores claves y estratégicos para actuar en el rol de líderes, facilitadores o catalizadores en estos procesos. La postura o enfoque en la gestión pública que se adopte (administrativa-burocrática –competitiva –concertada), resultará determinante en el desarrollo de las distintas modalidades de comportamiento y en la lógica de los vínculos entre los actores de la sociedad. (Marsiglia, J 2009).

El objetivo de investigación que plantea esta tesis, propone las posibilidades reales y legítimas de generar cambios en el enfoque de desarrollo económico territorial a

futuro a partir de iniciativas locales donde el rol de los actores que intervienen es clave para la viabilidad del cambio. Este planteo se genera, al constatar durante el proceso de trabajo “participativo” de referencia²¹, una realidad compleja donde existen dos posturas muy claras en cuanto al enfoque del modelo de desarrollo territorial que quedaron expuestas: un modelo de desarrollo emergente que prioriza el cuidado del medioambiente natural y formas de producción local, así como a industrias asociadas con empleos verdes (que nace desde la sociedad civil) y un modelo de desarrollo asociado al pasado industria tradicional (posición en términos generales del Municipio local).

Existen algunos ejemplos muy significativos en el Uruguay, donde la puja entre dos modelos de desarrollo o la añoranza a un modelo económico industrial de fuerte identidad local e histórica dieron lugar a fuertes conflictos en los territorios.

- Se presentan a continuación dos casos paradigmáticos:

“Frigorífico Anglo” – Fray Bentos.

En el año 1924 se funda el frigorífico ANGLO en Fray Bentos, a orillas del Río Uruguay, en el departamento de Río Negro. Esta industria vinculada al procesamiento de la carne significó un pilar determinante de la vida económica, social y afectiva de Fray Bentos. La relación entre “fábrica” y “ciudad”, casi simbiótica, caracterizada por el impresionante volumen productivo que alcanzó en sus épocas de auge (Arocena, J. 1994)²². En el período que va desde su fundación hasta la Segunda Guerra Mundial, el Anglo vivirá su época de oro, exportando sus productos a Europa, fundamentalmente a Inglaterra. Durante este periodo, la ciudad creció en pos del frigorífico.

Según el estudio realizado por Arocena, J. (1994) la industria frigorífica tuvo un enorme peso en la economía nacional a partir del año de su instalación como método privilegiado de procesamiento de la carne. El Anglo llegó a ocupar, en su época de mayor productividad, entre 3000 y 3500 trabajadores, en su mayoría, de la zona. Sus productos emblemáticos fueron las latas de “corned beef” y el extracto de carne, que alimentaron a las tropas de los aliados durante las dos guerras mundiales. El régimen de trabajo estaba signado por la férrea disciplina establecida por los dueños y los mandos medios ingleses. En otro orden de análisis, la fundación del sindicato de los obreros del Anglo data del año 1942 y cumplió un papel

²¹ Elaboración del “Plan Estratégico participativo Pan de Azúcar 2025”.

²² En este apartado, se toma como referencia el trabajo realizado por los autores: Arocena J; Bervejillo F; De Barbieri M. (1994). “Fray Bentos: antes y después de la crisis del ANGLO”. Montevideo: CLAEH.

destacado en cuanto a la fijación de salarios y el establecimiento de la mejora de las condiciones en el trabajo.

A partir de 1948, el Estado uruguayo otorgó subsidios a los frigoríficos extranjeros a fin de que permanecieran funcionando, marcando de esta manera, los primeros indicios de una fuerte crisis productiva, que se prolongará hasta la primera mitad de los años cincuenta. Los fenómenos de reconstrucción del mercado internacional y la guerra de Corea, determinan el comienzo del fin para la industria frigorífica uruguaya. En ese momento comienzan movilizaciones obreras, con el reclamo de reactivación de la planta industrial. Finalmente, en el año 1967, el Frigorífico Nacional se hace cargo de la planta y posteriormente en el año 1971, el Estado adquiere el Frigorífico Anglo. Más tarde, en 1979, habrá un intento de reactivación por parte de una empresa de origen árabe, que también fracasó, y ese será el fin de la historia productiva de la planta frigorífica y años de crisis económica muy severa en los años siguientes. (Arocena, J. 1994)

Es interesante el planteo que realiza el autor referente a los debates entre pasado y presente: el pasado, si bien no ideal, reviste una grandeza de la que carece el presente. El presente muchas veces “pierde” en su confrontación con el pasado. Arocena, J. (1994). Su desaparición provocó un profundo problema social. El contraste entre el esplendor del pasado y la realidad presente impone un cierto tono nostálgico, presente en el ambiente.

A inicios de los 90' cuando se comenzó a hablar sobre la posible inversión en el Uruguay de la empresa española Ence (dedicada a la industria de la celulosa), Fray Bentos surge como uno de los lugares posibles para su localización. Finalmente, la empresa Botnia comenzó las obras en el año 2003 (bajo la administración de Jorge Batlle), y se inauguró en el año 2007 (bajo la administración de Tabaré Vázquez). Luego de algunos años, fue vendida y la planta de celulosa pasó a llamarse UPM.

En un artículo publicado once años después de su trabajo acerca del Frigorífico Anglo, Arocena (2005)²³ reflexiona sobre la situación de Fray Bentos en querer repetir el modelo de “gran industria dominante”, con el consiguiente riesgo de que una vez que la misma desaparece, también lo hace toda la actividad económica y el empleo, dando lugar a una “crisis mono industrial”. Una mirada a los dos emprendimientos permite ver cómo, si se lo compara con el ANGLO, Botnia ni

²³ Artículo publicado en el semanario Brecha, del 18/11/05, titulado "Otra forma de ver el problema de las celulosas. La lección del Anglo". Arocena, J.

siquiera llega a adoptar la forma de una gran industria dominante, en el sentido que le da al término Arocena, ya que a diferencia de aquel, solamente generó dinamismo en su fase constructiva. Como sostiene Garrido “el Anglo ocupaba entre 3000 y 5000 trabajadores de manera casi efectiva, en el caso de Botnia fue únicamente durante su construcción (siendo la mayoría extranjeros). Anglo fue diversificando (y especializando) su producción en una gama amplísima de subproductos, incorporando toda la mano de obra localmente. En el caso de las plantas de celulosas, se trata del primero de los procesos productivos en la cadena de industrialización del papel y sus derivados. Las instancias posteriores que generan mayor valor agregado, especialización productiva y laboral, además de diversificación de oportunidades económicas, no son aprovechadas por la región ni por el país por realizarse fuera” (Garrido Luzardo, L., 20 Pág. 7)²⁴.

En el año 2015 el “frigorífico Anglo” fue incluido en la lista de patrimonio mundial de la Unesco como “Paisaje cultural industrial de Fray Bentos.

“Balneario La Paloma – Rocha”

Otro ejemplo puede observarse en el Balneario La Paloma de la costa oceánica del departamento de Rocha, límite con Brasil y al sureste del país. Su población para el año 2011 era de 3.495 personas²⁵ y representa el principal centro poblado de la costa atlántica, luego de Punta del Este.

Se evidencia en el territorio desde hace muchos años y hasta la actualidad, una fuerte tensión entre el modelo turístico de costa y el modelo portuario que divide a la sociedad y la alinea atrás de cada uno de los modelos sin distinción de actor territorial.²⁶

Teniendo como referencia ésta investigación realizada por los autores (Arocena, Marsiglia, Rebollo, Capandeguy. 2006), en el año en 1910 se construye el Puerto en La paloma y en esta primera década y también en ese año se construye la vía férrea entre La Paloma y Rocha, como consecuencia del continuo crecimiento comercial. El recuerdo de la industria pesquera está señalando que las mejores épocas de La Paloma. “Astra” fue el emprendimiento más importante que se implantó en La Paloma. Se abrió en 1979 y se cerró en 1993, dejando 1.000 trabajadores desempleados.

²⁴ Garrido Luzardo, Lidya. 2010. Proyecto de Tesis final: “De la Liebig’s y el Anglo a UPM (ex Botnia)”. Facultad de Ciencias Sociales del Uruguay. UDELAR.

²⁵ Según datos del Censo 2011 del INE

²⁶ Para profundizar en el tema puede consultarse: Arocena, J., Marsiglia, J, Rebollo, E. Capandeguy, D. (2006). “La Paloma, una sociedad en busca de sí misma”. IDEL. UNESCO. UCUDAL.

En el año 2003, en los antiguos locales de Astra, se instaló la empresa Delsimar después de haber ganado una licitación. Se trata de una empresa de capitales chilenos asociados a un inversor nacional. Las operaciones comenzaron en 2005. El recuerdo de ese emprendimiento en cuanto a los problemas ambientales generados (fluidos vertidos al mar), contribuyó a aumentar aún más la brecha entre los dos modelos de desarrollo. Durante los años 2010 -2014, existió el debate en la zona sobre la construcción de un Puerto Granelero²⁷. El proyecto ha tenido mucha oposición de los vecinos de La Paloma. Finalmente, otra opción que entro en conflicto territorial en relación a la actividad portuaria, fue en el año 2013 la construcción de un Puerto de Aguas profundas en la zona del Palenque (a 9 km. De la Pedrera y 19km. de La Paloma) Esta construcción trajo también mucha controversia a la interna de de la sociedad local fundamentalmente²⁸, colocando la sociedad en dos bandos abanderados atrás de este modelo de desarrollo por un lado y otro que lo hacia atrás del modelo turístico de sol y playa.

Los que son partidarios del modelo industrial (ligados a necesidad de superar la estacionalidad del mercado de trabajo que no dependa únicamente del turismo), no excluyen el desarrollo de la opción turística. Pero quienes más insisten en la necesidad de centrarse en el turismo, son los que lo asocian con la protección del medio ambiente. Entre los residentes en La Paloma la preocupación por el cuidado del medio ambiente ocupa un lugar central

A analizar los ingresos provenientes del turismo denominado de sol y playa, para el año 2014, Rocha se posicionaba como el cuarto lugar de destino a nivel nacional

Si bien esta actividad genera un dinamismo muy importante en la zona y en el departamento, es necesario tener presente ciertas restricciones en cuanto a la dinámica netamente estacional o “zafral” del turismo de sol y playa (no exclusivas de la zona de La Paloma), con las consecuencias que se generan en el sector empresarial turístico, en cuanto a escasos niveles en la inversión e innovaciones, pero también en las posibilidades de realizar acciones colectivas en conjunto y de manera sostenida en el tiempo. Esta realidad se complejiza aun mas por la presencia de la informalidad laboral asociada a los emprendimientos “golondrinas de temporada”.

²⁷ Una terminal chipeadora en la costa del balneario que constaría de una zona de acopio de madera en rolos, otra de madera astillada, dos plantas de astillado y otras instalaciones asociadas al emprendimiento de la planta de celulosa (Botnia –UPM)

²⁸ Fue un debate también a nivel regional y nacional por las implicancias del impacto económico que podría llegar a tener esta iniciativa. Finalmente no se realizó.

La ausencia de regulaciones por parte de la Administración Departamental sobre todo en la década del 90', dio lugar en muchos casos a irregularidades en temas vinculados al Ordenamiento Territorial (afectaciones ambientales, ocupaciones efectivas del territorio, etc.), que luego trajeron soluciones más conflictivas aún.

Así pues, la falta de una estrategia compartida de desarrollo territorial, así como la falta de un espacio de debate y discusión, provoca que ante la iniciativa de proyectos de gran porte instalados públicamente (Puerto Granelero, Puente sobre la Laguna Garzón o Puerto de Aguas Profundas), se visualizan por los actores locales como emprendimientos traumáticos, con posiciones encontradas sobre su valoración positiva o adversa, sin una clara identificación de voces de los actores locales (Gobierno Municipal –Departamental, empresarial y sociedad civil) con uno de los modelos de desarrollo.

Más allá las controversias y tensiones existentes entre la identidad local y los modos de desarrollo, ambas actividades (el puerto y el turismo) son referentes de la identidad colectiva

En el año 2011 se instala el Centro Regional Este Universitario (CURE)²⁹ en las afueras de la ciudad de Rocha. Más allá de la distancia (42 km.), se evidencia en La Paloma la llegada de muchos jóvenes profesionales que han llegado a trabajar en la Universidad³⁰ y han elegido este lugar como residencia. Esta realidad ha provocado una nueva dinámica en la sociedad local, (que tiene impacto en términos relativos por la cantidad de personas que viven durante todo el año), generando un “aire fresco” que irrumpe en la escena local y posibilita nuevas sinergias y pequeños cambios en la cultura laboral existente, en cuanto a nuevas rutinas y movimientos de trabajo durante el invierno.

2.5 FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACION PRODUCTIVA

El desarrollo económico de un territorio se debe enfocar desde una perspectiva integrada, ligada fuertemente al contexto situacional que vive cada territorio. En este sentido Albuquerque (2007) advierte que no debe identificarse el desarrollo económico local como un modelo de organización productiva contrapuesto al funcionamiento del sector empresarial y tampoco desligado de las otras dimensiones que comprende el desarrollo territorial. Precisamente, en este sentido el autor enfatiza:

²⁹ En el marco del proyecto de descentralización de la Universidad de la República del Uruguay.

³⁰ Esto se determina por la condición de residencia en el llamado laboral, para poder acceder a trabajar en el CURE.

“el enfoque de desarrollo territorial destaca y rescata los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan solo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado” (Alburquerque.2007, p.6)³¹

Esta concepción nos lleva a situarnos rápidamente en el escenario objeto de esta investigación, en cuanto expone las posibles tensiones entre el desarrollo económico local y sector empresarial, desarrollo económico como sinónimo de desarrollo territorial y finalmente, el desarrollo territorial como motor de nuevas miradas y enfoques emergentes “desde abajo”.

El desarrollo económico de un territorio necesita como primer escalón de base determinada “cooperación mínima” (como definía Marsiglia, J. 2009) que se construye en base a relaciones confianza. Para estimular un proceso de generación de confianza en el intercambio y colaboración, los proyectos de integración productiva diseñan espacios donde a través del trabajo asociativo, hay una percepción real del incremento de habilidades y conocimiento de cada empresa:

“En cierto modo, la confianza es el factor que hace predecible los comportamientos de los demás individuos y permite tomar decisiones con ellos. La coordinación de acciones colectivas y el establecimiento de una estrategia común entre un grupo de empresas independientes constituyen una respuesta racional que se centra en forma importante en la existencia de confianza entre los participantes.” (Alburquerque, F, Dini, M. Guía FOMIN. 2008, p. 176)

La interacción espontánea que caracteriza a muchas concentraciones de empresas no es suficiente para generar una real integración de capacidades y conocimientos (Alburquerque, F, Dini, M. 2008), pero es una realidad, siguiendo la línea de pensamiento de estos autores, que para lograr la voluntad explícita de las empresas a título individual a realizar acciones colectivas racionales basadas en la confianza entre los participantes, deben darse las condiciones expuestas en el párrafo anterior (percepción real del incremento de habilidades y conocimiento de cada empresa) así como también, de otro tipo de incentivos (económicos, financieros, etc).

³¹ Para profundizar en el tema, léase: Alburquerque, F. (2007) “Desarrollo Económico y territorio: enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica”. Docampo.

Al analizar el concepto de eficiencia colectiva, (siguiendo la lógica de análisis de la Guía FOMIN), se observan dos tipos de cooperación empresarial que rompen las condiciones de aislamiento, representan acciones colectivas y fomentan la integración productiva.

De este modo, la cooperación puede darse de dos maneras: vertical y horizontal. La integración horizontal cuando empresas pequeñas, a causa de su poca participación en el mercado, se agrupan para poder lograr economías de escala. La cooperación se da en este caso entre empresas que se encuentran en la misma posición dentro de la cadena productiva. Por otro lado, existe integración vertical cuando pequeñas empresas se posicionan como proveedoras ante una demanda existente. En este caso la relación se da entre empresas se ubican en diferente lugar en la cadena productiva pero una a continuación de la otra. (Albuquerque, F, Dini, M. Guía FOMIN. 2008.).

BENEFICIOS DE LAS ACCIONES COLECTIVAS



Fuente: elaboración propia en base a: Dini, M., Ferraro, C, Gasaly, “Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina”. 2007. CEPAL y Albuquerque, F, Dini, M. Guía FOMIN. 2008.

Finalmente, todos los proyectos de integración productiva se basan en el tipo de acciones colectivas y relaciones de cooperación que las empresas realizan entre ellas mismas, y con instituciones públicas y privadas locales. Esta distinta tipología que se basa en esquemas de cooperación horizontal o vertical, y al mismo tiempo, en el nivel de apropiabilidad de los beneficios por parte de los empresarios (Albuquerque, F, Dini, M.2008), define, los que los autores han identificado como Redes empresariales, Clusters y Proyectos de desarrollo territorial.

CUADRO 1. TIPOLOGIAS DE ACCIONES COLECTIVA

REDES EMPRESARIALES	CLUSTERS	PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL	OTROS EXPERIENCIAS
<ul style="list-style-type: none"> • Empresas de un mismo sector o actividades relacionadas. • Tienen a ser pequeñas y de una misma localidad. • colaboran de forma voluntaria, sin perder su independencia. • Oportunidades y beneficios para las empresas que integran la red. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas pequeñas y medianas especializadas en un mismo sector o cadena productiva. dentro de una misma localidad. • Oportunidades y beneficios para un número mucho mayor de empresas que depende de su ubicación en la localidad considerada y desarrollar actividades productivas coincidentes con las del Clusters. • Generalmente participan entidades públicas y privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actores locales de distintas ramas productivas y de distintas unidades de apoyo de dentro de una localidad. • La dimensión sectorial no es relevante, sino su localización geográfica y su adhesión al sistema de valores sociales, culturales, políticos y normas de la comunidad. • Oportunidades y beneficio para las empresas, red, clusters y actores del territorio en cuestión, sin distinción de actividad económica. • El liderazgo generalmente es de Instituciones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • APLs, "Arranjos Produtivos Locais": agrupamientos locales brasileños de fomento empresarial con inclusión social. Empresas informales excluidas de la vida económica legal. Enfoque del desarrollo económico territorial como una política pública.

Fuente: elaboración propia en base a Albuquerque, F. Dini, M. Guía FOMIN. 2008. Y Dini, M., Ferraro, C., Gasali, C. "Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina". 2007. CEPAL

En síntesis, más allá de la heterogeneidad en las estrategias competitivas de integración productiva que existen, que determinan diferencias en cuanto a diseño, puesta en marcha y evaluación de cada una de ellas, éstas diferencias, más allá del contraste que puedan generar, marcan una complementariedad (Albuquerque, F, Dini, M.2008) que depende esencialmente de cada situación, de cada contexto, del principal objetivo buscado (innovación, acceso a mercados, sostenibilidad de acciones conjuntas, de articulación productiva) y de cada oportunidad temporal para desarrollar la estrategia más adecuada en cada territorio.

3. METODOLOGÍA

Este trabajo propone un planteo de investigación de carácter descriptivo y explicativo, con un enfoque fundamentalmente de perfil cualitativo basada en la recopilación de información a partir de la realización de entrevistas a informantes calificados así como recopilación de información secundaria sobre el territorio “Pan de Azúcar” que se presenta como caso de estudio.

Para analizar la situación de la participación ciudadana y la articulación de actores como factores de cambio en el desarrollo económico territorial, se tomará como caso de estudio el territorio de Pan de Azúcar, ubicado en el departamento de Maldonado, Uruguay. Se ha optado por la realización de un estudio de caso dadas las potencialidades que representa la focalización de una experiencia acumulada concreta (proceso de elaboración del “Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025”) y bajo el entendido de que el estudio de caso, más que una técnica en sí misma es una forma de organizar los datos sociales que se obtienen por intermedio de la conjugación de un variado conjunto de técnicas.

La utilización del estudio de caso, nos permite profundizar en la investigación de una experiencia reciente y concreta de un proceso de participación ciudadana desarrollada a nivel municipal en la elaboración de un Plan Estratégico para el territorio (del cual formé parte como investigadora) mientras mantenemos la mirada global de la coyuntura y el contexto en el que se enmarca.

La presente propuesta de investigación recurre a distintas técnicas de recopilación de información: la revisión bibliográfica, relevamiento de información secundaria, construcción de un mapeo de las empresas existentes en el territorio de análisis y la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores claves fundamentalmente del sector empresarial procurando aprehender el proceso interpretativo de los actores involucrados de forma de poder desentrañar los intereses y expectativas que hay detrás de estos espacios de concertación.

En un primer momento se realizó la revisión de bibliografía que pudiera servir de marco teórico para el tema a desarrollar. Se realizaron consultas a libros, artículos, publicaciones y publicaciones así como páginas web que abarcaran la temática del trabajo.

En un segundo momento se realizó un relevamiento de la información secundaria disponible, que brindó insumos importantes para realizar la caracterización del territorio (primer objetivo de este trabajo de tesis), así como para las técnicas que

luego fueron desarrolladas y finalmente, para contextualizar el análisis. Se relevaron informes a nivel departamental y municipal, a partir de fuentes estadísticas de datos como el Censo Nacional de Población y Vivienda, la Encuesta Continua de Hogares, Anuarios de distintos Ministerios, informes provenientes del Observatorio Territorial de OPP, entre otros. Simultáneamente a la búsqueda de información estadística y a la preparación de las bases de datos a utilizar, se realizó un trabajo de relevamiento de la información documental existente³².

Luego se realizó un mapeo de la tipología de empresas existentes en Pan de Azúcar para poder identificar y realizar una caracterización de las mismas. Este mapeo también tomó en cuenta los distintos tipos de modalidad de participación en el Plan estratégico, que asumió cada actor empresarial.

Por último, se realizaron cinco³³ entrevistas a actores representantes del sector empresarial y municipal, tanto a los que participaron activamente del proyecto de intervención territorial, como también a los que no estuvieron presentes en forma activa en los talleres participativos. Cabe aclarar, que participaron del proceso en forma “pasiva” ya que fueron entrevistados en el proceso inicial de elaboración del Plan estratégico territorial. En este caso último caso en particular se investigó sobre las razones y motivos que llevaron a la no participación activa de los Talleres (sobre todo el de dimensión económico – productiva). En términos generales se buscó indagar sobre el perfil del empresariado local, la existencia de tejido empresarial, las distintas miradas y visiones sobre el territorio y finalmente su involucramiento con el desarrollo territorial. También se realizaron dos entrevistas a integrantes del Consejo Municipal.

Por otra parte, para poder tener un panorama más global que permita alcanzar los objetivos propuestos y reflexionar sobre las hipótesis planteadas en esta investigación, se realizaron entrevistas al Director de Planificación del Gobierno Departamental de Maldonado, al referente territorial de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y a un representante de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

³² Fue muy significativo el trabajo realizado por la Facultad de Arquitectura de UDELAR: “Pan de Azúcar. Vocación productiva y turística en el Paisaje Serrano”. FADU. IDM (2008) y el realizado por la Consultora OIKOS: “Consultoría Parque Industrial de Pan de Azúcar”. Consultora OIKOS. DINAPYME.OPP. IDM. 2015.

³³ Si bien se tenía previsto entrevistar al gerente de la fábrica: Compañía Nacional de Cemento S.A., por razones de fuerza mayor, no pudo realizarse.

4. ANÁLISIS SITUACIONAL DEL CASO PAN DE AZÚCAR³⁴.

4.1 DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA SOCIO-DEMOGRÁFICA Y GEOGRÁFICA DEL TERRITORIO SUJETO DE ANÁLISIS.

Este capítulo realiza un relevamiento de las características generales de Pan de Azúcar.

MAPA 1 – MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE MALDONADO



Fuente: Intendencia Departamental DE Maldonado. Unidad de Sistema Información Geográfica (GIS)

³⁴ El punto 4.1 del presente capítulo, se basan principalmente en información recabada del documento “Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025”. Municipio Pan de Azúcar. IDL. OPP. (2017) y en fuentes secundarias.

Mapa 2: Municipio de Pan de Azúcar



Fuente: “Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025”. Municipio Pan de Azúcar. IDL. OPP. (2017)”

El Municipio de Pan de Azúcar abarca las localidades de Pan de Azúcar, Km 110 y Nueva Carrara. El territorio abarca una superficie de 606,4 km², lo que representa el 12,6% del territorio departamental. La ciudad de Pan de Azúcar se ubica a 37 kilómetros de la capital departamental y constituye el principal centro urbano y la cabecera del Municipio. En esta localidad confluyen varias rutas importantes (Interbalnearia, 9, 37 y 60), lo que la convierte en una centralidad de conectividad estratégica.

Según datos del Censo 2011 cuenta con una población de 8.025 habitantes. La densidad de la población es de 13,2 hab/km², lo que representa una cifra sensiblemente menor a la densidad de población departamental (34,3 hab/km²). El 93,3% de la población del Municipio es urbana.

La proporción de personas con al menos una NBI es de 34,6%, porcentaje similar al promedio departamental (34,5%) y levemente superior al guarismo nacional (33,8%)³⁵.

A nivel departamental, también es relevante el porcentaje de población (para el año 2011) que vivía en la ciudad más grande del departamento que era el 38,1%, lo que demuestra una distribución muy desconcentrada, que lo ubica en el quinto lugar a nivel nacional en cuanto a la desconcentración de la población en la capital.³⁶

4.2 BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE PAN DE AZÚCAR³⁷

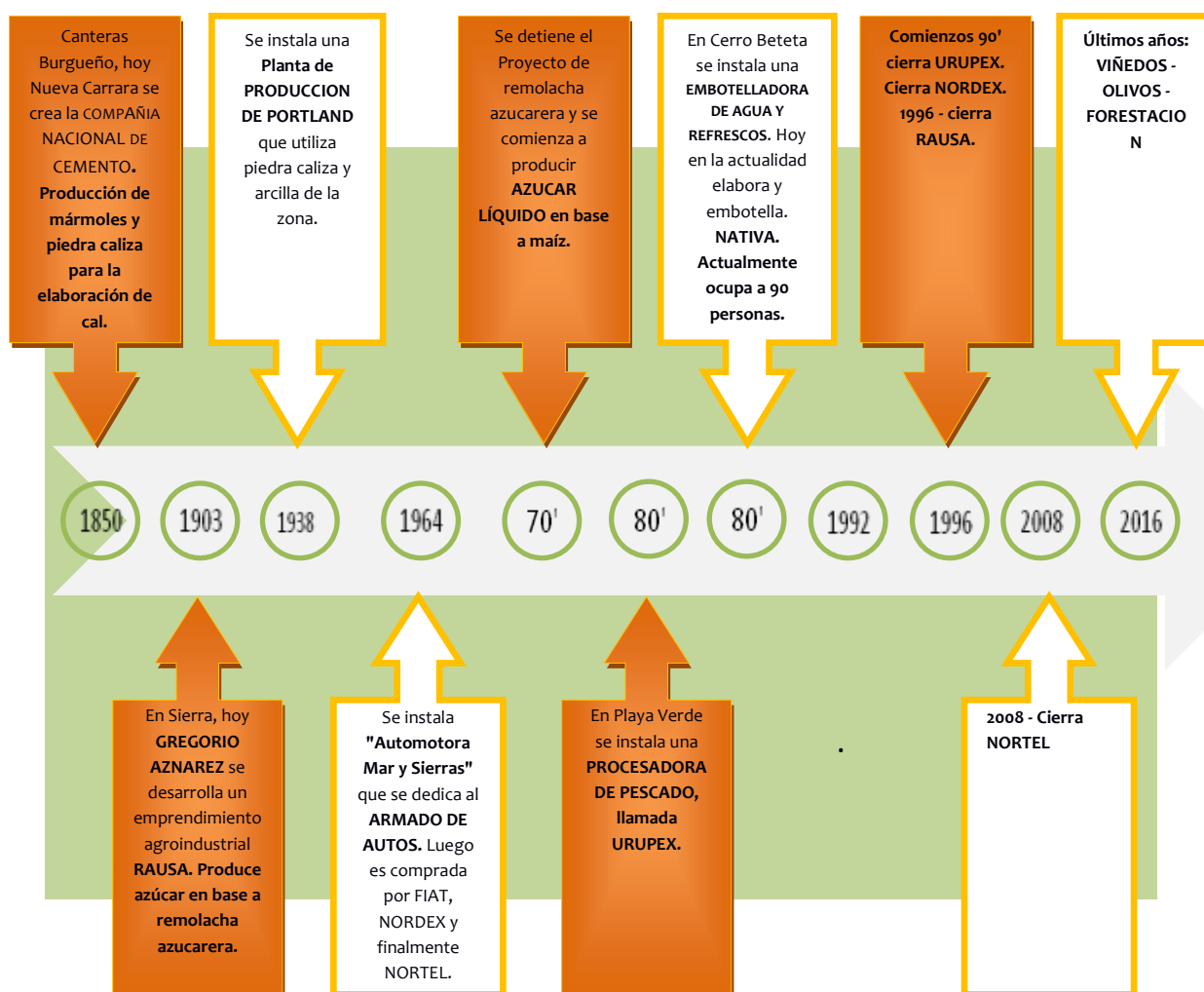
Al analizar el entorno territorial y sectorial de empresas del Municipio de Pan de Azúcar, es importante tener presente cual ha sido la evolución de este territorio a lo largo del tiempo, cual ha sido la “vocación territorial”, entendida como una imagen de identidad de la localidad para potenciar algunas actividades estratégicas que le permitan impulsar un proceso de desarrollo territorial.

³⁵ Datos extraídos del Observatorio Territorio Uruguay y de la Guía de Municipios Uruguay (2016), ambos de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento.

³⁶ Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Censo). Base: Población total (excluye personas en situación de calle)

³⁷ Para realizar esta reseña se tuvo en cuenta el documento “Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025”.2017 .Municipio Pan De Azúcar, IDM, OPP. y el “Informe final de la Consultoría Parque Industrial de Pas de Azúcar” (2015). OIKOS. DINAPYME, IDM, OPP y de información relevada en entrevistas.

LÍNEA DE TIEMPO DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA PAN DE AZÚCAR



Fuente: elaboración propia en base a Informe de Informe final de la Consultoría "Parque Industrial de Pas de Azúcar" (2015). OIKOS. DINAPYME, IDM, OPP y entrevistas realizadas.

Se aprecia en el análisis de la evolución económica de la microrregión de Pan de Azúcar, que las principales actividades económicas a lo largo del tiempo, se vinculan a la explotación de las canteras ubicadas en Nueva Carrara, a la actividad industrial y agrícola y a los servicios de apoyo al turismo.

En el año 1850 se comienza en Nueva Carrara (Municipio de Pan de Azúcar) la Compañía nacional de Cemento donde principalmente se dedicaba a la explotación de mármol, con gran apogeo en su época pues el mármol extraído de esta cantera fue utilizado para la obra del Palacio Legislativo del Uruguay.³⁸ Posteriormente en el Km 110 se instala una Planta de producción de portland y cal que utiliza como insumo la piedra caliza y arcilla extraída de la zona.

³⁸ *Ibíd.*

Paralelamente, a inicios del siglo XX (1903) se crea en la zona de Gregorio Aznárez la empresa “RAUSA” basada en la producción de de remolacha azucarera y posteriormente del maíz. Fue un emprendimiento agroindustrial azucarero de gran envergadura, que durante todo el siglo XX marco esta zona, llegando a asociar el nombre de la localidad en forma casi automática con el nombre de la empresa. Luego de 93 años de funcionamiento, en el año 1996 cierra definitivamente su actividad.

Más cercano en el tiempo, en el año 1964 se inicia en la ciudad de Pan de Azúcar un desarrollo empresarial de industria automotriz y autopartes denominada “Automotora Mar y Sierras”. Este actividad sufrió a lo largo de casi 30 años de actividad (hasta el año 1996 que cierra definitivamente) un vaivén de cambios a nivel empresarial, donde en primer término fue comprada por la empresa FIAT, posteriormente por NORDEX y finalmente cuando cierra definitivamente, era propiedad a cargo de NORTEL.

En el mismo periodo de tiempo, en el año 1980, otro emprendimiento asociado a la industria pesquera se instala en Playa Verde. La empresa URUPEZ dedicada al procesamiento de pescado significo una actividad intensiva en mano de obra local. Esta concluye su actividad a comienzos de la década de 1990.

Acompañando el desarrollo industrial en la zona, y al mismo tiempo, aprovechando las condiciones naturales de la zona, en el año 1984 inicia sus actividades la embotelladora de agua mineral “NATIVA” en el cerro Betete, dentro del entorno geográfico de las Sierras de las Animas. Esta empresa ha ido diversificando su producción inicial en cuanto a su estrategia comercial. En el año 2012 fue comprada por la firma CCU de capitales chilenos. Dentro de la misma actividad industrial, en el año 2001 se instala sobre la ruta 9, a escasos kilómetros de la ciudad de Pan de Azúcar, la embotelladora “Nukil” (de un porte menor en cuanto al volumen de producción, comparativamente con NATIVA) que comercializa diversos productos bajo la marca “ESENCIAL” (agua mineral) y “Blume” (refrescos).

En el transcurso de los últimos años han comenzado a surgir nuevos emprendimiento emergentes asociados a la producción de olivos, a la apicultura y a la viticultura que aprovechas y se potencian por las características ambientales y climatológicas de la zona.

“En síntesis, desde el punto de vista de su estructura productiva este territorio muestra una dinámica en la que, a lo largo del tiempo, han surgido, se han desarrollado y han desaparecido un conjunto importante de industrias y

*agroindustrias que configuran la idiosincrasia económica de la zona. Históricamente Pan de Azúcar se ha caracterizado por su marcada vocación industrial asociada al sector primario (extracción de mármol y cal, pesca y azúcar) sin embargo, progresivamente ha ido perdiendo esta impronta para ir adquiriendo rasgos de “ciudad dormitorio” en la que convergen trabajadores zafrales o permanentes, en particular, aquellos vinculados al sector turístico de la costa, principal actividad económica del Departamento”.*³⁹

4.3 CARACTERISTICAS SOCIO –CULTURAL ⁴⁰

Al analizar las características sociales y culturales, Pan de Azúcar se presenta como un lugar tranquilo para vivir, donde sus habitantes se reconocen como un “pueblo solidario”, con una buena calidad de vida en cuanto a su seguridad y tranquilidad cotidiana.

Considerando a la población por franja de edad, se destacan (por ser las de mayor porcentaje en relación al total) las personas menores de 13 años y las personas con mayor edad. Dentro de la franja de de población de 0 a 13 años (que representa el 20.21% de la población), se observan un número significativo de distintas instituciones destinadas al cuidado de la primera infancia, sobretodo, en la ciudad específicamente de Pan de Azúcar, siendo más vulnerable la situación en las localidades de Nueva Carrara y Km 110. Las personas mayores de 60 años representan el 19.31 % de la población, lo que marca características de población longeva en el territorio. Recientemente fue inaugurado un Hogar de Ancianos atendiendo a esta condición de la comunidad.

En la franja de edad correspondiente a los jóvenes es donde se evidencian los mayores problemas en el territorio. Por un lado, las escasas oportunidades laborales para jóvenes en el territorio obligan a la emigración⁴¹ , y paralelamente, las propuestas educativas y sociales resultan escasas o poco atractivas, como también los espacios de encuentro e integración. De las entrevistas realizadas, la población recuerda con cierta añoranza el rol integrador social y deportivo que en su momento desarrollaba el Club Albión en la década del 90’ donde logró un fuerte arraigo en identidad y pertenencia en la comunidad.

³⁹ *Ibíd.* Pág. 44

⁴⁰ En este punto tomamos como base de información los recogidos en el trabajo “Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025”. 2017. Municipio Pan de Azúcar. IDM. OPP.

⁴¹ Es uno de los tramos de edad donde el desempleo tiene mayor incidencia, donde se concentra el 50 % de los desempleados (de 14 a 29 años). INE en base a Censo 2011.

Al analizar el perfil de formación educativa existente en la ciudad de Pan de Azúcar, El porcentaje de jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan es el 23%, del total de jóvenes en esta edad, mientras que en Piriápolis representa el 19,2% y en San Carlos el 20,3%. Al comparar los niveles de culminación de niveles educativos básicos, Pan de Azúcar se posiciona con valores más altos que Piriápolis y San Carlos, pero más bajos en especialización técnica y superior⁴².

En cuanto a las ofertas educativas, se observa una carencia en propuestas de formación que acompañen las actividades productivas de la zona, a modo de ejemplo, en la UTU de Pan de Azúcar no existen actualmente formaciones en el área de turismo o como guía de guarda parques. Si bien en la UTU de Arrayanes (próximo a Pan de Azúcar) existe diversidad de tecnicaturas, es de suponer que las líneas previas podrían ofrecerse en la UTU local.

Existe un rico patrimonio cultural en este territorio, que se manifiesta en la cantidad de asociaciones e iniciativas presentes como museos, teatro, circuitos turísticos, etc.

“La relevancia del patrimonio cultural se expresa en dos sentidos que se retroalimentan: por un lado, refuerza los lazos identitarios y, por otro, es un importante activo de desarrollo para la comunidad. Este rico patrimonio histórico cultural, junto con el patrimonio natural y las privilegiadas cualidades paisajísticas constituyen un valioso potencial turístico a desarrollar.”(Plan Estratégico PAZ 2025. 2017, p. 53)

4.4 RECURSOS ECONÓMICOS PAN DE AZÚCAR

4.4.1 PERFIL PRODUCTIVO

Para caracterizar el perfil productivo es necesario analizar los principales rasgos económicos de referencia en cuanto a la estructura productiva y especialización a nivel departamental y municipal, así como también refiere, a la calidad del entorno expresado a través del perfil ocupacional de Pan de Azúcar.

i. ESTRUCTURA PRODUCTIVA

La estructura productiva se define a través de las actividades económicas del departamento, la situación en que se encuentran y su importancia relativa. Para

⁴² Datos extraídos del Observatorio Territorio Uruguay-OPP, en base a Censo 2011.

este objetivo, se analizará *la composición sectorial del VAB*⁴³ (valor agregado bruto), donde se presentan las actividades económicas agrupadas en actividades primarias, secundarias y terciarias del departamento de Maldonado y en términos comparativos con la región y a nivel nacional.

CUADRO 2. ACTIVIDADES ECONÓMICAS REGIONALES Y DEPARTAMENTALES Y PARTICIPACIÓN EN EL PIB NACIONAL PARA EL AÑO 2011.

	Primarias	Secundarias	Terciarias	Total	Participación en PIB nacional
Total país	10,31	24,9	64,72	100	100
Montevideo	0,89	20,86	78,23	100	50,28
Este	14,27	25,49	60,22	100	10,38
Maldonado	3,11	25,31	71,56	100	5,53
Lavalleja	21,70	35,23	43,06	100	1,68
Rocha	25,47	22,03	52,48	100	1,89

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a BCU, INE y otros

El departamento de Maldonado se posiciona en el tercer lugar en la participación del PIB nacional luego de Montevideo (50,28%), Canelones (9,31%), por encima de otros departamentos de la zona este como lo son Lavalleja y Rocha.

La composición del VAB del departamento de Maldonado expone presenta un bajo peso relativo de las actividades primaria del 3,11% se refleja en la capacidad exportadora de bienes, donde Maldonado ocupa el lugar 18° a nivel nacional (4,6%)⁴⁴.

En el departamento de Maldonado las actividades principales primarias son la ganadería vacuna y la forestación sobre el total de de superficie explotada. Los establecimientos de ganadería vacuna de carne que declararan que dicha actividad es su principal fuente de ingreso representan el 79,52 % de la superficie dedicada a ganadería vacuna como explotación principal en el departamento. La forestación

⁴³ Se define Sector primario: producción agropecuaria, forestación y pesca y explotación de minas y canteras (sección A y B de la CIU rev4). Sector secundario: industria manufacturera, el suministro de electricidad, gas y agua y construcción (sección C, D, E y F de la CIU rev4). Sector terciario: servicios de comercio, transporte, alojamiento, comunicaciones y comida, gobierno, enseñanza y salud, otros servicios (sección G, H, I, J, K, L, M, N, R, S, T, O, P, Q de la CIU rev4). Instituto de Estadística del Uruguay. (INE)

⁴⁴ Adrian Rodríguez Miranda.2014. "Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión." Uruguay. MIDES, MIEM, IECON.

representa el 8,27% de superficie dedicada según esta fuente de ingreso, siendo la segunda actividad más importante en el departamento⁴⁵.

Por otra parte, en cuanto al *aprovechamiento de la tierra por superficie explotada según el uso de suelo*, es de destacar el alto porcentaje de campo natural que posee el departamento con el 65,41% de su tierra destinada a este uso así como el porcentaje de tierras improductivas y espejos de agua que posee el departamento, lo que en términos relativos con otro tipo de tierra o cultivos del departamento relevante.

Según información del Anuario Estadístico Agropecuario 2016, Maldonado para el año 2015 se posiciona en el 17° lugar en la *superficie destinada a mejoramientos forrajeros* (que incluye praderas artificiales, campos fertilizados y mejorados y cultivos forrajeros) con el 2,1% del total de superficie dedicada a pastores (Rocha dedica 7,7%)⁴⁶, seguido solamente por Artigas y Montevideo.

CUADRO 3. APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA, SUPERFICIE EXPLOTADA POR USOS DE SUELO.

Maldonado	Hectáreas	%
Total	387.166	100
Bosques artificiales	29.927	7,73
Bosques naturales	34.353	8,87
Frutas cítricas	40	0,01
Otros frutales	1.693	0,44
Viñedos	237	0,06
Cultivos de huerta	88	0,02
Cultivos oleaginosos o industriales	5.015	1,30
Cultivos forrajeros anuales	6.379	1,65
Tierra preparada al 30.11	905	0,23
Tierra rastrojo	1.465	0,38
Praderas artificiales	18.830	4,86
Campo natural sembrado	15.987	4,13
Campo natural fertilizado	7.292	1,88
Campo natural	253.249	65,41
Tierras improductivas y espejos de agua	11.706	3,02

Fuente: MGSP. Anuario Estadístico DIEA 2016 en base a Dirección General Forestal - Evaluación e Información. Bosque Natural, en base a Cartografía 2012-DGF.

⁴⁵ Los datos a nivel regional fueron calculados por el Observatorio Territorio Uruguay - APT - OPP en base a INE y MGAP (el cálculo sobre explotaciones agropecuarias se realiza para aquellas cuya extensión es igual o mayor a una hectárea).

⁴⁶ Fuente: Elaborado por MGAP - DIEA en base a información de DICOSE.

El sector secundario tiene un peso relativo del 25,31 % en la generación de valor, pero el tamaño absoluto de su industria no es despreciable ya que el tamaño de la economía de Maldonado permite que existan algunas actividades como la construcción que representan una importancia relativamente importante en el contexto nacional.

Dentro del sector terciario presenta una economía muy especializada en el turismo y en todas las actividades que giran en torno al mismo como el comercio, transporte, las comunicaciones y la construcción (sector secundario), es el gran motor de esta economía. Lo que queda en evidencia es el gran peso y especialización que en esta economía tienen los servicios asociados y actividades complementarias al turismo y comercio, lo que disminuye el peso relativo de las actividades agrícolas y agroindustriales.

Pan de Azúcar

Según datos del Anuario Estadístico elaborado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)⁴⁷, la superficie explotada por el uso del suelo para Pan de Azúcar para el año 2016, presenta una especialización principalmente ganadera y forestal, alineada con el perfil departamental. El 82,07 % de la superficie de tierra explotada, se destina a uso pecuario, y el 17,53 % para uso forestal.

CUADRO 4. APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA: SUPERFICIE EXPLOTADA POR USO DEL SUELO

	MALDONADO	PAN DE AZUCAR	% de aprovechamiento según uso de suelo en Pan de Azúcar
USO DEL SUELO	Hectáreas	Hectáreas	%
Tierras de uso pecuario	331.435	34.584	82,07
Tierras de uso agrícola	2.036	73	0,17
Tierras de uso forestal	54.491	7.388	17,53
Tierras improductivas	8.525	95	0,23
Total	396.487	42.140	100

Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario. 2016. MGAP, con base Censo Agropecuario 2011.

El uso del suelo presenta una estrecha relación con los porcentajes de aptitud de suelos, donde la mayor proporción de las tierras con el 79,68% presenta aptitud

⁴⁷ Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2016.MGAP, con base en Censo Agropecuario 2011.

pecuaria y silvopastoril. La Aptitud de los Suelos⁴⁸ es muy baja para cultivos y usos agrícolas representando un 7,25 %, por debajo del nivel departamental.

El 13,07 % presenta aptitud con actuaciones de protección ecosistémica, correspondiendo fundamentalmente, a tierras de cumbres serranas nacientes de cursos de agua y a los bordes más frágiles de sectores lagunares. Se presentan la Sierras de las Ánimas que junto con la Laguna del Sauce definen las huellas de identidad más importantes en cuanto a su diversidad geomorfológica, de su fauna y flora y sus ecosistemas⁴⁹ definiendo un perfil singular en cuanto a su relieve pronunciado y caudal hídrico.

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS POR APTITUD DE SUELOS

	MALDONADO		PAN DE AZUCAR	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Aptitud para cultivos con limitaciones	63093	13,43	3980	7,25
Aptitud dominante pecuaria y silvopastoril	349097	74,31	43748	79,68
Tierras frágiles de protección ecosistémica	57585	12,26	7180	13,07
Total	469776	100	54908	100

Fuente: Censo Agropecuario 2011

Mención especial merece el potencial de características dadas (lo “heredado”) con que cuenta un territorio, como lo son sus recursos naturales. Puede realizarse una aproximación analizando justamente el aprovechamiento de la tierra por superficie explotada según el uso de suelo (Cuadro) y la distribución de tierras por aptitud de suelos (Cuadro) el aprovechamiento de la tierra por superficie explotada según el uso de suelo que evidencia una fuerte especialización pecuaria fundamentalmente y silvopastoril. En menor escala también la actividad forestal presenta una importancia relativa en el perfil productivo de Pan de Azúcar. Del mismo modo, el porcentaje que evidencia tierras con cumbres serranas con cursos de agua también conforman una realidad “dada” del territorio que mas alla de buscar lograr prosperidad y bienestar creada y no heredada, es claro que la misma debe adaptarse y potenciarse a la realidad del territorio.

En este marco, Pan de Azúcar muestra una elevada participación del sector primario en la generación del producto a través de la actividad pecuaria fundamentalmente y

⁴⁸ Datos extraídos del MGAP-DIEA en base a información de - DGRNR –DSA.

⁴⁹ FADU-UDELAR, IDM (2007): “Taller Territorial Microrregión Pan de Azúcar”. - “Pan de Azúcar. Vocación Productiva y Turística en el Paisaje Serrano”. Intendencia Municipal de Maldonado y Facultad de Arquitectura. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. UDELAR. 2007.

forestal. Pero teniendo presente el relevamiento de la información secundaria, documentos⁵⁰ y entrevistas realizadas, existen otras actividades productivas asociadas con el sector primario, como lo son la explotación de canteras y la extracción de agua.

Por su parte, el sector secundario en Maldonado presenta una participación relativamente alta (25, 31 %), para ser un departamento esencialmente enfocado en el sector servicios. Específicamente en Pan de Azúcar aparecen actividades asociadas a sectores tradicionales como la extracción y elaboración de agua natural y refrescos y otras emergentes que tienen que ver con actividades productivas de viñedos y olivos.

En el caso de la *cadena olivícola y viticultura* en el este del país la mirada regional es clave, ya que el desarrollo del cultivo en ambas producciones en Rocha se da como una expansión de la actividad en Maldonado. Por lo tanto, se debería proyectar un desarrollo de la cadena productiva a nivel regional, superando la escala departamental como también las especificidades de cada territorio.⁵¹

En la *producción viticultura* Para el año 2015 Maldonado según la información del Anuario estadístico Agropecuario 2016 e INAVI, se colocaba en el 6° lugar con 30 viñedos, 6.993 hectáreas de superficie ocupada y 23.859 plantas y 2.401 toneladas de producción (Rocha se ubica en el 17° lugar para el año 2014 y 2015 con 2 viñedo, 11 hectáreas destinadas, 52.000 plantas y toneladas de producción).

CUADRO 6. NUMERO DE VIÑEDOS, SUPERFICIE OCUPADA, NUMERO DE PLANTAS Y PRODUCCIÓN. AÑO 2015.

Departamento	Viñedos		Superficie		Plantas	
	(N°)	(%)	(ha)	(%)	(miles)	(%)
Total 2015	1.540		6.993		23.859	
Maldonado	30	1,9	298	4,3	1366	5,7
Rocha	2	0,1	11	0,2	52	0,2
Lavalleja	2	0,1	6	0,1	27	0,1

Fuente: MGAP –DIEA- Anuario Estadístico Agropecuario 2016 en base a INAVI.

También en un estado de desarrollo muy incipiente, la Apicultura está presente a través de pequeños emprendimientos, (que a igual condición que los productores

⁵⁰ Para desarrollar este capítulo se recurrió al trabajo “Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025” ya que este tema fue tratando en profundidad a partir de las entrevistas realizadas a los habitantes y fue realizado en diciembre 2016 a junio 2017.

⁵¹ “Consultoría para la elaboración de insumos para una Agenda de Desarrollo de la región este Lavalleja – Maldonado – Rocha – Treinta y Tres, área de estrategia de desarrollo y planificación”. OPP. Programa de Cohesión Social y Territorial URUGUAY INTEGRA

de olivos), no poseen en Pan de Azúcar una Sala de extracción y de acopio necesaria para avanzar en la industrialización de la miel, lo que implica trasladarse a zonas como Solís de Mataojo o San Carlos para realizar este proceso.

En un panorama de pocas empresas manufactureras, actualmente en la zona de Pan de Azúcar, se pueden señalar dos empresas dedicadas a la *elaboración y embotellamiento de agua y bebidas no alcohólicas*.

Iniciativa Parque Industrial.

La iniciativa de un Parque Industrial de Pan de Azúcar es un proyecto promovida por la Intendencia de Maldonado, a quien corresponde su titularidad sobre los dos padrones⁵² con una superficie total de 72 Ha con 2588 m² y será administrado por la Comisión Administradora del Parque Industrial (CAPI)⁵³ y tendrá como función la de asesorar al Intendente en lo que respecta a la concesión y uso de las instalaciones existentes para las empresas que lo soliciten. Asimismo, en el mes de setiembre del año 2016, la Intendencia de Maldonado aprobó la recategorización del suelo (que pasaron de rurales a sub –urbanos)⁵⁴ ante solicitud de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)⁵⁵ y que fueron destinados al Parque Industrial de Pan de Azúcar.

Se evidencia en el Municipio de Pan de Azúcar la identificación de una zona del territorio como zona Industrial y existe la intención de que el Parque Industrial pueda ser utilizado como instrumento de gestión municipal como un pilar de desarrollo integral para la zona, no solamente en lo estrictamente empresarial sino como un entorno que contribuya a la inclusión de los diferentes actores locales, departamentales y nacionales ocupados por la inclusión y participación de la

⁵² Los padrones asignados para la construcción del Parque Industrial son los identificados con los números 1222 y 7778 de la 3ª. Sección Judicial del Departamento de Maldonado, próximo a la Ciudad de Pan de Azúcar según lo estableció el decreto de creación del Parque Industrial de la ciudad de Pan de Azúcar (Decreto N°3538 bis de la Junta Departamental de Maldonado, de fecha 21 de noviembre de 1986).

⁵³ La administración del mismo será realizada por la Comisión Administradora del Parque Industrial de acuerdo a lo establecido en la Resolución Municipal N° 7348 / 2008. (CAPI) conformada por un delegado de la Intendencia Departamental de Maldonado, un delegado del sector empresarial de Maldonado, un delegado de las empresas instaladas y un delegado del Municipio de Pan de Azúcar.

⁵⁴ La Intendencia de Maldonado, aprobó la modificación de la categorización de suelo de los padrones rurales N° 1.222 y N° 7.778, ubicados en la periferia de la ciudad de Pan de Azúcar, que pasaron a sub-urbanos, atendiendo una de las exigencias para la concreción del futuro del Parque Industrial, para que puedan ser declaradas por el Ministerio de Industria, Energía y Minería y (MIEM) como aptas para un parque industrial

⁵⁵ Para tener un panorama más acabado de esta iniciativa, véase Consultoría “Informe Final de la Consultoría ‘Parque industrial de Pan de Azúcar’” (2015, OIKOS; DINAPYME; OPP; IDM).

población local en aspectos amplios como formación, ciudadanía, eventos socio culturales, entre otros.

MAPA 3. ZONA PARQUE INDUSTRIAL



Fuente: Google maps.

Si bien la iniciativa del Parque Industrial despierta expectativas positivas en cuanto a la generación de nuevas fuentes de trabajo para la comunidad de Pan de Azúcar, se evidencian⁵⁶ algunos problemas en cuanto a la ausencia de un plan de acción y plan de comunicación del proyecto.

“Si bien en la actualidad existen varios comodatos firmados de empresas interesadas en radicarse en el Parque industrial al día de hoy hay solo tres emprendimientos que están instaladas y funcionando en el lugar: Abasto Municipal de Maldonado-Victoriano Suárez (matadero y abasto de carne), SG Plásticos (reciclaje de plástico) y Kamiria S.A (fabricación de filtros de aire para automotores). Asimismo, resulta claro que la infraestructura, los servicios y los recursos humanos existentes resultan insuficientes para un proyecto de esta envergadura. Se advierte, en tal sentido, la necesidad de contar con apoyo financiero, particularmente, del gobierno departamental y/o

⁵⁶ Se Principalmente en información recabada en el documento “Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025” y el trabajo de Consultoría “Informe Final de la Consultoría ‘Parque industrial de Pan de Azúcar’” (2015, OIKOS; DINAPYME; OPP; IDM).

nacional.” (Planificación Estratégica PAZ2025”. Municipio de PAZ. IDM. OPP. 2017, p. 61)⁵⁷

Entre las fortalezas a potenciar se encuentra la localización estratégica a 100 km de Montevideo, 70 km del Aeropuerto Internacional de Carrasco, a 40 km de Punta del Este y muy próximo al eje vial que une Montevideo con Porto Alegre. La tierra se otorga por el Municipio en comodato por 20 años sin costo a través del otorgamiento del uso de un espacio físico y servicios comunes que promueven la productividad y competitividad empresarial a nivel local departamental y nacional y que sirva de motor de desarrollo territorial para la zona.⁵⁸

La ventaja comparativa que las empresas valoran del PI es el predio sin costo y sobre todo por su ubicación respecto a la demanda, su posición estratégica que posiciona a Pan de Azúcar en una localización óptima de conectividad. Paralelamente, se valora los beneficios en términos fiscales para los Parques Industriales a los que accederían dispuestos en la Ley 17.547.⁵⁹

Actividades turísticas

La región presenta un perfil turístico muy consolidado, el cual está asociado al “sol y playa” asociado al turismo tradicional⁶⁰ masivo y en el desarrollo de grandes instalaciones de alojamiento y esparcimiento marcadamente estacional. En este sentido, Pan de Azúcar se consolida como “ciudad dormitorio” y proveedor de capital humano que se traslada a la zona de costa a trabajar (Punta del Este, Piriápolis, etc.).

Desde otro ángulo, Pan de Azúcar presenta una oferta turística de otros productos que consolidan una oportunidad de desarrollo de un turismo alternativo y es aquí donde Pan de Azúcar presenta una actividad económica a desarrollar o potenciar.

⁵⁷ En marzo del año 2017 se firmó un nuevo comodato con la firma metalúrgica Pilnox S.R.L., representante de la “Empresa Benas Inox Uruguay” para el usufructo de un padrón en el predio del futuro Parque Industrial de Pan de Azúcar. La empresa se dedica a la producción de artículos de acero inoxidable no contaminantes (piletas y mesadas, equipamiento de bazar y para gastronomía, productos médicos y a medida).

⁵⁸ Estos beneficios fiscales se rigen por la Ley 16.906. Al mismo tiempo, a través de la Ley 17.547 de agosto de 2002 se regula la instalación de parques industriales en cuanto a criterios sobre su ubicación e la integración de sus autoridades. Por último, la Ley 16466 regula todo lo referente a la evaluación de impacto ambiental.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Según la OMT (2005) se asocian al turismo de sol y playa, ciudades coloniales, situados Los turistas que practican este tipo de turismo, por lo general tienen hábitos consumistas y demandan servicios sofisticados.

El turismo alternativo presupone que los agentes locales están consientes de los valores naturales, culturales y locales y que los turistas desean interactuar con la comunidad. Dentro de esta tipología,⁶¹ se encuentra el ecoturismo, agroturismo, el turismo de aventuras, el turismo cultural, el turismo rural, entre otros.

Entre los problemas detectados para el desarrollo del potencial turístico alternativo se evidencia:

“(...) entre los problemas vinculados al desarrollo de esta alternativa se señalan la falta de una estrategia de promoción del territorio y su oferta, el estado de deterioro de los recursos y bienes culturales, la insuficiente dotación de infraestructura y servicios para la actividad turística (hospedajes, locales gastronómicos, circuitos, cartelería y señalética, materiales de difusión), así como la escasa capacitación de la población para constituirse en un territorio anfitrión y brindar un servicio turístico de calidad”. (Planificación Estratégica PAZ 2025. 2017, p. 61)

Como contracara, se observan fortalezas a potenciar como la existencia de espacios verdes, sierras y cuencas de agua (como se explicita anteriormente, en el análisis de los recursos naturales dados).

“(...) deberá ponerse en valor los circuitos turísticos locales (cabalgatas, senderos, ciclovías, museos, ruta del Olivo, etc.) de forma tal que puedan complementar la oferta regional. En este contexto, se destaca la experiencia acumulada y el trabajo que viene llevando adelante Red Ánimas, así como el potencial que se abre a partir de la integración de circuitos turísticos de mayor alcance como el de Costa Serrana”(Ibídem.)⁶².

ii. PERFIL OCUPACIONAL

Para analizar el perfil ocupacional de pan de Azúcar se analiza el mercado de trabajo y la condición de informalidad laboral.

Es importante destacar, que del diagnóstico del trabajo realizado (que sirve como insumo fundamental de esta investigación), surge la falta de empleo como uno de

⁶¹ Ibáñez, Reyna. 2007. “Turismo alternativo, gestión y desarrollo local. El caso de Cabo Pulpo. B.C.S. Tesis de Maestría. UABSC. La Paz, México”

⁶² Costa Serrana es una iniciativa que fomenta la consolidación de un producto turístico departamental (municipios de Solís Grande, Piriápolis y Pan de Azúcar) y regional ya que integra a Lavalleja (Municipio de Solís de Mataojo y la ciudad de Minas). En 2015 logró el apoyo del programa Uruguay Más Cerca. (<http://costaserrana.com>).

los principales problemas que percibe la población en términos generales en el territorio.

“A través del relevamiento de información en los talleres participativos y en las entrevistas a actores del territorio surge la percepción de una debilidad territorial muy importante vinculada con la falta de empleo. De hecho, este parece ser uno de los mayores problemas existentes en la actualidad en Pan de Azúcar” (Ibídem, p. 56)

*Mercado de trabajo*⁶³

Para analizar el mercado de trabajo en el Municipio de Pan de Azúcar se analiza la tasa de desempleo, la tasa de empleo, y la tasa de actividad local, tratando de explicar con estos datos de la realidad el problema de falta de empleo que se percibe desde los actores locales.

CUADRO 6: TASA DE DESEMPLEO, TASA DE ACTIVIDAD Y TASA DE EMPLEO: PAN DE AZÚCAR, MALDONADO Y URUGUAY.2011

	Pan de Azúcar %	Departamento de Maldonado %	Uruguay %
Tasa de desempleo	3,4	5,1	6,3
Tasa de actividad	57,1	66	62,2
Tasa de empleo	55,1	62,6	58,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Territorio Uruguay-OPP y Censo 2011⁶⁴

La tasa de desempleo mide el porcentaje de personas que durante el período de referencia del Censo no tienen empleo pero lo buscan activamente y están disponibles para empezar a trabajar. Según los datos recabados, Pan de Azúcar presenta una situación comparativamente mejor que el Departamento y que el promedio nacional. Resulta interesante analizar esta realidad en relación con las percepciones de los habitantes del territorio.

⁶³ Para desarrollar este punto se tiene en cuenta el trabajo Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025”. Municipio de Maldonado. IDM. OPP. 2017. Pág. 61

⁶⁴ Para el siguiente análisis retomamos el “Informe Mercado de Trabajo Pan de Azúcar. Departamento de Maldonado”. 2013. OMT-MTSS, pero utilizamos los datos de la totalidad del Municipio de Pan de Azúcar, a partir de los disponibles en el Observatorio Territorio Uruguay-OPP, en base a Censo 2011.

En un intento por complejizar esta situación, se introduce el análisis de la tasa de desempleo en relación a la edad de los desocupados para tratar de comprender algunos fundamentos que explique las percepciones recogidas.

CUADRO 7. TASA DE DESEMPLEO SEGÚN TRAMOS DE EDAD.2011

Pan de Azúcar %	
Entre 14 – 29 años	50,55
Entre 30 – 49 años	34,07
Entre 50 – 64 años	10,99
De 65 años y mas	4,40
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe Mercado de trabajo Pan de Azúcar, Maldonado . OMT - MTSS 2013, en base a Censo 2011

La tasa de desempleo de Pan de Azúcar según tramos de edad incide fundamentalmente en los jóvenes donde se concentra el 50 % de quienes buscan empleo pero no lo encuentran.

Asimismo, la tasa de actividad mide en términos generales la oferta de trabajo de la localidad ya que representa el porcentaje de personas que efectivamente está trabajando o buscando trabajo activamente sobre el total de personas en edad de trabajar. (14 años o más).

“El departamento de Maldonado presenta una de las tasas de actividad más altas del país. Sin embargo, esto contrasta con lo que sucede en Pan de Azúcar, en donde la tasa de actividad (57,1%) es considerablemente menor a la tasa nacional (62,2%) y queda muy por debajo de la departamental (66%). muestra la oferta de trabajo de la localidad. Esto quiere decir que, en términos relativos, en Pan de Azúcar menos personas en edad de trabajar están trabajando o buscando empleo.”(Ibídem, p. 57)

Por último, la tasa de empleo mide el porcentaje de personas que efectivamente están ocupadas sobre el total de personas en edad de trabajar (mayor de 14 años). Este indicador revela en términos de porcentaje, la demanda efectiva de puestos de trabajo en Pan de Azúcar y puede llegar ser uno de los factores que expliquen la percepción de los habitantes locales del problema de falta de empleo.

“Tal como sucede con el caso de la tasa de actividad, la tasa de empleo departamental es una de las más altas del país. Igualmente, el contraste de este porcentaje con la situación de Pan de Azúcar es muy importante, ya que

la tasa de empleo del Municipio (55,1%) resulta menor a la nacional (58,3%) y se ubica muy por debajo de la tasa departamental (62,6%)”. (Ibídem, p. 58)

Estos datos reflejan que la cantidad de puestos de trabajo que demanda el territorio (que responden a su dinamismo y actividad económica) son menores a los niveles que presenta el departamento de Maldonado en su totalidad y a los de Uruguay a nivel nacional.

En otro intento de complejizar la mirada hacia mercado de trabajo para dar respuesta a la percepción de los habitantes de Pan de Azúcar, se analiza el lugar donde las personas efectivamente ocupadas realizan su trabajo. Este análisis va de la mano de la demanda efectiva de puestos de trabajo (visto en el párrafo anterior a través de la tasa de empleo). Como corolario de la baja demanda local de trabajo, los habitantes de Pan de Azúcar deben “trasladarse forzosamente” a otros puntos del departamento poder trabajar.

CUADRO 8: PORCENTAJE DE OCUPADOS EN ESTABLECIMIENTOS FUERA DE LA LOCALIDAD DE RESIDENCIA: PAN DE AZÚCAR, MALDONADO Y URUGUAY. 2011.

	Pan de Azúcar	Departamento de Maldonado	Uruguay
En otra localidad o paraje de este departamento	34,2	23,4	6,1
En otro departamento	2,4	1,5	8,5
En otro país	0,1	0,2	0,3
Trabajo itinerante en más de una localidad	2,2	4,8	4,4
TOTAL	38,9	29,8	19,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Territorio Uruguay-OPP y Censo 2011

“Según estos datos, casi 4 de cada 10 (38,9%) personas ocupadas de Pan de Azúcar no están trabajando dentro la localidad. En relación con los guarismos departamentales (29,8%) y nacionales (19,4%) la cifra para el Municipio de Pan de Azúcar resulta significativamente elevada. A su vez, la inmensa mayoría de los trabajadores de este Municipio (34,2%) dice trabajar en otra localidad, pero dentro de Maldonado.” (Ibídem, p. 59)

En síntesis, la tasa de desempleo relevada en Pan de Azúcar no revela, por lo pronto, un problema real de falta de empleo específicamente, sino que se debe

complejizar en la estructura del empleo y de actividad, que pueden explicar esta percepción de falta de trabajo de los habitantes.

Una de las posibles explicaciones a esta realidad es que el descontento no tiene que ver con la situación de “tener o no tener trabajo” sino con las circunstancias y condiciones para lograrlo, es decir, con la calidad del trabajo en sí mismo.

La migración interna aparece como un componente de la dinámica demográfica que influye significativamente en la vida de Pan de Azúcar en su avance hacia una condición de “ciudad dormitorio”. Esta realidad impacta en las percepciones de los habitantes en cuanto a las fuentes de trabajo, donde se percibe una merma en los últimos años, sobre todo en representantes de una generación mayor etaria que asociada a una identidad y trabajo industrial que hoy se encuentra.

“Una de las posibles explicaciones a este fenómeno tiene que ver con el peso decisivo que juega el sector turístico -y las actividades asociadas- en este Departamento, especialmente concentrado en las localidades costeras. Si bien no se cuenta con datos precisos, es plausible suponer que hacia esas localidades se movilizan cotidianamente una parte considerable de los trabajadores de Pan de Azúcar en busca de empleo.”(Ibídem, p. 59)

“Muchos de los entrevistados y participantes de los talleres advierten sobre los problemas asociados al trabajo estacional de “la temporada” y a la excesiva dependencia del producto “sol y playa””. (Ibídem, p. 59)

Calidad del perfil ocupacional: informalidad laboral

Desde otro ángulo, el estudio del porcentaje de informalidad del departamento logra una aproximación a la calidad del empleo. Si bien no existen datos desagregados para Pan de Azúcar, puede realizarse para el departamento de Maldonado, calculado como el cociente entre el total de la población departamental ocupada en situación de informalidad sobre el total de la población ocupada departamental⁶⁵.

⁶⁵ Metodología y datos basados en “Indicadores de Competitividad departamental del Uruguay” Instituto de Competitividad. UCU. 2017. Pag.49.

CUADRO 9. PORCENTAJES DE INFORMALIDAD LABORAL DEPARTAMENTAL AÑO 2015

Departamento	% de Informalidad	% Formalidad
Maldonado	26,2	73,8
Rocha	34,4	65,6
Lavalleja	29,6	70,4

Fuente: elaboración propia en base a “Indicadores de Competitividad departamental del Uruguay” Instituto de Competitividad. UCU. (2017) en base a OTU- OPP y a INE (Encuesta Continua de Hogares).

El departamento presenta un grado de informalidad muy baja en términos comparativos con los departamentos de Rocha y Lavalleja, lo que significa una fortaleza en el perfil ocupacional.

4.5 ANÁLISIS SITUACIONAL DE LAS EMPRESAS

Para este análisis, en primer lugar se realiza una caracterización de las empresas en Maldonado y específicamente en Pan de Azúcar. Luego, se presenta un relevamiento de las empresas (desde su tipología) específicamente para Pan de Azúcar y se investiga sobre la situación del tejido empresarial local con una lógica integral en relación a niveles departamental, regional y nacional.

4.5.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DE PAN DE AZÚCAR

Maldonado es un departamento que muestra un perfil muy positivo en cuanto a la capacidad empresarial e iniciativa privada, ya sea por dinámica del sector privado, actividad cuentapropista o creación de nuevas empresas. Para el año 2015⁶⁶ ocupaba el tercer lugar a nivel nacional (luego de Montevideo y Canelones) en lo referente a la iniciativa empresarial (creación de empresas) asociadas en su mayoría a servicios turísticos y a todas las actividades que giran en torno al mismo como el comercio, transporte, las comunicaciones y la construcción. Esta situación posiciona al departamento de Maldonado en una condición de “menor dependencia del sector público” (Rodríguez, A. 2016, p.71).⁶⁷

El departamento presenta una fuerte especialización en servicios turísticos protagonizado fundamentalmente por el Balneario de Punta del Este y toda la costa balnearia cercana y contigua.

⁶⁶ Este dato surge del relevamiento del Banco de Previsión Social (BPS) en base a Evolución de los Cotizantes 2015.

⁶⁷ Para profundizar en este análisis, léase: Rodríguez, Adrian. (2016) “Mapeo de capacidades territoriales y Desarrollo productivo”. 2016. MIEM, MIDES, IECON, FCEA, UDELAR.

“Hay una actividad que define al departamento que es el conglomerado que existe en torno al turismo, que se compone en buena parte por el sector de restaurantes y hoteles, pero al que hay que agregarle, para este caso en particular, la conexión con otros sectores como el comercio minorista y mayorista, así como con los servicios en general. La construcción que es el otro gran motor de esta economía también se vincula al turismo. Completa el panorama la actividad de canteras y cemento, vinculada también con el complejo de la construcción.”(Rodríguez, A.2016, p.71)

CUADRO 10. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PARA EL AÑO 2015

	Unipersonal	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Lavalleja	2.565	2.377	468	69	7	5.486
Maldonado	5.574	5.152	1.617	290	65	12.698
Rocha	2.666	2.417	613	68	19	5.783

Fuente: Banco de Previsión Social (BPS) en base a Evolución de los Cotizantes 2015

Los servicios muestran un gran potencial para el desarrollo en el departamento de Maldonado y lo conectan con mercados externos dinámicos (en términos relativos al país, es el departamento con mejores desarrollos empresariales en el sector turismo). (Rodríguez, A.2016)

En cuanto a la cantidad de empresas existentes específicamente en Pan de Azúcar, su tipología se alinea a la del departamento de Maldonado. Se evidencia una fortaleza en cuanto al alto número de empresas existentes: 266 en total (donde 233 de ellas corresponden a microempresas, 28 son pequeñas y 5 son medianas)⁶⁸.

Como problema transversal aparece en algunos sectores comerciales, una gran concentración en muy pocos comercios, como son los casos del sector de supermercados y el sector inmobiliario.

⁶⁸ OIKOS; DINAPYME; OPP; IDM). 2015. Consultoría “Informe Final de la Consultoría Parque industrial de Pan de Azúcar”.

4.5.2 MAPEO DE EMPRESAS EN PAN DE AZÚCAR

En este apartado se realiza un relevamiento de empresas que surge del mapeo realizado para este trabajo, así como también de entrevistas realizadas en el proyecto de intervención territorial de elaboración del Plan estratégico.⁶⁹

MAPEO EMPRESARIAL PAN DE AZUCAR



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado en territorio y documentos relevados.

⁶⁹ En el trabajo elaboración del Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025, se realizaron 30 entrevistas a diversos actores del territorio, donde una de las consultas, era la priorización de las tres principales empresas del territorio.

A. MYPYMES

Como se analizó en el punto anterior, existen gran cantidad de empresas MiPymes en el territorio, donde por actividad principal, se agrupan mayoritariamente en Servicios de peluquerías y salones de belleza, también aparecen Comercios al por menor en mini mercados y Comercios al por menor en almacenes con despacho de bebidas, luego aparecen muchos emprendimientos empresariales pero en forma aislada en cuanto a su actividad principal⁷⁰.

Se desprende de las entrevistas realizadas, que el sector inmobiliario ha desarrollado un mayor protagonismo por la evolución que ha tenido la dinámica territorial en su condición de “ciudad dormitorio,” que ha causado un aumento en los precios de las vivienda en cuanto a su alquiler y compra-venta. Esta actividad se encuentra muy concentrada en muy pocas empresas de la ciudad.

Cabe destacar que el Centro Comercial que nuclea a las empresas del territorio, no se visualiza como un actor activo y propositivo en este momento. Tampoco participó de la instancia de elaboración del Plan estratégico como institución local.

B. COMPAÑÍA NACIONAL DE CEMENTO⁷¹

La Compañía nacional de Cementos S.A. (C.N.C.) se instala en el año 1937 en la pequeña localidad de Kilómetro 110, por impulso de un grupo de empresarios uruguayos, para explotar los yacimientos de Nueva Carrara, (muy cercano en distancia). Surge como una planta de extracción de piedra caliza como insumo para la producción de cemento portland.

La empresa representó desde sus inicios, una importante fuente laboral de empleo para la zona (aproximadamente 130 puestos de trabajo) donde en su mayoría eran habitantes de Pan de Azúcar, con una mínima rotación laboral.

En 1997 se dio una confrontación por el tema del posicionamiento en el mercado del cemento lo que se denominó una "guerra del cemento", llevó a que no se produjeran más ganancias (ya que los precios cayeron más del 40 % en tres meses). Frente a esta realidad, la C.N.C. tuvo que reconvertir y diversificar su negocio,

⁷⁰ OIKOS; DINAPYME; OPP; IDM). 2015. Consultoría “Informe Final de la Consultoría Parque industrial de Pan de Azúcar”.

⁷¹ Ante la imposibilidad de realizar una entrevista con la Gerencia de la empresa, la información que se presenta, surge mayoritariamente de las entrevistas realizadas a actores del sector y al Concejal Darío Toledo.

incorporando una planta de fabricación de cal, por no poder competir en el otro sector. Actualmente la empresa compra y vende cemento, y se dedica a la trituración de piedras y producción de cal.

Luego del año 2000, la empresa, pese a superar la crisis económica (del sector y en toda la economía en su conjunto) y reconvertir su producción, comenzó a sufrir una merma en su actividad y rentabilidad. En el año 2015, frente a una nueva crisis en el sector, se efectuó el despido de 93 empleados de la empresa, lo que provocó una situación crítica en la localidad, al punto de que los trabajadores “tomaron la fábrica” y detuvieron las actividades. Tras largas negociaciones de la empresa con el sindicato (SUNCA), finalmente, el despido se efectivizó en el envío a seguro de paro a 50 personas aproximadamente a fines del año 2015, que, una vez agotado, fue sucesivamente prolongado por resoluciones del gobierno.

Desde esta situación hasta la fecha, el relacionamiento interno de la planta entre trabajadores y la empresa ha sido complejo y difícil por la incertidumbre en cuanto al futuro de este emprendimiento.

En la visión de los trabajadores de la C.N.C., en términos generales, existe consenso en considerar el emprendimiento como estratégico para el país, para su desarrollo y crecimiento económico, tanto por la inversión que implica, como por su impacto en el desarrollo productivo. Muchos de ellos, han trabajado por décadas en esa firma, muy cercanos de jubilarse por lo cual les resultaría tremendamente difícil a esta altura de sus vidas reinsertarse en el mercado.

A principios de marzo de este año, dentro del marco del pedido de gobierno al parlamento de extensión del seguro de paro a grandes empresas en crisis, figura la C.N.C de Pan de Azúcar como una de las empresas a considerar en esta petición por el impacto social que provoca en Pan de Azúcar.

C. NATIVA Y AGUA ESENCIAL

En otro orden de empresas y en un panorama de pocas empresas manufactureras, actualmente en la zona Pan de Azúcar, se pueden señalar dos empresas que se dedican a la elaboración y embotellamiento de agua y bebidas no alcohólicas.

La empresa Agua Esencial se ubica sobre la Ruta 9 a la altura del Km 23.500 y fue fundada en el año 2001. Se dedica a la producción y envasado de agua mineral natural y la elaboración de refrescos línea Blume. Trabajan aproximadamente 25 personas y la comercialización se realiza con distribuidores.

En paralelo, la empresa Nativa se ubica en las Sierras de las Ánimas y desde el año 2012 la empresa es gestionada por CCU, empresa líder de capitales Chilenos quien actualmente tiene operaciones en Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia.

En la empresa actualmente trabajan entre 70 y 125 personas dependiendo de la época del año, lo que representa para Pan de Azúcar una fuente de trabajo muy importante que la posiciona entre las tres principales empresas en la percepción de los habitantes locales. El volumen de producción es del orden de 250.000 litros por hora (agua natural, aguas saborizados, refrescos y néctar).

Por su condición de empresa con fuerte presencia en el territorio, se realizó una entrevista a su Gerente Industrial para indagar principalmente en su visión y en el relacionamiento territorial y empresarial, así como también investigar las causas que llevaron a la no participación de las instancias a las que fueron convocados dentro del marco de elaboración del Plan Estratégico.

De la entrevista realizada, al Gerente Industrial, quien asume el cargo en el año 2014 ya con la gestión en manos de CCU, luego de que en la empresa hubieran sucedido varias situaciones crítica en cuanto a su rentabilidad económica y haber atravesado graves conflictos de producción (2011 - 2012) a la que se le sumaron conflictos gremiales internos:

“(...) en el año 2012 la fábrica estuvo parada 11 días por un conflicto sindical. Los problemas de fondo era el diseño estratégico comercial y el diseño de producción.”

La situación económica que vivió la empresa en esos años repercutió en el entorno territorial ya que las relaciones laborales fueron muy tensas. También la situación económica y financiera de estos años fue grave. El gerente explica que a nivel nacional no ha tenido la oportunidad de acceder a políticas para empresas, porque los organismos como la ANII brinda descuentos sobre ganancias, pero desde año 2014 (que asume), la situación era tan crítica en cuanto a resultados económicos, que no existía la oportunidad de acceder a estas políticas.

En el año 2015 Nativa realiza una reestructura empresarial donde desarrolla una fuerte inversión en innovación tecnológica instalando una nueva línea de envasado en caliente maquina (pionera única a nivel nacional) que supone al producto tener un alto contenido de fruta permitiendo incorporar la producción de “néctar de jugo”, donde a través del producto “Watts” (ya existente en Chile) logró, en menos de un año, haber tomado el 6% del mercado. La cerveza es producida eb Santa Fe

(argentina) y se realiza la distribución en Uruguay.

Esta reestructura repercutió en forma positiva, según la visión del Gerente a nivel de estabilidad laboral:

“Actualmente en la empresa trabajan 120 personas en zafra, 72 personas de forma permanente que, sin ser los cuatro cargos gerenciales, todos los empleados son de la zona de Pan de azúcar y de Nueva Carrara y por suerte la rotación del personal es mínima”.

Actualmente, la comercialización se realiza a través de distribuidores y existe un operador logístico en Montevideo para la entrega en supermercados. Es una empresa que destaca en la zona por su posición de exportadora, que se realiza principalmente hacia su filial de Paraguay.

Como problema transversal se evidencia problemas en la accesibilidad del camino que une la ruta 60 hasta la fábrica, desde el municipio se fundamenta que corresponde a recursos nacionales de vialidad.

En una visión a futuro territorial y empresarial, hay interés en reflatar el Parador como Restaurante (ya existente) pensando en proyectar a Nativa como un centro integral acondicionando la planta de producción para visitas (ya que cuenta con un corredor pasillo para visitas). Esta estrategia se ve desde la Gerencia como un elemento de marketing y como empuje de la zona incorporando una mirada turística aprovechando la belleza paisajística de sierras del lugar.

En otro orden de consultas, la ausencia en las convocatorias para participar para la elaboración del Plan Estratégico estaba fundamentada por falta de tiempo, pero no por falta de interés.

D. SOCIEDAD DE FOMENTO RURAL

Como ejemplo de institución que congrega a varios actores desde hace mucho tiempo, se presenta en Pan de Azúcar la Sociedad de Fomento Rural. De la entrevista realizada a integrantes de esta organización se desprende el rol proactivo que actualmente desarrolla en el territorio.

La Asociación de Fomento Rural es una institución que se creó en el año 1919 (próximo a cumplir los 100 años) y es una de las más viejas del país. En el año 2007 replantea su forma de trabajo y asume un rol más activo de trabajo. Posteriormente en el año 2012 con (el apoyo de la Comisión Nacional de Fomento Rural) logran

conseguir apoyo para crear un proyecto de fondos de financiamiento BID/Banco Mundial mas una cuota parte que aporta la propia Fomento Rural local y lograr conseguir un espacio físico para instalar la Sede en la ciudad de Pan de Azúcar (que cuenta con una oficina y un pequeño galpón).

Actualmente la asociación cuenta con 54 socios activos, en forma familiar e individual que se dedican a diversas actividades productivas como la ganadería, olivos, apicultura, etc. La mayoría de emprendimientos o unidades productivas son chicas (20 -30 hectáreas) y otras de aproximadamente de 100 hectáreas. Han ido logrando incorporar actividades desde la Fomento, como es el caso de la vacunación, que hoy se realiza desde esta entidad, que permite un contacto con la gente. A raíz de esta nueva función, han logrado informar de sus actividades y al mismo tiempo, lograr incorporar e incluir a muchos productores a los cursos de capacitación que se promueven desde esta institución.

Es una institución que presenta una actitud reflexiva de sus acciones y al mismo tiempo también muy propositiva en su mirada hacia el futuro:

“Venimos de una historia bastante engorrosa con una directiva anterior con mala reputación frente a las instituciones, revertir la confianza no ha sido fácil pero ha llevado a que se arrimara gente que antes no creía en esto. (...) antes, faltaba diálogo entre todos, éramos cada uno individual, hoy en día ya estamos más abiertos al diálogo y ayudarnos uno al otro”

Presentan experiencias concretas de acciones colectivas como representa el Programa que están desarrollando hace un año con Instituto de Colonización, donde se presentaron a un llamado de licitación a distintas instituciones de la zona para trabajar un campo (106 hectáreas) en la zona comprado por este Instituto. La Fomento se presento y salió elegida para trabajar en 106 hectáreas. Como contrapartida, el Instituto de Colonización exigió determinada presencia de jóvenes (que fueran de la zona) en el proyecto y formas concretas de trabajo de forma grupal.

“(...) hay 12 productores jóvenes trabajando en el proyecto en forma real con veinte animales cada uno, desde hace un año. El proyecto esencialmente se basa en la creía de terneros, para luego vender las vacas. Son jóvenes que están realizando sus primeras experiencias ganaderas como productores”.

Este programa en particular, por las condiciones estipuladas, permitió a la Fomento realizar algunas acciones colectivas que se valoran desde la propia entidad como muy positivas:

“(...) en este primer año vendimos terneros en forma conjunta a un comprador particular que nos dio un buen precio. No había en la zona una experiencia de trabajo colectivo, es todo un desafío”

Al mismo tiempo, también han generado vínculos con la Academia. A través del programa de Extensión Universitaria de la UDELAR:

“Vienen los técnicos a trabajar con nosotros. Cada año nosotros hacemos la orientación hacia qué tema queremos apuntar y eso, está muy bueno. Visitan a casi todos los emprendimientos de los socios de la Fomento. El año pasado los alumnos de la Universidad, se quedaron en la casa de los productores, fue una linda experiencia. Nos ha dado otra imagen, se conoce lo que se hace.”

A nivel departamental, participan activamente en la Mesa de Desarrollo Rural que están todas las instituciones del departamento.

En cuanto a capacitaciones, se ha logrado a través del Plan Agropecuario especializaciones en temas referidos a pasturas, ganadería y animales. También veterinaria a través de los Centro MEC, muchos productores han realizado cursos en el área de informática. La puesta en práctica de esta capacitación es valorada por sus integrantes:

“A través de capacitación que recibimos en San Carlos, hemos logrado erradicar la garrapata”.

Uno de los principales problema que se identifica, es la ausencia de Técnicos especializados en el territorio:

“(...) cuando aparecen las oportunidades, por lo general hay que presentar proyectos y dan poco tiempo para armarlo y no hay Técnicos acá en Pan de Azúcar que nos ayude para poder armarlo”

E. RED ÁNIMAS

De la entrevista realizada a una de las referentes de Red Animas, representante de la Red Animas se desprende una entidad que presenta una fortaleza desde la asociatividad y el sentido de pertenencia de sus integrantes.

“La Red Animas es una cooperativa y fue formada hace cuatro años con una estructura organizativa bien definida. Principalmente sus integrantes son fundamentalmente artesanos, mas una integrante que tiene una propiedad con perfil turístico que nosotros realizamos circuitos turísticos para llevar a conocer y presentar sus productos”.

Sus visiones como referente de Red de las Ánimas se vieron reflejadas en los objetivos estratégicos y líneas de acción del Plan⁷² ya que fue un participante proactivo de todo el proceso:

“En este momento el turismo como actividad económica lo vemos desde afuera, no asociado para acá, por supuesto estoy hablando del turismo de costa.(...)Aspiro a que en el año 2025 a Pan de Azúcar vengan turistas, compren pan (de azúcar), se lleven artesanías locales y puedan hacer circuitos turísticos.”

Se refuerza la visión Pan de azúcar como lugar estratégico en cuanto a sus paisajes, pero también surgen dificultades para potenciar en valor el lugar:

“(...) actualmente la gente que viene lo mira “desde afuera”, ve las sierras, ve gente que vive pero “de paso y generalmente siguen de largo”. Pan de azúcar tiene mucho para descubrir y para dar, mucha historia, hasta la gesta de Artigas está presente.”

“Me gustaría que Pan de azúcar fomente el turismo de sierra, ecológico, tratando que la Sierras de las Ánimas se convierta para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y pueda al mismo tiempo convertirse este lugar como fuente productiva y económico pero en forma cuidada de lo natural.

Desde la Red se ha trabajado mucho en rescatar la identidad local en cuanto a su patrimonio cultural, para poderlo integrar en los circuitos turísticos emergentes:

Hay que fortalecer la comisión de cultura y la comisión del patrimonio, que funcionan en forma separada pero tienen muy buenas ideas y producen escritos e investigaciones que hay que rescatar, así como la creación de museos al aire libre que fue una instancia muy valorada por la sociedad. (...) También tenemos mucha cultura real acá, tenemos 3 museos privados, ojala se pueda descubrir el lugar”

“Acá, la población longeva, en las familias viven hasta cuatro generaciones, con muchas historias para contar que da una identidad muy fuerte y un desarrollo intelectual, artístico en todas las áreas pero no sabemos cómo rescatarlo y

⁷² Se puede ver en el Anexo () donde se presenta el cuadro de síntesis de Objetivos y Líneas estratégicas.

comunicarlo.”

“No puede ser que acá no exista el “pan de azúcar” como producto estrella del lugar .Es un detalle, lo sé, pero hacen de la identidad y el patrimonio del lugar.

F. BODEGA BOUZA

Otra a empresa con presencia clave para el entorno empresarial es la empresa BOUZA dedicada a la producción de la *viticultura*, empresa familiar de origen nacional que tiene su sede en Canelones, con dos áreas de viñedos en Las Violetas y Melilla y específicamente en este último lugar se encuentra la Bodega y el Restaurante en el mismo marco geográfico.

La empresa se crea en el año 1998 por Juan Bouza y en el año 2003 produce su primera vendimia. En la actualidad se posiciona como de las principales empresas en la viticultura en el Uruguay, donde a decir de su fundador en la entrevista realizada para este trabajo:

“(...) nosotros exportamos y podríamos exportar todo el vino que producimos si quisiéramos, pero nos parece razonable que en Uruguay se pueda acceder a nuestro vino y también para el consumo en nuestro Restaurante”

“(...) el mayor desafío que tuvimos fue llevar gente a la bodega. Instalamos un restorant en el lugar y hoy tenemos días de 100-150 cubiertos y se consume el 20 % de lo que producimos ahí.”

En abril del año 2017, esta empresa fue distinguida con Medalla de Oro por su Bouza Merlot Pan de Azúcar 2015 (en Mondial du Merlot et Assemblages 2017), realizado en Suiza), con uvas de viñedos del lugar y primera vez que lo gana una bodega no europea.

De la entrevista realizada surge su visión de las fortalezas que tiene el territorio, que llevo a elegirlo para aumentar su expansión empresarial, pero al mismo tiempo problemáticas que responden a su visión territorial y empresarial.

“Esta es una zona privilegiada por su geografía, su costa espectacular y por el turismo que viene en un periodo muy corto y concentrado en el año. Lo que es una maravilla por un lado, es un problemática por otro, porque todo el mundo está siempre pensando en la temporada y me alegro que la Intendencia y en particular el Municipio de Pan de Azúcar esté preocupada en un desarrollo que

vaya más allá del turismo. No tengo nada contra el turismo, me encanta el turismo, creo el Uruguay tiene gran futuro en esta actividad, pero no podemos ser solo turismo, porque lo que es solo turismo, se termina agotando. La gente quiere ver cosas de verdad, no solo un escenario preparado para cuando llega, quiere saber cómo vive la gente del lugar, lo verdadero del lugar. En Maldonado veo un contexto natural pero hay que crear un polo de atracción para que la gente vaya, crear una experiencia.”

“(…) claro que estoy hablando del turismo de costa, porque el otro turismo alternativo es muy incipiente. Es interesante sin duda lo que están haciendo algunos colegas en el turismo enológico o en los olivos. Lo que yo creo que el departamento Maldonado necesita por un lado y por otro lado tiene grandes posibilidades de hacerlo es un desarrollo más a nivel integral que no pase solo por el turismo. Hay que sacarse el chip de la temporada.”

En sus planes para el emprendimiento en la zona, se tiene como base las 9 hectáreas de viñedos ya plantadas, (que estaría cerca del objetivo planteado por la empresa para justificar una pequeña bodega). Esa noción de esa escala pequeña está fundamentada en la historia del emprendimiento:

“Hemos logrado en contra de lo que se preveía en el año 98, que la escala pequeña no era viable, que nos iban a matar los costos fijos, etc. pero nos encaprichamos porque teníamos una mirada de negocio desde otro ángulo, desde la calidad. La primera vendimia fue en el año 2003, hoy tenemos 30 hectáreas de viña y trabajan 60 personas, nuestro personal es el mismo hace muchos años y esta planilla durante todo el año”

“En Montevideo tenemos bastante colmada con la producción de allá de Melilla y Las violetas, entonces preferimos construir acá porque creemos que la actividad de bodega y viticultura deben funcionar bien estrechamente y está bueno tener bodegas más pequeñas. Nosotros en bodegas Bouza no compramos uva ni compramos vino, todo el vino que producimos sale de nuestras uvas.”

Es interesante la postura del entrevistado a lo largo de toda la entrevista de marcar y remarcar su mirada de largo plazo, así como también, la estrategia de producción basada en la diferenciación y calidad del producto:

“Yo le tengo algo de fobia a lo zafra, porque la gente hay que prepararla, la empresa tiene que tener un objetivo, una misión, el líder tiene que transmitir esa

cultura a sus trabajadores y colaboradores y eso no se puede hacer en 15 días. Yo trato de ir a lugares que están abiertos todo el año por principios, casi hasta por postura política.”

4.6 PROPUESTA DE ACTORES LOCALES DE DESARROLLO ESTRATÉGICO ECONÓMICO⁷³

En este apartado se plantean algunos de los resultados finales⁷⁴ de todo el proceso de planificación estratégica participativa que sirvieron como fuente de insumo fundamental de este trabajo de investigación.

En primer lugar, se presenta la visión territorial construida. Cabe precisar que también se integran las versiones preliminares, con el fin de exponer el alcance de las visiones, voces y también para visualizar el proceso de construcción de conocimiento en cuanto a profundizar en el grado de sistematización y abstracción colectiva.

En una segunda parte se presenta el cuadro enfocado en la dimensión económico-productivo de todo el proceso participativo que se plasman en el documento final estratégico de Pan de Azúcar 2025.

⁷³ Para desarrollar este capítulo se recurrió al documento final realizado “Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025”. 2017 Municipio Pan de Azúcar. IDM.OPP. ya que el primer objetivo de este trabajo de tesis es confrontar estos resultados exactamente como se dieron en la realidad del proyecto de intervención con el estudio del territorio que se realizó más arriba.

⁷⁴Ibíd. 102. En el Anexo se puede leer la síntesis de objetivos y líneas estratégicas completas de todas las dimensiones trabajadas.

VISIÓN PAN DE AZÚCAR 2025

Pan de Azúcar territorio sustentable.

Un entorno privilegiado para vivir, trabajar, producir y visitar, con una fuerte identidad territorial.

Con un desarrollo basado en la conservación, protección y promoción de su patrimonio natural y cultural, que genera oportunidades para todos sus habitantes.

Que promueve la producción local sustentable con valor agregado, el desarrollo turístico alternativo e industrias amigables con el medio ambiente, de forma integrada a la región

Pan de Azúcar, un lugar para conocer. Ubicada entre las Rutas 9, Interbalnearia y 60, rodeada por la Sierra de las Ánimas, cerro Pan de Azúcar y a orillas del arroyo de su mismo nombre encontramos esta ciudad colorida, alegre, con un entorno protegido y limpio, liberado de tránsito pesado.

Con un Parque industrial que da trabajo a la población que se ha capacitado en los diversos centros de estudio de la zona.

Con una oferta turística basada en su patrimonio cultural, religioso y natural.

Donde los jóvenes están integrados a estas propuestas a través de los distintos centros que los nuclean y que los hacen los principales impulsores de actividades como: guías turísticos, bicicleteadas, cabalgatas, huertas familiares.

Manejo productivo sustentable con una visión de cuenca que esté amparada en un marco legal que frene las acciones indiscriminadas de los locales y extranjeros.

Con electrificación y caminería rural en buenas condiciones para la conectividad. Que los jóvenes se queden a vivir en el campo.

Proyección turística alternativa (patrimonial, histórica, productiva, ambiental y paisajística); potenciando las cadenas de valor de producción artesanal local de excelencia como proveedores.

Con instituciones educativas alineadas con la producción local. Consolidar la producción de olivos local. Con rubros productivos con productores unificados. Mejorar las cadenas de valor de los rubros tradicionales en el marco del fortalecimiento de las instituciones de la producción familiar, articulado con una agroindustria amigable con el medio ambiente.

Pan de Azúcar territorio sustentable en lo turístico, cultural e industrial; con áreas protegidas en sus montes, sierras y aguas, con una fuerte identidad

Fuente: "Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025". 2017. Municipio Pan de Azúcar. IDM.OPP, pp.

83 -124.

Los objetivos estratégicos y líneas de acción de la dimensión económico-productiva se sintetizan con el rotulo de “Pan de Azúcar productivo”.⁷⁵

Como objetivo estratégico se definió: aumentar la diversificación productiva y mejorar la competitividad de las actividades económicas locales.

CUADRO 11. OBJETIVOS Y LINEAS ESTRATEGICAS – PAN DE AZUCAR PRODUCTIVO

Aumentar la diversificación productiva local y mejorar la competitividad de las actividades económicas locales		
Línea estratégica	Medida	
PAN DE AZÚCAR PRODUCTIVO	Promover el desarrollo y consolidación de un Parque industrial amigable con el medioambiente	Conformar un equipo técnico y elaborar el Plan de gestión Desarrollar infraestructura y servicios Generar actividades de promoción y difusión, focalizando en empresas ambientalmente responsables Capacitar a funcionarios municipales y crear una “ventanilla abierta”, destinada a la atención y asesoramiento de empresarios interesados en instalarse en el predio
	Incrementar el valor agregado en las actividades productivas y lograr una mayor diferenciación de los productos locales	Desarrollar una producción local natural y orgánica de calidad (cordero, etc.)
		Promover la certificación de calidad de la producción y sistemas de trazabilidad y certificación ecológica
		Potenciar actividades económicas locales emergentes (vitivinicultura, olivos y otras)
Promover la creación de una almazara comunitaria		
Impulsar la integración productiva: asociativismo horizontal e integración a cadenas de valor	Asistencia técnica a emprendimientos	
	Fortalecimiento de pequeños productores a través del estímulo a la inversión, el acceso al crédito y la incorporación de nuevas tecnologías	
	Fomentar circuitos de comercialización de los productos locales, especialmente, en los mercados turísticos de la región (gastronomía, hotelería, etc.)	
	Realizar una guía de recursos, servicios y herramientas de apoyo disponibles para empresas y emprendedores	
	Generar un Mercado de productos locales (artesanales, agropecuarios, etc.)	

⁷⁵ Este punto se basa explícitamente en el documento “Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025”. 2017. Municipio Pan de Azúcar. IDM. OPP

Adecuar la oferta educativa local al perfil productivo del territorio	Brindar capacitación en sistemas productivos agroecológicos, prácticas de producción sustentables, producción orgánica, turismo alternativo, etc.
	Desarrollar programas de capacitación y formación profesional, y de pasantías orientadas a la inserción laboral de los jóvenes
	Generar ámbitos de articulación interinstitucional entre los centros educativos de la región
	Formación en emprendedurismo
Mejorar la infraestructura y servicios para el desarrollo rural	Mejorar la caminería rural
	Electrificación rural y conectividad

Fuente: Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025. (2017).Municipio Pan de Azúcar. IDM. OPP

4.7 PRIMERAS REFLEXIONES FINALES

En este apartado, a modo de primera reflexión desde el rol de facilitadora del proceso, se cuestiona la fuerza, la validez y la significación del conocimiento empírico.

Los saberes locales que son implícitos al conocimiento empírico de la vivencia, de la cotidianidad, por lo general, no son valorados desde espacios de toma de decisiones políticas y menos aún desde la Academia. Asimismo, también es una realidad, que muchas veces, tampoco son valorados como saberes significativos por el propio actor local.

A través de la orientación y guía del Equipo técnico como facilitador y de una metodología participativa que lo habilitó, los actores locales lograron a través de intercambios de argumentaciones, interacciones, debates y deliberaciones; generar procesos de reflexión donde se fueron haciendo explícitos conflictos existentes de intereses, de miradas, percepciones y de enfoque territorial.

Más allá de estas fricciones iniciales, se fue generando una tensión constructiva que fue dando lugar a procesos de crecimiento en conocimiento colectivo que comenzaron a plasmarse en palabras. Cabe destacar, valorar y hacer visible el proceso de cada participante en los Talleres, en el esfuerzo por realizar un proceso individual primero y en forma colectiva después.

Se generaron instancias donde poder reflexionar sobre el conocimiento tácito e implícito que poseía cada persona, para poder concientizarlo, luego ponerlo en palabras y comunicarlo explícitamente a través de la construcción de una visión

compartida y finalmente, profundizar luego en la formulación de objetivos estratégicos y líneas de acción. Esta valoración de la vinculación de la realidad con la producción del conocimiento, no trata pues de buscar el conocimiento en sí, sino el conocimiento relevante desde el punto de vista de valores y objetivos sociales y humanos (Alburquerque, 2009)⁷⁶. En el marco de este planteo, como “consultores o investigadores”⁷⁷, nos interpela en cuanto al rol en la sociedad.

En otro orden de aportes, sin perder la atención en las dimensiones económico-productivas, socio-cultural e institucionales, Alburquerque (2015) define como un tema en agenda: el medio ambiente y la sostenibilidad social, poniendo el foco en la valorización del medio natural y el patrimonio local, lo que muestra una gran coincidencia con el enfoque de la visión compartida, objetivos estratégicos y líneas de acción definidas por los actores locales para Pan de Azúcar 2025. La demanda por la creación de empleos verdes también está integrada y presente en los planteos de los actores locales. Por empleo verde se entiende:

“aquellas actividades que reducen el impacto ambiental de las empresas y sectores económicos hasta alcanzar niveles de sostenibilidad ambiental” (Alburquerque, 2015, p.34).

La Voluntad de los actores locales en la dimensión económica – productiva se focaliza en:

“Generar mayor diversificación productiva y mayor competitividad de las actividades económicas locales a nivel regional y nacional para lograr más y mejor empleo en el territorio, mayor desarrollo económico, así como una mejora de la calidad de vida y de la equidad social de la población.

Para ello focaliza en las siguientes líneas estratégicas: el desarrollo y consolidación del Parque industrial amigable con el medio ambiente, el incremento del valor agregado en las actividades productivas, una mayor diferenciación de los productos locales y una mayor integración productiva. Asimismo, se enfoca en la formación de los recursos humanos a través de la adecuación de la oferta educativa al perfil productivo del territorio y en la mejora de la infraestructura y servicios para el desarrollo rural. La base subyacente a todas estas actuaciones es la garantía de sostenibilidad ambiental

⁷⁶ Se recomienda leer: Alburquerque, F. (2009): “Carta de despedida del CSIC: ¿Cortijo o Consejo? El papel de los científicos en la sociedad”, donde expone su postura respecto al rol de los investigadores y la Academia.

⁷⁷ En el marco teórico, dentro del eje conceptual “facilitación del proceso” se analizó este rol desde la óptica del trabajo de “Aranguren, M. J.; Larrea, M. y Wilson, J. R. (2012b). «Academia and Public Policy: Towards the Cogeneration of Knowledge and Learning Processes». En B. T. Asheim y M. D. Parrilli.

*del modelo productivo, logrando que respete, aproveche y valore el perfil ecológico/natural de Pan de Azúcar”.*⁷⁸

En términos de reflexión final, la diversificación productiva local en lógica regional y nacional, se alinea al análisis objetivo realizado anteriormente. La base subyacente de sostenibilidad ambiental del modelo productivo, ratifica la visión de Albuquerque como “un tema de Agenda” que fortalece y potencia la dotación de recursos naturales en el territorio y con el porcentaje significativo (13,07 %) de aptitud de suelos con actuaciones de protección ecosistémica, que arrojó el análisis objetivo, correspondiendo fundamentalmente, a tierras de cumbres serrana (Sierras de las Animas) y los nacientes de cursos de agua y a los bordes más frágiles de sectores lagunares.

En el mismo sentido, la expresión de un Parque Industrial amigable con el medio ambiente, por un lado, también se alinea a la postura Albuquerque (2015), en cuanto a la demanda por la creación de empleos verdes. Pero, por otro lado, esta postura exterioriza y expone los conflictos mencionados anteriormente en cuanto a los dos modos de desarrollo territorial existentes, uno asociado al modelo industrial tradicional (postura del Municipio al inicio del proceso) y otra postura emergente que valoriza formas de producción industrial amigables con el medio ambiente (postura de la sociedad local). Una posible respuesta a esta iniciativa se presenta más adelante en el punto: posibles conjeturas para el futuro.

En el mismo orden, el objetivo de lograr una mayor integración productiva también se responde en el mismo punto donde se plantea las conjeturas a futuro.

Por último, el incremento del valor agregado en las actividades productivas, una mayor diferenciación de los productos locales según el estudio de recursos económicos, según el estudio de aprovechamiento de la tierra, la mayor proporción del aprovechamiento de tierras con el 79,68% presenta aptitud pecuaria y silvopastoril donde la Asociación de Fomento Rural viene trabajando con una actitud que posibilita los objetivos planteados en el Plan.

Para la formación de los recursos humanos, se trabaja a través de la Institución UTU, donde estuvo presente activamente en los talleres. Se generó información relevante para esta institución de las demandas en cuanto a formación que se adecua al perfil productivo del territorio. Paralelamente, también a nivel de empresas, como Nativa, existe la apertura a brindar pasantías a estudiantes.

A modo de síntesis final, se verifica una concordancia y una aproximación racional y coherente entre la propuesta “subjetiva “de los actores locales para el desarrollo

⁷⁸ “Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025”. 2017. Municipio Pan de Azúcar. IDM. OPP

económico y el estudio “objetivo” que realiza este trabajo de tesis, en cuanto a los recursos económicos que presenta Pan de Azúcar.

5. ARTICULACIÓN SOCIEDAD LOCAL

A diez meses de finalizado el proceso de elaboración del Plan en el territorio de Pan de Azúcar, con un documento escrito como producto final, este trabajo de investigación de memoria de tesis, investiga acerca de las bases de sustentación en la viabilidad de la implementación y concreción del mismo y con este propósito, toma este documento final como insumo clave y fundamental, ya que sistematiza todo el proceso.

Como parte del equipo técnico que integró el rol de facilitación y pudo vivenciar las distintas miradas, las dinámicas de relacionamiento, los vínculos por un lado, y lo que se desprende de las hipótesis planteadas iniciales por otro, es la necesidad de la articulación de actores, condición imprescindible, para la sostenibilidad e implementación del Plan Estratégico en la acción. Articulación, entendida como define Marsiglia, J. (2009) como un proceso donde se establecen relaciones permanentes entre los distintos actores de un territorio en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales. Esta condición de primer orden, se apoya en la construcción de una estructura organizativa que permita desarrollar la visión y las opciones estratégicas compartidas de cara al futuro.

Desde la perspectiva del tiempo que permite esta investigación, al realizar un estudio de análisis de todo el proceso, se desataca la actitud y el rol de los participantes en el proceso de intervención referente, se valora como positivo que “la gente estuvo ávida de participar en el proyecto”. También se observa la mayor apropiación del proceso a medida que fue avanzando el tiempo y conjuntamente los espacios de participación. Se constataron muchas coincidencias y se valora la calidad de las discusiones, así como también la integración de los participantes asumiendo un rol activo.

Algunas evaluaciones que surgieron del proyecto de planificación estratégica participativa:⁷⁹

“Agradecerles porque aprendimos mucho, esta construcción colectiva nos ayudó a pensar las cosas de otra manera. Todo lo que está ahí lo dijimos nosotros: desordenado, entreverado, hicimos unos menjunjes de cosas impresionantes (...) Nos enseñaron a pensar otra cosa, a verla, porque a lo mejor no la veíamos, todos tenemos una visión

⁷⁹ Se toman estas expresiones del trabajo: “Planificación Estratégica participativa 2025. (2017). Municipio Pan de Azúcar. IDM.OPP. Pág. 39. En el Anexo pueden leerse la totalidad que fueron recabadas en el documento final.

más o menos, pero la ordenaron, la organizaron y si la dejamos ahora encajonar yo no me lo perdono”. (Referente Unión de Vecinos Conservación Sierra de las Ánimas)⁸⁰

“Cuando vine la primera vez, no pensé que iba a ser así y pensé que iba a ser una charla más de tantas, que te pueden aburrir, pero la verdad es que me encantó, por eso seguí viniendo. (...) Esto me encantó, nunca había visto algo tan lindo, tantas personas preocupadas por una ciudad que tiene potencial increíble de proyectarla a tantos años. La verdad que muy bueno. Y ustedes como lo explicaron todo, como nos hicieron entender, nos hicieron trabajar, nos hicieron poner nuestra mente en movimiento e interesarnos por cantidad de cosas que muchas veces no nos interesamos. Quisiera que sigamos teniendo reuniones así para compartir y debatir toda la problemática que tiene la ciudad de Pan de Azúcar y los alrededores. Aprendí que se puede hacer algo por mi ciudad”. (Referente Comisión de Vecinos Barrio La Viviana)⁸¹

“Lo principal de estos encuentros es que ustedes abren la visión y una vez que vemos el panorama automáticamente nos pasan la pelota a nosotros y es responsabilidad nuestra, no de otra persona que esto siga funcionando. Porque si nosotros no presionamos a las instituciones estatales esto no queda más que en un lindo papelito y amigos que charlamos con un café y la pasamos bomba. Pero esto nos obliga a nosotros a comprometernos con todo lo que estuvimos hablando durante todo este periodo y asumir la responsabilidad que nos toca. Lo tenemos que llevar adelante y no esperar a que venga de arriba un señor y nos toque con una varita mágica y nos traiga la solución hecha”. (Edil de la Junta departamental de Maldonado)⁸²

“Quiero dar las gracias porque la verdad que es cómo no sentirse tan solo (...) Vinieron a pegar el sacudón para decir: no sigan durmiendo y vamos arriba”. (Referente Red Ánimas)⁸³

“Esto vino como ‘anillo al dedo’. Yo empecé a trabajar el año pasado en Pan de Azúcar y la veía venida a menos por muchos motivos. Me emociono porque no lo puedo creer. A mí estas instancias me ponen muy contenta, porque soy investigadora, porque me gusta la comunidad y la participación de la gente y creo que estamos haciendo historia. Desde las instituciones donde estoy parada seguramente vamos a seguir para adelante. (Referente Escuela Técnica Agr. Julio Rubio - CETP-UTU)”⁸⁴

Con este marco conceptual como contexto, se plantean y se analizan a continuación las distintas relaciones que se desarrollan entre los distintos actores locales dentro de la sociedad de Pan de Azúcar. Se determinan, para los efectos de esta investigación, tres grandes actores locales: Gobierno Municipal, sector empresarial

⁸⁰ Ibídem, p. 40

⁸¹ Ibídem, p. 39

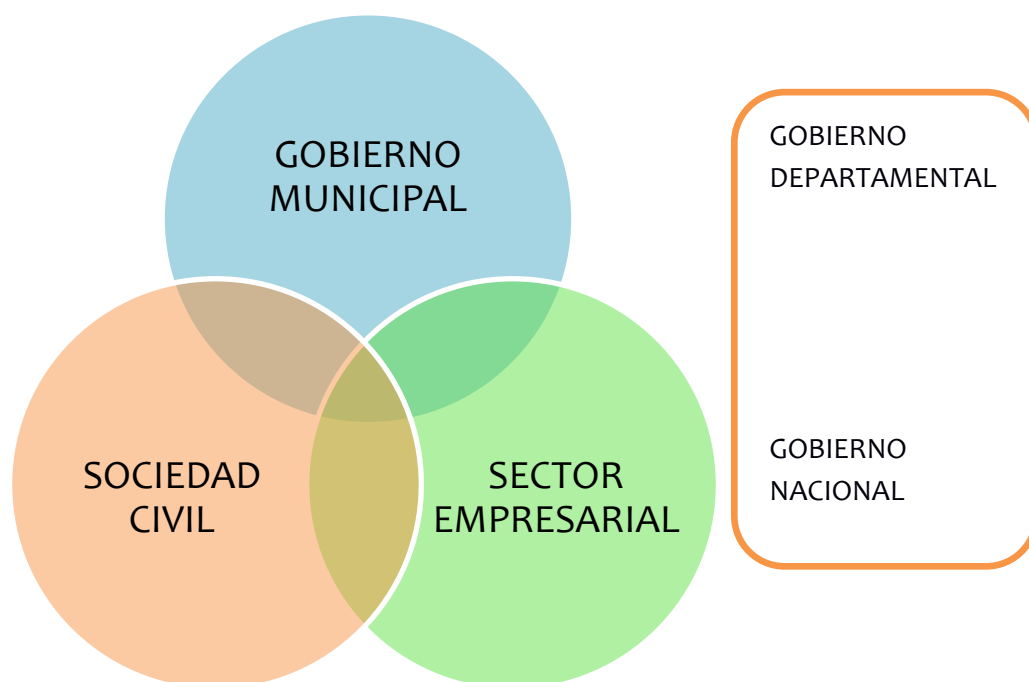
⁸² Ibídem, p. 39

⁸³ Ibídem, p. 39

⁸⁴ Ibídem, p. 40

y sociedad civil. Se incluye también al análisis, las relaciones del Gobierno Municipal con el Gobierno Departamental (actor no local) por la importancia y el grado de incidencia en el territorio.

RELACIONES ENTRE ACTORES LOCALES



5.1 EMPRESAS – EMPRESAS

En el comportamiento de las empresas, se observan distintos modos de realizar acciones conjuntas, que pueden ser percibidas como incentivos racionales y reales económicos o logísticos para las empresas, que las podría posicionar en una mejor situación en relación a la situación de tener que actuar en solitario.

“Una parte considerable de la competitividad de las empresas depende de las formas y características de las relaciones que dichas empresas establecen con su entorno, tanto productivo como empresarial.

En este sentido, la capacidad de permanecer en el mercado no depende exclusivamente de los recursos internos de las empresas, sino también de las modalidades de comunicación, relacionamiento e intercambio que éstas establecen con otras empresas o instituciones del sistema productivo en el que actúan. De esta forma, sus capacidades y competencias pueden potenciarse al sumarse y complementarse con las de otras firmas e instituciones”. (Dini, Ferraro, Gasaly, p.14)⁸⁵

⁸⁵ “Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina”. 2007. Dini, m., Ferraro, C, Gasaly, Carolina. Santiago de Chile. CEPAL

En este análisis se busca investigar sobre el entorno territorial y tejido empresarial existente en el territorio. Refiere a las existencias de estrategias que las empresas establecen para alcanzar mayores niveles de productividad, así como también el entramado empresarial en el cual desarrollan su operativa.

Al analizar la asociatividad y cooperación no se vislumbra, en la actualidad, al Centro Comercial en Pan de Azúcar como un actor proactivo en generar acciones concretas en territorio.

En contrapartida, existen ejemplos de buenas prácticas que pueden generar, si se sostienen en el tiempo esas pequeñas acciones y vínculos, cambios más estructurales.

Mas allá de ser una actividad emergente y presenta los problemas iniciales de desarrollo, dentro de los buenos ejemplos, se encuentra la producción de olivos donde se evidencian emprendimientos muy heterogéneos con propiedades de entre 10 a 100 hectáreas. A su vez, también presentan diversidad en cuanto a su origen ya que muchos de ellos viven en el lugar y son muy activos pero, al mismo tiempo, muchos no residen en el lugar y esto determina que existan distintas visiones en el mediano plazo ya que muchos de los productores no residentes conciben esta inversión como un retiro de vida y no tanto con una idea empresarial.

Si bien en el proceso participativo de elaboración del Plan Estratégico este sector productivo estuvo ausente, la realidad de no residir en el lugar posiblemente dificultó la presencia, así como también dificulta la articulación y la coordinación de acciones, por lo que en la actualidad no se evidencia aún un sistema productivo local en esta actividad. En este momento no cuentan con apoyo del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) porque no son productores familiares, ni residen ahí en su mayoría, y tampoco tienen apoyo del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM), porque al no contar con una Almazara no han logrado evolucionar dentro del proceso de producción primaria de plantación de olivares al Industrial de producción de aceite de oliva y es por este motivo, que para el MIEM, no son emprendimientos industriales.

Otro buen ejemplo a destacar por su actitud proactiva es la Asociación Fomento Rural en Pan de Azúcar (si bien existen problemas en la asociatividad para la inversión) que engloba distintas actividades productivas (pecuarias, olivos, miel). Un ejemplo de buena práctica asociativa, refiere a acciones que están desarrollando en

forma conjunta con algunos productores de olivos para avanzar en delinear un proyecto de Almazara local común logrando de esta manera evolucionar al proceso de industrialización de aceite con procesos propios e integrando trabajos cooperativos. Actualmente llevan la cosecha a la Empresa Babiéca, que les significa un traslado importante y costos por kg y por km; y como la producción no es en gran escala, no resulta un proyecto de negocio redituable.

Otra buena práctica de esta organización, son las gestiones que se están realizando para generar tecnicaturas especializadas en este tipo de producción para estudiantes de UTU, con la potencial inserción laboral en esas mismas actividades. Asociatividad de la cadena productiva de olivos en la creación de una red para la construcción de una Almazara que permita realizar el proceso de industrialización del aceite.

De las entrevistas realizadas, surgen valoraciones positivas de algunas presencia en el proceso participativo, como también valoraciones negativas ante algunas ausencias que existieron:

“(...) la Fomento Rural estuvo, Red Animas también, pero los empresarios que debían estar, no estuvieron.”

Red Ánimas se consolida como una Cooperativa que avanza en la asociatividad aglomerando a artesanos locales a emprendedores en el área de turismo alternativo.

“Desde la Red Animas visualizamos como positivo el cambio en la procedencia uruguaya de la Gerencia de Nativa, porque confiamos, que al no ser extranjero tenga mayor apertura a la propuesta de incluir a Nativa como uno de los puntos a visitar y recorrer dentro del circuito turístico realizado por Red Ánimas. Una lástima que no haya participado, porque era un buen contexto para hacerle el planteo”

Uno de los posibles puntos a desarrollar se genera en la producción de la viticultura, a través de la presencia de la Empresa Bouza en la zona es significativa por la producción de viñedos que actualmente proyecta realizar a través de la construcción para este año 2018 de una Bodega para la producción de vino. Al mismo tiempo prevé la construcción de un Restaurante para buscar la articulación con el desarrollo del turismo enológico de la zona y transformar el lugar como un polo de atracción.

A modo conclusión, en Pan de Azúcar se presentan distintas tipologías de empresas: por un lado un gran número de empresas MiPymes (micro y pequeñas empresas) que desarrollan su actividad dentro de la cadena productiva de comercio y servicios. Paralelamente se evidencian emprendimientos asociados al sector turístico de costa y también al alternativo emergente que se agrupan en la Red Animas. Por otro lado existen pequeñas redes de emprendedores asociados a actividades de producción pecuaria, de plantación de olivos y producción de aceites, que han comenzado a generar vínculos asociativos y a generar espacios de alianzas estratégicas. El Alcalde y la Sociedad de Fomento Rural conjuntamente buscan institucionalizar estas actividades y darles un espacio en el Parque Industrial.

En esta misma línea de razonamiento se identifican tres grandes empresas en el territorio: la empresa Nativa de elaboración y embotelladora de agua , jugos y néctar) , la empresa Bouzas que si bien actualmente tiene en la zona la plantación de viñedos, está en proceso de instalación para realizar todo el proceso de elaboración de vino y por último la Compañía nacional de Cemento, que mas allá de haber limitado en los últimos años su volumen y diversificación productiva , constituye una marca territorial de identidad local.

A modo de síntesis final, se identifican pocas experiencias de asociatividad e interacción entre empresas y al mismo tiempo, tampoco está clara la vocación local de las grandes empresas, sin embargo, desde esta investigación, se visualizan la existencia de condiciones previas para el desarrollo de procesos de integración productiva.

5.2 EMPRESAS - SOCIEDAD CIVIL

Al analizar cómo es la relación de las empresas con la sociedad civil, en primer término, se identifican muchas empresas MiPymes que son propiedad de ciudadanos que viven en Pan de Azúcar, muchas de ellas con una vida de muchos años. Esta condición de gran cantidad de emprendimientos, muchos años de vida de cada una de ellas y la cercanía geográfica (por ser el territorio de una escala muy reducida), haría pensar que los vínculos de relacionamiento y asociatividad, por lo menos, debería tener ciertos mínimos de maduración. Este nexo haría un relacionamiento más saludable con la sociedad civil. Actualmente los vínculos pasan por vínculos individuales de empresas con alguna institución en particular, en algún momento determinado. De las entrevistas realizadas, no surge este nexo como una condición estable y formalizada entre este sector de empresas, más allá de algunos eventos como “Dulce corazón del Canto” donde logra la adhesión de todas las

organizaciones del territorio y es en este caso donde se vislumbra un cierto grado de asociatividad empresarial de este sector de Mipymes en su vinculo con la sociedad civil.

Como ya se mencionó anteriormente, el Centro Comercial no se vislumbra en la actualidad como un referente para generar espacios de encuentro.

“El enfoque de sistemas productivos de base territorial da lugar pensar en el desarrollo de micro y pequeñas empresas de servicios, que supongan un desarrollo local de capacidades que permita que el territorio retenga para sí parte del excedente productivo que en este se genera.”(Rodríguez. 2015, p. 124)

Si bien el perfil ocupacional repercute también en las MiPymes, de las entrevistas realizadas a empresas de un mayor porte surge el problema de la concepción de lo zafral como cultura laboral de la zona:

“(...)la cultura del empleo zafral es un karma acá en la zona porque no se valora la estabilidad y permanencia en el trabajo , eso es algo que debería fomentarse, el desarrollo continuo y otra cosa que conspira con la mirada de largo plazo es el boom de la construcción que opera muchas veces con la lógica del turismo.”

“Como dice el maestro Tabárez, el camino es la recompensa, no hay trabajadores zafrales en nuestra empresa, en un proyecto de este tipo es muy importante la cultura de la organización, de la empresa, de la calidad. Entonces si tomas un zafral y se le paga por cajón, el tipo lo que quiere es hacer cajones, es la lógica. Nosotros creemos, que si el que pone la uva en el cajón, es el mismo tipo que durante todo el año cosecho esa uva, la va a cuidar al ponerla en el cajón.”

No obstante, en algunos ejemplos, pueden apreciarse pequeños avances en cuanto a romper con la lógica de zafralidad del trabajo:

“(...) a partir de la reestructura que se realizó, también se logró un cambio en la cultura empresarial: el ausentismo en el verano era del 20 % y hoy por hoy es del 5 %”.

Cuando se pregunta en los vínculos con el entorno empresarial, muchas veces la mirada apunta a las fuentes de empleo generadas e ingresos para el territorio:

“(...) en cuanto a la vinculación con Pan de Azúcar, repito las palabras que el Presidente del Sindicato planteo: la empresa deja en sueldos muchos millones de pesos por mes.”

Siguiendo con el análisis, se identifican en algunas empresas demandas laborales concretas, que tienen determinadas especificidades relacionadas con la actividad productiva que desarrolla. En cuanto a esta condición, todas están abiertas a ofrecer pasantías a estudiantes principalmente de la Universidad Tecnológica del trabajo (UTU) presente en Pan de Azúcar y en Arrayanes.

“(...) por ejemplo, la empresa de seguridad contratada acá, era de propiedad de Montevideo, hoy está trabando una empresa de origen local.”

Desde la sociedad local, las personas ven el sector empresarial como un actor relativamente cercano sin grandes tensiones en esa relación de convivencia territorial. Solamente en el caso del sector de grandes supermercado e inmobiliario se observó algún tipo de malestar o reclamo en cuanto a las condiciones en las que operan. Por último, es de destacar la articulación con la sociedad civil del Sindicato de la bebida que en abril del año 2017 crea en la ciudad de Pan de Azúcar un Jardín para los niños de los trabajadores de la zona, lo que impacta fuertemente en

5.3 EMPRESAS – GOBIERNO MUNICIPAL

Como señala el autor Adrian Rodríguez, es necesario buscar fortalezas sistémicas al pensar en el tejido productivo local, lo que implica la inclusión de todos los actores del sistema productivo del territorio en los procesos de intervención liderados en este caso por el Gobierno Municipal. El autor advierte del riesgo que puede ocurrir cuando la política actúa en una modalidad de reacción frente a demandas que se recogen pero que no representan el total del tejido empresarial. (Rodríguez, A. 2014).

En la realidad del proceso de referencia, no hubo presencia de empresas a título individual, lo que significó una sub representación del sector empresarial, actor clave para el desarrollo territorial. Hubo presencia de organizaciones que trabajan en forma colectiva como Red Animas y la Asociación de Fomento Rural, cuya participación fue desde lo “institucional” y no a título individual, lo que significó un aporte interesante al proceso.

En las entrevistas realizadas a los empresarios para este trabajo de tesis de maestría⁸⁶, se indagó sobre la no participación en la elaboración del Plan, sobretodo en el Taller sobre la dimensión económica – productiva. Si bien la fundamentación

⁸⁶ En el caso de la empresa NATIVA y BOUZA, fueron entrevistadas nuevamente las mismas persona que durante el proceso de elaboración del Plan. Esta dinámica de poco tiempo entre las dos entrevistas (10 meses) permitió interiorizarlos de los resultados del Plan, ya que no participaron activamente del desarrollo del proceso.

de las respuestas fue mayoritariamente la falta de tiempo para concurrir a las actividades propuestas, no se desprende, en términos generales un desinterés profundo de lo que ocurre en el territorio en ambos casos.

“(...) es que estamos trabajando mucho hacia adentro de la empresa desde la reestructura que hicimos y el foco en las energías y tiempos están puestos ahí”

“(...) celebro que el Municipio esté pensando en desarrollo integral”

Paralelamente, desde las entrevistas realizadas a referentes de las organizaciones que participaron activamente del proceso participativo, la mirada hacia el gobierno Municipal se ve influenciada por el proceso de intervención territorial:

“El municipio como impulsor de esta estrategia del Plan salió fortalecido porque logro una muy buena convocatoria que debería potenciar porque para mí, logro un acercamiento con la sociedad increíble. Ojala que no muera y quede en nada este proyecto”.

En relación a su mirada a diez meses de haber finalizado el proceso de elaboración del Plan, como participante activa de todo el proceso, es interesante su mirada en cuanto a expectativas para el futuro:

“El proceso del Plan para mí fue revelador, ver a tanta gente con ganas de pensar juntos en cosas para Pan de Azúcar específicamente y dejar esa posición de siempre estar mirando para afuera. Por ejemplo, Los jóvenes que se forman se van del lugar, porque no hay nadie pensando en lo que se puede hacer acá, sino en afuera, por eso el proceso del Plan fue revelador.”

“Apoyo en espacios y logísticas siempre hay desde el municipio, pero la puesta en marcha del plan es algo distinto, estamos hablando de un desarrollo integral”

A nivel de articulación con el departamento de Maldonado en general, si bien existe la participación activa de alguna de las empresas de mayor porte con la Agencia de Desarrollo Departamental, desde estas empresas, se tiene una mirada crítica al enfoque de desarrollo:

“Estuve participando en reuniones que me invitaron de la Agencia de desarrollo de la intendencia, estoy yendo cada vez que me invitan y trato de exponer mi mirada cada vez que voy, pero los temas eran recurrentes: turismo y eventos, hay otras cosas que tienen que ver con la producción, con los medio de vida de

la gente de todo el año, etc.”

“(…) la verdad que Maldonado tiene una infraestructura espectacular en vialidad, tiene todo para ser productor de alimentos. La sociedad de Maldonado todavía no está pronta para la mirada del largo plazo y cuando digo la sociedad no estoy haciendo una categorización especial en los trabajadores, sino que hablo de empresarios, trabajadores, gestores públicos, etc., todos pensando en el próximo diciembre.”

Finalmente, para el Gobierno Municipal no existe un mal vínculo con el sector empresarial, aunque se reconoce que podría ser mucho más fuerte. Se menciona el ejemplo de trabajo articulado que se realiza para el mes de febrero del evento del “Dulce corazón del Canto” como un ejemplo de donde se evidencia esa articulación y convivencia del Municipio con el sector empresarial y la sociedad en su conjunto. Con respecto a la relación del Municipio con las empresas de mayor porte de la zona, tampoco se expresan ruidos en la vinculación, pero se observa un relacionamiento más a título personal del Alcalde que institucional a nivel de Gobierno Municipal.

5.4 GOBIERNO MUNICIPAL – SOCIEDAD CIVIL

Para analizar esta articulación es importante expresar que Pan de Azúcar marca una realidad compleja donde se entrelazan dos visiones de modos de desarrollo territorial, que quedó expuesto a través del proyecto de intervención territorial por su metodología participativa. Esta modalidad de su diseño, posibilitó al modelo de desarrollo emergente, proveniente de la sociedad civil, que irrumpiera en la realidad y explicitara su mirada y su voz.

Por un lado la posición general del Consejo municipal de un modelo de desarrollo asociado a industria tradicional como ya se analizó anteriormente en este trabajo y una visión emergente

Desde este trabajo de investigación se trata de elevar la mirada y comprender que es necesaria la articulación de estos dos modelos de desarrollo, que si bien en primera instancia pueden parecer contrapuestos y antagonistas⁸⁷, en la realidad, pueden lograr complementarse uno con otro. “Explorar la capacidad de poder reinventarse a nivel local, no reproducir lo anterior, abandonar o desechar cargas e identidades nostálgicas; soñar y gestionar iniciativas nuevas. Este reto, ¿no tensa

⁸⁷ Así surgieron en los espacios e instancias de participación, deliberación y argumentación de los Talleres participativos del proceso del Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025”, 2017.

precisamente lo que sosteníamos al principio del trabajo, acerca del divorcio entre racionalidad instrumental de la modernidad y afirmación de identidades? ¿El tema no es, precisamente, las articulaciones de actores que se reacomoden con sentido estratégico real, no retórico?” (Marsiglia, J. 2009, p. 43)

El Gobierno Municipal (representado por el Alcalde y los Concejales) partió al inicio del proyecto de intervención de una posición de mirar a Pan de Azúcar como una sociedad que en la actualidad obliga a su gente a trasladarse geográficamente para conseguir su fuente de ingresos laborales y al mismo tiempo, expulsa a su población joven. Se visualiza por detrás de esta mirada el modelo de la industria tradicional que “va a rescatar y salvar” a su población, como alguna vez ocurrió en el pasado.

Cabe destacar, que a lo largo de todo el proceso de participación, desde el Consejo Municipal, fue surgiendo la necesidad de ampliar la mirada del Plan hacia un enfoque territorial y no solamente en la concreción de un Parque Industrial.

En la entrevista realizada a los efectos de este trabajo a un integrante del Consejo Municipal se evaluaba:

“Nos quedó claro como Municipio que la participación no es solo brindar, se abren otras posibilidades como escuchar y conocer y saber inquietudes de la gente. Puede haber gente que venga con la palanca de cambio” (Concejal Municipio de Pan de Azúcar. Marzo 2018)

Para hacer visible la mirada alternativa emergente al modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la industrial tradicional, se presenta la visión compartida que surgió del proceso participativo, entendida como el horizonte deseado para Pan de Azúcar a 2025:

*“Pan de Azúcar territorio sustentable.
Un entorno privilegiado para vivir, trabajar, producir y visitar, con una fuerte identidad territorial.
Con un desarrollo basado en la conservación, protección y promoción de su patrimonio natural y cultural, que genera oportunidades para todos sus habitantes.
Que promueve la producción local sustentable con valor agregado, el desarrollo turístico alternativo e industrias amigables con el medio ambiente, de forma integrada a la región”⁸⁸*

Como se analizó en el marco teórico, existen casos en el Uruguay donde la puja entre dos modelos de desarrollo o la añoranza a un modelo económico industrial de fuerte identidad local e histórica dieron lugar a fuertes conflictos en los

⁸⁸ “Planificación Estratégico Pan de Azúcar 2025”. 2017. Municipio Pan de Azúcar. IDM. OPP, p. 83

territorios.⁸⁹ En el caso del Frigorífico Anglo el conflicto no es al interior de la sociedad local, ya que todos los actores sociales se alinean en la añoranza del modelo industrial exportador (que en cierta medida, provoca la instalación de Botnia –UPM en ese territorio, años más tarde). En el caso de La Paloma el conflicto se genera entre dos modelos de desarrollo: uno turístico (tradicional) y el portuario (emergente).

En el caso de territorio de Pan de Azúcar, las representaciones sociales que están por detrás de cada una de estas posturas, si bien existen matices, pueden identificarse y asociar el modo de desarrollo industrial tradicional con el Gobierno Municipal y complementariamente al modo de desarrollo emergente alternativo con la sociedad local.

Por último, es de destacar la cantidad de sociedades socio –culturales existentes en Pan de Azúcar donde se observa un buen ejemplo de tejido social y cultural sobretodo asociadas al arte y patrimonio cultural local como a desarrollar actividades para niños y personas de la tercera edad. El Municipio actúa activamente, brindando y facilitando apoyo logístico, organizativo y recursos humanos para la realización de estos espacios y actividades.

5.5 GOBIERNO MUNICIPAL – GOB. DEPARTAMENTAL – GOB. NACIONAL

La articulación y coordinación de estrategias de desarrollo entre los distintos niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional) es fundamental para alcanzar el desarrollo económico territorial.

La lógica vertical y centralista es lo que ha predominado en el Uruguay, así como el diseño de políticas y programas sin tener ni contemplar las características y especificidades territoriales y sin prever mecanismos de coordinación entre los diversos niveles. Cabe destacar, que en los últimos años se evidencian intentos de incorporar desde el diseño la territorialización para romper, en el marco de lo posible, con la lógica centralista y vertical del Estado uruguayo. También se identifican evoluciones en la coordinación en la toma de decisiones a distintos niveles de gobierno con avances de la participación de la sociedad civil.

De las entrevistas realizadas a los representantes de los diversos niveles de gobierno, surgen distintos análisis en cuanto al grado de relacionamiento y articulación del sector público.

⁸⁹ Se analizaron el caso de El frigorífico Anglo en Fray Bentos en Río Negro y en el Balneario La Paloma de Rocha.

En un primer término, la relación entre el Municipio de Pan de Azúcar con los más cercanos de la zona (Piriápolis y San Carlos), no se visualiza como mala, pero tampoco como óptima, desde el Consejo Municipal:

“La relación del Municipio de Pan de Azúcar con otros Municipios de Maldonado es buena, pero menos de lo que debiera”

Asimismo, la relación entre la Intendencia de nivel Departamental con el Gobierno Municipal es facilitada por el hecho de pertenecer ambos al mismo partido político (Partido Nacional Blanco), más allá de no darse esta alineación a nivel nacional (Frente Amplio).

En relación a la articulación Municipio – Intendencia en la concreción del Parque Industrial, desde la Dirección de Desarrollo e innovación de la Intendencia de Maldonado, se expresa la posición de dejar actuar en libertad a los alcaldes e intervenir más a nivel departamental.

Según el director de esta Dirección se trabaja desde la Intendencia en el logro de cinco cadenas productivas en torno a 5 productos: cordero, olivos, vino, brótola y el “chivito”, lo que posibilita a Pan de Azúcar poder integrarse a cadenas productivas que impactan directamente en su producción local (cordero, olivos y vino).

La Dirección de Descentralización de la Intendencia fue el actor más activo (desde el nivel departamental) en el proyecto de intervención territorial. El vínculo entre los dos niveles de Gobierno (concretamente en esta experiencia) fue positivo y generó relaciones constructivas de gobernanza. Con respecto a la concreción del Plan Estratégico en el territorio, de las entrevistas realizadas a la fecha de este trabajo de investigación, no se evidencian acciones concretas para sostener la implementación del Plan que se desprendan de este nivel de articulación, más allá de la valoración positiva a todo el proceso y a su producto final.

Por último, en otro nivel de análisis, la relación entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Nacional (específicamente en este proyecto de intervención) fue a través de la Oficina de planeamiento y Presupuesto (OPP) y concretamente a través de su referente territorial departamental, quien participó de las instancias y espacios mencionados anteriormente. A los efectos de esta tesis de investigación, se profundizó en el vínculo actual del Municipio con la OPP a efectos de la implementación del Plan⁹⁰: no se identifican actividades o acciones de avance del

⁹⁰ Esta información surge de la entrevista realizada al referente territorial de Maldonado.

Plan. El programa Uruguay Integra (OPP)⁹¹ no tiene en sus cometidos financiar acciones de manera directa, sino a través de fondos Concursables⁹².

6. PRINCIPALES CONJETURAS PARA EL FUTURO

⁹¹ Uruguay Integra es el Programa que ofreció el llamado para el financiamiento de proyectos: Fondos de Iniciativas Municipales + Local Concursables de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Como se explicó, El Municipio de Pan de Azúcar se presentó al llamado y salió elegido para elaborar el Plan estratégico participativo.

⁹² Es por este motivo que se estimula desde este ámbito nacional la postulación por parte del Municipio de Pan de Azúcar a un llamado (actualmente abierto) para líneas temáticas que fomentan sostener el Plan como son: agenda municipal de cultura, espacios públicos y fondo de iniciativa local (FIL). En las tres líneas se estipulan determinados recursos económicos, la metodología será participativa gestionada por el Municipio para atender demandas de los actores locales en clave de desarrollo.

Al reflexionar en la viabilidad a futuro de la implementación del Plan Estratégico en el territorio, surgen algunos cuestionamientos que mas allá de la propuesta de estructura organizativa necesaria de base que se plantea, existen otros escenarios territoriales que se deben producir y apoyar para poder avanzar en la implementación de objetivos estratégicos y más concretamente de las líneas de acción del Plan, a través de la definición de programas y actividades más concretas.

A la luz del análisis que se ha realizado en esta investigación, los escenarios necesarios para la viabilidad del Plan pasan esencialmente por la dinámica de la articulación de actores. Asegurar y potenciar estos vínculos, es, desde esta investigación, la verdadera base sustentable para asegurar que el Plan sea un hecho realizable en Pan de Azúcar.

Es relevante y significativo aclarar, que el planteo que se realiza a continuación responde fundamentalmente, en un esfuerzo de perspectiva temporal, a la ausencia del sector empresarial en el proceso de participación activa de talleres, entendiendo desde este trabajo al sector empresarial como un componente clave en el desarrollo económico territorial. Es por este motivo, que la propuesta que se plantea pone el foco en la dimensión económico – productiva específicamente, más allá que el Plan se construyó con un enfoque de desarrollo territorial multidimensional y sistémico, basado en la dimensión económica productivo, dimensión ambiental y ordenamiento territorial, dimensión sociocultural y la dimensión institucional.

Las políticas de fomento productivo buscan como principal objetivo el fortalecimiento de las actividades colectivas, que como se mencionó anteriormente (capítulo 2 de marco teórico y conceptual) generan distintos tipos de beneficios, tanto para las empresas MiPymes como para la medianas y grandes empresas.

“Las acciones colectivas son actividades que surgen de la cooperación voluntaria y deliberada entre varias empresas y organizaciones que se asocian con el fin de alcanzar objetivos que no podrían lograr de forma individual. (,,,)Las acciones colectivas incluyen una dimensión clave de la dinámica económica”.⁹³

Como se analizó en el marco teórico, existen distintas iniciativas de proyectos de integración productiva, que responden a las distintas situaciones de contexto de los

⁹³ Albuquerque, F. Dini, M. (2008). “Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial FOMIN/BID. 2008 p. 166

territorios, como también a los beneficios que se busca alcanzar con las mismas. Autores como Albuquerque y Dini (2008)⁹⁴ definen dos formas no excluyentes de cooperación. Por un lado, se da la integración horizontal cuando empresas pequeñas, a causa de su poca participación en el mercado, se agrupan para poder lograr economías de escala. La cooperación se da en este caso entre empresas que se encuentran en la misma posición dentro de la cadena productiva. Por otro lado, existe integración vertical cuando pequeñas empresas se posicionan como proveedoras ante una demanda existente. En este caso la relación se da entre empresas se ubican en diferente lugar en la cadena productiva pero una a continuación de la otra.

A un nivel más agudo de concreción territorial, según el planteo de Albuquerque, Dini, en la Guía FOMIN (2008), se presentan distintas tipologías de acciones colectivas, que a consecuencia, definen a grandes rasgos tres tipos de proyectos de integración productiva: Redes empresariales, Clusters y Proyectos de desarrollo territorial.⁹⁵ Cada uno de estos programas, como se explicó, tendrá condiciones y objetivos diferentes. Pese que son propuestas diferentes de integración productiva, todas ellas tienen en común poner en valor las relaciones que tienen las empresas entre sí y con otras empresas, organizaciones e instituciones del entorno territorial para lograr una mayor competitividad de dichas empresas.

Como una posible vía de respuesta para el logro de esa dinámica de articulación de actores, este trabajo propone una herramienta concreta dentro de las políticas de fomento productivo que en este momento puede llegar a ser realizable por el contexto nacional a través de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).⁹⁶ Esta posible conjetura y proyección a futuro puede responder a la necesidad de generar espacios de articulación empresarial fundamentales para la viabilidad de la implementación del Plan Estratégico con enfoque de desarrollo territorial.

Con la ayuda de la perspectiva del tiempo (10 meses de finalizado el proyecto de intervención territorial) y a través del análisis de las entrevistas realizadas a actores

⁹⁴ Para profundizar estos conceptos léase; Albuquerque, F. Dini, M. 2008. "Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial". FOMIN/BID.

⁹⁵ *Ibidem.* p.180.

⁹⁶ La ANDE es una persona pública no estatal, creada por Ley No.18.602 en el año 2009, pero que comienza a actuar en el año 2015 cuando asume el nuevo Directorio. Tiene por misión promover el desarrollo productivo del país a través del diseño e implementación de programas e instrumentos para la mejora de la competitividad empresarial y territorial, con énfasis en las MIPYMES y en la articulación entre actores públicos y privados interesados. ANDE es integrante del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, y sus lineamientos estratégicos y prioridades de actuación son establecidos por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad.(www.ande.org.uy)

que participaron activamente del proceso participativo y también las realizadas a aquellos que no lo hicieron, se plantea esta posibilidad de programa, para potenciar a las empresas, a las relaciones de las empresas entre sí y a las relaciones de las empresas con su propio territorio a fin de lograr las externalidades positivas que surgen de la asociatividad.

La propuesta de plantear este Programa, dentro de otras opciones de estrategias o programas de fortalecimiento productivo y empresarial (redes empresariales, Clusters, proyectos territoriales) se fundamenta en el análisis de la tipología de las empresas existentes en Pan de Azúcar que pueden posibilitan este tipo de programa y como contracara, este tipo de programa puede generar al sector empresarial la asociatividad e integración entre las empresas y al mismo tiempo con el entorno territorial.

Siguiendo con el análisis anterior, de los distintos tipos de acciones colectivas que pueden llegar a realizar las empresas en territorio, se determinan dos categorías de estudio. Por un lado, el tipo de relaciones productivas que pueden tener las empresas entre sí (horizontales o verticales)⁹⁷, y por el otro, la cantidad de empresas existentes. Se presenta esta matriz de posibles situaciones en el territorio de Pan de Azúcar como una primera base de aproximación al modelo de programa a proponer.

CUADRO 11. TIPOLOGIA DE ACCIONES COLECTIVAS CONTEXTUALIZADAS A PAN DE AZUCAR

⁹⁷ Como se analizó en el capítulo 2 de marco teórico, dentro del eje conceptual de del fortalecimiento integración productiva se definieron las acciones colectivas (a través de la cooperación), puede darse de dos maneras: vertical y horizontal. La integración horizontal cuando empresas pequeñas, a causa de su poca participación en el mercado, se agrupan para poder lograr economías de escala. La cooperación se da en este caso entre empresas que se encuentran en la misma posición dentro de la cadena productiva. Por otro lado, existe integración vertical cuando pequeñas empresas se posicionan como proveedoras ante una demanda existente. En este caso la relación se da entre empresas se ubican en diferente lugar en la cadena productiva pero una a continuación de la otra. (Alburquerque, F, Dini, M. Guía FOMIN. 2008.).

		NUMERO DE EMPRESAS	
		Nº AMPLIO DE EMPRESAS	Nº REDUCIDO DE EMPRESAS
TIPO DE RELACIONES PRODUCTIVAS	HORIZONTALES	<ul style="list-style-type: none"> • ACUERDOS LOCALES ✓ Asociación de Fomento Rural: producción pecuaria, olivos, miel. ✓ Red Animas: turismo alternativo y artesanía local ✓ MiPymes dedicadas al comercio y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • REDES HORIZONTALES ✓ Elaboración de bebidas ✓ Viticultura ✓ Explotación de piedra caliza
	VERTICALES	Empresas proveedoras	PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES (PDP) Empresas tractoras

Elaboración propia en base a Albuquerque, F. Dini, M. 2008. Guía FOMIN/BID. y Dini, p. 167.

Al analizar las tipologías de acciones colectivas en Pan de Azúcar (Cuadro 11), del cuadrante superior izquierdo, se desprende la existencia de acuerdos locales provenientes de gran número de empresas existentes (esta categoría se define en términos relativos a la escala del territorio que estamos analizando) en una modalidad horizontal donde todas empresas comparten la misma posición dentro de la cadena productiva. En este cuadrante, se encuentran ejemplos ya citados de organizaciones productivas diversas, que ya cuentan con experiencia en asociatividad como la Red Ánimas y la Asociación de Fomento Rural. También se encuentran el crisol de de MiPymes que si bien, como ya se expuso, no se evidencia una maduración significativa en los vínculos de asociatividad empresarial, de todas formas, desde este trabajo se considera como posible ciertos mínimos de acuerdos locales, a partir del PDP.

Siguiendo con la interpretación, en el cuadrante superior derecho, se definen las redes horizontales que son el resultado de la existencia de pocas empresas en algunos sectores productivos e industriales y al igual que en el caso anterior, se posicionan en un mismo lugar de la cadena productiva. En esta posible situación se identifican las actividades de elaboración de bebidas (Nativa y Agua Esencial), también en la viticultura (la empresa Bouza se presenta como una empresa líder en

el territorio puntualmente), pero del análisis realizado⁹⁸ se desprende la importancia de pensar esta actividad productiva en lógica regional, junto a Lavalleja y Rocha. Por último se presentan las actividades de extracción de piedra caliza con emprendimientos en la zona (Nueva Carrara y el KM110).

A partir de este escenario, en el cuadrante de abajo se presenta la “incipiente iniciativa” de un posible PDP. Este programa en su conjunto, presenta una lógica de acciones productivas de tipo verticales, donde empresas proveedoras actúan teniendo presente una demanda identificada y real en el territorio, realizan la provisión de bienes y servicios a una empresa que se encuentra en otra posición de la cadena productiva. Este programa implica acuerdos, creación y consolidación de relaciones de negocios que generan vínculos de confianza entre dichas empresas, potenciando de esta manera la especialización para las empresas proveedoras y la complementación productiva de mutuo beneficio. El objetivo final será fortalecer esa “rueda” en movimiento entre empresas demandantes y proveedoras para una mejora de la competitividad de las cadenas productivas.

Teniendo como corolario la realidad desplegada anteriormente, esta propuesta también se fundamenta en el impulso que se ha dado desde la ANDE al apoyo a este tipo de programa. De la entrevista realizada a un referente de esta agencia, se desprende un primer impulso de este tipo de implementación de programas con una lógica de diseño central y vertical (años 2015 -2016).

En el esfuerzo de lograr a través de la Agencia una cobertura nacional y múltiple, se comienza a trabajar en distintos instrumentos (PDP, Clúster, Agenda Publica, etc.) incorporando la territorialización en la fase de diseño de estos programas. Dentro de sus programas de asociatividad e integración, la ANDE en el 2017 lanza una convocatoria a programa de desarrollo de proveedores (PDP), definiendo las implicancias del apoyo en cuanto a los beneficios a cada actor empresarial y a nivel país. También se determinan los perfiles de empresas tractoras y proveedoras en cuanto a requerimientos para su presentación. Por último, se definen los procesos de ejecución del Programa desde la postulación para luego desarrollar las etapas de diagnóstico, formulación del proyecto y finalmente la etapa de desarrollo.

En el Uruguay ya existen experiencias de este programa en distintos territorios, como es el caso de Tacuarembó, Rio Negro y Treinta y Tres⁹⁹.

⁹⁸ Refiere al análisis de las características económicas – productivas realizadas en el Capítulo 3, específicamente en la dinámica de este sector productivo.

⁹⁹ Como es el caso en el departamento de Treinta y Tres, donde en el año 2014 trabajé realizando Asistencia Técnica a emprendedores para el fortalecimiento de las empresas proveedoras dentro del

Un Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) se define:

“Es un programa que busca contribuir al desarrollo de MIPYMES competitivas, dinámicas y sostenibles, generando y fortaleciendo relaciones de abastecimiento de bienes y servicios de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales con empresas de mayor tamaño (empresas tractoras).

Se apunta al desarrollo de sus capacidades para integrarlas a cadenas productivas, promoviendo prácticas asociativas y la colaboración entre eslabones de una cadena, asegurando su sostenibilidad a largo plazo.

Se entiende por PDP a un conjunto de actividades destinadas al fortalecimiento de capacidades en empresas proveedoras (actuales o potenciales) alineadas a las necesidades de empresas tractoras.”(www.ande.org.uy)

No obstante, la ANDE precisa que tipo de PDP busca apoyar, y se puntualiza como aspecto fundamental el desarrollo de relaciones de abastecimiento que sean relevantes para las empresas participantes favoreciendo al desarrollo y el potencial crecimiento económico de las mismas. También se advierte que este tipo de programa debe garantizar ganancias para todas las partes. Es de destacar que en concordancia con el tipo de PDP que se busca apoyar, la Agencia define objetivos de logro de capacidades locales a través de cuatro puntos a desarrollar a nivel territorial: la formación de las personas, generar conocimiento endógeno, enfoque basado en capacidades en redes y por último, capacidades colectivas (Agencias de desarrollo).

Dentro de los objetivos más macro de esta política de fortalecimiento productivo, se busca lograr beneficios a nivel país, fortaleciendo la integración de MiPymes en las cadenas de valor, una mejora de la competitividad de las cadenas productivas que se materialice en el aumento de exportaciones directas e indirectas y de valor agregado nacional. Estos objetivos lograrán finalmente una mayor generación de empleo de calidad y el aumento del crecimiento a nivel de todo el territorio nacional.¹⁰⁰

De lo expuesto anteriormente y del relevamiento de fuentes secundarias se presentan las ventajas para quienes participan de este tipo de programa (empresas tractoras y proveedoras).

marco de esta iniciativa de política territorial, (trabajé como técnica del Instituto nacional de empleo y formación profesional- INEFOP).

¹⁰⁰ Consulta en www.ande.org.uy

VENTAJAS PARA LOS ACTORES PARTICIPANTES DEL PDP



Elaboración propia en base a los postulados de la ANDE. www.ande.org.uy

Según lo que surge de la entrevista con el referente de la ANDE, la forma de acceder al programa es través de las empresas tractoras que son quienes se postulan. Éstas empresas, en el momento de la postulación, presenta a las empresas proveedoras que ya posee (mínimo de un proveedor identificado), o, a las posibles potenciales. En una etapa siguiente, se realiza el diagnóstico para estudiar la viabilidad para acceder al Programas. Posteriormente formulan las actividades a realizarse y se firma el contrato para dar inicio al proceso. La etapa final de desarrollo donde se realiza el seguimiento por parte de la ANDE puede durar hasta 3 años.

En una primera aproximación al posible modelo del PDP y siguiendo la lógica de análisis de la matriz de tipología de acciones colectivas presentada anteriormente para el territorio de Pan de Azúcar, (siguiendo las orientaciones de Guía FOMIN), se presenta diagrama de Modelo de un PDP para el territorio.

MODELO DE PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES
PAN DE AZUCAR



Fuente: elaboración propia.

Como ya se analizó, se identifican las empresas proveedoras en tres grande grupos de actores que presentan distintas actividades productivas, industriales y de servicios. Paralelamente también es una realidad, que presentan distintas modalidades y grados de asociatividad al interior de ellas y con entorno empresarial y territorial.

Por otra parte, aparecen en el territorio dos posibles empresas tractoras en la realidad actual: la empresa NATIVA, la Bodega BOUZA (con la proyección de la construcción de una Bodega en la zona en este año).

En los requisitos enunciados por parte de la ANDE¹⁰¹ para ser tenido en cuenta como “empresa tractora” y poder acceder a postularse al llamado se enumeran condiciones en cuanto al nivel de facturación, cuenten con la clasificación de la empresa como industrial, de agro o servicios con el registro en la Dirección General Impositiva (DGI) y en el Banco de Previsión Social (BPS) con sus obligaciones al día.

¹⁰¹ Se adjunta en el Anexo (9.3) ambas consideraciones.

Por último se considera que la empresa presente la intención y el interés en desarrollar una red de proveedores locales. Cabe mencionar que las modalidades de presentación pueden ser a través de una sola empresa tractora o un grupo de varias empresas (máximo 4) donde el nivel de facturación requerido por empresa, es menor que si fuera una sola.

Paralelamente las empresas consideradas como proveedoras, deben tener la categoría de MIPYME¹⁰², no formen parte de ningún grupo económico, asimismo, tengan su registro y obligaciones al día en la DGI y BPS o en proceso de constitución o formalización (como parte del proyecto) y finalmente que presenten interés en realizar mejoras de gestión, procesos y/o productos.¹⁰³

Como síntesis final, se debe tener presente, que este tipo de Programa propuesto, se enmarca en el contexto de un Plan Estratégico, que podrá emerger a partir de ciertas bases que lo sustenten (uno de los objetivos de estudio de esta tesis de Maestría). Es desde esta lógica, que en el Modelo que se plantea como una iniciativa probable, en su núcleo central aparece el Gobierno Municipio liderando el proceso y a la sociedad local interactuando en este espacio de interconexión empresarial.

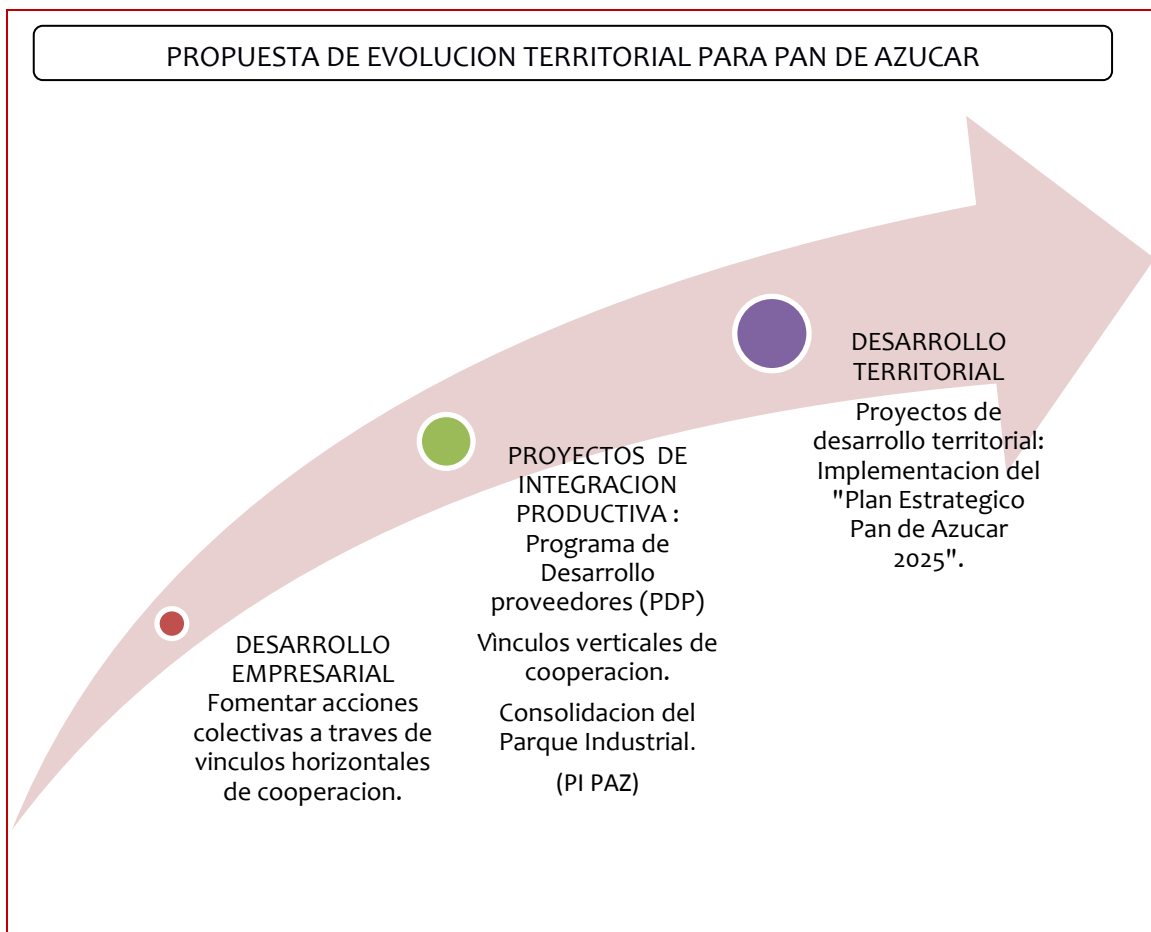
Cabe destacar, que este tipo de programa, tiene una dimensión nacional, en cuanto, es la ANDE quien desarrolla el seguimiento del programa, lo que implica un nivel de articulación mayor pero al mismo tiempo, más integral en lo local – global como estrategia de desarrollo endógeno.

El protagonismo y posicionamiento del Parque Industrial dependerá de las posibilidades reales de desarrollo que tenga en el futuro, como se analizará en las conclusiones finales.

¹⁰² Según Decreto N° 504/07. www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/504-2007

¹⁰³ www.ande.org.uy

EVOLUCION DEL DISEÑO DE PROGRAMAS DE FOMENTO EMPRESARIAL Y PRODUCTIVO
POR PARTE DEL FOMIN/BID.



Fuente: elaboración propia en base a Albuquerque, F. Pérez Rossi, S. 2012. "El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas". Mesa de programas. ConectaDEL.

7. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES FINALES

Este trabajo de investigación surge a raíz de la intervención territorial convocada y liderada por el Municipio de Pan de Azúcar con el objetivo de elaborar un Plan Estratégico participativo para el territorio, pensado con un horizonte temporal hacia el 2025. Esta iniciativa, posicionó al Municipio en una situación de innovación territorial, en cuanto significó la primera experiencia de elaboración de un Plan Estratégico en el tercer nivel de Gobierno en el Uruguay.¹⁰⁴

La elaboración del Plan no fue realizado por el Equipo Técnico ni por el Municipio, sino que fue producto de la participación de los actores y de sus opiniones, percepciones y visiones para el territorio. El insumo fundamental para definir la visión, objetivos estratégicos y líneas de acción fue la información recogida y sistematizada de los seis Talleres participativos (mas allá de contar con la información obtenida de las entrevistas que se realizaron durante todo el proceso). Los resultados de la participación proactiva de los actores locales en el proceso, fueron validados se vieron plasmados en un documento final. Por lo tanto, representa la voluntad de cada actor local de querer pensar, reflexionar y expresar sus opiniones sobre sus visiones del territorio. Fue un proceso valorado por ellos mismos como un espacio integrador que permitió generar vínculos y redes que no hubieran surgido espontáneamente sin la convocatoria del Municipio y sin la facilitación realizada, por lo que se está en mejores condiciones que antes logrando una doble función: pensar y reflexionar para la planificación del territorio y al mismo tiempo, contribuir a generar confianza, autoestima colectiva y sinergias.

Se concluye en esta tesis de Maestría, un primer nivel de análisis (como se expresa en el apartado de las primeras reflexiones finales) donde se identifica una concordancia y una aproximación racional y coherente entre la propuesta “subjetiva” de los actores locales para el desarrollo económico, con el estudio “objetivo” que realiza este trabajo de tesis, en cuanto a los recursos naturales, demográficos y económicos que presenta Pan de Azúcar. Esta conclusión revaloriza la fuerza, la validez y la significación del conocimiento empírico y colectivo de los saberes locales (a partir de la praxis) en procesos de desarrollo territorial de “abajo hacia arriba”. En términos generales y a la luz de lo expuesto, se afirma que existe capacidad local de poder construir una visión compartida del territorio que sea racionalmente factible de llevar a delante y logre mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

¹⁰⁴ La Ley que crea los Municipios en el Uruguay es del año 2009.

Como se ha mencionado antes, estas conclusiones interpelan el rol de investigadores y facilitadores en cuanto a la postura que se asume para esta validación de conocimiento, que no proviene de un “trabajo de escritorio”, sino de trabajo y estudio de campo en el territorio.

