

# Sobre el desarrollo: sujetos, discursos, acciones.

Heras Monner Sans, Ana Inés, Burin, David, Pérez, Ana María y Foio, María del Socorro.

Cita:

Heras Monner Sans, Ana Inés, Burin, David, Pérez, Ana María y Foio, María del Socorro (2008). *Sobre el desarrollo: sujetos, discursos, acciones*. En *TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS-INCLUIR.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/16>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pomx/ork>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

# Sobre el desarrollo: sujetos, discursos, acciones

---

*Heras Monner Sans, Burin, Pérez y Foio*

## Introducción

Este libro pretende contribuir al debate sobre modelos de desarrollo desde la interpretación de una serie de datos empíricos generados en las regiones noroeste, nordeste, centro y sur de la Argentina. El análisis que proponemos otorga valor a una serie de preguntas encadenadas, que pueden formularse de la manera siguiente: ¿qué se entiende por desarrollo? Consecuentemente, ¿quiénes lo desean y a quiénes beneficia? ¿Qué modelos de desarrollo se quiere y promueve? ¿Quiénes los promueven y qué roles se asigna/quiénes los asignan, en cada una de esas propuestas, a distintos grupos sociales? ¿A qué obedece la irrupción del enfoque del desarrollo local en el contexto actual de la globalización de los mercados? ¿Se trata de un modelo prefigurado a aplicar o resulta de los complejos procesos históricos en los cuales cada localidad construye su identidad y su sentido? ¿Es posible reconocer alternativas viables a ese enfoque?

Estos interrogantes se formulan desde la importancia de detenernos a pensar los modelos de desarrollo en sus relaciones con la política pública, la diversidad sociocultural y el desarrollo local, poniendo de relieve los impactos al nivel de los territorios y de la población que los habita. Partimos de suponer que en la Argentina de hoy, tomada en tanto estado-nación en la órbita del mundo capitalista globalizado, siguen vigentes los cuestionamientos planteados sobre los modelos de desarrollo que surgen de una discusión sobre los impactos y resultados de su aplicación.

En este libro, los ejes de discusión se presentan organizados en tres secciones. En la primera, los análisis ponen de relieve los distintos supuestos sobre la participación y el desarrollo, las diversas lógicas y recursos para ejercer poder que poseen los actores sociales concretos, singulares, y que operan en el transcurso de su participación (y/o exclusión) en acciones / proyectos de desarrollo en un territorio determinado, desencadenando pujas y conflictos políticos durante las diferentes etapas del proceso. En la segunda sección, se retoman los conceptos que han guiado la ejecución de política pública, y se muestra, tanto a nivel nacional como a nivel local, cómo dichos conceptos informan los lineamientos específicos de ejecución de Planes, Programas y Proyectos. Finalmente, en la tercera sección, se ponen de relieve las discusiones críticas alrededor de la herramienta Planeamiento Estratégico Participativo para el Desarrollo Local, ya que es a través de presentar los puntos críticos que se generan en situaciones específicas que se puede analizar el contenido de las orientaciones del desarrollo, en particular, cuando se impulsan desde propuestas originadas en gobiernos municipales.

El libro se completa con un capítulo de cierre que presenta las novedosas y, en alguna medida, tensionantes formas de construir conocimiento en una red de investigación que tuvo cuatro nodos geográfico-territoriales (NOA, NEA, CENTRO y SUR) y nueve instituciones ejecutoras, vinculando, en el transcurso de 3 años, a más de sesenta investigadores y colaboradores en forma directa, y a muchos más en forma indirecta ([www.trabajoydiversidad.com.ar](http://www.trabajoydiversidad.com.ar)).

En este capítulo ahondaremos en las nociones epistemológicas que sustentan las concepciones del desarrollo y del desarrollo local tomando una perspectiva histórica; presentaremos también algunas reflexiones vinculadas a la perspectiva política <sup>1</sup> y concluiremos con el recorrido realizado en el proyecto a través de los interrogantes que guiaron la investigación porque nos permiten mostrar cómo se fueron articulando los análisis empíricos con los presupuestos de conocimiento que en cada momento fuimos esgrimiendo, revisando y confrontando.

### **En torno a la noción de modernidad y a su vinculación con el desarrollo: una perspectiva histórica**

Según los períodos en que Occidente ha organizado historia, la modernidad se inicia en Europa desde los siglos XV y XVI. Tres hechos históricos emblemáticos —a

---

<sup>1</sup> Como punto de partida, afirmamos que hay visiones contrapuestas del desarrollo; estas se expresan a través de ideologías e intereses en pugna, y generan espacios conflictivos de interacción. Repetto (2001) ha identificado, en torno a esta cuestión, por lo menos tres tipos de comunidades: las epistémicas, las profesionales y las políticas.

lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII— dan sentido a esta nueva época: la reforma religiosa en Alemania, la revolución industrial en Inglaterra y la revolución burguesa en Francia. Estos tres hitos suponen, en la historiografía occidental, la inauguración del *siglo de las luces* o *la Ilustración*, época basada en la idea de Razón, que establece un contraste entre la realidad social tal cual se presenta y una razón que trasciende el orden prevaleciente y permite señalar la distancia existente entre una y otra, marcando la miseria, la injusticia y el despotismo: sólo mediante la razón y el conocimiento se alcanzaría el progreso y el bien común. Es a partir de la Revolución Francesa y de las reflexiones teóricas (en política, economía y filosofía) que acompañaron a ésta y otros movimientos revolucionarios (por ejemplo, la Revolución Americana o la Comuna de París) que se construyen algunas ideas que marcarán más adelante al siglo XX, como por ejemplo, que la pobreza no es inevitable, que el trabajo puede permitir la riqueza, y que los seres humanos son iguales en tanto tales. Al decir de Arendt (1963/2006: 27-28):

“... en la Edad Moderna los hombres empezaron a dudar de que la pobreza fuera inherente a la condición humana, cuando empezaron a dudar que fuese inevitable la distinción entre unos pocos que, como resultado de las circunstancias, la fuerza o el fraude, habían logrado liberarse de las cadenas de la pobreza, y la multitud laboriosa y pobre. (...) Desde un punto de vista teórico, Locke y posteriormente, Adam Smith, afirmaron que el trabajo y las faenas penosas, en lugar de ser el patrimonio de la pobreza, el género de actividad al que la pobreza condenaba a quienes carecían de propiedad, eran, por el contrario, fuente de toda riqueza.”

Durante el siglo XIX y principios del XX tienen lugar hechos políticos que ponen en escena la discusión de ideas sobre el *bien común*; aparecen en forma más o menos explícita, como cuestiones de la política, interrogantes centrales (¿Qué significa el *bien común*? ¿Quiénes son los sujetos de la participación política?) que se traducen en posiciones ideológicas y políticas, y que van conformando la actividad de partidos y movimientos políticos de masas.

A mediados del siglo XX la idea de modernidad va a dar lugar a la de modernización teniendo como objetivo, y a la vez como condición de posibilidad, al Desarrollo, lo que llevaría también a identificar aquellos factores que operan como obstáculos y dificultan la “normal” transición de un tipo de sociedad tradicional hacia un tipo moderno. Progresivamente, lo moderno se va asociando con el consumo en masa, y las características de una nación desarrollada se homologan a las

del crecimiento económico capitalista, características que también se identifican como pautas culturales, sociales y políticas que se diferencian de las que, en este marco de pensamiento, pasaron a denominarse pautas de las sociedades tradicionales (Rostow, 1959), o también, pautas de naciones sub desarrolladas (Gannagé, 1962/1964).

Desde la óptica de América Latina, el proceso de modernización –o movilización, en los términos de Germani (1962)– alude, específicamente, al pasaje de la sociedad tradicional –estática, encerrada en sí misma, localista– a la moderna sociedad nacional, caracterizada, fundamentalmente, por su dinamismo y la circulación de ideas, capitales, técnicas y personas. Se asumen como propias la noción de progreso, la construcción de la nación y la búsqueda del mejoramiento de la vida colectiva.

