

# LOS ACTORES DEL DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO ARGENTINO: ORIENTACIONES TEÓRICAS E INSTRUMENTOS DE ANALISIS<sup>1</sup>

Adriana Rofman<sup>2</sup>

Alejandro Villar<sup>3</sup>

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

### 1.1. Papel de los actores locales en 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

---

<sup>1</sup> Documento elaborado para la Tecnicatura en Economía Social y Desarrollo Local- convenio MDS- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. PROYECTO PNUD ARG/04/005 “Apoyo a la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano y del Ministerio de Desarrollo Social. Año: 2005

<sup>2</sup> [arofman@ungs.edu.ar](mailto:arofman@ungs.edu.ar)

<sup>3</sup> [avillar@unq.edu.ar](mailto:avillar@unq.edu.ar)

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 (definido 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.

### **3.1.1. 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 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 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, entonces, primero a revisar el comportamiento de los actores del desarrollo local y la economía social: los estatales, particularmente a 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.

#### **a. 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 cuestión de las competencias y atribuciones correspondientes a cada nivel, que requiere buscar formas de articulación entre los niveles de gobierno para la implementación de las políticas públicas locales.<sup>4</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 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 sustenta 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. Ahora bien, para el caso de los gobiernos locales esta concepción del Estado se encuentra ligada al cumplimiento de sus funciones tradicionales, como las brindar los servicios urbanos esenciales- como alumbrado, barrido y limpieza-, de 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>5</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 monopólico. Esta transformación es

---

<sup>4</sup> Este tema se encuentra más extensamente desarrollado en el Eje “Regionalismo” .

<sup>5</sup> En efecto, 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.

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.

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>6</sup>

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

#### **b. 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.

---

<sup>6</sup> Tema abordado en Clemente A y Girolami (2006)

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 influi, 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 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”, sustentado en prácticas lobbyistas. 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>7</sup>; y por 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

---

<sup>7</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 destaca 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.

### c. 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 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>8</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 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

---

<sup>8</sup> Ver, al respecto, el apartado 1.2. de este documento.

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, colectividad, 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.

Estas 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>9</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).

---

<sup>9</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, y 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 Ecueménico 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.

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

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>10</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 aquellas 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>11</sup> viendo así limitadas su autonomía y su capacidad

---

<sup>10</sup> Ver, al respecto, el apartado 2 de este documento.

<sup>11</sup> Ver, al respecto, el apartado 1.2 de este documento.

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.

#### **d. 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 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>12</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 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

---

<sup>12</sup> De allí que se las conoce como organizaciones “piqueteras”.

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 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 situación debería tender a cambiar, porque es en ese ámbito donde se deben 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.

#### **e. 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 por 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 Jose Luis Coraggio, (1994, 2002) quien originalmente ha propuesto el concepto de “economía del trabajo” o “economía popular” para designar a este conjunto de actividades, quien

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, aquéllas 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 primer categoría se ubican los micro emprendimientos 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, a 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 sólo rasgos de

ineficiencia o si esta es “la forma de producción” característica de quienes no cuentan con capital y solo tienen como recurso su fuerza de trabajo.

#### **f. 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 esta relación.

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 casa de estudio.

### 3.1.2. 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 aquéllos actores cuyo su 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, a la decisión nacional de privatizar SOMISA 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.

Una 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 marca, 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 es 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, de 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. ( Pirez, 1995:12/13)

En estas propuestas 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 el otro lado Pírez 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 5.

### **3.1.3. 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 que del la agenda local. Esta perspectiva expresa una visión de cuño sociopolítica e histórica de los procesos de constitución de la trama de actores en el que 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 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 diversas 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 puede 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>13</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 condiciones de flexibilidad que requería en nuevo modelo económico. Como se observa en 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 en 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

---

<sup>13</sup> Este desarrollo se basa en un artículo de Ozslak y O'Donnell (1995)

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.

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

### 2.1. 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.

## **2.2. 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 representa 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.

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

En esta categoría se ha 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 desvela 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:
  - **las 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 e 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

## **2.2.2. 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, en donde 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.