“No es la explicación del investigador o del académico que mira la realidad como objeto de su curiosidad intelectual. Es la apreciación del actor que no puede estudiarla parcelándola con la frialdad del científico o la distancia añejada por el tiempo que exige el historiador. El que explica una situación es quien está en ella, luchando por conquistar objetivos que cambian la situación explicada”. (Matus.C.1987, p.65)

En otro orden de interpelación, también cuestiona las posturas de los tomadores de decisiones desde la gestión pública frente a este conocimiento colectivo que proviene desde los saberes empíricos y cotidianos, que no solo presentan un diagnóstico territorial (“qué hacer”), sino también objetivos y líneas de acción para lograrlo (“cómo hacerlo”). En este caso de estudio en Pan de Azúcar, se complejiza aún más este cuestionamiento, por la postura inicial del Consejo Municipal referente al protagonismo que buscaba darle al Parque industrial basado en la revalorización de la actividad industrial tradicional y asociada a la identidad melancólica de un pasado histórico en el territorio. Una vez recorrido el proceso de planificación estratégica participativa, surge desde la sociedad local otra mirada de Parque Industrial (que si bien existe consenso en cuanto a la importancia de su concreción), se alinea a prácticas amigables con el medio ambiente y empleos verdes. Esta realidad, tensiona aun más el cuestionamiento planteado de valorización de saberes cotidianos y hace necesario miradas con un horizonte temporal mas a mediano y largo plazo.

“(…) desde allí y desde adentro, inundado y a veces cegado por la realidad donde existe, el hombre lucha por modificar o preservar la realidad misma, que para él es su realidad, porque ocupa un sitio en ella. Ésa es su situación. Es su punto de partida que lo estimula hacia el cambio o la conservación y también su punto de llegada, si la aprecia como resultado de las luchas pasadas.”(Matus.C.1987, p. 65)

Del documento final¹⁰⁵ se deduce que la participación en todos los talleres fue óptima en cuanto al número de participantes y a la actitud proactiva de los mismos en todas las instancias. Es una realidad que por más abierta e inclusiva que haya sido

¹⁰⁵ Documento final: Planificación estratégica PAZ 2025”2017. Municipio Pan de Azúcar. IDM.OPP

la propuesta a participar, nunca será posible convocar la totalidad de voces de los actores locales en cuanto a su representatividad. Justamente, la ausencia del sector empresarial fue uno de los motivos que impulsó a realizar este trabajo de investigación, para tratar de conocer y entender las lógicas y dinámicas de estos actores.

Este nivel casi nulo de participación activa de las empresas reflejó una realidad de poco interés por acciones colectivas dentro del sector y de la escasa vocación local de las grandes empresas. Este escenario puede responder a una idea no clara de los incentivos a participar (“para que”), así como también, a la falta de asociatividad y tejido empresarial presente el territorio.

Al interior del sector empresarial, existe una cantidad de MyPymes que no han logrado encontrar un espacio de encuentro y de intercambio, ya que actualmente el Centro Comercial en Pan de Azúcar no se visualiza como un actor proactivo en generar acciones concretas en territorio. Estas empresas se encuentran muy diseminadas en el territorio (en su mayoría actúan dentro del sector del comercio y servicios), con la paradoja de encontrarse en una escala geográfica muy propicia para el encuentro por la cercanía territorial. En este sentido, se presenta una realidad donde los empresarios de Pan de Azúcar tienen dificultades a la hora de realizar asociaciones y de participar, algo que no es tan particular de esta localidad, como se mencionó anteriormente.

Como contracara, se identifican dos ejemplos de buenas prácticas de asociatividad territorial en Pan de Azúcar como son: la Red Animas y la Asociación de Fomento Rural. Estas dos organizaciones forman uno de los pilares claves del Programa de desarrollo de proveedores propuesto en este trabajo (PDP), porque incorporan acciones de intercambio, cooperación y articulación en sus dinámicas cotidianas de producción y trabajo. En el planteo propuesto, la Asociación de Fomento Rural se incorporaría dentro del espacio y estructura del Parque Industrial (PI) a través de las actividades fundamentalmente de olivos (construcción de una mazara para la elaboración de aceita) y de apicultura (construcción de una Sala de Extracción y acopio para la elaboración de miel). También la Red Animas podría llegar a integrarse al proyecto del PI a través de la presencia de Talleres de elaboración de artesanías locales. Respondiendo a esta postura colaborativa y colectiva, ambas organizaciones participaron muy activamente en el proceso de elaboración del Plan.

El Parque Industrial en el Modelo de PDP planteado, se encuentra en el sector del medio junto al Gobierno Municipal y a la sociedad local, porque aún se encuentra en el proceso de definición del enfoque de PI que se proyecta para Pan de Azúcar (a la luz de los resultados del Plan). Una vez procesada y resuelta esta “tensión

colectiva”, es de esperar, que el PI se incorpore como un actor empresarial e industrial clave como fuente incubación y desarrollo de empresas proveedoras.

Por último, si bien se reconoce la ausencia de participación activa de empresas del porte de Nativa, Bodegas Bouzas en el proyecto de intervención territorial, a través de las entrevistas realizadas a las posibles empresas tractoras de la zona surgen ideas interesantes que van en la misma línea del Plan estratégico en cuanto a su enfoque, estrategias y líneas de acción.

Se concluye que la empresa Cía. Nacional de Cemento por la situación de crisis económica y financiera que atraviesa actualmente no presentaría las condiciones para acceder a la postulación como empresa tractora, pero desde la identidad local, es la empresa que se visualiza como único referente de una continuidad histórica apreciada y respetada, que la potencia como una posible empresa tractora en el futuro si logra revertir la situación actual.

Asimismo, la empresa Nativa (elaboración de agua y refrescos) desde su reestructura reciente y con la incorporación de recursos humanos uruguayos en los puestos de toma de decisión relevante, se visualiza con potencial para incorporarse en el PDP. Es una empresa intensiva en mano de obra en términos relativos con el total de población de Pan de Azúcar, al mismo tiempo que proyecta un desarrollo integral para la zona incorporando la actividad turística de sierra. Se subraya la iniciativa de realizar inversiones en innovación tecnológica que ha dinamizado y diversificado su actividad productiva. Se destaca también, la existencia de un Sindicato de bebida muy dinámico y con mucha historia en el contexto del Uruguay. Bodegas Bouza es otra empresa con posibilidades de convertirse en empresa tractora. De las expresiones de su fundador a través de la entrevista realizada, se concluye el grado de aporte positivo que podría tener para el PDP. Si bien no es tan intensiva en fuente de empleo, lo que se valora y ressignifica es la “postura firme y convencida” de la mirada de mediano y largo plazo, así como también, del enfoque integral y continuo de la economía. Si bien la construcción de la Bodega está en proceso de construcción, es de suponer, que una vez construida, (y acompañada con un Restaurante) esta zona se convertirá en un polo de atracción interesante para el lugar.

Es desde esta situación óptima que se plantea un posible PDP, como forma de poder integrar y articular el sector empresarial que presenta una tipología diversa y una fisonomía ausente, pero a luz de este estudio, existe potencial para lograr dinamizar y fortalecer el tejido empresarial en una lógica de “ganar – ganar” . La concreción de este tipo de programas de fortalecimiento productivo en Pan de Azúcar, generaría la base sustentable que hoy estaría faltando para la

implementación del Plan Estratégico (mas allá de la viabilidad económica en cuanto a los recursos destinados para su puesta en marcha).

Esta propuesta es concebida como un escalón más hacia la implementación del Plan Estratégico. Complementa y fortalece, en un esfuerzo de estudio en perspectiva, la intervención territorial de base realizada en Pan de Azúcar por el Municipio. El propósito fue crear una base sustentable en el sector empresarial para la viabilidad del Plan. En este marco contextual es que se concibe el PDP propuesto, y no como un programa aislado y por fuera de la implementación del Plan estratégico Pan de Azúcar 2025 (como lo explica el ultimo gráfico de esta tesis) presentando la evolución del desarrollo territorial para Pan de azúcar desde programas de fomento empresarial y productivo.

Una última reflexión refiere a los compromisos en los tiempos de los procesos, en este caso de un Plan estratégico participativo. En una perspectiva cercana a la finalización de todo el proceso (10 meses), esta investigación provocó retomar el contacto y la comunicación con actores que participaron y otros que no, de proceso y se pudo constatar el entusiasmo en las expectativas todavía latentes en muchos de ellos.

“(...) el tiempo es importante. Este es el camino seguro a la pérdida de fuerza. No comprenden que la base de toda estrategia para cumplir un plan, consiste en unir o cohesionar la fuerza propia, sumar más fuerza y aplicar la mayor fuerza lograda en el avance hacia una situación más favorable y próxima a la situación-objetivo. (...)La eficacia de la acción tiene una condición de tiempo que la concreta situacionalmente. Esa condición de tiempo es la oportunidad. No hay eficacia sin oportunidad de la acción. Y la oportunidad es agotable e irreversible: o se toma o se pierde. El despilfarro del tiempo es así el despilfarro menos reparable”. (Matus, C. 198, p. 69)

8. BIBLIOGRAFIA

- Alburquerque, F. (2007) *“Desarrollo Económico y territorio: enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica”*. Docampo.
- Alburquerque, F. Dini, M. (2008). *“Guía Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial FOMIN/BID. 2008.*
- Alburquerque, F. (2009): *“Carta de despedida del CSIC: ¿Cortijo o Consejo? El papel de los científicos en la sociedad”*.
- Alburquerque, F. Pérez Rossi, S. (2012). *“El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas”*. Mesa de programas. ConectaDEL
- Alburquerque, Francisco. (2015) *“Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial”*. ConectaDEL.
- Anuario Estadístico Agropecuario 2016. DIEA MGAP, con base en Censo agropecuario 2011, DGRNR –DSA. INAVI
- Arocena J; Bervejillo F; De Barbieri M et al. (1994). *“Fray Bentos: antes y después de la crisis del ANGLO”*. Montevideo: CLAEH.
- Arocena, José (2001): *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Editorial Taurus. Universidad Católica. Montevideo.
- Arocena, J., Marsiglia, J,Rebollo, E. Capandeguy,D. (2006). *“La Paloma, una sociedad en busca de si misma”*. IDEL. UNESCO. UCUDAL.
- Arocena, J. (2005) Artículo publicado en el semanario Brecha *“Otra forma de ver el problema de las celulosas. La lección del Anglo”*. Uruguay
- Carlos González y Héctor Bouzón. Programa Uruguay Integra, OPP. (2009) Consultoría para la elaboración de insumos para una Agenda de Desarrollo de la región este Lavalleja – Maldonado – Rocha – Treinta y tres. Informe final.
- Costamagna, Pablo, Larrea, Miren. (2017). *“Actores facilitadores del DT. Una aproximación desde la construcción social”*. ORKESTRA. UTN. Deusto Pub.
- Boisier, Sergio (1977): *“Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”*. ILPES, Chile.
- Cotorruelo Menta, R. (2001): *“Aspectos estratégicos del desarrollo local”*, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (eds.) 2001. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Ediciones Homo Sapiens.
- Dini, M., Ferraro, C, Gasaly,C. (2007) *“Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina”*. CEPAL
- Facultad de Arquitectura de UDELAR. (2008). *“Pan de Azúcar. Vocación productiva y turística en el Paisaje Serrano”*. FADU. IDM
- Galilea, Sergio. (1988). *“La planificación local: nuevas corrientes metodológicas”*. Cuadernos del cinta, nº 45-46, Montevideo.
- Garrido Luzardo, Lidya. (2010). Proyecto de Tesis final: *“De la Liebig’s y el Anglo a UPM (ex Botnia)”*. Facultad de Ciencias Sociales del Uruguay. UDELAR.

- Informe Mercado de Trabajo Pan de Azúcar. Departamento de Maldonado. 2013. OMT-MTSS.
- OIKOS. (2015) “Consultoría Parque Industrial de Pan de Azúcar”. DINAPYME.OPP. IDM.
- “Plan Estratégico Pan de Azúcar 2025”. (2017). Municipio Pan de Azúcar. IDL. OPP.
- Karlsen, J. J., Larrea, M. (2015): “Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del dialogo”. ORKESTRA. UTN. Deusto Publicaciones.
- Madoery, Oscar. (2008) “Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones”. UNSAM. Bs As. Argentina
- Marsiglia, Javier. (2009) “Tesis de Maestría: ¿cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el desarrollo local”. UNSAM – ARGENTINA.UAM - ESPAÑA
- Matus, Carlos. (1987). “Política, planificación y gobierno”. ILPES. ALTADIR
- Matus, Carlos. (1981). “Estrategia y Plan”. Siglo XXI Editores
- Matus, Carlos. (1985). “Planificación, libertad y conflicto”. Ediciones IVEPLAN
- Morin, Edgar. (1990). “Introducción al pensamiento complejo” Gedisa.
- Observatorio Territorio Uruguay y de la Guía de Municipios Uruguay (2016), Oficina de Presupuesto y Planeamiento
- Rifkin, Jeremy (2004). “La era del acceso. La Revolución de la nueva economía”. Editorial Paidós. Buenos Aires, 2004.
- Robirosa, Mario (2004): “La participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”. Publicado en Mundo Urbano n° 18, urbared, Buenos Aires, UNQui.
- Rodríguez Miranda, Adrian. (2014). “Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión”. Montevideo. MIDES, MIEM, IECON, UDELAR.
- Serie Informes departamentales. Maldonado.2015. Unidad de Estadística de Trabajo y Seguridad Social, MTSS

Páginas web consultadas

- www.ande.org.uy
- www.bps.gub.uy
- www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/504-2007
- www.ine.gub.uy
- www.maldonado.gub.uy
- www.maldonado.gub.uy/?mi=PandeAzucar
- www.municipios.gub.uy/pan-de-azúcar
- www.mvotma.gub.uy/portal/.../10008513-parque-industrial-de-pan-de-azucar.html

9. ANEXOS

9.1 Equipo Técnico de la Universidad católica del Uruguay que trabajo en la elaboración del Plan Estratégico participativo Pan de Azúcar 2025¹⁰⁶.

Nombre	Especialización
Paula Ferla	Lic. Sociología
Julián González	Lic. Ciencias Políticas
Ana Inés Sánchez	Lic. Relaciones Laborales
Olivia Arrospide	Lic. Economía

¹⁰⁶ El trabajo comenzó en diciembre del año 2016 y culminó en junio del 2017.

9.2 Entrevistas

REFERENTE	INSTITUCION /ORGANIZACIÓN
Darío Toledo	Concejal titular del Municipio de Pan de Azúcar
Francisco García	Sociedad Fomento Rural
Graciela Miller	Red Animas
Juan Bouza	Propietario de Bodega Bouza
Sergio Cigliuti	Gerente Empresa Nativa
Gonzalo Navarrete	Director de Desarrollo e Innovación
Antonio Di Candia	Referente territorial Oficina Planeamiento y presupuesto (OPP)
Diego García Da Rosa	Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)

9.3 Mapeo de Actores/Instituciones del territorio¹⁰⁷



Organizaciones sociales, culturales y deportivas
Asociación Amigos del Patrimonio
Asociación de Jubilados y Pensionistas de Pan de Azúcar y Zona Oeste (AJUPENPAZO)
Alcohólicos Anónimos
Asociación Nativista Integración Pan de Azúcar
Asociación de Retirados Militares
Biblioteca y Casa de la Cultura Municipal Prof. Ricardo Leonel Figueredo

¹⁰⁷ Este Anexo se toma del trabajo “Plan estratégico Pan de Azúcar 2025”. (2017).Municipio Pan de Azúcar. IDM.OPP, p. 117

Casa de la Cultura y Museo Álvaro Figueredo
Club Albion
Club Centro Progreso
Club de Leones Pan de Azúcar
Club Deportivo Estación
Club Los Charabones
Club Nueva Carrara
Club Social y Deportivo La Capuera
Club Victoria
Comisión Barrio Belvedere
Comisión Barrio Jacinto Vera
Comisión Barrial Las Brisas
Comisión Barrio La Viviana
Comisión Barrio Sur
Comisión de Cultura
Comisión de vecinos de Punta de Pan de Azúcar
Comisión de vecinos El Ensueño
Comisión Km 110
Comisión Nueva Carrara
Comisión organizadora Festival Dulce Corazón del Canto
Comparsa Jacinto Vera
Cooperativa de Viviendas COVISIN
Corazones Agrupados
Escuela de Taiwondo
Fundación Peluffo Guiguens
Grupo Curupí
Grupo de Patines "Pasión Sobre Ruedas"
Hogar Beraca/ONG ESALCU
Iglesia Casa Oración
Institución Social y Deportiva San Lorenzo
Institución Atlético de Pan de Azúcar

Instituto Cultural Shaolin de Artes Chinas
Interact Club
Liga de Baby Fútbol
ONG Sábado de Paz
Museo Jacinto Vera
Museo El Galpón
Parroquia
Pastoral social
Rotary Club Pan de Azúcar/Mader
Sociedad "Los Amigos"
Sociedad Nativista José G. Artigas
Sociedad Recreativa "La Trilla"
Testigos de Jehová
Taller de Artes Plásticas la Vieja Bodega
Unión de Vecinos para la Conservación de Sierras de las Ánimas

Sector productivo y empresarial
Abasto Municipal de Maldonado-Victoriano Suárez
Calera
Cámara Uruguaya de Turismo (CAMTUR)
Centro Comercial
Comisión Administradora del Parque Industrial (CAPI)
Compañía Nacional de Cementos
Cooperativa de productores apícolas
Costa Serrana
Empresa Bodega Bouza
Empresa COMSA
Empresa Kamiria S.A.
Empresa Nativa
Empresa Nukil-Esencial
Empresa SG Plásticos

Ex-Molino
Productores de Olivos y rurales independientes
Red Ánimas
Sociedad Fomento Rural de Pan de Azúcar

Sindicatos
PIT-CNT
Sindicato de Empleados de Nix Nativa (SENNA)
Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA), Rama extractiva

Medios de comunicación
Diario Regional
FM Pan de Azúcar
Radio RBC

Sector educativo y entidades de asistencia técnica
Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) "Los Berakitas"
Centro de Asistencia a la Infancia y la Familia de Pan de Azúcar (CAIFPA)
Club del Niño Jacinto Vera
Colegio San José
Centro Universitario Regional del Este - UDELAR
Comisión de la Cuenca de la Laguna del Sauce
Escuela N° 6 – Julián Goicochea
Escuela N° 26 (Puntas de Mataojo)
Escuela N° 31 (Nueva Carrara)
Escuela N° 44 (Ruta Interbalnearia, Km 113)
Escuela N° 47 (Repecho)
Escuela Especial N° 54
Escuela N° 61 (Km 110)
Escuela N° 72 (Calera del Rey)
Escuela N° 74 (Laguna del Sauce)

Escuela N° 78 - Germán Baldo
Escuela N° 90
Escuela Técnica Agr. Julio Rubio (CETP-UTU)
Escuela Técnica Los Arrayanes (CETP-UTU)
Instituto de Educación Pan de Azúcar (IEPA)
Instituto del Niño y Adolescente Uruguay (INAU)
Jardín de Infantes N° 83
Liceo Álvaro Figueredo
Mesa de Emprendedurismo y Pymes de Maldonado
South American Institute for Resilience and Sustainability Studies (SARAS)

Instituciones de salud y otras instituciones públicas
Asistencial
Comisaría de la 3era. Sección y Juzgado de Paz
Bomberos
Centro Auxiliar de Salud Pública
Hogar de Ancianos
Hospital "Dr. Héctor Fontes"

9.4 Bases de la convocatoria 2017 para el Programa de Desarrollo Proveedores (PDP), de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

POSTULADOS REFERENTES A QUE EMPRESAS PUEDEN POSTULAR A LA CONVOCATORIA DEL PDP

Se considerarán **EMPRESAS TRACTORAS** a las empresas privadas o públicas, de capital nacional o extranjero, que:

- Cuenten con facturación anual superior a U\$S 15.000.000. En el caso de la existencia de proyectos de inversión significativos, se considerará la proyección de ventas para los siguientes cinco años.
- Se clasifiquen como empresas industriales, de agro o de servicios.
- Estén registradas ante DGI y BPS como contribuyentes y se encuentren al día con sus obligaciones ante ambos organismos del Estado, certificándolo con la documentación correspondiente.
- Presenten interés y compromiso en desarrollar una red de proveedores locales.

Podrá postular un grupo de varias empresas conjuntamente para el desarrollo de una cadena de proveedores, con un máximo de 4 empresas postulantes. En este caso, cada una de ellas deberá tener facturación anual superior a U\$S 10.000.000.

Se considerarán **EMPRESAS PROVEEDORAS** a las personas jurídicas nacionales que abastecen o podrían abastecer bienes y/o servicios necesarios en la cadena de producción de una tractora, que:

- Entren dentro de la categoría MIPYME, considerando exclusivamente el criterio de facturación, según la Clasificación de Empresas en el Uruguay (Decreto No 504/07 del 20 de diciembre del 2007).
- No formen parte del grupo económico de la empresa tractora, ni de un grupo económico en general.
- Estén registradas ante DGI y BPS como contribuyentes y se encuentren al día con sus obligaciones ante ambos organismos del Estado, certificándolo con la documentación correspondiente. Se aceptarán empresas en proceso de constitución o sin formalizar, en la medida en que se regularice su situación como parte del Proyecto.
- Presenten interés y compromiso en realizar mejoras de gestión, procesos y/o productos.

Fuente: www.ande.org.uy

9.5 Resoluciones Gobierno Departamental de Maldonado respecto al Parque industrial.¹⁰⁸

RESOLUCIONES Y DECRETOS REFEREFIDOS AL PARQUE INDUSTRIAL EN PAN DE AZÚCAR.

1. Decreto 3538-bis Con fecha 21 de noviembre de 1986, la Junta Departamental de Maldonado destina a Parque Industrial los padrones No. 1222 y 7778 de la localidad de Pan de Azúcar. El decreto, previo a la ley de parques industriales y su decreto reglamentario ya establecía normas referentes al destino, la infraestructura, la gobernanza y otras cuestiones vinculadas a la instalación y operación del futuro parque industrial.
2. Resolución 7348/2008 En setiembre de 2008 la Intendencia de Maldonado aprueba, mediante la resolución referida, la reglamentación del Decreto 3538-bis. Esta norma establece la creación de la Comisión Administradora del Parque Industrial (CAPI), el período de duración de los comodatos (20 años), el régimen de devolución de los lotes, entre otras disposiciones.
3. Decreto 3867 – Resolución IM 3144/10. Disposiciones de Ordenamiento Territorial y de categorización del suelo en el Departamento de Maldonado. El Decreto aprobado en abril de 2010 por la Junta Departamental de Maldonado fija las directrices departamentales y microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

¹⁰⁸ OIKOS. (2016). “Parque Industrial de Pan de Azúcar: comunicación de proyecto y estudio de viabilidad ambiental de localización. IDM. Municipio pan de Azúcar.