Este proceso no se produjo de modo uniforme y generalizado en las distintas regiones de cada país; la marca característica de las sociedades latinoamericanas será, en consecuencia, el fuerte dualismo estructural por el que coexisten algunos enclaves capitalistas y el desarrollo del sector formal de la economía junto con procesos de marginalización y exclusión de la población y de informalización y precarización laboral. Estos procesos de diferenciación asociados al crecimiento económico capitalista, y vistos desde el ángulo de la relación espacio rural-urbano, se documentan también en Europa y los Estados Unidos, y tienen su origen en el período 1880-1900 (Hall, 1996). Romero (1976) indica que, en ese mismo período, las ciudades latinoamericanas crecen en forma exponencial, sobre todo las capitales, y también documenta procesos de diferenciación muy fuertes.

A partir de los 40' el Banco Mundial empezó a definir naciones pobres basándose en el monto de su PIB. Así, la pobreza dejó de ser un fenómeno humano multidimensional para convertirse en una patología universal asociada al desarrollo de la economía monetaria.

En este orden de ideas, algunas naciones son declaradas como necesitadas de asistencia. Con el consentimiento de sus *elites* dominantes, esta asistencia está condicionada, frecuentemente, a la aplicación de políticas tecnocráticas acompañadas de recetas abstractas y universales (políticas de empleo, producción, educación). Desde esta perspectiva se inician los programas de desarrollo y superación de la pobreza –en los años '50– fundados en el subdesarrollo y la incapacidad de los pobres para definir sus intereses a partir de la imagen de la pobreza como un conjunto de carencias o deficiencias materiales o existenciales como la falta de autoconfianza, auto-respeto o protección (ver, por ejemplo, Appfel Marglin, 2004; 1998).

Es así que el crecimiento económico pasa a considerarse indispensable para erradicar la pobreza mientras se trasladan a un segundo plano los problemas no económicos. Se confía, en gran medida, en la posibilidad del despegue a procesos de industrialización —centrados en la sustitución de importaciones—. Sin embargo, su evolución puso en evidencia, en los años '60 y '70, que los beneficios esperados no eran tales (ver Stiglitz, 1998, entre otros, para una revisión crítica de las perspectivas de estas décadas y del concepto de desarrollo asociado al plano netamente económico; ver Castoriadis, 2002 para una discusión de lo económico como el sustento de racionalidad que construye el capitalismo). Como manifestaciones negativas de tales procesos se advirtió un intenso crecimiento desigual en los países, con la presencia de ciudades primadas<sup>2</sup> y un interior sub-desarrollado, acompañado de procesos de migración rural-urbana y la conformación de “villas miseria”.

Pero, desde fines de los años '70, y a partir de tres acontecimientos que la historiografía occidental reciente ha tomado como hitos (el triunfo de la corriente neoliberal con R. Reagan y M. Thatcher, en 1979; la crisis de la deuda externa del Tercer Mundo, en 1982, lo que implica la extensión internacional del neo-liberalismo; y la caída del muro de Berlín en 1989), los Estados nacionales —que sostenían, con mayor o menor éxito, políticas de integración, modernización social y desarrollo— fueron perdiendo terreno frente al establecimiento de la idea de un mundo único.

Aquellos acontecimientos plantean el fin anticipado del siglo XX, clausurando los grandes sucesos que lo caracterizaron: la Revolución Rusa, que apareció como alternativa al sistema capitalista; el Estado de bienestar, como alternativa al modelo liberal del siglo XIX y el Tercer Mundo, como alternativa al orden internacional creado en 1492 (Antón, 2000).

Con el derrumbe del campo socialista, desapareció explícitamente de la escena mundial la confrontación ideológica entre los dos sistemas, aunque algunos estudiosos siguen ubicando la disputa en los términos de la lucha de los movimientos anti sistémicos contra el sistema hegemónico, por ejemplo, Zibechi, 2004; o Aguirre Rojas, 2005, retomando las ideas de Immanuel Wallerstein que son desarrolladas más adelante en este capítulo.

En los hechos, los flujos de inversión internacional adquirieron el perfil descarnado de la simple búsqueda de maximización de las ganancias y la ayuda al desarrollo decreció sin remedio. No obstante, el *discurso* del desarrollo no desapareció,

---

<sup>2</sup> El concepto de ciudad primada alude a la distancia existente entre la primera ciudad de un país y la segunda. Este término es de uso frecuente en la bibliografía que analiza los procesos de urbanización en América Latina en el marco de la teoría de la modernización.

sirviendo ahora para sostener la tesis de que todo el orbe habría de seguir un único rumbo capitalista; la globalización, forma de interconexión mundial basada en las políticas económicas neo-liberales, se presenta como un nuevo paradigma <sup>3</sup> explicativo general de las relaciones internacionales y no sólo del ámbito económico.

La occidentalización de gran parte del planeta ha posibilitado la interdependencia mundial, lo mismo que la expansión del comercio internacional, integrando poblaciones y territorios mediante el intercambio y la búsqueda constante de mercados potenciales, favoreciendo la creación de un gran mercado mundial. Se trataría, en definitiva, de la difusión del proceso de modernización a escala planetaria, que a su vez conduce a una única forma de ver y hacer el mundo, con sociedades cada vez más interdependientes y convergentes en todos los aspectos de la vida, la política, la economía, la cultura y el medio ambiente.

Compatible con la idea de un mundo único, mercantilizado, se considera que las posibilidades de alcanzar los bienes del desarrollo dependen de la integración competitiva a los mercados mundiales; esta idea va tomando la forma de pensamiento único y el desarrollo se va convirtiendo en el proceso universalmente deseado, enunciado así desde los discursos de los gobiernos nacionales <sup>4</sup>.

Desde la perspectiva globalizadora, el mayor obstáculo para alcanzar la competitividad de los productos se encuentra en el costo del trabajo. Como consecuencia se introducen reformas estructurales que flexibilizan las relaciones laborales, y traen aparejadas el abaratamiento del trabajo a través de la contención salarial o la reducción de los costes indirectos <sup>5</sup>.

Otro aspecto clave de la mundialización de los mercados está vinculado a la existencia de condiciones culturales e institucionales en las sociedades para el surgimiento o fortalecimiento de organizaciones productivas basadas en el acceso y

---

<sup>3</sup> Paradigma explicativo: conjunto de conocimientos y teorías que permiten poner orden a una realidad, dar seguridad a los sujetos sociales, reducir las incertidumbres y explicar fenómenos; pero además de analizar la realidad proporcionan elementos para actuar ante ella. (cfr. Carlos Vaquero, 2000).

<sup>4</sup> Esta tesis es resistida por los planteos que cuestionan la globalización, al sostener que, aún reconociendo las determinaciones estructurales que la han favorecido, las formas concretas que han ido adoptando los procesos de interconexión no dependen de la lógica inexorable del desarrollo del capital, ya que éste es contingente al igual que todo proceso histórico, o toda realización humana; se trata, por lo tanto, de una creación que debe ser evaluada en su complejidad y especificidad, y modificada si fuera necesario.

<sup>5</sup> Cabe mencionar que algunos especialistas postulan que, dentro del mismo sistema, existen alternativas que no implicarían estas medidas, pero demandan una decidida intervención de política pública no solamente desde el área de Trabajo, sino también desde otras áreas tales como Educación; Desarrollo Social, etc. (por ejemplo, Freyssinet, 2004; Neffa, 2006; Shaiken, 2004). Sin embargo para que esas medidas sean aplicables, deberían ser producto de un acuerdo entre todos los países a modo de evitar que los flujos de capital se orienten a los países con peores condiciones de trabajo.

uso de la información, la aplicación de tecnología y la calificación de los recursos humanos para responder a una demanda en constante variación (Castells, 1999).

El resultado de esta política ha sido el aumento de los índices de desempleo, la precarización laboral, y la consolidación de una fuerza de trabajo de reserva, con el consiguiente aumento de la exclusión social y la pobreza, fenómenos que afectan no sólo a individuos o grupos de individuos en las distintas sociedades sino a países en relación con otros países, o bien a regiones al interior de éstos (Stiglitz, 2002).

Tales fenómenos ya no son interpretados como acontecimientos transitorios, posibles de remediar o superar mediante la acción de los factores del mercado exclusivamente ni en forma combinada con políticas de desarrollo económico. Vinculada a la importancia que adquieren las cuestiones de escala local frente al proceso de globalización, se va afianzando una nueva concepción de desarrollo: el desarrollo local.

### Una nueva concepción acerca del desarrollo

Desde sus definiciones, el Desarrollo Local (DL) aparece como la capacidad de constituir sujetos y actores, donde personas, organizaciones y colectividades ejercen sus opciones para elegir formas de vida y constituir lazos sociales. Ello supone una redefinición de las políticas sociales, un recurso eficaz de intervención para incorporar los sectores marginales de los países –industrializados o no-<sup>6</sup>.

Desde esta óptica, la equidad y la sustentabilidad se presentan como preocupaciones sustantivas, alojando –principalmente– en la instancia municipal de gobierno los elementos y factores necesarios y adecuados para lograrlo. Las administraciones locales irrumpen en los '90 como actor político en el desenvolvimiento de la actividad productiva, el crecimiento económico y la atención a las necesidades de la población con mayores carencias. Uno de los supuestos de los que se parte al incluirse al municipio como actor del desarrollo local es que la superación de la pobreza no debe estar basada en el sacrificio de las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras (Rozas, 1997).

Las tendencias hacia la descentralización y la desconcentración de las políticas de desarrollo han otorgado preponderancia al gobierno municipal y promo-

---

<sup>6</sup> El concepto de DL ha sido revisado y debatido desde diferentes perspectivas, siendo los principales autores de ellas, por un lado, Arocena, Poggièse, Boisier y desde una línea de corte más crítico, Rolando Franco, Atilio Borón, Javier Moro, Fabián Repetto, Gunder Franck, entre otros. Este posicionamiento en torno al DL deriva en última instancia de las concepciones acerca del desarrollo que poseen unos y otros. Tal cuestión y su vinculación con las políticas sociales ha sido desarrollada en un documento sobre Los Paradigmas del Desarrollo que fue publicado en: <http://www.trabajoydiversidad.com.ar/LOS%20PARADIGMAS%20DEL%20DESARROLLO.ppt>

vido una nueva lógica acerca de la planificación –el planeamiento estratégico situacional– derivada de la gestión de las empresas. Aplicada al desarrollo local, plantea la competencia entre ciudades para conquistar inversiones. Otros ejemplos de esta traslación de conceptos de la empresa a la gestión gubernamental municipal son el “marketing de localidad” para posicionar al municipio en la mente de potenciales inversores, la segmentación de los sectores a los que atiende el municipio, o los procesos de mejora de la calidad en la gestión.

El planeamiento estratégico concibe a la organización en su unidad con el ambiente o entorno y en tal sentido, refiere a la definición de escenarios futuros –en contextos altamente contingentes–, a partir de la evaluación de las oportunidades y amenazas que implican dichos escenarios, considerando las fortalezas y debilidades propias. En función de estos presupuestos se plantean posibles estrategias (de innovación o diversificación, de ajuste, de conservación, de repliegue y reorganización) que permitirían la optimización de los recursos disponibles y la maximización de las ganancias en un contexto competitivo. En el ámbito de la gestión pública local, dichas estrategias se concretan en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo sustentable contemplando las características identitarias y culturales de las distintas localidades en su relación integral con el medio natural y social <sup>7</sup>.

En esa línea, se apunta a elevar la eficiencia y la eficacia del municipio dentro de un contexto de democratización cuya orientación fundamental es ejercer un rol motivador y estimulador del crecimiento de la comunidad mediante la promoción de espacios de participación social; ello implica, por un lado, abordar nuevas funciones, nuevas áreas y nuevas tareas, y por otro, mayores capacidades en la gestión de acciones, actividades y especialmente la movilización y atracción de nuevos recursos.

Términos tales como capital social, sociedad civil, gestión asociada, empoderamiento se consideran nociones claves. También el concepto de gobernanza, que surgió en los años ‘80 en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en particular en las organizaciones económicas interna-

---

<sup>7</sup> Rozas asocia la idea de localidad a la de comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre los miembros de un grupo de personas, es decir, que todos sus miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno. Desde el punto de vista sociológico hay aquí una institución; en cada persona, en su conciencia se ha institucionalizado un conjunto de elementos que conforman una cosmovisión. Ello significa que dichos elementos al ser recogidos colectivamente no son un atributo personal. Un individuo no puede deshacerse de ellos a voluntad; son aspectos que están por sobre las partes y funcionan a nivel del todo. Es lo que Berger y Luckman denominan la construcción social de la realidad. Hay un edificio social, una construcción de lo humano en que han participado muchas personas, poblaciones y generaciones y se ha sedimentado en tradición. Hay aquí un elemento histórico, acciones y sucesos vividos colectivamente que vienen desde atrás y configuran la realidad del presente.

cionales, es asumido en los '90 por los estudios administrativos, las políticas públicas y urbanas y el sector de las relaciones internacionales –tal es el caso de las agencias del sistema de Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la OCDE–. La gobernanza funciona como un instrumento intelectual y político en el que el mercado aparece como una instancia de regulación económica y a la vez social otorgando relevancia a los actores no estatales en el funcionamiento de la comunidad, y a la multiplicidad de ámbitos, niveles y redes en la sociedad actual que llevan a privilegiar las pautas de coordinación interactiva y de auto-organización (Couffignal, 2002).

Conforme a esa nueva lógica, en el año 1985, el Banco Mundial crea el Departamento de ONGs, en tanto asume el tema del Desarrollo Local como una dimensión incorporada a todo el proceso de cambios a nivel mundial, y donde entiende que las ONGs, instancias impulsoras del DL, constituyen actores con cierta influencia en los ámbitos locales y nacionales. En esta línea de pensamiento, el Banco Interamericano de Desarrollo introduce también la noción de participación como eje fundamental para el buen gobierno; destaca que *desarrollo integral y buen gobierno* van indispensablemente unidos a la idea de participación de la sociedad civil (BID, 1996).

Este nuevo escenario ha suscitado posiciones críticas. Las coincidencias entre estas críticas destacan que el DL es derivado de un contexto ideológico que cuestiona la esfera pública y enaltece al mercado y la sociedad civil sin tener en cuenta las diferencias de clase. En este sentido, es interpretado como un producto del Consenso de Washington, en tanto respuesta paliativa a las políticas de ajuste, y no como resultado de una maduración democrática. Según este planteo la política social es sustituida por la formulación de proyectos sociales, que compiten entre sí<sup>8</sup> y se ajustan a los requisitos planteados por los organismos de financiamiento, y cuyo modelo de organización y gestión restringe la participación. A la vez, se desconoce que las políticas sociales se conforman por espacios conflictivos de interacción, donde se confrontan ideologías e intereses, y en los que cada sector presenta su propia dinámica y las relaciones intergubernamentales constituyen ámbitos de disputa (Isla y Colmegna, 2005).

Los principales cuestionamientos destacan:

- la fragmentación de las políticas sociales, en la medida que conducen a la desestatización sin transformar el modelo institucional;

---

<sup>8</sup> Un concurso de proyectos sociales organizado por el BID en 2004 y 2005 se llamaba muy significativamente “Development Marketplace”, llevando a las ONGs a competir con sus proyectos asimilando la lógica social a la lógica del mercado.

- las asimetrías y desigualdades que se producen en términos de la prestación de servicios y en los niveles y posibilidades de participación de los diferentes grupos; y
- la negación de las relaciones de poder en los grupos de participación, bajo el supuesto de la homogeneidad de la sociedad (Repetto, op.cit.).

Las diversas posiciones críticas mencionadas más arriba derivan de diferentes perspectivas en las cuales se apoyan sus respectivos autores. En los apartados siguientes nos proponemos sistematizarlas distinguiendo entre versiones contrapuestas.

### Acerca del marco epistemológico del desarrollo local

La teoría de la modernización. Un análisis de las perspectivas prevalecientes del DL nos permite fundamentar que está anclado en un marco teórico y epistemológico que provee, según su propia formulación, métodos adecuados para examinar las lógicas propias de los procesos locales operantes en el nuevo orden social, y para proponer acciones de intervención que tengan en cuenta las auto-descripciones que cada sistema social particular realiza. En este sentido, este enfoque puede entenderse como de corte neo-funcionalista.

El enfoque predominante del DL se nutre, y podría pensarse como una versión actual y contextualizada, de las teorías de la modernización expuestas en los apartados anteriores, cuyos principios se fundan en la racionalidad económica moderna, el utilitarismo, la secularización y la Ilustración, y la idea de progreso ilimitado. Para este enfoque, la condición de marginalidad –definida en términos de no incorporación de los sujetos a la modernidad o el desarrollo– se explica por la permanencia de comportamientos tradicionales que deberían ser erradicados. El fundamento de esta tesis se encuentra en la perspectiva culturalista de la Escuela de Chicago; así, la pobreza es entendida como patología de la modernidad, específicamente en los trabajos del continuum folk-urbano de Redfield y la “cultura de la pobreza” de Oscar Lewis, considerada como subcultura de la sociedad global. Germani –teórico de la modernización en América Latina– describe la marginalidad como “la falta de participación en la vida económica y cultural” debido a la “percepción de inferioridad” vinculada a la condición étnica, de sobre-explotación o de carencia de acceso a derechos. La marginalidad constituye una limitación y una amenaza para la sociedad industrial. La preocupación era la transición de la sociedad tradicional a la moderna según el modelo de sociedad industrial.

Desde la perspectiva de la teoría de la modernización y la idea del progreso como un proceso lineal, el no cumplimiento de este recorrido previsible –que planteara

Rostow como etapas sucesivas del crecimiento económico— se interpreta como consecuencia de un conjunto de obstáculos: ausencia de espíritu empresarial (Schumpeter), falta de inversiones y escaso nivel educativo de la mano de obra. Durante la década de los '70, la crisis de la economía mundial lleva a sustituir el modelo keynesiano —propio del moderno Estado de Bienestar consolidado en el siglo XX— por el neo-liberal, reforzando un nuevo paradigma del desarrollo que subordina todas las actividades a la economía regida por “la mano invisible” del mercado.

La teoría de la modernización constituye el antecedente y fundamento de este nuevo enfoque, en tanto adhiere a la idea de progreso basada en el despliegue “natural e inexorable” de las potencialidades de la sociedad y las fuerzas del mercado (Vaquero, op. cit.: 43) e incorpora en su interior la noción de capital social que opera como condición y posibilidad del desarrollo. Nuevamente, se enfatizan los aspectos subjetivos, disposicionales o culturales, en términos de valores y actitudes propias de los individuos, desconociendo los condicionamientos de orden estructural. Autores como Hirschmann y Offe destacan como característica del neoliberalismo la neutralización político-normativa, en esta fase de globalización de los mercados, de separación de la economía y la política.

En esta etapa cobra visibilidad el concepto de informalidad para designar a las actividades excluidas de los procesos de modernización por oposición a un sector formal, y con respecto a la cual la OIT se refiere a “la suma de actividades con una lógica de producción propia y diferente de la visible en la parte visible de la economías”. En general los diversos enfoques coinciden en definir la informalidad como aquellas actividades residuales o fuera de las leyes laborales. Se trata en general de actividades de muy baja productividad y muy baja capacidad para generar ingresos <sup>9</sup>, basadas en una lógica de subsistencia.

La participación cada vez más importante de estas actividades en la vida económica y social, de una cada vez mayor cantidad de población <sup>10</sup>, ha puesto a estas actividades en el centro de la preocupación de intelectuales y en la mira de políticas sociales destinadas a la población pobre (Klikhsberg -World Bank).

La evidencia de la agudización de las condiciones de pobreza de la mayoría de

---

<sup>9</sup> Las situaciones de informalidad —tanto para los trabajadores como para las empresas— están asociadas a una restricción casi estructural para superar las condiciones de extrema debilidad dado que se encuentran fuera de los regímenes legales y de las posibilidades de acceso a recursos, precisamente por operar en esa situación.

<sup>10</sup> Castells se refiere a inclusión perversa (“aquellas actividades generadoras de ingresos que son declaradas delito por las normas y en consecuencia perseguidas por un contexto institucional”) para designar al proceso que integra a la creciente población excluida en el contexto del el capitalismo informacional.

la población en América Latina, que acarrió la implementación de las políticas neoliberales y los ajustes estructurales, ponen a la pobreza nuevamente en el centro de la escena intelectual y política.

Desde la perspectiva cultural se produce la globalización de la intelligentsia occidental transmitiéndose ideas como el respeto por la diversidad y las diferencias, las ideologías de los derechos humanos, el feminismo, el ecologismo y el multiculturalismo, así como la política y los estilos de vida que esas ideologías representan. Esta globalización se produce a través de redes académicas, fundaciones, ONGs, organismos gubernamentales e intergubernamentales.

La cultura emergente globalizada tanto en los sectores de élite como en los sectores populares tiene como tema común la individuación: todos los sectores potencian la independencia del individuo por encima de la tradición y la colectividad y presentan como rasgo común su énfasis en la participación real o esperada en la nueva economía global. Conjuntamente con esta idea de globalización no sólo económica, sino también cultural, se instala el concepto de “localización”; la perspectiva de local supone tanto la adaptación de las influencias globales a las formas de vida autóctonas como la revitalización de estas formas mediante el uso de los recursos o modelos de la cultura global; destacando la capacidad que tendrían los seres humanos de ser creativos e innovadores, ante la presión cultural globalizante.

### **Enfoques críticos de la modernidad y sus consecuencias**

El enfoque de la modernización ha encontrado diferentes cuestionamientos en exponentes del pensamiento latinoamericano como Rolando Franco, Atilio Borón, Javier Moro, Fabián Reppetto, Gunder Franck, Celso Furtado entre otros, sustentados en la teoría de la dependencia <sup>11</sup>. Esta línea de pensamiento tiene su período de esplendor en la década que va del 1965 a 1974. La idea de dependencia económica sostiene que la producción y riqueza de algunos países se encuentra condicionada por el desarrollo y las condiciones coyunturales de otros países con los que se vinculan. Las relaciones asimétricas que se establecen entre las economías centrales –autosuficientes– y las periféricas –aisladas entre sí, débiles y escasamente competitivas– configuran el denominado modelo

---

<sup>11</sup> En la literatura europea los principales autores que discuten la problemática de la modernidad como proyecto no realizado –dentro del propio paradigma– se encuentran Habermas, Bourdieu, Touraine, Giddens entre otros. Otra corriente que debería ser incluida como filosofía de la pos-modernidad registra como principales representantes a Luhmann, Baudrillard, Foucault, Deleuze y Guattari.

“centro/periferia”. El término dependencia señala la estructura de una relación, en la que un polo domina al otro y puede ser entendida de manera dual o dialéctica. Esto da origen a un mundo dual, tanto entre países como al interior de cada uno de los países, y permite diferenciar dos espacios: los desarrollados y los sub-desarrollados. Cuestionan de esta manera el supuesto acerca de la división internacional del trabajo y la difusión de beneficios entre los distintos países.

Como factores del contexto de su emergencia actúan la expansión del comercio internacional, la descolonización y fundamentalmente, el reconocimiento teórico que el par desarrollo/subdesarrollo configuran un sistema mundial hegemonizado por la economía capitalista. Los antecedentes teóricos que van conformando este nuevo paradigma lo constituyen la crítica de Prebisch y la CEPAL a la economía neo-clásica y el debate entre el marxismo y el neo-marxismo que encaran Baran y Sweezy.

Para este enfoque —de corte marxista— la pobreza es una consecuencia necesaria de las relaciones de producción capitalistas; por ello, la marginalidad (concepto que surge para explicar las condiciones de vida de población urbana) debe analizarse incorporando la lógica de acumulación capitalista y su especificidad en América Latina. Cabe destacar en este marco el aporte de Nun (2000) retomado en los últimos años a partir de la actualización del debate sobre la pobreza y la exclusión social en Latinoamérica. Nun señala que el capitalismo periférico (desigual), produciría sectores no funcionales denominados masa marginal o polo marginal, que no se insertan, como fuerza de trabajo, en los sectores más dinámicos de la economía ni tampoco en el ejército industrial de reserva, y que constituye población sobrante.

