

CICCUS (Buenos Aires, Argentina).

## **TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD.**

Heras Monner Sans, Ana Inés y Burin, David.

Cita:

Heras Monner Sans, Ana Inés y Burin, David (2008). *TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/184>

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



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>.*

**TRABAJO  
DESARROLLO  
DIVERSIDAD**

Heras, Ana Inés

Trabajo, desarrollo, diversidad : una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo trabajo e ingresos / Ana Inés Heras y David Burin ; compilado por Ana Inés Heras y David Burin. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2008.

472 p. + 1 DVD ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9355-86-2

1. Desarrollo Local. I. Burin, David II. Heras, Ana Inés, comp. III. Burin, David, comp. IV. Título  
CDD 338.9

Fecha de catalogación: 11/12/2008

---

## TRABAJO DESARROLLO DIVERSIDAD

### Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos

- > Editores: Ana Inés Heras y David Burin
- > Diseño de tapa e interior: Luciana Morteo
- > Imagen de tapa: Gustavo Damiani

#### © Ediciones CICCUS

Bartolomé Mitre 4257, PB 3 (C1201ABC)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel/Fax: (54 11) 4981-6318  
e-mail: [ciccus@ciccus.org.ar](mailto:ciccus@ciccus.org.ar)  
[www.ciccus.org.ar](http://www.ciccus.org.ar)

#### © INCLUIR Ediciones

Céspedes 3085, Depto. 2 (C1426DVC)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel/Fax: (54 11) 4556-0752  
e-mail: [incluir@fibertel.com.ar](mailto:incluir@fibertel.com.ar)

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

# TRABAJO DESARROLLO DIVERSIDAD

Políticas y metodologías de desarrollo local  
con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos



  
ediciones  
INCLUIR

EDICIONES  
**ciccus**

Las siguientes instituciones  
participaron en la realización de esta obra



AGENCIA  
NACIONAL DE PROMOCION  
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



## Autoras y autores en orden alfabético

---

- > Baldiviezo, Lourdes Norma  
credesuj@arnet.com.ar  
Depto. Académico San Salvador de Jujuy,  
Universidad Católica de Santiago del Estero.
- > Barbetti, Pablo  
pablobarbetti@gigared.com  
Centro Estudios Sociales, Universidad  
Nacional del Nordeste, Corrientes.
- > Bertolotto, María Isabel  
mberto@iied-al.org.ar  
Instituto Internacional de Medio Ambiente  
y Desarrollo IIED-América Latina.
- > Burin, David  
trama1@fibertel.com.ar  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano-INCLUIR.
- > Clemente, Adriana  
aclemente@iied-al.org.ar  
Instituto Internacional de Medio Ambiente  
y Desarrollo IIED-América Latina.
- > Córdova, Luciana  
lcardoal@gmail.com  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano y Centro de Educación  
Popular e Interculturalidad- Facultad de  
Ciencias de la Educación, Universidad  
Nacional del Comahue.
- > De la Riestra, María del Rosario  
delariestra@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.
- > Díaz, Raúl Adolfo  
rdsur1@infovia.com.ar  
Centro de Educación Popular e  
Interculturalidad. Facultad de Ciencias  
de la Educación, Universidad Nacional  
del Comahue.
- > Foio, María del Socorro  
msfoio@hotmail.com  
Centro Interdisciplinario de Estudios Terri-  
toriales, Chaco.
- > Genes, César  
cesargenes@hotmail.com  
Centro Interdisciplinario de Estudios  
Territoriales, Chaco.
- > Heras Monner Sans, Ana Inés  
aninesheras@fibertel.com.ar  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano-INCLUIR e Instituto  
Rosario de Investigaciones en Ciencias de  
la Educación (IRICE/CONICET). Universidad  
Nacional de Rosario.
- > Laprovitta, Ataliva  
atalival@gigared.com  
Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad Nacional del Nordeste.
- > Max Agüero, Ernesto F.  
maxague@hotmail.com  
Facultad de Humanidades y Ciencias  
Sociales, Universidad Nacional de Jujuy.  
Departamento Académico San Salvador de  
Jujuy, Universidad Católica de Santiago del  
Estero.

> Miano, María Amalia  
mariamaly@hotmail.com  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano INCLUIR e Instituto  
Rosario de Investigaciones en Ciencias  
de la Educación (IRICE/CONICET) –  
Universidad Nacional de Rosario.

> Neffa, Julio César  
jneffa@ceil-piette.gov.ar  
Centro de Estudios e Investigaciones  
Laborales-Programa de Investigaciones  
Económicas sobre Tecnología, Trabajo  
y Empleo (CEIL-PIETTE/CONICET).

> Pérez Rubio, Ana María  
amperez@unne.edu.ar  
CONICET - Centro Estudios Sociales,  
Universidad Nacional del Nordeste,  
Corrientes.

> Perlo, Claudia Liliana  
perlo@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.

> Pidello, María Amelia  
irice@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.

> Presman, Betina Giselle  
bpresman@yahoo.com.ar  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano INCLUIR e Instituto  
Rosario de Investigaciones en Ciencias  
de la Educación (IRICE/CONICET) –  
Universidad Nacional de Rosario.

> Sagastizábal, María de los Ángeles  
sagastizabal@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.

> Villarreal, Jorgelina  
jorgelina\_villarreal@yahoo.com.ar  
Centro de Educación Popular e  
Interculturalidad. Facultad de Ciencias  
de la Educación, Universidad Nacional  
del Comahue.

## Colaboradores

---

> Equipo de trabajo coordinado por J. C. Neffa  
Área Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo - CEIL-PIETTE CONICET.  
Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas  
sobre Tecnología, Trabajo y Empleo.

> Battistuzzi, Agustina  
> Enrique, Alejandro

> Del Bono, Cecilia  
> Grinberg, Ezequiel

> Des Champs, Adrián

# Índice

- > Heras Monner Sans y Burin ..... 11  
Presentación
- > Heras Monner Sans, Burin, Foio y Pérez ..... 21  
Capítulo de apertura. Sobre el desarrollo: sujetos, discursos, acciones

## Sección uno

### PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO: MODELOS EN PUGNA

- > Sagastizábal, Perlo, De la Riestra y Pidello ..... 49  
Conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales
- > Pérez Rubio y Foio ..... 81  
El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local
- > Miano y Presman ..... 95  
La experiencia del plan estratégico de Rosario:  
participación, diversidad cultural y planificación
- > Díaz y Villarreal ..... 131  
La participación y la interculturalidad como condición de posibilidad  
para el desarrollo

## Sección dos

### DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL Y SUS IMPACTOS EN MUNICIPIOS DE DISTINTAS REGIONES

- > Neffa ..... 163  
Políticas de empleo y políticas sociales:  
¿complementariedad o contradicción?



- > Neffa (coordinador)  
Battistuzzi, Del Bono, Des Champs, Grinberg y Enrique (colaboradores) ..... 205  
**Oficinas de Empleo Municipales: el impacto del Seguro de Capacitación y Empleo sobre las mismas. Análisis de casos y sistematización.**
- > Heras Monner Sans, Burin y Córdova ..... 223  
**Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha. Comarca Andina, Patagonia.**
- > Burin y Heras Monner Sans ..... 263  
**Política pública de empleo y modelos de desarrollo. Región NOA.**

**Sección tres**  
**DEUDA Y HABER EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA A NIVEL MUNICIPAL EN REGIONES NEA, NOA Y CENTRO**

- > Bertolotto y Clemente ..... 293  
**La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública.**
- > Bertolotto y Clemente ..... 313  
**Desarrollo Local, planeamiento y participación. El caso de los Planes Estratégicos.**
- > Genes, Laprovitta y Barbetti ..... 349  
**Los planes estratégicos y el desarrollo local en la región NEA.**
- > Max Agüero y Baldiviezo ..... 387  
**Experiencias de desarrollo local en la región NOA.**

**CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

- > Heras Monner Sans, Sagastizábal y Burin, con aportes de Bertolotto, Clemente, Foio, Miano, Neffa, Pérez, Presman ..... 435  
**Redes interinstitucionales e interdisciplinarias de investigación en Ciencias Sociales.**
- > Fichas técnicas de los videos incluidos en el DVD ..... 467

# Presentación

---

*Heras Monner Sans y Burin*

¿Qué relaciones existen entre la diversidad sociocultural, los enfoques sobre el desarrollo, las políticas públicas y lo local? ¿Qué permite conocer un marco de trabajo para la investigación que parta de establecer estas relaciones? ¿Qué aportes puede generar este tipo de enfoque a diversos ámbitos del estado y a las organizaciones sociales de base territorial? Estas preguntas guiaron nuestro trabajo como coordinadores de esta red de investigación, y como compiladores y editores del material que se presenta en las páginas que siguen. Quisiéramos en esta presentación destacar las novedades que ofrece el libro, así como recorrer brevemente los capítulos que lo componen para brindar un mapa de referencia.

Este libro presenta resultados de trabajos de investigación realizados en zonas diferentes de la Argentina (NEA, NOA, SUR y CENTRO). A la diversidad regional se suma el hecho de que quienes integramos la red hemos venido trabajando desde enfoques diferentes, lo cual brinda al lector una variedad de perspectivas de análisis e interpretación.

Consideramos por tanto, en primer lugar, que este libro es original en tanto permite conocer acerca de realidades distintas con enfoques diferentes, partiendo sin embargo de las mismas preguntas organizadoras para nuestra investigación. Esto implica reconocer la importancia de armar un marco conceptual desde una matriz dinámica, compuesta en este caso por cuatro categorías fundamentales vinculadas: diversidad sociocultural, política pública de generación de empleo/

trabajo/ingresos, modelos de desarrollo y procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, este libro asume otro compromiso importante al presentar en un mismo soporte (el objeto “libro”) resultados de un trabajo que se nutrió tanto de la palabra escrita como de la imagen y la voz para plasmar y difundir sus análisis y conclusiones. No resulta menor, en la Argentina de hoy, que una red de investigación pueda producir en regiones distintas del país material de trabajo en lenguaje escrito y audiovisual, ya que contar con estas producciones permite acercarse a las ideas desde ángulos complementarios pero definitivamente distintos. Sostenemos que trabajar con lenguajes variados es un desafío enriquecedor, tanto para la generación de datos, sus análisis y posibles interpretaciones, como para la lectura posterior que se realice de estas producciones. Interesa destacar que esta red de instituciones que investigó los temas propuestos puso especial énfasis en explorar y utilizar lenguajes que habitualmente no se consideran igualmente legitimados en los ámbitos académicos, pero que nosotros hemos considerado fundamental yuxtaponer. Queda a juicio de los lectores identificar qué riquezas y tramas nuevas se producen en este poner-junto secuencias audiovisuales y texto escrito; esperamos que incluso surjan *vistas* nuevas, tal vez incluso no distinguidas por nosotros mismos, los autores, en su concepción.

En tercer lugar, estimamos que este libro produce otras aperturas, en otros terrenos: es novedoso el proceso llevado adelante hasta generar un material como éste. Como objeto en sí mismo, es el resultado de un proceso de pensamiento y acción sobre qué tipo de *objeto-libro* queríamos construir, qué tipo de vinculaciones entre los autores queríamos establecer, y de qué manera queríamos presentar estos procesos de autoría en red. De este modo, y como novedad, este libro incluye un capítulo de apertura y otro de cierre de escritura colectiva a muchas manos. En el capítulo de apertura se presentan los nudos centrales desde los que partimos para profundizar los estudios específicos tomando una perspectiva histórica y política y, en el capítulo de cierre, se describen las potencialidades del trabajo en red, recapitulando cómo se plantearon los interrogantes de la investigación y cómo se trabajó colectivamente para compartir información, analizarla e interpretarla. Al organizar las tres secciones centrales se han definido ejes que se hicieron visibles al ir compartiendo los resultados conceptuales del proyecto. Por lo tanto, aunque se respeta lo local-regional, no se ha tomado lo regional como organizador único. El criterio utilizado intenta precisamente mostrar la complejidad que abarcó nuestro trabajo y romper con homogeneizaciones fáciles de enunciar pero difíciles de sostener en la realidad, tales como la idea de que necesariamente una región

comparte características que intrínsecamente dan entidad a sus territorios.

Baste para cerrar esta presentación breve decir que es una enorme satisfacción haber terminado este material y ponerlo en manos de los lectores para su difusión y discusión crítica. Como coordinadores de esta red de investigación nuestro deseo es que sea un libro usado, marcado, trabajado, de esos tipos de materiales que se recomienda revisar porque son curiosos, diferentes, provocadores.

Damos crédito y agradecemos a quienes han hecho posible la gestación y crecimiento de la red TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD, ya que todos los nombres en su combinación han permitido producir conocimiento de otra manera no asequible. Esto incluye tanto al ente que financió gran parte del trabajo (el FONCyT), como a las instituciones que prestaron contrapartes o apoyos de índole distinta para poder realizar mucho de lo que se hizo en territorio. También a cada persona que nos brindó su perspectiva, crítica constructiva, o incluso interrogantes punzantes en diferentes momentos del trabajo. Fundamentalmente también a cada una de las personas que participan de las experiencias relevadas por la obvia razón de que sin su presencia y disposición no se puede generar conocimiento alguno.

Como coordinadores de este proyecto deseamos dedicar este libro al antropólogo y artista Carlos Mordo, recientemente fallecido, ya que su creatividad, pasión y visión han sido siempre una guía para quienes tuvimos la inmensa alegría de conocerlo y recibir sus aportes generosos. Este proyecto y este libro, en varios de sus aspectos, dan continuidad a ideas trabajadas junto a él, y que publicáramos en el libro *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, en el año 2001.

### Descripción de las secciones y capítulos

En la primera sección, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO, MODELOS EN PUGNA, se presentan cuatro capítulos. En todos ellos se recorren los significados atribuidos al concepto de participación según quién lo enuncie y en qué contexto. Se revisa la vinculación entre concepciones de la participación y la construcción de la política, tomando como referencia el marco del desarrollo en diferentes vertientes, y anclando los análisis en contextos distintos, desde su geografía, dimensión, actores involucrados y enfoques de estudio. Esta sección se complementa con dos de los videos incluidos en el DVD que se adjunta al libro. La complejidad y la ambigüedad de los procesos participativos convocados por el estado son el eje del video “Planeamiento Estratégico Participativo. Enfoques y Tensiones”,

que presenta reflexiones y puntos de vista provenientes de un conjunto diverso de investigadores y especialistas, algunos de los cuales han participado como consultores o como funcionarios políticos impulsando este tipo de procesos participativos. A su vez, el video sobre el Consejo de Chic@s y Adolescentes de La Matanza presenta de manera sintética un caso concreto donde se reflejan algunas de las tensiones aludidas en forma general en el primer video mencionado.

El capítulo de Sagastizábal, Perlo, de la Riestra y Pidello, *Conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales*, analiza en primer término los supuestos teóricos de distintas metodologías participativas aplicadas en Latinoamérica. Se describen algunas características transversales a todas las metodologías estudiadas y se las pone en cuestión con otros supuestos que también podrían ser sustento de enfoques participativos, según fuera el contexto y los propósitos que se desearan impulsar. En el análisis de las experiencias latinoamericanas se pone en evidencia el desconocimiento por parte de los expertos de los saberes locales como otro factor decisivo en la descontextualización de las propuestas participativas; ello se evidencia, según las autoras, en que al acentuar las estrategias de mayor eficacia técnica, se descuidan las condiciones internas de las organizaciones y grupos, entendidos como unidades del cambio, munidas de poder, ignorando que las “buenas soluciones” solo pueden ser tales dentro de un contexto. Luego, a la luz de la discusión presentada sobre estos sustentos teóricos, las autoras presentan un análisis de datos acerca de la concepción de la participación en las voces de entrevistados en localidades de la Provincia de Santa Fe, para distinguir las formas en que los sujetos reconocen en sus prácticas cotidianas, diferentes modos de ser de la participación.

En el siguiente artículo, *El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local*, Pérez y Foio revisan las vinculaciones –problemáticas y complejas– entre inclusión social, participación y ciudadanía. Tomando en cuenta que, como resonancia de las crisis económica, institucional y política atravesadas en Argentina (2001-2002), de la emergencia de movimientos sociales de protesta y de la consecuente redefinición de algunas políticas públicas, estas vinculaciones se vuelven significativas, señalan que entre ellas no existe una relación directa ni unilateral. Más bien sostienen la complejidad que sustentan estos conceptos, y proponen examinar el lugar que ocupa la participación en estas situaciones, ya que, argumentan, la participación puede llegar a jugar un papel ambiguo, dependiendo de la naturaleza de los contextos y situaciones desde donde se la promueva. Así, en el caso de las políticas públicas, investigaciones realizadas

en torno a experiencias implementadas en varios países latinoamericanos, advierten que la decisión de impulsar y sostener espacios de participación social para la construcción de sociedades más inclusivas debe cumplir, al menos, con dos requisitos preliminares: pre-condiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política, que deben considerarse al inicio del proyecto, promoviendo desde ese momento un modo de participación que tienda hacia el control ciudadano como una forma de garantía contra el autoritarismo; y un diseño explícito de objetivos y metodologías que reflejen propósitos específicos en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general.

Por su parte, el artículo de Miano y Presman –*La experiencia del plan estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación*– propone una lectura de dos momentos de una herramienta de planeamiento participativo: el Plan Estratégico de la Ciudad de Rosario (PER), desarrollado desde el Gobierno Municipal de dicha Ciudad entre 1996–2002 y su continuidad (y discontinuidad) en el Plan Estratégico Metropolitano (PEM, 2004 – actualidad) puesto en práctica desde el Municipio de Rosario pero con proyección a la “Región Rosario”. En tanto los Planes Estratégicos son concebidos como un espacio de concertación de distintos actores de la sociedad civil las autoras han buscado comprender de qué manera el PER y el PEM contemplaron las desigualdades y diversidades para asegurar la participación igualitaria de los distintos sectores, y también en qué medida predominaron en los Planes significaciones relevantes para algunos grupos – por sobre otros (por ejemplo, la significación asociada a la pujanza, la economía, la ganancia).

Por último, el capítulo de Díaz y Villarreal –*La participación y la interculturalidad como condición de posibilidad para el desarrollo*– considera que la negación de la conflictividad inherente a proyectos de vida diferentes es parte de la naturaleza de las alternativas de desarrollo ofrecidas por el modelo hegemónico imperante. Incorporando la noción de diversidad concebida como variaciones de lo mismo, el modelo deja intacto el yo hegemónico de la enunciación –yo respeto, yo atiendo, yo valoro–, por lo que torna a la diferencia en diversidad. Con ello, de hecho, se contribuye a la desigualdad imposibilitando que la diferencia pueda constituirse en una relación igualitaria. Así, este capítulo profundiza la reflexión acerca de la producción neoliberal de la “diversidad sociocultural”, demostrando la relación que guarda con otras apropiaciones culturales tales como las de la pobreza o la marginación como intentos por naturalizar y armonizar las relaciones culturales a partir de la matriz hegemónica y dominante (el centro, la verdad o la esencia universal del Estado nacional globalizado).

Los autores ponen en evidencia el ocultamiento del carácter político, social y conflictivo de esas relaciones por parte de las estrategias de inclusión oficiales al no apelar a cambios profundos en todas las esferas de la sociedad. El video “Pulmarí es *Mapuce*” complementa este artículo, a través de la reconstrucción del proceso de recuperación de territorio por comunidades mapuches en el norte de la provincia de Neuquén y la forma en que se ponen en juego durante el mismo estos proyectos de vida diferentes.

En la Sección Dos, DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL Y SUS IMPACTOS EN MUNICIPIOS DE DISTINTAS REGIONES, se presentan cuatro capítulos. *Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?* es el primero y está a cargo de Neffa. El segundo, *Oficinas de empleo municipales: el impacto del Seguro de Capacitación y Empleo sobre las mismas. Análisis de casos y sistematización*, está escrito por Neffa y colaboradores. En ellos se parte del análisis de la realidad histórica que vive nuestro país en la era post-convertibilidad. Se comienza con un análisis del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), para lo cual se toma como eje lo que se enunció como objetivos de dicha política al ser formulada: ser una política social mediante un programa de sostenimiento de ingresos y, al mismo tiempo, ser una política de empleo. Este Plan, que se inició en abril de 2002 y ha involucrado muchos recursos y a un número considerable de beneficiarios, aún está vigente. Interesa presentarlo como caso para realizar a partir del mismo una discusión crítica sobre los determinantes, condicionantes y componentes que deberían tomar las autoridades en el momento de formular políticas de empleo. Dicha discusión, que se presenta en la segunda parte, analiza las restricciones y condicionantes que existen en el país para formular políticas activas de empleo. La crisis del régimen de acumulación desencadenada a mediados de los años ‘70, los posteriores planes de ajuste estructural, la hiperinflación y el modelo de crecimiento sustentado en la convertibilidad dieron como resultado las tasas de desempleo y subempleo más altas de nuestra historia. El crecimiento acelerado del PIB durante el periodo posterior al *default* y devaluación –surgido al aprovechar la capacidad instalada ociosa– está en el origen del crecimiento del empleo y la disminución del desempleo y subempleo, pero con menor impacto sobre los salarios reales y la distribución funcional del ingreso, que se reflejó desde hace dos años en el estancamiento o incluso el aumento de las anteriores tasas de pobreza y de indigencia. Sólo a mediados de la presente década se han adoptado políticas activas de empleo que han tenido ciertamente éxito para

controlar el desempleo y promover el empleo, pero sin mayor éxito para reducir la informalidad, el trabajo no registrado y el empleo precario. En este contexto se plantean nuevos desafíos para la formulación de políticas activas de empleo que hagan frente a los agudos problemas relativos a la calidad del trabajo y permitan crear empleos con garantías de estabilidad, seguros, registrados y protegidos por las instituciones de la seguridad social. Estos son los interrogantes que quedan planteados porque el mero crecimiento no los resuelve. Se introduce una reflexión sistemática sobre la complementación e integración coherente de políticas de empleo con políticas macroeconómicas y sociales; sobre los cambios institucionales necesarios; y sobre la necesidad de adopción de nuevas normas laborales. Es esta complementación e integración lo que permitiría que las políticas públicas de empleo se conviertan en eficaces y sustentables.

El capítulo sobre las Oficinas de Empleo analiza la aplicación de una nueva política activa de trabajo que refleja una lógica diferente de las anteriores. Los resultados presentados indican que el impacto de esta nueva línea será positivo y se irá percibiendo a lo largo del tiempo, por lo que identificar los nudos problemáticos a considerar, tal como hace este capítulo, resulta de medular importancia.

En el segundo y tercer capítulo se abordan algunas relaciones entre líneas de política pública nacional de empleo, trabajo e ingresos y los modelos de desarrollo que –de manera implícita o explícita– se encuentran detrás de la implementación de ellas, a partir de analizar situaciones particulares en localidades del sur y en el noroeste de la Argentina. Así, Heras, Burin y Córdova analizan la experiencia de una ONG técnica que implementó el Plan Manos a la Obra en la región patagónica en el capítulo *Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha*. Subyace en este capítulo el interés por presentar los resultados de investigación empírica en territorios específicos que combine el análisis de prácticas cotidianas y de las perspectivas de sus actores, con el análisis de las matrices de pensamiento y acción que sustentan líneas de política pública enmarcadas, al menos desde su enunciación, en el desarrollo local, el asociativismo y la economía social. Se contrastan los datos de la región patagónica con observaciones directas sobre el funcionamiento del mismo Plan realizadas en otros territorios de la Argentina. Se presenta una interpretación y reflexión sobre las relaciones entre políticas de empleo, diversidad sociocultural y modelos de desarrollo, tomando como referencia experiencias de políticas públicas de empleo activas del gobierno nacional y de algunos gobiernos provinciales en las últimas dos décadas.



Para completar esta sección, el capítulo *Política pública de empleo y modelos de desarrollo. Región NOA*, a cargo de Burin y Heras, analiza datos de un estudio realizado en el Noroeste durante el año 2005 sobre las tramas productivas, las tensiones socioculturales y los contextos políticos vinculados específicamente al mercado de artesanías en lana. La producción de artesanías de lana es una de las principales tramas productivas y una importante fuente de ingresos para los habitantes de esa región; además, es una actividad que motiva intervenciones de política pública a través del INTA, del Programa Jefes y Jefas de Hogar por intermedio de los municipios locales, y del Programa Social Agropecuario a través de la asistencia técnica y el micro-crédito. El punto de partida teórico conceptual combinó una perspectiva histórica y sociológica para comprender tramas de significados y de prácticas sociales presentes, pero tomando como referencia matrices de data más larga. Se tomaron también en cuenta algunos patrones de vinculación espacial a lo largo del análisis para tener un marco que permita registrar un cúmulo de situaciones heterogéneas, no solamente definidas por áreas geo económicas o límites político institucionales (ejemplo, un municipio o una provincia), sino por tramas y redes socio económicas locales y no locales. Se realizó un análisis microeconómico relacionado con un análisis de las tramas de poder local a partir de la reconstrucción del corpus de datos guiada por una serie de indicios que se han tomado como “llaves de acceso” a eventos significativos; esta reconstrucción analítica permitió comprender algunas tensiones subyacentes y a veces difíciles de identificar y explicar. Este análisis pone en cuestión la forma de ponderar el impacto de las políticas de empleo según el modelo de desarrollo que orienta la evaluación.

Por último, en la Sección Tres, DEUDA Y HABER EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA A NIVEL MUNICIPAL EN REGIONES NEA, NOA Y CENTRO, se presentan cuatro capítulos. Ellos hacen foco en una discusión crítica acerca del desarrollo local, el planeamiento estratégico y sus vinculaciones con la generación de trabajo, empleo e ingresos en regiones diferentes del país: noreste, noroeste y centro.

El capítulo inicial de esta sección, *La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública*, a cargo de Bertolotto y Clemente, propone un marco de discusión para el resto de los capítulos al desarrollar. En perspectiva histórica y política, presenta algunos puntos clave para la interpretación de los procesos singulares tratados en el resto de los capítulos.

Las mismas autoras en el segundo capítulo de esta sección toman el encuadre presentado y discuten datos contextualmente situados en la región centro. *Desarrollo Local, planeamiento y participación. El caso de los Planes Estratégicos*, avanza en una primera parte del trabajo —a partir de las categorías de desarrollo y planeamiento— sobre enfoques y modelos de los Planes Estratégicos (PE) y sobre la participación social en los procesos de desarrollo. Se plantean algunos de los supuestos con que operaron los modelos de Planes Estratégicos para presentar un análisis comparado de experiencias relevadas a partir de fuentes secundarias, como así también a partir del estudio en profundidad de algunos casos. La segunda parte del trabajo se dedica a indagar, describir y analizar el alcance de los PE como herramienta de planificación y gestión democrática y se presentan y analizan resultados del relevamiento de 17 Planes Estratégicos de la Provincia de Buenos Aires, complementándolo con la indagación realizada en el municipio de Rosario. Finalmente, en la última parte y a partir de las experiencias de PE conocidas, se avanza sobre una posible categorización de los estilos en los que se pueden encuadrar los planes, y a los fines de una primera aproximación descriptiva se plantean cuatro estilos diferentes, a saber: Tecnocrático, Globalizador, Dinamizador y Autogestivo. Al concluir el desarrollo de estos tres puntos, se presentan las principales observaciones que surgen sobre la cuestión.

En el tercer capítulo, *Los planes estratégicos y el desarrollo local en el NEA*, Genes, Barbetti y Laprovitta presentan los resultados de estudios en terreno en algunos municipios del Nordeste Argentino, en el contexto de una economía regional debilitada y una sociedad caracterizada por altos índices de indigencia, pobreza y desocupación. Se analiza la forma en que operaron los paradigmas sobre el desarrollo local y mediante qué tipo de prácticas se concretaron algunos de sus lineamientos a nivel territorial. Específicamente, en este artículo, luego de realizar una breve caracterización de las experiencias de DL identificadas en las Provincias de Chaco y Corrientes, los autores se detienen en el análisis de dos experiencias (una de cada provincia) revisando aquellos aspectos diferenciales más relevantes en la aplicación del modelo teórico discutido al inicio del capítulo. Los videos “Yayapó tapé” y “Plan Estratégico de Goya” complementan este análisis de casos.

*Experiencias de desarrollo local en la región NOA* es el último capítulo de esta sección. Escrito por Max Agüero y Baldviezo, tiene como finalidad presentar, a partir de un relevamiento del conjunto existente en la zona, tres experiencias de las provincias de Jujuy y Salta que han tenido como objetivo el desarrollo local en la región NOA. Para ello en el primer apartado de este capítulo se presentan

las bases conceptuales que tienen su origen en las teorías del desarrollo local. Luego de describir la metodología utilizada y de brindar información sobre el contexto socioeconómico de las provincias de la Región NOA se describe el estudio de los tres casos elegidos. Esto permite el enunciado de una tesis central, su demostración y la elaboración de una conclusión que si bien es aplicable al contexto particular, podrá ser comparada con otras producidas en otros contextos. El abordaje preliminar de la temática y de las experiencias, como así también las referencias generales propias del proyecto global, permiten la reconstrucción teórico - empírica del objeto del presente capítulo. Preliminar y provisoriamente se reconoce que el proceso general de desarrollo contemporáneo en Argentina refleja desigualdades regionales y asimetrías internas de tipo estructural, construidas a partir de los intereses históricos y actualizados de sectores económicos - políticos hegemónicos locales y los propios del mundo global, que se caracteriza por la simultaneidad y, principalmente, por la debilidad del vínculo entre lo social y lo político. Desde el punto de vista cualitativo esto supone que el patrón de desarrollo económico nacional y regional y de funcionamiento de las instituciones democráticas no asegura “per se” que la aplicación de planes o programas estratégicos para el desarrollo local produzcan inclusión social y política, ni el fortalecimiento y la profundización de los derechos humanos y civiles.

Buenos Aires, a los 22 días del mes de octubre de 2008

Dra. Ana Inés Heras Monner Sans  
(Investigadora Responsable del Proyecto)

David Burin (Secretario Ejecutivo del Consejo  
de Dirección de la Red de Investigación)

# 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, Appel 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, Poggiese, 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 empresario (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*. Re elaboración 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.

# Sección uno

- > **Sagastizábal, Perlo, De la Riestra y Pidello**  
*Conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales.*
  
- > **Pérez y Foio**  
*El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local.*
  
- > **Miano y Presman**  
*La experiencia del plan estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación.*
  
- > **Villarreal y Díaz**  
*La participación y la interculturalidad como condición de posibilidad para el desarrollo.*



# Estudio de los conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales

---

*Sagastizábal, Perlo, de la Riestra y Pidello*

## Introducción

Nuestro abordaje sobre la participación partió del estudio de aplicaciones concretas de los métodos y técnicas más frecuentes en Latinoamérica con el objetivo principal de identificar y reflexionar sobre los supuestos teóricos implícitos que las sustentaban. En este análisis se evidenció que en la mayoría de ellas se concibe a la participación como algo externo ceñida a un determinado ámbito, que debe ser impulsada por un agente como una intervención. Intervención que supone la presencia de alguien que sabe más y puede indicar dónde, cuándo y como participar. Este modo de participación está sustentado y acompañado por desarrollos teóricos que acentúan su polisemia en las innumerables descripciones y denominaciones del concepto que lejos de explicarlo en profundidad, escinden su sentido. Así como señaláramos (Sagastizábal, Perlo, de la Riestra, 2008) diversos “autores hablan de participación política (Revilla Blanco, 1995; Sánchez Vidal, 1991; Salomón, 1997) otros de participación social (Salomón, 1997), participación ciudadana (Avila Henríquez, 1999; Kennedy, 1997), participación comunitaria (Salomón, 1997), participación formativa (Brett, 1999) como diferentes clases de participación”. La participación calificada desde sus múltiples formas posibles se fragmenta aún más en su sentido



y significado cuando se le agregan variados modos y niveles posibles de participación: “Aparecen así tipos de participación desde arriba y desde abajo; organizada y espontánea (Sánchez Vidal 1991) <sup>1</sup>, o niveles escalados de participación que van desde la transmisión de la información, pasan al de la opinión, para culminar con el nivel de la toma de decisión. (Schvarstein, 2003) Estos posibles niveles o grados de participación según su aplicación en diversos ámbitos adquieren mayores matices, a modo de ejemplo Estévez Cedeño (1985), refiriéndose a la participación en la construcción del conocimiento científico, propone los siguientes niveles de participación: Excluidos, Participación pasiva, Participación pasiva indirecta (contraparte receptora de la acción que otros grupos realizan), Participación pasiva directa (participación mínima, guiada por un experto)” (Sagastizábal, Perlo, de la Riestra, 2008). Desde nuestra perspectiva si bien las clasificaciones aluden a diversos matices en cuanto a cómo se participa, pareciera que nos encontramos ante una taxonomía de la participación, que en términos metodológicos, ha puesto más énfasis en las partes o en las modalidades en que puede aparecer el concepto y no en profundizar qué significa tomar parte o participar de algo, caracterizando las propiedades que puede tener la participación, es decir tratando de definir lo propio de este concepto. Esto nos llevó a preguntarnos ¿existe una manera más genuina de participación, surgida desde los propios actores sociales? Si es así ¿cómo se siente, cómo se manifiesta? A partir de estos interrogantes se realizó un trabajo de campo en diversas localidades de la provincia de Santa Fe y Entre Ríos acerca de las concepciones de la participación.

Este capítulo muestra los aspectos más significativos de la tarea desarrollada, en él se presenta en primer lugar un análisis acerca de los métodos y técnicas participativas como así también de la opinión de los sujetos encuestados a partir de lo cual se realizan reflexiones teóricas para generar conocimiento en este campo.

### **Descripción y análisis de métodos y técnicas participativas en proyectos de desarrollo local**

En el marco del proyecto “Trabajo, desarrollo y diversidad” con el fin de conocer aquellos métodos y técnicas participativas más frecuentemente utilizados en planes estratégicos de desarrollo local, se realizó un rastreo bibliográfico y

---

<sup>1</sup> Al respecto ver María Ximena Arqueros y Mabel Manzanal (2004) *Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino*, en Actas del III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Jujuy, Argentina. En este trabajo se presenta una tipología de participación que integra los aportes de Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, (1998) *Las participaciones de la pobreza*, PAIDOS, Buenos Aires, Argentina., p.134; con los de Sánchez Vidal, Op. Cit. 1991, p.259-329.

una búsqueda por Internet en diferentes sitios donde se presentaran aquellas técnicas aplicadas y/o aconsejadas por instituciones representativas del área en diversos proyectos de desarrollo local en América Latina.

Dicha búsqueda se dio por finalizada cuando la misma remitía a métodos y técnicas ya conocidos, de este modo se la consideró saturada en este nivel de relevamiento.

A modo de control de la representatividad de los métodos y técnicas analizadas se efectuó su presentación en el Simposio sobre “Participación y Democracia Organizacional” en el XXXI Congreso Interamericano de Psicología realizado en México en marzo de 2007 ante un grupo de expertos internacionales. Éstos manifestaron su interés por el trabajo realizado destacando la extensión y pertinencia de las técnicas analizadas sin que se señalara la omisión de algún método o técnica en particular. Se considera que la selección realizada, si bien no es exhaustiva, es cualitativamente representativa de las modalidades más frecuentemente utilizadas, especialmente en los proyectos que apuntan al desarrollo en América Latina. Se presenta a continuación una síntesis descriptiva y análisis de las mismas <sup>2</sup>. Para ello se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: estrategias, metodología y/o instrumentalización que proponen utilizar, modalidad de la convocatoria para la participación (incluidos-excluidos), quién realiza esa convocatoria, de dónde surge, qué lugar ocupa cada sujeto u organización, modos de asociación, criterios de análisis que habían sido propuestos al inicio del Proyecto y que se ajustaron al comenzar el relevamiento empírico.

En esta presentación se agrupan los diferentes métodos y técnicas seleccionados según los objetivos que tienen en relación a la participación en las diferentes etapas o fases de los mismos, criterio que consideramos significativo y relevante a los fines de develar la concepción de participación que los sustentan.

### La participación en la etapa inicial

En el primer grupo se presentan aquellas metodologías cuyo objetivo de participación se refleja en el diagnóstico de la situación local y en el diseño y planificación del proyecto.

La primera metodología relevada, denominada Planeamiento Estratégico y Participativo Local y Microrregional, fue presentada en el X Encuentro de la Red Argentina Municipios Autosustentables (RAMA) 1999. La misma se orienta

---

<sup>2</sup> Ver versión completa en página web [trabajoydiversidad.com.ar](http://trabajoydiversidad.com.ar) de la Riestra, María del Rosario (2005) *Análisis de métodos y técnicas participativas en programas de desarrollo local*. PAV-IRICE.

a que los miembros de una organización imaginen el futuro y desarrollen los procedimientos y operaciones necesarias para que la organización alcance esa visión de futuro. Los planes estratégicos se llevan adelante con diagnósticos participativos y concertación social. Cabe aclarar, que en general, estos diagnósticos se basan en pre-diagnósticos realizado por especialistas técnicos. En los distintos municipios donde se implementan, se han desarrollado diversas técnicas para la realización de los mismos, como: Procesos de gestión de Calidad Total, Foros, Entrevistas a informantes claves y Talleres.

Asimismo, para la realización de estos planes estratégicos se sugiere una convocatoria abierta, donde todos los sectores y actores de la comunidad son invitados. Sin embargo, los participantes que realmente se involucran, en general, son miembros del gobierno local, como el intendente, los concejales, secretarios, técnicos de las áreas involucradas, y son estos mismos actores quienes implementan estas estrategias, en conjunto con equipos técnicos contratados para tal fin.

El diseño de la Planificación Estratégica para el desarrollo local requiere de procesos progresivos y voluntarios de integración, organización y participación. En este sentido la planificación estratégica necesita de un plan de Capacitación, que se considera indispensable para lograr el consenso social, y de este modo, la viabilidad del plan estratégico. Los planes estratégicos surgen por necesidades de los gobiernos, la finalidad que persiguen es que los municipios se involucren en la planificación local y microrregional.

Finalmente, cabe destacar que la presentación realizada en el encuentro RAMA sostiene que, según el modo de implementación en los distintos municipios, se ha obtenido un éxito relativo, en la implementación de esta metodología, probablemente debido a que esta metodología surge en el contexto empresarial y responde a un modelo competitivo de organización, transpuesto en un marco municipal o comunitario. Los municipios buscan de este modo calmar los ánimos y resolver los problemas que ellos consideran más relevantes para la población, a través de una metodología que los legitime. A nivel de gestión, en muchos casos existe la idea que tener un plan estratégico es símbolo de modernidad.

La segunda metodología descrita (Las partes y el todo. Elementos para la gestión de la planificación estratégica del desarrollo local y regional, trabajada por Rubén León Guillén y Nelba Principi) tiene como finalidad la integración económica, social y espacial. Para tal fin se busca elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves para el desarrollo sostenido, construir una visión posible del futuro común a largo plazo, definir objetivos generales y específicos,

y los cursos estratégicos de actuación prioritarios tanto en el ámbito público como privado. Las técnicas de diagnóstico que propone utilizar son las entrevistas y los cuestionarios. Por otro lado, los principales actores convocados son políticos, económicos y sociales de la comunidad local y regional, y distintos especialistas, es decir, apela a la participación de la sociedad civil pero no puede prescindir del rol articulador y ordenador del Estado y de especialistas.

La concepción del proceso de desarrollo local está orientada al desarrollo productivo, económico y espacial de un territorio (internacional, interprovincial o intercomunal), se acentúa el aspecto “económico” de estas estrategias de desarrollo y su materialización a través de una alianza de sectores. Sostiene que para que tenga éxito se deben asociar y cooperar los agentes públicos y privados. Sin embargo, no hay instrumentalización de la metodología y las cuestiones operativas no se encuentran detalladas.

La estructura participativa se constituye a partir de un conjunto de actores sociales, denominado Consejo de Desarrollo Territorial el cual está a cargo de la formulación del proyecto (etapa diagnóstica, identificación de la idea, objetivo general), ya que son los involucrados los que pueden determinar las necesidades y posibilidades de la región. El Proyectista o Técnico, constituido por un sujeto colectivo compuesto por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, está a cargo de la elaboración del proyecto. La ejecución puede estar a cargo de estos o de otro grupo de especialista, y la revisión del proyecto también se encuentra a cargo de especialistas. En síntesis, la participación se da por medio de representantes de las distintas instituciones y/o asociaciones.

El líder del Proceso de Desarrollo es el Consejo de Desarrollo Territorial, el cual es un órgano con poder de decisión que si bien dirige y controla, busca coordinar, influir y asesorar. Está constituido por todas las instituciones socio- económico del territorio, que manifiestan voluntad de participar del proceso, aunque no ejecuta la acción.

La tercera metodología que se presenta es denominada Metodología para la Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local, desarrollada por Iván Silva Lira.

Esta metodología se encuentra focalizada en la elaboración de acciones políticas y/o proyectos de inversión. Cuenta con diferentes etapas. Una primera etapa de diagnóstico, donde se realizan entrevistas y observación directa de la situación; y una segunda etapa de planificación donde se proponen técnicas como la lluvia de ideas, el Árbol de problemas, el árbol de medios y fines, y la Técnica FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Entre los participantes previstos deben estar representados toda la sociedad, tanto agentes públicos

como privados. A su vez, propone que debe ser aplicada por técnicos y autoridades de gobierno local y que las condiciones básicas son el reconocimiento y aprovechamiento de los recursos endógenos de la comunidad y la voluntad de gestión asociativa entre representantes públicos y privados. Por lo que para el desarrollo local parte de las potencialidades y limitaciones que posee la comunidad con la que se trabaja, siguiendo la concepción de desarrollo local de Albuquerque quien resalta el carácter endógeno del desarrollo, entendido como potenciación de los recursos locales. Según estos autores el aprovechamiento de los recursos endógenos de la zona es un proceso que permite reactivar la economía.

Para el logro del desarrollo local supone un liderazgo desde una estructura de poder. En síntesis, encontramos que existe una escasa especificación de participación de la comunidad en la primera fase donde no se incluye la presencia de toda la comunidad. Sin embargo, en la Fase 2, vinculada a la construcción de los objetivos estratégico, la participación comunitaria se propone a través de técnicas concretas. Además la metodología no esta contextualizada, no se detallan intereses de clase, género, etnia. Todos los sectores de la sociedad deben identificarse pero no se especifica ningún mecanismo de inclusión para la participación de los mismos.

La cuarta metodología se denomina Guía Práctica para el Sondeo Rural Participativo, desarrollada por el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural.

Este método permite identificar los problemas de la comunidad y planificar actividades para su solución con la participación activa de las comunidades campesinas. Las técnicas que propone son: Lluvia de ideas, observación directa, historia de la comunidad, diálogo abierto a partir de preguntas, como así también presenta un amplio uso de herramientas visuales tales como gráficos y mapas, las cuales son apropiadas para el nivel comunitario propuesto.

Se convoca a todos los miembros de la comunidad, brindando una perspectiva de género y facilitando la participación de todos los grupos comunitarios, incluyendo a mujeres y niños. A su vez puede o no ser coordinada por facilitadores externos tanto pertenecientes al gobierno como a organizaciones comunitarias u organizaciones técnicas. Una gran ventaja es que no requiere de grandes recursos, se utilizan materiales de bajo costo y fáciles de conseguir.

En cuanto a su concepción del proceso de desarrollo local, no se plantea un modelo del mismo ya que se limita a un sondeo para identificar los problemas de la comunidad y planificar actividades para su solución con la participación activa de las comunidades campesinas, quedando finalmente en una etapa de diseño. Las propuestas efectivas de acción no están previamente determinadas

estas líneas deberían surgir del sondeo realizado. Esta metodología reconoce la participación de la comunidad como esencial para el cambio, a partir de la generación de compromiso. Es de destacar que metodológicamente, no comienza con el planteo de un problema sino que se indaga la situación en la comunidad.

La quinta metodología se denomina Planificación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural Con Mujeres, el cual fue presentado en un curso en San Pedro de Colalao, Tucumán, Argentina, en el año 1994.

Para su implementación presenta el siguiente conjunto de herramientas: Teoría de los Sistemas de Producción (enfoque basado en el diagnóstico de las relaciones entre los distintos componentes de un sistema campesino), Análisis de Género (entender los diversos roles de hombres y mujeres y como se da la división de tareas al interior del sistema), Tipologías (métodos que se utilizan para caracterizar un sistema productivo). Planificación ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada hacia Objetivos), Método GAMMA (instrumento para el pensamiento reticular). La convocatoria está orientada a la población del ámbito rural en especial dirigida a las mujeres a los fines de lograr una reflexión sobre los roles de hombres y mujeres de manera de proponer cursos de acción que permitan igualdad de derechos a ambos. Requiere un nivel mínimo de alfabetización de los participantes y de disponibilidad de tiempo, si bien no hay una clara organización de las metodologías a aplicar, es relevante su perspectiva de género.

### La participación durante el proceso

En el segundo grupo de metodologías y técnicas seleccionadas se manifiesta la participación tanto en las etapas de diagnóstico, como de planificación, gestión y evaluación.

La primera metodología que vinculamos a este objetivo es el Manual de Autoevaluación para el Espacio Multiactoral. Herramientas de diagnóstico y de trabajo, elaborada y publicada por el Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Políticas Sociales de la Nación Argentina, en el año 2004.

Estos espacios multiactorales son considerados como ámbitos institucionalizados donde se encuentran diversos actores sociales para llevar adelante acciones conjuntas. El proceso de autoevaluación se compone de etapas. Una primera etapa de diagnóstico y trabajo, desarrollado a través de técnicas como Mesas de Gestión Asociada, Foros Multisectoriales, Consejos Consultivos, Asociaciones y Consorcios de Planeamiento Estratégico, Institutos de Desarrollo local, Mesa de Concertación,

Alianzas; y una segunda etapa de fortalecimiento y evaluación, donde se implementan técnicas como cuestionarios autoadministrados de preguntas abiertas.

En cuanto a quiénes son convocados para participar, se plantea una convocatoria a todos los actores sociales reconocidos en la comunidad, a partir de fijar pautas de funcionamiento para definir procedimientos claros. Por lo tanto, la participación real y concreta se ve a través de representantes, o sea, son algunos elegidos quienes participan realmente de estos espacios, quienes no lo hacen a título individual, sino representando a la organización en la que participan, ya sea civil o estatal. El trabajo es convocado formalmente por el gobierno local, y realizado por los mismos participantes con ayuda de un facilitador externo. Cabe destacar que para la implementación de esta metodología se considera esencial que exista la mayor posibilidad de sectores representados ya que cuanto mas diversidad y pluralismo entre los actores, mayor potencial de desarrollo tendrá el ámbito en cuestión.

El fin de esta propuesta es desarrollar y fortalecer los espacios de participación entre las organizaciones de la sociedad civil y el estado, buscando que cada organización realice conclusiones, y aprenda de ella misma, tomado en cuenta el trabajo de otras organizaciones, replanteando objetivos, revisando las decisiones que se tomaron y pensando alternativas para mejorar la gestión. También es relevante destacar que este manual fue diseñado por el Gobierno Nacional, con el fin de potenciar a los organismos intermedios.

La segunda metodología clasificada en este grupo, denominada en su idioma original Urban Management Programme / CDS, o Estrategia de Desarrollo de Ciudades, es tomada de experiencias de la UMP/UN-HABITAT, en el año 2002.

El objetivo de esta estrategia de desarrollo de ciudades es fortalecer la contribución a ciudades y pueblos para el desarrollo de países hacia el crecimiento económico, desarrollo social y la reducción de la pobreza e integración equitativa de género. El proceso participativo y las técnicas propuestas son: 1. Preparación (resultados e impactos, compromiso del gobierno municipal, movilización de los involucrados, valoración rápida de los temas focales), 2. Identificación de áreas claves (prioridades, rol de los involucrados, áreas de acción), 3. Plan de acción (detallar estrategia, planes de inversión, movilización de los recursos), 4. Implementación (implementación de las acciones prioritarias, fortalecer los recursos locales, resultados e impacto). A su vez proponen un eje transversal a partir de un Proceso de consulta participativa ciudadana. Las Técnicas propuestas son: Amplia Consulta Municipal, Grupos focales, Grupos de trabajo, Establecimiento de mecanismos institucionales.

Los participantes que se prevé convocar son los Gobiernos municipales con apertura consultiva a la comunidad en general. Sin embargo, se destaca que en los casos descritos se puede observar que los “participantes reales”, como por ejemplo en el Caso de Cuenca, Ecuador, la participación se dio a través de la consulta de ciudadanos o vecinos y el establecimiento de un Equipo Regional Consultivo. La aplicación de esta metodología está a cargo del Programa de las Naciones Unidas, e implementado por especialistas, agencias, fundaciones locales conjuntamente con organismos oficiales locales. Las condiciones que hacen posible esta metodología son, según sus diseñadores, el compromiso de la gestión municipal en cuanto a proveer recursos humanos, técnicos y logísticos.

Para el éxito de esta metodología, el desarrollo social y económico se deben dar de modo conjunto. Esto se logra con el liderazgo del gobierno municipal y la convocatoria a los vecinos o ciudadanos. Si bien el proceso de consulta participativa esta presente a lo largo de todo el proceso, la participación es guiada por quienes aplican el programa, es decir el líder/es son quienes dan las directivas y toman las decisiones.

La tercera metodología se denomina Microplanificación, propuesta por Reinhard Goethert y Nabeel Hambi, de la CEPAL. El objeto de la misma es el proceso de diseño y desarrollo urbano basado en la participación de la Comunidad. Es un proceso que busca crear vínculos entre las necesidades locales y las regionales. Las fases de acción de dicho proceso son: 1. Identificación de los problemas; 2. Estrategias generales para enfrentar los problemas; 3. Acuerdo en el programa, determinación de acciones, opciones de solución y negociación; 4. Planificación y programación para la implementación y 5. Ejecución, monitoreo y evaluación.

La convocatoria se realiza de modo amplio a toda la comunidad y no se especifica concretamente cómo se puede realizar. Según los diseñadores de la propuesta, la metodología puede ser operada por organismos de administración sencilla o, incluso, por una organización informal, ya que el manejo es en pequeñas escala. Esta metodología constituye un esquema de planificación estratégica básico. Los autores consultados no desarrollan el modelo de modo completo para operativizarla, sin embargo, enfatizan las siguientes características: Pequeño en escala, capaz de ser manejado por organismo de administración sencilla o informal.

La cuarta metodología es la denominada Familia de Metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) diseñada por Horacio Poggiese y sus colaboradores. La Familia de Metodologías PPGA se focaliza en el aumento de la participación popular para la formulación de políticas públicas, material-



zada en una planificación y gestión conjuntas entre Estado y Sociedad. La convocatoria se propone a todas aquellas personas, organismos e instituciones que tienen, podrán tener o sería conveniente que tengan algún tipo de vinculación con la problemática de gestión abordada. Para su implementación se proponen algunas estrategias iniciales basadas en el entramado de un grupo básico de actores para la elaboración de los pasos iniciales de la experiencia pretendida. Algunas de las técnicas que utiliza, teniendo en cuenta las diferentes etapas, son: Etapa preparatoria: reuniones y plenarios; Etapa de Implementación Estratégica: Taller de Planificación-Gestión; y por último, en la Etapa de Reformulación y Ajuste, se propone la técnica de Seminario.

La finalidad de esta metodología es generar un proceso de transformación constante en relación a una propuesta que tiende a superar los límites de la planificación tradicional y de la producción de conocimiento-acción, en base a la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social. La gestión asociada, quiere decir que las decisiones pueden tomarse en conjunto entre todos los distintos actores en el sistema político y social. Esta propuesta presenta un instrumento real para las decisiones, vinculado a procesos socio-políticos y actores concretos. La metodología contribuye a democratizar el proceso decisorio, pero a la vez necesita de condiciones democráticas para existir. Algunas notas distintivas de esta metodología son que presenta un diagnóstico situacional dialógico y flexible, ya que el rol de planificador lo realiza un grupo mixto (político, técnico, comunitario) y, que articula recursos y trabajos diversos. También es relevante destacar que el modo de construir los acuerdos entre actores, facilita su institucionalización, obteniendo como resultado un proyecto viable y también la producción de un tejido social activo.

La quinta metodología es tomada del Equipo de Formación y Animación Territorial perteneciente a Caritas Española, el cual basa su modelo en la metodología de la investigación acción participativa. Para la presentación de esta metodología dicho equipo elaboró un manual donde se detallan las características, procesos y pasos a seguir para la implementación.

La metodología cuenta con un proceso en donde se propone al grupo de base meterse poco a poco en un proceso de análisis de la realidad a través del cual va a tener que ir actuando en su realidad comunitaria desde una serie de claves que le irán introduciendo en otra forma de hacer, y en la que la participación y la organización van a ser claves tanto para el grupo, como en sus relaciones con el resto de los grupos, organizaciones y personas que actúan en el territorio. Dicho manual cuenta con varios cuadernillos. Cada cuadernillo plantea distintos con-

tenidos de formación a partir de herramientas constantes en cada paso: 1. Abre los ojos: imagen para introducir en la temática, 2. Érase una vez: historia que da vida al contenido, 3. Pensemos: contenido teórico cuestionador, 4. Manos a la obra: dinámicas que introducen en el proceso de investigación-acción, 5. Se me ocurre que...: conclusiones, interrogantes, constataciones, etc.

Cada paso contiene por igual los siguientes items: análisis de la realidad; análisis del propio grupo; inclusión/exclusión; interconexión global; evaluar las posibilidades de la propia acción; trabajo en equipo, entre otras posibles acciones. Además trae un cuadernillo donde atiende a una metodología propia para el ámbito rural y un Anexo con recursos educativos para que los grupos de base lleven a sus propios lugares de trabajo. Todos los participantes previstos para la implementación son los grupos de base y la implementación esta dada por los grupos de voluntarios comprometidos. Este manual constituye una herramienta de formación de grupos de base para analizar y comprender, con una mirada abierta e inclusiva, la realidad del contexto inmediato del grupo, en el marco de la situación mundial. La utilización de este Manual está dirigida solo a los grupos de base pertenecientes a Caritas o agrupaciones con características similares.

### La participación a través de técnicas operativas

Finalmente, el tercer grupo de metodologías y técnicas seleccionadas tiene por objetivo sólo desarrollar técnicas concretas y operativas que faciliten la participación.

La primera de estas técnicas, constituye un conjunto de técnicas propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <sup>3</sup>. El objetivo de esta propuesta, es como señaláramos, lograr participación a partir del uso de técnicas. A continuación se presentan sintéticamente algunas de ellas:

La Evaluación Rural Participativa (PRA): Enfoque de Participación Comunitaria, se orienta a capacitar a la gente de un lugar para hacer sus propias apreciaciones, analizar y planear. Su finalidad es el análisis de un problema o tema específico, la evaluación de necesidades, el estudio de factibilidad, identificación y priorización de proyectos, y la evaluación de proyectos y programas. Constituyendo, de este modo, una manera de aprender de y con los miembros de la comunidad, a investigar, analizar y evaluar limitaciones y oportunidades y, al mismo tiempo, a tomar decisiones apropiadas y oportunas con respecto a los proyectos de desarrollo.

---

<sup>3</sup> LIBRO DE CONSULTA SOBRE PARTICIPACIÓN. Sección VII: Metodologías, Enfoques y Técnicas. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/sec7.htm>.

Básicamente, consiste en una técnica de evaluación diagnóstica.

El conjunto de herramientas utilizadas es variado, constituyendo un conjunto no organizado, como por ejemplo, Entrevista semi-estructurada; Encuentro casual y al azar, Grupos focales y/o Grupos especializados; Estudios de casos y relatos; Mapas participativos; Análisis de fuentes locales secundarias (fotografías aéreas por ejemplo); Líneas temporales, Análisis de cambios y tendencias; Análisis de calendario por estación y uso del tiempo diario; Diagramas institucionales; Categorías de bienestar o riqueza; Matrices de puntajes y niveles; Indicadores locales: por ejemplo los criterios de la gente de escasos recursos con respecto al bienestar; contratos de los equipos de trabajo e interacciones de los mismos según normas de comportamiento prescriptos; presentaciones y análisis compartidos.

La convocatoria a la participación, si bien se propone formalmente para todos los miembros de la comunidad en general, no se ve reflejada en los resultados reales de dicha participación. Esta contradicción se pone de manifiesto ya que las tareas son resueltas por un equipo multidisciplinario con experiencia, que cuenta con habilidades y antecedentes específicos, por lo que se infiere la dificultad para involucrar a todos los miembros de la comunidad, especialmente a la gente de escasos recursos y a las mujeres.

El Marco Lógico (LFA): Un Enfoque Estructurado para la Planeación de Proyectos, constituye una técnica para la conceptualización, el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo. El análisis de los interesados es prioritario en todo el proceso (proceso de análisis de las personas y entidades que tienen un interés legítimo en el proyecto). Proporciona un formato fijo para que los interesados lleguen a un acuerdo en cuanto a los objetivos, metas y tareas del proyecto. Se utiliza para incrementar la precisión en la planeación de los proyectos, relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los proyectos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar los resultados esperados contra los resultados reales. Los instrumentos propuestos son: Análisis de los Interesados, Análisis de los Problemas, Análisis de los Objetivos, Análisis de Alternativas, Matriz del Marco Lógico, Plan de Ejecución, Plan de Evaluación y Monitoreo, Informe del Proyecto. Los cuales no sólo constituyen instrumentos en sí mismo sino que suponen un conocimiento específico muy avanzado.

La convocatoria a la participación se realiza para personas que tienen un interés legítimo en el proyecto, seleccionadas a partir de un riguroso proceso de selección. Por lo tanto, los que realmente pueden participar son personas capacitadas en la técnica, quienes conforman un equipo de diseño. Si bien no especifica

requisitos previos para desarrollar esta técnica, evidentemente son necesarios altos niveles de conocimiento específico. Por lo tanto, existe una predeterminación de quien puede participar. Estas metodologías BID fortalecen y acentúan el poder de decisión y de acción de los grupos con mayor influencia y poder en la comunidad, con mayor conocimiento y posibilidades de participación activa.

La Búsqueda del Futuro: Conferencia de Creación de Consenso para el Diseño de Proyectos, propuesta por el BID para la participación y el desarrollo local, resulta interesante mencionar ya que si bien propone una convocatoria abierta presenta cierta paradoja en la misma. La convocatoria se propone formalmente para todos los actores considerados “claves”, para la planeación y diseño del proyecto, a su vez que propone una convocatoria abierta a todas las personas y entidades con interés legítimo en el proyecto. Esta contradicción se profundiza ya que requiere también de la asistencia de “personas con poder” que controlan recursos y puedan comprometerse en la creación del futuro. Asimismo, su uso requiere de cierta situación estructurada estable, pues de otra manera se hace difícil manejarla y puede generar pérdida de tiempo. También cabe mencionar que brinda pautas muy generales y ambiguas.

El Método de Análisis de los Interesados: Un Enfoque Estructurado de Grupo BID, consiste en un proceso de grupo estructurado con paneles de expertos que utilizan distintas definiciones y enfoques del tema según sus especialidades. Esto se conoce como la Técnica de Grupo Nominal (NGT) que ayuda a obtener información de un grupo de personas que se reúnen frente a frente, estimulando la creatividad grupal y minimizando los problemas asociados. Para la implementación de esta técnica se requiere la presencia de un grupo de expertos técnicos, incluye paneles de Interesados, académicos, profesionales y especialistas. También requiere de un facilitador que no ejerza ninguna influencia. Todos los participantes deben tener algún nivel de alfabetización, con lo cual esta propuesta lleva a una participación jerárquica, y una inclusión seleccionada. Las temáticas abordadas son planteadas por expertos y, por lo tanto, en la mayoría de los casos no son pertinentes para la comunidad.

Estas metodologías BID fortalecen y acentúan el poder de decisión y de acción de los grupos con mayor influencia y poder de la localidad, a partir de considerar como requisito indispensable su participación activa.

Una primera y general conclusión del análisis de estas técnicas nos conduce a entender la participación como una intervención de expertos en lo social. Encontramos que estas técnicas son descriptas simplemente, como si no tuvieran ninguna implicancia de orden político, ni económico ni social.

La segunda metodología perteneciente a este grupo se la denomina Agenda Para

La Calidad Total, las cuales se presentan en un folleto elaborado y editado por la Fundación por la Calidad y la Participación en el año 1994. Esta Agenda consiste en la enumeración y breve descripción operativa de las siguientes técnicas: Ciclo de Resolución de Problemas de Deming, Hoja de Verificación o Check List, Tormenta de ideas, Diagrama Causa y Efecto o Espina de pescado, Diagrama de Afinidad, Método GxUxT, Método “5W – 1H”. Si bien son descriptas de modo descontextualizado e impersonal, a partir de las mismas se propone a quien las implemente la mejora continua a partir del trabajo en equipo y entiende que siempre serán coordinadas por un líder. La concepción de desarrollo local que se denota es entendida como mejora continua. Solo busca mejorar los resultados, el producto pero no plantea procesos de realización y por lo tanto no da indicios de cómo se desarrolla el mismo.

Por último, el *Método Delibera*, descrito por Martí Olivella y publicado por el Centro para la Innovación Social, es una estrategia que permite hablar en grupo y escucharse. Cada integrante manifiesta su opinión respecto al tema a tratarse, obligando a todos a comprometerse por una opción. El mismo es adecuado para trabajar con muchos participantes, poco tiempo y muchos temas para tratar. Los participantes son convocados por pertenecer a determinado grupo y es necesaria la presencia de un facilitador. Las ventajas que presenta este método es que tiene bajo costo de implementación y es fácil de administrar. Se asemeja a la técnica Lluvia de ideas, con cierto grado de complejización. Los participantes deben conocer el tema y tener una opinión como así también un nivel de escolarización que posibilite el uso de la lecto-escritura, se puede utilizar en forma virtual o presencial.

### **Supuestos implícitos en los métodos y técnicas participativas descriptos**

La descripción y análisis de los métodos y técnicas seleccionados nos permite reflexionar sobre lo siguiente: la participación, desde el punto de vista metodológico, se sustenta sobre escasa reflexión teórica, muchos de los pasos y técnicas propuestas son tratados de modo tal que sólo un experto pueda implementarlos y muchas de éstas suponen la asistencia de recursos de las autoridades gubernamentales. Asimismo, en la mayoría de las mismas se concibe a la participación como intervención donde existe un ejecutivo, representado por el Intendente o jefe comunal, con el asesoramiento de un experto y la convocatoria a la participación se da siempre orientada según intereses específicos (Cardarelli, Rosenfeld, 1998).

Si entendemos que no existe participación individual que no sea social, ni formas “des-organizadas”, ya que toda participación se da en una sociedad con

organización, se torna necesario el involucramiento de todos los miembros de la comunidad, ya sea por medio de representantes o personalmente.

Algunas técnicas como por ejemplo el Sondeo Rural Participativo, la propuesta de investigación – acción del Equipo de Formación y Animación Territorial perteneciente a Caritas Española, y la Familia De Metodología PPGA, buscan la participación de toda la comunidad e incluyen la representación de todos los actores sociales involucrados tanto en el diseño como en la acción del proyecto. Mientras que otras, generalmente implementadas por el gobierno local, regional o nacional, sólo incluyen parcialmente a la comunidad con el fin de legitimar su política. Ejemplo de ello es Planeamiento Estratégico y Participativo Local y Microrregional.

Desde la mayoría de los métodos y técnicas con las que se concretan las políticas públicas de participación encontramos que tras una apariencia de “abrir el juego” en realidad se fortalece el poder que proviene de la autoridad instituida. Como señala López Yáñez (2005) las estructuras autoritarias logran sofocar las redes y juegos de poder en la base de la pirámide, erigiendo la fuerza del poder que proviene de la autoridad de su cúspide, restando poder al “juego político que pueda hacer sombra al ya establecido”.

Desde esta mirada, se ha considerado a la intervención social como necesaria para prevenir o mejorar situaciones de riesgo y desfavorecimiento social, buscando paliar o solucionar problemas concretos personales y/o sociales, tanto a nivel familiar como comunitario. Estas modalidades de intervención han estado íntimamente relacionadas con situaciones de marginación, discriminación - exclusión y políticas asistencialistas.

El paradigma intervencionista ha estado ligado a las políticas para el desarrollo y sus metodologías participativas: “Gracias al paradigma global de desarrollo aumentó el diluvio... del paradigma intervencionista. En torno al paradigma intervencionista se formó un grupo de teóricos, expertos y funcionarios de desarrollo que participaron en su nacimiento y tenían interés en su mantenimiento” (Reusse, 2001: 246).

Estos métodos y técnicas participativas comunican una visión de participación descontextualizada, eficaces por sí mismas. Esta descontextualización de las propuestas participativas que se evidencia en el desconocimiento de los saberes locales ha sido denominada “*sistemas de ignorancia*” por los antropólogos de la sociedad científica Eidos (European Inter.-University Development Studay Group) Concepto que designa “la sordera, conciente o no, de los tecnócratas ante la realidad, que abarca la “cerrazón” al “saber” de los expertos frente al

acervo de la experiencia local, el modo de hacer local o el *savoir-faire* local, lo que produce un sentimiento de impotencia en los grupos menos elocuentes y conduce a la “estrategia de resistencia” (Reusse, op. cit: 247).

Desde este modelo clásico, la participación es algo que se debe enseñar, para que aquellos que “deben” participar sepan como hacerlo. Es un problema centrado en una “falta” de cultura participativa o cultura política, más que de sistemas de organización y gestión del poder que posibilitan o generan acciones participativas genuinas u obstaculizadoras de la participación.

Sin embargo a pesar de concebir la participación como intervención, la mayoría de los métodos y técnicas analizados ni siquiera se interpelean acerca de una posible legitimación que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- La demanda: quien, quienes piden y deciden la intervención.
- Los objetivos: para qué la intervención.
- La problemática: cómo se detecta la problemática a intervenir, qué características tiene: es real, es sentida por la comunidad, es genuina, es significativa.
- Las modalidades: cuáles técnicas utilizadas propician la expresión de todas las posturas con respecto al tema abordado, son inclusivas.

A modo de resumen de lo expuesto podemos señalar las principales características de las metodologías participativas que obstaculizan una participación inclusiva:

La idea propia que subyace a una metodología participativa propuesta por el experto a la que el otro debe sumarse, restringe la posibilidad de escuchar al otro, la idea del otro. Estas metodologías se manejan más con certezas y convicciones, que con dudas y preguntas. Suelen constituirse en un conjunto de decisiones ya tomadas con dificultad para incorporar cuestionamientos que permitan nutrirse de las perspectivas de los diferentes sujetos colectivos que integran una organización o un grupo.

En algunas ocasiones las metodologías y técnicas que promueven la participación ponen el acento en las estrategias más eficaces para implementarla, descuidando las condiciones internas de las organizaciones, grupos, entendidos como unidades del cambio, munidas de poder. Observamos que subyace en muchas de ellas el criterio de “the best way,” las mejores prácticas. Neologismo utilizado para referir a la existencia de un modo mejor y único de resolver los problemas. Este criterio también sustenta las actuales políticas de desarrollo, que pretendiendo brindar soluciones universales, ignoran que las “buenas soluciones” solo pueden ser tales dentro de un contexto. Como afirma (López Yáñez 2005: 278): “cuando no se contribuye a la solución, se contribuye al problema,

con independencia de que en otros contextos sí contribuya a la solución”. Aun más si entendemos a las comunidades sociales como organismos autopoiéticos deberíamos quizás comprender que los cambios en los sistemas pueden ser impulsados por el entorno, pero difícilmente “especificados” por éste en relación a su dirección y productos (Maturana, 1984).

No es posible pensar en un experto que proporcione la participación, un exclusivo responsable, individuo o institución, que sea el dueño de excluir o incluir. Por el contrario consideramos que existen actores sociales más o menos responsables, con cierta posición en una red social (maestros, padres, líderes de proyectos, ciudadanos comunes, decisores políticos) que *dándose cuenta* del poder reticular de su posición en la estructura social, se hacen cargo del compromiso de integración de los diferentes grupos, para la resolución de los problemas sociales.

### La participación según los actores sociales encuestados

Este relevamiento surgió, como señalamos, para indagar acerca de la concepción de la participación según diversos actores sociales a través de un cuestionario abierto y entrevistas. La selección de la población encuestada respondió a la necesidad de generar conocimiento acerca de la realidad estudiada. Por lo tanto se privilegió la representatividad interna entendida como la selección de la muestra necesaria, según criterios significativos, para comprender la problemática abordada. El muestreo cualitativo fue dinámico, progresivo y flexible tanto en lo referido al número de las unidades de análisis, en este caso los sujetos encuestados, como en la forma y profundización de las preguntas a partir de un núcleo básico compartido. A medida que se iba realizando el estudio de los datos relevados se amplió la muestra hasta alcanzar saturación en las respuestas obtenidas.

El instrumento se aplicó en diversas ciudades y comunas de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos: Rosario, Alvear, Pujato, Reconquista, Vera, Paraná. La selección se realizó teniendo en cuenta su diferente situación geográfica y la existencia de proyectos estratégicos participativos comunales, la población encuestada fue de 209 sujetos, de edades comprendidas entre los 17 y 60 años, de ambos géneros cuya característica común es haber alcanzado un grado de escolaridad mayor al primario, es decir los sujetos que respondieron han cursado o están cursando nivel secundario y terciario. Esta tarea se complementa con (10) entrevistas guiadas sobre la problemática de participación a personas con escolarización de nivel primario completo o incompleto que habitan en barrios



marginales de la ciudad de Rosario. Del material obtenido se realizó un análisis de contenido con la utilización del software Atlas Ti.

Se presenta en este capítulo el análisis de las respuestas a las preguntas de mayor relevancia para la problemática abordada. Estas son:

- 1-¿Qué se entiende por participación?
- 2-¿Cuándo siente que participa?
- 3-¿Cuándo siente que no participa?

### **Concepto de participación: mencione hasta tres palabras que asocie con participación**

Las palabras mencionadas con mayor frecuencia (35%), sobre un total 365 respuestas fueron colaboración (53), compromiso (45) y responsabilidad (32).

Con frecuencias menores aparecen las siguientes palabras: Integración (24), Ayudar (24), Cooperar (16), Opinión (19), Interés (15), Acción (13), Solidaridad (12), Involucrarse (10), Voluntad (9), Trabajo (9), Interactuar (8), Compartir (8), Comunicación, (6), Actividades (6), Atención (6), Aporte (6), Diálogo (6), Grupo (5), Pertenencia (5), Cambio (5), Relacionarse (4), Conocimiento (4), Contribuir (4), Comunidad (4), Exposición (4), Ganas (3).

Estos conceptos aparecen ampliados en cuanto a su sentido y significación cuando se despliegan y entrelazan en las respuestas a las preguntas siguientes en torno a sentirse incluido o excluido de la participación, que a continuación se presentan.

### **Inclusión en la participación: “Cuándo siente que participa....”**

A partir del análisis de las respuestas dadas a esta pregunta se construyeron las siguientes categorías y subcategorías:

- 1.0.- CUANDO ME EXPRESO LIBREMENTE Y SOY ESCUCHADO.
  - 1.1.- Cuando estoy en conocimiento de aquello que se conversa y es de mi interés.
  - 1.2.- Cuando se reconoce mi saber.
- 2.0.- CUANDO ME COMPROMETO CON LA ACCIÓN COLECTIVA.
  - 2.1.- Cuando brindo un aporte.
- 3.0.- CUANDO DESEMPEÑO CON RESPONSABILIDAD MI ROL Y MI TAREA.
  - 3.1.- Cuando cumplo con mi responsabilidad ciudadana.
- 4.0.- CUANDO ASISTO A LOS DEMÁS.
- 5.0.- CUANDO ME CONVOCAN O ME INFORMAN.

A continuación las definimos operacionalmente y ejemplificamos tomando dos frases prototípicas proporcionadas por las personas encuestadas.

1.0.- CUANDO ME EXPRESO LIBREMENTE Y SOY ESCUCHADO.

- “Cuando soy consultada y tenida en cuenta sobre diversas cuestiones o cuando consulto y facilito la intervención de otros”
- “Cuando pienso y digo en los distintos lugares que me toca actuar”

En este campo semántico la palabra adquiere una dimensión relevante. Para este grupo la palabra es acción, en ella los sujetos encuentran su espacio de participación. La palabra aparece representando al sujeto, como sujeto de ideas, de posturas ideológicas.

El ser escuchado, la palabra reconocida, implica un reconocimiento social, un lugar de poder, una acción que habilita.

La libre expresión, el debate, el diálogo, la reflexión, la opinión son expresiones que podrían vincularse a una acción colectiva e inclusiva.

Dentro de esta categoría se reconocen dos grupos:

1.1.- Cuando estoy en conocimiento de aquello que se conversa y es de mi interés.

- “Cuando el tema me interesa y lo entiendo”
- “Cuando se desarrolla alguna actividad, ya sea una clase. Un evento. Interés y conocimiento sobre el tema”

Este grupo enfatiza que la libre expresión y escucha será condición necesaria pero no suficiente para sentir que participa. Para ello será preciso sentirse incluido a través del dominio y significación del contenido de la conversación.

1.2.- Cuando se reconoce mi saber.

- “Cuando el resto de los actores me da lugar para ello y pueda considerar valioso mi aporte”.
- “Cuando me permiten trabajar en distintos proyectos, respeten y acepten mis propuestas de trabajo”.

Las respuestas de los sujetos que han sido agrupadas en esta categoría, valoran el respeto por parte de quienes se encuentran a cargo de proyectos participativos, al reconocer los intereses, necesidades y saberes como condiciones previas de la participación en los grupos particulares. El reconocimiento de estos saberes posibilita el acercamiento e interacción en los espacios de participación.

Esta categoría se encuentra implicada en aquella denominada “*cuando me expreso libremente y soy escuchado*” por ser este un requisito para el reconocimiento del saber.

## 2.0.- CUANDO ME COMPROMETO CON LA ACCIÓN COLECTIVA.

- “Cuando trabajo ayudando a que mejoren las situaciones adversas, cuando me involucre con la comunidad”.
- “Cuando uno toma parte de una actividad o proyecto. Cuando lo hace con interés y compromiso”.

En este grupo la ayuda y la colaboración se destacan pero desde un lugar bien diferente al referido en la categoría “asisto a los demás”. En este caso se advierte un compromiso vinculados al bien común, al desarrollo de la comunidad. El “involucrarse, comprometerse, hacer y hacerse cargo” donde el yo y el otro se encuentran entrelazados orientándose a un nosotros. Se conforma un grupo, se aprende en grupo. Se advierte una idea de red colaborativa donde el crecimiento y el desarrollo colectivo parecieran resultar los fines últimos.

### 2.1.- Cuando brindo un aporte.

- “Cuando colaboro o puedo aportar ideas a otras personas o con otras personas en una situación determinada”.
- “Cuando mi aporte hace a alguna actividad o mejor dicho cuando hay aporte”

En esta subcategoría reunimos las respuestas que refieren a un tipo de participación ligada a la interacción con otro, donde el aporte aparece a través del ofrecimiento individual de lo que cada uno particularmente puede brindar y el otro valorar.

## 3.0.- CUANDO DESEMPEÑO CON RESPONSABILIDAD MI ROL Y MI TAREA.

- “Cuando cumplo con mis obligaciones laborales”.
- “Cuando participo en la evolución y organización de la sociedad al estudiar actualizar los conocimientos para el avance de la misma”

Esta categoría es significada a partir de la asunción de un rol social (padre, hijo, trabajador, vecino, etc.). La actuación responsable de dichos roles le otorgan el sentido y la dirección a la idea de participar. El comportamiento individual inscripto en lo social, resulta el principio y fin de la modalidad de la participación. Este rol le permite sentirse “parte de”, participante de una acción social.

### 3.1.- Cuando cumplo con mi responsabilidad ciudadana.

- “Cuando realizo bien mi trabajo. Cuando denuncio las injusticias, cuando integro una comisión vecinal, cooperadora”.
- “Cuando hago algo para solucionar un problema de mi ciudad, cuando voto”

Este subgrupo responde desde el deber ser ciudadano, constituido por obligaciones institucionalmente establecidos dentro del grupo social.

Se manifiesta a través de una responsabilidad interiorizada. El respeto a lo institui-

do configura la modalidad de participar –ser parte de– con otros en la sociedad.

#### 4.0.- CUANDO ASISTO A LOS DEMÁS.

- “Cuando ayudo a los que menos tienen”
- “Cuando colaboro con cualquier tipo de ayuda social”

En esta categoría se incluyen las respuestas que utilizan los términos ayudar, colaborar, asistir. Estos circunscriptos al contexto de “ayuda al necesitado”, “a la población en riesgo”. Caridad, donación y voluntariado constituyen modalidades de participación.

Se advierte una representación individual y unilateral de la ayuda. Se actúa para cubrir la carencia. Ideas pensadas “por uno” de intervención “para otro”.

#### 5.0.- CUANDO ME CONVOCAN O ME INFORMAN.

- “Cuando se solicita desde la comuna local apoyo para participar en las distintas actividades. También en otras instituciones que nos convocan”.
- “Cuando nos brindan información sobre determinados asuntos que se vinculan a la sociedad. Ejemplo: A qué proyectos se destinan los fondos municipales”.

Esta categoría entiende la participación ligada a la recepción de información que otros (políticos o dirigentes) tienen el deber de brindarles.

Este grupo se muestra predispuesto a la participación y considera que esta es posible cuando es convocado por otro. Este grupo parece esperar que alguien externo lo active, motive u obligue a realizar una actividad en particular.

#### Exclusión de la participación: “Cuándo siente que no participa...”

A partir del análisis de las respuestas dadas a esta pregunta se construyeron las siguientes categorías y subcategorías:

- 1.0.- CUANDO NO ME PUEDO EXPRESAR LIBREMENTE Y NO SOY ESCUCHADO.
  - 1.1.- “Cuando no se reconoce mi saber”.
- 2.0.- CUANDO DESDE LA SOCIEDAD SE LIMITA LA PARTICIPACIÓN.
  - 2.1.- “Cuando algunos tienen mayor poder”.
  - 2.2.- “Cuando se discrimina”.
  - 2.3.- “Cuando no me convocan o no me informan”.
- 3.0.- NUNCA, LA PARTICIPACIÓN DEPENDE DE NOSOTROS.

A continuación las definimos operacionalmente y ejemplificamos tomando dos frases prototípicas proporcionadas por las personas encuestadas.

1.0.- CUANDO NO ME PUEDO EXPRESAR LIBREMENTE Y NO SOY ESCUCHADO.

- “Cuando no me dejan hablar, opinar”.
- “Cuando no sos escuchado o tenido en cuenta”.

Esta categoría explicita la importancia subjetiva que adquiere la palabra para la negociación de ideas –significados–. La palabra es valorizada por el sujeto como simbolo de su poder –libertad– y su saber. Sentir la propia palabra no reconocida o no escuchada supone una descalificación como sujeto, que amenaza –violencia simbólica– la autoestima y el ejercicio de su autonomía, desencadenando inhibición, alejamiento y /o distancia en la construcción de acciones colectivas.

1.1.- Cuando no se reconoce mi saber.

- “Cuando no consideran válidas mis opiniones”.
- “Cuando mis opiniones quedan excluidas o dejadas de lado”.

Los saberes se destacan como un recurso que facilita u obstaculiza la inclusión o exclusión para la participación. Se infiere que aquellas opiniones no valorizadas socialmente resultan una modalidad de exclusión que obstaculiza la equidad en intervenciones conjuntas.

2.0.- CUANDO DESDE LA SOCIEDAD SE LIMITA LA PARTICIPACIÓN.

- “En la sociedad individualista”.
- “Las entidades a cargo de la sociedad son cerradas y no aceptan sugerencias ni sus errores”.

Esta categoría incluye las percepciones acerca de los elementos condicionantes para la participación. Se advierten en las respuestas de los sujetos que el límite se reconoce cuando no se evidencian condiciones de equidad para un quehacer compartido. Esto sugiere que cada sujeto reconoce que la simetría de oportunidades constituye la premisa básica para participar. La diversidad de elementos atribuidos a la inequidad están vinculados a los “espacios” reales y posibles de participación.

Dentro de esta categoría hemos construido las tres siguientes que constituyen diferentes modos de expresión y/o productos de la limitación para participar:

2.1.- Cuando algunos tienen mayor poder.

- “Cuando algunos se sienten superiores y pretenden dominar la situación”.
- “A nivel gubernamental local no se consulta a nadie ni se puede emitir opinión ya que lo toman como agresión hacia la autoridad”.

2.2.- Cuando se discrimina.

- “Cuando no te dejan hablar o por discriminación”.
- “Cuando surgen posibilidades de participación y no me aceptan por la edad o

por lo que es lo mismo por la inexperiencia”.

2.3.-Cuando no me convocan o no me informan.

- “Se lanza algún proyecto y dicen que la gente no apoya, muchas veces es que no invitan a participar siempre hay alguien dispuesto”.
- “Cuando no se dan a conocer los proyectos municipales”.

3.0.- NUNCA, LA PARTICIPACIÓN DEPENDE DE NOSOTROS.

- “Pocas veces lo siento porque considero que está en mi derecho participar y reclamo un lugar de participación para ejercerla”.
- “Nos dan la posibilidad de participar en la mayoría de los casos, depende de nosotros que participemos o no”.

Esta categoría representa un sentimiento de pertenencia que supone una percepción del “ser parte” no sólo como implicarse –incluido–, sino también como búsqueda por afectarse –producción de efectos– en las acciones sociales.

### **Supuestos implícitos en las respuestas analizadas**

Del material analizado se desprenden dos modos de concebir la participación, los que caracterizaremos como modo 1 y modo 2. El modo 1 entiende a la misma, ligada a una demanda social de participación institucional, orientada principalmente al quehacer político, participación que posibilita un desarrollo en la comunidad. El modo 2 concibe a la participación como un derecho propio, identitario, que posibilita un desarrollo personal, al decir de Wenger (1988), una experiencia social de estar en el mundo, participación que permite el ejercicio de un poder personal en tanto ser individual-social.

Estos dos modos se manifiestan en los sujetos encuestados, por un lado están aquellos que consideran que la correcta participación es la respuesta a un mandato social instituido, por otro quienes la perciben como un hecho social ineludible.

El modo 1 está ligado al concepto de participación que la entiende como un proceso activo en el cual las personas asumen diversas y variadas responsabilidades para contribuir al desarrollo de su comunidad (Del Rio, 1990). Las respuestas agrupadas en las categorías participo “cuando asisto a los demás”, “cuando cumplo mi responsabilidad ciudadana”, “cuando me convocan o me informan” son representativas de esta percepción de un hacer instituido. La participación es sentida como –tomar parte– un tomar parte que remite a un rol, comportamiento proactivo (orientado hacia la acción), a la actuación pro-

piamente dicha. Una participación referida al logro de la realización de acciones concretas, al hacer (Hernández, 1994).

Quienes se identifican con el modo 2 asumen espacios de participación que les pertenecen a través de un reconocimiento de su voz, su sabiduría y sus posibilidades. Cuando este espacio es restringido por un otro reclaman su derecho. La respuesta más representativa de lo antedicho es “pocas veces lo siento porque considero que está en mi derecho participar y reclamo un lugar de participación para ejercerla”.

En el modo 2 existe una idea de corresponsabilidad donde el éxito o fracaso del proceso participativo dependerá de las posibilidades y limitaciones de los actores sociales implicados para hacerse cargo de la acción colectiva, este modo es claramente expresado como “la participación depende de nosotros”. Hacernos cargo de “...todo aquello que tiene que ver con uno, empezando por uno mismo, por ese particular entramado de proyectos, deseos, intereses y anhelos que denominamos identidad” (Cruz, 1999:49). Esto es la responsabilidad primera.

Esta concepción de participación se refleja en un –tener parte– en el sentido de posición, en tanto provee un lugar en una estructura social (“tu”, “mi”, “nuestro” lugar, el de cada uno) que habilita la actuación en ese mundo. Conciencia de los propios deberes y derechos, de las pérdidas y ganancias que están en juego, de lo que se obtiene o no. Una participación expresada como el lazo ineludible entre el ser y hacer, en el que se participa desde el vínculo que lo mantiene formando parte de la compleja trama social por medio de la interacción, conformando comunidades de vida, de trabajo y de cultura (Hernández, 1994).

Esta visión aparece representada en las respuestas que se agrupan en las categorías de participo cuando “me expreso libremente y soy escuchado”, “se reconoce mi saber”, “me interesa y me informan”, “desempeño con responsabilidad mi rol y tarea”, “me comprometo en la acción colectiva”, compromiso que va más allá del cumplimiento de un deber. Resulta de interés el relevante lugar que ocupa entre los sujetos encuestados la palabra, la opinión, el hablar y ser escuchados como modo de participación. Esta dimensión de la participación a través del reconocimiento de la propia voz, fue expresada con mayor énfasis en los entrevistados con menor nivel de escolaridad, entre ellos predominaba la idea que sólo se participa cuando se es escuchado. Como mencionáramos la palabra reconocida, implica también un reconocimiento social, un lugar de poder, una acción que habilita, pues:

“en el proceso de comunicación, está ineludiblemente inscrita la relación con el otro (...) No son solamente las ideas (contenido) lo que está en juego en

el proceso de comunicación, conjuntamente está en juego la relación (vínculo) entre alter y ego. El juego en torno al vínculo constituye la dinámica del poder. El poder es constitutivo de la comunicación.” (Luhman, 1995:17)

La concepción del poder relacionado con las posibilidades y limitaciones de la participación asimismo se expresa de diferentes maneras en relación a los modos de entender la participación.

En el modo 1, el poder alude a la fuerza de unos sobre otros. Como señala Parajón (2006) esta concepción está ligada a los conceptos de coerción, presión y violencia. Poder tiene el que ejerce una autoridad, donde el poder puede ser entendido “como un objeto que se podría ganar, ceder, transmitir, aumentar o disminuir, perder, parcelar en cuotas, conseguir/obtener, dar o recibir como se evidencia en nuestro hablar cotidiano” (Fuks, 1998). Así se lo concibe en las respuestas sobre las limitaciones de la participación, cuando refieren a “siento que no participo cuando unos tienen más poder que otros, o no nos informan o convocan, o discriminan”.

En el modo 2 estaría operando una idea de poder en sentido amplio concebido como la facultad de hacer algo, ligado a potencialidades, posibilidades, habilitaciones y autonomía del ser para llevar a cabo una tarea. Un poder de tipo relacional en el que se considera que “nadie tiene poder por sí solo, sino que siempre éste tiene un referente, no se ejerce en el vacío” (Parajón, 2006:57). En la categoría “nunca siento que no participo porque la participación depende de nosotros”, como así también en las respuestas que consideran las posibilidades de participación desde un ser y hacer, está representada esta concepción de la participación como una condición para la libertad, un derecho que permite lograr la autorrealización, pues permite decidir, e implica un cambio de relación en el equilibrio entre las fuerzas sociales y el poder (Carmona, 1996).

Desde esta visión la relación entre comunicación y poder tiene en cuenta que los individuos están situados sobre circuitos de comunicación por los que pasan mensajes de diferente naturaleza, al respecto Lyotard (1993:43) expresa:

“...Nunca está, ni siquiera el más desfavorecido, desprovisto de poder sobre esos mensajes que le atraviesan al situarlo, sea en la posición de quien destina o de destinatario o de referente...”

La comunicación es así entendida no como un mero canal de mensajes o de ideas, ni tampoco como una señal indicadora del mundo externo, sino como



un proceso constructivo del mundo humano (Schnitman, 2000), proceso interaccional que constituye la posibilidad de cocreación del lazo social fundado a partir de intercambios lingüísticos cotidianos, denominados comúnmente conversaciones. Desde esta perspectiva las conversaciones son encuentros sociales, donde se desenvuelven prácticas y rituales sociolingüísticos, en una situación de co-presencia y participación de los interlocutores. (Costa, Perlo, De la Riestra, e.p.) “...La comunicación es la operación autorreferente que da lugar a un sistema social...” (López Yáñez, 2005:166). De aquí la relevancia de las respuestas obtenidas en torno a la participación en tanto “poder o no poder expresarse, opinar libremente y ser escuchado”.

Al iniciar este trabajo nos preguntamos: ¿existe una manera más genuina de participación, surgida desde los propios actores sociales? Si es así ¿cómo se siente, cómo se manifiesta? De las respuestas obtenidas resultan significativas algunas cuestiones que muestran la idea de una participación diferente a la que está presente en los métodos y técnicas participativas. Al respecto cabe señalar que entre los actores encuestados la visión de participación históricamente identificada con el *asistencialismo* no alcanzó una representatividad destacada. Por el contrario para este grupo el modo más significativo de participar es expresarse libremente y ser escuchado. En el mismo sentido esta afirmación guarda estricta coherencia con las respuestas obtenidas respecto a la -no participación-, no participar implica no poder expresarse libremente y no ser escuchado.

Estos supuestos presentes en estos actores nos muestran un proceso gradual de cambio en la percepción de la participación, proceso ligado a las transformaciones políticas de nuestra sociedad. Otros indicadores de este cambio son los que se evidencian a través de las respuestas que refieren a los límites de la participación como una crítica a las actuales condiciones del ejercicio del poder, sintetizada en la expresión: no intento participar ya que las entidades a cargo de la sociedad son cerradas, y no aceptan sugerencias ni sus errores.

Asimismo las respuestas que sostienen: la participación depende de nosotros, si bien no son muy frecuentes resultan muy significativas para comprender este desplazamiento de una participación demandada a una participación sentida.

### Conceptualizaciones teóricas

A partir del material analizado, se evidencia que parte de los sujetos encuestados conciben a la participación desde los supuestos teóricos que sustentan las mayoría

de los métodos y técnicas analizados, concepción que hemos denominado modo 1.

Al respecto consideramos que el núcleo de los supuestos teóricos implícitos en el modo 1 son los siguientes:

- Consideran que los cambios en gran medida pueden ser impulsados y liderados “desde arriba” y “desde afuera” a través de quienes tienen el “poder real” que emana de la autoridad del puesto.
- Conciben la organización como una estructura piramidal autocrática que ignora la trama organizacional compuesta por la interconexión de las conductas individuales.
- Perciben una concepción del poder vertical y monolítico, que desconoce la naturaleza reticular del mismo, como una estructura configurada por las posiciones relativas de los sujetos que participan en ese sistema. (Mintzberg, 1992; López Yáñez, 2005)
- Una concepción del poder como un objeto/sustancia, que proviene de la autoridad del puesto desplazándose verticalmente a través de una estructura piramidal que obstaculiza los procesos de participación en el contexto organizativo.

Estos supuestos resultan de especial importancia para comprender la cultura de la participación en contextos latinoamericanos, en los que los responsables de las políticas públicas demandan mayor participación. Al respecto cabe señalar que es difícil concebir una participación inclusiva dentro de una estructura política que transmite creencias y significados colectivos (cultura) basados en una concepción del poder monolítico que emana de la autoridad formal. Esta representación de la participación se fortalece desde la comunicación que se establece con “los expertos que enseñan a participar” pues se construye una relación de poder que reproduce la visión ya señalada de que los cambios sólo pueden ser impulsados y liderados desde arriba.

Esto nos conduce a reflexionar acerca de la relación que se construye entre el especialista o experto en metodologías participativas y los beneficiarios o población objetivo hacia la que se dirigen las mismas. En particular creemos que es interesante advertir que el solo hecho de pensar en especialistas y beneficiarios genera un tipo de relación de poder y que desde la propuesta misma de trabajo, se podrá inducir una red de posicionamientos entre unos y otros.

De esta manera la exclusión y/o marginación dependen de la actitud que tome el individuo con respecto a la participación que propone el experto, si no participa pasa a ser un autoexcluido y automarginado, la responsabilidad se focaliza en el sujeto.

Esta visión también aparece vinculada a la idea de *participación ciudadana*, se participa cuando se cumple con la norma, cumplimiento más relacionado con el deber que con el derecho, que sólo se obtiene si se participa.

Al respecto, el modelo de la política *clientelar* en América Latina:

“...promueve la participación porque se alimenta de los sectores postergados ‘otorgándoles’ lo que la población más pobre supuestamente solicita, en general a través de proyectos diseñados ‘en forma participativa’. De este modo, la población permanece ‘atada’ a ‘pedir participativamente’ lo que los programas, los organismos o los estados están dispuestos a otorgar. Y esto se hace bajo la falacia que lo que se pide es lo que los grupos de beneficiarios decidieron por sí mismos, luego de analizar supuestamente en forma autónoma, ‘participativamente’, necesidades y posibilidades. La falta de recursos justifica las políticas focalizadas (para los más pobres entre los pobres) que también son fuente de sustento del aparato clientelístico. Es decir se opera un círculo vicioso (y a favor de mayor clientelismo) de aumento de la marginación, expulsión del aparato productivo, participación para inclusiones marginales y acotadas.” (Arqueros y Manzanal, 2004:10)

Por lo arriba expresado las personas aprenden que participar activamente no siempre es beneficioso y hasta puede resultar riesgoso, prevalece así una concepción de la participación en la que se encuentra escindido el sujeto individual del sujeto colectivo pues lo social es percibido como algo por fuera de los sujetos.

Sin embargo los datos del trabajo de campo realizado nos muestran simultáneamente otra realidad, menos contemplada desde las políticas públicas de participación, como es la concepción de la participación como derecho, poder, libertad que enlaza indefectiblemente el ser individual con el ser social, participación concebida desde un ser-hacer en la vida social.

Para comprender esta concepción que hemos denominado modo 2, resultan relevantes los aportes de Wenger (1998), comprendiéndolo como un proceso, el cual explica a través del aprendizaje. Este autor sostiene que el aprendizaje es un proceso social, propio de la naturaleza humana, que nos atraviesa indefectiblemente a todos. Es nuestra propia experiencia de participación en el mundo. Es un proceso natural tan inevitable como comer o dormir, y sustentador de la vida como éstos. Este proceso no es una actividad separada de la vida misma. No es algo que hacemos cuando no hacemos otra cosa, o que dejamos de hacer para realizar otra tarea.

“El aprendizaje es un fenómeno fundamentalmente social que refleja nuestra propia naturaleza profundamente social como seres humanos” (Wenger, 1998:4).

Wenger postula que aprender es una forma de participar en el mundo. Analiza la participación en el contexto social y sostiene que en las organizaciones las personas se reúnen en grupos, constituyendo comunidades de práctica. Las personas participan de manera activa en las prácticas de estas comunidades sociales y construyen identidades en relación con dichas comunidades. Esta participación determina lo que somos (ser-hacer).

Convergentemente, ya en 1934 George Mead, desde la Escuela Sociológica de Chicago, expresaba que toda participación es social, en tanto la persona, “el yo” emerge de la experiencia social de tomar parte de la comunidad, “mi”. Para Mead la constitución de la comunidad es posible cuando los individuos adoptan la actitud de los otros, “el otro generalizado”. Adoptar la actitud del grupo como distinta de su propia actitud lo convertirá (mi) en miembro de dicha comunidad (identidad).

Mead considera a este proceso un derecho de la persona (inclusión social) a la vez que un deber frente a su comunidad. Ya que pertenecer implica también para Mead reaccionar frente a la comunidad con su propia individualidad (yo). Este doble movimiento en el proceso de interacción social es el que posibilitará tanto el desarrollo de la persona como el desarrollo de la comunidad. Desde este marco conceptual, el conocimiento es creado, compartido, organizado, actualizado y transmitido dentro y entre estas comunidades. El aprendizaje consiste en participar y contribuir a las prácticas de sus comunidades.

La participación es la experiencia social de vivir en el mundo desde el punto de vista de la afiliación a las comunidades sociales y de la intervención activa en empresas sociales. De este modo, debemos entender que la participación no es un proceso que unos brindan y otros toman, o bien que unos niegan y otros se someten. Asimismo, la participación no constituye en sí misma una propuesta metodológica basada en la armonía, la colaboración y el beneficio mutuo. Esta puede encontrarse en la forma de subordinación, de víctima, de oprimido, de victimario, de opresor. Por lo que desde esta perspectiva (Sagastizábal-Perlo, 2006) entendemos que:

- participamos cuando hablamos y cuando callamos.
- participamos cuando atacamos y también cuando nos mostramos indefensos,
- participamos cuando buscamos espacios y cuando cedemos espacios a otros.
- participamos en cuanto estamos presentes en la relación interactiva con el otro, y aun cuando la ausencia se hace presente.

En las ciencias sociales y humanas el interaccionismo simbólico pudo dar cuenta de la participación efectiva que los actores tienen en la construcción social de la realidad. Sin embargo, desde las políticas públicas a través del diseño de meto-

dologías participativas, no se ha tenido en cuenta este marco de comprensión.

Los responsables de las políticas públicas generalmente entienden a la participación como una forma consciente, racional y visualmente activa. Sin embargo, como ya expresáramos arriba, la participación adquiere diversas formas y tipos según los sujetos de los cuales se trate y los contextos en que estos procesos se desarrollen.

Desde este marco observamos una modalidad consciente o inconsciente ligada a un grado de responsabilidad que los individuos puedan asumir según su posibilidad de darse cuenta y hacerse cargo de su ineludible participación en la sociedad. Como así también, un grado de inclusión o exclusión que los individuos tengan respecto a la comunidad, en relación a la conciencia o no, responsabilidad o no que tengan o hayan asumido respecto a su participación en la sociedad como pertenencia. La pertenencia implica una identidad compartida y una convicción subjetiva del derecho a intervenir en la determinación de las condiciones de su propio desarrollo (Helming y Steinwand 2001). Por lo que una condición indispensable para lograr una participación inclusiva será contar con una estructura política y social generadora de un clima de confianza que garantice que “*hacerse cargo*” de lo colectivo no constituirá una amenaza individual para los actores implicados, sino contrariamente una experiencia de aprendizaje y desarrollo coevolutivo (Jantsch, 1980). El concepto de coevolución “no niega la adaptación, ni la lucha de los individuos por la supervivencia pero no las considera la principal fuerza impulsora del desarrollo de nuevas formas de vida” (Briggs y Peat, 1998: 209).

La forma impulsora es la cooperación evolutiva bilateral. No evolucionan sólo las especies, también lo hace el ambiente: si todo es movimiento ¿por qué aparecería el ambiente como invariante? En esto consiste el enfoque bilateral de Jantsch: en el mutuo flujo se produce un intercambio que determina y es determinado. En este modelo de coevolución lo macro y lo micro se afectan mutua y simultáneamente, constituyen dos ángulos de observación del mismo movimiento que se producen recíprocamente y siempre suponen un observador de la totalidad que está efectuando esta abstracción.

Pensar una estrategia del participación, desde arriba o desde abajo, constituye un pensamiento lineal, enraizado en la teoría jerárquica y competitiva de la evolución, impedida de visualizar la totalidad de la trama colectiva que constituyen las organizaciones.

Entendemos que participamos de manera inclusiva en la sociedad cuando elegimos ocupar un espacio que posibilita pertenecer y negociar significados, modificándome y modificando al otro.

## Referencias

---

- Arqueros, M. X. y Manzanal, M. (2004). *Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino*. Ponencia presentada en III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Jujuy. Argentina.
- Brett, E. A. (1999). "Understanding institutions and organizations". En Robinson, D. & others, Managing development: Understanding interorganizational relationships. London: Sage.
- Briggs, J. y Peat, D. (1998). A Través del Maravilloso Espejo del Universo. Barcelona: Gedisa.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). Las participaciones de la pobreza. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, A. (1996). "La participación: significados, alcances y límites", en Montero, M.; Jaua, E.; Hernández, E.; Wyssenbach, J.P.; Medina, S.; Hurtado, S. y Janssens, A., Participación: ámbitos, retos y perspectivas, Caracas: CESAP.
- Costa, L.; Perlo, C., de la Riestra, R. (e.p.). "El diálogo como estrategia para el desarrollo de la mente colectiva en las organizaciones: hacia un modelo de intervención" 2da. Parte. Revista Comunidad e Familia, Pontificia Universidad de San Pablo, Brasil.
- Cruz, M. (1999). Hacerse cargo. Sobre responsabilidad e identidad personal. Buenos Aires: Paidós.
- Del Rio, M. (1990). "Participación y desarrollo social", Horco Molle, Tucumán.
- Estévez Cedeño, B. (1985). "Ciudadanía e Institución Científica: Relaciones e Interconexiones para la construcción del conocimiento Científico". En Lévy Leboyer, C. Psicología y medio ambiente. Madrid: Morata.
- Fuks, S. (1988). *Transformando las conversaciones acerca de las transformaciones*. Psykhé, Vol. 7, N° 2, 3-11. Revista de la Escuela de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hernández, E. (1994). "Elementos que facilitan o dificultan el surgimiento de un liderazgo comunitario", en Montero, M. (coord.), Psicología Social Comunitaria. Teoría, método y experiencia, Guadalajara: Ediciones de la Univ. de Guadalajara.
- López Yáñez, J. (2005). Hacia una ecología de la organización. Una perspectiva educativa. Madrid: La Muralla.
- Luhmann, N. (1995). Poder. Barcelona: Anthropos.

- Lyotard, J. (1993). La condición postmoderna. Buenos Aires: Planeta.
- Helming S. y Steinwand, D. “Tomar las riendas del propio desarrollo. La teoría de la práctica y la práctica de la teoría”. En Thiel, R. (2001) Teoría del Desarrollo. Nuevos Enfoques y Problemas. Caracas: Nueva Sociedad.
- Maturana, H; Varela, F (1984) El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano. Buenos Aires: Lumen.
- Mead, G, (1982). Espíritu, persona y sociedad. Buenos Aires: Paidós.
- Mintzberg, H. (1992). El poder en la organización. Barcelona: Ariel.
- Parajón, A. G. (2006). El triángulo de las tres “P” Psicología, participación y poder. Buenos Aires: Paidós.
- Perlo, C. (2006). “Aportes teóricos-metodológicos para la comprensión de la relación individuo-sociedad (organización)”. En Sagastizábal, M. A. (2006).
- Reusse, E. (2001). “El paradigma intervencionista. Una causa de la mala orientación de la política de desarrollo”. En Reinold Thiel Teoría del Desarrollo. Nuevos Enfoques y Problemas. Caracas: Nueva Sociedad.
- Revilla Blanco, M. (1995) Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático. En Benedicto y Morán (eds) Sociedad y política. Temas de sociología. España: Alianza.
- Sagastizábal, M.A., (coord.) (2006). Aprender y Enseñar en Contextos Complejos. Multiculturalidad, diversidad y fragmentación. Bs. As.-México: NovEduc.
- Sagastizábal M. A., Perlo C. L., de la Riestra M. R. (2008). Conceptos de participación implícitos en las políticas públicas (113-135) en Cuadernos del Seminario. Revista del Seminario del Espacio. Vol.3. Semestre 1. Vicerrectoría de Investigación y Estudios Avanzados. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile
- Sánchez Vidal, A. (1991). Psicología comunitaria. Bases conceptuales y operativas, métodos de intervención. Barcelona: PPU.
- Schnitman, D. (2000). “Metáforas de cambio: Terapia y Proceso” en Nuevos paradigmas cultura y subjetividad. Schnitman, D.(compil). Barcelona: Paidós.
- Schvarstein, L, (2003). La inteligencia social de las organizaciones. Bs. As.: Paidós.
- Wenger, E. (1998). Communities of Practice. NY: Cambridge University Press.

# El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local

---

*Pérez Rubio y Foio*

## Introducción

La problemática de la inclusión social, la participación y la ciudadanía ha sido puesta en el centro de la escena –tanto desde el ámbito intelectual como político en los últimos años– como resonancia de las crisis económica, institucional y política atravesadas en Argentina (2001-2002), de la emergencia de movimientos sociales de protesta y de la consecuente redefinición de algunas políticas públicas. Si bien inclusión social-participación-ciudadanía se vinculan entre sí, no poseen una relación directa ni unilateral entre ellas. Sostenemos, por el contrario, que dicha relación supone procesos complejos, con causalidades recíprocas; en ellos la participación puede llegar a jugar un papel ambiguo, y depende de la naturaleza de los contextos y situaciones desde donde se la promueva. Así, en el caso de las políticas públicas, investigaciones realizadas en torno a experiencias implementadas en varios países latinoamericanos, advierten que la decisión de impulsar y sostener espacios <sup>1</sup> de participación social para la construcción de sociedades más inclusivas debe cumplir, al menos, con dos requisitos preliminares:

---

<sup>1</sup> El concepto de espacio –directamente ligado al desarrollo de las capacidades de acción humana– es entendido como el medio que permite hacer consciente la experiencia de estar y pertenecer al mundo en un tiempo y contextos determinados, del cual se vale y sustenta la práctica individual y colectiva de los actores (Vicherat, 2001).



- pre-condiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política, que es necesario considerar al inicio del proyecto para promover, desde ese momento, un modo de participación que tienda hacia el control ciudadano como una forma de garantía contra el autoritarismo;
- y un diseño explícito de objetivos y metodologías que reflejen propósitos específicos en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general (Observatorio Social, 2006).

Las maneras de entender y gestionar los ámbitos de participación social (ya sea en el marco de las políticas públicas como en los espacios auto-gestionados) abarcan desde enfoques instrumentales acerca de la participación hasta cuestionamientos políticos anclados en criterios de democratización de las relaciones sociales y la conquista de una ciudadanía plena <sup>2</sup>. El carácter de significados múltiples del término participación es también abordado en otros artículos de esta misma sección, al postular que los supuestos teóricos de las aplicaciones de la metodología participativa en Latinoamérica acentúan su polisemia en descripciones del concepto que lejos de explicarlo, escinden su sentido, y, que a su vez, la mayoría de ellas refiere a la necesidad de ser impulsada por un agente como una intervención, por alguien que sabe más y puede indicar dónde, cuándo y como participar (ver Sagastizábal, Perlo, de la Riestra y Pidello, este volumen). Por su parte, el artículo de Miano y Presman (también en este volumen) enmarca aquellas descripciones en un universo de sentido delimitado por discursos y prácticas que han logrado constituir hegemonía en determinado momento histórico, reconociendo dos planos: por un lado la interacción de los actores con un contexto macro en el cual se construye una definición de participación y, por otro, el espacio concreto donde los procesos se materializan y las definiciones elaboradas a nivel macro son aceptadas, disputadas, cuestionadas o resignificadas por los sujetos que en esta interacción generan un aprendizaje.

A nuestro entender, en los sectores populares, los espacios participativos constituirían un medio favorable para problematizar las carencias sociales —y no sólo económicas— tornándolas en demandas y conflictos por derechos concedidos en forma integral, que permiten fundamentar sus propuestas, disponer de condiciones para argumentar, disputar discursivamente visiones y posiciones, y

---

<sup>2</sup> Rosenfeld (2005) aporta una tipología en torno a los “dilemas de la participación”: como necesidad humana, en el orden procedimental instrumental, en el orden de la eficacia-eficiencia en vista de la gobernabilidad, y como producción social de identidades colectivas.

desarrollar capacidades de articulación–asociación entre actores de intereses y objetivos similares para vincularse como sector con el gobierno.

En otras condiciones, la participación puede operar como una herramienta más de legitimación de intereses hegemónicos. No todas las experiencias de participación están orientadas a promover cambios en la distribución de poder o a incluir, efectivamente, a los sectores tradicionalmente marginados o excluidos del sistema. Por el contrario, muchas veces, en contextos de emergencia o crisis social, la participación tiende a constituirse en un método para disciplinar, más que en una propuesta de construcción cultural a largo plazo; ejemplos de ello pueden encontrarse en diferentes experiencias de desarrollo local o bien, en la implementación de distintos planes sociales gestionados por el gobierno <sup>3</sup>.

Identificamos así que los procesos participativos tienen carácter contradictorio por ser procesos políticos; en dichos procesos se ponen en juego disputas por el sentido atribuido a los procesos mismos, a quiénes pueden participar y a las incumbencias de los espacios de participación, como también señalan Miano y Presman (op. cit., este volumen); ellas incluso aluden a la concepción instrumental de la participación en Latinoamérica a partir de la mediación del discurso de los organismos multilaterales de crédito y al supuesto de una estrecha relación entre las concepciones de participación y los dispositivos que se ponen en marcha para materializarla.

En este artículo pretendemos indagar en torno a los procesos de participación tomando los datos relacionados con una experiencia que tuvo lugar en una pequeña localidad de la provincia del Chaco que intentó construirse a partir de un proceso de planeamiento estratégico participativo impulsado en el marco de políticas de desarrollo local. Para ello, nos proponemos examinar las prácticas discursivas sobre la participación a partir del relato que los actores hacen de aquella experiencia. Al efecto, fueron entrevistados el intendente de la localidad, personal profesional a cargo de la gestión de los planes sociales, beneficiarios de dichos planes y otros miembros de la comunidad.

Desde la perspectiva metodológica, el discurso es entendido como una forma de praxis social, en tanto producción de sentido y acción sobre la realidad, que constituye el punto de intersección entre lo estructural y lo individual, al mismo tiempo que permite el abordaje empírico de las tensiones entre ambos niveles.

---

<sup>3</sup> Foio, María del Socorro - Ana María Pérez: Desarrollo local y segmentación social. Análisis comparativo de dos experiencias, Seminario Interno PAV, octubre 2005. También Burion, Carlos y otros: Análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar. En [p://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/historia\\_del\\_pensamiento\\_economico/curso\\_2004/2004\\_planjefesF.pdf](p://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/historia_del_pensamiento_economico/curso_2004/2004_planjefesF.pdf). Universidad del CEMA.

## La participación desde la perspectiva del DL

La cuestión de la participación ha sido analizada en la literatura latinoamericana de los años 60/70. Destacamos el aporte pionero de Fals Borda, Vio Grossi y Paulo Freire Para todos ellos, la gestión de la participación constituye una propuesta metodológica para el cambio social que propone, apoya y facilita los procesos de transformación. Participar significa tomar parte; se trata de un acto ejercido por un sujeto que está involucrado y se involucra allí donde puede decidir <sup>4</sup>. Tensión entre solidaridad e individualismo, entre democracia y eficiencia, la participación puede ser entendida como influencia en la toma de decisiones, como posibilidad de intervenir en los mecanismos y etapas de decisión; como modo de auto-desarrollo humano, con función pedagógica y educativa, en la idea de actuar y asimismo, como integración al desarrollo y la modernidad, en la medida en que se actúa como parte de la unidad mayor.

La perspectiva de la participación para el cambio social entró en colisión en Latinoamérica promediando los años 70, al irrumpir en el escenario las políticas neo-liberales, restrictivas, generadoras de exclusión y conflictos sociales. Como respuesta a esto, se diseña un conjunto de políticas sociales, de carácter predominantemente paliativo, las que destacan los aspectos subjetivos, culturales o de disposición, propios de los individuos que se constituyen como condición y posibilidad del desarrollo político y económico de las sociedades periféricas (Kliskberg, 2002). A partir de ellas, en la década de los 90 se configura un discurso en torno a la participación, la que se asocia a las posibilidades de conformación de capital social y que sirve de orientación a tales políticas. En ese contexto, tratando de crear condiciones favorables al traspaso de la responsabilidad del estado en la gestión del bienestar común a las iniciativas particulares, en los programas sociales se impulsan prácticas participativas mediante estrategias de desarrollo local; éstas constituyen un intento del modelo capitalista para dar respuesta al agotamiento de la sociedad salarial y su incapacidad para evitar los procesos crecientes de exclusión social.

El marco conceptual epistemológico del DL corresponde a la Economía clásica y el discurso hegemónico neo-liberal, sobre el que se fundamenta el propósi-

---

<sup>4</sup> En esta misma línea se posicionan los trabajos que integran la Sección, ya mencionados, cuando conciben la participación como aprendizaje, refiriendo a la forma en que los sujetos están en el mundo, el modo como construyen y reconstruyen la realidad en interacción con otros. Así, se considera que la construcción de hegemonía no se da una vez y para siempre, sino que en tanto producto de las luchas históricas permite la elaboración de sentidos contra hegemónicos y por ello, ven como necesaria la búsqueda de espacios participativos autónomos; en el caso de Rosario al proponer como alternativa al estilo de participación impulsado por el Plan Estratégico a los Encuentros de Economía Solidaria en aquella ciudad.

to de mitigar las desigualdades e intervenir en problemas considerados como “desviaciones” posibles de ser corregidas dentro del modelo capitalista. Con una orientación marcadamente micro-social y un enfoque tecno-crático otorga primacía al mercado, entendiendo en esa lógica al bien común como resultado de la sumatoria del bienestar individual. Si bien propicia la incorporación de espacios multi-actorales, convocados por el Estado en el marco de los programas institucionales, sus estrategias de inclusión están libradas, en gran parte, a la responsabilidad de los individuos particulares y focalizadas en acciones de capacitación para el aumento de la condición de empleo. En aquellos espacios suele priorizarse la visión del desarrollo en términos económicos y productivos más que sociales (puede encontrarse un ejemplo de este tipo en el capítulo de Miano y Presman cuando observan, en el proceso de planeamiento estratégico de la municipalidad de Rosario, el privilegio otorgado a los actores mejor posicionados en la puja distributiva a través de los mecanismos de participación y planificación).

En los planes y programas de las agencias de desarrollo -nacionales e internacionales-, así como en los ámbitos académicos, el DL es definido en términos de:

“la capacidad de constituir sujetos y actores, donde personas, organizaciones y colectividades ejercen sus opciones para elegir formas de vida y constituir lazos sociales entre diferentes alternativas que responden a sus ideales desde una perspectiva realista ante las oportunidades que se presentan y donde el mercado funciona 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 que llevan a privilegiar las pautas de coordinación interactiva y de auto-organización” (Couffignal, 2002).

Puede observarse que la idea de participación contenida en esta definición alude, fundamentalmente, a la posibilidad de los sujetos de ejercer sus opciones (capacidad de elección/decisión), la multiplicidad de actores intervinientes y, por último, el privilegio de pautas de coordinación y auto-organización. Sin embargo, las intenciones orientadas hacia la intervención de los diferentes actores en muy pocos casos han logrado efectivizarse en la producción de espacios genuinos de participación (ver nociones de desarrollo local en la primera sección de este libro). De hecho, algunas de las características propias del modelo

operan como obstáculos a las posibilidades de concreción de estos propósitos. Dado que la estrategia de desarrollo local surgió en el marco de las políticas neo-liberales donde algunas regiones, y sus pobladores, van a quedar necesariamente excluidos del mercado, los planes y programas que se ejecutan en el ámbito local no pueden evitar su perfil asistencialista. A su vez, independientemente de que el discurso oficial se configure en términos de participación en las decisiones, fortalecimiento de la comunidad o respeto por la diversidad, la propia naturaleza de dicha estrategia resulta discriminatoria, al privilegiar a los actores en función de sus capacidades, pero desconociendo las determinaciones estructurales. En el análisis de las experiencias latinoamericanas hecho por Sagastizábal et al (este volumen) se incluye el desconocimiento de los saberes locales por los expertos como otro factor decisivo en la descontextualización de las propuestas participativas; ello se evidencia, según las autoras, en metodologías y técnicas participativas que al acentuar para su implementación las estrategias de mayor eficacia técnica, descuidan las condiciones internas de las organizaciones y grupos, entendidos como unidades del cambio, munidas de poder, ignorando que las “buenas soluciones” solo pueden ser tales dentro de un contexto. El artículo de Díaz y Villarreal (este volumen) considera que la negación de la conflictividad inherente a proyectos de vida diferentes es parte de la naturaleza de las alternativas de desarrollo ofrecidas por el modelo hegemónico imperante. Al incorporar la noción de diversidad concebida como variaciones de lo mismo, el modelo deja intacto el yo hegemónico de la enunciación –yo respeto, yo atiendo, yo valoro–, por lo que torna a la diferencia en diversidad. Con ello, de hecho, se contribuye a la desigualdad imposibilitando que la diferencia pueda constituirse en una relación igualitaria.

Tomando en cuenta lo estudiado por nosotras y por las otras autoras que hemos mencionado, nuestro interrogante plantea si los espacios que buscan institucionalizar las políticas públicas mediante el DL promueven modos de gestión y de participación social para la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía, o más bien, constituyen intervenciones generadoras y moduladoras de la propia desigualdad, naturalizando o institucionalizando discriminaciones de clase, género, edad, etnia, entre otras, tanto en el nivel de las subjetividades, como en el plano de la comunidad local y la nación. En este sentido, no podemos desconocer que algunos de esos espacios se organizan desde una lógica sectorial/corporativa que restringe el surgimiento de nuevas visiones, prescinde de los grupos no organizados y dificulta la generación de proyectos comunes.

## Una propuesta para el análisis

Lo expuesto hasta ahora nos permite identificar contradicciones, o ejes de conflicto, que atraviesan los procesos de desarrollo local. Así, desde nuestra perspectiva, estos procesos se configuran a partir de tres tipos de tensiones:

- a) centralización / descentralización;
- b) individuo / comunidad;
- c) disciplinamiento / autonomía.

Desde su discurso formal, el DL pretende ubicarse en el polo descentralización / comunidad / autonomía, apostando a la construcción de lazos sociales para el fortalecimiento de la comunidad frente a prácticas individualistas que responden a intereses particulares; es el vínculo comunitario el que habilita, en los individuos, competencias de responsabilidad y autonomía y las posibilidades de encarar exitosamente acciones propias (*empoderamiento*). Estas serían las condiciones para la construcción de relaciones más simétricas entre el poder central (gobierno nacional y/o provincial) y las administraciones locales. En síntesis, la participación deviene vehículo para la inclusión y la construcción de ciudadanía.

Sin embargo, el modo cómo se gestionan estos procesos parece contradecir esa propuesta discursiva, y convoca al debate con la pretensión de elucidar en qué lugar del campo de tensiones se ubica el DL como teoría y como práctica. Elementos presentados en otros capítulos de este volumen nos permiten sustentar esta pretensión de elucidación; por ejemplo, en cuanto a la crítica del modo de gestión de los modelos de desarrollo participativo. En el trabajo de Sagastizábal et al. se analiza el componente *clientelar* presente en las estrategias participativas, tanto en aquellos programas sociales en los que la población permanece “atada a “pedir participativamente” lo que los organismos o los estados están dispuestos a otorgar, como en las políticas focalizadas, concluyendo por lo tanto en un círculo vicioso de aumento de la marginación, expulsión del aparato productivo, participación para inclusiones marginales y acotadas. Díaz y Villarreal, por su parte, cuestionan la inadecuación del término “local”, al referirse al desarrollo, por considerar que lo local no deja de ser la base para reproducir el clientelismo y el asistencialismo de los sectores gobernantes a niveles regionales, provinciales, y municipales, y lo sustentable es lo que reditúa en el marco de las relaciones establecidas, y centra el rol del investigador de esta problemática en llamar la atención acerca de la necesidad la plena parti-

participación como sujetos del diálogo, y la apertura de la participación real en la toma de decisiones en políticas públicas.

### El caso en estudio

En este punto analizamos cómo son percibidos por los actores involucrados algunos aspectos de los procesos participativos en el Municipio de Puerto Tirol, pequeña localidad de la provincia del Chaco que forma parte de un área territorial mayor, y en la que se encuentra asentada, además de la población criolla, una comunidad aborigen, que posee su propio Consejo Consultivo <sup>6</sup>. En el año 2001 el gobierno municipal puso en marcha un proceso de desarrollo local a partir del diseño de su plan estratégico, identificándose como áreas críticas sobre las cuales intervenir: la creación de empleo, la capacitación laboral, la urbanización y el mejoramiento de la infraestructura y servicios. Con referencia a la dinamización del empleo se distinguieron estrategias destinadas a los sectores urbano y rural; para el primero, el aumento de los puestos de trabajo en las ramas de la industria, la construcción y las actividades relacionadas con el turismo religioso; para el segundo, el apoyo a los pequeños productores minifundistas y a la mediana empresa agropecuaria.

A cinco años de aprobado el plan de desarrollo local –momento en que se realizó el trabajo de campo– la situación era la siguiente: las industrias básicas se concentraban en cuatro empresas: producción de tanino, planta textil, elaboración de gaseosas y frigorífico; y en cuanto a los indicadores del mercado laboral, la tasa de actividad era del 35%, la de empleo del 89% y la de desocupación del 15%, y el 30% de la población, beneficiaria del plan Jefas y Jefes de Hogar (700 personas) <sup>7</sup>. En la zona se gestionaron tres tipos de planes: Capacitación laboral, Subsidio con exigencia de una contraprestación, que en la mayoría de los casos se realiza en empresas privadas o estatales sin que esto suponga la posibilidad cierta de que el trabajador sea incorporado a la planta en algún momento, y Subsidio o crédito para el desarrollo de micro-emprendimientos, que demanda el compromiso asociativo de los beneficiarios. Con la crisis del año 2001 se presentaron 149 proyectos en materia de promoción del empleo y

---

<sup>6</sup> La provincia está organizada en micro-regiones de desarrollo económico y social, integradas por distintos municipios.

<sup>7</sup> Desde nuestra perspectiva, el Plan Jefas y Jefes de Hogar, no debería ser considerado, en sentido estricto, un programa de empleo, sino más bien de corte asistencial.

trabajo, pero este proceso estuvo atravesado por el reparto de subsidios, respondiendo a necesidades electorales del gobierno provincial.

Como se señaló anteriormente, los programas y proyectos orientados al DL plantean la necesidad de promover y sostener prácticas participativas, que atraviesen todo el proceso reforzando la identidad colectiva e impliquen un cierto grado de autonomía y auto-gestión para las localidades involucradas. Por lo demás, esta concepción resulta compatible con la lógica de descentralización y transferencia hacia el nivel local de las funciones del Estado nacional.

Recorreremos brevemente los ejes que mencionáramos como marco de nuestro análisis, presentados en forma de tensiones.

a) La tensión centralización/descentralización. La herramienta que el gobierno municipal elige para propiciar la participación es el planeamiento estratégico, en consonancia con el marco del DL. Con respecto a su eficacia, el propio actor político de la localidad reconoce que “el planeamiento local sólo sirve si participan todos los actores” y que “cada localidad debería tener su desarrollo local bien hecho”. Sin embargo, la gestión del DL va a entrar en tensión con las tendencias centralizadoras en materia de desarrollo económico; así, las inversiones que se realizan en la localidad son decididas en el ámbito nacional (o provincial) sin evaluar su pertinencia desde las características y necesidades locales: “el desarrollo está pensado para los grandes”. Para la visión del DL el principal problema a resolver en la localidad es la generación de empleo. Sin embargo, en contradicción con la propuesta del modelo teórico y las expectativas de los actores, la acción del gobierno municipal se concentra en el cumplimiento de los lineamientos de las políticas sociales nacionales: administración y distribución de los planes ajustándose al requisito de poner en funcionamiento los cuerpos consultivos que acompañen tales definiciones. En esta etapa del proceso el espacio de participación se identifica con la figura del Consejo Consultivo, impulsada por los programas nacionales, quien debe proponer los perfiles de beneficiarios de los planes que llegan a la zona. En la localidad, según el actor político la participación en el Consejo Consultivo ayuda “a la madurez de la dirigencia”; sin embargo, se atribuye a la falta de responsabilidad de la dirigencia el rezago de la región: “no saben conducir propuestas, sólo actúan para la campaña electoral”. A su vez, la comunidad local considera que el Consejo Consultivo está manejado por los punteros políticos quienes “deciden los planes que se bajan, y que (funcionan como) placebos”. De hecho, y en esto hay una mirada coincidente,



el actor profesional considera que los diferentes planes sociales del gobierno nacional, implementados en la localidad, no se encuentran orientados hacia la generación de empleos genuinos sino que se limitan a paliar la situación de extrema pobreza, en contradicción con la propuesta del modelo teórico del desarrollo local que destaca la relevancia de reconstruir el vínculo social y el protagonismo de los actores.

b) La tensión individuo/comunidad. Las acciones orientadas hacia la conformación de micro-emprendimientos, en respuesta a la situación de desempleo, se realizan de modo asistemático y carecen de correlatos con el perfil productivo de la localidad. La búsqueda de resolución del problema del desempleo promoviendo actividades cuenta-propistas en el marco de la lógica del mercado resulta ineficaz por la falta de capacidad de los propios desocupados. Los actores sociales no manifiestan proclividad para desarrollar prácticas asociativas; en general, la posibilidad de vincularse en función de un proyecto económico común se encuentra desestimada, debido a cierta desconfianza y/o recelo en relación con el “otro” que no se reconoce como un “próximo”. La racionalidad imperante es la del mercado, con su lógica discrecional, “donde cada uno hace lo que quiere”, por lo tanto resulta imposible pensar en una identificación mecánica con la propuesta del desarrollo local, basada en la responsabilidad compartida. La posibilidad de construcción de una nueva lógica implica un proceso participativo, generador de consenso, para impulsar prácticas solidarias; en consecuencia, no puede quedar simplemente al arbitrio o motivación de los involucrados. Por ello, en la gestión de los microemprendimientos productivos el énfasis se ha puesto en los aspectos individuales, de este modo niega lo social y centra en el propio individuo la estructuración de su destino. El discurso de los actores da cuenta del debilitamiento del lazo social y al mismo tiempo de la presencia de una cultura de *victimización*: “Si te dieron la plata para un emprendimiento y no funciona, el fracasado sos vos”. La perpetuación de este imaginario naturaliza las restricciones a la participación, los espacios que se propician son limitados, formales y orientados a la convalidación de las propuestas del poder y no dan lugar al compromiso de los actores que se retraen frente a la falta de representatividad de los grupos políticos.

c) Entre el disciplinamiento y la autonomía. Otro componente presente en todos

los planes de empleo es la capacitación, elemento que nadie discute. Sin embargo, ésta no alcanza a resolver el problema de la desocupación: “a pesar de la capacitación de la mano de obra no hay trabajo y por lo tanto la gente está subsidiada”, expresa uno de los entrevistados. La referencia al subsidio remite directamente al Plan Jefas y Jefes, el que sin embargo, en la política social es identificado como un Plan de Empleo, quedando en manos del gobierno local la selección de los beneficiarios y su distribución y administración. Estos procedimientos descansan en gran medida –según una recurrente opinión– en la discrecionalidad de los punteros, en detrimento de su transparencia, dando origen a relaciones asimétricas entre los beneficiarios de los planes y quienes tienen la posibilidad de asistir o ayudar. Se refuerza, así, una cultura de la dependencia que, mediante prácticas ancladas en el asistencialismo y el clientelismo, impide la construcción de identidades autónomas y consolida las condiciones de inequidad social. Según comenta un beneficiario: “...a través de la municipalidad, tuve que andar siempre detrás de los políticos viendo para que me den el plan”.

En esta situación el plan es significado como un don, que se concreta mediante la relación directa gobierno-beneficiario individual y en la que las posibilidades de acción política se diluyen en la negociación entre ambas partes<sup>8</sup>. Las prácticas clientelares prevalecen en el conjunto de la sociedad, y ante ellas los sujetos se sienten inermes y no saben rebelarse: “para las empresas es lo mismo, te piden recomendación del intendente, o sea que es lo mismo, no tenés otra salida”. La lógica del subsidio, tal como está organizada, no da lugar a que el beneficiario obtenga un empleo que permita su incorporación formal al mercado laboral, como vía legitimada de inclusión. Cuando el escaso monto percibido lleva a buscar otras opciones –changas, trabajos precarios o alguna forma de autoempleo– los beneficiarios de los planes se mueven siempre dentro del círculo de dependencia del subsidio: empleo “en blanco no pude agarrar por el tema del plan, porque era por un mes o por 15 días que te blanquean por si te golpeas; y bueno, ellos te dicen que si te blanquean te cortan el plan y de ahí ¿como lo recuperarás? y si te quedás sin trabajo tenés que chorear”.

---

<sup>8</sup> Nos referimos con esta idea a una concepción restringida de la política que identifica a la misma con las posibilidades de negociación entre partes y donde el poder es considerado suma cero. Se impide, de esta manera, la construcción de consensos que incrementen las oportunidades de inclusión de nuevos grupos mediante genuinos espacios de participación ampliada.

## Conclusiones

La participación constituye un elemento estratégico para propiciar espacios de desarrollo e igualdad social cuando está enmarcada en proyectos de autonomía, solidaridad y descentralización. El DL, en su concepción teórica, se apropia del *discurso* de la participación al convertir a ésta en requisito indispensable para fortalecer los lazos sociales e incorporar prácticas autónomas y descentralizadas en las comunidades locales. Pero, al analizar cómo opera el DL en el espacio de tensiones en que se desenvuelven sus procesos hemos visto que se inclina a reforzar el polo centralización / individuo / disciplinamiento.

Así, la aceptación a-crítica, la subordinación ante los programas y recursos que se definen en el nivel central impide dar respuestas genuinas a los problemas específicos de las comunidades locales y propone estrategias que se trasladan mecánicamente sin interpretar las características históricas, sociales y culturales de aquéllas.

Por nuestra parte, para dar cuenta de la preocupación acerca de la relevancia que revisten las instancias de participación genuina para avanzar hacia la inclusión y democratización de la sociedad adherimos a la propuesta de la *economía solidaria*, por constituir un enfoque que plantea formas de organización no capitalista del desarrollo y otorga importancia central al principio de solidaridad social <sup>9</sup>. Teniendo en cuenta las condiciones estructurales de cada sociedad histórica, la ES recupera la representación de lo político y a partir de ello promueve procesos de construcción colectiva de experiencias innovadoras, en franco cuestionamiento a la naturalización del orden social.

A diferencia del enfoque del DL, la ES legitima su ámbito de surgimiento en la probada incapacidad del modelo capitalista y la economía liberal para garantizar la igualdad social. Su marco conceptual es abonado por la antropología económica, que fundamenta el propósito de recuperación de lo político y la recreación de la subjetividad como acción política, teórica, práctica y filosófica. De esta manera, se plantea la necesidad de recomponer las relaciones entre lo económico y lo social y fortalecer el lazo comunitario (Matellanes, 1999).

En su orientación macro-política se destaca el enfoque procesual e histórico, que da primacía a lo social y que reconoce como fin principal la satisfacción del interés general por sobre los individuales. Las estrategias de inclusión, en tal sentido, se basan en la participación democrática, la construcción de ciudadanía y la acción

---

<sup>9</sup> La bibliografía sobre el tema ha sido citada en la Introducción de este volumen.

pública, a través de espacios propiciadores de procesos de cambio social, contrastando con la perspectiva del DL -que desvincula a dichos espacios de lo político- en términos de legitimidad social, derechos, expectativas ciudadanas, así como en su relación con otros ámbitos de decisión de la política estatal (Mayer y Foio, 2006).

De la misma manera, en la noción de participación propuesta en los enfoques latinoamericanos están implicadas la profundización de la democracia y la construcción de la ciudadanía. Pero la centralización de las políticas públicas conlleva el desconocimiento del nivel comunitario, al concentrar su operatoria en la unidad particular (personas, empresas, organizaciones) y no en el sujeto colectivo. Con este enfoque está relacionada la idea de empoderamiento anclada en el desarrollo de las competencias individuales. Los procesos de subjetivación, a los que estas políticas dan lugar, no tienen que ver con la constitución de sujetos críticos y autónomos sino de un sujeto pasivo, despolitizado, socialmente vulnerable, heterónimo, que interpela al estado desde su categoría de “asistido” y no como sujeto de derecho real.

A modo de cierre, queremos destacar que, en la experiencia analizada, la visión que sustenta la comunidad sobre esta temática no resulta homogénea y, según se traduce en el relato de parte de sus actores, un sector de ellos se encuentra más próximo al polo “descentralización / comunidad / autonomía”. En este sentido, aquella visión se encontraría más cercana al modelo de la economía solidaria que enfatiza la atención a las características particulares de las localidades, la superación de las inequidades que presenta el modelo económico actual y el reconocimiento del carácter político de los procesos del desarrollo.

Desde nuestra perspectiva, el Estado deberá crear las condiciones y posibilidades para que participen también los grupos excluidos. Frente a la sociedad actual, que se caracteriza por procesos de marginalización creciente, hay que pensar en políticas públicas que vayan a socorrer a los más desprotegidos, pero que, al mismo tiempo, contemplen espacios de participación genuina de la sociedad civil y no meramente formal, porque sin ella las posibilidades de integración social serán limitadas.

## Referencias

---

- 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, Volumen 13 - Nº 1, en [http://www.tau.ac.il/eial/XIII\\_1/couffign.html](http://www.tau.ac.il/eial/XIII_1/couffign.html).
- Gramsci, A. (1976). La alternativa pedagógica. (Selección de textos e introducción por Mario Manacorda). Barcelona: Nova Terra.
- Kligtsberg, B. (2002): Hacia una economía de rostro humano. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Matellanes, M. (1999). *Capitalismo Siglo XXI, La impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista*, en Revista Sociedad, Facultad Ciencias Sociales- UBA, Vol.15. Buenos Aires.
- Mayer, G. y Foio, M. del S. (2006). *Políticas participativas e incidencia para la inclusión social. Programa para el Análisis de procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales*, en <http://www.strategicos.com.ar/procesos/>
- Observatorio Social (2006). Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales. Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el estado. Buenos Aires, Argentina. BID - UNFPA: Serie Cuadernos de Capacitación, Observatorio Social.
- Rosenfeld, M., (2005). Dilemas Actuales de la Participación Social. Observatorio Social, Cuaderno Nº 7. Buenos Aires, Argentina.
- Vicherat, D. (2001). Algunas reflexiones sobre espacio público y democracia, DIAL 12-IIG: Barcelona, España.

# La experiencia del plan estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación

---

*Miano y Presman*

## Introducción

En este trabajo nos proponemos una lectura de dos momentos de una herramienta de Planeamiento Estratégico Participativo: el Plan Estratégico de la Ciudad de Rosario (PER), desarrollado desde el Gobierno Municipal de dicha Ciudad entre 1996-2002 y su continuidad (y discontinuidad) en el Plan Estratégico Metropolitano (PEM) (2004 – actualidad) puesto en práctica desde el Municipio de Rosario pero con proyección a la “Región Rosario”<sup>1</sup>. Para ello partiremos de tres categorías que fueron surgiendo de la interacción entre teoría y trabajo de campo: participación, planificación y diversidad sociocultural. Retomamos, en primer lugar, las ideas de algunas autoras sobre el concepto de participación y su vinculación con diferentes aspectos relevantes para nuestro análisis, por ejemplo, las distinciones y vinculaciones entre participación social y política (Rosenfeld 2006); la participación como aprendizaje (Sagastizábal, Perlo y de La Riestra 2006); y la participación ligada a la descentralización política en la década del '90 (Clemente y Smulovitz 2004). Estas ideas han servido de encuadre para generar preguntas de investigación sobre la participación que abordaremos

---

<sup>1</sup> “La Región Metropolitana Rosario involucra cinco (5) Departamentos de la Provincia de Santa Fe: Rosario, San Lorenzo, Caseros, Constitución e Iriondo, y proyecciones hacia la Provincia de Entre Ríos (Victoria) y hacia la Provincia de Buenos Aires (San Nicolás) (en <http://www.pem.org.ar/region.htm>)

en este trabajo. Luego tomaremos el concepto de planificación. Partimos de las reflexiones de Matus Romo (1982) ya que este autor articula el concepto de planificación con su intencionalidad política. Por último, tomaremos el concepto de diversidad sociocultural desde las reflexiones de Burin y Heras (2001): en tanto los Planes Estratégicos son concebidos como un espacio de concertación de distintos actores de la sociedad civil buscamos comprender de qué manera el PER y el PEM contemplaron las desigualdades/diversidades para asegurar la participación igualitaria de los distintos sectores, y también, en vinculación con esto, nos interesó comprender en qué medida predominaron en los Planes significaciones relevantes para algunos grupos por sobre otros (por ejemplo, la significación asociada a la pujanza, la economía, la ganancia).

Basaremos el análisis de estos conceptos en el material generado en el trabajo de campo que realizamos en los meses de octubre y noviembre de 2006 en la ciudad de Rosario. Este material consta de siete entrevistas en profundidad (la mayoría de ellas en formato audiovisual) realizadas a dos funcionarios (uno de ellos es el actual Coordinador Institucional del PEM y el otro fue el coordinador del equipo técnico del Municipio a cargo del PER), un técnico (contratado por el Municipio para coordinar los encuentros del PER), tres académicas de la Universidad Nacional de Rosario (dos de ellas participantes de la etapa de diagnóstico del PER y la tercera como participante de los encuentros del PEM), un miembro de una Institución católica participante del PEM y, por último, una entrevista realizada a un académico que comenzó a participar del PER pero dejó de concurrir a ese espacio. Nuestro corpus de datos se contrastó con otros que habían sido generados durante el año 2005 por otros dos equipos de investigación, el CEIL PIETTE (perteneciente a la red del Proyecto “Trabajo, Desarrollo, Diversidad”) y el realizado por Heras y Burin en el marco de un proyecto coordinado desde el Observatorio Social (proyecto denominado “Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales”).

Nuestro modo de exponer las ideas y conclusiones a las que arribamos reflejará el método de trabajo en terreno y analítico-interpretativo que hemos desarrollado, ya que nuestra perspectiva busca abrir interrogantes a medida que vamos produciendo núcleos de significado; así, en nuestra exposición iremos formulando dichos interrogantes en la medida en que recorrimos un camino de pensamiento. No necesariamente todos los interrogantes formulados se pueden responder, y no se pretende que así sea, es decir, no se busca agotarlos en respuestas ya que algunos de ellos son provocadores, y precisarán de otros estudios

para responderse. Sin embargo, sí daremos respuesta a varios de los interrogantes planteados puesto que hemos podido trazar líneas en nuestro recorrido que nos llevan a formular ideas que nos interesa mostrar. A continuación, hacemos referencia a las categorías metodológico-conceptuales que guían nuestro análisis. Luego el artículo se divide en dos partes: el análisis del Plan Estratégico de Rosario y el Plan Estratégico Metropolitano. Ambas secciones parten de los mismos interrogantes y categorías analíticas.

### **Participación, planificación, diversidad: ideas centrales desde las que parte nuestro análisis**

Para analizar la forma que adquirió la participación de distintos individuos, grupos y sectores de la Sociedad Civil en la experiencia del Plan Estratégico de Rosario (1996-2002) y el Plan Estratégico Metropolitano (2004 hasta la actualidad) tomaremos las ideas de algunas autoras que han trabajado con este concepto.

Mónica Rosenfeld se propone revisar la participación social en cuanto categoría analítica. Parte de la idea de Bauman, quien considera que la participación es una de las condiciones de lo humano: “construir junto con otros hace a la condición de lo humano y recrea la cálida sensación de pertenencia a un grupo o a una comunidad” (Bauman, 2001, citado por Rosenfeld, 2005). En sintonía con esta concepción, la autora retoma la caracterización de Varsavsky para quien la participación social (y las condiciones para hacerla posible) es una de las necesidades humanas básicas y adquiere la misma importancia que la alimentación, el abrigo y la protección (Varsavsky, 1982, citado por Rosenfeld) <sup>2</sup>. La autora analiza cómo se pasa de esta concepción de la participación como condición de lo humano a una concepción instrumental de la participación a partir de la mediación del discurso de los organismos multilaterales de crédito en la década de los años '90. Estos organismos han sido uno de los actores con mayor incidencia en la construcción de las agendas de la participación social en las políticas públicas de los gobiernos de los países en desarrollo. Dicha concepción instrumental de la participación comporta dos elementos centrales: por un lado la participación

---

<sup>2</sup> En la misma línea de estos autores puede tomarse a Max Neef, quien amplía la comprensión del concepto de participación al referirse a la forma en que se satisface esa necesidad de participar. Este autor sostiene que las necesidades humanas fundamentales (entre ellas la participación) “son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y las culturas, es la manera o los medios utilizados para satisfacer esas necesidades” (Neef, 1993: 38)



de diversos actores en espacios prefigurados por el Estado para que se establezca una relación de confianza entre el gobierno y la sociedad civil (estrategia de gobernabilidad) y, por otro lado, que los actores de la sociedad civil puedan ejercer cierta influencia sobre el proceso de toma de decisiones pero excluyendo sin embargo su posibilidad real de decidir <sup>3</sup>. Rosenfeld concluye que “las políticas públicas (y sociales de inclusión) estatales propician formas *restringidas* de participación social a los marcos que el diseño de la política establece” (Rosenfeld, 2005: 12. Cursivas en el original). Por lo tanto sugiere profundizar el análisis hacia formas más autónomas de participación social por fuera de ámbitos institucionales que sí permitirían crear sentido, pertenencia e identidad y acción colectiva para los actores que formen parte de estas experiencias.

Contrapuesto al argumento de Rosenfeld, Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (2004) también toman como hito a los años '90 pero para destacar la posibilidad que el proceso de descentralización le presenta a la participación ciudadana. Para las autoras, el protagonismo que los gobiernos municipales adquirieron en este proceso de descentralización abrió la posibilidad de una relación horizontal entre el ciudadano y el municipio; se instalaron así capacidades en los actores locales para la toma de decisiones. Así, a diferencia de los topes que generan los discursos de los organismos multilaterales de crédito que señala Rosenfeld, la participación de las organizaciones sociales excedería la mera influencia sobre la toma de decisiones para pasar a tener un rol de ejecución. Sin embargo, este rol debe ser contextualizado con los sentidos que se han otorgado al concepto de gobernanza, tal como se expresa en la introducción de este libro.

Como último desarrollo analítico del concepto de participación, tomamos los aportes de Sagastizábal, Perlo, y de la Riestra (2006), quienes parten del carácter polisémico de este concepto. Las autoras realizan un recorrido para demostrar cómo diversos autores plantean el concepto de participación con un sentido escindido, es decir, la participación puede ser política (Revilla Blanco, 1995; Sánchez Vidal, 1991), social (Salomón, 1997), ciudadana (Avila Enríquez, 1997, Kennedy, 1997) o formativa (Brett, 1997), según señala el recorrido de cada uno de estos autores. Frente a esta fragmentación del sentido del concepto de participación, las autoras proponen comprenderlo como un proceso de aprendizaje (ver Sagastizábal, Perlo y de la Riestra, 2006). La participación como aprendizaje está ligada

---

<sup>3</sup> Según el informe del BID “Participación ciudadana, estrategias para promoverla” (2004) “la participación ciudadana no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso.”

a la forma en que los sujetos están en el mundo. No implica para estas autoras una racionalización de la práctica; tiene que ver con la forma en que los sujetos construyen y re construyen la realidad en interacción con otros (para profundizar esta reflexión ver Sagastizábal, Perlo, de la Riestra y Pidello en este volumen).

A través de este recorrido, la participación aparece en su carácter procesual, que, si bien se trata de un concepto polisémico y los actores pueden asignarle diferentes sentidos a lo que la participación es o debe ser, se encuentra delimitado por ciertos discursos y prácticas que han logrado constituir hegemonía en determinado momento histórico. Reafirmamos que consideramos a los procesos participativos como procesos políticos y contradictorios, en el sentido de que en ellos se ponen en juego disputas de sentido sobre lo que debe considerarse o no participación, acerca de cuáles son los sujetos que legítimamente pueden participar, y acerca de cuáles son las incumbencias de los espacios participativos. Estas definiciones dependen esencialmente de dos planos: por un lado de la interacción de los actores con un contexto macro en el cual se construye una definición de participación (Clemente y Smulovitz, 2004 y Rosenfeld, 2005). Por otro, el espacio concreto –consejo, comisión, reunión, etc.– donde los procesos se materializan y donde estas definiciones elaboradas a nivel macro son aceptadas –en todo o en parte–, disputadas, cuestionadas o resignificadas por los sujetos (Heras, Córdova y Burin, 2008), que en esta interacción generan un aprendizaje (Sagastizábal, Perlo, De La Riestra, 2006). La participación, en el caso de estudio que nos ocupó a nosotras, estuvo ligada a su vez a dispositivos, definidos como técnicas e instrumentos de participación usadas tanto para convocar a los actores como para participar en un determinado espacio. Como punto de partida, suponemos que hay una estrecha relación entre las concepciones de participación y los dispositivos que se ponen en marcha para materializarla. En relación a la participación nos preguntamos: ¿A quiénes se convocó en qué momento y para decidir qué? ¿Cuáles fueron las metodologías y técnicas que se implementaron para hacer las convocatorias de los planes (PER y PEM)? ¿Cuáles fueron las metodologías y técnicas puestas en juego en las reuniones? ¿Qué evaluación se hace de la participación de la sociedad civil durante el PER y el PEM? y ¿Qué concepción de participación prima en cada uno de los planes? La mayoría de estos interrogantes –que fueron planteados como hipótesis en el plan de trabajo inicial del Proyecto “Trabajo, Desarrollo, Diversidad” – surgieron del relevamiento realizado durante el año 2005 (ver capítulo final de este volumen).

Otro de los conceptos centrales para nuestro análisis, que surgió como un

emergente durante el trabajo de campo, es el de planificación. Tomaremos los aportes del autor Carlos Matus Romo (1982), e incorporaremos también algunas observaciones realizadas por María I. Bertolotto y Adriana Clemente (2006) específicamente, sobre la conceptualización de los Planes estratégicos.

Para Matus Romo, la idea de planificación en América Latina surge en la década del '40 de la mano de una elite intelectual que se proponía, en el plano teórico, “explorar el futuro mediante una metodología de proyecciones” (Matus Romo, 1982). Este principio teórico comienza a materializarse en la década de los '50 en acciones programadas y formas de administración propias de los gobiernos para proyectar el futuro. Apoyándonos en sus ideas decimos que en tanto instrumento de los gobiernos para programar el futuro, uno de los aspectos centrales de este concepto es el de la direccionalidad: se considera a la planificación como un horizonte que orienta y predetermina un conjunto de acciones y criterios operacionales. Por lo tanto hay un criterio político en el que se funda y orienta la acción de planificación y la ejecución de lo que de ella se desprenda. Para nuestro análisis resulta entonces relevante preguntarnos en relación a esta direccionalidad: ¿al servicio de qué fines se realizó la planificación estratégica en Rosario? y también: ¿cuáles son las significaciones dominantes que se encarnan en la visión de planificación que se llevó adelante en Rosario?

Tal como Matus Romo lo ha definido, la planificación se encuentra relacionada con la temporalidad, asumida en términos de plazos: planificar, a través de estas concepciones y con estos dispositivos, implica pensar el tiempo en plazos. Entre los especialistas y técnicos que hemos entrevistado (y también en el campo de discusión intelectual) hemos distinguido opiniones contrapuestas acerca de este rasgo más operativo de la planificación. Podríamos formular dichas opiniones casi como un dilema: ¿se planifica como un compromiso para con generaciones futuras (largo plazo) o para resolver necesidades urgentes (corto plazo)? Específicamente en el caso que nos ocupa ¿a cuánto tiempo se pensó la planificación estratégica en Rosario? Esta pregunta se vuelve relevante si se tiene en cuenta que el Plan Estratégico de Rosario ha sido uno de los de mayor permanencia en el tiempo en nuestro país (desde 1996 y actualmente continúa).

Un último aspecto que nos interesa destacar es el de concebir a la planificación como una herramienta para reducir las incertidumbres. Creemos que este aspecto se relaciona con la implementación de los planes estratégicos en contextos de crisis. Sobre un relevamiento de 16 municipios (la mayoría en la Provincia de Buenos Aires), Bertolotto y Clemente demuestran que “de los Planes

Estratégicos evaluados, casi el 60% se formularon entre los años 1995 y 2000” (Bertolotto y Clemente, 2006). Si bien estas autoras relacionan la popularización de esta metodología con la descentralización del estado en la década del '90, en nuestras entrevistas pudimos observar testimonios que se dirigen a relacionar el plan estratégico con la necesidad de paliar las incertidumbres generadas por la crisis social y económica de los '90. Cabe entonces para nuestro análisis hacernos la siguiente pregunta: ¿en qué contexto surge el Plan estratégico de Rosario?

En el caso que analizaremos, al concepto de planificación se le agrega la palabra “estratégica”. Bertolotto y Clemente afirman que:

“esta metodología se define como estratégica, tanto por el modo en que incorpora en la etapa del diagnóstico los datos del contexto (amenazas y oportunidades) como por cómo indaga sobre intereses, recursos y desempeño de los actores locales (fortalezas y debilidades). Esta perspectiva toma a la ciudad y sus problemas como objeto de intervención y prevé como parte de su metodología la participación activa de un conjunto de actores (políticos, económicos y sociales) tanto en la definición de los problemas como en la proposición de las soluciones.” (Bertolotto y Clemente, 2006: 5)

Nos preguntamos si lo estratégico tiene que ver sólo con un tema de escala (ya que parecen ser los gobiernos municipales los que están implementando estos planes) o si no se relaciona también con una estrategia de adquisición de legitimidad por parte de los gobiernos en un contexto de crisis, tal como formulamos más arriba. Por otro lado, la palabra estrategia también puede estar relacionada con un procedimiento que, de forma participativa, selecciona alternativas que se traducirán en políticas tendientes al logro de fines. Todas estas cuestiones las tendremos presentes en el momento del análisis.

Concebimos a la diversidad cultural como una herramienta para analizar las situaciones de desigualdad que se construyen en torno a las diferencias económicas, sociales, de género, de generación, etnolingüísticas y sus articulaciones (según había sido formulado en el documento inicial del proyecto *Trabajo, Desarrollo, Diversidad*). Así, resulta relevante analizar la adecuación de los mensajes, las técnicas, los espacios y las dinámicas de interacción a los distintos actores que participan de experiencias auto definidas como participativas. Acordamos con Burin y Heras (2001) en que:

“en estas reuniones suelen producirse encuentros (y desencuentros) culturales: cada uno de los participantes piensa y actúa en base a sus premisas, sus experiencias, sus intereses y sus diferentes perspectivas culturales (...) los diversos actores sociales, organizaciones e instituciones que se convocan tienen pautas que les son propias, y, por extensión, actúan desde esta perspectiva cultural específica” (Burin y Heras, 2001: 56)

Partimos de suponer que las desigualdades propias de la posición que los actores ocupan en el mundo social se relacionan con las ausencias y presencias en los espacios de participación de algunas maneras específicas que es necesario develar. El concepto de diversidad resulta una lente para ver la desigualdad, específicamente con respecto a la posibilidad de incidir en la toma de decisiones que se producen en espacios definidos como participativos. Es así que nos preguntamos ¿de qué manera el Plan estratégico contempló estas desigualdades para asegurar la participación igualitaria de los distintos sectores de la sociedad civil?

### Propuesta metodológica

Se partió de tres orientaciones metodológico-conceptuales para organizar el análisis de los datos generados durante el trabajo de campo realizado en los meses de octubre y noviembre de 2006: la triangulación, la interpretación de capas de contexto y la identificación de dominios culturales o semánticos. La triangulación (Rosenstein, 2002; Spradley, 1980) es un proceso que implica construir un registro a partir de las voces de los distintos actores que intervienen en la situación social estudiada, es decir, teniendo en cuenta tanto los términos y los sentidos con los cuales los informantes describen la situación social en cuestión, como el lenguaje cotidiano y científico empleado por el etnógrafo. De esta técnica se destaca principalmente la generación de información a partir de contraponer los distintos puntos de vista de los diversos actores que entrevistamos durante nuestra investigación, que a su vez, ocuparon distintos roles y posiciones jerárquicas en el desarrollo de cada uno de los Planes.

En cuanto a la interpretación de capas de contextos (Watson-Gegeo, 1992) es útil para obtener una comprensión global de los comportamientos de los actores. *Contexto* se refiere aquí a la totalidad de los espacios de relaciones en los cuales se sitúa un fenómeno y se concibe como capas espiraladas que vinculan niveles o dimensiones micro-macro. La interpretación de capas de contexto implicó analizar los diferentes contextos involucrados en los Planes Estratégicos

(fundamentalmente las interacciones entre la definiciones macro y la puesta en marcha en el día a día en los dos momentos señalados).

La identificación de dominios semánticos o culturales según Spradley (1980) implica tener en cuenta los elementos básicos de un dominio, es decir: el término abarcador (cover term), el término incluido (included term) y las relaciones semánticas. Sobre la base de esta perspectiva se trató de registrar las voces de los distintos actores a partir de la identificación de dominios semánticos (Spradley, 1980) en torno a lo que cada uno de los actores considera como “participación”, “planificación estratégica”, “diversidad”, “desarrollo”, etc. También proponemos, siguiendo a Constan (1992) y Erickson (2004), que las categorías de análisis son creadas por los investigadores que, explícita o implícitamente, se enmarcan en una forma de análisis particular.

Finalmente, se rescata de la sociología aplicada las nociones de categorías y teoría emergente (Glaser & Strauss 1967). Para estos autores la codificación, el análisis y la recogida de datos es un proceso que se hace de manera simultánea. En este método, la generación de teoría es un proceso creciente y las fases previas siguen operando a lo largo del análisis (Valles, 2000); muchas de las categorías que hemos usado fueron redefinidas en el campo en la interacción entre las investigadoras y los actores.

### **Primer Momento: el Plan Estratégico Rosario (PER)**

#### **La participación en el PER: criterios de selección y pertenencia institucional**

Contamos con el análisis realizado a partir de cuatro entrevistas, de documentos institucionales del Plan y de otros trabajos realizados por otros equipos de este mismo Proyecto de investigación <sup>4</sup> para el análisis del PER. Con respecto a las entrevistas, una fue realizada a un técnico que participó en la coordinación de las reuniones del Plan de forma externa al municipio; otra, a un funcionario municipal que tuvo a cargo la coordinación del equipo técnico del Plan; la tercera a un académico que comenzó a participar del espacio del PER y luego dejó de asistir; la última, a dos académicas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) que fueron convocadas para participar de la etapa de diagnóstico.

El Plan estratégico de Rosario se desarrolló en tres etapas; en cada una de ellas se convocó a distintos actores y se pusieron en juego distintos dispositivos

---

<sup>4</sup> Nos referimos específicamente a los trabajos realizados por el CEIL-PIETTE y el IIED-AL.

de participación. Tomaremos a estas tres etapas como ejes para el análisis ya que marcan diferencias en cuanto a la participación de los distintos actores.

### La etapa de diagnóstico

Esta etapa es denominada por los documentos institucionales del PER como de “diagnóstico”. Se inicia el 10 de octubre de 1996 con la conformación de una “Junta Promotora” del Plan compuesta por 25 instituciones que representan los siguientes sectores: distintas instancias del nivel ejecutivo (intendencia, gobierno provincial, Honorable Consejo Municipal), sector académico (UNR), Iglesia Católica, sector empresarial, comercial, agrario, industrial y de la construcción, principales medios de comunicación de Rosario, sindicatos y el sector portuario y aeroportuario. Esta Junta Promotora junto al equipo técnico de la Municipalidad de Rosario y algunos especialistas de la Universidad Nacional de Rosario fueron los encargados de formular, a través de la implementación de la matriz FODA, 4 ejes de trabajo: económico productivo, físico ambiental, socio institucional y de centralidad regional y proyección internacional (Documento institucional del PER 1998, DI PER '98 de ahora en más.).

De febrero a abril del año 1997 se conforma un Consejo General como una instancia de participación más amplia. A los sectores ya representados en la Junta Promotora se agregan asociaciones vecinales, instituciones relacionadas con la cultura y el deporte, distintas asociaciones y Colegios de profesionales y empleados (públicos y privados), el sector financiero y asociaciones y organizaciones de mujeres empresarias y profesionales.

La redacción final del documento de diagnóstico estuvo a cargo de la Junta Promotora, el equipo técnico de la Municipalidad y los especialistas de la UNR, luego de abrirse a discusión a los representantes del Consejo General en dos encuentros denominados “reuniones de comisiones temáticas” (DI PER '98).

La etapa de diagnóstico es central para un proceso de planificación de estas características ya que es el momento en el que se decide cuáles son los temas y las áreas sobre las que va a intervenir el Plan durante todo su desarrollo. El diagnóstico identifica cuáles son los temas centrales que conforman la agenda estratégica. Como se puede ver, durante la etapa de diagnóstico del PER, la participación se restringió a determinados sectores de la población. Respecto a esto, el funcionario municipal que tuvo a cargo la coordinación del equipo técnico del Plan manifestó que se insistió en que la representación de los participantes en las diversas etapas del Plan sea a nivel institucional y no personal. De esta manera se identificaban, a través de la técnica de “mapeo de centralidad de

actores”, cuáles eran las instituciones más significativas para trabajar en cada uno de los ejes mencionados más arriba. Este mapeo tenía como objetivo identificar a las instituciones que debían participar siguiendo tres criterios: a) las que tenían poder para tomar decisiones, b) las que tenían conocimientos técnicos relacionados con los ejes planteados y c) las que legitimaban las decisiones. Esta concepción de la participación concuerda con el planteo de Rosenfeld de considerar a la participación institucional como un espacio *restringido* a determinados actores (Rosenfeld, op. cit).

En cuanto a los dispositivos, la principal herramienta que se utilizó para la etapa de diagnóstico fue la matriz FODA, que permitió la elaboración de un diagnóstico de la situación de la Ciudad de Rosario a partir de la visualización de las fortalezas y debilidades que se percibían en ese momento en la ciudad y de las oportunidades y amenazas que se pronosticaban en el futuro. Se realizó una matriz general de la Ciudad de Rosario y una matriz para cada uno de los ejes mencionados. Según las académicas que participaron en la etapa de diagnóstico, para realizar las matrices FODA se tuvieron en cuenta investigaciones previas llevadas a cabo por la Universidad en diversas temáticas relacionadas con los ejes. Los grupos reunidos en cada eje realizaban además entrevistas y grupos focales a especialistas para tratar esas temáticas. Esas investigaciones previas y entrevistas tenían como finalidad identificar cuáles son las temáticas centrales que hacen al desarrollo de la ciudad y acotar así la discusión sobre algunos nudos considerados como “críticos” para los actores locales (según el funcionario municipal que entrevistamos). Por lo tanto, se acotaba por un lado la convocatoria a determinados actores, por otro, se restringían los temas sobre los cuales se iba a discutir, y además la participación en el diagnóstico se pensó desde su relación con el trabajo de expertos (ver Sagastizábal et al, este volumen). Siguiendo las reflexiones de Pérez y Foio (este volumen) de esta manera se fue generando un espacio de participación institucionalizado que prescindió de los grupos no organizados restringiendo así el surgimiento de visiones de desarrollo alternativas a la propuesta por las instituciones reconocidas por el Municipio.

### La etapa de formulación

Transcurre entre junio de 1997 y octubre de 1998, momento en el que se presenta el Plan definitivo para la Ciudad de Rosario. En esta etapa se suscitan algunos cambios significativos respecto a la etapa de diagnóstico. Los ejes se convierten en “líneas estratégicas de transformación” (DI PER '98) planteadas en términos



de sueños –según la misma terminología de quienes guiaron esta etapa–. Estas líneas pretendían romper con la compartimentación que había implicado trabajar durante la etapa de diagnóstico con los ejes y trabajar de forma transversal. De esta manera, a diferencia de la etapa de diagnóstico en la que, por ejemplo, los economistas estaban convocados para trabajar en el eje económico productivo, los ambientalistas en el eje físico ambiental, etcétera, las líneas estratégicas proponían que los distintos actores participen en cualquiera de las temáticas. Para el técnico que fue contratado a coordinar las reuniones de esta etapa, esta forma de trabajo transversal superaba a la anterior ya que permitía articular las perspectivas –sobre los distintos temas que habían surgido del diagnóstico– de los actores con distinta pertenencia institucional. Para las académicas, este paso de los ejes a las líneas planteadas en forma de sueños fue una estrategia de difusión que tuvo por objetivo transformar el trabajo técnico que se había realizado durante la etapa de diagnóstico en un material comunicable al resto de la población.

Durante la etapa de formulación se llevaron a cabo 17 encuentros denominados “grupos de trabajo” (DI PER '98) sobre diversas temáticas relacionadas con las líneas estratégicas con el fin de formular los proyectos enmarcados dentro del Plan. En estos encuentros participaron representantes de las instituciones que cumplían con alguno de los tres criterios mencionados anteriormente: poder de decisión, saber técnico y legitimación de las decisiones; también se convocó a otros actores y especialistas involucrados según las temáticas que se trataron en cada encuentro. En dos ocasiones se hizo una convocatoria a nivel personal, a través del envío de cartas a un ciudadano cada 500 inscriptos en el padrón electoral. Según el funcionario municipal que coordinaba el equipo técnico del Plan, esta iniciativa se dio de forma aislada y tenía la finalidad de convocar a los ciudadanos que no estaban representados por ninguna institución. El técnico contratado para coordinar las reuniones del Plan comentó sobre el valor simbólico de este tipo de estrategia:

“empiezan a armar una convocatoria más amplia, toman el padrón, empiezan a mandar cartas cada tanto, azarosamente, y es azarosamente. Vino un señor de un barrio vestido como cuando él iba a las reuniones que hacía Perón, como el domingo peronista, traje, un señor muy humilde, vino con sombrero y con una carta firmada por el Intendente”

También se realizaron 4 reuniones de las Comisiones temáticas. En una de ellas se determinaron los proyectos que finalmente se iban a implementar y

se presentaron oficialmente las 5 líneas estratégicas, que fueron: la ciudad del trabajo, la ciudad de las oportunidades, la ciudad de la integración, la ciudad del río y la ciudad de la creación (DI PER '98).

Al hacer un análisis de los actores vinculados a cada una de estas líneas que participaron de los encuentros y de los proyectos que finalmente quedaron para implementarse, se puede ver que en la línea de “la ciudad del trabajo” la representación mayoritaria fue la de las empresas vinculadas con la administración y explotación de las distintas vías de transporte presentes en la Ciudad (terrestre, aérea y fluvial). Esto permite establecer alguna hipótesis sobre la incidencia que tuvo el Plan en diseñar un perfil productivo determinado para la Ciudad de Rosario como centro logístico del comercio nacional e internacional. De menor consideración, se encuentran en esta línea los proyectos relacionados con la promoción de las PyMES y un programa de capacitación para la reinserción laboral.

Puede verse que la línea de las oportunidades ha sido la que tuvo una orientación a trabajar la dimensión social por los actores que participaron en ella, ya que allí aparecen en los registros las Organizaciones de base, la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad, distintas instituciones que trabajaban la temática infantil, instituciones vinculadas con la educación, partidos políticos y hospitales públicos. En esta línea los proyectos se agruparon en las siguientes cinco áreas: Plan urbano ambiental, actuación en los asentamientos irregulares, creación de redes para intervenir en problemáticas sociales, descentralización municipal y fortalecimiento de la salud y la educación públicas.

En la línea de la ciudad de la integración aparecen, casi exclusivamente, los sectores relacionados con la actividad del río y la costa de Rosario: empresas de turismo, empresas adjudicatarias de terrenos en la costa, operadores inmobiliarios, Bolsa de comercio, Clubes de Pesca y empresas y Entes Nacionales vinculados al transporte ferroviario y fluvial. Se puede inferir que cuando se hace referencia a la “integración”, no se alude a una cuestión social sino a la integración del río a la ciudad. Las académicas que hemos entrevistado manifiestan que si bien esta apertura de la ciudad al río se había empezado a trabajar en los gobiernos anteriores, con el Plan Estratégico se aceleró en la reconstrucción de la costa y, según los planos con los que trabajaban los especialistas en planificación urbana, sólo una pequeña parte de la ciudad no iba a poder ser trabajada para abrirla al río, pero prácticamente toda la ciudad se iba a poder comunicar a través de la costanera. El académico que comenzó a participar del Plan pero no siguió concurriendo a este espacio formuló que la costa de Rosario, a partir de la década del 50 y 60, se había convertido en un espacio de asentamientos

de viviendas precarias. El PER, amparándose en un viejo Plan Urbanístico que pretendía otorgarle a la costa una funcionalidad recreativa y turística, erradicó a la población que estaba en dichos asentamientos, sin un plan de re-localización adecuado. En relación con lo anterior, en la línea siguiente, “la ciudad del río”, aparecen como proyectos los parques sobre los que se deberá intervenir para abrir la ciudad al río y la articulación entre el área portuaria y la ciudad. Entre los actores involucrados se menciona a las personas que vivían en asentamientos en la costanera como “ocupantes de áreas a relocalizar”, a las Municipalidades de Baigorria y Victoria, Aguas Provinciales de Santa Fe, la Asociación Amigos del Parque y el Ente regulador de servicios sanitarios. La línea de la creación estaba totalmente orientada al desarrollo cultural de la ciudad y en ella aparecen representados: artistas, músicos, editores, escritores, medios de comunicación, diseñadores e institutos de investigación.

En cuanto a los dispositivos utilizados en esta etapa, se abandona la implementación de la matriz FODA. El técnico que fue contratado para coordinar los encuentros del Plan mencionó que esa técnica es apropiada para trabajar en organizaciones chicas, pero no es adecuada para aplicarla a Rosario ya que es una ciudad con 1 millón de habitantes y, por lo tanto, lo que es una debilidad para un actor, puede ser una fortaleza para otro. Según este técnico, la dinámica de las reuniones de los “grupos de trabajo” consistía en agrupar a los participantes en grupos de alrededor de 20 ó 30 personas. Cada grupo quedaba formado por personas que tenían distinta pertenencia institucional y tenían que trabajar, en formato de taller, orientados por las consignas o conceptos que les daban los coordinadores. Se trabajaba de manera progresiva. En una primera etapa se convocaba a los invitados a hacer una “lluvia de ideas” sobre el concepto que habían proporcionado los coordinadores, luego se iban priorizando los temas y, en una última etapa, se formulaban acciones para llevar a cabo esos temas que se habían planteado. Todo el material trabajado en cada grupo quedaba registrado y era entregado luego a los técnicos del Plan que reformulaban ese material y le daban la forma de un proyecto.

Hay dos cuestiones que se destacan para nosotras en cuanto a la dinámica de estas reuniones. Una de ellas es la convocatoria que se hace desde el Municipio a soñar. Según el funcionario municipal encargado de coordinar el equipo técnico del Plan, esto se pensó así porque era un momento de profunda recesión en Rosario (año 1997 y 1998) y los sueños abren la posibilidad de expresar un deseo a futuro, generan una esperanza en un momento de crisis. La otra cuestión interesante manifestada por los entrevistados fue el hecho de crear un “escenario blando” para la discusión de temas arduos en un contexto de pérdida

de legitimidad del Gobierno. Este escenario blando se creó a través de distintas dinámicas puestas en juego por los coordinadores de los encuentros <sup>5</sup>.

### La etapa de implementación

En octubre de 1998 se presenta el Plan definitivo con los proyectos a implementar durante la siguiente etapa. Estos proyectos sintetizan y reflejan la tarea realizada durante 16 meses de encuentro de los grupos de trabajo y las Comisiones temáticas. La etapa de implementación se extendió hasta el año 2002. Para esa fecha, del total de 70 proyectos elegidos para la implementación, el 14% se encontraba en funcionamiento, el 58% había avanzado (con avances significativos se encontraron 5 proyectos, con avances medios 7 proyectos y con avances mínimos, 6) y el 28% de los proyectos se encontraban pendientes (Documento Balance 2002).

Las académicas entrevistadas y el técnico externo al municipio encargado de coordinar las reuniones del Plan estimaron que la participación de las instituciones durante el PER fue muy positiva ya que había una gran cantidad de instituciones participando y también de ciudadanos que se acercaban a opinar o que habían sido convocados de forma azarosa. Destacan al Plan como un espacio de encuentro entre el sector público y privado y valoran la posibilidad de haber podido dialogar, más allá de los acuerdos y desacuerdos de cada institución, sobre distintos aspectos de la ciudad. Para el funcionario municipal, en cambio, el hecho de que participen muchas instituciones en el Plan no garantiza mejores productos; de allí la decisión de convocar principalmente a los actores que tienen poder de decisión, saber técnico y poder de legitimar las decisiones. Para esta persona, al ser una herramienta de gestión del gobierno, la participación no debe estar por encima de la necesidad de obtener productos con un alto rigor técnico en un plazo de tiempo acotado por la lógica política.

### La direccionalidad de la Planificación: grandes proyectos para grandes actores

Rosario fue una ciudad pionera en la formulación del Plan Estratégico, ya que es el segundo Plan en el país que se encara después del de la ciudad de Córdoba.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, como primera actividad proponían la presentación de cada uno de los participantes con su nombre, institución que representaban y un adjetivo o un gusto personal. El encargado de coordinar las reuniones manifestó que estas dinámicas tenían por objetivo generar un diálogo entre pares y hacer caer las “cuadriculaciones” institucionales.

Las políticas de apertura económica implementadas en la década del '70 y profundizadas en la década del '90 con la hegemonía del modelo neoliberal afectaron profundamente a Rosario y sus alrededores. Es en este contexto que surge el Plan Estratégico: como una respuesta diagnóstica del Municipio a la profunda crisis económica y social. Tal como argumentamos en secciones anteriores, el Plan Estratégico de Rosario pretendió conseguir legitimidad por parte del gobierno a través de la participación ciudadana. En relación con esto, el técnico que fue contratado por el municipio para coordinar los encuentros, manifiesta que entre los políticos del nivel municipal “existía el fantasma de una explosión social violenta”. Para canalizar esto, se convocaba a participar en el Plan para que la ciudadanía realice en ese espacio una “catarsis” y el “enojo social” quede contenido dentro de un espacio institucionalizado. Esta legitimidad buscada por el Gobierno municipal fue acompañada por una marcada estrategia de visibilidad del Plan. Esto es acorde a la concepción del Plan Estratégico en Rosario como un producto y a la creación de una imagen de ciudad imperante en el equipo técnico de la Municipalidad.

La Planificación Estratégica de Rosario tuvo como principal objetivo definir cuál iba a ser el perfil productivo de la ciudad hacia el fin de siglo. Una vez consensuada esa orientación se establecieron los proyectos de transformación más importantes orientados hacia ese fin. La mayoría de estos proyectos tienen que ver con la transformación de la infraestructura de la ciudad: el puente Rosario-Victoria, la autopista Rosario-Córdoba, la hidro-vía Paraguay-Paraná, la apertura de la ciudad al río, el mejoramiento del sistema ferroviario y la reactivación del aeropuerto internacional de Rosario, entre otros. Esto da cuenta de que el perfil productivo estuvo orientado a establecer a Rosario como centro de logística y distribución del comercio nacional e internacional y como una ciudad turística. Según las académicas entrevistadas que participaron durante el diagnóstico en el eje económico-productivo, para establecer este perfil productivo se hizo un análisis de cuáles podían ser los sectores importantes que tengan capacidad de inversión y que permitieran a la ciudad salir de la crisis. Por su posición geográfica, Rosario se encontraba en un lugar privilegiado entre las ciudades del MERCOSUR. Con esta orientación, los sectores que resultaron más beneficiados fueron los operadores inmobiliarios con propiedades en la costanera, el sector empresarial dedicado a la explotación de las vías de transporte y de los espacios de la costa, el sector dedicado al comercio nacional e internacional, la construcción y las empresas y entes de turismo. Esta orientación del desarrollo ligada a la explotación turística y comercial de la ciudad tiene puntos de contacto con el caso del Departamento

de Aluminé analizado por Díaz y Villarreal en esta misma sección.

La planificación del desarrollo productivo de una ciudad implica un plazo de tiempo prolongado. De allí la concepción de la planificación según el documento institucional del Plan Estratégico como “un compromiso con el futuro”. Esta visión a largo plazo, y la propuesta a “soñar” lo que se deseaba para la ciudad dentro de 40 o 50 años, para las académicas, resultaba en un principio incompatible con la realidad que se estaba viviendo. Más allá de eso, reconocen que todo lo que se fue generando durante el PER luego se materializó de la mano de la reactivación económica. Según el funcionario municipal encargado de coordinar el equipo técnico del Plan, la planificación de Rosario se pensó para trabajar a mediano plazo, con proyectos que impliquen tomas de decisiones que deben hacerse dentro del ámbito del Plan de manera inmediata, para que esas decisiones no terminen tomándose en otros espacios. Se puede ver que esta concepción del Plan lo instala como un espacio institucionalizado de lucha de intereses y toma de decisiones que debe tener como resultado productos. La concepción sobre la planificación del técnico externo al municipio que fue contratado para coordinar las reuniones es contrapuesta a la del funcionario municipal, ya que manifiesta que el Plan Estratégico es un paraguas que contiene expresiones de deseo, líneas, intenciones y compromisos de acciones a realizar, pero no tiene que ver con la materialización de proyectos. En el caso de que sí se lleven a cabo proyectos bajo la instancia del Plan Estratégico, estos deben ser de baja intensidad y corta resolución, de forma tal que la gente vea que lo que se propone, se cumple.

El proceso de desarrollo del Plan Estratégico de Rosario implicó la formulación e implementación de proyectos de gran escala que requerían un plazo de tiempo prolongado para su concreción. Esto fue una decisión tomada por la Junta Promotora y el equipo técnico de la municipalidad:

“los planes estratégicos deben ir concibiendo cuál va a ser el soporte económico que va a tener una ciudad, de qué va a vivir la ciudad, qué va a ser, ¿una ciudad turística?, ¿una ciudad logística?, ¿una ciudad portuaria?, ¿una ciudad agropecuaria? Como para poder decir *‘estos son los proyectos de transformación más importantes’*”. (Funcionario encargado de coordinar el equipo técnico del plan)

De esta manera, se estableció que no se iba a discutir dentro del ámbito del Plan, desde el bache o el semáforo hasta la oportunidad de desarrollo productivo, sino que, siguiendo una lógica de racionalidad técnica y para cumplir

con los tiempos propios del ámbito político, se puso el acento en determinadas temáticas contempladas por las líneas estratégicas para evitar discusiones interminables que obstaculicen la formulación de productos.

### **Diversidad sociocultural: presencias sin voz**

En nuestro análisis nos propusimos revisar la relación entre las ausencias de determinados actores en el Plan Estratégico y las desigualdades construidas en torno a diferencias económicas, sociales, de género y etnolingüísticas. Como pudimos ver en los apartados anteriores, la convocatoria a participar en el PER fue a nivel institucional y a determinados sectores de la población, con excepción de dos ocasiones en las que se hizo una convocatoria más amplia. Desde sus inicios, en el Plan existió una puja entre considerarlo un proceso o un producto, pero finalmente parece haber ganado más la idea de racionalidad técnica. Esto impactó en la cantidad de actores que se convocaron a participar, siguiendo determinados criterios de selección. En este sentido, según el funcionario municipal:

“es posible arrancar con un grupo, aunque no estén todos, haciendo hasta el esfuerzo por el que estén todos pero si te queda gente, te queda gente, y esto que se tome bien. Si vos lo recortás parece una cuestión sectaria, puesto en términos de desarrollar y ver el producto como...si a mi me significa que el hecho de bajar a cada uno y de poder identificar que estén las minorías y cada subsector de las minorías y demás, me va a significar que el proceso de planificación me demore 3 años y que si yo recorto y tengo una representación, digamos, del 80%, lo puedo hacer en uno, y hay que tomar una decisión, creo que es criterioso hacerlo en uno”

Para este funcionario, el hecho de que algunos sectores no estén presentes no implica que se hayan quedado fuera de la toma de decisiones, ya que hay posibilidad de “recuperarlos” luego cuando en la etapa de implementación se lleven a cabo los proyectos y se “baje” al territorio. Como se mencionó más arriba, hubo dos encuentros durante la etapa de formulación en los que se convocaron a los ciudadanos de forma azarosa con el fin de incluir a los que no se encontraban representados por ninguna institución. En estas reuniones más concurridas, nos preguntamos cómo fueron las dinámicas de interacción entre participantes con experiencias, intereses, lenguas y pautas culturales diferentes. Según el técnico contratado para coordinar los encuentros del Plan, había al principio de cada

encuentro una consigna (generalmente relacionada con la presentación personal), “casi coercitiva”, para que todos los participantes hablen y, desde los coordinadores, se insistía en que todos debían dejar hablar y escuchar a los demás, sin importar la pertenencia institucional o las diferencias sociales, de género o económicas de la otra persona. En relación con esto, este técnico comentó dos anécdotas:

“el Intendente entraba y se sentaba, y cuando quería hablar en el medio de la nada, la coordinadora lo paraba y le decía ‘no, usted no, ahora está hablando él”

“estábamos en una reunión que estaban las tobas que me preguntan por el Intendente ‘*porque es guapo el Intendente*’, dice la toba, entonces digo, *Intendente, acá las señoras dicen que usted es guapo*’, ‘*me puedo sentar entonces con ustedes*’. Y estaban pegaditos porque se tuvieron que amontonar en un banquito que había. Entonces, bueno, qué proyecto salió, qué acción estratégica salió, el Intendente sentado con las tobas que le dicen que es guapo (...) es la clave de cualquier acción de participación ciudadana, de cualquier política social, estos momentos increíbles donde la gente empieza a reírse”

En cuanto a la diversidad lingüística, este mismo técnico menciona como condición para participar el hablar español, sin tener en cuenta que en Rosario hay entre 20 y 25 mil personas pertenecientes a la población Qom (toba):

“los que vienen saben que van a manejarse en un lugar donde hay blancos, o criollos, y vienen los que saben el idioma. Una vez tocó un toba que vino, que casi no sabía el español y además hizo casi una poesía en el lenguaje toba. Yo le dije a la coordinadora ‘*¿vos le preguntaste si sabía castellano?*”

Es decir, si bien se asume por parte del equipo técnico que hay diversidad lingüística, se toma como idioma legítimo y como condición de participación solamente al español, y se parte de suponer que la solución estriba en que sólo los tobas bilingües participen como voceros. Más allá de instancias simbólicas (como por ejemplo en el recitado de una poesía) para las tomas de decisión no parece haber un planteamiento dirigido a incorporar la lengua Qom.

En síntesis, si bien en los distintos encuentros del Plan se hicieron esfuerzos, a través de dinámicas y actividades planteadas por los coordinadores para nivelar a los distintos actores y motivar la escucha y el diálogo de todos los participantes por igual, no se puede concluir que el Plan haya sido un espacio en el que se haya contemplado la diversidad cultural. La convocatoria a participar



fue restringida a los actores de mayor peso económico y social de la ciudad, la mención al género aparece representada por las mujeres “empresarias y profesionales” de Rosario y no se tuvieron en cuenta diferencias de tipo etnolingüísticas para las convocatorias y las dinámicas de las reuniones.

## Segundo momento: el Plan Estratégico Metropolitano (PEM)

### Notas introductorias

Un segundo momento del Plan Estratégico comienza en 2004 con la puesta en funcionamiento del Plan Estratégico Metropolitano (PEM). El PEM desarrollará las siguientes líneas o visiones orientativas: *Producción, Empleo y Competitividad, Ciencia, Educación y Cultura, Territorio Integrado y Medioambiente, Equidad Social y Ciudadanía, Posicionamiento Nacional e Internacional*<sup>7</sup>. Sin embargo, a diferencia del PER, el PEM se pone en marcha en un momento de pujanza económica para la Ciudad de Rosario. Siguiendo a Fagioli, Altuna, Grinberg, Haimovich, Romano y Conde (2006) la ciudad fue profundamente afectada por los procesos de transformación que se dieron a nivel global en la economía argentina. Luego del retroceso del sector industrial a mediados de los años 70, la ciudad sufrió gravemente las consecuencias del modelo neoliberal establecido de la década de 1990. Sin embargo, el desarrollo del polo alimentario en la región hizo que se fuera desarrollando un gran sector dedicado a la agroindustria. Según los autores, las empresas que participaron de esta experiencia fueron aquellas que lograron sobreponerse al retroceso del sector industrial acontecido a partir de mediados de la década del 70. Al margen de este sector, la economía de la región funcionaba con diferentes niveles de productividad y de manera desarticulada. Actualmente, hay dos modelos económicos en pugna: Rosario relacionada con el boom de la soja, los grandes puertos y el crecimiento en torno a la gran empresa, o Rosario como entramado de Pymes. En cuanto al mercado de trabajo, la ciudad tiene una tasa de actividad del orden del 44,4%. Para el total de la provincia de Santa Fe, los empleados registrados alcanzan un 69%. El sector metropolitano rosarino se caracteriza por poseer un gran entramado Pymes, que representa aproximadamente al 90% de las empresas radicadas en la región (Fagioli, et al. 2006).

Si bien el PEM se inicia desde el Municipio de Rosario, se propone como uno de sus objetivos centrales “construir la Región Rosario”. Es decir, parte del reco-

---

<sup>7</sup> En: <http://www.pem.org.ar/orientaciones.htm>.

nocimiento de problemáticas metropolitanas que se producen a lo largo de una extensión territorial mucho más amplia que la ciudad central, “ya que involucra a varios municipios y comunas, y que, por ese motivo, requieren de una gestión conjunta e integral”<sup>8</sup>. También hay que tener en cuenta que Rosario era en ese momento un Municipio socialista en el medio de pequeños Municipios de otro signo político. Se puede pensar entonces, que el PEM buscó crear un espacio común tendiente a la creación de consenso político inter partidario e inter municipal.

### Actores institucionales del PEM

El Plan Estratégico Metropolitano estableció un esquema organizativo que combina distintas “instancias participativas, técnicas y ejecutiva” (Informe de Comisiones Temáticas, 2006):

La Junta Coordinadora involucra a organizaciones empresarias<sup>9</sup>, organizaciones de la sociedad civil<sup>10</sup>, organizaciones públicas<sup>11</sup> y medios de comunicación.<sup>12</sup>

El Consejo General conformado “por casi 500 instituciones públicas y privadas” de la Región Metropolitana Rosario.

Un Consejo Técnico Consultivo que se encuentra integrado por 15 centros de estudio e investigación de las universidades nacionales públicas, privadas y fundaciones privadas.

Por último la Oficina Técnica de Coordinación que “cumple funciones específicas como tareas de apoyo, infraestructura y logística general, elaboración de documentos y convocatoria de reuniones” (Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

---

<sup>8</sup> En [http://www.pem.org.ar/pem\\_presentacion.htm](http://www.pem.org.ar/pem_presentacion.htm).

<sup>9</sup> Bolsa de Comercio de Rosario, Federación Gremial de Comercio e Industria, Asociación Empresaria de Rosario, Federación de Industriales de Santa Fe, Grupo Trascender, Asociación de Productores de Siembra Directa, Asociación de Productores de Carne Bovina Argentina, Cámara de Comercio, Industria y Servicios de San Lorenzo, Asociación de Comerciantes e Industriales de Villa Gobernador Gálvez. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

<sup>10</sup> Confederación General del Trabajo, Caritas, CERIDER/Conicet, Red de Entidades de Políticas Públicas. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

<sup>11</sup> Municipalidad de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Concejo Municipal de Rosario, Aeropuerto Internacional Rosario, Ente Administrador del Puerto de Rosario, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

<sup>12</sup> Canal 5, Televisión Litoral y Diario La Capital. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

Según el citado informe el Consejo General y el Consejo Técnico Consultivo “cumplen funciones importantes para el proceso de Planificación Estratégica” (Informe de Comisiones Temáticas, 2005:5). Pero más allá de esta mención general –y de lo especificado para la Oficina Técnica de Coordinación– en los documentos proporcionados por los funcionarios del Plan así como en la página web del mismo <sup>13</sup> no existe demasiada precisión sobre las funciones específicas de cada instancia organizacional.

### Metodología usada en el PEM

En el año 2004 <sup>14</sup> se llevaron a cabo los “Acuerdos Estratégicos Metropolitanos” que fijaron los objetivos de la planificación y gestión estratégica de la Región Rosario: integrar las realidades territoriales para enfrentar los grandes temas metropolitanos, fortalecer la gestión local y coordinar o articular las acciones estatales (municipal, provincial y federal), generar un sistema de información propia para el área metropolitana para tomar decisiones que permitan superar sus problemas y promover un proyecto político regional que garantice o contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo a nivel socio-territorial “en condiciones de transparencia, previsibilidad y co-responsabilidad.” (Acuerdos Estratégicos Metropolitanos, 2004).

A partir de estas premisas, se realizaron durante los meses de Octubre y Noviembre de 2004 los Talleres de Trabajo del Plan Estratégico Metropolitano que constituyeron la base para el diagnóstico del PEM. Para el diagnóstico se retoma la matriz FODA (que había sido abandonada por considerarla inadecuada) a partir de los ejes de actuación citados más arriba. Se organizaron “Comisiones Temáticas” <sup>15</sup> para identificar “estrategias de actuación” y “temas críticos”. La idea de Planificación Estratégica que surge de los documentos es multidisciplinaria, integral, dinámica (sujeta a evaluación y cambio), participativa y (multi) escalar. Se insiste que debe estar apoyada en el consenso y la corresponsabilización más que en el control institucional. Fundamentalmente se propone orientada a las mejoras integrales a mediano y largo plazo y a la articulación en torno a objetivos estratégicos más que el arbitrar conflictos (Documentos para la Discusión, 2006:6). En consecuencia:

---

<sup>13</sup> Ver <http://www.pem.org.ar/>

<sup>14</sup> Técnicos y funcionarios esquematizan las etapas del PEM entre los años 2004-2006: FASE 1 (2004): Diagnóstico e Identificación de Temas Críticos. FASE 2 (2005): Visión estratégica colectiva y Orientaciones de actuación. FASE 3 (2006): Formulación de Programas y Proyectos.

“...se plantea transitar hacia un horizonte definido a través de la creación de alianzas para el desarrollo. A partir de distintas instancias de debate y participación ciudadana los actores regionales han decidido que el desafío futuro podría resumirse en la siguiente expresión: Rosario una región con identidad, territorialmente integrada, socialmente inclusiva, y políticamente participativa que se proyecta como polo de innovación, conocimiento y producción” (Documento para la Discusión, 2006: 20-21).

En síntesis, la Planificación Estratégica fue pensada en esta etapa en un contexto de pujanza económica, con una visión de desarrollo a mediano y largo plazo, colocando el acento en la ampliación en el marco de actuación respecto al PER a través de una nueva noción de lo metropolitano que llama a la integración de otros municipios al proceso. Se propuso un análisis, resolución y planificación de las problemáticas urbanas en términos económicos, culturales, políticos y socio-espaciales y se acentuó la idea del PER de una participación de tipo institucional centrada en actores públicos— principalmente municipios— y privados —fundamentalmente representantes del sector empresario-financiero y sindical. En el próximo apartado nos interrogamos si es posible con este tipo de diseño estratégico pensar —como sostenía el que era en ese momento el intendente de Rosario— que el Plan:

“no sólo nos dé crecimiento económico y generación de empleo (que son fundamentales) sino que también nos asegure procesos de inclusión social y distribución de la riqueza de tal manera que podamos construir un modelo de desarrollo local a la medida de nuestras expectativas” (video institucional PEM; Miguel Lifschitz Intendente Municipal de Rosario).

---

<sup>15</sup> “Comisión I: El Territorio Metropolitano (Su base física y ambiental, cómo se estructura, se vertebrada y se proyecta en otros espacios). Comisión II: El Sistema Económico Regional (Sus perfiles, sus dinámicas, sus dificultades y sus potencialidades).- Comisión III: La Sociedad Metropolitana (Su composición, sus características, sus actores y sus ógicas de interacción). Comisión IV: Las Instituciones de la Región (Sus características, sus roles, sus alcances y limitaciones). Se han establecido distintas modalidades de trabajo (comisiones temáticas, comisiones de impulso, foros de discusión, talleres participativos y mesas de especialistas) para avanzar en la formulación del Plan Estratégico Rosario Metropolitano. El objetivo es, en cada instancia específica de participación y acuerdo, tratar de consolidar los temas críticos, generar consensos respecto de los ejes de actuación prioritarios, así como, elaborar los programas y discutir los proyectos específicos.” (Acuerdos Estratégicos Metropolitanos, 2004:Pág.5)

### La participación en el PEM: hacia la búsqueda de los grandes consensos

De las entrevistas realizadas a funcionarios, miembros de organizaciones participantes y académicos rosarinos surge una concepción similar acerca de quiénes son los actores que tuvieron mayor incidencia en las instancias de decisión convocadas por el PEM. Se trata del “actor municipal” (principalmente Municipio de Rosario, Cañada De Gómez, y Villa General Gálvez) y el “actor económico” (principalmente Bolsa de Comercio de Rosario y entidades representantes de productores rurales). En menor medida se hace referencia al actor social representado fundamentalmente por Caritas y la CGT. Es interesante destacar que entre 2004 y 2006 no hubo una organización formal de espacios de participación. Según el funcionario entrevistado:

“la formalización de espacios, o sea armar una estructura para que funcione el plan, era una de las tareas a cumplir. Pero no queríamos poner eso adelante de todo y que fuera el objetivo. O sea: ver cómo nos organizamos y quién participa, cómo y cuándo. Lo que queríamos era intentar agrupar sobre temas, ejes convocantes, temas críticos, problemas, recursos”.

El diagnóstico que se realizó en esos años partió de una encuesta para definir una visión estratégica colectiva de la ciudad y orientaciones de trabajo. Esta encuesta se hizo a 450 líderes de opinión institucionales de la región (los intendentes de la región, los presidentes de asociaciones empresarias, los medios de comunicación, los rectores de las universidades públicas y privadas y directores de escuela).

Desde el punto de vista organizacional, una de las instancias de decisión del PEM es la Junta Coordinadora, creada en 2006. Cuando se convoca a esta Junta —en la cual participan muchas de las instituciones que formaban parte de la primera junta del PER— se decide desde la coordinación del PEM que la delimitación de un eje económico implica sumar entidades como la Bolsa de Comercio y las asociaciones vinculadas a temas rurales como APROCABOA (Asociación de Productores de Carne Bovina Argentina) y AAPRESID (Asociación de Productores de Siembra Directa) y organizaciones empresarias representativas de otros municipios de San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez. También se convoca al Aeropuerto Internacional Rosario y al ente administrador del puerto de Rosario, que tienen un fuerte rol en la provincia pero que no son dependencias provinciales. Se llama a integrar la Junta a medios de comunicación (Canal 5; Televisión Litoral; Diario La Capital). Para conformar la “pata social” de la Junta se convoca

a la CGT y a Caritas. Participa una única entidad de la sociedad civil: la Red de Entidades de Políticas Públicas. Esta Junta es el órgano que “impulsa y motoriza el proceso”: tiene el rol de definir los temas y las futuras líneas del Plan, realiza la convocatoria al Consejo General y a las reuniones temáticas. El Plan considera a esta Junta compuesta por “las instituciones más representativas de la ciudad y la región para promover e impulsar las acciones del proceso de planificación a escala metropolitana” (Minutas reunión Junta Coordinadora, 2006:1).

Otras instancias son el “Consejo General” y las “Comisiones Temáticas”. En estas últimas participan más de quinientas organizaciones según nuestros informantes. Pero las minutas de las reuniones reflejan que la composición de las instituciones participantes reproduce –en mayor escala– el perfil de la Junta Coordinadora (asociaciones financieras, cámaras comerciales, municipalidades, instituciones religiosas, profesionales y universidades) con una escasa participación de asociaciones de la sociedad civil (vecinales) u organizaciones de base. En la Comisión de “Producción, Empleo y Competitividad”, Caritas es la única institución con perfil social frente a un predominio de instituciones empresariales. En la Comisión de “Educación y Cultura” predominan los representantes de Universidades y Secretarías de Cultura. En “territorio Integrado y Medio Ambiente” también es muy importante la presencia de organismos públicos y empresas.

Las metodologías de participación utilizadas en las “Comisiones Temáticas” son preponderantemente matrices del tipo FODA. Se formaron equipos multidisciplinarios con integrantes del equipo técnico del PEM, profesionales de la universidad y estudiantes universitarios que hacían un trabajo de relatoría. Se acordaron cinco reuniones fijas en días y horarios: una primera reunión de diagnóstico, segunda reunión de cierre de FODA, en la tercera se plantea discutir la cuestión estratégica, los objetivos y las metas de la comisión y en la cuarta y quinta reunión la discusión de programas y proyectos. Una participante de la comisión temática “Producción, Empleo y Competitividad” entre abril y junio de 2006 nos relata su experiencia respecto a estos dispositivos:

“...estaba planificado de antemano un desarrollo de las distintas comisiones y después cada uno iba aportando a partir de temas que se iban incorporando. Partamos de un hecho, la matriz FODA no todo el mundo la sabe usar. Había cuestiones que se discutían si era una fortaleza o una oportunidad. Era muy difícil unificar un criterio de trabajo para gente de diferentes formaciones, de diferentes áreas, todos teníamos el objetivo de trabajar sobre el tema empleo, pero bueno,

no era sencillo eso. Cuando logramos cierta unidad en este sentido se fueron estableciendo los ejes (que ahora no los tengo bien presentes). Por ahí se armaban subgrupos y luego se trabajaban en plenario los trabajos de cada grupo”

Esto nos permite ver que no se cuestionó la puesta en juego de herramientas que implican un saber técnico que no es compartido por todos los participantes del espacio (ver Sagastizábal et al, este volumen, para precisiones acerca de la relación entre saber técnico y participación). Por otra parte, esta participante señala a su vez que en dicha comisión temática predominaron las organizaciones empresariales y sindicales. Tanto el funcionario como los entrevistados sostienen que las organizaciones sociales fueron convocadas pero que “no fue la voz que se escuchó”. El tipo de instituciones participantes condicionó los temas a tratar. Por ejemplo en la comisión de Empleo se trataron cuestiones productivas, cuestiones logísticas, el tema de la incidencia del puerto en la región, Rosario como un punto en la vía oceánica, Rosario como región alimentaria, pero no se dio demasiado espacio a cuestiones vinculadas al desempleo de los sectores más postergados.

–“¿Hay algún otro tema que se tendría que haber tratado y no se trató?  
-Había cuestiones sociales que se relacionaban más a la comisión de educación como por ejemplo analfabetismo pero parece, por lo que tengo entendido, que en esa comisión tampoco se trató (...). Había muchos temas que -por ejemplo- plantearon de esta manera: ‘comisión educación tira el tema a empleo y pum’. Pero por ahí quedaron cuestiones como la capacitación no formal”

Asimismo se marcan diferencias en la participación entre los municipios chicos y grandes que se contradice con el carácter Metropolitano que formalmente se le asigna al PEM. Se señala que la participación de los municipios chicos ha sido como de costado y que en la cantidad de participantes había una preeminencia de la Ciudad. Veamos algunos productos del trabajo en las “Comisiones Temáticas”. En la Comisión de “Productividad, Empleo y Competitividad” se propusieron como “Metas”: el incremento de la productividad regional de las cadenas de valor agroindustriales, alimentarias, metalmecánica y de servicios, incrementar el Producto Bruto de las cadenas de valor regionales, mejorar las condiciones de empleabilidad, crear áreas productivas y tecnológicas para potenciar las cadenas de valor regionales. Los proyectos presentados a la comisión fueron: Desarrollo y Difusión de Mercado de Capitales de la Región Rosario (Bolsa de Comercio Rosario);

Desarrollo e internacionalización del Mercado de Futuros y opciones de Rosario (Bolsa de Comercio Rosario); Articular Pymes (Concejal Roldán – ARI); Propuesta sobre Banco Municipal de Godoy Mori Enrique; Posicionamiento respecto de la eliminación de impuestos distorsivos (Minutas comisión “Productividad, Empleo y Competitividad”; 2006:1). Más allá de menciones generales en los documentos a la “Responsabilidad Social Empresaria” o al “Programa Integral de Emprendedores Locales”; los proyectos presentados en concreto responden a una clara lógica del mercado financiero con nula visibilización de aspectos sociales de la economía.

Por su parte, la “Comisión Temática Equidad Social y Ciudadanía” se propuso los siguientes objetivos: “promover una región inclusiva, solidaria e innovadora con instituciones que garanticen la participación democrática y la ciudadanía, efectiva y responsable” y “promover una región inclusiva, solidaria e innovadora que garantice la equidad y la calidad de vida de los ciudadanos”. Para ello diseñó las siguientes “Metas”: 1. Concretar la autonomía municipal, 2. Crear fuentes de trabajo genuino y generar instancias de capacitación y reconversión de la mano de obra, 3. Desarrollar políticas de educación no formal, 4. Fomentar la participación ciudadana y política, 5. Garantizar los derechos básicos de los ciudadanos asegurando su calidad de vida, 6. Reconversión de capacitación permanente de nueva mano de obra que brinde la posibilidad de acceder a trabajo genuino, 7. Reducir la población en asentamientos irregulares por medio de políticas habitacionales metropolitanas, 8. Reducir los índices de deserción escolar y generar proyectos que contengan espacios de inclusión socioeducativas, 9. Universalizar el acceso reduciendo los índices de desnutrición infantil. (Minutas Comisión “Equidad Social y Ciudadanía”, 2006:1-2). Esta orientación involucra varios “Programas”, por ejemplo: “Autonomía Municipal”, “Reforma Tributaria”, “Género”, “Hábitat II”, “Juventud Regional”, tendientes a lograr los objetivos de igualdad e inclusión. Ahora bien, más allá de que las propuestas de esta Comisión parecen tener una concepción más cercana a la noción de “desarrollo a escala humana” en términos de Max Neff (1993), es interesante destacar que las instituciones invitadas a participar en dicha Comisión reproducen el esquema general del PEM: se trata mayoritariamente de organismos municipales, entre los que se destaca el Área de Niñez y de Mujer de la Municipalidad de Rosario. Entre las organizaciones de la sociedad civil encontramos una preeminencia de las confesionales: Caritas, Arzobispado de Rosario, Acción Católica Argentina, Asociación Cristiana de Jóvenes, Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos. Lo paradójico es que las organizaciones que nuclean a los sectores a los que supuestamente las políti-



cas están dirigidas no han sido convocadas para decidir sobre la mejor solución a sus problemas: ni cooperativas de economía social, ni organizaciones de mujeres (más allá del ente municipal), ni de jóvenes (salvo que se piense que la Asociación Cristiana de Jóvenes es representativa de todas/os los jóvenes rosarinos).

En síntesis: actores municipales y económicos – entendidos éstos fundamentalmente en términos empresariales y financieros- a los que se suman algunas organizaciones sindicales y profesionales. En el plano de lo social aparece predominantemente la intervención de la Iglesia Católica. Estos son los participantes activos del PEM a partir de una clara pre-definición desde la coordinación del Plan sobre quiénes son las instituciones representativas que deben impulsar desde la Junta Coordinadora el proceso de planificación estratégica. Si bien existen convocatorias formales amplias en las “Comisiones Temáticas”, el PEM no parece ser el espacio para la participación plural de organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, acordamos con las formulaciones que Pérez y Foio hacen en este volumen, en tanto los procesos de desarrollo impulsados por el Estado tienden en la práctica hacia la centralización y la racionalidad mercantil tendiente al logro de beneficios económicos.

### La idea de Planificación Estratégica en el PEM: las capas de contexto en la política

En este apartado queremos reflexionar sobre la estrecha relación entre las formas en que fueron pensadas estas instancias de participación y la idea de Planificación Estratégica que subyace en el PEM. Asimismo presentaremos algunas ideas sobre cómo la lógica del PEM articula complejas relaciones con otros niveles de hacer política. De esta manera los conflictos partidarios entre municipios a nivel macro y los mecanismos previstos para las instancias distritales en el plano micro constituyen elementos a tener en cuenta en el análisis de este Plan Estratégico. Para ello volvemos a nuestras preguntas iniciales: ¿en qué contexto surge el Plan estratégico de Metropolitano? y ¿para qué/quienes se concibió e implementó?

Tanto el coordinador del PEM como académicos que analizan la situación sostienen que en el PEM tuvo un peso muy fuerte “un problema de orden político”. En el inicio del PEM participaban todos los intendentes y sus equipos y el modelo que se proponía era el de Rosario y que esos municipios debían acercarse y ponerse a la par. Pero la especificidad de las problemáticas de los otros municipios (principalmente cuestiones vinculadas al transporte, al acceso a la salud) fueron

relegadas. A esto se sumaron factores tales como la inexistencia de un poder político administrativo Metropolitano, los históricos enfrentamientos entre los pueblos con Rosario y las lógicas propias de los conflictos políticos entre la Municipalidad rosarina- socialista- y los municipios -peronistas. Esta conjunción de factores fue dificultando la implementación de una Planificación de tipo metropolitana. Incluso algunos municipios -Cañada de Gómez, Venado Tuerto- decidieron diseñar su propio Plan Estratégico con recursos de la provincia y competir con el PEM. Desde el punto de vista de la organización interna del PEM existió un período de alrededor de dos años en los cuales se decidió no formalizar espacios de participación.

Este período se caracterizó por la consolidación de un equipo de funcionarios del PEM con perfil de técnicos con formación universitaria. Muchos de los integrantes del equipo técnico se han graduado en la Diplomatura de Desarrollo Local impulsada desde el propio Plan. ¿En qué consiste la idea de Planificación Estratégica para este equipo? En términos del coordinador entrevistado, el PEM tiene “un perfil de desarrollo integral” que lo diferenció del PER, el cual, según el funcionario, “tuvo un perfil más social y urbano”. El desarrollo integral implica para el funcionario:

“dar a este [Plan] un fuerte perfil económico y productivo, porque hoy estamos en una oportunidad de instalar a la región en términos de ser una de las regiones más importantes de Argentina y del MERCOSUR y sobre eso trabajamos. Tiene que ser una estrategia de fortalecimiento de tres o cuatro aspectos que le den un poco el salto a la ciudad, es decir, a la región. Conformar un perfil agroalimentario fuerte, un perfil vinculado a la biotecnología y la bioinformática. Creo que esto es un poco el motor del proceso”.

A diferencia de lo que sostenía un entrevistado sobre el PER, en el caso del PEM ya no se trata de una “invitación a soñar” a las instituciones participantes, sino de una “concertación de actores locales” en tanto “representantes institucionales” sobre temas muy puntuales para lograr un “pacto territorial”. El cambio de concepción de mecanismos de generación de consensos respecto al PER se refleja en las palabras del coordinador actual del PEM:

“EL PER tenía mucho marketing, que era generación de muchos documentos. Y es verdad, tuvo mucho de eso, generación de documentos y tuvo mucho de participación y de consenso, pero una idea de consenso que no logra cerrar en la idea de proyecto local. Nosotros criticábamos mucho lo de los sueños: consenso no significa sentarse, hablar y después salir todos contentos...eso no

es consenso. El consenso es ir, decir quiero hacer esto, otro dice vamos a hacer aquello...es proponer algo, disentir y acordar, es acuerdo, es pacto territorial digamos. Llegar al pacto significa: cedo algo...a su vez, no podemos consensuar todo. Vamos a poder pactar sobre tres, cuatro, diez proyectos. Pero setenta proyectos es imposible....hay un montón que sinceramente son un bolazo”.

Por otra parte este entrevistado señala que existen distintas instancias y niveles de planificación cada una de ellas con objetivos y actores específicos, entendiendo la planificación en tanto herramienta: una primera instancia barrial o distrital que no está formalizada -ya que no hay un plan estratégico por distrito- pero donde existen espacios para ir a discutir y mecanismos para empezar a pensar temas. Un ejemplo de este tipo de planificación es el Presupuesto Participativo, “dónde vos vas y discutís cuales son las obras en el próximo año para tu barrio”. Pero estos no son para el funcionario ni los temas, ni los actores, ni los tiempos de un Plan Estratégico Metropolitano.

“Y volviendo a la pregunta de quiénes participaban antes y ahora, vos lo que tenés en el primer plan es que participaban más vecinales. Yo no participé mucho en ese momento pero también por lo que me cuentan había mucho ruido, mucha dificultad para canalizar estas iniciativas. Porque la gente de las vecinales o las asociaciones civiles iban mucho con ‘nosotros queremos que acá nos solucionen el recorrido de la línea 133 que pase cada tanto’ ‘queremos que nos arreglen el bache acá’. Y entonces la Municipalidad tuvo que entender que el espacio del Plan estratégico no servía para resolver todo. Y a su vez los miembros de las instituciones tuvieron que diferenciar cuál era el lugar para resolver determinadas cosas. Y la gente va participando de otros espacios”.

El PEM se propone a sí mismo en el nivel de una política meso, como una estrategia de desarrollo local con ideas de competitividad territorial en la cual deben tenderse acuerdos entre los principales actores públicos y privados. Esta división clara del trabajo entre distintas instancias de planificación estaría dando cuenta de la exclusión y autoexclusión de organizaciones no pertenecientes al Estado municipal y al sector empresarial, de las discusiones de diagnóstico y de puesta en marcha del Plan, con excepción de algunas que han sido expresamente invitadas como ser el caso de las entidades dependientes de la Iglesia católica, la CGT y una red nucleante de ONGs. Para el resto - como veremos en el próximo apartado- parecerían haber “instancias más profundas y sinceras de participación”.

## ¿Diversidad en la participación?

Según nuestros entrevistados, existen en Rosario otras instancias de participación que contemplan a organizaciones e instituciones más asociadas al trabajo vecinal y comunitario. El coordinador del PEM sostiene:

“Lo que pasa es que la ciudad tiene todo un desarrollo de participación y trabajo social muy importante.

P: O sea ¿hay otras instancias diferentes al Plan Estratégico?

R: Claro. Y que son mucho más profundas, mucho más sinceras, mucho más reales que las nuestras. Es decir, que están pensadas para resolver problemas que tienen que ver mucho más con el ahora .... Por ejemplo el Presupuesto Participativo, el proceso de descentralización municipal, son procesos de participación y de participación ciudadana. O sea, la gente también participa mucho en esas instancias que tienen mucho más que ver con sus problemas”.

Una entrevistada participante de las Comisiones Temáticas del PEM nos comentó que en 2006, desde la Subsecretaría de Economía Solidaria, se hicieron “Encuentros de Economía Solidaria”. En esas instancias la Municipalidad participó junto con las distintas organizaciones “que trabajan en temas sociales”<sup>16</sup>. No obstante, las problemáticas que se plantearon en este encuentro no fueron materia central en la propuesta de desarrollo productivo que propone el PEM en la Comisión “Productividad, Empleo y Competitividad”<sup>17</sup>. Ninguna de las organizaciones que participó en el Encuentro de Economía Social —con la excepción

---

<sup>16</sup> En los encuentros participaron cooperativas de trabajo, el MOCASE, el MTD de La Matanza, entre otras (en <http://www.enredando.org.ar/>).

<sup>17</sup> “El titular del área de economía solidaria de la municipalidad destacó la importancia de ‘implementar relaciones de mercado con un criterio no patronal con respecto al resto de los compañeros de trabajo o producción, donde uno se enriquece y el otro no. Aquí ponemos el acento en otra cosa, que no es la máxima rentabilidad sino el trabajo de las personas’.

Divididos en grupos, por afinidad en cuanto a las actividades que desempeñan los productores, se escribieron en pizarrones las ponencias de cada uno de ellos, trabajando sobre las fortalezas, las debilidades y propuestas para mejorar el desarrollo de los emprendimientos: Fortalezas- Satisfacción de vender algo que fabrica uno mismo, saber con que materiales están hechos los productos, con qué procesos, etc.; fijar metas propias; reparto de ganancias y tareas de forma equitativa- Intercambio de datos con otros productores afines a la actividad- Posibilidad de conectarse y trabajar en red- Mejora la calidad de vida- Voluntad, fuerza de trabajo, valores humanos- Unión, acompañamiento, contención por parte de sus pares- Dificultades: en el acceso a créditos, falta de recursos económicos para aumentar las potencialidades de los emprendimientos- No pueden facturar y por eso no pueden vender a los negocios- Falta de instrumentos de trabajo para ampliar y mejorar la producción- No poder competir con los precios del mercado en cuanto a los productos que provienen de las industrias- Burocracia- Falta sistema de seguridad social y sistema previsional

Entre las inquietudes se planteó con firmeza la urgente necesidad de tener un sello propio rosarino que reúna a todos los emprendimientos dentro del marco de la economía solidaria, para favorecer la comercia-

de Caritas <sup>18</sup>— fue invitada ni se acercó a participar del PEM. Otra entrevistada —líder de una red de ONGs y que participó en dichas comisiones y también en el PER— sostuvo que la presencia del actor empresarial se ha incrementado y que se ha dificultado su control por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

El académico entrevistado que comenzó a participar del PER y no siguió concurriendo a ese espacio manifestó que las organizaciones de la sociedad civil que participan en el PEM son estructuras del partido gobernante en la Municipalidad, lo cual reduce la complejidad de posibles enfrentamientos con el sector público y garantiza un disciplinamiento hacia el sector privado. Esto ha generado que el PEM, según palabras del académico entrevistado, “se utilice para resolver pujas de intereses entre sectores económicos usando estrategias participativas”.

Podemos sostener a partir de lo analizado más arriba que en la etapa de planeamiento estratégico iniciada con el PEM se ha priorizado, a través de los mecanismos de participación y planificación, una visión del desarrollo estratégico en términos económicos y productivos, privilegiando a aquellos actores mejor posicionados en la puja distributiva. Si bien pueden existir otras instancias de planificación a nivel distrital, esto de por sí no debería generar tajantes separaciones entre instituciones legitimadas a participar en uno u otro espacio. No se comprende por qué una organización de tipo cooperativa o de economía social no se considera para el Plan un actor tan relevante o representativo en la Comisión de “Equidad Social” como sí parecen serlo las instituciones de la Iglesia Católica.

## Reflexiones y líneas a profundizar

Retomemos ahora el diálogo entre algunos conceptos analíticos y los datos obtenidos en el análisis de entrevistas y documental: podemos coincidir para el caso de ambos Planes con la propuesta de Rosenfeld (2005) quien sostiene que “las políticas públicas (y sociales de inclusión) estatales propician formas *restringidas*

---

lización de los productos, aprovechando el fuerte crecimiento del turismo que se está dando en la ciudad en los últimos tiempos. Propuestas: Implementar la promoción de los productos y servicios a través de la publicidad: volantes, medios de comunicación, internet, revistas barriales, etc. Reclamar el acceso a créditos de mayor proporción. Crear emprendimientos solidarios de empaques y envases para proveer a los emprendimientos. Realizar Foros mensuales para fomentar el intercambio entre emprendedores y el trabajo en red. Aumentar la cantidad de Ferias. Realizar un análisis de mercado, necesidades y potencialidades de cada barrio. Aumentar la participación del gobierno municipal” (En [http://www.enredando.org.ar/noticias\\_desarrollo.shtml?x=29886](http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=29886))

<sup>18</sup> Hay que tener en cuenta que en Rosario Caritas es un referente de economías alternativas, especialmente de economía solidaria y de microemprendimientos. Simultáneamente es una institución muy ligada al Municipio.

de participación social a los marcos que el diseño de la política establece” (Rosenfeld, 2005: 12. cursivas en el original). En el caso del PER, si bien se convocó en dos ocasiones al “ciudadano común” a participar, esta estrategia no formaba parte integral del Plan ni se dio de manera sistemática. Pudimos ver una estrecha relación entre los dispositivos utilizados para convocar y llevar a cabo los encuentros de los Planes y las concepciones de participación. Por ejemplo, se utilizó la matriz FODA durante el PER en el momento en que se hizo una convocatoria restringida para realizar el diagnóstico, se abandonó luego y fue reemplazada por un dispositivo más flexible y fácilmente apropiable por los participantes (cabe recordar que en este momento, en dos ocasiones se amplió la convocatoria a la población de forma azarosa). Finalmente, se retomó la matriz FODA durante el PEM lo cual dificultó la participación de actores que no compartían los saberes técnicos requeridos para utilizar este dispositivo, momento que coincide con una participación restringida al actor económico, el actor municipal y los técnicos.

En síntesis, en ambos planes predomina una lógica de la racionalidad técnica que en las prácticas concretas se materializó en una participación restringida. Esto se relaciona estrechamente con la coexistencia contradictoria en los procesos de desarrollo local entre los tiempos propios de la lógica política, la lógica técnica y la social (Burin y Heras, 2001).

La técnica de triangulación de los distintos puntos de vista de los actores nos permitió observar que en ambos Planes los sentidos dados a la participación son polisémicos (Sagastizábal, Perlo y de la Riestra, 2006). Sin embargo esta polisemia se encuentra delimitada por ciertos discursos y prácticas que han logrado constituir hegemonía en determinado momento histórico— tal como advierten Smulovitz y Clemente (2005)— acerca de lo que la participación debe ser. La construcción de consensos (más allá de dispositivos más flexibles puestos en juego durante el PER), estuvo basado en ambos casos en los grandes acuerdos entre los “grandes actores”. Por lo anterior, la concepción de participación restringida únicamente a aquellos actores con mayor peso político, económico y saber técnico coincide en las apreciaciones de los dos funcionarios responsables de los Planes.

Sin embargo, la construcción de hegemonía (cf. Marx, Gramsci y Bourdieu, entre otros) no se da una vez y para siempre, sino que —en tanto producto de las luchas históricas— permite la elaboración de sentidos contra hegemónicos. La búsqueda de espacios alternativos y diversos en su composición sociocultural, económica y étnica a las ideas de participación pergeñadas desde el Plan Estratégico nos debería llevar, tal como reflexiona Rosenfeld, a dialogar con las prácticas

y sentidos que se construyen en espacios más autónomos de participación social, por ejemplo, en los Encuentros de Economía Solidaria de la ciudad de Rosario.

La definición de un perfil productivo para la Ciudad de Rosario fue instalada durante el PER e hizo eje en el sector financiero y empresario de la Ciudad. No puso en foco temas como la distribución del ingreso, el desempleo o la inclusión de los sectores sociales postergados. Esta tendencia se profundizó durante el PEM, de forma tal que actualmente en Rosario se observa un fuerte proceso de concentración, principalmente en las áreas de la agroalimentación y la metalmecánica.

El concepto de interpretación de capas de contextos (Watson-Gegeo, 1992) nos permitió señalar que la planificación estratégica en el PEM no es un proceso que pueda analizarse de manera aislada de otros niveles de decisión, particularmente de la “política macro” y de la incidencia que la coyuntura política provincial y nacional puedan tener en el diseño y desarrollo de un Plan Estratégico. Sin con esto afirmar que el PEM sea un mero instrumento del gobierno de turno, debe tenerse en cuenta que muchas orientaciones estratégicas -por ejemplo el hacer a un lado los intereses de los otros Municipios o de ciertos actores sociales- pueden estar respondiendo a disputas que se están desarrollando en un plano diferente al que los funcionarios y técnicos del Plan explicitan o desean.

## Referencias

---

- Bertolotto, M. y Clemente, A. (2006) *Participación y Desarrollo Local pos crisis. El caso de los Planes Estratégicos y los Consejos Consultivos Municipales*. Trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales: Políticas y Acción Colectiva para la Inclusión Social. 18 al 20 de octubre. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Burin, D. y Heras, A. I. (2001) *Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local en Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. David Burin y Ana Inés Heras (comps.). Buenos Aires: Ediciones La Crujía.
- Clemente, A. y Smulovitz, C. (2004) *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*. En Descentralización, Políticas Sociales y

- Participación Democrática en Argentina. Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (comps.). Editado por Wilson Center y IIED AL. Buenos Aires.
- Constas, M. (1992). *Qualitative analysis as a public event: The documentation of category development procedures*, American Educational Research Journal, 29, pp 256-266.
- Erickson, F. (2004). *Demystifying Data Construction and Analysis*. In Anthropology and Education Quarterly, Vol. 35, Issue 4, pp. 486-493, American Anthropological Association, USA.
- Heras Monner Sans, A. I., Córdova, L. y Burin D. (2007). *Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires*. Estudios Políticos, 31, julio-diciembre 2007 pp. 183 a 229. Medellín, Colombia.
- Fagioli, Altuna, Grinberg, Haimovich, Romano y Conde (2006). "Documento preliminar sobre el Municipio de Rosario, Provincia de Santa FE". Informe realizado en el marco del Proyecto *Trabajo, Desarrollo, Diversidad*. CEIL PIETTE. CONICET.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. New York, USA: Aldine de Gruyter, Walter De Gruyter Inc.
- Matus Romo, C. (1982) Estrategia y Plan. México: Editorial Siglo XXI.
- Max Neef, M. (1993) Desarrollo a escala humana. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad.
- Rosenfeld, M. (2005). *Dilemas de la participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la Sociedad Civil*. Cuadernos del Observatorio Social N° 7, pp 1-19.
- Rosenstein, B. (2002) *El uso del video en la investigación social y la evaluación de programas*. International Journal of Qualitative Methods 1 (3) Summer.
- Sagastizábal, A., Perlo, C. y de la Riestra, R. (2006). *Conceptos de participación implícitos en las Políticas Públicas*. En Cuadernos del Seminario, Vol.3. Semestre 1. Vice Rectoría de Investigación y Estudios Avanzados. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile
- Spradley, J. (1980). Participant Observation. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Valles, M. (2000). Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.
- Watson Gegeo, K. (1992). *Thick Explanation in the Ethnographic Study of Child Socialization Longitudinal Study of the Problem of Schooling for Kwara'ae (Solomon Islands)*. In W. Corsaro and P. Miller, (Eds.), Interpretive approaches to children's socialization. San Francisco: Jossey Bass. (pp. 51-66).



## Documentos consultados

---

- Documento Institucional del Plan Estratégico de Rosario 1998. Consultado en: [http://www.biblioteca.fapyd.unr.edu.ar/model/archivo\\_digital/urb\\_ros/per/per1998.pdf](http://www.biblioteca.fapyd.unr.edu.ar/model/archivo_digital/urb_ros/per/per1998.pdf)
- Documento *Balance 2002. Crisis y nuevos escenarios. Plan Estratégico Rosario*. Consultado en: [http://www.pem.org.ar/biblioteca/articulos/balance\\_per\\_2002.pdf](http://www.pem.org.ar/biblioteca/articulos/balance_per_2002.pdf)
- Enredando (2006). *Fortalezas y debilidades de los emprendimientos sociales. Encuentro de Emprendedores de Economía Solidaria de Barrios Oeste y Noroeste*. Consultado el 17 de Febrero en [http://www.enredando.org.ar/noticias\\_desarrollo.shtml?x=29886](http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=29886)
- Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad (2004). Formulación del Proyecto Documento completo. Consultado de [http://www.trabajoydiversidad.com.ar/pav\\_2003\\_00103%5B1%5D.doc](http://www.trabajoydiversidad.com.ar/pav_2003_00103%5B1%5D.doc)
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Orientaciones para la Acción*. Consultado el 11 de Febrero de 2008 de <http://www.pem.org.ar/orientaciones.htm>.
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Presentación*. Consultado el 11 de Febrero de 2008 de [http://www.pem.org.ar/pem\\_presentacion.htm](http://www.pem.org.ar/pem_presentacion.htm).
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Informe de Comisiones Temáticas*. Consultado el 15 de Febrero de 2008 de <http://www.pem.org.ar/biblioteca.htm>
- Plan Estratégico Metropolitano (2004): *Acuerdos Estratégicos Metropolitanos*. Consultado el 15 de Febrero de 2008 de <http://www.pem.org.ar/biblioteca.htm>
- Plan Estratégico Metropolitano (2006): *Documentos para la Discusión*, 2006. Consultado el 17 de febrero en <http://www.pem.org.ar/biblioteca.htm>
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Minutas Comisión Temática "Productividad, Empleo y Competitividad"*. Material proporcionado por la Coordinación del PEM en Octubre de 2006.
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Minutas Comisión Temática "Equidad Social y Ciudadanía"*. Material proporcionado por la Coordinación del PEM en Octubre de 2006.

# Interculturalidad y participación en la provincia de Neuquén: aportes para una crítica del “desarrollo” en la perspectiva del Pueblo Originario *Mapuce*

---

*Díaz y Villarreal*

## Introducción

Presentamos el análisis de dos experiencias donde se ponen en juego los conceptos de planificación, desarrollo, interculturalidad y participación a través del que haremos hincapié en mostrar las diferencias de concepción (y de discurso) presentes en dichos conceptos, según quién sea la voz que enuncia, y según acerca de sobre quién/quienes produzca sus discursos y acciones. En este sentido, nuestro capítulo presenta aportes que pueden leerse en paralelo a los realizados por las otras autoras cuyos capítulos se presentan en esta sección, ya que cada una de ellas, con perspectivas distintas a las nuestras, pero complementarias, han producido análisis críticos en torno a la participación.

Partimos de tomar como eje clave de nuestro análisis e interpretación las ideas desarrolladas por Walsh (2001), quien ha propuesto pensar desde el marco de la geopolítica del conocimiento para poder poner de relieve cómo y quiénes producen qué significados sobre qué aspectos de la vida económica, social, política y cultural. Abordaremos así la temática del desarrollo local, vinculándola a la coexistencia (con diferentes grados de conflictividad) de diversos modelos de desarrollo para una misma región, en este caso en la Provincia de Neuquén. Esta diversidad de modelos está dada principalmente por la existencia de población diversa y

diferente que no siempre encuentra satisfecha sus necesidades de producción y reproducción en las alternativas ofrecidas por el modelo hegemónico imperante. Es en esta tensión entre igualdad y diferencia que se juega la pulseada política entre, al decir de Nancy Fraser, el reconocimiento (demanda actualmente lograda por la mayoría de los colectivos disidentes) y la redistribución (que implicaría habilitar la participación en la toma de decisiones y en los beneficios, respecto del capital productivo y reproductivo de la sociedad que los ha reconocido).

Hemos centrado nuestro análisis en dos ejes:

- a) la caracterización de los modelos de desarrollo –concepto que se pondrá en cuestión– imperantes en las experiencias analizadas y su vinculación con las políticas locales puestas en juego;
- b) la tensión entre diversidad y diferencia aplicadas a las dos experiencias a partir de considerar qué enfoques separan el desarrollo local impulsado desde la provincia, del ‘Plan de Vida’, este último convocado por las organizaciones *mapuce*.

En relación a estos dos ejes, hemos puesto nuestra atención en lo que se define como procesos participatorios, según son habilitados en cada una de estas experiencias. También hemos identificado los espacios donde el diálogo intercultural permite abrir el debate en torno a los distintos modelos de desarrollo (posibles y deseados) en función de las y los distintos actores involucrados en las experiencias estudiadas. Partimos de considerar que la redistribución (de las distintas formas de capital involucrado en cada caso) sólo será posible si existen condiciones para la participación que habiliten el diálogo y la creación de instancias de desarrollo en perspectiva intercultural. Desde estos análisis intentamos aportar al debate acerca de cómo las propuestas interculturales *mapuce* habilitan la posibilidad de repensar las relaciones entre diversidad y diferencia, por un lado, y entre interculturalidad y autonomía por el otro.

Comenzamos por presentar y analizar dos experiencias que tienen al Pueblo *Mapuce* y su organización política como principal protagonista. Interpelan y desafían las políticas indigenistas y los modelos de desarrollo impulsados desde el Estado: el “Plan de vida Pulmarí” y el “Co-manejo de Parques Nacionales”; han sido relevadas en distintas instancias de trabajo, tanto de investigación como de extensión <sup>1</sup>, con las organizaciones *mapuce*, y profundizadas y sistematizadas en el marco del Proyecto de Áreas de Vacancia TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD <sup>2</sup>. Pueden ser consideradas como experiencias alternativas al desarrollo propuesto desde las

políticas del Estado en tanto han generado un espacio, sostenido en el tiempo, y una convocatoria que permite identificarlas como experiencias con peso político-ideológico propio que convocan a actores y comunidades diversas. Proponen líneas de actuación concretas para la región, y, si bien provienen de un pueblo originario, han atravesado, por su concepción y convocatoria, las demandas de otros colectivos<sup>3</sup>. La región a la que haremos referencia es la zona comprendida dentro del Departamento Aluminé, Provincia de Neuquén, en la norpatagonia argentina. Dentro del Departamento nos centraremos en el eje Pulmarí- Aluminé.

Debido a la configuración sociohistórica de este espacio territorial, coexisten distintas jurisdicciones del Estado: la nacional está presente a partir de la presencia de Parques Nacionales, del Ejército y en la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP); la Provincia está presente a partir de participar en la CIP y en la gestión y administración de las tierras fiscales que aún quedan en esa región, y la jurisdicción municipal, a partir de la presencia en la zona de los ejidos municipales de Aluminé y Villa Pehuenia –este último de reciente creación-. Una característica de esta situación es la presencia de distintos proyectos y concepciones de desarrollo para la región, que genera una reactivación de los con-

---

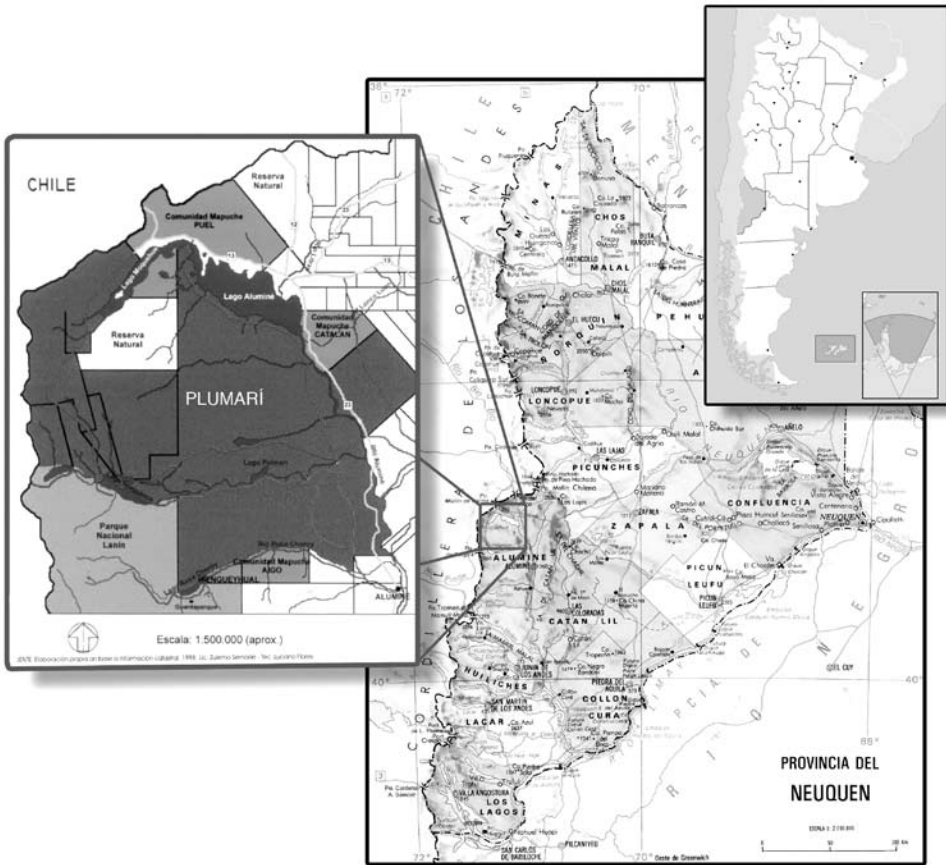
<sup>1</sup> Nos referimos a trabajos colaborativos realizados en conjunto con las organizaciones mapuce, para los cuales fuimos convocados como Centro de Educación Popular e Interculturalidad de la Universidad Nacional del Comahue. