

**Bloque de Formación de  
Fundamento:  
Desarrollo Local**

Eje N° 2

**Actores del desarrollo local**

Adriana Rofman

Alejandro Villar

## Eje N° 2:

### Actores del Desarrollo Local

#### Índice

##### I. La resignificación del Estado y de lo público

Marco histórico: la reforma del Estado

##### II. Relación Estado – sociedad: nuevos esquemas y visiones.

Incorporación de nuevos actores en la gestión pública

La sociedad civil: entre el concepto normativo y la realidad empírica

##### III. Participación en políticas públicas

La reestructuración de las políticas sociales en Argentina: del modelo universalista a la participación

El debate en torno a sus fundamentos políticos

##### IV. Institucionalización de la participación: modalidades y formatos

##### V. Participación y Gestión Pública. Criterios de clasificación

- a. Actores y sectores involucrados
- b. Escala territorial
- c. Instancias
- d. Ciclo de gestión de las políticas
- e. Intensidad de la participación

##### VI. Una tipología de mecanismos institucionales

##### VII. Actores del Desarrollo Local y la Economía Social

Papel de los actores locales en procesos de Desarrollo Local y Economía Social

La estructura de actores

- a. Los actores estatales
- b. Los empresarios y sus organizaciones
- c. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

- d. Los nuevos actores sociales
- e. Los emprendedores de la economía social
- f. Las universidades y el sistema científico

Tipos de actores

La interacción de actores en la escena local

### **VIII. Experiencias de Desarrollo Local y Economía Social en Argentina: los actores implicados**

Las políticas socioproductivas

Políticas de desarrollo local en municipios argentinos

Experiencias de desarrollo local y economía social desde la sociedad civil

### **IX. Procedimientos técnicos: diagnóstico, mapa de actores**

#### **1) Diagnóstico de la problemática socioterritorial**

Metodologías de diagnóstico

Relevamiento de los recursos del territorio

- a. Metodología ILPES/CEPAL
- b. Capital sinérgico

Diagnóstico participativo

- a. El análisis “FODA”
- b. El árbol de problemas

Análisis de la problemática socioterritorial

#### **2) Mapas de actores**

Estructura del mapa de actores

Mapa de actores para el árbol de problemas

Mapa de actores para el análisis FODA

- a. Actores estatales y del sistema político
- b. Actores económico – productivo
- c. Actores de las organizaciones socio-territoriales
- d. Actores del conocimiento

Mapa de actores para el modelo ILPES

### **X. BIBLIOGRAFÍA**

**Eje N° 2:****LOS ACTORES DEL DESARROLLO LOCAL**Adriana Rofman<sup>1</sup>Alejandro Villar<sup>2</sup>**I. La resignificación del Estado y de lo público**

Los profundos cambios que está viviendo actualmente la humanidad, que llevan a algunos autores a hablar de sociedad post-industrial puesto que marcan un clivaje en relación al modelo de desarrollo que orientó a la sociedad occidental desde los albores del capitalismo, llevan a reconfigurar el papel del Estado y la noción de lo público. La constitución de los Estados nacionales, piezas fundamentales del desarrollo capitalista, está siendo fuertemente cuestionada por la globalización y la reestructuración de la economía, transformando así la concepción vigente respecto de la relación entre el ámbito público y el privado.

En este apartado realizaremos un recorrido histórico del proceso de cambio que vivió -y vive aún- el Estado argentino y plantearemos algunas de las claves de análisis que podrían aplicarse para comprender las nuevas formas que asume la relación entre el Estado y la sociedad.

**Marco histórico: la reforma del Estado**

Los procesos de reforma del Estado implementados durante la década del '90 se sustentan en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, ya que el ajuste del gasto público y la reestructuración de la acción estatal en pos de políticas que otorguen predominio al mercado suponen que la sociedad pasa a ocupar un espacio más destacado en la gestión de lo público. Esta profunda transformación de la estructura societal no puede comprenderse fuera de los procesos de reconfiguración de la escena mundial. La globalización con la consiguiente transnacionalización de la economía pone en cuestión la legitimidad del Estado nacional desde dos vectores complementarios: el sistema de bienestar y el modelo keynesiano.

La Argentina se caracterizaba, hasta finales de la década de los '80, por su matriz Estado-céntrica, encarnada en el Estado benefactor, en tanto aplicaba políticas sociales universales en áreas sensibles como la educación y el sistema previsional, mientras que la salud era garantizada a través de las obras sociales y el sistema de hospitales públicos. Estas políticas e instituciones marcaron fuertemente las formas de relación de la población con el Estado en el plano social. El sistema de políticas sociales que se había establecido desde la década del '40 había garantizado importantes grados de

<sup>1</sup>Lic. en Sociología. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

<sup>2</sup>Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes.

protección para los trabajadores que, en una sociedad sin graves problemas de empleo, tendía a asegurar protección para el conjunto de la población.

A su vez, el componente keynesiano se encontraba en su carácter de Estado empresario y regulador de la actividad económica. En su función empresarial, el Estado ocupaba un lugar central en el sistema financiero nacional a través del Banco Nación, el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) y el Banco Hipotecario Nacional, a lo que se sumaba la rica red de bancos provinciales. A su vez, administraba dos de las principales empresas de transporte, Aerolíneas Argentinas y Ferrocarriles Nacionales y las empresas de energía como la petrolera YPF y Gas del Estado, y controlaba la generación y principal red de distribución de energía eléctrica. Asimismo, era responsable de brindar el servicio de correo a todo el país, el de teléfonos a la mayoría de la población y el de agua potable en el área metropolitana de Buenos Aires. Finalmente, poseía empresas de bienes básicos, como la principal compañía siderúrgica del país, SOMISA.

Como Estado regulador existían instituciones consolidadas como las Juntas Nacionales de Carne o Granos; normas regulatorias para evitar la sobreoferta de productos agrícolas regionales como el vino, el azúcar o la yerba mate, y toda una compleja legislación sobre comercio exterior que combinaba distintos instrumentos de política comercial externa, como aranceles altos, cupos y normas técnicas de calidad claramente limitativas, a los que la recurrente crisis fiscal había incorporado una amplia gama de impuestos y tasas a las transacciones en los mercados de capitales y a las exportaciones. A todo esto se sumaba, en ocasiones, una política de precios máximos que tenía como objetivo controlar la inflación. A su vez también asumía un dinámico papel en la construcción de un sistema científico-tecnológico. En efecto, a las universidades nacionales se habían incorporado el CONICET y los institutos nacionales de Tecnología Agraria (INTA) e Industrial (INTI).

Ahora bien, en la década de los '80 se hacía evidente la crisis del Estado de Bienestar, que no sólo se manifestaba en la Argentina sino que, con diferentes matices y gradientes, recorría la mayoría de los países capitalistas. Así, a partir de los '90, la crisis se hizo evidente. En el caso argentino se debió a factores tanto externos como internos. Los primeros se encuentran en el proceso de crisis del Estado-nación, que se encuentra erosionado "desde arriba", por instituciones supranacionales, y "desde abajo", por el surgimiento de un nuevo localismo (García Delgado, 2000: 18). En América Latina, este proceso se presenta por la circulación global de los capitales que hace evidente las restricciones de la soberanía estatal en el campo económico. En efecto, el capital financiero internacional atraviesa las fronteras nacionales con una simple instrucción a una computadora, generando a su vez una puja de los distintos países por atraer inversión externa directa. Esta competencia conduce a la resignación de controles sobre esos capitales. A esto se suma el rol que han adquirido los organismos financieros internacionales a partir del endeudamiento de los países periféricos. Este rol, como ha sido notorio en Argentina, excede la presión para obtener una determinada dirección en las políticas, hasta el punto de pretender marcar o delimitar la agenda gubernamental. Por el otro, los Estados nacionales tienen serios problemas para hacer frente a los efectos sociales de la crisis económica, producto de la concentración a escala mundial, poniéndose de manifiesto la debilidad de la función social del Estado. Por su parte, la erosión "desde abajo" se hace más notoria en los países desarrollados, donde se observa la consolidación o resurgimiento de viejos nacionalismos y nuevos regionalismos o localismos. En este sentido, la globalización plantea una nueva competencia internacional que ya no será entre países sino entre ciudades o regiones.

Cabe advertir que esta nueva situación presenta en Argentina limitaciones impuestas por un sistema que es formalmente federal pero que en la práctica se comporta de manera centralizada, por lo que las provincias y municipios continúan en una situación de debilidad relativa frente al Estado nacional.

Las causas internas de la crisis de ese Estado en Argentina eran tanto de tipo fiscal como producto del agotamiento del modelo mercado-internista basado en la sustitución de importaciones, agravada por la puja entre empresarios y sindicalistas por la distribución del ingreso. Ese Estado presentó un cuadro de alta inflación, crisis fiscal y violencia política creciente (García Delgado, Op. Cit.: 47). A la vez, el Estado keynesiano era jaqueado por los planteamientos neoliberales que lo responsabilizaban de los males de la economía argentina. Estos planteamientos se apoyaban, además de en un discurso que se volvería hegemónico, en la realidad de un Estado elefantiásico, pesado e ineficiente, que no satisfacía las demandas ni resolvía los problemas que la sociedad planteaba.

Hacia finales de la década de los ochenta se puso de manifiesto que la crisis del Estado benefactor keynesiano era terminal, creándose las condiciones para su desmantelamiento. Efectivamente, a la mencionada crisis estructural se sumaron la emergencia económica y social producida por la hiperinflación y la consecuente sensación de ingobernabilidad que dio lugar a la entrega anticipada del gobierno por parte de la Unión Cívica Radical, en un marco de creciente influencia de los grupos económicos y de los organismos internacionales.

De esta forma, la crisis de 1989 generó el escenario óptimo para levantar las banderas del Consenso de Washington y presentar al Estado como el responsable de todos los males. Con este marco y este impulso se llevó adelante la reforma del Estado que tuvo dos etapas. La primera, se aplicó entre 1989 y 1995, en el contexto de la hiperinflación, primero, y asentada sobre el éxito del Plan de Convertibilidad, después. Esta etapa se implementó a través de la **desregulación, la privatización y la descentralización**. La segunda, de 1995 a 1999, tuvo un contexto dominado por la crisis fiscal y el desempleo estructural y se orientó a **la reducción del déficit fiscal** y a mejorar la competitividad de la economía (García Delgado, Op. Cit.).

Esta reforma, a diferencia de otros intentos anteriores, se proponía transformar la matriz Estado-céntrica en mercado-céntrica (Cavarozzi, 1994). Por lo tanto, se trataba de una reforma estructural cuyo objetivo era desmantelar al Estado empresario y regulador para reducir y descentralizar los restos del Estado de Bienestar. El nuevo modelo estatal debía responder a los lineamientos del Consenso de Washington, que le reservaba los roles tradicionales de seguridad, defensa, justicia y, en menor medida, educación, mientras se garantizara la estabilidad macroeconómica, la apertura de los mercados nacionales y su liberalización, despojándolos de todo tipo de regulación.

El desmantelamiento del Estado keynesiano, en tanto Estado empresario y regulador, se realizó a través de dos políticas centrales: **la privatización y la desregulación**. La primera tuvo como objetivo transferir al mercado las empresas que poseía el Estado. Lo que se buscaba, en este campo, no era sólo desmantelar el

Estado empresario que se demostraba ineficiente y propenso a la corrupción, sino que, fundamentalmente, se aspiraba a colocar al mercado en el lugar central, considerándolo un asignador eficiente de recursos y generador de crecimiento y empleo (García Delgado, Op. Cit.: 49). Así, en los primeros meses del gobierno de Menem se privatizaron la empresa telefónica ENTEL, la aerolínea de bandera Aerolíneas Argentinas y la siderúrgica SOMISA. En una segunda etapa, se hizo lo propio con los ferrocarriles nacionales, la empresa petrolera estatal YPF, el correo, la energía eléctrica, el gas, el agua, los aeropuertos, las rutas y autopistas de mayor circulación y las empresas estatales ATANOR y Petroquímica General Mosconi, entre otras. Asimismo, la por entonces Intendencia de la ciudad de Buenos Aires hacía lo propio con la red de subterráneos y gran parte de los gobiernos provinciales privatizaban sus empresas de servicios públicos y, más tarde, sus bancos. Este proceso de privatizaciones se llevó a cabo en gran parte bajo un cúmulo de sospechas de corrupción y en la mayoría de los casos sin contar previamente con un marco regulatorio.

El proceso de **desregulación** tuvo como instrumento madre a la Ley de Emergencia Económica, que suspendía todo tipo de subsidio y subvención, así como los regímenes de promoción industrial y “Compre Nacional”. Asimismo, con el propósito de alentar la inversión externa se modificó la Ley de inversiones extranjeras, eliminando el requerimiento de aprobación estatal a las inversiones de ese tipo de capital a la vez que se garantizaba la igualdad de tratamiento para cualquier tipo de capital que se invirtiera con destino a actividades productivas. A su vez, a través del Decreto 2.284 de octubre de 1991, se eliminaron normas regulatorias que afectaban al mercado de bienes y servicios (por ejemplo, el transporte por ruta y los mercados concentradores de mayoristas de frutas y verduras), y se disolvieron los entes reguladores.

La reforma del Estado tenía como objetivo, también, el equilibrio fiscal. Para esto se diseñaron políticas destinadas a **reducir el gasto de la administración** central y a incrementar los ingresos públicos. Las primeras, se aplicaron a través de la reducción del aparato administrativo a partir de su racionalización, la descentralización de servicios sociales a las provincias y la privatización del sistema previsional. Las segundas, a partir del rediseño del sistema tributario. La reforma administrativa tuvo dos componentes centrales: uno de ellos fue un amplio programa de retiros voluntarios y el rediseño de los sistemas administrativos, que incluyó la transformación de los de administración financiera y control estatal, y la implementación de una carrera administrativa que buscaba profesionalizar los recursos humanos de la administración. Por su parte, el rediseño del sistema tributario se orientó a la simplificación de las normas y la ampliación de la base imponible para el cobro de impuestos, lo que era alentado por la incorporación de las nuevas tecnologías que aportaba la informática. Sin embargo, la estructura tributaria tendió a basarse sustancialmente en la imposición al consumo, particularmente a través del impuesto al valor agregado (IVA).

La **descentralización de los servicios sociales** a las provincias estuvo condicionada por la lógica fiscalista, mientras que era justificada mediante un discurso federalista y sustentada en el criterio de subsidiariedad del Estado. En este marco, en 1992 la Nación transfirió a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los colegios secundarios y los institutos técnicos, de formación docente y de formación superior, que hasta entonces administraba en forma directa el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Asimismo, se transfirieron los establecimientos hospitalarios a estas mismas jurisdicciones, lo que reconocía la responsabilidad constitucional de las provincias sobre la salud de la población. Ese proceso de descentralización de la salud fue profundizado en la provincia de Córdoba, con la



municipalización del sistema provincial. Estas transferencias se efectuaron sin su contrapartida presupuestaria, pero atadas a un nuevo Pacto Fiscal que mejoraba los ingresos provinciales, aunque éstos quedaban sujetos a la suerte del crecimiento de la economía y la consiguiente recaudación.

De esta forma, la desregulación y la privatización fueron los instrumentos centrales para el desmantelamiento del Estado keynesiano, mientras que esta última y la descentralización eran dos caras del proceso por el cual el Estado nacional buscaba desentenderse de numerosas funciones económicas y sociales, impulsado por la búsqueda de la reducción del gasto público central.

La segunda etapa de la reforma del Estado se desarrolló con otro contexto político y social. En efecto, para 1996 el riesgo de la hiperinflación y de la inestabilidad política se había evaporado, pero se anunciaba un déficit fiscal creciente y la consolidación del desempleo estructural. El primero fue producido por la disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del “tequila” y el desfinanciamiento del sistema previsional que la implementación del régimen de capitalización produjo. Por su parte, el desempleo estructural era, también, producto de los efectos locales de la crisis mexicana y la consecuente desinversión pero también, del proceso de desindustrialización que afectó particularmente a las Pymes y de la privatización de algunas empresas que en poco tiempo produjeron una drástica reducción de su personal, generando profundas transformaciones territoriales que afectaron a regiones enteras.

De esta forma, la segunda etapa de la reforma del Estado tuvo como principal objetivo **reducir el déficit fiscal** y, complementariamente, flexibilizar el mercado de trabajo. El discurso dominante se centró en el argumento de la necesidad de reducir el “costo argentino” para incrementar la competitividad de la producción nacional en el marco de la globalización. Esto se debía producir mediante una nueva reducción del gasto público, mientras que la flexibilización del mercado de trabajo permitiría reducir la incidencia relativa de los costos laborales en los costos de producción, a la vez que resolvería el problema del desempleo. El problema central era que todo intento de reforma se debía realizar dentro de los límites de la convertibilidad que, a fines de los noventa, daba signos de agotamiento.

Esta etapa se orientó, por un lado, hacia el interior del aparato gubernamental. Las principales medidas en esta dirección se explicitaron en la Ley 24.629, de febrero de 1996, que contenía una serie de disposiciones entre las que se destacaban las que establecían nuevas pautas sobre la organización de la información presupuestaria y las destinadas a reducir el gasto en personal. Los resultados de esta segunda reforma fueron magros. La reducción del gasto público no se concretó porque los intereses políticos, ligados al proyecto reeleccionista del presidente Menem, presionaron sobre las cuentas fiscales y mientras unas áreas del Estado se reducían, otras crecían.

Por otro lado, la flexibilización del mercado laboral, que significaba precarización, reducción de salarios y modificaciones unilaterales a las condiciones de trabajo, sufrió un freno con la derrota electoral del justicialismo en 1997. Finalmente, la tercera medida relevante fue la desregulación de las obras sociales que posibilitaba la libre elección de los beneficiarios pero que en la práctica abría a las empresas privadas un mercado que hasta entonces había sido controlado por los sindicatos.



El resultado de la reforma fue la constitución de un “Estado ausente” caracterizado por una “renuncia al cumplimiento de ciertos roles que, al no ser asumidos, deja al mercado y a la sociedad civil a merced de fuerzas cuya acción puede producir, entre otras consecuencias, un deterioro en las condiciones materiales de vida de los sectores sociales más vulnerables, con sus negativos impactos sobre la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad” (Oszlak, 2003: 535). En este sentido, resulta claro que en el caso argentino el Estado resignó los instrumentos de los que disponía para intervenir, tanto para orientar el desarrollo en una determinada dirección como para incidir en la distribución del ingreso y la riqueza. En este sentido, “Sin duda, el indicador más fuerte de la ausencia del Estado ha sido su incapacidad para evitar o paliar la profundización de las diferencias de ingreso y riqueza entre los sectores sociales de mayores y menores ingresos” (Oszlak, Op. Cit.: 536).

Por otra parte, el proceso de descentralización lejos de construir un “Estado mínimo”, lo que hizo fue reducir el nivel nacional pero agrandar los subnacionales, particularmente el de las provincias, cuyo personal y gasto se incrementó. En efecto, se continuaron brindando los servicios de educación y salud con el mismo personal, en los mismos establecimientos y con rutinas similares a la época anterior al traspaso jurisdiccional (Oszlak, Op. Cit.). Esta situación generó, a partir de 1996, un creciente déficit fiscal de las provincias que, generalmente, dependían de las transferencias giradas por la Nación. De esta forma, se ha dado una conformación estatal “como un sistema de vasos comunicantes que relaciona de manera diferente sus distintos niveles jurisdiccionales, y no como el sistema de gestión exclusiva, al que parecía responder la división del trabajo entre Nación y provincias/municipios hasta comienzos de la última década” (Oszlak, Op. Cit.: 538). Esta conformación, lejos de ser novedosa, vino a consolidar un Estado fragmentado y desarticulado, claramente disfuncional respecto de las necesidades del desarrollo no sólo local, sino también nacional y regional.

Finalmente, es importante resaltar que este proceso produjo un gran retroceso en la capacidad estatal de intervención en la orientación del desarrollo y del sistema productivo que, a su vez, estuvo acompañado por una abrupta y profunda redistribución del ingreso y del poder dentro de la sociedad.

## **II. Relación Estado – sociedad: nuevos esquemas y visiones.**

### **Incorporación de nuevos actores en la gestión pública**

El avance de los procesos de privatización, desregulación, descentralización y desuniversalización de las políticas sociales, que se describieron en el apartado anterior, impactó profundamente en la matriz de relaciones entre el Estado y la sociedad. La privatización de las empresas y servicios públicos generó una nueva forma de vinculación entre el Estado y el sector privado, incorporando a este último en posiciones centrales a la gestión de las cuestiones públicas. La reforma de las políticas sociales, por su parte, abrió las puertas del entramado de formulación e implementación de los servicios sociales a los destinatarios de los mismos y a un amplio abanico de sectores de la sociedad civil. Así, estos dos procesos de privatización y ampliación de la participación – distintos aunque íntimamente vinculados- debilitan el monopolio estatal

en la gestión de políticas públicas, gracias a la incorporación de actores sociales a la gestión estatal. La desuniversalización alude a la transformación de la matriz universalista de las políticas sociales hacia un enfoque guiado por los principios de focalización y asistencia a los sectores de extrema pobreza.

El resultado de estos procesos, como observa Cunill Grau (1995), es una redefinición de lo público, que no queda más asimilado estrictamente a lo estatal sino que incluye en su gestión a representantes del ámbito privado y de la sociedad. En el contexto de estas reformas pro-mercado, la apertura a la sociedad trae consigo -y a veces confunde- la privatización de los servicios con la incorporación de la sociedad civil a la gestión. La distinción entre lo público y lo privado se vuelve más imprecisa y se pone en discusión el reparto de responsabilidades en la gestión de lo social. Al respecto, afirma Cunill Grau la gestión de lo público está cada vez más en manos no estatales, del sector privado o de actores sociales, por lo que el campo de lo público queda menos claro, ya que no es más sinónimo de lo estatal. (Cunill Grau, 1995).

En los debates acerca de la reforma del Estado y sus desafíos a futuro, esta perspectiva está presente en la base de diversos modelos de gestión pública que se proponen actualmente. Desde el campo del desarrollo local se habla de “concertación público-privada” como la estrategia central para la articulación de intereses en la escena local. La inclusión de instancias de participación social en los procesos de formulación e implementación de políticas, en especial las sociales, se ha convertido en un componente ineludible de cualquier programa. Las reformas constitucionales de los últimos años han abierto nuevos mecanismos de participación ciudadana, como las consultas públicas, el referéndum, audiencias públicas, etc. Cada vez más ciudades incorporan la estrategia del presupuesto participativo como forma de democratización de la gestión local. La noción de “governance” o gobernanza, que impregna hoy numerosos discursos políticos y académicos, justamente “también hace referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre los niveles de gobierno y a la movilización de redes organizacionales en torno a las políticas públicas” (Martínez Nogueira, 2001:83) Se trata, en términos generales, de una propuesta de un modelo de gobierno y de gestión estatal que incorpora muchas modalidades de acción propias de la sociedad civil: las redes organizacionales, la convivencia entre pautas formales e informales, la flexibilidad de las estructuras y la importancia de la información y la comunicación como base para las decisiones.

En síntesis, más allá de los logros efectivos en la aplicación de estos modelos de relación entre el Estado y la sociedad que puedan identificarse en las experiencias de gobierno “realmente existentes”, la puesta en discusión de estas modalidades de gestión habla del espacio que ha ganado la sociedad civil en el campo de la intervención sobre lo público.

### **La sociedad civil: entre el concepto normativo y la realidad empírica**

Puesto que este proceso de reestructuración de las políticas estatales modifica las pautas de interacción entre el Estado y la sociedad, supone también transformaciones en el ámbito de la sociedad civil. Se habla de la “emergencia” o el “resurgimiento” de la sociedad civil para hacer referencia a la irrupción en la escena política de una mirada de

actores que no forman parte del sistema político pero se reclaman portadores legítimos de intereses universalizables, con responsabilidad sobre la gestión de lo público. Si bien este fenómeno se hizo visible, inicialmente, en el contexto de gobiernos autoritarios, particularmente en Europa del Este y América Latina, las transformaciones que produjo en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, se han mantenido, o profundizado, durante los períodos democráticos que los sucedieron.

La ampliación del espectro de actores que intervienen en la gestión de las políticas públicas se apoya, en parte, en la multiplicación de instituciones, grupos e individuos que se consideran representantes de la sociedad civil. La noción de sociedad civil, que está en la base de los argumentos que promueven estos procesos, se vuelve así poco precisa. Cabría detenerse, entonces, en el análisis de un concepto que nació en contextos históricos y político-institucionales muy diferentes a los que encontramos actualmente en nuestro país.

La mayoría de los autores que han estudiado los procesos de resurgimiento de la sociedad civil en el mundo desarrollado sostienen una visión de la estructura societal dividida en tres ámbitos separados y netamente diferenciados entre sí: el Estado, la economía y la sociedad civil. Se trata de una imagen tripartita compuesta por esferas separadas. Para esta mirada, el Estado constituye una de las partes de dicha estructura trifásica, mientras que en el campo de la sociedad se distinguen dos ámbitos institucionales: las organizaciones del mundo de la economía, que operan en el ámbito del mercado y expresan los intereses ligados a la ganancia y la acumulación, es decir, las empresas y las entidades empresariales; y las organizaciones que intervienen en el campo de la satisfacción de las necesidades, de la expresión de la opinión pública y de la solidaridad, que constituyen el ámbito de la sociedad civil. En los discursos predominantes acerca de la sociedad civil actualmente en circulación, esta distinción se expresa, literalmente, en los términos con que se la denomina: “tercer sector”, “organizaciones sin fines de lucro” u “organizaciones no gubernamentales”.

Los escritos de Cohen y Arato, principales referentes de esta orientación, lo expresan claramente: la sociedad civil constituye “una esfera de interacción entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública” (Cohen y Arato, 2000:8). Esta delimitación operativa del campo de la sociedad civil se relaciona con la definición teórica que proponen estos autores para comprender la noción de sociedad civil “en torno a una noción de movimientos democratizadores autolimitados que procuran extender y proteger espacios tanto para la libertad negativa como para la libertad positiva y volver a crear formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica”. (Cohen y Arato.op. cit.: 36/7).

En esta perspectiva, si la vinculación entre el Estado y los ciudadanos, aún en sistemas democráticos, está marcada por la legitimidad de la autoridad de las instituciones gubernamentales y la consiguiente obligatoriedad de respeto a las normas sancionadas por los órganos estatales correspondientes, el mundo de la sociedad civil se caracteriza por la libre asociación entre individuos y el carácter voluntario de las acciones. Por otro lado, la sociedad civil se distingue también del ámbito del mercado, ya que se considera que los intereses u objetivos que fundamentan la acción de la sociedad civil son de orden público, es decir, conciernen al conjunto de la sociedad o comunidad. Las relaciones establecidas en torno a la lógica del mercado, en cambio, se

rigen por objetivos de tipo privado: de competencia y de acumulación privada de beneficios. Como resultado, la visión predominante en los discursos políticos y sociales identifica al espacio de la sociedad civil con la participación libre y voluntaria en cuestiones relativas al interés público y la participación democrática.

La mayoría de los estudios que se realizan en nuestro país se enmarcan en este enfoque. Según De Piero, el mundo de la sociedad civil entonces, se puede construir “a partir de la conformación de grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado, vale decir, cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital”, es decir, “los espacios de integración generados por la propia comunidad, que no se expliquen a partir de la autoridad estatal” (De Piero, 2005: 27).

Una concepción semejante aparece en los estudios de González Bombal: “Entre el Estado y el mercado hubo un extenso tejido asociativo, un universo heterogéneo que incluye desde las sociedades de fomento, los clubes, las entidades de beneficencia, las colectividades, las fundaciones, etc. Eso que decimos llamar el “tercer sector” para diferenciarlo del sector estatal y del sector privado tiene algo de uno y de otro, pero es justamente esa peculiar combinación lo que define su naturaleza específica: siendo una actividad sustentada por la iniciativa de los particulares tiene una dimensión pública en la medida en que se emprende como un servicio voluntario a los demás” (González Bombal, 1995: 65). En síntesis, cuando se habla de sociedad civil se hace referencia a un espacio de relaciones y asociaciones establecidas de manera libre y voluntaria, que se movilizan por objetivos de carácter público.

En las elaboraciones provenientes del campo de la filosofía política, los criterios de distinción entre las tres esferas aluden, generalmente, a la naturaleza de los principios y valores que orientan el accionar de la sociedad civil. En particular, Cohen y Arato, caracterizan a la sociedad civil en relación a la preeminencia del valor de la solidaridad y a su potencial de democratización de las relaciones sociales, frente al autoritarismo del Estado y al egoísmo individualista del mercado. Esta acción democratizadora del conjunto de la estructura societal se fundamenta, para estos autores, en el predominio del principio de la autonomía, entendida como fundamento de la posibilidad de la interacción comunicativa, la asociación y, por lo tanto, la libertad; y de la igualdad, vinculada aquí a la noción habermasiana de universalidad como “un principio regulador del proceso discursivo por medio del cual los participantes razonan juntos sobre cuáles valores, principios e interpretaciones de necesidades merecen ser institucionalizados como normas comunes... [que]... tiene como núcleo un concepto intersubjetivo, interactivo, de la individualidad y la autonomía” (Cohen y Arato . op. cit.:40).

La lógica propia de la sociedad civil debería radicar, en este enfoque, en la prevalencia de aquellos valores que Habermas ubicaría en el “mundo de la vida” y que se contraponen con los principios competitivos y autoritarios de las otras dos esferas. Se trata de una perspectiva que se basa en criterios de tono normativo para definir las características propias del ámbito de la sociedad civil. Este enfoque valorativo, si bien aporta elementos valiosos para la construcción de los ideales que orientan las intervenciones de la sociedad y ayuda a comprender las motivaciones y los objetivos de dichas acciones, se vuelve problemático a la hora de ofrecer un marco concreto de análisis de los procesos sociopolíticos contemporáneos.

En este sentido, otra corriente de importancia en el campo de los estudios sobre la sociedad civil se interesa más por conocer de manera empírica la acción de los actores que la componen. Los estudios de índole empírica traducen estos principios normativos

en criterios referidos a las motivaciones u objetivos que sustentan la configuración organizativa de la sociedad civil. Así, este enfoque señala principalmente al carácter voluntario -fuera de la imposición estatal- y no lucrativo -no económico- de las organizaciones de la sociedad civil. Podría hablarse de una vertiente de orientación sociológica, ya que se identifica el espacio de la sociedad civil con el conjunto de organizaciones que lo movilizan, haciendo referencia a la naturaleza asociativa y voluntaria de este universo organizacional.

La sociedad civil se caracteriza, en este enfoque, como un ámbito de libre asociación entre individuos, que se agrupan en función del interés público de servicio a otros, es decir, sin fines de lucro privado. Es un universo donde no regirían relaciones de autoridad propias del sistema político ni la lógica de la rentabilidad orientada hacia la acumulación económica. Los principios que agruparían a este sector son el valor de la solidaridad como aporte en la construcción de un horizonte de igualdad y la apelación a la participación social como vía de ampliación de la democracia.

El estudio de los actores de la sociedad civil, interés principal de esta corriente, ha dado lugar a numerosas investigaciones empíricas que se proponen clasificar a las organizaciones, valorar su aporte social, describir sus trayectorias históricas, etc. Se destaca, en la producción argentina implicada en este enfoque, el libro compilado por A. Thompson "Público y privado", donde cada capítulo analiza el desarrollo de un sector específico de organizaciones de la sociedad civil. (Thompson, 1995).<sup>3</sup> Estos trabajos, si bien constituyen una contribución sumamente valorable al conocimiento de la conformación y de la acción de la sociedad civil, tienden a detenerse en una lectura descriptiva de la participación, que corre el riesgo de asumir acríticamente una definición del espacio institucional de la sociedad civil en base a los principios y valores que los propios actores involucrados dicen sostener. Es decir, muchas de estas investigaciones distinguen a las organizaciones que conformarían el campo de la sociedad civil por los valores y principios que enuncian los actores de dicho campo, en vez de estudiar el accionar efectivo de las organizaciones o considerar a dichas enunciaciones como objetos de análisis de la investigación.

En este sentido, una corriente importante de estudios inscriptos en esta perspectiva, asume como rasgos evidentes de la sociedad civil la centralidad del "bien público" y la solidaridad como motivaciones para la participación, la ausencia de intereses de orden económico y la separación tajante entre esas organizaciones y el sistema político y estatal. Por ejemplo, un importante estudio de alcance nacional realizado en Argentina por el PNUD, asigna a las organizaciones "el propósito de dar respuesta a las necesidades de los pobladores,...de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas,... ayudar a otros". Las características fundamentales de estas organizaciones, serían para este estudio, entre otras: "privadas, en el sentido de constituir una estructura separada del gobierno, ... no lucrativas... autogobernadas... voluntarias, ... no partidarias" (PNUD/BID, 1998: 24/25) . Sin embargo, una revisión detallada de las organizaciones que configuran el objeto de estudio de estos trabajos encontraría allí numerosos casos de instituciones atravesadas por la lógica económica del mercado o implicadas en las tramas clientelares del Estado, así como agrupaciones cuyo funcionamiento interno o su labor pública difícilmente se ajusten al ideal de participación democrática.

---

<sup>3</sup> Además de este libro, cabe mencionar PNUD /BID (1998) y Filmus, Arroyo y Estébanez (1997).



De esta manera, tanto en la corriente filosófica como en la empirista aparece una cierta tendencia hacia una consideración esencialista del mundo de la sociedad civil, ya que las elaboraciones de tono normativo o valorativo tienden a imaginar al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil como corporización evidente de los valores de igualdad, democracia y solidaridad, mientras que los estudios empíricos asumen como datos el carácter solidario, voluntario y no lucrativo de sus objetos de estudio. Se construye así una visión idealizada del ámbito de la sociedad civil, que imagina un universo organizativo comprometido de manera uniforme con los valores de igualdad y democracia, y nítidamente diferenciado de la lógica competitiva y deshumanizante del mercado, así como del carácter burocratizante y autoritario del poder estatal.

La separación de la sociedad civil con el ámbito de la vida económica y el mercado, por otro lado, se establece sobre una frontera cuya nitidez o porosidad dependen de la definición de economía implícita en el análisis. Desde la perspectiva liberal, la actividad económica, el mundo de la producción y circulación de bienes tiene lugar en un dominio regido por el principio de la libertad, base de la vigencia de las leyes del mercado. La lógica competitiva del mercado aseguraría la mejor distribución de los recursos y, por lo tanto, constituiría la mejor forma de regulación social para la consecución del bien común. En esta matriz de pensamiento, entonces, la economía consiste en la esfera privada por excelencia, cuyo mejor funcionamiento requiere una separación estricta de los intereses públicos, de las regulaciones del Estado y de las relaciones de autoridad.

En este esquema conceptual las organizaciones de la sociedad civil se denominan también “organizaciones sin fines de lucro”, donde la condición de “no lucrativa”, constituye una de las principales características de las organizaciones que conforman el sector<sup>4</sup>. La relevancia asignada a este criterio hace pensar en una frontera muy precisa entre las organizaciones orientadas por la búsqueda privada de la ganancia –las empresas- y aquéllas que tendrían por objetivo la consecución de objetivos de interés público – las organizaciones de la sociedad civil.

Esta visión aparece no sólo en los enfoques liberales o filantrópicos sobre la sociedad civil, sino que también está presente en algunas perspectivas sobre el desarrollo local, particularmente las que sostienen un enfoque más economicista. Así, es posible leer las propuestas de articulación multiactoral promovidas por el enfoque del desarrollo económico local, concebidas como “concertación público-privada”, como expresión de esta línea de pensamiento. Los discursos que documentan o promueven estas experiencias alientan la formación de acuerdos o instancias de articulación entre el sector empresario -concebido como encarnación de los intereses privados de lucro- y el Estado -como representante de los públicos. Las otras actividades e instituciones no regidas por lógicas de mercado – la familia, el trabajo no mercantilizado, la participación social, etc.- formarían también parte del mundo privado, aunque no se explicita cómo se estructura la representación institucional de estas actividades en estos espacios de concertación multiactoral. En los modelos más marcadamente economicistas estas actividades cobran sentido sólo en relación al circuito económico: como provisión de fuerza de trabajo -lo que habilita la participación de sindicatos en las instancias de interacción- o como consumo, de donde se promueve la conformación de asociaciones de defensa del consumidor.

Esta visión aparece claramente presentada por Albuquerque, uno de los autores más reconocidos de esta corriente: “El enfoque del desarrollo económico local propone ... “políticas activas de intervención desde las diferentes instancias territoriales

---

<sup>4</sup> Ver PNUD / BID (1998).

para el fomento productivo y empresarial, a partir de una concertación de actores públicos y privados, a fin de impulsar la mayor articulación y capacidad competitiva de los diferentes sistemas productivos locales” y postula que “es preciso el fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un papel activo como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil” (Albuquerque, 2001: 79, 183.)

Este tipo de postulados, al establecer fronteras rígidas entre el campo de la sociedad civil y el mundo de la actividad económica lleva a invisibilizar un amplio conjunto de actividades económicas que tienen lugar en el campo de las organizaciones de la sociedad civil y restringir la potencialidad de estas relaciones para la democratización de las instituciones económicas regidas por el mercado.

Esta conclusión asume especial importancia para el estudio de las instancias participativas impulsadas actualmente por las políticas sociales, en especial porque esta estrategia institucional constituye un dispositivo central de los programas sociales que se proponen fomentar el desarrollo local y la economía social. Los principales programas de promoción socioproductiva que se implementan actualmente en Argentina convocan a la participación de organizaciones de la sociedad civil y aparecen así, como interlocutores de estos programas, un espectro de organizaciones sociales que se involucran en actividades productivas sin que ello suponga dejar de lado su carácter de “sociedad civil”. Esta confluencia de lógicas de distinto origen se aprecia claramente en el accionar del movimiento de desocupados, que sostiene principios y desarrolla prácticas políticas propias de un movimiento social contestatario, a la vez que se involucra en experiencias de economía social.

En efecto, según las teorías de la economía social existe un amplio y rico mundo de actividades económicas que no se rigen por los criterios de mercado y que está movilizado, fundamentalmente, por los actores de la sociedad civil. El punto de partida de la noción de economía social, justamente, consiste en incluir en el espacio de la vida económica a una diversidad de actividades -mercantiles, de intercambio, de subsistencia- y formas organizativas que no se ajustan al modelo capitalista -redes, organizaciones comunitarias, mutuales, etc.-, que no se reproducen con lógicas competitivas de mercado ni tienen como metas la rentabilidad y la acumulación.

En esta línea, las investigaciones sobre economía social hacen visible la existencia de un conjunto de actividades económicas, de producción concreta de bienes y de servicios que asume formas plurales: mercantiles, no mercantiles (redistribución) y no monetarias (reciprocidad y don). A su vez, en este sistema se encuentran organizaciones que participan de la actividad económica, pero cuyos estatutos jurídicos son diversos – hay organizaciones sin fines lucrativos, cooperativas, mutuales -; los valores que portan son variados -se puede tratar de una finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad antes que beneficio privado-; y cuyas lógicas de gestión - que se pueden orientar por procesos de decisión democrática, por la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital, por la distribución de los beneficios- se distinguen de la dinámica empresarial. También cabe incluir aquí al subsector de la economía compuesto por unidades domésticas, cuya racionalidad principal es garantizar la reproducción ampliada de la vida, que Coraggio denomina “economía popular”. La extensión de este sector al ámbito social “ incluye actividades cooperativas de consumo y producción, asociaciones libres, redes mutuales y comunitarias, y otras formas articuladas orgánicamente para gestionar los recursos y necesidades de sus miembros



y de la comunidad, que son socialmente eficientes, ahorran, acumulan, invierten e innovan, pero no tienen fines de lucro (Coraggio, 2002:12).

La potencialidad de este espacio de la vida asociativa y productiva tiende a ser minimizado por el marco conceptual que asimila a las organizaciones de la sociedad civil con actividades no lucrativas, o que sólo identifica como económicas a las actividades que están orientadas por el mercado capitalista.

Una reflexión similar puede realizarse en referencia a la separación que se formula entre la esfera de la sociedad civil y el sistema político o el Estado, distinción que también está presente en el modelo tripartito. En este caso, los principios que distinguirían a estos dos campos se relacionan con la autoridad y el poder, ya que se postula que la lógica que ordena las acciones de la sociedad civil se fundamenta en la libre voluntad de participación y asociación, y la libertad de expresión, mientras que el mundo político estaría organizado en función de las relaciones de poder.

Esta imagen está también muy presente en los discursos públicos que fundamentan la participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. En el diseño de la mayoría de los programas sociales actualmente vigentes, por ejemplo, están previstos mecanismos de participación de organizaciones de la comunidad, apoyados en consideraciones acerca de la importancia de la ampliación de la participación social en la implementación de políticas, en la garantía de compromiso solidario con la comunidad que estas organizaciones ofrecerían, y en el reaseguro de transparencia -es decir, ruptura de los mecanismos clientelares del Estado- que su presencia aportaría.

Se desprende de este enfoque que la sociedad civil estaría desvinculada de los intereses ligados a la legitimación de relaciones de poder institucionalizadas y que primaría el principio de la autonomía en relación a las estructuras del Estado y del sistema político. También surge de este postulado que los mecanismos de conformación de las organizaciones de la sociedad civil son absolutamente voluntarios y ajenos a las redes de articulación de intereses políticos. Es decir, la sociedad civil es vista como el dominio de la libertad, opuesto a las relaciones de autoridad que regulan las acciones estatales, y al interés por la acumulación de poder, propio del sistema político.

Esta postura trasunta una cierta ingenuidad en la evaluación de los comportamientos -tanto internos como externos- de las organizaciones de la sociedad civil y sus motivaciones para la intervención en las políticas públicas. La "glorificación" de la sociedad civil, como denominan Nun y Aboy Carlés (2002) a esta postura, no sólo oculta los intereses políticos y económicos que se ponen en juego cuando los actores -supuestamente- representativos de la sociedad civil intervienen en la gestión de políticas estatales, sino que también esconde las dinámicas de poder -y en algunos casos de autoritarismo- que estructuran el funcionamiento interno de estas organizaciones.

Por otro lado, se manifiesta aquí una visión extremadamente simplificada de la noción de política, que se limita al ámbito del sistema político y el Estado. Así, se reduce el espacio de debate público y se restringe la política a la labor de los aparatos institucionales del Estado, expresando de este modo uno de los postulados centrales de la teoría elitista de la democracia. Discutiendo ese enfoque, Portantiero señala que "el poder estatal sólo puede entenderse como una categoría relacional, como el producto de una correlación entre actores sociales...". Según este autor, el Estado no es sólo una estructura de personal y de recursos económicos, sino la encarnación institucional del

sistema social y económico, “un complejo de relaciones sociales...[que]... sólo puede entenderse como una categoría relacional producto de una correlación entre actores sociales” razón por la cual es “estructuralmente constitutivo de las relaciones capitalistas”. (Portantiero 1998: 196/9). En esta perspectiva, el Estado penetra la sociedad civil, y viceversa, tanto en el plano de la reproducción de las relaciones sociales y económicas -“intromisión” que se hace especialmente evidente en el Estado benefactor- como también en el nivel ideológico político, puesto que la legitimidad estatal se construye en esa red de poder que atraviesa los diferentes ámbitos de la vida social.

La necesaria imbricación entre el Estado y la sociedad civil no permite sostener la distinción tajante entre estos ámbitos en función de la preeminencia de valores o mecanismos ligados a la constitución del poder político. Como quedaría en evidencia en cualquier estudio empírico que se detenga a analizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios participativos de gestión de políticas públicas, el campo de la sociedad civil participa de manera activa en la consolidación o debilitamiento del sistema político y su funcionamiento está atravesado por dicha lógica.

El modelo de estructura tripartita que supone fronteras nítidas y rígidas entre los tres dominios, tanto en lo referente a las lógicas de cada ámbito como en cuanto al campo organizacional que lo compone, no toma en cuenta la diversidad interna de la sociedad civil, así como la complejidad propia del ámbito estatal y del económico. Es por ello que De Piero afirma que “esos grupos [de la sociedad civil] no se encuentran escindidos de estos dos fundamentales espacios de las sociedades modernas -Estado y mercado- ya que sus intervenciones se manifiestan e influyen en el campo de lo político, lo económico, lo social y la cultura en términos generales, al trabajar y buscar la representación de los derechos, del espacio público, de tradiciones y opciones propias de la vida de los ciudadanos” (De Piero, 2005: 28)

La historia de la conformación de la sociedad civil en la Argentina no puede sino ilustrar esta concepción, ya que sólo es posible comprender el desarrollo de los primeros movimientos y organizaciones sociales (sindicatos, sociedades de fomento, etc.) en el marco de la construcción del Estado peronista. Como bien señala González Bombal “...el Estado fue la fuente de la identidad colectiva de actores cuya consistencia en el plano de la sociedad civil y los intereses privados fue endeble y nunca claramente distinguible de lo estatal” (González Bombal, 1995: 69).

Este enfoque propone concebir una definición de la sociedad civil en términos de la ampliación del espacio público o de publicación del Estado y la sociedad, tal como lo plantea Cunill Grau. Esta autora cuestiona la idea de la “centralidad absoluta del Estado como lugar de realización de la política” (Cunill Grau, 1997: 25) al poner en evidencia la diversa actividad política que se realiza en el campo de la sociedad. Propone despegar el par de oposiciones Estado-público / Sociedad-privado, al sostener que la esfera de lo público refiere a la “cuestión de la organización de la sociedad como un asunto que le incumbe a sí misma” (Cunill Grau, 1997: 25) y no exclusivamente al Estado, como plantea el pensamiento neoconservador al suponer que la política no debería traspasar las fronteras del ámbito estatal. Esta visión sobre lo público llevaría a reinstalar el debate político en el seno de la sociedad, lo que supone “otro modo de construirse una noción de interés público; una noción plural y descentrada...” (Cunill Grau, 1997: 58) que deja “asentado que lo público no se circunscribe a la esfera estatal, remite centralmente a la deliberación colectiva de la sociedad para actualizar lo político en la política” (Cunill Grau, 1997: 61).

Esta postura conlleva una profunda revisión de la concepción del Estado, en una línea concordante con la expuesta por Portantiero, a la vez que supone interrogarse sobre su papel y los límites de su intervención. “El centro de la cuestión remite a la creación de una nueva institucionalidad que no sólo involucre la posibilidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social” (Cunill Grau, op.cit.:59). Este cuestionamiento convoca a elaborar nuevas formas de relacionamiento entre el poder gubernamental y las organizaciones de la sociedad que superen el vínculo establecido sólo sobre las demandas sociales y las respuestas estatales, para pasar a un modelo de involucramiento más activo de las instancias sociales en las decisiones públicas. “Requieren, pues, también, ser tematizadas las condiciones para el establecimiento de instancias de mediación relacionadas con el aparato burocrático, que puedan ser capaces de conferir un carácter público a las políticas gubernamentales” (Cunill Grau, op.cit.:59) El lugar de la sociedad civil resulta así resignificado, al ponerse en evidencia el papel de las organizaciones sociales en la construcción de estas instancias de mediación y en la republicación del Estado y la sociedad.

Es evidente que esta perspectiva también conduce a interrogarse acerca del segundo de los pares antes citados: la asimilación de lo social con lo privado; es decir, la idea de que las problemáticas que circulan en el espacio de la sociedad civil y de la economía no tienen carácter político. Esta autora refuta el pensamiento liberal y neoconservador, que “al caracterizar a la esfera de la producción como ámbito privado, oculta su carácter público y social. No sólo elude de la discusión el hecho de que en el terreno económico existen relaciones de poder cuyo ejercicio tiene consecuencias centrales en la conformación de la vida social, sino que además, al circunscribir aquéllas sólo a la esfera estatal, asume que –de ser posible- su exclusiva democratización –y/o reducción – puede conducir a ampliar el ámbito de autonomía y libertad de la sociedad”. (Cunill Grau, op.cit.: 48)

En síntesis, encontramos aquí una mirada que dejando de lado el esquema tripartito de esferas recortadas, pone el acento en la reconstrucción de la dimensión de lo público, considerado como el conjunto de cuestiones que atañen a la sociedad. Discutiendo con el discurso que reduce lo público al Estado, indica que estas cuestiones están presentes en los tres espacios societales, en tanto ámbitos de relaciones sociales; lo público consiste entonces en “el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos” (Cunill Grau, 1995).

Cabría, entonces, avanzar en una comprensión de la sociedad civil en base al pensamiento gramsciano, quien concibe a esta esfera en relación a la función de mediación para la formación o cuestionamiento del consenso social en torno al sistema de dominación. Así, parecería más apropiado identificar a los actores – organizaciones o individuos- de la sociedad civil en relación a la función de mediación social en la construcción –o reconstrucción- de la hegemonía. Esta concepción permite apartarse de una visión esencialista acerca de las características de la sociedad civil, para colocar el acento en la dimensión de lo público.

La producción de hegemonía es una dimensión esencial para el funcionamiento del Estado, que constituye un campo eminentemente cultural e ideológico, funciones que son propias de la sociedad civil. En este sentido, como postula Portelli, (2000) la sociedad civil puede ser comprendida, entre otros aspectos, como “dirección ideológica

de la sociedad”, concepto que implica tanto a la ideología propiamente dicha, como a las organizaciones y las instituciones que la crean y la difunden.

Las diferentes formas de participación social y ciudadana constituyen, a juicio de esta autora, algunos de los mecanismos privilegiados para hacer efectiva esta deliberación, aún si no todas las experiencias y formatos participativos resulten igualmente fecundos en este sentido. Por ello, es necesario analizar la capacidad de las instancias de interacción multiactoral para incluir a las instituciones estatales- y, por lo tanto, al sistema político partidario-, a las organizaciones que representan los intereses privados de acumulación económica -tanto los que están plenamente inscriptos en la lógica de mercado como aquéllos que se orientan hacia la economía social- y, el también heterogéneo espectro de actores de la sociedad civil, para ampliar los ámbitos de deliberación públicos. Es decir, evaluar la potencialidad de las instancias de articulación, y de los actores en ella implicados, para construir escenarios de interacción cada vez más amplios, más representativos de la diversidad de intereses y con mayor capacidad para elaborar proyectos colectivos.

Otra mirada alternativa, que refleja la complejidad de la estructura societal, se encuentra en la idea de Donati (1999) acerca del campo de lo “privado social”, como uno de los polos que organizan la satisfacción de necesidades de la sociedad. Además del mercado, del Estado y del tercer sector, Donati hace visible la acción de un “cuarto sector”: las redes primarias conformadas por la familia, los grupos de amigos, y otras redes no institucionalizadas. Las organizaciones del tercer sector, y las redes del cuarto sector, constituyen el ámbito de lo “privado social”: “sistemas de acción organizados a partir de motivaciones, objetivos y reglas de solidaridad social” (Donati, op.cit.:105), que producen “bienes relacionales colectivos”, es decir, servicios sociales que se brindan -o se producen- a partir de la relación que se establece entre los sujetos. Esta concepción propone una estrategia de producción de servicios sociales muy diferente a la que proviene de las políticas sociales centralizadas en el Estado, ya que plantea la necesidad de reorganizar los roles jerárquicos que se construyen en la relación Estado-beneficiario, pasando de “actores pasivos a co-productores y co-gestores de los servicios, por lo tanto, como nuevos ciudadanos” y visibilizando “el rol de la familia como sujeto de servicios sociales primarios de la vida cotidiana, y por lo tanto, como sujeto de ciudadanía” (Donati, op.cit.:115). En síntesis, Donati afirma que existen formas (esferas) de relaciones sociales que a) no son públicas ni privadas; b) están reguladas por un código simbólico-normativo propio u poseen propios medios generalizados de intercambio c) están caracterizadas por una propia subjetividad social d) se desarrollan en proporción al tipo y nivel de complejidad social, si bien no sin asimetrías, conflictos y redundancias. (Donati, op.cit: 107).

Esta teoría pone en cuestión la rigidez del esquema tripartito, al poner en evidencia que, por un lado, buena parte de la producción de bienes y servicios sociales se realiza en ámbitos sociales, lo que borra la separación entre ámbito público y economía; y , por el otro, que las relaciones – y los sujetos- “privadas” que hacen posible esta producción son el núcleo de una nueva forma de ciudadanía, lo que diluye el postulado acerca del carácter apolítico de los espacios privados.

Al poner el acento en la importancia de las relaciones sociales primarias en la producción de servicios públicos se flexibiliza la separación entre la esfera pública y la privada. Este punto de vista respecto de la sociedad civil acerca estas elaboraciones con la noción de capital social, de donde se desprende un interesante cuerpo de

estudios y reflexiones que analizan la vinculación entre las relaciones interpersonales y el sistema social.

El concepto de capital social tiene por sentido hacer visible la importancia de las redes de relaciones que vinculan a sujetos y organizaciones, poniendo el acento en la potencialidad de la propia trama o relación para incidir en la ampliación de las capacidades o recursos de los sujetos que la conforman. Es decir, se apoya en el reconocimiento del valor sinérgico de la articulación social.

Es posible identificar dos vertientes en el origen de este concepto: por un lado, los estudios de Putnam, que analizan la incidencia del capital social en el desarrollo económico y fortalecimiento de la democracia; y por el otro, la elaboración de Pierre Bourdieu que sienta las bases de una comprensión sociocultural del concepto y pone más énfasis en su impacto a nivel de la reproducción de los grupos sociales.

Según interpretan Millan y Gordon, para Putnam el capital social “refiere a las características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de acciones coordinadas.” ( Millan y Gordon, 2004: 725); Como puede advertirse, este concepto no sólo hace referencia a la trama asociativa, sino también al sentimiento de confianza y reciprocidad mutua que generan estas relaciones y a las normas, es decir, a las reglas, valores , instituciones que se construyen en este intercambio pero que trascienden a los sujetos directamente implicados.

A la vez, en esta misma definición se avanza sobre la cuestión del impacto positivo de estas construcciones sociales en el funcionamiento de la sociedad, tanto en el plano de la productividad económica como del desempeño de las instituciones y del ejercicio democrático. La cooperación, que puede ser vista como el resultado de vínculos privados entre los sujetos, no sólo contribuye a la consecución de los intereses privados de los involucrados, sino que también puede promover bienes públicos, como el compromiso cívico. En particular, este autor se interesa por mostrar la estrecha ligazón existente entre estos tres componentes del capital social y el compromiso cívico – que podría también entenderse como cultura política- y el desempeño institucional, condiciones éstas que determinan la calidad de la democracia. “El capital social puede, entonces, ser simultáneamente un bien privado y un bien público” (Millan y Gordon, 2004: 729)

En la concepción de Bourdieu, el capital social “ es el conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento; o, en otros términos, ligados a la pertenencia a un grupo... unidos por lazos permanentes y útiles.” (Bourdieu, 1980:1). A semejanza de la definición antes analizada, la idea de capital se fundamenta en la afirmación de la productividad de la propia red de relaciones, al punto que puede ser considerada como un recurso actual o potencial. Por otro lado, frente a la relevancia que Putnam le otorga al plano de los acuerdos e instituciones – normas y confianza-. Bourdieu señala la dimensión identitaria de la red, en tanto interreconocimiento y sentimiento de pertenencia. Ello no significa que se trate de una trama sólo cultural, ya que este pensador explícitamente afirma que estos lazos están fundados en “ intercambios materiales y simbólicos”; es decir, el capital social implica una dimensión también económica, idea que se hace explícita en la siguiente afirmación: “ El volumen de capital social que posee un agente particular depende, entonces de la extensión de la red de relaciones que éste puede efectivamente



movilizar y del volumen del capital (económico, cultural, simbólico) poseído efectivamente por aquéllos con los que está ligado” (Bourdieu, 1980:1).

Se desprende de esta última frase que la densidad de esta red de relaciones no sólo es valiosa en tanto expresión del grado de articulación social, sino que también cuenta en tanto capital, es decir, un recurso medible, acumulable y reproducible por los sujetos que forman parte de dichas redes, si se combina con las otras formas de capital mencionados. Esta concepción, por lo tanto, antes que interesarse en establecer las diferencias entre los ámbitos económico, político y social, se interesa por hacer visible la productividad de las interacciones entre sus componentes.

Tomando los aportes de estas dos corrientes de pensamiento es que Caracciolo y Foti destacan el valor del capital social en los procesos de desarrollo local, al poner de manifiesto que la trama de relaciones entre los sujetos y organizaciones que conforman un territorio constituye uno de los principales “facilitadores” del desarrollo territorial. (Caracciolo y Foti, 2003)

En síntesis, nos interesa poner en evidencia la complejidad del concepto de sociedad civil, que no puede ser asimilado a un mapa de las organizaciones no lucrativas y autónomas del sistema político, sino que refiere a un ámbito societal caracterizado por la asociatividad, la sociabilidad y la participación voluntaria de los actores en las decisiones sobre lo público.

**Ejercicio:**

Tomando como guía el debate respecto de la redefinición del papel del Estado y la reconfiguración del ámbito público, y utilizando la bibliografía citada:

- Reconstruya conceptualmente alguna de esas perspectivas, ilustrando con ejemplos empíricos la validez o pertinencia del enfoque seleccionado.
- Basándose en esa elaboración, identifique en su localidad o región las principales organizaciones que constituyen el ámbito público.
- Seleccione algún programa o institución estatal y analice su desarrollo en las últimas décadas a la luz de los procesos de reforma del Estado.

### III. Participación en políticas públicas

El creciente peso que tiene, actualmente, la cuestión de la participación en el marco del diseño de las políticas sociales, es resultado de profundas transformaciones en el modelo de intervención social del Estado, acaecidas en nuestro país en las últimas décadas, como parte del proceso más general de reestructuración estatal. Como se plantea en el primer capítulo de este texto, las políticas de privatización, desregulación y descentralización que marcaron el fin del Estado keynesiano y benefactor condujeron a redefinir el papel de la sociedad en la gestión de las cuestiones públicas.

La modalidad de relación entre los actores sociales y gubernamentales que se comienza a configurar a partir de estas reformas, se hace especialmente evidente en el campo de las políticas sociales, pero a la vez sustenta las estrategias participativas y los mecanismos institucionales multiactorales que están en la base del modelo de desarrollo local.

#### **La reestructuración de las políticas sociales en Argentina: del modelo universalista a la participación.**

El núcleo central del Estado keynesiano, como vimos previamente, radicaba en la intervención estatal en la promoción de la actividad económica, fundamentalmente en el sector industrial. Concordante con este esquema, la intervención social del Estado benefactor o social<sup>5</sup> se apoyaba en el mercado de trabajo que tendía al pleno empleo y a la generalización de las relaciones salariales formales, con políticas que se proponían ampliar la protección social de los trabajadores ocupados en el sector formal. Se trataba de un modelo de política social que se organizaba en tres “regiones”: una política del trabajo, orientada a ampliar la vigencia de las regulaciones laborales y de la cobertura de seguros sociales de salud y previsión social para el sector de trabajadores formales; una política de servicios públicos universales que buscaba expandir la cobertura de un sistema de educación pública masiva y de salud pública a la totalidad de la población nacional, con una estructura centralizada desde el Estado nacional; y un segmento relativamente marginal de acciones asistenciales, destinado a los grupos sociales que quedaban afuera del mercado de trabajo. (Soldano y Andrenacci, 2006).

El proceso de reestructuración económica, tanto global como nacional, iniciado en la década del '80, que implicaba la ruptura de la matriz Estado-céntrica, supuso un cambio también radical en el modelo de políticas sociales propias del régimen de bienestar que había estructurado el Estado social argentino. A partir de ese momento, y más

---

<sup>5</sup> Si bien el complejo de políticas sociales que estructuró el primer gobierno peronista difieren bastante del modelo europeo de Estado de Bienestar, los autores que estudian este fenómeno apelan a términos como “Estado Benefactor” o “Estado Social”, entre otros, para describir a ese régimen de protección social.



drásticamente en la década siguiente, se instrumentó el proceso de desuniversalización y asistencialización de la política social argentina, consistente en la progresiva desregulación del mercado de trabajo y el consiguiente retiro del control estatal en ese campo; la privatización de un sector relevante de la protección social, como los seguros sociales de previsión y la diseminación de formas encubiertas de privatización de los seguros de salud; y una fuerte disminución de la calidad y cobertura de los servicios universales, promoviendo así la expansión de la oferta privada en este sector; y, por último, cobran centralidad las intervenciones asistenciales, destinadas a paliar algunos de los efectos más críticos de la reestructuración económica. (Soldano y Andrenacci, 2006).

Las transformaciones en el formato de las políticas sociales, propias de este nuevo modelo hegemónico de desarrollo económico e intervención estatal pueden comprenderse en el marco de un complejo de cambios en la estructura social y la dinámica territorial que se hicieron evidentes en las últimas décadas: la complejización y diversificación de la cuestión social, la emergencia de la sociedad civil y la jerarquización del espacio local como ámbito de desarrollo.

La transición del modelo de política social universalista y homogeneizadora, propia de la sociedad salarial basada en el desarrollo industrial, al actual modelo globalizado de desarrollo, sostenido sobre el crecimiento del sector terciario y generador de fuertes clivajes socioeconómicos puede ser comprendido, también, en el marco de la creciente complejización de la cuestión social. Es decir, la cuestión social de la sociedad industrial –o en proceso de industrialización, como podría caracterizarse a nuestro país en la etapa del Estado Social - se organizaba sobre la relación capital-trabajo y se planteaba en términos de la explotación del trabajador por el capitalista, expresado en la lucha por el salario y las condiciones de trabajo. Luego de la crisis y la reestructuración económica, el sistema económico neoliberal expulsó a grandes contingentes de población de la relación laboral, dando lugar a situaciones masivas de exclusión, y su correlato de marginación de las instituciones que servían de canales de integración social - como la escuela, los sindicatos, etc.- y permitían la canalización de los conflictos en torno de un horizonte de movilidad social ascendente. En consecuencia, la desigualdad social se convierte, en la actualidad, en situaciones de carencia y de exclusión social muy agudas que conviven, sin tocarse, con la prosperidad de los sectores que concentran el crecimiento económico. Se generan así espacios y conjuntos sociales fragmentados y, en cierta medida, atravesados por relaciones de violencia real o potencial.

La fragmentación no sólo tiene bases socioeconómicas ya que se suma a este clivaje la multiplicación de demandas de base sociocultural que dan cuenta de la emergencia de diversos grupos de base identitaria y la problematización pública de cuestiones antes ocultas o sumergidas en el espacio privado. De esta manera, aparecen en la escena pública nuevas cuestiones que nuclean a individuos y organizaciones que reclaman la intervención del Estado, como la cuestión ambiental, la discriminación de género, la situación de los indígenas, la comercialización y el consumo de drogas, la violencia, la condición de los niños y adolescentes, entre muchas otras.

La diversificación de la cuestión social, tanto si resulta de la expulsión de grupos sociales de la dinámica capitalista de reproducción social como si es producto de una nueva toma de conciencia respecto de la especificidad de las distintas situaciones de carencia o injusticia, pone seriamente en duda la efectividad de los servicios sociales universales y homogéneos para toda la población.

La movilización en torno a estas nuevas problemáticas da como resultado la emergencia de un abanico de movimientos sociales que pueblan la escena política, cuyas demandas heterogéneas exigen de las políticas públicas respuestas muy diversas, y que apelan a recursos de acción novedosos -entre los que se destacan, en los últimos años, el corte de rutas y calles-<sup>6</sup>. Esta movilización poco tiene que ver con los “viejos” movimientos argentinos propios del Estado social y el desarrollo industrial, particularmente el sindical, que encuadraba sus demandas en una problemática central -salarios y condiciones de trabajo-, y utilizando medios de acción ya conocidos - huelgas y negociaciones-.<sup>7</sup>

Por otro lado, también cabe remarcar el cambio en las orientaciones de las organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado, que se han ido desplazando desde la histórica posición de cuestionamiento de la autoridad estatal y/o articulación de demandas al sector público hacia una exigencia de mayor participación al interior de las políticas estatales. Como señala Martínez Nogueira, en el campo de la sociedad se reorganizan los actores, pasando de la “confrontación a la asociación”, al compás de las propuestas de incorporación en las decisiones y en la gestión que realiza el sector estatal. De movimientos sociales organizados en torno a la identidad, a la autonomía y a las demandas al Estado, desde un lugar de exterioridad, muchos de ellos se van convirtiendo en socios “partenaires” del proceso de gestión de las políticas públicas.” (Martínez Nogueira, 2001).

Al multiplicarse y fragmentarse las demandas y los sujetos que las portan, se horada, también, las bases sociales de los anclajes clásicos de la disputa político-electoral (Jerez y Revilla, 1997). El sistema político y sus actores privilegiados, los partidos políticos, ya no pueden canalizar todas estas demandas y aparecen entonces nuevos actores políticos en el ámbito de la sociedad civil, organizaciones que pugnan por instalar en la agenda pública cuestiones referidas a problemáticas fragmentadas y recortadas.

El contenido de esta reconfiguración en los países desarrollados se distingue de los procesos que tuvieron lugar en países periféricos, como la Argentina. Para algunos autores europeos, se trata de una reorientación en los formatos y en los sujetos de las políticas sociales, pasando “de un paquete standard de derechos sociales, a un más complejo conjunto de derechos sociales y humanos de well-being y wellness, no sólo material.” (Donati, 1999), donde los usuarios-ciudadanos dejan de ser actores pasivos y se convierten en gestores activos de los servicios, rol que se apoya, en buena medida, en las relaciones familiares, de amistad y de proximidad. En nuestro país, en cambio, se ha instalado el principio de focalización temática y territorial de la acción del Estado, criterio que, al fragmentar las acciones según espacios geográficos y de acuerdo a los servicios prestados, lleva a compartimentar las necesidades y debilitar, por lo tanto, una elaboración política de la situación de desigualdad que ha dado origen a dichas carencias.

La diversificación de la problemática social y la consiguiente ampliación del abanico de actores involucrados en la gestión de política estatal hacen evidente la heterogeneidad social y territorial de la cuestión social y llevan a jerarquizar el espacio local como referencia espacial para la gestión de las políticas sociales.

Con la crisis del modelo Estado-céntrico de formulación de políticas, y la desuniversalización del complejo de intervenciones, se debilita la concepción -base de

<sup>6</sup> Ver, al respecto, el apartado 3 de este documento.

<sup>7</sup> Ver, al respecto, Jelin (1985); Svampa (2003).

la expansión de la educación pública- que aspiraba a la integración social a través de una creciente homogeneización de la población. En este nuevo modelo, en cambio, se postula que la gestión local de los programas sociales puede convertirse en un instrumento de fortalecimiento de la institucionalidad local, por su potencial de generación y/o consolidación de espacios de gestión pública local basados en la constitución de la sociedad local y el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad en el territorio. El supuesto que sostiene estas fundamentaciones, y que lleva a destacar la contribución de las políticas sociales participativas al desarrollo local, remarca que este modelo de implementación implicaría un proceso más endógeno de gestión de programas sociales con actores institucionales estatales y no estatales con mayor capacidad de autodeterminación respecto de las decisiones públicas acerca del horizonte de desarrollo para su localidad o región. A la vez, se señala que el fortalecimiento de las estructuras generadas en torno al proceso de implementación local de políticas sociales, en tanto espacio institucional de gestión de lo público, ayudaría a mejorar la articulación interna de la sociedad local. En este sentido, afirma Cabrero: "Se observa en los gobiernos locales una transición del modelo productor al modelo promotor de acción pública institucionalizada" (Cabrero, 2004: 117).

Por otro lado, la multiplicación de programas focalizados durante la década del '90 ha llevado a poner atención en las especificidades de cada realidad local, puesto que el principal criterio de focalización ha sido el territorial. Como resultado, el espíritu descentralizador está presente en el diseño de los programas asistenciales, basado en el propósito declarado de acercar el gobierno a los ciudadanos y favorecer, así, la participación de la sociedad civil en las políticas y en el diseño de programas más ajustados a las necesidades de cada lugar, encuadrados en el combate a la pobreza que se difundieron por la región latinoamericana a partir de los años '80.

Así, las estrategias de transferencia de competencias del gobierno central a instancias subnacionales han impregnado el proceso de reforma de las políticas sociales en América latina. Si bien no se ha saldado aún el debate acerca de la efectividad de la redistribución de competencias reales –en términos de recursos, capacidad de gestión, etc.–, de la revisión de la experiencia latinoamericana parece desprenderse que la descentralización ha promovido a los gobiernos locales a asumir responsabilidades más amplias en el desarrollo de sus ciudades y regiones.<sup>8</sup>

Las características del proceso de descentralización en Argentina mostraron un camino diferente al de otros países de América Latina. En este país, este proceso se inició tempranamente, en la década del '50, con la transferencia de los hospitales públicos nacionales a las provincias, pero la descentralización en el sistema educativo y en el de salud se profundizó a finales de los '70, durante el gobierno militar, y en 1992, cuando se traspasaron las escuelas secundarias y los programas alimentarios vigentes. Puesto que la organización institucional de este país adoptó el sistema federal, las instancias de gobierno que se hicieron cargo de estas políticas fueron los Estados provinciales, no los gobiernos municipales. La aparición de los municipios en el entramado de implementación de políticas sociales aparece con la expansión de los programas asistenciales focalizados. Estos programas incorporan a los gobiernos locales, junto con la sociedad civil, en distintas etapas del proceso de implementación, pero mantienen en la órbita nacional las funciones de formulación, financiamiento y, en general, de seguimiento y control de las acciones.

---

<sup>8</sup> Ver, al respecto, Clemente, 2004; Jordana y Goma, 2004; Cortes Castellanos, 2003.

Así, la redefinición del modelo de desarrollo económico y de la intervención estatal propias de la reestructuración neoliberal significó también la transformación del complejo de políticas sociales universales, homogéneas y formuladas e implementadas centralmente desde el nivel nacional, modelo propio del Estado Social, en un abanico múltiple de intervenciones focalizadas social y territorialmente, y cuya implementación descansa en un entramado institucional que incorpora a diversos actores en momentos y roles diferentes del proceso de gestión. Como bien sintetiza Cabrero, la profunda transformación del campo de las políticas sociales ha dado lugar a tres fenómenos nuevos: "Por una parte, el Estado central en plena reconversión y fiscal, descentraliza la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, etc."(Cabrero, 2004:116). Según este diagnóstico, la reforma del modelo de gestión de las políticas sociales estaría atravesado por tres ejes confluyentes: la descentralización, la diversificación de la oferta de programas, y la expansión de estrategias participativas de gestión de las políticas.

Es decir, la creciente importancia que asume actualmente la incorporación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas, y la consiguiente inclusión de modalidades participativas en el diseño de la mayoría de los programas sociales, puede ser comprendida en el marco de los procesos antes descritos de desuniversalización y diversificación de la intervención social del Estado.

El proceso de desuniversalización de las políticas sociales no sólo significó modificar la cantidad y calidad de prestaciones sociales, sino que también trajo consigo una importante redefinición en el marco institucional de implementación de los servicios. Si las políticas universales se apoyaban en una estructura vertical y centralizada en torno al Estado nacional, el complejo fragmentado y heterogéneo de intervenciones que se impuso con la reforma convocaba a un entramado de actores institucionales diferente para cada programa, y que incluía tanto a niveles de gobierno subnacionales como también a la sociedad civil. El marco institucional se ha visto, entonces, ampliado a la incorporación de otros actores, y la cuestión de la participación social en la formulación e implementación de políticas ocupa hoy un lugar central en la planificación y en el análisis de la acción social del Estado.

Esta participación puede asumir diferentes formatos institucionales, así como mostrar distintos grados de intensidad, medidos en relación a la capacidad de incidencia de los actores no estatales en las decisiones. Los argumentos que sostienen el valor de estos formatos provienen de diferentes ángulos ideológicos: desde el enfoque más liberal que jerarquiza el aporte de eficacia y transparencia que supone la implicación de actores no gubernamentales en la gestión, hasta los discursos transformadores que visualizan estas estructuras como vías para la participación social y la ampliación de ciudadanía de los sectores sociales empobrecidos, destinatarios de los programas, que encuentran así la posibilidad de hacer oír su voz en el proceso de gestión de las políticas públicas. Los resultados obtenidos, hasta la actualidad, por este tipo de modalidad de gestión son también diversos, ya que se encuentran desde experiencias de efectivo empoderamiento de los grupos destinatarios y de ampliación de los mecanismos democráticos, hasta casos donde la participación de los actores sociales se reduce a formas tuteladas y controladas de involucramiento, que responden al único objeto de aumentar la legitimidad de la dominación política.

En todos los casos, sin embargo, la adopción de formatos participativos para la gestión de las políticas sociales implica revalorizar los recursos y las articulaciones que tienen lugar en el ámbito local puesto que los actores sociales implicados en la implementación de los programas sociales focalizados, tienen necesariamente un fuerte arraigo en el territorio. Ello pone de manifiesto la importancia de la inserción territorial local que generalmente tienen las organizaciones y los proyectos que trabajan en el campo de lo social, reconociendo y recuperando la dinámica territorial de trabajo que traen las organizaciones de base generadas desde los sectores populares. Así, la formación de estructuras multiactorales de gestión de políticas tiene un fuerte impacto en la institucionalidad local, tanto si fortalece, transforma o debilita la trama institucional existente.

### **El debate en torno a sus fundamentos políticos**

En los apartados anteriores se expusieron las principales condiciones del contexto histórico que condujeron a la incorporación de formatos participativos en la gestión de las políticas sociales. En los párrafos que siguen desarrollaremos el marco político ideológico de estos cambios, exponiendo los principales argumentos que fundamentan la participación social en las políticas públicas en el discurso público actual en nuestro país.

En el debate acerca del sentido y de los objetivos de este formato institucional se pueden encontrar tres ideas centrales: que la participación en la gestión estatal supone profundizar y ampliar la democracia más allá de los mecanismos representativos; que la presencia de actores no estatales asegura mayor transparencia y eficacia a la acción pública; y que la gestión concertada permite el desarrollo de una nueva institucionalidad, principalmente a nivel local.

En primer término, la estrategia de incorporación de actores de la sociedad en la gestión estatal está íntimamente ligada con la preeminencia que ha ganado el tema de la democratización del Estado en la etapa post dictatorial. En este sentido, el principal argumento que se hace explícito para fundamentar el valor de este tipo de arreglos institucionales, afirma que la participación de representantes de la sociedad civil en el entramado de gestión de las políticas estatales contribuye a la ampliación del funcionamiento de la democracia, extendiéndolo más allá de los mecanismos establecidos por las instituciones representativas propias del sistema democrático.

Este argumento, referido a los límites de la democracia representativa para expresar los intereses de los sectores menos poderosos, aparece frecuentemente en el debate político sostenido principalmente por los movimientos sociales y organizaciones de base que se han conformado sobre redes territoriales, como los movimientos de desocupados o las organizaciones comunitarias que efectivamente intervienen en la implementación de variados programas sociales. También se apoya en numerosas elaboraciones académicas, en especial en aquellos autores que expresan una postura crítica acerca del funcionamiento del sistema político actual.

Una versión extrema de esta formulación se apoya en una crítica radical de la democracia representativa, denunciada como forma de encubrimiento de una relación autoritaria entre el Estado y la ciudadanía, tal como la podrían expresar los defensores de la democracia participativa, según la presentan Cohen y Arato: “De aquí la insistencia en que sin espacios públicos para la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y el ser gobernada , sin una reducción decisiva de la brecha entre los



gobernantes y los gobernados , hasta el punto de su abolición, la organización política de los Estados es democrática sólo de nombre”. (Cohen y Arato, op.cit,:39)

Otros autores incorporan una mirada histórica a esta crítica, señalando las divergencias entre la complejidad de la cuestión social vigente en la época de instauración del sistema democrático y la diversidad de intereses que resultan de la complejización de la sociedad en la actualidad: “tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de aquellas sociedades en las que fueron inventados los actuales mecanismos de representación política...La política amplía su campo de actuación dando lugar a dos efectos fundamentales: mayor dificultad para canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de los instrumentos tradicionales, así como mayor oportunidad y motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas.” (Font, Blanco, Goma, Jarque, 2001).

Otra derivación de este enfoque que se puede identificar en estudios más aplicados sobre los espacios de articulación entre sociedad y Estado se preocupa por hacer evidente las limitaciones que establecen las políticas estatales a la participación efectiva de los sectores sociales más postergados. Los autores que se pueden colocar en esta perspectiva valoran los procesos de interacción y de gestión asociada siempre que se constituyan en vías para la democratización de las políticas sociales y como ámbitos de participación efectiva, de los actores sociales en general y de los beneficiarios de los programas en particular, en la formulación y gestión de las políticas públicas. Así, Cardarelli y Rosenfeld (2002) sostienen que desde el modelo de la gestión asociada se visualiza a estos espacios como escenarios de “participación ascendente y profundización del sistema democrático”. Partiendo de una posición crítica semejante, García Delgado señala el riesgo de que la hegemonía del paradigma gerencial y tecnocrático oculte las limitaciones estructurales -exclusión y pobreza estructural- que condicionan el impacto esperado de estas instancias de articulación en el desarrollo social. Propone, por lo tanto, una resignificación de la articulación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con las políticas sociales, que tome en cuenta tanto la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil, así como superar la visión gerencial por una perspectiva más política de la intervención de las OSC en las políticas sociales (García Delgado y De Piero, 2001).

#### **IV. Institucionalización de la participación: modalidades y formatos**

La institucionalidad de la participación y la articulación de los actores locales constituyen un tema central para el desarrollo local, puesto que la participación constituye un eje estratégico de este modelo. En este sentido, la recuperación de la problemática de la participación social en el marco del desarrollo local adquiere un matiz propio, interesado en la consolidación de los espacios participativos en construcciones institucionales locales.

Desde la perspectiva del desarrollo local, el sujeto del proceso de desarrollo no es sólo un organismo central de carácter estatal o una inversión privada de magnitud, sino que está conformado por una instancia de concertación de los actores locales que vincula a los diferentes sectores – Estado, sector privado, sociedad civil- que movilizan la dinámica local. Este espacio de concertación se convierte en una nueva institucionalidad local, que busca representar a los diversos intereses presentes en la sociedad local y asume el liderazgo del proceso.

Los procesos de transformación de origen endógeno, a los que el modelo del desarrollo local apela, requieren un grado importante de estabilidad y sostenibilidad, en plazos relativamente largos. Es por ello que la cuestión de la consolidación institucional de las dinámicas de articulación de actores cobra especial relevancia, puesto que de la fortaleza de dicha instancia institucional es que depende, en buena medida, el logro de los objetivos planteados.

La preocupación por la dimensión institucional del proceso de desarrollo está presente en todos los autores que participan del debate sobre el desarrollo local. La vertiente más economicista, recuperando algunos de los postulados del neoinstitucionalismo, asigna especial importancia al papel de la trama institucional en el desarrollo económico. Por ejemplo, Vázquez Barquero afirma que “Las barreras al desarrollo aparecen, frecuentemente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional, que dificultan el desarrollo de los procesos de crecimiento autosostenido” (Vazquez Barquero, 2001: 89). En el mismo sentido, Albuquerque señala que [el desarrollo económico local] “supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local ...para, en suma crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica para el conjunto de la sociedad local” (Albuquerque, 2001:188).

Estos señalamientos ponen en evidencia la estrecha relación entre la trama institucional y la actividad económica, llegando a asimilar la dimensión institucional resulta a un factor de producción. Es decir, afirma la importancia del plano institucional, pero sin problematizar sus dinámicas internas, como el proceso de conformación de las instituciones, o los intereses, modalidad de acción colectiva, o vínculos y conflictos que caracterizan a los actores locales.

Una mirada más compleja sobre la cuestión de la participación social e institucional en el desarrollo local, se puede encontrar en Marsiglia y Pintos, quienes se preocupan por analizar “la construcción de ámbitos de encuentro, intercambio horizontal y concertación de intereses entre actores” en relación a “los contextos institucionales que los favorecen”. El nivel de institucionalidad existente en un territorio se determina por la cantidad y actividad de las instituciones de la región, el grado de articulación interinstitucional e intersectorial y el compromiso de las organizaciones con el desarrollo local. Estas variables permiten caracterizar a los territorios de acuerdo a su grado de dinamismo e identificar las líneas de acción prioritarias para cada uno.(Marsiglia y Pintos, 1997:94). Desde este punto de vista, la existencia de actores capaces de promover el desarrollo local no es un supuesto ya dado sino un factor más en la consolidación de la trama socioinstitucional del territorio, que condiciona fuertemente las estrategias pasibles de ser implementadas.

Es en esta línea que cabe ubicar la definición que presentan Ballon y Zeballos, antes mencionada, respecto de la concertación como un “conjunto de reglas y procedimientos que permiten la negociación de intereses distintos de diversos actores y por ende la canalización del conflicto” (Ballón y Zeballos, 1998:29).

Esta última definición se distingue del enfoque economicista, puesto que concibe a la trama institucional territorial como una arena de negociación y concertación entre los diferentes actores, poniendo en evidencia la conflictividad presente en los procesos de agregación y articulación de intereses, también en escenas locales. Asimismo, desde esta perspectiva sale a la luz la gran variedad de experiencias de articulación multiactoral existentes y la diversidad de formatos institucionales de articulación de



actores a la vez que sienta las bases para la construcción de marcos analíticos que permitan evaluar la potencialidad de cada uno de ellos.

Los estudios sobre el tema de las modalidades institucionales de participación y articulación de actores, tanto en el espacio local como en ámbitos de mayor escala, ponen en evidencia la diversidad de formatos institucionales existente en este campo.

Un especialista en el tema, Félix Bombarolo, en un artículo sobre los espacios participativos multiactorales más frecuentemente encontrados, menciona los siguientes mecanismos: “planes estratégicos, los presupuestos participativos, los consejos consultivos de políticas públicas, el diseño participativo de programas sociales, los sistemas de monitoreo integral de la acción pública”, entre otros. (Bombarolo, 2004).

Otra referente relevante, Nuria Cunill, al analizar la emergencia de estas instancias en el proceso de descentralización de las políticas sociales, identifica tres tipos de arreglos institucionales: a) la participación de los beneficiarios en la administración de los servicios sociales, reducida generalmente a la intervención en el gerenciamiento de servicios públicos; b) la participación de las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de la política social; y c) la conformación de órganos de control social de la política social (Cunill, 2004).

Quienes analizan las características de las instancias participativas desde el campo del desarrollo local agregan otras alternativas a esta lista. En distintos trabajos, Adriana Clemente menciona mesas de concertación, foros multiactorales, comisiones de gestión asociada (Clemente, 1999) y formas de gestión asociada en torno a proyectos sociales, alianza y consejos (Clemente, 2004). En una línea cercana, María del Carmen Tamargo identifica tres formatos: a) “alianzas”: iniciativas conjuntas del sector público, privado y sin fines de lucro, donde cada actor aporta sus recursos y participa en la toma de decisiones; b) gestión asociada: instancias compartidas de gestión basadas en la negociación y la búsqueda de consenso entre los actores; y c) partenariado: una forma de asociación que supere las asimetrías para construir un asociativismo sin jerarquías. (Tamargo, 2003).

## **V. Participación y Gestión Pública. Criterios de clasificación**

Esta enumeración, que no se pretende exhaustiva, pone de manifiesto que la variedad de estrategias participativas no se limita a las políticas sociales ni está restringida a procesos de nivel local. La multiplicación de experiencias de gestión pública que incluyen formas de participación de actores no estatales ha ampliado considerablemente la variedad de modalidades posibles. Además, los estudios que se abocan a sistematizar experiencias concretas de participación hacen evidente las singularidades de cada caso, y las características particulares de cada uno, incluso entre aquellas que adoptan nombres semejantes.

Dada esta gran dispersión de formatos posibles, se hace necesario definir criterios de ordenamiento de las experiencias, si se pretende comprender las características más generales del proceso de articulación entre actores sociales y el Estado. Aún si los casos efectivamente existentes no se ajustan totalmente a “tipos ideales” que se construyen a partir de estos parámetros, resulta útil identificar los distintos criterios de clasificación a los que apelan los estudios para ordenar esta diversidad.

### a. Actores y sectores involucrados

Si se intenta construir un mapa que dé cuenta de la variedad de instancias de articulación de actores, un primer criterio refiere a las **esferas y sectores sociales** que están implicados, puesto que la instancia de articulación puede vincular al Estado con la sociedad civil o con empresas, a la vez que puede relacionar distintos sectores de política – por ejemplo, política económica con la política social- con los diferentes organismos estatales, privados y sociales que están involucrados en cada sector. Aun si no corresponde profundizar aquí en una caracterización de los distintos actores que forman parte de estas tres esferas<sup>9</sup>, sí es pertinente tener presente que ninguno de estos tres ámbitos –Estado, sociedad civil y sector privado- son espacios homogéneos, sino que, al contrario, están conformados por organismos sumamente diversos. A la vez, en la consideración de los actores de la sociedad civil, es necesario distinguir entre las instancias que agrupan preferentemente a organizaciones o grupos constituidos, de las que involucran a personas individuales, en su calidad de ciudadanos o destinatarios de las políticas.

### b. Escala territorial

Los procesos de participación de actores pueden referir a distintas **escalas territoriales**: si bien las experiencias de desarrollo local implican formas de articulación a nivel local, cabe considerar también los mecanismos de participación y de articulación de actores a nivel regional y nacional.

### c. Instancias

Otro criterio relevante, indicado por Nuria Cunill, refiere a la distinción entre **procedimientos** participativos, como encuestas, audiencias públicas, iniciativas populares, referéndum; y **órganos participativos**, como consejos, comisiones, etc.( Cunill, 1991). La diferencia entre una y otra instancia de participación es relevante, tanto en relación a la calidad de la participación como a los actores implicados. La creación de órganos participativos implica un proceso sistemático y permanente de interacción , que facilita la deliberación respecto de las cuestiones que los convocan y da lugar a la negociación entre las distintas posiciones; a la vez que los actores involucrados son, mayormente, organizaciones, lo que supone ciertas restricciones a la participación de los ciudadanos. Los procedimientos, por su parte, convocan a la participación de la ciudadanía en forma amplia y masiva, pero en momentos puntuales y, en general, sólo para aprobar o rechazar iniciativas estatales. Esta diferenciación muestra que las instancias participativas no necesariamente deben cristalizarse en organismos que viabilicen la intervención de los actores organizados, sino que también cabe incluir en este universo a los mecanismos de la participación ciudadana que permiten incluir a los ciudadanos –o a sectores de la ciudadanía- en las decisiones públicas, aún si no están organizados.

---

<sup>9</sup> Ver, al respecto, el apartado 3.

#### d. Ciclo de gestión de las políticas

La misma autora, Nuria Cunill (1995) distingue dos procesos distintos: a) la participación en la **formulación de políticas y decisiones públicas**, que tiene por objetivo ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño de las políticas, y b) la participación en la **gestión de programas o servicios públicos**, que da lugar a formas de colaboración de organizaciones de la sociedad civil sólo en la fase de ejecución de las acciones, y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad. Además de estos tipos de articulación basados en la asociación, esta autora señala que no deben obviarse, dentro de este panorama, las “instancias de confrontación propositiva”, como pueden ser los mecanismos de control social e interpelación política. En este esquema, la configuración institucional de las modalidades de participación social en la acción estatal está condicionada, en primer lugar, por el momento o la instancia del ciclo de gestión de políticas que delimita el espacio de intervención de los actores sociales. Esto es, las estructuras participativas podrían, en principio, asumir tres modalidades distintas, según su campo de intervención refiera al momento de **formulación de las políticas**; de la **implementación o ejecución de las acciones**, o a la **instancia de evaluación y control de las mismas**.

#### e. Intensidad de la participación

Otro criterio relevante, propuesto por Cabrero (2004) refiere a la **intensidad de la participación**, dimensión que se define como “el grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica”. (Cabrero, 2004:120). Este analista identifica tres niveles distintos: a) intensidad baja: cuando los beneficiarios se posicionan más en función de receptores que como sujetos. Se trata de una modalidad propia de los programas asistencialistas; b) intensidad media: cuando los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas y otras modalidades, como por ejemplo en los programas de autoconstrucción, autoempleo, cooperación; y c) intensidad alta: cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica, no sólo son consultados sino que deciden en relación a la orientación y prioridades del programa. Cuando las instancias participativas pueden ser ubicadas en esta última categoría, es que podría hablarse, según este autor, de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización.

Estas tres categorías podrían a su vez desagregarse en cinco niveles más precisos, cuando se trata de estudiar la participación de los beneficiarios en la gestión de programas sociales, tal como formula Ilari (2003). El esquema propuesto identifica los siguientes grados de participación: a) muy alto: cuando los beneficiarios autogestionan el programa; b) alto: cuando cogestionan el programa; c) medio: cuando participan en la ejecución o tienen la posibilidad de vetar acciones; d) bajo: cuando participan en el control y evaluación, son consultados o tienen la posibilidad de realizar reclamos y/o sugerencias y e) nulo: cuando participan en el programa.

## VI. Una tipología de mecanismos institucionales

Este abanico de criterios ofrece un marco conceptual para construir tipologías de clasificación de las experiencias concretas de participación. Tomando como base dos de los criterios expuestos en párrafos anteriores, el momento del ciclo de la política en el que intervienen los actores no estatales y la intensidad de dicha participación, es posible construir una primera tipología que establece cinco tipos ideales de participación social en las políticas estatales:

1. Participación baja o nula: la única participación habilitada consiste en la recepción de las prestaciones del programa.
2. Participación en la ejecución de las acciones: los actores sociales toman parte en la fase de implementación de las acciones, pero con baja intensidad, es decir, intervienen sólo en tanto ejecutores de actividades diseñadas previamente.
3. Participación asociada en la implementación: los actores de la sociedad civil participan en el momento de la implementación, con un nivel alto de participación, bajo un esquema de gestión asociada con la agencia estatal que les permite intervenir en decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación de los programas.
4. Participación en el diseño y en las decisiones: los actores no estatales intervienen en la toma de decisiones respecto de las políticas, del establecimiento de prioridades y de la asignación de los recursos, o participan en la formulación de los programas.
5. Participación en el control y monitoreo: la intervención de los actores involucrados se concentra en el control y la fiscalización de la acción del Estado.

A partir de la progresiva redefinición del rol de los actores no estatales en la gestión de políticas públicas, la acción estatal ha tendido a incluir mecanismos correspondientes a algunas de estas cinco categorías de modalidades de participación, en la mayoría de sus programas. Este formato institucional de la gestión pública es más central aún en los procesos de desarrollo local, por lo que este tipo de experiencias mostrará la presencia de una o varias de estas modalidades de articulación.

En este sentido, presentamos a continuación una tipología más compleja de instancias institucionales de participación, que se propone clasificar a los formatos más habituales en relación a la modalidad de participación y a las características de los actores implicados. Si bien el repertorio de mecanismos participativos es, como decíamos previamente, excesivamente amplio como para presentar aquí un listado cerrado. Sin embargo, resulta útil describir las instancias de participación más difundidas y analizarlas desde los criterios antes presentados.

### TIPOLOGÍA DE MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Modalidad de participación	Actores	
	Organizaciones	Individuos (ciudadanos / beneficiarios)
Baja / nula		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sólo receptores</li> </ul>
En el diseño de políticas y en las decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mesas de concertación</li> <li>▪ Planes estratégicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultas públicas, referéndum</li> <li>▪ Audiencia pública</li> <li>▪ Presupuesto participativo</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos asesores</li> </ul>
En la ejecución de las acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizaciones ejecutoras</li> <li>▪ Gestión tercerizada de servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos socioproductivos</li> </ul>
Gestión asociada de la implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestión asociada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agentes comunitarios</li> </ul>
En el control y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos consultivos</li> <li>▪ Entes reguladores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auditoría ciudadana</li> </ul>

- **Participación baja o nula:** cuando los destinatarios son sólo receptores de las prestaciones que ofrece el programa, o cuando su única forma de participar es la contraprestación en trabajo, como en los programas de autoconstrucción, sin intervención en las decisiones respecto de la implementación del mismo. En este formato, que caracteriza a la mayoría de las políticas universales, tampoco está prevista alguna forma de participación institucional de organizaciones.

- **Mesas de concertación:** este mecanismo institucional se aplica, en general, a instancias de negociación entre actores diversos que culminan en decisiones respecto de la orientación de las políticas, como por ejemplo, el plan de desarrollo de una localidad. El término “concertación” remite a una tradición de negociación entre el Estado y actores sociales y económicos en torno a conflictos de intereses, mayormente de escala nacional o regional. Esta dimensión territorial cambia a partir de su recuperación en el enfoque del desarrollo local.

- **Consultas públicas, referéndum:** Es una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto, el que puede ser consultivo o decisorio.

- **Presupuesto participativo:** Consiste en la habilitación de espacios de participación directa o semidirecta de los ciudadanos respecto de la asignación del presupuesto. En general se aplica en ámbitos locales, ya que supone que los ciudadanos se organizan territorialmente y participan en foros públicos de debate sobre las prioridades de gasto público. Dependiendo de los casos, las decisiones emergentes de estos foros pueden tener carácter vinculante o consultivo.
- **Consejos asesores:** Trata de un cuerpo conformado por personalidades con trayectoria en una problemática específica -representantes de organizaciones, expertos, etc.- que tiene por objeto asesorar al organismo estatal a cargo de dicha problemática sectorial.
- **Planes estratégicos:** Refiere a una modalidad de planificación participativa, mediante la cual el gobierno local junto con las organizaciones sociales y representantes del campo económico de una ciudad o territorio participan de un proceso sistemático de definición de las metas de desarrollo para la localidad, definen las estrategias y los proyectos a implementar. Supone un alto nivel de incidencia de la sociedad en las decisiones públicas, ya que el plan elaborado colectivamente constituye, a la vez, un instrumento para el control social de la acción estatal.
- **Organización ejecutora:** Consiste en un mecanismo muy difundido en el entramado de implementación de programas sociales descentralizados, donde las organizaciones sociales se hacen cargo de la ejecución de las actividades o la prestación de los servicios, sin intervención en las decisiones o el diseño del programa.
- **Gestión tercerizada de servicios:** Se refiere a los casos en que el Estado contrata a una organización de la sociedad civil para la gestión de los servicios públicos -generalmente servicios urbanos- Se trata de una forma de semi-privatización de la gestión estatal.
- **Proyectos socioproductivos:** Los destinatarios de los programas socioproductivos se involucran activamente en la ejecución de las acciones ya que su trabajo forma parte de la prestación del programa, pero no tienen intervención en las decisiones.
- **Gestión asociada:** la gestión de la implementación del programa se apoya en un espacio de decisiones compartidas entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil, quienes toman decisiones en conjunto durante todo el proceso de gestión. Supone una asociación relativamente consolidada entre los actores involucrados y mecanismos de decisión regulados y equitativos.
- **Agentes comunitarios:** los destinatarios se involucran activamente en la implementación del programa, ejecutando actividades destinadas tanto a sí mismos como a otros beneficiarios y tomando algunas decisiones referidas exclusivamente a la fase de ejecución de las acciones.
- **Consejos Consultivos:** espacios de articulación de organizaciones, implicados principalmente en el seguimiento y control de las políticas y con algunas atribuciones para incidir en la ejecución de las acciones. Generalmente tienen carácter consultivo o asesor, no vinculante.
- **Entes reguladores:** Constituyen instancias de control de la gestión de los servicios públicos privatizados, donde participan, además de representantes del

Estado y expertos, representantes de las asociaciones de usuarios de dichos servicios.

- **Audiencias públicas:** Se trata de instancias de consulta abierta a los ciudadanos respecto del contenido de las normas, decisiones o políticas que el Estado prevé sancionar o implementar. En general, no tienen carácter vinculante.
- **Auditoría ciudadana:** Consiste en un Foro -o instancia semejante- que reúne a las autoridades locales con los ciudadanos para evaluar las prácticas del gobierno local.

Estos quince mecanismos institucionales de participación no constituyen un listado exhaustivo de las instancias generadas en los distintos procesos particulares, puesto que, como decíamos previamente, cada experiencia presenta rasgos singulares en la dimensión institucional. Asimismo, las experiencias concretas de articulación de actores generalmente modifican o combinan de manera particular las características de cada tipo, por lo que el valor de este listado radica en su utilidad como guía de análisis de los casos singulares.

*Ejercicio:*

*Seleccionar alguna experiencia participativa, por fuentes primarias o secundarias (Ver Bases de experiencias locales, en el apartado de Referencias Bibliográficas).*

*Identificar los mecanismos institucionales que se generaron.*

*Describir las características de dichos mecanismos en función de los distintos criterios aquí enunciados (apartados III a VI).*



## VII. Actores del Desarrollo Local y la Economía Social

### **Papel de los actores locales en los procesos de Desarrollo Local y Economía Social.**

En el enfoque del desarrollo local las relaciones entre Estado y sociedad ocupan un lugar destacado, en la medida que este proceso es producto de las acciones de todos los actores involucrados en un entramado que incluye tanto a los tres niveles del Estado como a los actores económicos, sociales y políticos. En efecto, el desarrollo local postula que la orientación de cada proyecto de desarrollo, y la estructura de sectores y actores que involucra, constituyen configuraciones específicas de cada experiencia y su formulación es resultado de un proceso político de debate de los actores del territorio. En esta línea, Barreiro Cavestany (2000) apunta que “el desarrollo no es sólo un proceso económico, sino ante todo un proceso político, de acción concertada de actores públicos y privados –económicos, sociales, políticos, tecnológicos-, que operan y toman decisiones en el territorio, o que inciden en él”. La acción colectiva en el territorio cobra una importancia fundamental puesto que da cuenta de la existencia de una sociedad local que constituye la base societal del proceso.

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

En ese sentido, la noción de sociedad local, definida por Arocena como “un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes... donde... lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local” (Arocena, 1995:23) permite comprender a la comunidad local como una sociedad compleja, construida por grupos sociales e intereses diferentes, pero pasibles de ser articulados en función de un proyecto de cambio común. En este planteo, son los actores locales los protagonistas del proceso, ya que la interacción y la construcción de instancias de asociación llevará a valorizar las potencialidades de todos los sectores, así como a aprovechar mejor los recursos y oportunidades que ofrece el entorno “exógeno”.

Además, es preciso distinguir la diferencia entre actor local (definido como tal porque actúa en la escena local) y el agente de desarrollo local (entendido como tal por el sentido que le imprime a su acción). En efecto, no todo individuo, grupo u organización con actuación local podrá ser considerado un agente de desarrollo local. Éstos serán sólo aquellos que a través de su acción se encaminen a aprovechar mejor los recursos existentes en una sociedad local determinada, de forma coherente con la eficiencia económica, la preservación medioambiental y la equidad social (Arocena, 1997).

El análisis de los actores implicados en los procesos de desarrollo local puede asentarse en distintos marcos analíticos respecto del concepto de actor y de las estructuras sociales que lo constituyen en tanto tal. En este sentido, nos interesa exponer diferentes perspectivas de análisis acerca de la configuración y papel de los actores en procesos de desarrollo local, como introducción a la descripción más detallada de los tipos de actores habitualmente involucrados en estos procesos.

### **La estructura de actores**

Reconociendo en primer término la complejidad referida arriba y recordando que la relación Estado-sociedad se va transformando en el tiempo y sus características, por lo tanto, son un producto histórico, para los efectos didácticos es pertinente avanzar en una sistematización y caracterización de los principales actores locales del desarrollo. En este sentido, en los últimos años la relación Estado sociedad ha venido sufriendo profundas transformaciones que han sido ampliamente estudiadas en el nivel nacional. A su vez, en el ámbito local se plantean cuestiones particulares debido, fundamentalmente, a la cercanía de los actores sociales con el Estado. También aquí se presentan estas transformaciones que modifican el mapa de comportamientos y relaciones. Por lo tanto, se presentarán las características más relevantes de los principales actores locales del desarrollo.

También es necesario advertir que la heterogeneidad de las distintas realidades locales genera una gran variedad de relaciones entre dichos actores y el Estado. Éstas dependen, generalmente, del tamaño de la población; las características, el perfil y el grado de desarrollo de la economía; las condiciones geográficas; las características de la cultura local; el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales; el perfil de los liderazgos, entre otras variables.

Pasamos primero, entonces, a revisar el comportamiento de los actores del desarrollo local y la economía social: los estatales, particularmente los funcionarios locales, los empresarios y sus organizaciones gremiales; las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los nuevos actores del desarrollo y las instituciones del conocimiento.

### **Los actores estatales**

El Estado es un actor del desarrollo en la medida que su intervención es necesaria para planificar, impulsar, convocar, articular y catalizar las iniciativas que impactan en el desarrollo de los territorios. Como se dijo, si bien no ocupa el papel central de otros tiempos su presencia continúa siendo una necesidad.

Pensar el papel del Estado en los procesos de desarrollo local obliga, en primer término, a diferenciar entre los tres niveles de gobierno que constituyen el sistema federal en Argentina: el nivel nacional, provincial y municipal. Esta distinción es fundamental en esta temática, dados los procesos ya mencionados de reconfiguración del rol del Estado nacional y la creciente relevancia del papel de los gobiernos municipales como promotores del desarrollo territorial. En este marco, un análisis de experiencias de transformación a nivel local en nuestro país, pondría en evidencia la complejidad de la cuestión de las competencias y atribuciones correspondientes a cada nivel del Estado; situación, que requiere buscar formas de articulación entre éstos para la implementación de las políticas públicas locales.<sup>10</sup>

Nos concentraremos, en este apartado, en el actor municipal, dentro del cual adquieren relevancia los funcionarios responsables de planear, implementar, gestionar y evaluar las políticas territoriales, convirtiéndose así en actores del desarrollo. El modelo clásico

---

<sup>10</sup> Este tema se encuentra más extensamente desarrollado en el Eje “ Regionalismo” .

general del perfil de estos funcionarios se caracteriza su capacidad de “buen administrador”, esto es, que posea la capacidad de administrar eficientemente los recursos del municipio. Asimismo, se espera que tiendan a poseer suficiente capacidad como para obtener recursos de los otros niveles del Estado para las políticas municipales.

En este esquema, la lógica de acumulación política de la dirigencia local se basa en la capacidad de administrar, obtener y asignar recursos entre su base de sustentación política. Entonces, la capacidad del dirigente político para asignar esos recursos de forma eficiente, con relación a su base de sustentación política, es uno de los principales elementos que sostienen su poder y legitimidad política.

Este modelo de gestión local se sustenta en una concepción que mantiene al Estado en el centro de la escena local. En efecto, esta concepción Estado-centrista se encuentra profundamente arraigada y se debe, fundamentalmente al papel central que ha tenido el Estado en la construcción y conformación de la sociedad argentina. Para el caso de los gobiernos locales esta concepción del Estado se encuentra ligada al cumplimiento de sus funciones tradicionales, como brindar los servicios urbanos esenciales -alumbrado, barrido y limpieza-, la planificación y construcción de la ciudad y la de regulación del mercado y la ciudad.

Ahora bien, la incorporación de los nuevos temas en la agenda municipal que se puede constatar desde mediados de la década pasada produjo, también, un cambio en el perfil del funcionario local. En efecto, aquella se ensanchó y complejizó incorporando temas ambientales, de desarrollo económico local<sup>11</sup> y resignificando las políticas sociales (Villar 2007). Esta nueva agenda y, en particular, el enfoque del desarrollo local demanda que el Estado y particularmente el gobierno local actúen como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos. De esta forma, la dinámica de los procesos de decisión política se ve transformada de la tradicional “coordinación jerárquica y burocrática” (Díaz de Landa, 1997) a una serie de acciones de consulta, consenso y articulación de redes de actores, donde el municipio cumple un papel central pero no monopolístico. Esta transformación es de índole política y requiere de un cambio de visión y de práctica por parte de los dirigentes locales.

Así, los funcionarios locales tienden a reconvertirse hacia un perfil de facilitadores, catalizadores y mediadores de los intereses de los actores de la comunidad, que no siempre son coincidentes entre sí. En efecto, armonizar y conducir políticamente intereses de los distintos actores es la nueva tarea de los políticos locales, lo que supone una relación más dinámica con los actores locales. Así, si el perfil del funcionario del modelo tradicional rescataba las capacidades de administrar con eficiencia, y obtener y asignar recursos; ahora se incorpora la de liderar proyectos innovadores en dónde debe superar bloqueos, canalizar y diluir los conflictos, en fin, articular con los actores locales.

---

<sup>11</sup> Dentro de la lógica de este modelo tradicional, muchos municipios han comenzado a implementar políticas que tienen por objetivo estimular y promover la actividad económica a partir de acciones tendientes a incrementar las ventajas competitivas de la ciudad. Esto se ha realizado a través, fundamentalmente, de la construcción de infraestructura, el otorgamiento de ventajas tributarias y ciertos esfuerzos de gestión destinados a obtener inversiones.

Esta apertura a los actores de la sociedad local constituye uno de los pilares de la nueva legitimidad de los municipios, que de alguna manera se puso a prueba en la crisis del 2001, en donde los gobiernos locales se movieron con eficacia para reducir los impactos sociales de la crisis y contener a los sectores más castigados.<sup>12</sup>

De esta forma la dirigencia política deja de tomar a la sociedad como la base social y legitimadora del poder político, para ser considerada como un actor con el que asociarse, a fin de procurar el desarrollo local.

### **Los empresarios y sus organizaciones**

Se trata de actores relevantes en la medida en que definen, con sus acciones u omisiones, las características de la economía local. Estos empresarios pueden ser actores locales o extralocales y de grandes, pequeñas o medianas empresas. Desde nuestra perspectiva se considera que los imprescindibles son los de tipo local y de las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Esto se debe a que ocupan un lugar estratégico para el desarrollo local por el papel que tienen para el desarrollo endógeno en la definición del perfil del sistema productivo local y en la generación de empleo. Además, las posibilidades de crecimiento de estas empresas suelen estar fuertemente entrelazadas con las capacidades del territorio, generando una relación de interdependencia con su entorno. Estas condiciones hacen que la interacción entre los municipios y estos empresarios resulte más habitual que la que se desarrolla con los representantes de las grandes empresas.

Por otro lado, si bien la historia empresarial argentina es rica en experiencias asociativas de productores a través de cooperativas, encontramos que en el sector de empresas más consolidadas han predominado las conductas individualistas, por lo que la vinculación interempresaria es sumamente débil.

Ello se hace evidente en los estudios acerca de las cámaras empresariales, instituciones que, de acuerdo a la literatura sobre el tema, no sólo deberían funcionar como ámbitos de articulación de los intereses del sector privado sino que también podrían canalizar el compromiso de este sector con los procesos de desarrollo. Particularmente desde los estudios sobre desarrollo local se plantea que la formación de sistemas productivos locales necesita de una base institucional que organice la vinculación de la actividad productiva, en especial las pequeñas y medianas empresas con las políticas locales.

Sin embargo, varios estudios empíricos señalan que la debilidad que enfrentan estas instituciones en Argentina, en especial cuando se organizan con criterios territoriales y no sectoriales, radica en una visión estrechamente corporativa de su función, que supone que su único rol consiste en la promoción de los intereses de sus asociados e influir, desde este interés, en la orientación de las políticas públicas. (Carmona y Borello, 2002). Esta realidad contrasta fuertemente con el papel que han asumido las cámaras empresariales locales en procesos de desarrollo local exitosos en otros países, como postulan numerosos estudios (Boscherini y Poma, 2000).

Una caracterización general del comportamiento de estos actores muestra que, en términos generales, los empresarios han privilegiado las relaciones con el nivel provincial y nacional. Esto se debe a que históricamente han sido estos niveles de

---

<sup>12</sup> Tema abordado en Clemente y Girolami (2006).

gobierno los que se han ocupado de la problemática productiva y del desarrollo y a que eran la vía para obtener financiamiento, particularmente a través de los bancos provinciales antes de la privatización. A su vez, las características de estas relaciones son “radiales” y de “influencia”, sustentadas en prácticas lobbystas. La radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones al que acuden los distintos actores para obtener beneficios. La relación puede ser directamente empresa-Estado o a través de las cámaras empresariales, pero siempre teniendo al Estado en el centro. El tipo de vínculo dependerá de si el reclamo que se presenta o el beneficio que se busca obtener es sectorial o de una empresa en particular y será directa o intermediada según el tamaño y relevancia sectorial de la empresa. Así, a escala local la capacidad de lobby de una empresa será menor que la de una cámara de empresarios, excepto que esa empresa sea la de mayor importancia en la ciudad y/o la que brinda mayor empleo.

Los objetivos del sector empresarial se orientan, por un lado, a obtener ciertas ventajas impositivas, que en el nivel local suelen centrarse en lo vinculado a las tasas municipales y al papel de los grandes contribuyentes; a cuestiones ligadas al poder de policía (habilitación e inspección, que últimamente incluye la problemática ambiental)<sup>13</sup>; y por el otro, apoyo político e institucional en las negociaciones que se suelen establecer con otros niveles de gobierno. A su vez, los actores con poder reconocido localmente, y particularmente el sector empresario local tienden a utilizar su influencia para orientar o limitar, según los casos, el poder del decisor gubernamental. Las cámaras empresariales reproducen esa relación radial y rara vez estimulan la articulación horizontal entre empresas. Así, los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos.

### **Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**

En las diversas modalidades que adquieren los procesos de desarrollo local con una activa presencia de la sociedad civil resulta necesario ordenar el campo que refiere a la condición de los actores que se involucran en esos espacios en tanto representantes de la sociedad civil. Para esto es necesario, primero, reconocer la amplitud y complejidad de la sociedad civil, que supere el enfoque sectorialista que se deriva de la imagen tripartita de la estructura societal (Estado – mercado – Tercer sector); es decir, que piense a la sociedad civil en relación a su función de recuperación y ampliación del ámbito público<sup>14</sup>.

En un primer análisis se trata de agrupaciones diversamente estructuradas o formalizadas. Estas organizaciones establecen distintas vinculaciones con otros espacios institucionales del Estado, de la vida económica y también de asociaciones de la sociedad civil. Existen organizaciones fuertemente autónomas, otras son fundaciones

---

<sup>13</sup> El control sobre los efectos contaminantes de las plantas industriales es jurisdicción provincial o municipal, dependiendo de la legislación de cada provincia y del tamaño o actividad de cada empresa. En el caso de control municipal se presentan distintos problemas de índole técnico que escapan a los alcances de este trabajo, pero es importante destacar que, en el marco de creciente desempleo que vive la Argentina desde hace varios años, a los municipios se les hace casi imposible hacer cumplir la reglamentación vigente ante el riesgo de cierre de la empresa que aduce no estar en condiciones de realizar las inversiones necesarias. Así surge una especie de “acuerdo tácito” en dónde se negocia empleo por permisibilidad.

<sup>14</sup> Ver, al respecto, el apartado I de este documento.

empresarias, creadas para canalizar recursos provenientes de las empresas por lo que dependen de éstas; muchas organizaciones de base territorial brindan servicios que son financiados por el Estado o por organismos internacionales; también hay organizaciones estrechamente vinculadas a las iglesias o a agrupaciones políticas, etc.

En cuanto a los actores colectivos, se han elaborado numerosas tipologías y clasificaciones para ordenar el heterogéneo universo de las organizaciones de la sociedad civil. La variedad de términos que se proponen para nombrar a estas instancias asociativas: grupos, movimientos, asociaciones, relaciones, redes, organizaciones, etc., pone de manifiesto que se está haciendo referencia a formas de interacción muy diversas.

La siguiente enumeración, que no pretende ser exhaustiva, permite distinguir los siguientes tipos:

- **Organizaciones ligadas a instituciones religiosas o de base confesional:** se incluyen en esta categoría desde grandes instituciones de filantropía, como Cáritas, hasta los grupos de jóvenes que se nuclean en torno a parroquias.
- **Fundaciones empresariales:** constituyen instancias institucionales creadas por empresas para orientar parte de sus ganancias hacia objetivos de carácter público.
- **Organizaciones no gubernamentales de desarrollo:** conformadas generalmente por profesionales, que brindan apoyo a organizaciones de la comunidad o directamente a la población. Pueden trabajar en el campo social, de apoyo psicológico, de prevención o asistencia en salud, defensa de derechos, medio ambiente, etc.
- **Organizaciones de base o comunitarias:** conformadas por grupos sociales, generalmente desfavorecidos o que son objeto de discriminación, para mejorar su situación social y/o defender sus derechos. Se incluyen en esta categoría, por ejemplo, organizaciones comunitarias que brindan asistencia social.
- **Movimientos socio-políticos:** conformadas por grupos sociales desfavorecidos, que se movilizan para instalar su problemática en el debate político, como, por ejemplo, agrupaciones políticas de desocupados, grupos feministas, o de homosexuales.
- **Asociaciones de afinidad:** se conforman para organizar la prestación de servicios a sus propios miembros, como los clubes sociales y deportivos, las cooperadoras escolares, colegios profesionales, colectividades, cámaras empresariales, sociedades de fomento.
- **Redes:** conformadas por organizaciones de primer grado y suponen una lógica de vinculación horizontal sin jerarquías.

Ahora bien, en este complejo escenario nos interesa particularmente lo que se refiere específicamente a los actores en relación con las políticas de desarrollo local. Así, las particularidades que conllevan las políticas municipales conducen a dirigir la mirada a los actores con capacidad de influencia en las políticas locales.

Estos actores y sus organizaciones son relevantes para el desarrollo local por distintos motivos. Primero, porque su trabajo se orienta a generar capacidades en la población con la que interactúan. Capacidades que se orientan, fundamentalmente, al



trabajo horizontal en la construcción colectiva y democrática de un espacio social proclive al desarrollo y a la ciudadanía (De Piero, 2005) y a acrecentar el poder social de los grupos beneficiarios (Benencia y Flood, 1998).

En este sentido, un estudio realizado en el año 2000 en el Gran Buenos Aires, en el que participaron varias OSC de la región, relevó información sobre 273 organizaciones de base territorial.<sup>15</sup> Los resultados de esta encuesta muestran que, en ese momento tan crítico de la historia argentina, la mayoría de las organizaciones estaba comprometida en actividades asistenciales, pero complementando esta labor de asistencia a las necesidades básicas con acciones de promoción del desarrollo humano y del capital social. Por otro lado, los lazos interinstitucionales – con otras OSC y/o el Estado local- eran frecuentes pero no demasiado consolidados. En conclusión, esta investigación mostró que las asociaciones de base territorial, como sector institucional, ocupan un espacio muy importante en la vida social local y sus características institucionales indican una gran potencialidad de desarrollo como articuladores de problemáticas e iniciativas de cambio, pero esa influencia está aún restringida al espacio más inmediato del barrio y no muestran todavía suficiente capacidad institucional para asumir un rol de liderazgo a nivel local o regional (Rofman, 2002).

Por otro lado, también es necesario llamar la atención, al menos para América Latina, sobre las evidentes limitaciones que numerosas organizaciones de la sociedad civil tienen a la hora de acreditar una efectiva representación social. En efecto, es común encontrar que distintas organizaciones tienen problemas de legitimidad interna, de consensos alcanzados, de liderazgos no revalidados junto a la permanencia de relaciones clientelares y el bajo grado de transparencia en lo que respecta al uso de los recursos (Bustelo, 1998).

Asimismo, es importante señalar que si bien los objetivos de la mayoría de estas organizaciones están orientados al bien común, sostienen valores de solidaridad y se basan en principios de ampliación de la participación social, no puede afirmarse que la totalidad de las asociaciones sociales compartan todos estos principios. Como indica De Piero: “las organizaciones de la sociedad civil no representan un conjunto homogéneo, en casi ninguna dimensión que se pretenda. Aunque en muchos casos efectivamente lo sea, no es necesariamente un espacio de refugio ético ni el depositante del sentido de solidaridad en los tiempos presentes, por definición o por esencia. Se trata, en cualquier caso, de organizaciones que buscan intervenir en la construcción de la agenda pública desde distintas dimensiones y con varias herramientas” (De Piero, 2005:42). En otras palabras, la característica principal de este universo asociativo es su compromiso con cuestiones de orden público, antes que una adscripción total y homogénea a valores de solidaridad.

---

<sup>15</sup> La “Encuesta a organizaciones de base territorial del Gran Buenos Aires” fue impulsada por la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Participaron en su implementación miembros de otras instituciones académicas, como la Carrera de Trabajo Social de la UBA, la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Luján, la Cátedra de Sociología del Trabajo de la Universidad Nacional de Quilmes; y varias ONG, como la Asociación Civil Madre Tierra, SERCUPO, el Centro Ecuménico de Educación Popular, el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL), organismos estatales como las municipalidades de Morón, Quilmes y Moreno, el INAES, la Comisión de Bibliotecas Populares y el Ministerio de Trabajo; centros vinculados a la Iglesia católica como el Centro Pablo VI de San Isidro, y la Vicaría de Pastoral Social del Obispado de Quilmes; y otras organizaciones y redes como la Federación Nacional de Trabajadores por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat (FTV-CTA), el Movimiento de los Chicos del Pueblo y el Consejo de Asentamientos de Quilmes. Así, la propia implementación de la encuesta consistió en una experiencia importante de articulación multiactoral.

Como señalábamos previamente, durante la década de los '90 se convirtieron en el actor privilegiado para focalizar, articular o descentralizar la implementación de políticas sociales a nivel local,<sup>16</sup> proceso de amplio desarrollo en los países latinoamericanos que ha sido alentado por los organismos internacionales. Así, por ejemplo, el PNUD plantea que “se considera que las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por su potencial para contribuir a dar respuestas frente a estas necesidades, su capacidad de innovación y establecimiento de relaciones directas, su estímulo a la participación, su relación costo-eficiencia, la responsabilidad y rendición de cuentas de sus acciones” (PNUD-BID, 1998: 15).

Los principales programas sociales puestos en marcha en la última década incluyen a organizaciones de la sociedad civil en su entramado de implementación, tanto como ejecutoras directas de las acciones -papel desempeñado por las organizaciones de base territorial- como en roles de apoyo técnico, seguimiento, evaluación, etc. – donde se implicaron, principalmente, las ONG de desarrollo. Este segmento de organizaciones, en particular aquéllas con más trayectoria y desarrollo profesional, también ocupan un lugar de importancia como mediadoras de recursos entre las fuentes de financiamiento, tanto del Estado como de organismos de cooperación internacionales, y las organizaciones de base. La creciente relevancia de este entramado de canalización de recursos es una muestra de la heterogeneidad que caracteriza al sector.

Este reposicionamiento de las OSC, ha generado importantes debates respecto de su impacto en la configuración de la sociedad civil y en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es evidente que, al asumir estas responsabilidades de la implementación de las políticas públicas, las organizaciones se distancian de la concepción teórica que visualiza a la sociedad civil como espacio de crítica autónoma sobre el Estado, tal como la enuncian Cohen y Arato o Cunill,<sup>17</sup> viendo así limitadas su autonomía y su capacidad de cuestionamiento del sistema político, transformada su identidad de origen popular e, incluso, enfrentada a los riesgos de cooptación por parte de la estructura política del Estado.

Por otro lado, este modelo de incorporación de OSC a la gestión de las políticas abre las posibilidades de transformación en las relaciones entre la sociedad y el Estado en el sentido de mejorar la “governancia” y limitar su posición jerárquica en pos de diferentes formas de asociación para la implementación de las políticas públicas, lo que permite ampliar la esfera pública y ofrecer otros canales al desenvolvimiento de la ciudadanía. (Martínez Nogueira, 2001). En efecto, si las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales tendían a observar un formato radial - con el Estado como centro - y a organizarse sólo en relación a objetivos específicos, concretos y sectoriales, estas nuevas relaciones en forma de red permitirían avanzar en la democratización del Estado.

### **Los nuevos actores sociales**

La crisis social que se agudizaba a fines de los noventa generó nuevas organizaciones sociales que se dieron a conocer transformando las prácticas de la ocupación del espacio público a través de la protesta social. Estas nuevas prácticas produjeron un nuevo tipo de actor que se entrelaza con el desarrollo local en la nueva

<sup>16</sup> Ver, al respecto, el apartado II de este documento.

<sup>17</sup> Ver, al respecto, el apartado I de este documento.

clave de inclusión que incorporó el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Se trata, fundamentalmente, de las organizaciones de desocupados. Éstas se convierten en actores del desarrollo local en la medida en que se trata de organizaciones con reconocida capacidad de representación y organización.

Las organizaciones de desocupados surgieron a mediados de la década pasada. Son hijas del desempleo abierto e irrumpieron en el espacio público a través del corte de rutas mediante “piquetes”<sup>18</sup>. Se originaron y crecieron en las localidades que han sufrido una crisis abrupta para, luego, extenderse al conurbano bonaerense. Obtuvieron su pico de legitimidad social con el estallido de la crisis entre fines de 2001 y comienzos de 2002.

Estas organizaciones reconocen dos tipos de afluentes que generan a su vez diferentes grupos. Por un lado, las acciones de los piquetes y puebladas del interior, y, por el otro, la acción territorial y organizativa gestada en el conurbano de Buenos Aires (Svampa y Pereyra, 2003). El primer grupo contiene a los nuevos pobres que el desempleo ha generado y que poseen una experiencia organizativa basada en la actividad sindical. El segundo es producto de organizaciones de base territorial, fundamentalmente orientadas al desarrollo y la promoción, que poseen prestigio social y una amplia capacidad de organización y que están habituadas a entablar negociaciones con el poder político de turno. Ambos grupos han incorporado a los sectores tradicionalmente marginados, que han sido excluidos del mercado de trabajo y que encuentran en estas organizaciones tanto un colectivo que los contiene como una forma de canalizar sus reclamos y una fuente de recursos para garantizar su propia sobrevivencia.