Estas perspectivas son retomadas en el pensamiento crítico que aborda las cuestiones planteadas por el nuevo contexto ideológico que configura el neoliberalismo en los términos de la dependencia, moviendo la unidad de análisis desde el estado-nación, o desde una modernidad abstracta, hacia una unidad de características orgánicas: el sistema mundo (Wallerstein, 1997).

La teoría de Wallerstein sobre el sistema-mundo formulada a partir de la investigación histórica se basa principalmente en la identificación y análisis de las dinámicas de la economía-mundo capitalista como un sistema social total. Se busca la comprensión de los procesos que determinaron cómo la economía capitalista europea del siglo XVI logró expandirse e integrar a las otras economías-mundo hasta constituirse en el actual sistema-mundo con las consiguientes lógicas de centro/periferia. El concepto de economía-mundo proviene de la historia económica y tiene relación con la capacidad de un modo de producción e intercambio para configurar un mundo en sí mismo en un espacio-tiempo determinado.

La economía-mundo capitalista (EMC) se basa en la dominación económica <sup>12</sup>. Engloba a muchos estados y dispone de un proceso interno de estabilización económica. Las diferentes entidades políticas dentro de la EMC absorben cualquier pérdida que ocurra y el beneficio económico pasa al sector privado. En la mayor parte de las crisis financieras de los últimos veinte años, han sido los estados quienes han absorbido las pérdidas del sector privado, en algunos casos a costa de endeudarse con los organismos financieros internacionales.

La división internacional de la explotación no se define en términos de fronteras estatales sino como división económica del trabajo en el mundo: el “centro” controla la economía mundial explotando al resto del sistema, las zonas que proporcionan las materias primas constituyen la “periferia”, existiendo una categoría residual, la “semi-periferia”, conformada por las regiones que se hallan entre explotadores y explotados. La clave del capitalismo está en un centro con un mercado de trabajo libre para personas cualificadas y una periferia con un mercado de trabajo forzoso para personas menos cualificadas. Un mecanismo para lograr esta relación desigual ha sido históricamente los precios relativos de los *commodities* producidos por la periferia y la tecnología producida por el centro. Otro mecanismo han sido las guerras o el apoyo a determinados gobiernos satélites para garantizar la provisión de petróleo u otros materiales estratégicos.

La necesidad de la economía mundial de extender sus fronteras es el resultado de sus propias presiones internas: convertirse en parte de la economía mundial supone necesariamente que las estructuras políticas de las naciones implicadas deban formar parte de un sistema inter-estatal. La aparición de nuevos países como motores del desarrollo mundial (por ejemplo, China, India o Brasil), así como la modificación de aquellos precios relativos a partir del aumento del precio del petróleo y los alimentos, forman parte de este panorama.

Wallerstein supone que actualmente el sistema estaría saliendo de equilibrio, es decir se estaría desintegrando, dando la posibilidad de intervenir en este momento de bifurcación <sup>13</sup>, abriendo de este modo la posibilidad de un mundo más justo e igualitario.

---

<sup>12</sup> Wallerstein (1997:1) resume en dos tesis su punto de vista sobre el sistema mundo y la situación de América Latina, que resulta pertinente transcribir para hacer visible su idea de cómo el sistema-mundo se comporta, efectivamente, como un sistema: “Tesis No. 1: Es absolutamente imposible que la América Latina se desarrolle, no importa cuales sean las políticas gubernamentales, porque lo que se desarrolla no son los países. Lo que se desarrolla es únicamente la economía-mundo capitalista y esta economía-mundo es de naturaleza polarizadora. Tesis No. 2: La economía-mundo capitalista se desarrolla con tanto éxito que se está destruyendo y por lo cual nos hallamos frente a una bifurcación histórica que señala la desintegración de este sistema-mundo, sin que se nos ofrezca ninguna garantía de mejoramiento de nuestra existencia social.”

En el marco del paradigma sistema/mundo, se ha desarrollado como principal foco de actividad anti-sistémica el Foro Social Mundial, movimiento global que brega por “otro mundo posible”, impulsando acciones de transformación hacia un sistema más moral, igualitario y democrático. Considera la marginalidad de vastos sectores del planeta es resultado del desarrollo de la economía-mundo capitalista en tanto sistema/mundo; por ello apunta al sistema en su totalidad, con el propósito de construir una nueva alternativa al actual orden mundial jerárquico y desigual.

### Una visión alternativa: la economía social

Partiendo de lo que se considera la insuficiencia del modelo capitalista global, el pensamiento europeo, vinculado a la integración y democratización de la sociedad, ha planteado una alternativa al DL con una orientación menos micro-social y más macro-política: la economía solidaria, prestando atención a la articulación entre las dimensiones socio-política y socio-económica, a través de un enfoque dinámico e histórico. Ello implica una integración entre las organizaciones denominadas de la economía social, que no se limita a aquellas sin fines de lucro, sino que comprende, además, a las cooperativas y las mutuales. A la vez, y en lugar de definir proyectos como modelos de transformación listos para ser puestos en práctica, promueve procesos de construcción colectiva de experiencias innovadoras.

Se trata de pensar nuevas formas de organización no capitalista del desarrollo, que permitan construir una economía de solidaridad tomando a la democratización como condición concomitante. La visión europea de la economía social otorga importancia central al principio de solidaridad, afirmándose en la crítica del neo-institucionalismo y de la despolitización de las propuestas centradas en la mera ausencia de fines de lucro. La noción de economía solidaria tiene como objetivo la satisfacción del interés general o contribución al bien común y de respuesta a las demandas sociales expresadas por ciertas categorías de población.

Las formas excluyentes que asume el actual estadio capitalista: orfandad social, política y económica creciente por parte de mayorías cada vez más vastas ponen en cuestionamiento la posibilidad misma de lo social. La emergencia de la economía de solidaridad implica realizar una operación previa de “agrieta-miento” del sentido común instalado: “la alternatividad en acto es la reinención de lo político, o sea la recreación de la subjetividad como acción política,

---

<sup>13</sup> Wallerstein incorpora en su análisis los conceptos de la física no lineal en términos de sistemas complejos y bifurcaciones, principalmente de la obra de Prigogine.

teórica, práctica y filosófica” (Matellanes, 1999).

Nuestro planteo de sostener a la economía solidaria como una estrategia alternativa deriva de considerar que el DL se encuentra enmarcado en el paradigma neo-liberal y que, en consecuencia, sus propuestas son definidas en el marco de este modelo, limitándose a promover experiencias asociativas restringidas básicamente a los objetivos de generación de empleo sin dar cuenta de los procesos de exclusión política y social. Por el contrario, el modelo de la ES se define poniendo en cuestión el sistema económico capitalista y apostando a la construcción de una nueva subjetividad basada en la praxis política y no en la racionalidad económica.

### Cuestionamiento o reforzamiento del modelo neo-liberal: enfoques vigentes

En las secciones que anteceden hemos presentado dos enfoques que se plantean como intentos de encontrar respuesta a los procesos de exclusión social que se producen en el contexto del nuevo orden mundial, el que corresponde al desarrollo local y el de la economía solidaria. El DL —que ha prevalecido desde los años ‘90— privilegia una mirada fragmentada de la cuestión orientada a dar solución a las situaciones de pobreza y exclusión, transitando entre el contexto local —focalizado— y el escenario de competitividad planteado por la globalización de los mercados, sin atender a las condiciones estructurales en que las distintas comunidades se encuentran insertas.

En contraposición, la economía solidaria rescata desde una perspectiva macropolítica la primacía de lo social, la participación democrática y la construcción de la ciudadanía, trascendiendo el ethos de la economía de mercado que, presente en cualquier modo de organización de lo social, ha conseguido borrar toda representación de lo político.

A nuestro entender, el primero —en tanto se enmarca en la lógica del modelo capitalista— debe ser pensado como una estrategia de reforzamiento del orden social, al no poner en discusión los puntos ciegos de esta perspectiva de desarrollo, constituyendo el único margen de acción posible dentro de las políticas neo-liberales vigentes. Al considerar los procesos de exclusión una condición derivada de las carencias que presentan ciertos grupos y que, en consecuencia, debería ser subsanada por ellos mismos, propone una solución individualista, en tanto la situación de estos sectores es percibida como un síntoma, como una enfermedad, dando por supuesto que los mecanismos de la democracia social y económica rigen para todos y por lo tanto la condición de excluido deriva de las carencias que presentan y que deben ser subsanadas por los sujetos afectados.

Tal énfasis en las soluciones individuales soslaya la posibilidad de hallar respuestas políticas a los problemas, y en lugar de decretar la obligatoriedad de la inserción, debería centrarse en discutir los términos en que ésta se produce.

En ese mismo eje crítico situamos la concepción del municipio como la instancia fundamental para el desarrollo equitativo y sustentable. Suele ocurrir que el gobierno local es asumido por los sectores con poder económico local que lejos están de interesarse por un desarrollo de esas características. Pero incluso cuando el equipo de gobierno sí se proponga apunta a un modelo equitativo y sustentable, dentro del actual escenario de control ideológico del poder desde una perspectiva económica neoliberal no estarían dadas las condiciones de superación de su funcionalidad restringida, ni tampoco del clientelismo, el oportunismo, la burocracia, la falta de profesionalismo. Los problemas de financiamiento, y las diferencias entre los gobiernos locales se traducen en una desigual capacidad institucional de gestión, que conduce a limitaciones para realizar análisis sectoriales que permitan identificar, diagnosticar y diseñar intervenciones.

### **Discursos de la comunidad política en torno a la modernización y al desarrollo**

Como ya señalamos, Repetto (ver nota al pie 1) distingue a la comunidad epistémica, a la profesional y a la política en torno a las significaciones asociadas al desarrollo. En las secciones anteriores presentamos los supuestos conceptuales (epistémicos) de la discusión; en esta sección presentaremos algunas reflexiones en torno a cómo este discurso es asumido por las comunidades política y profesional.

Como se mencionó, la significación predominante en el capitalismo contemporáneo se ha constituido alrededor de la racionalidad (Castoriadis, 2002), proponiendo relaciones semánticas de homologación entre desarrollo y crecimiento económico, y enunciando, además, un componente teleológico inevitable en su formulación: la etapa de alto consumo masivo (Rostow, 1959). Por tanto, desde esta perspectiva y discurso, la situación de cualquier estado nacional continúa siendo evaluada, por sus gobernantes, con respecto a la evolución o grado de alcance de esta etapa. Por ejemplo, en un discurso en la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) realizada en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006, algunos presidentes sudamericanos apoyaron claramente la Iniciativa de Integración de la Infraestructura de la Región de América del Sur (IIRSA), iniciativa que viene siendo criticada abiertamente por organizaciones de la sociedad civil, por organizaciones

indígenas y por algunos sectores político partidarios de los países del sur por promover, precisamente, el crecimiento económico sin atender a los dos criterios fundamentales para el desarrollo sustentable: equidad social y equilibrio ambiental.

También, Ignacio “Lula” Da Silva dijo en la Amazonia brasileña que “los indios, los quilombolas (descendientes de negros escapados de la esclavitud), los ambientalistas y el Ministerio Público debían dejar de ser trabas para el desarrollo”; por su parte, el viceministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, fue tan claro como su presidente al afirmar que “el progreso tecnológico que vemos en el mundo entero impulsa todas las áreas, desde la economía hasta la guerra. Necesitamos constituirnos en un bloque para hacer frente a esa realidad, y la conexión física del continente es imprescindible” (Servicio de Prensa de América Latina ALAI, 12 de diciembre de 2006). El Servicio de Prensa ALAI concluía que no existe entre los estadistas y gobernantes (sean de izquierda progresista o de derecha) la puesta en cuestión del denominado “progreso” y el “desarrollo” como opción para los pueblos; así mismo, hay desconocimiento en estos dirigentes acerca de que los pueblos tienen prioridades diferentes que, en muchos casos, se enuncian como un rechazo plano a ambos conceptos.

Observamos que en el encadenamiento de significaciones que entiende desarrollo como modernización, y todo lo distinto como retrógrado o un obstáculo (Rabey, 1990), existe un condicionamiento tautológico que precisa además, para funcionar discursivamente, asociar como sujeto del desarrollo a un *nosotros* inclusivo que aspire a ese progreso capitalista. El capitalismo, como sistema, ha sabido utilizar esta significación imaginaria como discurso aglutinante del bien (asociando el nosotros con “la humanidad”, la “población mundial”), proponiendo una imagen de un nosotros superador que funciona como soporte nominal para conciliar diferencias y evitar problematizaciones sobre desigualdades estructurales (Heras, 2002).

Sostenemos que aunque en las significaciones sociales imaginarias se tienda a asociar a países desarrollados con democracias avanzadas, y al crecimiento económico capitalista ascendente con progreso, no hay evidencia empírica de que la economía del crecimiento del modelo capitalista —también llamada y pensada como la economía del desarrollo— sea superadora; por ejemplo, no está probado que permita paliar la pobreza o la escasez de muchos (López Castellano y Lizárraga Molledo, 2006). En cambio, sí hay evidencia en contrario: el ya mencionado problema de la distribución de recursos e ingresos, o los efectos negativos de este modelo en cuanto al impacto ambiental. También es evidente que la energía disponible hoy en el planeta presenta un techo al crecimiento que no se puede

superar y que pone en discusión la factibilidad de concretar el ideal capitalista que presenta los niveles de consumo de las sociedades de América del Norte, Europa o Japón como paradigma. No sería posible que toda la humanidad alcance dichos estándares de consumo ya que las reservas energéticas no alcanzarían para abastecer a las industrias y los desechos industriales harían colapsar al planeta (Max Neff, 1986; Georgescu-Roegen, 1987), con lo cual se torna imposible como fin. Es decir que analizado en los mismos términos del discurso político en que se plantea, tampoco tiene sustento seguir esta ecuación donde desarrollo = crecimiento económico capitalista = moderno = por eso: mejor.

En consecuencia, en los últimos quince años, dos nociones claves han sido introducidas con fuerza en los debates sobre el desarrollo: la idea de que no se puede pensar el desarrollo sin tener en cuenta la desigualdad generada dentro del sistema capitalista, y la idea de que cualquier modelo de desarrollo debe tener presente el cuidado ambiental y, por tanto, el legado a las generaciones subsiguientes (Thornton, 2006). Estas nociones aparecen tanto en los discursos epistémico, como profesional y político.

Partimos entonces de reconocer que la perspectiva que asocia capitalismo, desarrollo y progreso continúa informando la política pública a nivel del estado (nacional, provincial o municipal), e informando, asimismo, a muchos actores locales, cuyos intereses coinciden con estas visiones, pero, asimismo, reconocemos que la historia reciente argentina, mirada desde este ángulo que cruza el desarrollo con lo local, con la participación y con las diferencias y desigualdades de la diversidad, permite otorgar espesor a la discusión política en torno a la equidad, la justicia y la igualdad, asuntos que no están saldados desde esta perspectiva del desarrollo capitalista ni desde la perspectiva de los estados-nación con democracias representativas. Así, durante la última década en Argentina se generaron programas de acción y enunciados discursivos vinculados al “desarrollo centrado en la gente”, “desarrollo sustentable”, “desarrollo sostenible”, y “desarrollo humano” (Di Pietro 2001: 20), perspectivas que comparten ejes en común, aunque tengan entre ellas distinciones y matices. Desde algunos sectores de las comunidades políticas y gubernamentales, estos enfoques han ganado cierta visibilidad y son enunciados como alternativas deseables y viables a la hora de pensar política pública y modelos de gobierno. Asocian ambiente y naturaleza con recursos que hay que cuidar, participación con una respuesta por parte de las comunidades a convocatorias formuladas desde el estado, y desarrollo con una visión que pretende ampliar el espectro desde lo estrictamente económico a lo social, cultural y político. Estos enunciados fueron incluyéndose

también progresivamente en los discursos de los organismos internacionales de financiamiento al desarrollo (BIRF, BID, UE, CAF, PNUD, entre otras agencias). En esta línea, en la Argentina hubo corrientes de pensamiento y acción política que a partir de estas premisas impulsaron acciones desde los gobiernos municipales asociadas al desarrollo local, al planeamiento estratégico y la búsqueda de gobernabilidad definida en términos de construcción de consensos. Se verifica además que esta línea de trabajo y pensamiento se incluyó en los planes, programas, y proyectos de los gobiernos nacionales y provinciales (Villar, 2007).

Tomándolas como un corpus para analizar, estas propuestas no han puesto en discusión seria los puntos ciegos del desarrollo capitalista, como ya se indicó en el análisis de las construcciones epistémicas. Corroboramos que tampoco ocurre en los discursos profesional ni político. Sin embargo, sí se destaca que buscan reflexionar dentro de esos marcos de pensamiento para encontrar propuestas de mejora. Fundamentalmente, se han presentado en algunos casos como caminos más democráticos; en otros casos, han sido vistas como el único margen de acción posible frente a las situaciones críticas de pobreza y desempleo generadas a nivel local por las políticas neoliberales de los '90 (Catenazzi y Reese, 2000; Reese, 2007), asumiendo, por ejemplo, el discurso del desarrollo local y del planeamiento estratégico participativo.

En este libro se analizan estas cuestiones específicas en algunos capítulos de la sección tres, proponiendo interpretaciones a partir del análisis de un corpus de datos que permite reflexionar sobre los alcances y limitaciones de estas iniciativas y experiencias (Clemente y Bertolotto en este volumen), y también se presentan, en la sección dos, algunos análisis particulares de la articulación entre discurso político y profesional en situaciones de planes y programas orientados al desarrollo local (Heras Burin; Heras Córdova Burin, en este volumen).

Destacamos también que existen otras propuestas que, desde el discurso y la acción de la economía social como estrategia alternativa, ponen en debate el modelo de desarrollo capitalista y las versiones antes enunciadas del desarrollo local. Ya se enumeraron sus sustentos conceptuales en una sección anterior. Se detaca que éstas también informan la planificación de política pública y entran en interacción, como visiones posibles, con los discursos políticos. Estas vertientes reconocen que la economía social así pensada sería:

“una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, concientes de la sociedad que quieren generar desde el interior de la economía mixta actualmente existente, en dirección a otra economía, otro sistema socioeconómico, organizado por el principio de la reproducción am-

pliada de la vida de todos los ciudadanos-trabajadores, en contraposición con el principio de la acumulación del capital (que requirió e instituyó como naturales instituciones tales como la propiedad privada y la cosificación y mercantilización de la fuerza de trabajo, de la tierra y del dinero, procesos que deberían ser al menos resignificados).” (Coraggio, 2007: 37)

También se han distinguido de estas posturas enunciadas aún otras perspectivas. Son las perspectivas sobre el desarrollo que surgen de situaciones donde prima la acción política (Demirdjian, 2007; Díaz y Villarreal, en este volumen; Llobeta, 1999; Hoijman, 2004). En este caso, puede decirse que no existen etiquetas o nombres unívocos para identificar estas acciones-disursos como un todo, y solamente pueden verse como parte de un mismo conjunto por las características que asumen en la práctica concreta: son acciones de participación en la política <sup>14</sup>, se organizan no a partir de convocatorias gubernamentales sino desde colectivos, a veces identificados por sus pertenencias étnico lingüísticas, a veces por su deseo de resolver problemas que se plantean en términos situacionalmente específicos, como por ejemplo, el acceso a la tierra, la erradicación de una planta contaminante, la modificación de pautas de producción y de extracción de plusvalía; a menudo asumen formas orgánicas que rebasan esos problemas originalmente planteados para ir al fondo de la discusión sobre derechos, modelos de vida, relaciones entre pueblos diferentes. Son ejemplos de estos tipos de situaciones las Organizaciones *Mapuce* agrupadas en torno a la COM o las organizaciones Tobas del Teuco Bermejito, la propuesta de los nodos de la Red de Trueque y su Programa de Autosuficiencia Regional, la Asamblea de Gualeguaychú que enfrenta la instalación de la planta papelera de Botnia, la Asociación de Mujeres Perseverantes de la Puna (Warmi Sayajsunqo) y la red Punha en Jujuy, las asociaciones vecinales que en Goya pretenden detener el plan del municipio para la construcción de defensas que dañan el paisaje costero, los movimientos vecinales en Palermo, Caballito, Bajo Belgrano, Colegiales y Villas de la Ciudad de Buenos Aires que se oponen a la construcción indiscriminada de torres y pretenden hacer cumplir el proceso de transición al gobierno por Comunas que fija la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, distintos movimientos campesinos en Santiago del Estero, Misiones, Corrientes, Tucumán. Desde las acciones de estos grupos se construye simultáneamente

<sup>14</sup> Se adopta una idea ampliada del término político, aludiendo a la participación en tomas de decisiones sobre la vida común.

un discurso donde sus acciones se apoyan; estos grupos asocian ambiente con calidad de vida, participación con toma de decisión, posesión de la tierra con soberanía alimentaria y su origen en general responde, si se examina su génesis, a acciones que buscan limitar la razón única esgrimida por el sistema capitalista, donde progreso = desarrollo = eficiencia = producción para el consumo incentivado artificialmente de satisfactores generalmente innecesarios = extracción indiscriminada de recursos no renovables = contaminación ambiental.

### Reflexiones finales

Ya se indicó que durante los noventa, la política económica y social de muchas naciones se orientó hacia la privatización, la desregulación y la descentralización (Manzanal, 2006), situación que, en muchos países, llevó a los gobiernos locales a tener que hacerse cargo de la resolución de problemas que los gobiernos nacionales dejaron de atender. En Argentina el Estado nacional tuvo “un rol decisivo, pues comandó la direccionalidad de este proyecto económico” (Manzanal, op cit: 23) que profundizó la hegemonía del capital sobre el trabajo y la transnacionalización del capital, llevando adelante políticas de corte netamente neoliberal. En este contexto, el desarrollo local se identificó como una estrategia para atender dificultades, operando sobre el reconocimiento de lo local como una propuesta identitaria, y poniendo así cuestiones, que en realidad pertenecen a otros planos, en un proyecto de identidad construida como búsqueda de consenso, gobernabilidad, pero también, eficiencia, revalorización de las capacidades locales y de los productos localmente producidos, desarrollo de capital social y de asociatividad entre otras operaciones semánticas en torno a la conformación de identidad.

A la luz de lo ocurrido durante los '90 en la Argentina, es posible afirmar sin embargo que ante la crisis laboral y económica la propuesta del desarrollo local puso en competencia a territorios y municipios entre sí (Poggiese, 2007): el objetivo de muchas políticas públicas municipales no se centró en la revalorización de las potencialidades locales, sino en lograr que empresas transnacionales eligieran instalarse en el territorio para generar fuentes de trabajo. El resultado en muchos casos fue pobre: los municipios dejaron de percibir impuestos al ofrecer beneficios fiscales excepcionales para lograr esas inversiones, y en contraposición debieron asumir los nuevos costos que implicó la puesta en marcha de estos enclaves industriales: construcción de infraestructura básica (por ejemplo: parques industriales, instalaciones eléctricas, tendido de gas, etc.), arreglo de caminos sobre exigidos, acciones para

contrarrestar la contaminación ambiental, nuevo dimensionamiento de los servicios públicos de educación y salud debido a la mayor demanda generada, entre otras. El estado nacional se diluyó como instancia de regulación principal y control de la soberanía, pasando a tener que cumplir este rol los gobiernos municipales, evidentemente mucho más débiles y carentes de poder y de capacidad técnica para hacerlo.

Así, la perspectiva de lo local apeló a la conformación de identidades sub-nacionales evitando poner en discusión la presencia de otras formas de concebir la identidad (por ejemplo, etnocultural, etnolingüística). De todas maneras, estas identidades se manifestaron en diversas situaciones y regiones, aún cuando tendieron a ser ignoradas. Sin embargo, se reconoce que lo local ha funcionado de hecho como dispositivo de reconocimiento, como auto-interpelación, ya que los sujetos se han reconocido como siendo de ciertos lugares porque los gobiernos locales han apelado a ese sentimiento de “lo nuestro”. Se comprende que esto fue una operación semiótico discursiva necesaria, por parte de los gobiernos locales, puesto que el contexto de la descentralización fue imponiendo estas lógicas de sentido de la mano de la política pública ejecutada (descentralización administrativa sin traspaso de recursos, Szmulovitz y Clemente, 2005). En algunos casos las acciones precedieron a los discursos y en otros ocurrió en sentido contrario, es decir, las acciones específicas se apoyaron en discursos generados ad hoc, principalmente desde el mismo gobierno nacional, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington <sup>15</sup>.

Por estos motivos, nuestra propuesta conceptual y metodológica continúa la búsqueda de comprensión de algunos problemas planteados en torno al desarrollo interpretando las vinculaciones entre las formas discursivas, los marcos de afectación que proponen, y los entornos concretos de acción política y acción de gobierno que se hacen evidentes.

Así, los interrogantes que guiaron el Proyecto de Investigación funcionaron como un encuadre inicial (para los interrogantes ver: [http://www.trabajoydiversidad.com.ar/pres\\_fla.php](http://www.trabajoydiversidad.com.ar/pres_fla.php)). Dicho encuadre fue planteando posibilidades diferenciadas, y hasta distintas o incluso contrapuestas con formulaciones iniciales, al avanzar el análisis e interpretación de los relevamientos situados contextualmente en territorios singulares. En las tres secciones que siguen hemos organizado la

---

<sup>15</sup> Como ejemplo, en la Constitución de 1994 se legisla la autonomía municipal (que nunca fue concretada en la práctica) y varios programas del estado nacional interactuaron directamente con municipios en lugar de hacerlo con los estados provinciales. El año 1998 es declarado por la gestión menemista como “el año de los municipios”. Se crea el Instituto Federal de Asuntos Municipales en el Ministerio del Interior y se apoya la creación de la Federación Argentina de Municipios.

presentación de resultados de nuestros análisis, y en el último capítulo de este libro volveremos sobre cómo este movimiento desde el encuadre inicial hasta la formulación de otros interrogantes y la generación de conocimiento diversificado fue un sello constructivo, aunque difícil, del trabajo en red.

## Referencias

---

- Aguirre Rojas, C. (2005). *América Latina en la encrucijada*. México: Contrahistorias.
- Antón, A. (2000). *Introducción* en Antón, A. (coordinador). *Trabajo, derechos sociales y globalización*. Madrid: Talasa.
- Appfel Marglin, F. (2004). *Criar juntos mundos vivos y vivificantes. Conversaciones entre lo andino y lo moderno*. Lamas, San Martín, Perú: Centro de Estudios para la Biodiversidad y Espiritualidad Andino Amazónica.
- Appfel Marglin, F./PRATEC (1998). *The Spirit of ReGeneration. Andean Cultures Confronting Western Notions of Development*. New York, USA: St Martin's Press.
- Arendt, H. (2006; primera edición: 1963). *Sobre la Revolución*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1976). *El "buen gobierno" y el fortalecimiento de la sociedad civil: Notas desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe*.
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. México: Siglo XXI Editores.
- Castoradis, C. (2002). *Figuras de lo Pensable*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Catenazzi, A. y Reese, E. (2000). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas*. Trabajo basado en Catenazzi, A. y Reese, E., *Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)*, en *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Proyecto MSP – Programa Ecos-Ouverture – Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona, 1998.
- Coraggio, J. L. (2007). *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Couffignal, G. (2002). *El papel del Estado en un mundo globalizado: el caso de América Latina*, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 13, 1.
- Demirdjian, L. (2007). *Un pueblo resiste. Entre Ríos y las papeleras*. Documental en el marco del proyecto Democracia y desarrollo sustentable. Facultad de

- Ciencias Sociales. UBA.
- Di Pietro, P. (2001). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. En: Heras y Burin (comp. 2001). Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones Ciccus, Buenos Aires
- Gannagé, E. (1964; primera edición: 1962). Economía del desarrollo. Buenos Aires: Asociación de Economistas Argentinos.
- Georgescu-Roegen, N. (1987). Energía y Mitos Económicos. CICE-UBA: Bs. As.
- Germani, G. (1962) Política y sociedad en una época de transición. Bs. As.: Paidós.
- Hall, P. (1996). Cities of Tomorrow. Blackwell Publishers: Cambridge, Mass. USA.
- Heras, A.I. (2002). *La ilusión multicultural en el marco de la globalización: pluralismo y poder*. En ACTAS de las X Jornadas de Filosofía. Bs. As.: FEPAL. Pp. 14-36.
- Hojjman, A. (2004). Home made money. Dinero hecho en casa. Video sobre el Club del Trueque, Argentina. Producido por Hojman.
- Isla, A. y Colmegna, P. (2005). *Introducción: Política y cultura en las intervenciones de desarrollo*. En Isla, A. y Colmegna, P. (comps.) Política y Poder en los Procesos de Desarrollo. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias, FLACSO.
- López Castellano, F. y Lizárraga Molledo, C. (2006). *Violencia, instituciones y prosperidad: crítica a la “economía política del desarrollo”*. En Problemas del Desarrollo 145. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Llobeta, R. (1999). *Análisis de caso: asociación de mujeres Warmi Sayajsunqo El desarrollo local mirado desde la Universidad*. Buenos Aires: Foro Ministerio Desarrollo Social.
- Manzanal, M. (2006). *Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural*. En Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comp.): Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones, territorios. Bs. As.: Ediciones CICCUS.
- Matellanes, M. (1999). *Capitalismo Siglo XX, La impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista*. Sociedad, Bs.As., Fac. Cs. Soc. UBA, vol.15.
- Max Neff, M. (1986). Desarrollo a escala humana. Montevideo: REDES.
- Nun, J. (2000) *Introducción* en José Nun, Marginalidad y Exclusión Social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Poggiese, H. (2007). Entrevista en profundidad. Documento Audiovisual, serie Entrevistas/ Proyecto “Trabajo, Desarrollo, Diversidad”.
- Rabey, M. (1990). *Conocimiento popular y desarrollo*. En: Medio Ambiente y Urbanización, 31: 46-55.
- Reese, E. (2007). *Desarrollo local y Planeamiento Estratégico. Debates en torno a los casos relevados por el IIEDAL en Provincia de Buenos Aires*, 24 de junio

- de 2007. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Documento Audiovisual 1, Serie Trabajo, Desarrollo, Diversidad.
- Repetto, F. (2001). Gestión pública y desarrollo social en los 90. Bs.As., Prometeo.
- Romero, J.L. (1976). Latinoamérica. Las ciudades y las ideas. Bs. As.: Siglo XXI.
- Rostow, W.W. (1959). *The stages of Economic Growth*. The Economic History Review, New Series, Vol. 12, No. 1, pp. 1-16.
- Rozas, G. (1997). *Pobreza y Desarrollo Local*, Santiago, Universidad de Chile, Documento de Trabajo N° 2.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*. En Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (compiladoras), Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IIED-AL, pp. 39-89.
- Stiglitz, J. (1998). *Toward a New Paradigm for Development*. 9th Prebisch Lecture, United Nations Conference on Trade and Development.
- Stiglitz, J. (2002). El malestar de la globalización. Editorial Taurus, Madrid.
- Thornton, R. (2006). Los '90 y el nuevo siglo en los sistemas de extensión rural y transferencia de tecnología públicos en el Mercosur. Ediciones ARGENINTA: Santa Rosa: La Pampa, Argentina.
- Vaquero, C. (2000). *Globalización, empleo y desigualdad salarial*, en Antón, A. (coordinador) Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI. Madrid: Talasa.
- Villar, A. (2007). Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Wallerstein, I. (1997). *La reestructuración capitalista y el sistema-mundo*. Reelaboración de la conferencia magistral en el XX° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 2 al 6 de octubre de 1995.
- Zibechi, R. (2004). Genealogía de la revuelta. Ediciones FZLN: México.