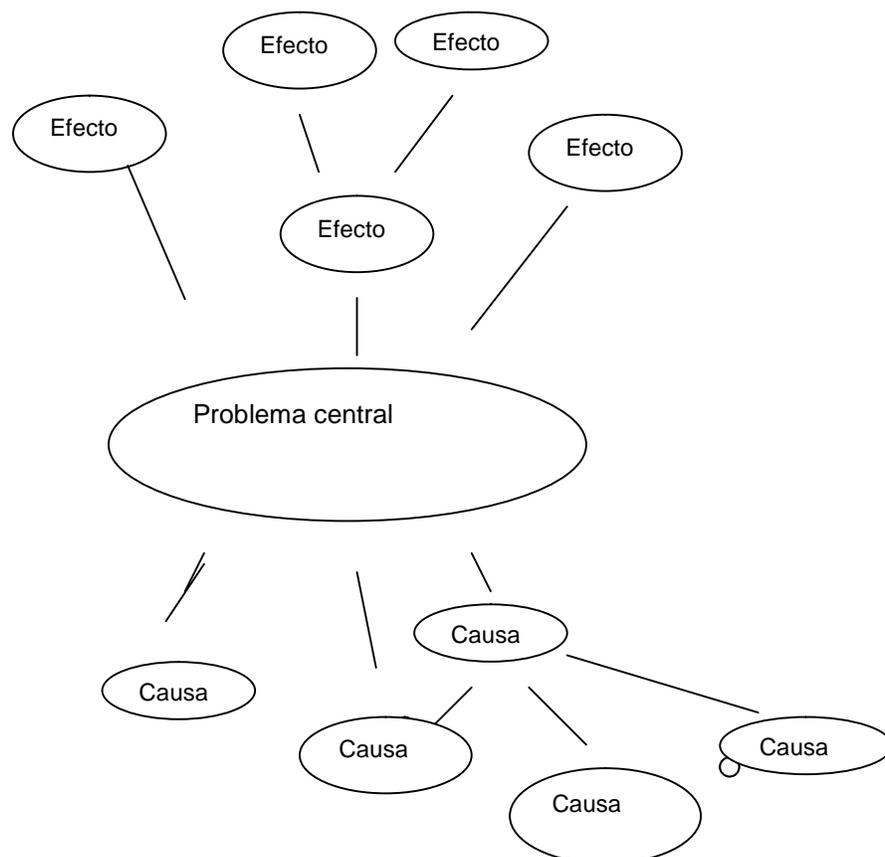
Una técnica de trabajo colectivo que ha sido muy utilizada para construir una visión gráfica del diagnóstico, elaborado de manera participativa, es el tan conocido “árbol de problemas”. En esta técnica, cada uno de los problemas – o situación negativa- es visualizado como un factor o una variable de 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:

1º- 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

2º- 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.

### **2.2.3. 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.

### **2.3. 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

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

La caracterización de los actores involucrados debería seguir este esquema de análisis de la problemática que quedó registrado en el árbol de problemas.. Es decir se debería analizar el papel de 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:

- 1º. Elaborar un listado de todos los factores causales y los efectos indicados
- 2º. 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.
- 3º. 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.
- 4º. 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.

### **2.3.2. 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:

## 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 quiere – pueden – pensar implementar medidas que pueda 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 puede 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>

## Actores económico - productivo

<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 incrementar 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 tornos 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>

## 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>

## 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>

### 2.3.3. 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

		Poder de intervención	Aportes
		Alto, medio, bajo, nulo	
<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-productivos</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 International de Gobernabilidad de Catalunya: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

### b. 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.; Albuquerque 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,

Albuquerque, 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.

Albuquerque, 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,

Caracciolo 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, Buenos Aires

Clemente, A. y Girolami M. (2006) *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Ed 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 Quilmas / 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). *Represando 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.; Gomà, 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.; Nyssens, M., y Salam Fall, A. (2001). "El sector informal: ¿crisol 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.

Gallicho, 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, Nº 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* Nº 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* Nº 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* Nº 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.
- Poggiase, 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 pro-ducción 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 orden* . 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 Nº 19. En Internet: <http://www.iigov.org/papers>
- Prats, J. O. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En: *Instituciones y Desarrollo* Nº 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,
- 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, Geneve.

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, Maria 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 Madoery, 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