Por otro lado, según la relación que desarrollan con el Estado, se pueden agrupar en dos corrientes. Una, que entronca con la tradición sindicalista, organiza sus reclamos en torno al mundo del trabajo, demandando planes para los desocupados y la defensa de fábricas reabiertas, mientras busca entablar alianzas con otros grupos perjudicados por el modelo neoliberal. En su relación con el Estado, estas organizaciones sostienen posturas dialoguistas no sólo para recibir programas sociales sino también para encarar acciones conjuntas, como la construcción de viviendas, el mantenimiento de comedores, etc. La otra corriente plantea la construcción de organizaciones en clave de autonomía y generación de contrapoder (De Piero, 2005), por lo que se plantean una relación más conflictiva con el Estado.

Hasta el año 2002, los reclamos de las organizaciones de desocupados se concentraban en solicitar la ampliación de las asignaciones del entonces Plan Trabajar. Con el lanzamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) algunas conservaron el eje de su lucha en la incorporación de todos los potenciales beneficiarios al nuevo programa y otras en la demanda de creación de puestos de trabajo “genuinos”, es decir, empleos formales en contraposición a los planes de empleo.

En este sentido, el Plan “Manos a la Obra” produjo modificaciones tanto en estas organizaciones como en las orientadas al desarrollo y promoción que no tomaron la senda “piquetera”. Efectivamente, dejaron de constituir un efector que ejecutaba programas sociales diseñados extralocalmente para proponer sus propios emprendimientos como una salida productiva y asociativa a la agobiante situación social. Este nuevo programa encontró respuestas favorables en muchas organizaciones

---

<sup>18</sup> De allí que se las conoce como organizaciones “piqueteras”.

de desocupados que han presentado proyectos y obtenido financiamiento para emprendimientos productivos, particularmente microemprendimientos y cooperativas de trabajo, que pueden vincularse a los proyectos de desarrollo local.

Por su parte, la relación entre las organizaciones de desocupados y los gobiernos locales es compleja. En primer lugar, porque estas organizaciones dirigen sus reclamos directamente a la Nación, particularmente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que ha venido administrando los planes de empleo, y, a partir del “Manos a la Obra”, con el Ministerio de Desarrollo Social. De esta forma los gobiernos locales quedan, generalmente, al margen de estos reclamos. Ahora bien, con la creación de los Consejos Consultivos Municipales (CCM) se esperaba que esa situación debería tender a cambiar, porque es en ese ámbito donde se debe resolver el aval para los proyectos del Plan “Manos a la Obra”. Sin embargo, es necesario reconocer que la incorporación de estas organizaciones a los CCM no se ha producido en la medida de lo esperado, tanto porque el municipio no las convoca o porque aquéllas no aceptan participar.

Recapitulando, estas organizaciones se convierten en actores del desarrollo local en la medida que aportan su capacidad de representación y organización para contribuir a la inserción social de los sectores marginados, a través de su incorporación en los circuitos de la economía social.

### **Los emprendedores de la economía social**

La incorporación de la perspectiva de la economía social en el modelo del desarrollo local ha llevado a visibilizar un conjunto de actores económicos diferentes del sector empresarial que no son considerados por los enfoques clásicos de la economía. Se trata de un subsector de la actividad económica compuesto principalmente por unidades domésticas, cuya racionalidad principal es garantizar la reproducción ampliada de la vida, y que suelen ser comprendidas como actividades de subsistencia o sector informal, pero que asumen otra perspectiva de desarrollo en el enfoque de la economía social. Sin duda, un referente insoslayable en Argentina de esta propuesta es José Luis Coraggio (1994, 2002) quien originalmente ha propuesto el concepto de “economía del trabajo” o “economía popular” para designar a este conjunto de actividades. Postula que “la economía popular es una posible (aún no constituida) configuración de recursos, agentes y relaciones que, manteniendo algunas características cualitativas centrales del sustrato agregado de unidades domésticas, institucionaliza reglas internas de regulación del trabajo y la distribución de sus resultados, articulándose y presentándose como subsistema en el conjunto de la economía” (Coraggio, 1994:71).

Estos recursos, actores y actividades locales que pueden operar como facilitadores del desarrollo endógeno son resultado, en buena medida, del trabajo que se desarrolla en el sustrato económico informal, emprendimientos de muy pequeña escala que tienen por objeto garantizar las condiciones de vida básicas del grupo familiar. Este segmento de actividad, y los actores individuales y colectivos que lo sustentan, forma parte del subsistema de economía del trabajo (Coraggio, 1999), que incluye el conjunto de actividades económicas no necesariamente mercantilizadas, que vincula a las unidades domésticas y sus “extensiones sociales”, es decir, aquellas formas de agrupamiento voluntario, redes de cooperación formales o informales que articulan actividades de producción de subsistencia.

En este sentido, aparece en escena un espectro de actores del desarrollo local, cuyo núcleo son los emprendimientos productivos o mercantiles y un amplio conjunto de

instituciones que aportan a la reproducción o subsistencia familiar, aún si su actividad no está destinada al mercado denominados “emprendimientos no mercantiles”. En la primera categoría se ubican los microemprendimientos familiares y asociativos junto con las cooperativas de productores, las empresas recuperadas y las cooperativas y redes de comercialización, entre otras; mientras que la segunda agrupa a un conjunto de instituciones de la sociedad civil, estatales y privadas que brindan servicios sociales, apoyan técnica o financieramente la actividad de los emprendimientos, etc. (Instituto del Conurbano, 2006). Como se puede advertir, varios de estos grupos de actores están contemplados en las otras categorías de actores expuestas, pero en esta perspectiva su papel cobra un sentido diferente.

En cambio, la identificación de los emprendedores como sujetos del desarrollo sí constituye un componente novedoso. El estudio antes mencionado contribuye a conocer sus características: consiste mayormente en iniciativas generadas por unidades domésticas, que tienen lugar en la misma vivienda, y motorizadas por individuos que tienen una inserción débil o nula en el mercado de trabajo: desocupados, amas de casa, beneficiarios de planes de empleo, etc. En cuanto a su actividad, esa encuesta muestra que la rentabilidad de los emprendimientos es muy limitada, apenas suficiente para sostener a la familia, debido a, entre otros factores, la escasa tecnificación y el uso intensivo de la mano de obra (Instituto del Conurbano, 2006).

Por todo lo dicho, podría decirse que, a diferencia de lo que sucede con el sector formal de la economía, la función de producción y de reproducción están confundidas en estos emprendimientos, tanto por las condiciones de producción como por la aplicación de las ganancias a la subsistencia familiar, restringiendo casi totalmente las posibilidades de acumulación.

Por otro lado, es necesario reconocer que estas experiencias forman parte de un contingente poblacional que históricamente se inserta de manera precaria en el mercado de trabajo, que mayormente genera estos emprendimientos como una estrategia defensiva frente a la falta de empleo, los que se caracterizan por una baja productividad laboral; escaso nivel de complejidad tecnológica, baja calificación de la mano de obra y ausencia de normas que regulan la actividad formal e inserción en mercados competitivos. Cabría considerar si estas características son sólo rasgos de ineficiencia o si ésta es “la forma de producción” característica de quienes no cuentan con capital y sólo tienen como recurso su fuerza de trabajo.

## **Las universidades y el sistema científico**

Los estudios sobre el modelo del desarrollo local asignan suma importancia al conocimiento y, por consiguiente, a las instituciones involucradas en su producción y transferencia, como las universidades, institutos de investigación, institutos de formación superior, y el sistema científico tecnológico en su conjunto.

Dentro de este postulado general, se pueden identificar dos vertientes que ponen el acento en distintas dimensiones de la contribución que pueden ofrecer las instituciones del conocimiento al proceso de desarrollo local.

La orientación de origen europeo, que considera a la innovación como el factor clave para el desarrollo, postula que los procesos de generación y difusión de innovaciones están íntimamente ligados con la dinámica territorial de producción de conocimiento.



Para este enfoque, tanto el conocimiento como la capacidad de innovación son atributos de un sistema territorial, y su mejor desarrollo es lo que posiciona a los territorios en la competencia global. Es decir, la producción de conocimiento e innovación no sucede en el interior de cada empresa o en el conjunto del sector, sino que éstos son fenómenos de índole territorial: “el conocimiento representa un bien colectivo: las empresas y el territorio en su conjunto participan en su producción (POMA, 2000b: 373).

Por otro lado, la perspectiva que está más presente en las elaboraciones latinoamericanas, propone jerarquizar el papel del conocimiento en los procesos políticos de construcción del proyecto de desarrollo territorial. Se habla aquí de fortalecimiento de la identidad local, ampliación de la esfera pública y democratización de la cultura política, como procesos de orden sociopolítico que requieren de un mayor conocimiento de los actores locales acerca de las condiciones y problemáticas del territorio. Asociadas a este enfoque, se hace hincapié en el papel que juegan las instituciones de formación e investigación en la implementación de estrategias participativas de planificación, en tanto mecanismos de decisión sobre las vías de desarrollo de una comunidad, basados en la participación de los actores locales y la socialización del conocimiento.

En este marco, las universidades asumen una importancia especial en una perspectiva que se interesa fundamentalmente por la complejidad y densidad de la trama socioinstitucional, por la legitimidad y representatividad de las instituciones que conforman esa trama, y por las reglas y valores que constituyen la cultura política de esa sociedad. Cuando las instituciones académicas pueden pensarse a sí mismas como actores destacados del desarrollo territorial, aparece con nitidez la magnitud del papel que pueden desempeñar en el fortalecimiento del entramado socioinstitucional local. Esta visión hace manifiesto que las instituciones dedicadas a la producción y transferencia del conocimiento forman parte del proceso social de construcción del territorio, y que, por lo tanto, no pueden permanecer ajenas a la responsabilidad de participar en la formulación del proyecto político de transformación local o regional.

En el contexto político e institucional argentino, marcado por la crisis de legitimidad de sus instituciones, cabe resaltar la importancia que asume esta visión. El prestigio y la legitimidad que todavía gozan las universidades y los institutos científicos son atributos que le permiten asumir un lugar de liderazgo o de mediación en los procesos de vinculación multiactoral. Como señalan los estudios sobre experiencias en este campo, existen numerosos casos de involucramiento activo de las universidades en el espacio local de decisión e implementación de las acciones, bajo la forma de intervenciones sostenidas en el aporte de conocimiento, información o metodologías; así como es interesante observar el camino que están recorriendo muchas universidades, redefiniendo sus tradicionales áreas de “extensión universitaria” o de “bienestar estudiantil” hacia programas de promoción del desarrollo más comprometidos con el entorno socioterritorial. Parecería que, el modelo de relación entre la universidad y la sociedad local está transformándose, pasando de un esquema de “oferta” de servicios sociales o culturales, a una dinámica de involucramiento activo en las instancias de articulación local.

Una revisión de las experiencias de participación de universidades en procesos de desarrollo local permitió iluminar dos áreas de intervención de las instituciones académicas en la dinámica local. En primer lugar, cobra relevancia la labor de la universidad en su función más específica, relativa a la formación académica de grado y



posgrado, así como la investigación referida a procesos de desarrollo local. Por otro lado, surge un modelo de vinculación entre las universidades y su entorno territorial que se distancia claramente del esquema academicista puesto que implica la participación en las instancias de vinculación en tanto actor del territorio con intereses propios y modalidades específicas de intervención. (Rofman, 2006).

Sin embargo, no puede ocultarse que este tipo de iniciativas no son aún hegemónicas en el mundo universitario argentino, donde todavía predomina una visión de tono academicista y escasamente vinculada con la problemática del entorno territorial de las casas de estudio.

### Tipos de actores

En este apartado plantearemos algunas tipologías de actores para el desarrollo que pueden constituir la base para la elaboración de un “mapa de actores”. Para este mapa se requiere contar con un marco conceptual que ayude a organizarlo. Entonces, como lo que nos interesa es el comportamiento de los actores es conveniente dirigirnos de lo general a lo particular; es decir de una definición general sobre los actores a una consideración específica sobre los que son relevantes para el desarrollo local.

Ahora bien, cuando se trata de analizar el comportamiento de los actores locales se pueden encontrar diferentes formas de abordaje. Una primera división se encuentra entre los **actores locales y los extralocales**. Los primeros son los “individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local “ (Arocena, 1995), es decir, se trata de aquellos actores cuyo ámbito de acción coincide con la escena local. Los segundos serían las organizaciones que tienen su sede en otro lugar –una ciudad más importante, o en los países centrales-, pero su acción produce fuertes impactos en la vida local. Se trata de los niveles nacional y, dependiendo de los casos, provincial del Estado, de las empresas que deciden instalar, trasladar o cerrar un establecimiento en un territorio determinado. El proceso de globalización ha acentuado el papel que juega este segundo tipo de actores, instituciones tanto económicas como políticas cuyos principales decisores están localizados lejos de la escena local pero toman decisiones que afectan las condiciones de desarrollo de la región o localidad.

Por ejemplo, pueden mencionarse como decisiones extralocales que inciden en el escenario local, la decisión nacional de privatizar SOMISA que tuvo un gran impacto en San Nicolás; la aprobación de la Provincia de Chubut de la mina de oro en Esquel que generó una importante reacción local; o la expansión de la actividad petrolera de Repsol YPF en Catriel que impactó en el mercado de trabajo local y regional y en el perfil productivo de la región que había entrado en crisis con la retracción de la actividad luego de la privatización de YPF.

Un acercamiento estructural al análisis de los actores, nos lleva a revisar los criterios de clasificación de los mismos, para lo cual hemos seleccionado tres perspectivas, expresadas por autores reconocidos en este campo.

En primer lugar, cabe mencionar la elaboración de José Arocena (1995 y 1997), quien propone tres categorías de actores, que se definen en función de los tres sistemas de acción que marcan, a su vez, lógicas de acción específicas, como se detalla a continuación:

- a. **Actores del sistema de acción político administrativo:** se trata del conjunto de los organismos que integran la administración local y su relación con el sistema nacional, ligados a la toma de decisiones públicas. Tiende a predominar una lógica

sectorial –vertical, pero el desarrollo de una lógica territorial-horizontal supone impulsar instancias de concertación interinstitucional.

- b. **Actores del sistema de acción empresarial:** incluye a empresarios y trabajadores, miembros de organizaciones patronales y sindicales. Cabe discriminar, en esta categoría, a las empresas más concentradas que tienden a operar con una lógica desterritorializada. La pequeña empresa, por su dimensión y su lógica de acción, se integra mejor a los sistemas de acción local.
- c. **Actores del sistema de acción socioterritorial:** incluye a integrantes de ONGs, organizaciones sociales de base y demás “expresiones activas” de las demandas e iniciativas de la ciudadanía. Se desarrolla según una lógica territorial y se orienta a responder a necesidades básicas de las comunidades locales.

En segundo lugar, encontramos a Martha Díaz de Landa (1997), quien establece que se trata de **individuos y organizaciones** tanto de los ámbitos **gubernamentales** como de los **no gubernamentales**, sean de carácter **local o extralocal**, que desarrollen **actividades de índole política** (partidarias o sectoriales), o **social** (incluidos en esta última categoría también los económicos: productores, empresarios y negocios en general, comunitarios, etc.).

La tercera perspectiva, propuesta por Pérez (1995), plantea que los actores locales pueden distinguirse analíticamente de acuerdo con las siguientes “lógicas de acción”:

- a. Aquellos que realizan procesos orientados por una **lógica de obtención de ganancia**. Se trata de los actores de unidades económicas (empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas) que realizan actividades dentro del mercado. (...) La lógica de la ganancia constituye la ‘determinación estructural’ de estos actores, en tanto deberán someter sus comportamientos a esa lógica para mantenerse y reproducirse como tales.
- b. Aquellos orientados predominantemente en función de una **lógica política**. Son los actores gubernamentales, que producen la ciudad en forma directa, con los componentes que no son ofrecidos por los capitales individuales, y también, en forma indirecta al establecer los parámetros que orientan la acción de los actores privados ...”
- c. Aquellos que se determinan en función de una **lógica de la necesidad**, por fuera del mercado y de las políticas públicas. Estas acciones pueden ser individuales o colectivas directas, con modalidades de organización comunitaria, organización de movimientos reivindicativos frente al sector público estatal o el establecimiento de relaciones clientelares con actores gubernamentales o políticos.
- d. Aquellos orientados por una **lógica del conocimiento** (científico, técnico, ideológico), que se encuentra subordinada a alguna de las otras tres. Ahora bien, es importante destacar que no se trata de modalidades básicas de acción que resulten excluyentes (Pérez, 1995:12/13).

En estas propuestas se reconocen dos perspectivas. Por un lado, Arocena y Díaz de Landa acentúan la ubicación del actor desde el punto de vista más *funcional* dentro de la estructural local. Por otro lado, Pérez hace más hincapié en la *lógica* a través de la cual el actor orienta predominantemente su actuación. De todas maneras no se trata de posiciones antagónicas ni sustancialmente diferentes sino más bien de matices que en conjunto contribuyen a la conformación de un mapa conceptual de actores que

reconozca tanto la ubicación como su lógica de actuación. Asimismo, constituye la base conceptual para la elaboración del mapa de actores que se presenta en el punto V.

## La interacción de actores en la escena local

Una visión dinámica de los procesos de constitución de actores señala que éstos se constituyen a partir de la interacción que realizan en la escena local en torno a las principales problemáticas de la agenda local. Esta perspectiva expresa una visión de cuño sociopolítica e histórica de los procesos de constitución de la trama de actores, donde el modelo de análisis privilegia la dinámica de los procesos sociales por sobre la mirada estructural, por lo que identifica a los actores en relación al papel que desempeñan en dicho proceso.

Las distintas matrices teóricas que explican la estructura de relaciones sociales privilegian diferentes sistemas de relaciones sociales. Algunas ponen el acento en las relaciones de conflicto mientras que otras sólo visualizan los vínculos que favorecen la construcción del consenso social. Una perspectiva más conducente debería tomar en cuenta todas estas posibilidades, considerando que el espectro de modos de relación entre actores, o las formas de vinculación que aquí se generalizan bajo la denominación de “interacción”, abarca un extenso abanico de modalidades que van desde relaciones de conflicto y contradicción, mecanismos de negociación de intereses divergentes pero no contradictorios, distintas formas de acuerdo y convergencia, alianzas más o menos duraderas, etc.

El análisis de las modalidades de interacción que protagonizan los actores locales debe esforzarse por identificar las diversas formas que asumen estas relaciones, por distintas razones. La interacción a nivel local, donde intervienen desde grandes agregados sociales hasta organizaciones y personas individuales, cuyo lugar en la estructura socioterritorial y el sistema de intereses no es necesariamente unívoco y puede variar por causa de microprocesos locales, suele ser más rica y más compleja de lo que un marco teórico general suele considerar. Por esta razón, el sistema de relaciones sociales en el espacio local es sumamente cambiante y dinámico, por lo que un vínculo que es muy conflictivo en un momento puede convertirse en un acuerdo negociado entre los contendientes.

Siguiendo este esquema de análisis, es posible discriminar tres niveles de interacción de actores en relación a las problemáticas locales<sup>19</sup>:

**a) Interacción en torno a la “significación” del problema:** La definición de la situación problemática es en sí misma un espacio de interacción –más o menos conflictiva- entre los diversos actores sociales que buscan incorporar o legitimar su perspectiva en la agenda pública.

Por ejemplo, el incremento del desempleo que se generalizó en los noventa puede ser atribuido al proceso de concentración económica que produjo el cierre de numerosas empresas o se puede responsabilizar a la legislación laboral que protegía “en exceso” los derechos de los trabajadores que no aceptaban las nuevas

---

<sup>19</sup> Este desarrollo se basa en un artículo de Ozslak y O'Donnell (1995).

condiciones de flexibilidad que requería en nuevo modelo económico. Como se observa, la misma definición de la problemática produce confrontación.

En el mismo sentido, la instalación de una empresa cuya actividad genera riesgos ambientales produce posiciones encontradas entre los distintos actores. Tanto el caso de Gualaguaychú con las pasteras, como el de Esquel, con el proyecto de instalación de un mina de oro, son ejemplos en donde una mirada considera que se trata de una iniciativa orientada a la generación de empleo, mientras que desde la otra perspectiva se visualiza el impacto en el medio ambiente y en la actividad turística ligada a lo ambiental. Es decir, cada actor elabora y lleva al debate público una definición diferente del problema.

**b) Intervención en el proceso efectivo de transformación de las condiciones sociales:** los distintos actores sociales son el “motor” del desarrollo, en el sentido de que los procesos de cambio son fenómenos históricos, dinámicos, resultado de la interacción entre los grupos o sectores que conforman la sociedad. La sociedad está en permanente cambio, y los procesos de transformación de las condiciones estructurales –condiciones económicas, sociales, políticas, institucionales e incluso físico ambientales- dan lugar a cambiantes configuraciones de la realidad social. Si se acuerda que este proceso está impulsado por sujetos sociales, que pugnan por orientar el desarrollo de los procesos socioeconómicos en función de sus intereses, se distingue un segundo nivel de interacción entre los actores involucrados.

En este nivel, el objeto de la interacción no está radicado en la lucha por la significación del problema, sino que su objetivo es incidir en la orientación efectiva del proceso de desarrollo de las condiciones objetivas de la realidad social. Cada uno de los actores que está relacionado con la cuestión apela a los recursos económicos, de poder, de conocimiento, institucionales, etc., que posee, para presionar a favor de una resolución del problema que satisfaga más a sus intereses, intentando incidir en la formulación o condiciones de implementación de las políticas referidas a la cuestión.

Siguiendo con el ejemplo de Gualaguaychú se puede observar como la asamblea ambiental de esa localidad diseñó estrategias y sostuvo acciones con impacto público tendientes a internacionalizar el conflicto y responsabilizar a los gobiernos nacionales y a las empresas. Por su parte, estas últimas dividían sus posiciones; mientras la empresa española ENCE decidía la reubicación de su planta, Botnia ha continuado la construcción de la suya, con el apoyo del gobierno uruguayo.

**c) El impacto diferencial de las políticas:** la dinámica del proceso de cambio va impactando de manera diferencial en los diferentes sectores y grupos sociales, lo que supone nuevas condiciones sociales, económicas, políticas, etc., para estos sujetos. Puesto que la historia no se detiene, este reacomodamiento es también un fenómeno en permanente movimiento.

La implementación de políticas o acciones destinadas a resolver el problema pone en marcha un proceso de cambio que produce distintos impactos en los actores vinculados con la cuestión. La intervención en una problemática significa que cambian las condiciones y posiciones de todos los sectores involucrados, y estas transformaciones pueden ser tanto positivas como negativas. Por lo tanto, se

verifica aquí un tercer nivel de interacción, relativo al impacto diferencial del proceso de desarrollo en los diferentes actores.

En el mismo ejemplo anterior es pertinente comenzar a observar las posiciones y las acciones que comienzan a llevar adelante algunos comerciantes de la zona que se ven afectados por la reducción de la actividad económica, así como también la de los productores forestales, tanto de la provincia de Entre Ríos como de la de Corrientes, que tenían expectativas en torno a la demanda que generaría la actividad de las pasteras.

Ejercicio:

Identificar una problemática o cuestión relevante en su localidad o región.

Caracterizar a los principales actores involucrados en esa problemática, distinguiendo:

- actores locales y extralocales.
- los actores involucrados en el debate sobre la definición de la cuestión, los que intervienen en el diseño e implementación de las políticas al respecto, y los que presumiblemente serán impactados –positiva o negativamente- por las políticas.

## VIII. Experiencias de Desarrollo Local y Economía Social en Argentina: los actores implicados

La incorporación del desarrollo local en la agenda de las políticas públicas en Argentina constituye un fenómeno reciente, cuyos orígenes pueden ser rastreados desde mediados de la década del '90. En efecto, el proceso de descentralización y la incorporación argentina a la globalización produjeron transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales que comenzaron a incorporar el desarrollo local en su agenda. Por un lado, la reforma del Estado condujo al abandono de las políticas nacionales de impulso al desarrollo. Por el otro, la forma en que la Argentina se integró a la globalización, con la apertura indiscriminada y la sobrevaluación del peso, produjo un fenómeno de concentración económica y desindustrialización que afectó negativamente a las distintas regiones del país generando desempleo e incremento de la pobreza. Ante esta situación, las políticas de desarrollo fueron recogidas a nivel local por numerosos municipios que se vieron impulsados a brindar nuevas respuestas a los problemas sociales y económicos que las políticas nacionales generaron. Se trató entonces de buscar una salida productiva a la crisis social que se generó. En este marco se pusieron en marcha políticas locales de estímulo a la producción local y otras de tipo socioproductivo que alentaban la creación de microemprendimientos. Luego de la crisis del 2001 y en el marco del nuevo gobierno elegido en 2003 el desarrollo local fue incorporado a la agenda nacional a partir de diferentes planes entre los que se destacan el "Manos a la Obra" y "Más y Mejor Trabajo".

La incorporación del desarrollo local o territorial en el discurso público y, complementariamente, la puesta en marcha de políticas nacionales que entiendan al territorio más como un sujeto del desarrollo antes que como un objeto de sus acciones. Según Costamagna (2005) la incorporación del desarrollo local en el discurso público se puede constatar a partir de una revisión de numerosos discursos de funcionarios de los distintos niveles del Estado, y permite afirmar que "existe actualmente un discurso público favorable al Desarrollo Económico Territorial (DET)<sup>20</sup> en todos los niveles del sector público, tanto nacional como subnacional, con diversos grados de profundidad" (Costamagna, Op. Cit.: 7). A su vez, esta nueva situación es acompañada por la proliferación de actividades que abordan central o tangencialmente el desarrollo local, generadas en los distintos niveles estatales y que van desde charlas y seminarios hasta cursos de capacitación. Estos dos elementos contribuyen, entonces, a la instalación del desarrollo local en el debate nacional. Sin embargo, este discurso se encuentra aún lejos de ocupar en la agenda pública el lugar que tuvo, en buena parte de la segunda mitad del siglo pasado, el correspondiente al desarrollo regional.

Existen numerosas y variadas experiencias de promoción del desarrollo local y la economía social en nuestro país, por lo que una revisión del conjunto resultaría muy extensa y demasiado superficial.<sup>21</sup> Se ha preferido, por lo tanto, presentar los resultados de estudios más profundos de tres tipos de experiencias: las políticas socioproductivas, por su intento de vincular la economía social con el desarrollo local; las acciones municipales de promoción del desarrollo local; y una iniciativa de desarrollo local impulsada desde la sociedad civil. Los tres casos serán expuestos en relación a una clave de análisis que ponga de manifiesto el papel de los actores en los procesos.

<sup>20</sup> El trabajo de este autor se refiere al desarrollo territorial.

<sup>21</sup> Al respecto, consultar Bases de experiencias en el apartado de Referencias Bibliográficas.



## **Las políticas socioproductivas**

Del variado universo arriba descripto, interesa aquí resaltar una línea estratégica particular, que representa uno de los esfuerzos más interesantes que tienen lugar en nuestro país para adaptar el modelo del desarrollo local a las condiciones socioeconómicas de las localidades de nuestro país luego de la crisis del 2001. Se trata de los programas de promoción socioproductiva, que asocian el desarrollo local con la economía social, y consideran a la generación de microemprendimientos económicos de actividades propias del sector informal como palanca inicial del proceso de desarrollo endógeno en territorios atravesados por condiciones de crisis económica, pobreza y desocupación.

Esta reorientación recibe un fuerte impulso del nivel nacional de formulación de políticas sociales, encarnada en el Plan “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La puesta en marcha de este Plan institucionaliza el intento de adaptación del modelo de desarrollo local hacia políticas de promoción de actividades y emprendimientos ligados a la economía social, sostenidas a la vez en un nuevo enfoque de política social que, distinguiéndose claramente del modelo asistencialista propio de los '90, vincula el mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida con la ampliación de las oportunidades de trabajo e ingreso que se generan en los procesos de desarrollo productivo local. El basamento estratégico de esta política consiste en destinar recursos públicos para fomentar el desarrollo de la capacidad productiva de la población destinataria, con el objeto de valorizar la fuerza de trabajo de este sector social. Los principios de la economía social, que sostienen estas propuestas, hacen visibles los circuitos de producción y circulación que operan fuera del sistema de mercado, entre los que se encuentran los núcleos de producción para la subsistencia, que no tienen por objeto la acumulación de la ganancia, sino sólo “asegurar la vida” de los individuos o familias involucrados (Caracciolo y Foti, 2003).

El nivel municipal desempeña un rol destacado en el entramado de implementación del Plan, ya que el municipio asume la responsabilidad de identificar los emprendimientos, colaborar en la redacción de los proyectos, viabilizar la capacitación y la asistencia técnica a los emprendimientos seleccionados, y hacer el seguimiento de los mismos. Esta asignación de responsabilidades refleja la orientación del Plan hacia el desarrollo local, ya que coloca en el actor estatal local una responsabilidad importante en la identificación de los sectores o grupos a promover y en el desarrollo de redes territoriales que los vinculen.

Esta estrategia de promoción del desarrollo local se distingue del modelo conceptual hegemónico, elaborado a partir de la experiencia de crecimiento económico de localidades dinámicas, que postula como eje de transformación la articulación de las pequeñas y medianas empresas con el Estado local en un proceso endógeno de incremento de la productividad y competitividad local<sup>22</sup>. Las acciones que proponen los textos más difundidos en este campo se ubican, preferentemente, en el sector de las políticas económicas de fomento a la producción. El enfoque que expresa el Plan “Manos a la Obra”, en cambio, encuentra sus fundamentos en los objetivos que ordenan el campo de intervención de la política social en la Argentina actual, es decir, la superación de las carencias de ingreso de los amplios sectores empobrecidos. Concordantemente, esta política se basa en el reconocimiento de que los recursos,

---

<sup>22</sup> Ver al respecto, Vazquez Barquero,(2001); Madoery (2001); Bervejillo,(1999) Boscherini y Poma, (2000).

actores y actividades locales que pueden operar como facilitadores del desarrollo endógeno en una realidad marcada por la declinación de la actividad económica son resultado, en buena medida, del trabajo que se desarrolla en el sustrato económico informal, emprendimientos de muy pequeña escala que buscan proveer un ingreso que permita la sobrevivencia del núcleo hogareño. El desarrollo local con base en la economía social implica, según los documentos oficiales del Plan “identificar el rango de posibilidades y alternativas según la existencia de todos los recursos conducidos desde “lo local”. Esto puede definir los circuitos económicos en la localidad, incorporando a los sectores formales, a los informales y a los de subsistencia como formas de encontrar puntos de vinculación que procuren la inclusión social” (Arroyo, 2005:47).

Es evidente que la opción estratégica por promover la transformación de estos emprendimientos de subsistencia en microempresas, propuesta que está guiada fundamentalmente por el propósito de generar nuevos puestos de trabajo, se distancia considerablemente de uno de los preceptos del modelo hegemónico del desarrollo local, aquél que jerarquiza el incremento de la productividad y la competitividad local, como factores clave para el desarrollo económico endógeno. En las experiencias concretas, estos criterios son explícitamente relegados detrás de los propósitos de recuperación del trabajo, mejoramiento de los ingresos de la población más pobre y reinserción social de los desocupados, objetivos que históricamente formaron parte de las políticas sociales antes que de las políticas económicas. Así, estas políticas están situadas en el cruce entre ambos campos, y es por ello que han adoptado el nombre de “políticas socioproductivas”.

De esta manera, uno de los principales instrumentos de política que coloca el Estado nacional para promover el desarrollo local, el Plan “Manos a la Obra”, enfoca a las políticas de promoción del desarrollo en el marco de la intervención social del Estado, esto es, estrechamente vinculadas con la problemática del trabajo, la inclusión social y los ingresos de los sectores sociales desfavorecidos.

Si bien es cierto que la incorporación de actores sociales a la gestión de las políticas está presente en la estructura de implementación de la mayoría de los programas sociales actualmente en marcha en nuestro país, estos mecanismos de participación constituyen ejes centrales del Plan “Manos a la Obra”. El diseño del Plan Jefes y Jefas de Hogar, puesto en marcha en el año 2002, expresa un primer avance en esta dirección, ya que define un modelo de gestión que asigna a los Consejos Consultivos locales y provinciales la función de seguimiento y monitoreo de la distribución de los subsidios. El Plan Manos a la Obra, lanzado en el año 2004, se asienta sobre esta estructura institucional y propone a los Consejos Consultivos como las instancias encargadas de la selección de los proyectos en función del perfil de desarrollo de la localidad, y de su articulación con el conjunto de políticas sociales y productivas implementadas en el espacio local.

La conformación efectiva de los Consejos Consultivos no ha cumplido, al parecer, esas expectativas, ya que en la mayoría de los casos ha nucleado sólo a organizaciones de la sociedad civil y a organismos estatales, quedando afuera de los mismos los representantes del sector económico privado. Un amplio estudio realizado en el año 2003 señalaba que “hay un alto nivel de participación de organizaciones de voluntariado en los consejos consultivos locales, un relativo bajo nivel de participación de organizaciones de desocupados... y una también baja participación del sector productivo local (empresas, cámaras comerciales, sector industrial)” (Arroyo, coord. 2003). En el mismo sentido, algunos estudios de caso realizados en el Conurbano Bonaerense muestran que si bien existen diferencias entre los municipios en cuanto al

grado de consolidación de estos Consejos, en la mayoría de los distritos del conurbano esta instancia de articulación no ha cumplido con las funciones asignadas, puesto que no ha logrado asumir un papel de cierto peso en las decisiones estratégicas referidas al direccionamiento de las acciones de estos programas en pos del desarrollo económico local de su comunidad (Rofman, 2006).

En general, la composición de las instancias multiactorales no ha trascendido más allá de las dependencias municipales y las organizaciones de la sociedad civil más importantes, ya tradicionalmente implicada en la implementación de programas sociales, y su funcionamiento efectivo ha sido irregular y poco autónomo, dependiente de la gestión del intendente municipal. Esta conformación debilita las capacidades de estas instancias de avanzar hacia el objetivo declarado de generar redes productivas que vinculen los microemprendimientos socioproductivos con el sistema empresarial formal, y además refuerza la imagen de estos ámbitos como espacios de distribución de prestaciones de las políticas sociales, antes que agencias de promoción del desarrollo local.

Por otro lado, parecería que la creación de espacios de interacción locales todavía no ha alterado la lógica más tradicional de relación entre los actores locales, lógica que organiza esta trama en función de la búsqueda de legitimidad política y apoyo electoral. Esto estaría indicando la dificultad de sentar en una misma mesa de negociación en el nivel local a actores con diferente capacidad de presión y de poder económico y político.

La gestión de los programas ha instalado, en muchos municipios, otros mecanismos de participación social: se trata de los promotores barriales, agentes comunitarios que intervienen en la gestión cotidiana del Plan en el papel de mediadores entre la estructura estatal y los destinatarios de las acciones. En algunos municipios estos promotores son reclutados, en su mayoría, entre beneficiarios del PJJHD o entre militantes políticos, y sólo reciben como remuneración, además del subsidio del Plan Jefes, alguna suma pequeña en concepto de viáticos. En cuanto a sus responsabilidades, tienen a cargo las tareas de difusión de los programas en el territorio, la detección y selección de los proyectos productivos, brindar asesoramiento para la elaboración de los proyectos, identificar y canalizar sus demandas, y en algunos casos, el seguimiento de los emprendimientos. Dados los mecanismos de reclutamiento antes mencionados, las personas que se incorporan a este plantel no cuentan, en general, con capacidades previamente desarrolladas para responder a estas responsabilidades, por lo que buena parte de la labor de constitución de los equipos ha estado destinada a la capacitación de los promotores. Su inserción en la estructura municipal es, por otro lado, sumamente ambigua, ya que operan en los barrios como agentes de un programa municipal y forman parte de un organigrama que incluye a las dependencias estatales que coordinan este equipo – tienen incluso una credencial que legitima este rol- y el municipio solventa los viáticos, pero no tienen ningún tipo de contrato laboral.

Puede afirmarse que la incorporación de mediadores en la gestión de programas sociales no constituye una innovación propia de las políticas socioproductivas, puesto que varios programas asistenciales se apoyaron en las redes de agentes comunitarios, entre los que se destacó el Plan Vida en la Provincia de Buenos Aires con las “manzaneras”. Conociendo esa historia, interesa detenerse en el papel de estos actores en los programas socioproductivos para analizar las tensiones que genera una estructura de gestión con estas características en acciones que se presumen orientadas al desarrollo local.

Cabe señalar, en principio, que una intervención estatal interesada en revalorizar las actividades de la economía popular, necesita de un equipo de promotores territoriales que conozcan a la comunidad y sus prácticas, factor éste que los mediadores, en tanto miembros de esa propia comunidad, efectivamente pueden garantizar. Esta estructura de gestión basada en la participación de agentes comunitarios también ofrece todos los valores que se asignan a la participación social en la gestión estatal, en el sentido de la democratización de la intervención estatal. Por último, no debe olvidarse que los recursos municipales destinables a la gestión de estos programas son siempre escasos, por lo que una contratación formal de este equipo de promotores supondría un crecimiento importante del presupuesto municipal.

Por otro lado, si se revisa esta modalidad de gestión desde los parámetros ideales de participación de los actores en procesos de desarrollo local, esta modalidad de formación del equipo a cargo de la tarea de promoción a nivel territorial tiene fuertes implicancias en el plano de la preparación técnico-profesional necesaria para llevar adelante este papel. Los municipios intentan subsanar esta carencia con múltiples y diversos talleres de capacitación, ofertados por agencias del gobierno nacional y provincial, por universidades, por ONG's, etc. Sin embargo, este esfuerzo de calificación no resulta suficiente, por varias razones: por los déficits –o la heterogeneidad- de formación previa, por la rotación que genera la fragilidad del vínculo laboral, y por la propia diversidad de la oferta formativa.

Además de la escasa profesionalización y calificación de los agentes que supone esta modalidad organizativa, otras consecuencias no menos importantes se vinculan con la imagen que construyen los promotores acerca de su papel. La construcción que hacen los promotores barriales respecto de su rol en este proceso de implementación de políticas los acerca más a la figura de mediador entre el Estado local y la población en la distribución de beneficios sociales, propia de las políticas sociales, estructurada generalmente sobre una matriz de relación clientelar donde prima la exigencia de representar las demandas de sus "atendidos" y encontrar respuestas a sus necesidades.

Esta visión, todavía presente entre el equipo a cargo de la implementación de los programas, concibe al aporte estatal para poner en marcha el emprendimiento en términos de un subsidio social, de una prestación compensatoria que pretende – aunque no lo logra- reemplazar al ingreso proveniente de un trabajo genuino. Para muchos de los agentes implicados en estos programas, los emprendimientos productivos constituyen una suerte de sustitución devaluada y temporaria de un empleo verdadero, el que se desarrolla en una estructura salarizada. Esta representación de los proyectos socioproductivos los asocia, en algunas perspectivas, al universo de las políticas sociales asistencialistas.

La debilidad de este espacio de concertación supone- a la vez que refleja- la limitada participación de los actores locales en el perfil de desarrollo de la localidad y en el control de la asignación de los recursos. La incorporación de actores de la sociedad civil a la gestión de las políticas no ha fructificado, todavía, en la constitución de una institucionalidad social local que opere como representación y dirección de la sociedad local. La construcción de estos espacios de interacción multiactoral, si bien constituyen un avance importante en la institucionalización de la participación de la sociedad civil, y por consiguiente, en el establecimiento de vínculos entre los actores locales, no muestra todavía un grado de consolidación suficiente como ámbito de generación de acuerdos en torno al perfil deseado y a las estrategias de desarrollo local.

## Políticas de desarrollo local en municipios argentinos

Un estudio (Villar 2007) del proceso de políticas de desarrollo económico de municipios argentinos arroja algunas conclusiones en torno a la participación de los actores que pueden contribuir a un mejor conocimiento de este complejo proceso. El estudio se realizó a partir de una muestra de veintiséis experiencias<sup>23</sup> que se registraron entre 1997 y 2004, que se analizan a partir de sus diferentes etapas o fases de las políticas públicas.

En la primera fase se procede a la identificación del problema o situación conflictiva a ser tratado para alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto y su ingreso a la agenda estatal. En esta primera etapa una mirada sobre los actores que impulsaron el ingreso del problema en la agenda municipal arroja la preeminencia del Ejecutivo municipal, seguido por los planes estratégicos y la presencia de políticas provinciales, para, por último, encontrar un caso, el de Colonia Caroya, en el que la iniciativa fue de los productores locales. Así, se puede concluir que el ingreso de las políticas de desarrollo económico en la agenda municipal es producto fundamentalmente del sector público y particularmente del proceso de toma de decisiones del gobierno local.

En el mismo sentido, la propuesta del tipo de política a implementar provino, en una amplia mayoría, del municipio. Fuera de esta preeminencia se destacan las propuestas por los planes estratégicos (con 4 casos) y en particular la de Colonia Caroya, que fue elaborada por la cooperativa local. Finalmente, dentro de la esfera estatal se encuentran las propuestas de las provincias de Neuquén para Cutral Có y Plaza Huincul, y de Córdoba para Villa María.

Ahora bien, la centralidad que ocupa el municipio en el momento de la formulación de la solución va acompañada de una apertura a la consulta de las organizaciones de la sociedad civil local y dependencias de los otros niveles de gobierno. De esta manera, el proceso de formulación de la política a implementar se nutre de la participación de actores especialmente convocados. En efecto, en todos los casos analizados se observan interacciones con instituciones extramunicipales. En efecto, en 16 casos se registra la participación de organizaciones sociales, en 18 de tipo empresarial, en 9 de gobiernos provinciales, en 7 de universidades, en 5 de organismos del gobierno nacional, en 4 de otros municipios y en 2 de organizaciones extranjeras. Pero el objetivo central de esta incorporación se encuentra en la búsqueda de legitimidad para la política escogida y el gobierno en general. Así, sin perder la centralidad en el proceso, el municipio obtiene legitimidad mientras que la política en cuestión es sometida al acuerdo de los actores claves, a una revisión jurídico-legal y acerca de su pertinencia

---

<sup>23</sup> Los casos analizados son los de las Agencias de Desarrollo Local de Bahía Blanca (Buenos Aires), Río Grande (Tierra del Fuego), Rosario (Santa Fe) y Trelew (Chubut), los Institutos de Desarrollo Local de Aguas Calientes (Jujuy), Cañada de Gómez (Santa Fe), Florencio Varela (Buenos Aires), Lomas de Zamora (Buenos Aires) y Rafaela (Santa Fe); los programas de promoción económica de pequeñas y medianas empresas de Esperanza (Santa Fe) y Malargüe (Mendoza), Colazo, Colonia Caroya, y Quilino de la Provincia de Córdoba y Palpalá de Jujuy; las incubadoras de empresas de General Pico y Olavarría. Además se seleccionaron casos de políticas municipales de empleo productivo en Rauch y Arrecifes (Buenos Aires) y de otras que procuran crear y fortalecer microemprendimientos como los casos de Marcos Juárez y Camilo Aldao de Córdoba y Puerto Madryn. Asimismo, se tomó el caso de un sistema municipal de microcrédito que en Firmat se presentó como una opción a la crisis. Por último, se incorporaron casos de cooperación intermunicipal para el desarrollo local. Se trata de los de ENINDER en Villa María, Córdoba y el Corredor Productivo del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, que fue el primero de su tipo. Asimismo, se incluyó el caso de Cutral Có - Plaza Huincul, por ser ésta una región sumamente afectada por las consecuencias de la política de los noventa y por lo original de la solución propuesta.



técnica y sustentabilidad económica, según los casos. Efectivamente, la participación de los actores sociales y empresariales tiene por objeto dotar de sustentabilidad social y política a la decisión a tomar. La de los organismos provinciales está ligada a consultas sobre la viabilidad jurídica –particularmente en aquellas provincias que no poseen autonomía municipal– y técnica del emprendimiento, así como a la búsqueda de fuentes de financiamiento, similar a lo que se observa con relación a los organismos de nivel nacional. La participación de universidades y organismos internacionales se orienta en la búsqueda de solvencia técnica y prestigio para la propuesta. Finalmente, la de otros municipios se circunscribe a las políticas de cooperación intermunicipal.

En el momento de la implementación, que consiste en la ejecución de las acciones se destaca, para este análisis la articulación con los actores sociales y las relaciones intergubernamentales. En efecto, en primer término, la etapa de la implementación demanda un compromiso más activo tanto del municipio como de los actores locales que se involucran. Se trata, entonces, de participar en las acciones concretas y de aportar algún tipo de bien, tangible o intangible, o servicio al proyecto que se pone en marcha.

En este estudio se pudo observar cómo el entramado de actores se va multiplicando y enriqueciendo con la incorporación, fundamentalmente, de organizaciones de la sociedad civil (en 14 casos), de empresas y organizaciones empresarias (en 23 casos) y de las universidades (en 15 casos), mientras que es casi nula la participación de los sindicatos (sólo en 5 casos). La presencia de las organizaciones empresarias es casi universal, seguida por la de las organizaciones sociales y las universidades. Lo primero resulta esperable en la medida en que se trata del actor imprescindible para articular políticas de desarrollo económico. Sin embargo, el análisis de los aportes efectivos realizados para la implementación de la política abre interrogantes sobre su efectivo compromiso. Por otro lado, la presencia de las organizaciones sociales se explica a partir del fuerte componente social que estas políticas tienen, puesto que en general están asociadas al combate del desempleo y, además, refleja que el desarrollo económico no es responsabilidad exclusiva de las empresas y el Estado sino que requiere de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en los términos planteados antes. Por su parte, la integración de las universidades en estas políticas se debe a que se trata de instituciones cuya participación genera prestigio, a la vez que tiende a legitimar técnicamente a la política o a las acciones emprendidas, motivos por los cuales su incorporación es alentada por el municipio. Finalmente, llama la atención la casi nula presencia del sector sindical, situación que se torna más llamativa en la medida en que la OIT cuenta con una política específica y activa de estímulo al desarrollo local. Sin embargo, se conjugan dos elementos que permiten explicar esta ausencia: uno, el descrédito institucional que sufrió el sindicalismo argentino durante la década de los noventa, y el otro, la conducta aislacionista y corporativa que estas instituciones cultivaron en el período analizado.

Ahora bien, también se ha podido constatar una escasa movilidad de los actores involucrados. En efecto, la gran mayoría de los que se incorporaron lo hicieron en carácter de consultados en el momento de la definición de la política a seguir, y, fundamentalmente, en el comienzo de la etapa de implementación. Una vez puesta en marcha la política a través de acciones concretas, se restringe la incorporación de actores, y se pueden registrar bajas de aquellos que, por diferentes razones, se excluyen.

En los casos analizados se ha podido constatar una escasa incorporación de otros actores. La explicación de este fenómeno se puede encontrar en la centralidad que



adquiere el municipio en la definición de la relación con los actores sociales, ya que la incorporación de éstos se debe generalmente a la convocatoria de aquél. Así, en veintitrés de los veintiséis casos fue el municipio el que convocó a los actores locales a sumarse a la política.

Esta misma relación se puede encontrar en lo que respecta a los aportes que cada actor realiza. El principal peso de los aportes realizados recae en los gobiernos locales, que con un 80% de los casos realizan contribuciones económicas, a través de la financiación o co-financiación de las actividades que se ponen en marcha, y provee recursos físicos y humanos, en tanto se utilizan las instalaciones y se destina personal municipal para implementar las políticas.

Los aportes que realizan las otras instituciones locales se concentran en los recursos humanos (en el 62% de los casos), contribuyendo con horas de trabajo, a veces de tipo voluntario en el caso de las organizaciones sociales, y de carácter técnico, por parte de las universidades y algunas empresas. Las contribuciones económicas de las empresas son los aportes menos extendidos (sólo en el 23% de los casos) y se trata de cuotas societarias en el caso de las agencias de desarrollo o de emprendimientos particulares.

Además, los empresarios suelen financiar las actividades concretas que los tienen como beneficiarios, particularmente las de capacitación. En estos casos los gastos fijos (personal, equipamiento) son sostenidos por el municipio, mientras que el costo de la actividad es absorbido por los participantes mediante aranceles.

Por su parte, la articulación de las políticas municipales con los otros niveles del Estado y con otros municipios ofrece una amplia gama de combinaciones. La primera observación que se puede presentar se refiere a que estas relaciones se generan "desde abajo". Son los municipios los que se movilizan para interactuar con los organismos provinciales y nacionales buscando aprovechar la oferta de recursos que éstos ofrecen y tratando de adaptarlos a sus requerimientos. En segundo lugar, se puede apreciar una frecuencia similar entre la articulación de los municipios con organismos nacionales y provinciales, aunque los primeros tienen mayor presencia.

En efecto, la articulación entre los municipios y los organismos del Estado nacional se observa en 16 de los 26 casos, destacándose la participación del Ministerio de Desarrollo Social y el INTA (los dos con presencia en 8 casos) y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (con una presencia en 7 casos). En el primer caso, se trata de las políticas que se orientan en la relación del sector productivo con el social, para las cuales los programas mencionados son vitales. Los dos segundos se refieren a los organismos nacionales dedicados a los actores económicos centrales para el desarrollo local, los productores rurales y las pequeñas y medianas empresas. En este sentido, llama la atención la escasa participación de la Secretaría o Subsecretaría (según el momento de que se trate) de Asuntos Municipales (con apenas 2 presencias). Otro tanto ocurre con la articulación con los organismos de los gobiernos provinciales. Efectivamente, también aquí sobresalen los que están ligados al sistema productivo (con una presencia en 8 casos).

Por su parte, el análisis de los aportes de los organismos nacionales y provinciales presenta un panorama diferente al de las empresas, organizaciones sociales y universidades, puesto que sobresalen los aportes de recursos económicos y se reducen considerablemente los humanos. Esto se debe, fundamentalmente, a la distribución del gasto público que se concentra en los niveles nacionales y provinciales y que genera una relación de dependencia económica y financiera de los municipios respecto de los otros niveles del Estado.

Por otro lado, esta situación favorece el desarrollo de los funcionarios municipales que poseen la capacidad de acceder a las fuentes de financiamiento público. El acceso a esos recursos se produce por tres vías fundamentales. Una de ellas consiste en detectar la existencia de programas nacionales o provinciales con financiamiento y ajustar la política a los parámetros de dichos programas. Otra vía es que, una vez definida una política, se procede a recorrer las oficinas públicas para detectar los programas que pueden apoyarla. Finalmente, la tercera tiene lugar cuando desde los niveles superiores se ha diseñado una política que requiere de una implementación local.

Finalmente, surge claramente que los recursos para las políticas de desarrollo económico local provienen del sector público y que ha resultado sumamente difícil obtener recursos económicos del sector privado. En efecto, a lo antes señalado se debe agregar que en 17 de los 26 casos se registraron aportes económicos del nivel nacional.

Finalmente, los mecanismos de seguimiento y evaluación que contemplan las experiencias analizadas son variados y con distintas funciones. En 16 de los casos estudiados se diseñaron mecanismos formales de seguimiento y evaluación. Entre éstos se encuentra una amplia variedad de modalidades: formularios a ser completados por los beneficiarios y las Pymes, informes al Consejo Asesor, a través del Plan Estratégico de Desarrollo, por profesionales representantes de los organismos técnicos. También, en diversos casos se observa un proceso de monitoreo sobre las acciones desarrolladas, con herramientas metodológicas que permiten procesar y analizar información cualitativa y cuantitativa. Adicionalmente, existen instancias de monitoreo por parte de la sociedad civil, como las comisiones específicas de los planes estratégicos.

Pero también es necesario señalar que la consuetudinaria dificultad de los municipios para generar información destinada a la toma de decisiones produce que, en general, se carezca de informes con indicadores y datos estadísticos confiables sobre resultados. Los informes suelen referir a afirmaciones generales en términos de una mejora en la capacidad de exportación o que se fortaleció un determinado sector de la producción pero no proveen información estadística que pueda sostener esas afirmaciones.

### **Experiencias de desarrollo local y economía social desde la sociedad civil**

El modelo del desarrollo local postula, como decíamos previamente, que el Estado local cumple un papel central, tanto en el plano político, de promoción de la articulación de actores y recursos locales, como también económico, en el sentido de reorientar las inversiones públicas hacia las iniciativas que surjan de esa vinculación y que favorezcan el desarrollo de la localidad. Sin embargo, también señalamos en apartados anteriores que las capacidades y el estilo de gestión de los gobiernos municipales en Argentina no siempre se ajustan a este papel, quedando muchas veces a la zaga de procesos impulsados desde la sociedad civil.

A diferencia de lo que sucede en muchos países latinoamericanos y europeos, las experiencias de desarrollo local promovidas desde la sociedad no constituyen el modelo más frecuente, seguramente debido a la impronta Estado-céntrica que marcó nuestra consolidación como nación. No obstante, existen varios casos, sumamente interesantes

y valiosos por sus implicancias en términos de ampliación de la ciudadanía y la participación.<sup>24</sup>

En este apartado nos concentraremos en la descripción de una de esas experiencias, con el fin de analizar el papel desempeñado por los diferentes actores involucrados y las implicancias de la falta de protagonismo estatal en el proceso. Se trata de una experiencia que nació de la participación comunitaria en la gestión de servicios públicos, pero que en la actualidad abarca un amplio conjunto de actividades.

La iniciativa se origina en una localidad del noroeste del Gran Buenos Aires, denominada Cuartel V, que se ubica en el límite norte del partido de Moreno, lindante con el partido de José C. Paz, y cerca de San Miguel, un barrio de los más pobres de un municipio con altos indicadores de pobreza, como Moreno.

Esta comunidad, que cuenta con una importante historia organizativa, desde mediados de la década del '80 enfrentaba serias dificultades de accesibilidad al centro de Moreno, por lo que resuelven a fines de esa década, crear una Mutual de Transporte llamada "El Colmenar" conformada por los vecinos de la zona, que ofrecía transporte público. El apoyo financiero para la creación de esta Mutual provino de otra organización con trayectoria en la localidad: la Fundación Pro Vivienda Social (FPVS), una ONG dedicada a promover la construcción de vivienda popular a través de microcréditos. Paralelamente, la FPVS continuó con el ofrecimiento de microcréditos para la construcción de viviendas, y se abrió una Farmacia Mutual en el barrio.

Sobre esta base asociativa se genera, años después, un proyecto de provisión de gas natural para los vecinos del barrio, que implicaba la construcción de la infraestructura de la red con el aporte de los destinatarios. Esta iniciativa, que buscaba resolver otro problema crítico del barrio, por la gran diferencia de precios entre el gas envasado y el de red, contó con un apoyo financiero inicial de la FPVS, el FONCAP – una entidad público-privada de apoyo a emprendimientos sociales- y del Banco Mundial, y la empresa proveedora del gas. Con estos fondos, se conformó un Fideicomiso que otorgó créditos a los beneficiarios con un sistema de grupos solidarios por manzana, donde los vecinos de toda la manzana debían comprometerse solidariamente a la devolución del préstamo. De esta manera, han tenido acceso al gas aproximadamente 2.500 hogares.

En este proceso se crea la Red Comunidad Organizada, una red que nuclea a 35 organizaciones de base de la localidad y que, además de la gestión de la red de gas, ha creado un Centro Educativo para niños y jóvenes, desarrolla actividades comunitarias, y promueve microemprendimientos productivos con los subsidios que otorgan los programas socioproductivos nacionales. Otras iniciativas relevantes que salieron a la luz en esa etapa son una Escuela Agronómica para el desarrollo de huertas y una radio FM comunitaria, el dictado de una Diplomatura en Desarrollo Local a cargo de una universidad nacional, la creación de un Centro de Desarrollo Local, entre otros. También se vinculó a este proceso una iniciativa de promoción de la cultura popular, denominada "Aguante la cultura", consistente en festivales participativos en los barrios, con talleres culturales y de debate, coorganizados entre la organización "El Culebrón Timbal" y los vecinos de cada barrio.

En estos últimos años, se ha ampliado la cantidad de organizaciones participantes en la Red, a la vez que se han vinculado con otras organizaciones y redes de la zona

---

<sup>24</sup> Se puede consultar, al respecto, las Bases de experiencias, en el apartado de Referencias Bibliográficas.

noroeste del conurbano bonaerense en una tarea de difusión y concientización sobre los derechos ciudadanos en el plano local, en los partidos de Moreno, José. C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas. A través de talleres, boletines, actividades culturales, y una consulta popular, promovieron el debate acerca del presupuesto participativo en el conjunto de la población, llegando a 200.000 personas, hasta lograr que el Concejo Deliberante de San Miguel apruebe una ordenanza de presupuesto participativo a fines del año 2006.

En el mismo sentido, actualmente están expandiendo la metodología aplicada para la constitución del Fideicomiso para el gas a otros servicios públicos, organizando los grupos solidarios por manzana en otros barrios de la localidad, financiado por un organismo internacional.

La riqueza de esta experiencia radica en la diversidad de sectores y actividades que son objeto de intervención: provisión de servicios públicos, transporte, medicamentos, trabajo, derechos ciudadanos, incidencia en políticas, educación y capacitación, etc. Asimismo, resulta destacable la variedad de actores involucrados, ya que si bien la iniciativa provino de organizaciones de la sociedad civil, se sumaron otros actores, como el Estado nacional, una empresa y organismos de financiamiento internacional. Dentro del propio campo de la sociedad civil, por su parte, es posible identificar organizaciones muy variadas, como Fundaciones, ONGs, organizaciones de base, además de los habitantes de la zona. Las dificultades de coordinación que pueden surgir de tanta variedad de participantes son evidentes, por lo que podría hipotetizarse que la modalidad de organización en red, descentrada y sin autoridades, ha colaborado en la consolidación de esta trama.

Como decíamos previamente, el lugar del Estado municipal está muy desdibujado frente al Estado nacional que está presente a través del otorgamiento de diversos subsidios. La presencia del municipio en este proceso ha sido muy limitada, y en varias ocasiones predominaron situaciones de conflicto antes que de colaboración. Las razones de esta configuración son muchas, entre las que se pueden mencionar desacuerdos políticos, conflictos de intereses (la vinculación entre las empresas de transporte público y los gobiernos locales en el Gran Buenos Aires suele ser muy estrecha, por lo que una iniciativa que rompa esa vinculación no es bien recibida por las autoridades locales), así como el aislamiento geográfico de la localidad, entre otras. Podría decirse que se trata de un proceso de desarrollo local autoorganizado, que interviene en actividades tradicionalmente estatales, como la gestión de servicios urbanos, que ha demostrado su sostenibilidad y ampliación a lo largo de casi dos décadas, y que, por lo tanto, pone en evidencia la potencialidad de los ámbitos públicos no estatales. .

Sin embargo, resaltar la potencialidad de la iniciativa de la sociedad civil, como se hace en la presentación de este caso, no supone demostrar que la sociedad civil tiene la capacidad de autogobernarse desconociendo la institución estatal, puesto que esta afirmación implicaría ignorar la complejidad de la presencia estatal en el territorio, particularmente en áreas metropolitanas. En esta escueta descripción se hace explícito el aporte del Estado nacional a la Red, a través de los programas socioproductivos, a lo que habría que sumar los aportes nacionales y provinciales en subsidios individuales, planes de empleo, servicios sociales, etc, que también contribuyen al sostenimiento de los hogares de la localidad. Esta presencia de los niveles provincial y nacional de gobierno en municipios de áreas metropolitanas, da cuenta de la compleja estructura político-institucional con atribuciones superpuestas de distintos niveles de gobierno sobre las cuestiones locales, lo que limita la capacidad de intervención municipal en la problemática socioeconómica.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Como se desarrolla en el Eje “Regionalismo”.

## IX. Procedimientos técnicos: diagnóstico, mapa de actores

### 1) Diagnóstico de la problemática socioterritorial

El término “diagnóstico” alude, generalmente, a un estudio descriptivo de una problemática realizado con el fin de comprender las condiciones y procesos que la determinan y conocer su efecto en las situaciones o fenómenos emergentes de dicha problemática. Es decir, se trata de explicar el encadenamiento de determinaciones que dieron lugar a la situación actual – definida como “situación inicial” - , y establecer algunos parámetros que permitan delinear los caminos a seguir para modificar las condiciones consideradas negativas de esta realidad.

Esquemáticamente, un estudio diagnóstico para procesos de desarrollo local debería cumplir los siguientes requisitos:

- **Pertinencia:** los resultados del estudio deben permitir comprender la problemática socioterritorial identificada como objetivo principal de intervención del plan de desarrollo, dando cuenta de toda la complejidad de la misma – causas, efectos, factores intervinientes, etc.- y construida con información apropiada, comprensible y referida a las variables e indicadores formulados.
- **Confiabilidad:** la confiabilidad del diagnóstico radica, en buena medida, en la aplicación de la metodología de investigación científica en el relevamiento de información y análisis de los datos. Es decir, supone un cierto nivel de conocimiento teórico acerca de los procesos que se investigan así como aplicar un diseño de la investigación riguroso en lo referente a la definición de los conceptos y variables y a las técnicas de recolección de datos.
- **Representativo de la perspectiva de los actores:** puesto que el diagnóstico es el instrumento que ayudará a orientar la acción, su contenido debe intentar representar las concepciones de los distintos sectores involucrados acerca de la problemática. Es evidente que este requisito nunca puede ser cumplido en forma total -ya que es altamente probable que en la sociedad existan perspectivas antagónicas difícilmente conciliables, o que los resultados del estudio técnico científico no coincidan con las concepciones predominantes en la población- pero constituye la condición que permite iniciar la construcción de consensos en torno del plan de desarrollo. Si el diagnóstico no toma en cuenta la visión de sectores relevantes de la sociedad local, va a ser difícil que el programa de acción cuente con su apoyo.

Por otro lado, el diseño de un diagnóstico orientado al desarrollo local no es sólo una fotografía de la situación del territorio, sino que su potencialidad como instrumento para la promoción del desarrollo radica, en parte, en que contemple aportes en cuatro dimensiones distintas:

- **Dimensión territorial:** la perspectiva del desarrollo local ha puesto de relieve que todos los procesos sociales tienen una dimensión territorial. La apuesta del desarrollo local es encontrar las vías de solución a los problemas con los recursos propios del lugar, lo que significa adoptar la perspectiva socioterritorial también para el proceso de cambio.
- **Evaluar la potencialidad:** debe dar precisiones acerca de la potencialidad de los factores y recursos relevantes para el territorio: no sólo debe



producir información sobre la situación actual del territorio en los aspectos o procesos relacionados con la problemática central, sino que también debe evaluar la “capacidad de desarrollo” de dichos factores.

- **Actores del territorio:** en tercer lugar, puesto que el motor de los procesos de desarrollo local es fundamentalmente la articulación de actores, el análisis de los actores es un componente crucial del diagnóstico.
- **Dimensión comunicativa:** la producción de conocimiento es a la vez un proceso comunicativo que busca incorporar a los distintos actores en el proceso, como mecanismo para la construcción de la viabilidad.

### **Metodologías de diagnóstico**

El marco que guía la realización del diagnóstico está relacionado con las decisiones políticas y metodológicas antes mencionadas. Existen diferentes diseños metodológicos, cuyas diferencias fundamentales tienen que ver con el lugar que se asigna a la participación de los actores y con el eje de análisis que delimita el estudio – acento en el territorio o en la situación problemática-.

A continuación se presenta una somera descripción de algunos de los modelos metodológicos que actualmente son aplicados en los procesos de planificación estratégica del desarrollo local. Para una mejor comprensión, estas metodologías están agrupadas en tres categorías, fundadas en los criterios enunciados en el párrafo anterior, pero debe remarcarse que estos modelos no son necesariamente antagónicos.

### **Relevamiento de los recursos del territorio**

En esta categoría se han agrupado algunas metodologías de análisis de la realidad local que se interesan por estudiar las potencialidades del territorio para el desarrollo local, y consideran que esta potencialidad se encuentra, fundamentalmente, en la capacidad de articulación de recursos que cuenta esa ciudad, región o localidad. Esta metodología de análisis está apoyada teóricamente en el supuesto de que el desarrollo local requiere de la existencia previa de determinados factores, y supone el fortalecimiento de ciertos recursos.

Los modelos metodológicos que se presentarán esquemáticamente en este texto consisten, por lo tanto, en una enumeración de las variables e indicadores que se deben relevar en los estudios de diagnóstico.

#### **a. Metodología ILPES/CEPAL**

Los manuales de desarrollo local elaborados por el ILPES, un instituto de estudios sobre planificación dependiente de la CEPAL, sostienen que el diagnóstico consiste en el relevamiento sistemático de información estadística y documental relativa a un conjunto de variables e indicadores que se refieren tanto a la realidad actual – la base socioeconómica- como a las potencialidades para el futuro – capacidad de desarrollo- (ILPES, 1998).



Estos textos proponen una lista de recursos o aspectos a relevar en todo diagnóstico que inicie un proceso de desarrollo local (ILPES, 1998:142/ 149):

- **Aspectos de carácter socioeconómico:** de su análisis se deducen las características y los aspectos predominantes que configuran el área, donde cabría discriminar:
  - ✓ **Contexto local y sociocultural general:** su conocimiento devela los rasgos distintivos del área que configuran o que pueden ser utilizados para configurar una imagen de marca del área e inciden sobre su economía.
  - ✓ **Tejido económico:** explorar la estructura económica básica del área, ... analizar las tendencias actuales de la economía local, sectores débiles, sectores fuertes, así como sus oportunidades de diversificación.
  - ✓ **Base demográfica y mercado de trabajo:** .. análisis de la población local, de las tendencias demográficas, .. el nivel de empleo y desempleo, nivel de renta, distribución geográfica de la población , movimientos de migración, etc....Su objetivo es establecer cuáles son los recursos humanos disponibles y qué parte de ellos necesita algún tipo de gestión en cuanto a formación...A partir de este análisis se puede comprobar la vitalidad del área.
  - ✓ **Infraestructura, tecnología y servicios:** este apartado ha de permitir una identificación de las ventajas y desventajas locales a partir de la valoración de la infraestructura existente, la existencia de medios que faciliten el acceso a la tecnología y de los servicios que los actores económicos precisen en el desempeño de sus actividades.
- **Capacidad de desarrollo del área:** la capacidad de desarrollo de un área está muy ligada a su nivel de organización institucional, por lo que hay que relevar información sobre las siguientes categorías de instituciones:
  - **Instituciones existentes con base en la comunidad :** asociaciones locales
  - **Instituciones económicas:** cámaras, corporaciones, organizaciones laborales , organizaciones de desarrollo estatal
  - **Instituciones políticas:** gobierno local
  - **Instituciones financieras:** bancos, sociedades inmobiliarias
  - **Instituciones de educación y formación**

Este esquema pone de relieve una concepción subyacente sobre el funcionamiento de una sociedad local que distingue tajantemente la estructura socioeconómica de una localidad -que es considerada como una trama estática- de los procesos sociopolíticos que pueden movilizarla. Además, no aparecen dimensiones que permitan captar la capacidad de movilización y participación de la sociedad local, ni las orientaciones socioculturales respecto de las posibilidades de transformación del territorio.

### b. Capital sinérgico

Un destacado analista del desarrollo territorial, Sergio Boisier, sostiene una visión más compleja sobre el tema, que describe apelando a la figura del barrilete. Según este autor, remontar un barrilete requiere, al igual que el desarrollo, diseño, construcción, conducción –como factores endógenos – y brisa adecuada – como factor exógeno.

En esta perspectiva del desarrollo territorial, más dinámica e integrada que la anteriormente presentada, la clave está en la “existencia, nivel y articulación de los factores del desarrollo... La cuestión central pareciera residir en la maximización del potenciamiento de cada factor y, sobre todo, en el logro de una articulación sólida e inteligente, es decir, con una orientación claramente establecida.” (Boisier, 1999: 72).

Si bien este autor no plantea un modelo de planificación muy estructurado, su elaboración sobre los factores o “formas de capital” que pueden favorecer el desarrollo constituye un andamiaje analítico sobre el cual sustentar un diagnóstico local. El “capital sinérgico”, consistente en la capacidad de un territorio para articular sinérgicamente los factores con que cuenta, es la base de sustentación del proceso de desarrollo.

Las nueve formas de capital –que en realidad son diez, puesto que Boisier agrega el capital natural- son las siguientes:

- 0) **natural** (recursos naturales)
- 1) **económico** : stock de recursos financieros disponibles para fines de inversión en la región ( que son poco controlables por la matriz decisional de la región)
- 2) **cognitivo**: dotación de conocimiento científico y técnico
- 3) **simbólico**: el poder del discurso para construir región
- 4) **cultural**: acervo de tradiciones, mitos, creencias, lenguaje, relaciones sociales, en dos sentidos: cosmogonía y ética / actitudes hacia el desarrollo
- 5) **institucional**: mapa institucional y sus atributos: flexibilidad, resiliencia, densidad del tejido organizacional
- 6) **psicosocial**: autoconfianza colectiva, memoria colectiva
- 7) **social**: capacidad de negociación de los actores locales, participación social, identidad cultural y relaciones de género.
- 8) **cívico**: prácticas políticas democráticas, confianza en las instituciones públicas
- 9) **humano**: conocimiento y habilidades de los individuos

## Diagnóstico participativo

La metodología que habitualmente se llama “diagnóstico participativo” consiste fundamentalmente en la elaboración de una descripción de la realidad local construida conjuntamente entre el “analista” y los actores involucrados, elaboración que está orientada, generalmente, por el objetivo de modificar esa realidad.

Este modelo, en su forma más “pura” se basa en la participación de los sujetos involucrados en todos los momentos del diagnóstico: en la definición del marco teórico y metodológico, la formulación de las variables, el relevamiento de datos y la comunicación de los resultados. Más aún, su carácter de producción colectiva hace que estos distintos momentos se confundan en el proceso, de modo tal que un amplio debate sobre los aspectos centrales de una sociedad o una problemática lleva implícito una discusión sobre la visión general de la sociedad, implica el aporte de datos o información relevante para el estudio y contribuye a la difusión pública de los resultados del mismo.

Las distintas técnicas que se aplican para la elaboración colectiva de este diagnóstico tienen por objeto facilitar la formulación de una imagen consensuada a la vez que representativa de la diversidad de puntos de vista y perspectivas que están presentes en esa comunidad.

Numerosas y variadas técnicas de taller son aplicadas para el relevamiento de las visiones de los actores y su sistematización en un esquema que ordena y jerarquiza los procesos. En general, consisten en el trabajo en pequeños grupos, donde se debate en torno a consignas precisas, etc. Las conclusiones del intercambio de cada grupo se transcribe en tarjetas, que luego se ordenan en un panel a la vista de todos, para poder así realizar un debate general.

La aplicación de una metodología estrictamente participativa para la elaboración del diagnóstico, encuentra sus limitaciones en su misma potencialidad: que sólo toma en cuenta el punto de vista de los actores. La perspectiva de los sectores involucrados en una problemática territorial, aún cuando sea el resultado de la articulación de subjetividades diversas, no puede reemplazar a la información producida según criterios científicos. Es por ello que los estudios de diagnóstico generalmente combinan métodos y técnicas de diferente matriz metodológica, con el fin de enriquecer el proceso y contribuir a la construcción de la viabilidad social de sus resultados, a la vez que se asegura un caudal de información técnica o científicamente respaldada que permita diseñar proyectos específicos de intervención.

### a. El análisis “FODA”

En este modelo de análisis, la sigla FODA responde a las cuatro dimensiones que se propone considerar:

- **Fortalezas** -internas de la institución o del territorio-.
- **Oportunidades** – externas de la institución o del territorio, hace referencia al entorno del proceso.
- **Debilidades**, de la institución o del territorio.
- **Amenazas** –externas a la institución o del territorio-.

El análisis “FODA” consiste en identificar la capacidad de una institución, un territorio o un sistema en cuanto a la imagen de futuro. Es común que el análisis considere tres parámetros:

**a)** Temporal, compuesto por la imagen y los escenarios futuros, los actuales y las tendencias mostradas por el desarrollo del pasado reciente.

**b)** Interno-externo, considerando como interno los aspectos constitutivos del sistema, programa o asociación en relación con la imagen de futuro. Si son obstáculos para la realización de la imagen de futuro se les identifica como debilidades. Si, por el contrario, se les considera como promotores o facilitadores de la imagen de futuro, se les señala como fortalezas. Por su parte, los aspectos externos son contextuales y tienen que ver con tendencias o factores que aportan posibilidades de que los elementos internos efectivamente realicen la imagen de futuro, en cuyo caso se les considera como oportunidades. En cambio, si disminuyen las posibilidades o, incluso, si provocan tendencias contrarias a las identificadas, se les asume como amenazas.

**c)** Factores/actores, aquí se consideran los factores como mecanismos sociales complejos en donde es difícil identificar “voluntades”, al menos de manera accesible para los actores y los recursos centrales. Por otra parte, los actores como agentes cuya voluntad es viable de modificar.

El análisis en base al FODA permite identificar y priorizar estrategias de cuatro tipos:

- Tipo I, son aquellas que pretenden profundizar y consolidar las fortalezas ya existentes.
- Tipo II, son las que tienen como objetivo transformar las debilidades en fortalezas.
- Tipo III, son las que se orientan en el sentido de aprovechar las oportunidades.
- Tipo IV, considera las amenazas futuras con el fin de prevenir que impacten, especialmente en los aspectos considerados como debilidades.

### **b. El árbol de problemas**

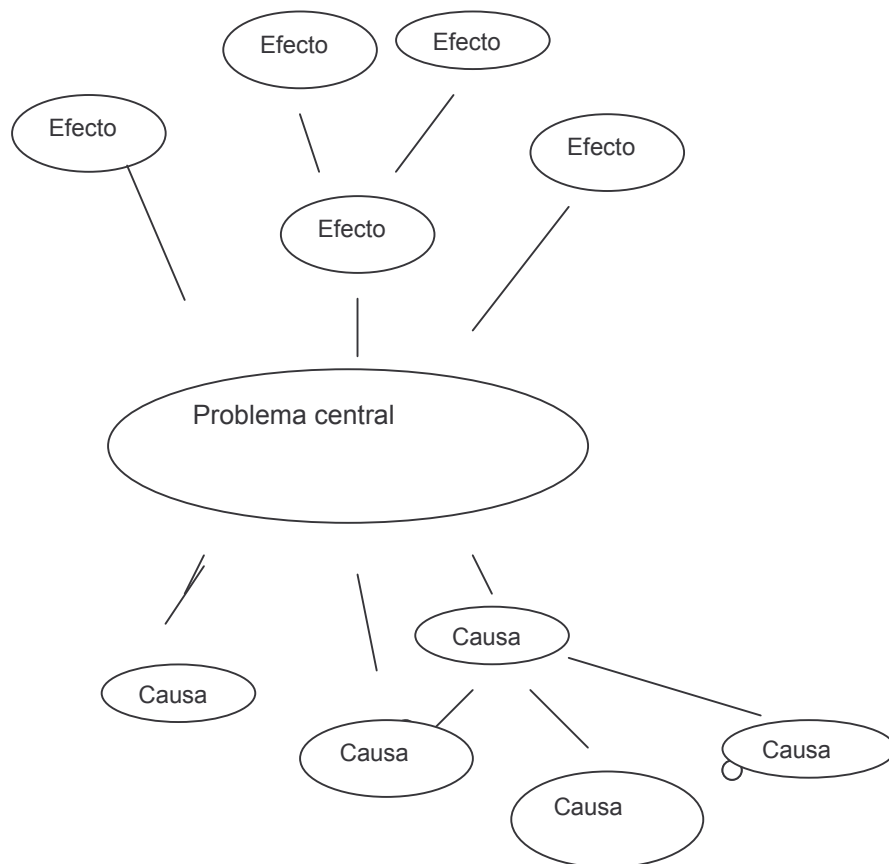
Una técnica de trabajo colectivo que ha sido muy utilizada para construir una visión gráfica del diagnóstico, elaborado de manera participativa, es el tan conocido “árbol de problemas”. En esta técnica, cada uno de los problemas – o situación negativa- es visualizado como un factor o una variable de una problemática compleja, y se establecen las cadenas de determinación o de efecto que vinculan a estos factores. Constituye una herramienta muy valiosa para la elaboración participativa del diagnóstico, ya que facilita las intervenciones de todos los participantes en el ejercicio en el proceso de construcción del diagnóstico.

Esta técnica ha sido descrita en numerosos manuales y aplicada infatigablemente en experiencias de planificación participativa. En forma esquemática, consiste en lo siguiente:

1°- Los participantes identifican el o los problemas que afectan a una determinada realidad –en este caso, un territorio- y los escriben de manera clara y sintética en grandes tarjetas.

2°- El coordinador del trabajo va ubicando cada una de las tarjetas en un panel central, a la vista de todos, organizándolas de acuerdo a la relación que se identifica entre los problemas: si son causas, se coloca la tarjeta debajo de la otra, y si es efecto, se la ubica más arriba.

Así, queda diseñado una especie de árbol, donde el tronco será el problema central, las ramas serán los efectos, las raíces las causas y las flechas que los vinculan grafican las relaciones de determinación entre estos procesos.



El riesgo que presenta esta técnica consiste en una excesiva simplificación de la problemática, puesto que no todos los factores que intervienen son claramente causas o efectos del problema. Por esta razón, la construcción de esta imagen gráfica de los procesos locales debería estar acompañada de un estudio analítico y fundado en información científica acerca de dicha realidad.

## **Análisis de la problemática socioterritorial**

Esta metodología presupone que un programa de desarrollo tiene su origen en la identificación de una situación problemática, cuya comprensión requiere de un análisis socioterritorial. Ello plantea la necesidad de tomar en cuenta la complejidad de la problemática, por lo que el relevamiento de información deberá combinar técnicas participativas con otras propias del método científico.

A continuación se señalan los principales procedimientos y componentes que dan cuerpo a esta metodología:

El primer momento en la construcción de una política de desarrollo local es, por lo tanto, la identificación y caracterización de la situación actual de la localidad o territorio, organizada en función de las problemáticas más críticas, aquéllos que la sociedad identifica como “problemas”, y la metodología del estudio debería orientarse a comprender, fundamentar y analizar el complejo de condiciones que afectan o son impactadas por estos ejes problemáticos.

Para la identificación de un fenómeno social como “cuestión problemática” no alcanza con los datos de la realidad. Es necesario que ese fenómeno sea “significado” como problemático. Esto implica que no existe una única definición posible de los problemas, y que cada uno de los sectores involucrados en esta cuestión tendrá su propia perspectiva acerca de los términos en que se caracteriza la situación. Es decir, la misma definición del problema es un proceso sociopolítico de interacción entre los distintos actores interesados en la cuestión.

Por otro lado, esta perspectiva pone de relieve que los problemas no son situaciones aisladas, fenómenos negativos que pueden ser “listados”, sumados arbitrariamente en una lista de prioridades, sino que están encadenados entre sí. Es por ello que en esta propuesta el diagnóstico se fundamenta en la identificación de una problemática, no sólo de uno –o varios –problemas. Con el término “problema” el sentido común denomina a las situaciones negativas, que suelen ser percibidas como un conjunto de dificultades no necesariamente vinculadas entre sí; mientras que el concepto de “problemática” hace referencia a esta cadena de determinaciones que da cuenta de los procesos fundamentales que caracterizan a un territorio.

Es posible, de todas maneras, imaginar una trama de relaciones entre procesos, donde algunos operan de manera causal o determinante, otros aparecen como resultado de esa problemática, y algunos otros fenómenos intervienen de manera colateral, condicionando los matices con que se expresa ese problema.

La técnica del “árbol de problemas” constituye una herramienta muy valiosa para la elaboración participativa del diagnóstico, ya que facilita las intervenciones de todos los participantes en el ejercicio en el proceso de construcción del diagnóstico.

Como se señalaba previamente, esta cadena de determinaciones no sucede en el aire, sino que la problemática identificada está situada en un espacio geográfico determinado. Cada uno de los factores que intervienen y de las situaciones que aparecen como resultados de los procesos está localizado en un lugar específico. La planificación social tradicional da poca importancia a la perspectiva territorial del diagnóstico, ya que hace énfasis en la consideración sectorial de los procesos. Pero un diagnóstico que se proponga fundamentar una política de desarrollo local debe prestar especial interés a la inserción territorial de los procesos sociales, puesto que su intervención estará orientada hacia un territorio específico.



Esta recomendación saca a la luz la cuestión de las escalas territoriales de los procesos en estudio, es decir, el ámbito geográfico de incidencia de los fenómenos o dinámicas de acción que se están investigando. Poner el foco en los procesos locales no significa analizar sólo los fenómenos que ocurren al interior de las fronteras de la localidad, puesto que el origen de muchos de los problemas o procesos identificados, así como de los actores que intervienen en la escena local, están ubicados fuera del espacio geográfico de la localidad. Sólo una perspectiva estrechamente localista podría imaginar que la totalidad de las determinaciones y de los recursos necesarios para el desarrollo local están dentro de esa localidad o región, así como sólo un poco lúcido entusiasmo globalizante puede soñar con un mundo sin obstáculos territoriales para todo tipo de flujos.

La realidad muestra una dinámica de creciente interpenetración entre procesos – recursos, problemas, actores - alejados espacialmente, y con distinto peso o poder en la dinámica local. La medida exacta del grado de integración local/regional/global constituye una característica particular de cada territorio, y es difícilmente generalizable. El ámbito local constituye, en este caso, el punto de encuentro entre los procesos de diferente escala, y la cadena de determinaciones que están plasmadas en el “árbol de problemas” permitirá organizar la importancia diferencial de los fenómenos, y , con ello, de las distintas escalas de referencia de los mismos . La estructura de la problemática territorial que se intenta diagnosticar brindará el marco de referencia para ordenar esta complejidad, al establecer el orden de jerarquías entre los procesos considerados y los límites pertinentes para el análisis de una problemática de base local.

## **2) Mapas de actores**

El enfoque del desarrollo local otorga, como se dijo, un lugar destacado al papel de los actores en tanto el problema que se ha identificado como fundamental del territorio no puede ser pensado en abstracto, sin vincularlo con el sistema de actores que intervienen en su definición, participan en su desarrollo y son impactados por las distintas resoluciones –estructurales o coyunturales- que se van construyendo. El diagnóstico, entonces, debe considerar al amplio espectro de actores que están -y estarán- involucrados en el desarrollo de la cuestión. Una de las técnicas recomendadas para esta tarea es la conformación de un “mapa de actores” que ayude a organizar el escenario local y que requiere de un sustento conceptual. Las propuestas presentadas en el apartado dedicado a los tipos de actores constituyen en este caso este sustento.

Además para la confección de un mapa de este tipo es necesario tener en cuenta a los actores locales y extralocales, estatales, sociales y políticos. Además es pertinente reconocer el papel de los intereses sectoriales en relación al proyecto de desarrollo local que se adopte. En este sentido es conveniente advertir que una convocatoria amplia para lograr el desarrollo de una ciudad o una región difícilmente encuentre oposiciones explícitas pero en la elección de una determinada orientación de ese desarrollo surgirán los intereses en pro y en contra que no siempre se manifiesta explícitamente.

Asimismo, para la realidad argentina es necesario recordar el peso diferencial del actor estatal en tanto posee funciones, capacidades y recursos diferentes y muchas veces superiores a los otros actores. En la escala de poder, las intervenciones del Estado, así sea local, provincial o nacional, tienen un peso muy especial, tanto por el poder de coacción que legitima la acción estatal, como por la cobertura –social y geográfica- de sus intervenciones. La toma de posición por parte del Estado en el desarrollo de una cuestión, usualmente expresada en la implementación de determinadas políticas, constituye, por lo tanto, un “nudo” en este proceso social. (Oszlak y O’Donnell, 1976).

En este sentido adquiere suma relevancia el sistema de poder que organiza a cada sociedad, recordando que el poder político no es monopolio del Estado. Éste dependerá de las relaciones de fuerza de la estructura socioeconómica y política. Por ejemplo, la capacidad de influir en la orientación del desarrollo de los empresarios locales está en relación al peso de cada sector en la economía local y al empleo generado. En el mismo sentido el papel de los partidos políticos que actúan localmente será diferente si el partido gobernante posee una amplia legitimidad expresada electoralmente o si, por el contrario su poder es puesto a prueba permanentemente por la oposición. En el mismo sentido pesa el grado de institucionalización del actor, ya que no tiene el mismo peso político una manifestación espontánea de personas que un grupo institucionalizado con instancias de representación formalizadas y reconocidas.

También es necesario otorgar un lugar al análisis de los potenciales conflictos que pueden surgir entre los actores y con la propia orientación del desarrollo y la posibilidad de promover políticas de concertación.

Finalmente, el posicionamiento de los actores es un proceso histórico y dinámico. La caracterización del sistema de actores y de las posiciones que asume cada uno de ellos en relación a la problemática local no es una fotografía estática que pueda ser elaborada de manera definitiva al inicio del diagnóstico. Esta configuración estará en permanente cambio durante el proceso de desarrollo, tanto en sus condicionamientos objetivos como en el mapa de posiciones políticas que sostengan los actores. Por lo tanto, la configuración de actores – quiénes son, cómo están afectados, qué intereses defienden- no es una imagen estática, sino que debe ser considerada como un esquema flexible y adaptable a una realidad cambiante. Por esto conviene ir actualizando el mapa de actores en la medida que se van produciendo modificaciones en la orientación del desarrollo local o que se van modificando las relaciones existentes.

A continuación se presentan algunos instrumentos metodológicos para la confección de un mapa de actores que se relacionan con los tipos de diagnósticos. En primer lugar, es pertinente realizar un relevamiento de actores relevantes para el desarrollo local que condensa a los tipos de actores, según su lógica de acción, tal como fueron presentados en el apartado 3. Con estos criterios, se propone la siguiente matriz, que debería completarse con los datos particulares de cada institución específica, e indicar las acciones o actividades más relevantes de cada una. Por ejemplo, en el caso del Estado Nacional, consignar los programas nacionales que se aplican en el territorio que se consideren relevantes para el desarrollo local; para el caso de las organizaciones sociales, nombrar a cada una e indicar sus actividades principales, etc.

## **Estructura del mapa de actores**

### Estado (lógica política y administrativa)

- Nacional
- Provincial
- Local (Municipios, comunas, etc.)
- Partidos políticos

### Sector económico-productivo

- Organizaciones empresariales
- Organizaciones de Trabajadores
- Grandes empresas locales
- Grandes empresas de carácter extralocal
- Empresas Pymes locales
- Cooperativas
- Redes de Cooperativas
- Microempresas y microemprendimientos
- Redes de microemprendimientos
- Instituciones de apoyo a la economía social ( Banca social, de capacitación, etc)

### Organizaciones socio-territoriales

- Organizaciones ligadas a instituciones religiosas o de base confesional
- Fundaciones empresariales
- Organizaciones no gubernamentales de desarrollo
- Organizaciones de base o comunitarias
- Movimientos socio-políticos
- Asociaciones de afinidad
- Redes

### Sistema del conocimiento

- Colegios secundarios
- Institutos terciarios
- Universidades

- Centros del CONICET
- INTA
- INTI
- Centros científico-técnico provinciales
- Centros científico-técnico locales

Sobre la base de este listado, se puede avanzar en caracterizar a cada uno de los actores en función de distintos atributos o dimensiones. Las características a considerar variarán según el tipo de diagnóstico realizado. En este caso, presentamos tres tipos de mapas que se corresponden con el diagnóstico del árbol de problemas, del análisis FODA y el modelo del ILPES.

### **Mapa de actores para el árbol de problemas.**

La caracterización de los actores involucrados debería seguir el esquema de análisis de la problemática que quedó registrado en el árbol de problemas. Es decir se debería analizar el papel que desempeña cada actor, los intereses que lo movilizan y sus posiciones respecto de la problemática.

Los pasos para construir esta matriz de manera participativa serían los siguientes:

- 1°. Elaborar un listado de todos los factores causales y los efectos indicados.
- 2°. Pedir a los participantes que indiquen, sobre la base de la estructura de actores elaborada previamente, cuales actores están involucrados en cada uno de esos factores.
- 3°. Precisar, en cada caso, qué intereses defiende o qué posición tiene respecto de la problemática, y qué acciones ha implementado o podría desarrollar al respecto.
- 4°. Una vez elaborado el programa de desarrollo orientado a resolver la problemática, identificar cuáles actores podrían apoyar a dicho programa de acción y cuáles se opondrían, y evaluar los recursos de poder de cada uno de ellos.

### **Mapa de actores para el análisis FODA**

Este modelo se organiza a través de dos dimensiones. Una interna, referida a las fortalezas y debilidades, y la otra externa en relación con las amenazas y oportunidades. De esta forma el mapa de actores deberá organizarse en base a esos criterios y a las siguientes consignas:

**a) Actores estatales y del sistema político**

<p><b>Fortaleza</b></p> <p>¿Cuáles son las fortalezas que tiene el municipio (o los municipios y gobiernos locales) para implementar una política de desarrollo local?</p> <p>Se recomienda analizar las capacidades de gestión, recursos económicos, legitimidad política, relación con los actores de la sociedad local.</p> <p>¿El gobierno local cuenta con legitimidad política suficiente para convocar a los actores sociales?</p> <p>¿El gobierno local cuenta con poder suficiente para llevar adelante las iniciativas de desarrollo local acordadas con los actores sociales?</p>	<p><b>Debilidad</b></p> <p>Cuáles son las debilidades que tiene el municipio (o los municipios y gobiernos locales) para implementar una política de desarrollo local?</p> <p>Se recomienda analizar las capacidades de gestión, recursos económicos, legitimidad política, relación con los actores de la sociedad local.</p> <p>¿El gobierno local cuenta con legitimidad política suficiente para convocar a los actores sociales?</p> <p>¿El gobierno local cuenta con poder suficiente para llevar adelante las iniciativas de desarrollo local acordadas con los actores sociales?</p>
<p><b>Oportunidad</b></p> <p>¿Cuáles son las oportunidades que generan los programas nacionales y provinciales ligados al desarrollo local?</p> <p>¿Se tiene una buena relación del Intendente con el gobierno de la provincia y/o la Nación? ¿Se puede aprovechar esa buena relación?</p> <p>El gobierno local acaba de ser electo.</p>	<p><b>Amenaza</b></p> <p>Se deberá evaluar si los Estados a los que se dirige (o quiere dirigirse) la producción local (que se exporta) quieren– pueden – piensan implementar medidas que puedan afectar la competitividad de los productos locales en esos mercados.</p> <p>Por ejemplo, si se devaluará la moneda, si se establecerán nuevos aranceles etc. Estos cambios se pueden generar por condiciones particulares de esos países como una crisis económica o un cambio de gobierno.</p> <p>¿Existe un conflicto entre el Intendente y el gobierno de la provincia y/o la Nación que pueda conspirar contra una iniciativa de desarrollo local?.</p> <p>¿Hay elecciones en el corto plazo?</p>

**b) Actores económico - productivos**

<p><b>Fortaleza</b></p> <p>¿Cuáles son las fortalezas del sector productivo local? En este punto es importante establecer el carácter emprendedor e innovador del empresariado local.</p> <p>Conviene desagregar a partir de los actores consignados en el relevamiento, teniendo en cuenta el tamaño de las empresas, la rama de actividad, etc.</p> <p>Para evaluar la fortaleza resulta conveniente analizar si se trata de un cluster, si se desarrolla una cadena de valor y otros elementos trabajados en el eje de regionalismo.</p>	<p><b>Debilidad</b></p> <p>¿Cuáles son las debilidades del sector productivo local? En este punto es importante establecer el carácter emprendedor e innovador del empresariado local.</p> <p>Conviene desagregar a partir de los actores consignados en el relevamiento teniendo en cuenta el tamaño de las empresas, la rama de actividad, etc.</p>
<p><b>Oportunidad</b></p> <p>¿Cuáles son las oportunidades que perciben las empresas locales para ampliar sus mercados e incrementar su producción?</p> <p>Se trata de analizar la perspectiva empresarial y cotejarla con los datos que se puedan obtener en torno a los mercados detectados por los empresarios locales.</p>	<p><b>Amenazas</b></p> <p>¿Cuáles son los actores extralocales que constituyen una amenaza para una estrategia de desarrollo local?</p> <p>Se trata de analizar el impacto que puede generar la radicación de una empresa o la relocalización de una asentada en el territorio.</p>

**c) Actores de las organizaciones socio-territoriales**

<p><b>Fortaleza</b></p> <p>¿Cuáles son las fortalezas del sector socio-territorial local?</p> <p>En este punto es importante tener en cuenta tres variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. tamaño, consistencias (en términos de participación) y representatividad de las OSC.</li> <li>b. la relación existente con el Estado local (captación, enfrentamiento, colaboración y confianza-desconfianza).</li> <li>c. la actitud de las OSC en relación con el desarrollo local (es decir si se involucran o no?)</li> </ul>	<p><b>Debilidad</b></p> <p>¿Cuáles son las debilidades del sector socio-territorial local?</p> <p>En este punto es importante tener en cuenta tres variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. tamaño, consistencias (en términos de participación) y representatividad de las OSC.</li> <li>b. la relación existente con el Estado local (captación, enfrentamiento, colaboración y confianza-desconfianza).</li> <li>c. la actitud de las OSC en relación con el desarrollo local (es decir si se involucran o no?)</li> </ul>
--	---



<p><b>Oportunidad</b></p> <p>¿Existen ONGs internacionales dispuestas a colaborar – financiar, apoyar iniciativas locales de desarrollo en la que participan las OSC locales?</p>	<p><b>Amenazas</b></p> <p>¿Conocen ONGs internacionales dispuestas a resistir – desprestigiar- obstruir iniciativas locales de desarrollo que son consideradas en forma negativa?</p> <p>Por ejemplo: ¿puede haber una campaña contra el avistaje de ballenas en Península de Valdez que pueda afectar el turismo en la región?</p>
---	---

**d) Actores del conocimiento**

<p><b>Fortaleza</b></p> <p>¿Cuáles son las fortalezas del sector educativo y tecnológico local?</p> <p>En este punto es importante establecer:</p> <p>a. ¿Dónde realizan los estudios superiores los jóvenes de la región?</p> <p>b. Tamaño, perfil y nivel académico de las instituciones de educación superior de la región.</p> <p>c. ¿Cómo es la relación de los actores del conocimiento con los empresarios y con el Estado local?</p>	<p><b>Debilidad</b></p> <p>¿Cuáles son las debilidades del sector educativo y tecnológico local?</p> <p>En este punto es importante establecer:</p> <p>a. ¿Dónde realizan los estudios superiores los jóvenes de la región?</p> <p>b. Tamaño, perfil y nivel académico de las instituciones de educación superior de la región.</p> <p>c. ¿Cómo es la relación de los actores del conocimiento con los empresarios y con el Estado local?</p>
<p><b>Oportunidad</b></p> <p>¿Se conocen Instituciones ligadas al conocimiento que no se encuentran en la región con las que se pueden establecer acuerdos para el desarrollo de carreras que demanda el sector productivo local y que no pueden ser asumidas por las instituciones locales?</p> <p>¿Se conocen Instituciones ligadas al conocimiento que no se encuentran en la región con las que se pueden establecer acuerdos de vinculación tecnológica con el sector empresario local y que no pueden ser asumidas por las instituciones locales?</p>	<p><b>Amenazas</b></p> <p>¿Conocen Instituciones ligadas al conocimiento de carácter extralocal dispuestas a resistir – desprestigiar- obstruir iniciativas locales de desarrollo que son consideradas en forma negativa?</p>

## Mapa de actores para el modelo ILPES

Este modelo se orienta a la detección de los recursos existentes en una localidad o región. En base a estos recursos se puede planificar una estrategia de desarrollo local que los aproveche en forma sinérgica. De acuerdo a este modelo se deben relacionar a los actores encontrados en el relevamiento con las siguientes variables:

- **Poder de intervención**

En este punto se deberá tener en cuenta el poder de cada actor para impedir, reorientar o impulsar la estrategia abordada.

- ✓ Alto
- ✓ Medio
- ✓ Bajo
- ✓ Nulo

- **Aportes**

Aquí se deberán consignar los aportes que los actores realizan o están en condiciones de realizar, dependiendo del momento que se elabore o actualice el mapa.

Los aportes podrán ser:

- ✓ Recursos Económicos. (E)
- ✓ Físicos (edificios, instalaciones, etc.) (F)
- ✓ Humanos (aporte de personal) (H)
- ✓ Simbólicos (asistencia a las convocatorias, declaraciones en la prensa, relaciones, etc.) (S)

También se consignará con una N cuando no se registra ningún aporte.

A continuación se muestra un ejemplo de un esquema de un mapa de actores:

**Mapa de actores**

		<b>Poder de intervención</b> (alto, medio, bajo, nulo)	<b>Aportes</b>
<b>Estado (lógica política y administrativa)</b>	<i>Nacional</i>		
	<i>Provincial</i>		
	<i>Local (Municipios, comunas, etc.)</i>		
	<i>Partidos políticos</i>		
<b>Sector económico-productivo</b>	Organizaciones empresariales		
	Organizaciones de Trabajadores		
	Grandes empresas locales		
	Grandes empresas de carácter extralocal		
	Empresas Pymes locales		
	Organización de Microempresas		
	Microempresas		
<b>Organizaciones socio-territoriales</b>	ONGs		
	Organizaciones sociales de base		
	Otro tipo de organizaciones		
<b>Sistema del conocimiento</b>	Colegios secundarios		
	Institutos terciarios		
	Universidades		
	Centros del CONICET		
	INTA		
	INTI		
	Centros científico-técnico provinciales		
	Centros científico-técnico locales		

## Referencias

### a. Bases de Experiencias locales

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- RedMuni: [www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/docs](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/docs)
- Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Municipal: <http://www.mininterior.gov.ar/interior/buenaspracticas/inicio.asp>
- Martínez Ardila, Sorely y Cuervo, Luis Mauricio (2006) Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia. ILPES / CEPAL. Serie Gestión Pública 55. Santiago de Chile. [www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/25693/sgp55.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/25693/sgp55.pdf)
- Banco de Experiencias Locales: [www.unq.edu.ar/bel](http://www.unq.edu.ar/bel)
- Biblioteca digital municipal: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/>
- Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

### Referencias Bibliográficas

- ABIODUN, J. (1987). *Repensando la ciudad del tercer mundo*. IIED, Buenos Aires.
- ABRAMOVICH, A. L. y VAZQUEZ, G. (2005) “Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos.” En *Medio Ambiente y urbanización*, Nro 61. Buenos Aires.
- AGHÓN, G.; ALBURQUERQUE F.; CORTÉS CASTELLANOS, P. (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis Comparativo*. CEPAL, Santiago de Chile.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ed. Miguel A. Porrúa, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2000). *La implementación de las Políticas*. Ed. Miguel A. Porrúa, México.
- ALBUQUERQUE, F. (2001) “La importancia del desarrollo económico local”. En Vazquez Barquero, Antonio y Madoery, O.. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homosapiens ediciones. Rosario.
- ALBURQUERQUE, F. (2004). “El enfoque del desarrollo económico local.” *Cuadernos DEL N° 1, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Programa AREA–OIT Argentina Italia Lavoro, Octubre, Buenos Aires.
- ALBURQUERQUE, F. (2004a). “Desarrollo local y descentralización en América Latina”. *Revista de la CEPAL N° 82*, Abril, Santiago de Chile.
- ALTENBURG, T. y MEYER-STRAMER, J. (1999). “How to promote clusters: policy experiences from Latin America”, *World Development*, Septiembre.

- ALTSCHULER, B. (2003). *El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina*. Ponencia presentada al V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- ALTSCHULER, B. (2004). *Situación actual de los Municipios Argentinos en cuanto al Desarrollo Económico Local y la Economía Social*. Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- AMARAL, S. y STOKES, S. (2005). *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Ed. UTREF. Buenos Aires.
- ANDRENACCI, L. (2001). "Miseria de la política social argentina". Artículo presentado para su publicación en: *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*. Mimeo, Rosario.
- ANDRENACCI, L. (2001a). "Microemprendimientos y Redes Sociales en el Conurbano: Balance y Desafíos de la Experiencia Reciente". *Publicaciones de la Facultad de Ciencias Sociales / EUDEBA*. Colección Sociedad N° 11. Agosto, Buenos Aires.
- ANDRENACCI, L. (Org.) (2002). *Cuestión Social y Política Social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones al Margen, Buenos Aires.
- ARANCIBIA, I.; COSTANZO, V.; GOLDÍN J., y VÁZQUEZ, G. (2003). *Una aproximación a la experiencia de los microemprendimientos en la Argentina actual*, en Seminario de Economía Social, Espacio de Economía Social, IDEF/CTA, Buenos Aires.
- AROCENA, J. (1995). *El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo*. CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- AROCENA, J. (1997). "Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual". En: *Persona y Sociedad*. ILADES, Santiago de Chile.
- AROCENA, J. (1997a). "El Desarrollo Local Frente a la Globalización". En: García Delgado, Daniel (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Ed. FLACSO, CBC y UCC, Buenos Aires.
- AROCENA, J. (1998). "Políticas Locales, Innovación y Desarrollo". Ponencia en el III Congreso del CLAD.
- ARROYO, D. (1997). "Estilos de gestión y políticas sociales en Argentina". En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Ed. FLACSO, CBC y UCC, Buenos Aires.
- ARROYO, D. (Coord.) (2003a). *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*. FLACSO, Mimeo, Buenos Aires.
- ARROYO, D. (2005) "La Economía Social como estrategia de inclusión". En Arroyo et al, *Políticas Socioproductivas para el Desarrollo Local*. IIED-AL y Ministerio de Desarrollo Social, Bs As.
- BALLON, E. y ZEBALLOS, M. "Concertación y desarrollo local. Reflexión sobre algunas formas de influir en políticas públicas." En *Pobreza Urbana y Desarrollo*. N°19, Año 8. IIED-AL, Diciembre 1998
- Banco Interamericano de Desarrollo –BID– (2003). *Apoyo del grupo BID al sector de la microempresa. Logros, lecciones, desafíos*, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington.
- BARREIRO CAVESTANY, F. (2000) *Desarrollo desde el territorio*. Colección de documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

- BENENCIA, R. y FLOOD, C. (1998). "Las ONG y sus relaciones con el Estado. Una aproximación al análisis del fenómeno en Argentina". En *Realidad Económica* N° 159, Buenos Aires.
- BERTOLOTTO, M. I. y CLEMENTE, A. (2004) *Espacios multiactorales y políticas públicas*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires.
- BERVEJILLO, F. (1999) "Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo ante el conocimiento y el proyecto colectivo." En Marsiglia, Javier (comp). *Desarrollo local en la globalización*. CLAEH, Montevideo.
- BOISIER, S. (1998). "Post-Scriptum Sobre Desarrollo Regional: Modelos Reales y Modelos Mentales". En: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Madrid.
- BOISIER, S. (1999). *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. CEPAL/ILPES. Ediciones UBB. Santiago De Chile.
- BOISIER, S. (1999b). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. CEPAL, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. (2001). "Desarrollo (Local). ¿De Qué Estamos Hablando?". En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (2001), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Ed. HomoSapiens, Rosario, Argentina.
- BOISIER, S. (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". En: *Revista de la CEPAL* N° 86, Agosto, Santiago de Chile.
- BOMBAROLO, F. y PÉREZ COSCIO, L. (1997). "Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGD en América Latina: El caso Argentina". En: Valderrama, L. y Pérez Coscio, L., *Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGD en América Latina*. FCONG - ALOP.
- BOMBAROLO, F. (2004) "Detrás de las noticias... Construyendo democracia y equidad a través de los "espacios multiactorales en América latina." En Gonzalez Bombal, Inés (comp) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el Desarrollo Local*. Libros del Zorzal, Bs.As.
- BOSCHERINI, F. y POMA, L. (compiladores) (2000) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Miño y Davila Editores, Madrid.
- BOURDIEU, P. (1980) "Le Capital social. Notes provisoires » en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Nro 31, Paris.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y CUNILL GRAU, N. (Ed.) (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD / Paidós, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y CUNILL GRAU, N. (1998a). *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*. CLAD / Paidós, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N.; GARNIER, L.; OSZLAK, O., y PRZEWORSKI, A. (2004). *Política y Gestión Pública*. FCE / CLAD, Buenos Aires.
- BUSTELO, E. (1998). "El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales". En: *Revista de Ciencias Sociales* N° 9, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CABRERO, E. (2004) "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar". En Ziccardi, A. (comp) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM, México,
- CARACCILO BASCO, M. y FOTI LAXADE, M. P. (2003) *Economía solidaria y capital social*. Ed. Paidós, Bs As.



- CARBONETTO, D. et al. (1985). *El sector informal urbano en los países andinos*. ILDIS / CEPESIU, Quito.
- CARBONETTO, D.; GIOIA, S., y SOLÍS, M. (2001). *Microcrédito para el sector informal urbano* Cáritas Diocesana Quilmes.
- CARBONETTO, D.; HOYLE, J., y TUEROS, M. (1988). *Lima: sector informal*. Ediciones CEDEP, Lima.
- CARMONA, R. y BORELLO, J. (2002) *Análisis comparado y evaluación de cámaras empresariales industriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. presentado en la reunión anual de la Red PyMEs Mercosur , Rafaela.
- CAVAROZZI, M. (1996). *Transformaciones de la política en América Latina Contemporánea*. Ponencia presentada en el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Caracas, Venezuela.
- CELS (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Mimeo, Buenos Aires.
- CEPAL (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CHÁVEZ Z., P. (2002). *Informe de Consultoría. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo. Programa “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”*. Mimeo, Buenos Aires.
- CHIARA, M. et al. (1999). *La política social en el Conurbano Bonaerense. Una mirada de su implementación desde lo local..* Cartilla de Desarrollo Local N° 3, Colección Extensión - Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Argentina.
- CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2005). *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Ed. UNGS / Prometeo, Buenos Aires.
- CLAD (1985). *Gobierno Local y Desarrollo Económico en América Latina*. CLAD, Caracas.
- CLEMENTE, A. (1999).” La relación Estado / sociedad civil. Nuevas tendencias en América Latina.” En *Medio Ambiente y Urbanización*. N° 54 Año 15. IIED-AL, Bs. As., Diciembre.
- CLEMENTE, A. (2004) “Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina” . En *Medio Ambiente y urbanización* Nro 60. IIED-AL. Agosto Buenos Aires.
- CLEMENTE, A. y DEL VALLE, J. (compiladoras) . (2005) *Pobreza, desarrollo y alianzas multiactorales. Balance y perspectivas*. IIED-AL, Buenos Aires.
- CLEMENTE, A. y GIROLAMI M. (2006) *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. IIED-AL, Ed. Espacio. Buenos Aires
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew. (2000) *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- COPPEDGE, M. (1996). “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”. En: *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. CORDES-PNUD, Quito.
- CORAGGIO, J. L. (1987). *Territorios en transición. Crítica a la Planificación regional en América Latina*. Ed. Ciudad, Quito.
- CORAGGIO, J. L. (1991). *Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. SIAP / [Ciudad](#), Quito.

- CORAGGIO, J. L. (1994). "Del sector informal a la economía popular", en [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)
- CORAGGIO, J. L. (1997). *Descentralización, El Día Después*. Serie Cuadernos de Posgrado de la Oficina de Publicaciones del CBC, UBA. Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. (1998). *Economía Popular Urbana: Una Nueva Perspectiva para el Desarrollo Local*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. (1999). "De la economía de los sectores populares a la economía del trabajo", en: [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)
- CORAGGIO, José Luis, (1999b): *Política social y economía del trabajo*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/ UNGS
- CORAGGIO, José Luis. (2002) *La Economía Social como vía para otro desarrollo social*", [http://: www.urbaed.ungs.edu.ar](http://www.urbaed.ungs.edu.ar).
- COSTAMAGNA, P. (2005). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Argentina*. ILPES / CEPAL GTZ.
- CRAVACUORE, D. (2002a). "El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores". En: Cravacuore, D. (Comp.), *Innovación en la Gestión Municipal*. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2002b). "El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses". En: Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales - Universidad Nacional de Quilmes, Mayo, Bernal.
- CRAVACUORE, D. (Coord.) (2003). *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. y BADÍA, G. (2000). *Experiencias positivas en gestión local*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S., y VILLAR, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2002c). "Liderazgo y organizaciones de la sociedad civil en la gestión de proyectos innovadores. ¿Una nueva articulación público-privada o mera reproducción de los modos tradicionales de acumulación política?". Ponencia presentada en el IV Seminario de REDMUNI, Noviembre, Córdoba.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Alianza, México.
- CUNILL GRAU, Nuria. (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 4 . Caracas, Julio
- CUNILL GRAU, N. (1997). *Repesando lo público a través de la sociedad*. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- CUNILL GRAU, Nuria. (2004) "La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?" en GOMA, Ricard y Jacint JORDANA *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- DE PIERO, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Ed. Paidós, Buenos Aires.

- DI PACE, M. et al. (1991). "Problemas ambientales en ciudades argentinas". En: *Medio Ambiente y Urbanización* N° 37, Buenos Aires.
- DÍAZ DE LANDA, M. (1993). "Nuevas tendencias en el liderazgo local. Explorando la emergencia del nuevo populismo fiscal". En: *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. Universidad Católica de Córdoba. Vol 1. Córdoba.
- DÍAZ DE LANDA, M. (1997). "Redes de influencia política, poder y desarrollo local". En: García Delgado, Daniel (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Ed. FLACSO / CBC / UCC, Buenos Aires.
- DÍAZ DE LANDA, M. (2001a). "Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba". En: *Anuario V*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. El Copista, Córdoba.
- DONATI, P.. (1999) *La ciudadanía societaria*. Universidad de Granada.
- ELGUE, M. (2001). "*Territorios Organizados y Desarrollo Local Asociativo*". Ponencia presentada en el Comité de Investigadores Latinoamericanos de la Alianza Cooperativa Internacional, Buenos Aires.
- ELGUE, M. (Comp.) (1999). *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Ed. Corregidor, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, S. (2003). "Políticas de reconversión productiva en la provincia de Córdoba. El caso de Colonia Caroya". En: Cravacuore D. (Coord.) (2003), *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- FERRARO, C. (2003). "*Desarrollo productivo local en Argentina*". Trabajo realizado en el marco del proyecto BID 925/OC-AR Per II, CEPAL. Mimeo, Buenos Aires.
- FERRARO, C. y COSTAMAGNA, P. (2000). "*Entorno institucional y Desarrollo Productivo Local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*". CEPAL, LC / BUE / R246, Buenos Aires.
- FILMUS, D. (Coord.) (1997). *El perfil de las ONGs en la Argentina*. FLACSO / Banco Mundial, Buenos Aires.
- FONT, J.; BLANCO, I.; GOMA, R.; JARQUE, M.. (2001) *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html>
- FONTENEAU, B.; NYSSSENS, M., y SALAM FALL, A. (2001). "El sector informal: ¿crisis de prácticas de economía solidaria?". En: *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- FORNI, P. (2001). "El surgimiento de las redes interorganizacionales y la consolidación de las ONGs de base en el Gran Buenos Aires". En: *Revista de Ciencias Sociales* N° 12. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Octubre, Buenos Aires.
- FORNI, P. (2002). "*Las redes interorganizacionales y el desarrollo de las ONGs de base. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires durante la década de los '90'*". Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Diciembre, Buenos Aires.
- FORNI, P. (2004). "Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de La Matanza". *Documento de Trabajo* N° 29, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Septiembre, Buenos Aires.
- FREDERIC, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.

- GALLICCHIO, E. (Coord.) (2002). *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*. Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo CLAEH-ALOP, Montevideo.
- GALLICCHIO, E. (2003). "El desarrollo local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos". Ponencia en el V Seminario de REDMUNI, Octubre, Mendoza.
- GARCÍA DELGADO, D. (1994). *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Ed. Norma - FLACSO, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (1997a). "Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1997b). "La reforma del Estado en la Argentina. De la inflación al desempleo estructural". En: *Reforma y Democracia* N° 8, Mayo, Caracas.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2000). *Estado-nación y globalización*. Ariel, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Ed. Grupo Norma, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (2003a). "Desarrollo local y reconstrucción del país". En: *Revista del CIAS* N° 525, Agosto.
- GARCÍA DELGADO, D. (2005). "Distribución del ingreso y pobreza en la Argentina postdefault. Aportes para una estrategia nacional de desarrollo con equidad. En el marco del Plan Fénix. Mimeo, Agosto, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO D. y DE PIERO, S. (2001) *Articulación y relación Estado – organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. FLACSO, mimeo.
- GARNIER, L. (1999). "Función de coordinación de planes y políticas". En: *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 5, Diciembre. Barcelona ([www.iigov.org/revista](http://www.iigov.org/revista))
- GERCHUNOFF, P. y TORRE, J. C. (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem". En: *Desarrollo Económico* N° 143, Buenos Aires.
- GONZALEZ BOMBAL, I. (1995) "¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina". en Thompson , A., (comp.) *Público y privado*. Ed. UNICEF / Losada, Bs As.
- GTZ (s/f). "Instrumentos para el Desarrollo Económico Local: Las Agencias de Desarrollo Económico Local". En Internet:
- HERZER, H. (1997). *Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur*. Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Universidad de Buenos Aires. Mimeo, Buenos Aires.
- ILARI, S. (2001). "La gestión local de la política social. Los casos de Quilmes y Florencio Varela". En: Zicardi, A. (Comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO, México.
- ILARI, S. (2002a). "Estrategias de Articulación en el Marco de la Crisis en Argentina". En: Bomtempo, B.; De Carvalho, D.; De Souza, N., y Demo, P. (Orgs.), *Novos Paradigmas da Política Social*. Programa de Posgraduación en Política Social, Universidade de Brasília, CDU 32:33, Colección Política Social, N° 1, Noviembre, Brasília DF.
- ILARI, S. (2002b). "Fragmentación y articulaciones de la política social local". En: Cravacuore, L. (Comp.), *Innovación en la Gestión Municipal*. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires.

- ILARI, S. (2003) *Construcción de viviendas y de organización social. Evaluación de los resultados de un programa de habitar popular*. Ed Universidad Nacional de Luján, Abril.
- ILPES, Dirección de Desarrollo y Gestión Local. , (1998) Manual de desarrollo local. Santiago de Chile.
- Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. (2006). *Emprendimientos socioeconómicos. Estudio sobre vulnerabilidad y sostenibilidad*. Los Polvorines.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2003). Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.
- JEREZ, A. y Revilla, M. (1997) “El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico” en Jerez, comp. *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. Ed. Tecnos, Madrid
- KOOIMAN, J. (Dir.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society interactions*. Sage, London.
- LAZARO ARAUJO, Laureano. (1999) “Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local.” En *Ciudad y territorio, Estudios Territoriales*, XXXI (122). Madrid.
- LECHNER, N. (1997). “Tres formas de coordinación social”. En: *Revista de la CEPAL* N° 61, Abril, Santiago de Chile.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (2001) “Los ámbitos de la participación”. En *Revista Encrucijadas*. Buenos Aires.
- MAYNTZ, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. En: *Instituciones y Desarrollo* N° 7, Noviembre, Barcelona ([www.iigov.org/revista](http://www.iigov.org/revista)).
- MAYNTZ, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. En: *Revista Reforma y Democracia* N° 21, Octubre, Caracas.
- MENY, I. y THOENIG, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- MERLINSKY, G. (2001). *Microemprendimientos y redes sociales en el Conurbano. Balance y desafíos de la experiencia reciente*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- MERLINSKY, G. y ROFMAN, A. (2005). “Los programas de promoción de la economía social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales?”. En Forni, F. ( comp.) *Caminos solidarios de la economía argentina*. Ed. Ciccus, Buenos Aires.
- MILLAN, R. y GORDON, S. (2004).” Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas.”. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F
- MIRABELLA, R. (2002). *Estrategias de desarrollo económico en el marco de la cooperación público-privada. La experiencia de la ciudad de Rafaela*. Ponencia presentada en el IV Seminario Nacional de REDMUNI. Noviembre, Córdoba.
- MORO, J. y ROGI, C. (2001). *Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico*. Ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD. Buenos Aires. En Internet:
- NUN, J. y ABOY CARLES, G. (2002) *Los estudios sobre organizaciones de la sociedad civil*. Informe CENOC. Buenos Aires
- OSZLAK, O. (1997a). “Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego”. En: Oszlak, O. (Comp.) (1997), *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Vol. 1. CEA / Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.



- OSZLAK, O. (2000). *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- OSZLAK, O. (2000a). *¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas*. Ponencia a ser presentada en el Panel "Reforma e inovação em épocas de escassez aguda de recursos", en el marco del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, 28-31 de octubre de 2003. Versión preliminar.
- OSZLAK, O. (2003). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". En *Rev. Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168 (Ene. - Mar.), pp. 519-543.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1995). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En: *Revista Redes* N° 4. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- PALERMO, V. (1999). "¿Mejorar para empeorar?: la dinámica política de las reformas estructurales argentinas". En: Torre, J. C., et. al., *Entre el abismo y la ilusión: peronismo, democracia y mercado*. Ed. Norma, Buenos Aires.
- PALERMO, V. y NOVARO, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Norma / FLACSO, Buenos Aires.
- PARRA, C. y DOONER, C. (2001). "Nuevas Experiencias de Concertación Público-Privada: las corporaciones para el desarrollo local". En: *Revista Medio Ambiente y Desarrollo* N° 42. Agosto.
- PASSALACQUA, E. (2000). "Algunas reflexiones en torno a la coordinación". En: *Actuar en Red* N° 1, Mayo, Buenos Aires.
- PIERRE, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. MacMillan, New York.
- PIORE, M. y SABEL, Ch. (1990). *La Segunda Ruptura Industrial*. Alianza Editorial, Madrid.
- PÍREZ, P (1995) "Actores Sociales y Gestión de la Ciudad" En *Ciudades* Nro 28, octubre-diciembre, RNIU, México.
- Plan Fénix (2003). "*Economías Regionales. Segundo Encuentro de Universidades Nacionales. Río Cuarto, 24 y 25 de marzo de 2003*". Ed. Universidad Nacional de Río Cuarto y UBA.
- PNUD - BID (1998). *El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil del Argentina*. Edilab, Buenos Aires.
- POGGIESE, H. (2000). "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo `saber-hacer` en la gestión de la ciudad". En: *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, Conceptos y Valores*. Ed. CLACSO, Buenos Aires.
- POMA, L. (2000) "La producción de conocimiento: nuevas dinámicas competitivas para el territorio". En BOSCHERINI, F. y POMA, L. (compiladores) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Miño y Davila Editores, Madrid.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. (1988) *Sociedad civil, Estado y sistema político. La producción de un orde*. Ed Nueva Visión, Bs. As.
- PORTELLI, H. (2000) *Gramsci y el bloque histórico*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- PRATS, J. (s/f). "Gobernar en tiempos de turbulencias". Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. *Colección de Papers*. Paper N° 19. En Internet: <http://www.iigov.org/papers>



- PRATS, J. O. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En: *Instituciones y Desarrollo* N° 134-15. Diciembre. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Proyecto Local (s/f). "*Los agentes del Desarrollo Local*". En Internet:
- RHI-SAUSI, J. L. (Ed.) (2004). *El Desarrollo Local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. RECAL / CESPI / Nueva Sociedad, Caracas.
- ROFMAN, Adriana (compiladora). (2002) *La acción de las organizaciones sociales de base territorial*. UNGS/ IDEF-CTA. Buenos Aires.
- ROFMAN, Adriana y VILLAR A. (2006) (Compiladores) *Desarrollo Local en Argentina. Una revisión crítica del debate actual*. Ed. Espacios., Buenos Aires.
- ROFMAN, Adriana (comp.) (2006) *Universidad y desarrollo local :aprendizajes y desafíos..* Ed. Prometeo /UNGS. Buenos Aires.
- ROFMAN, Adriana. (2006). "Políticas socioproductivas: Un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense." En Rofman, Adriana y Villar A. (Compiladores) *Desarrollo Local en Argentina. Una revisión crítica del debate actual*. Ed. Espacios., Buenos Aires.
- SABEL, Ch. (1992). "Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy". In: Pyke, Frank and Werner Sengenberger (eds.), *Industrial districts and local economic regeneration*. International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Secretaría de Empleo (2005). *Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo*. Mimeo, Buenos Aires.
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L.. (2005) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Andrenacci (Compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Ed. Prometeo, UNGS. Buenos Aires
- SUBIRATS, J. (1996). "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común". En: *Ministerio de Administraciones Públicas. Lecturas de Gestión Pública*. Madrid.
- SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Ed. Biblos, Buenos Aires.
- TAMARGO, María del Carmen (2002). El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local. En *Medio ambiente y desarrollo* Nro. 57 Año 18 . IIED-AL, Bs As., Febrero.
- TECCO, C. (1994). "Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional". En: *Administración Pública y Sociedad* N° 9, Diciembre. IIFAP, UNC, Córdoba, Argentina.
- TECCO, C. (1997a). "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los desafíos y roles institucionales". En: García Delgado, D. (Comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Ed. FLACSO / Oficina de Publicaciones del CBC / Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires
- THOMPSON; Andrés. (comp.) (1995) *Público y privado*. Ed. UNICEF / Losada, Bs As.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. y MADORY, O. (2001). *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Ed. HomoSapiens, Rosario.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio. (1997) "Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?" *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, Montevideo.
- VILLAR, A. (2004) "Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas". En *Revista Mundo Urbano* Nro 24 Oct-Dic.

- VILLAR, A. (2003). "La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España. Disponible en Internet: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- VILLAR, A. (2007) *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Ed. Ciccus, en prensa.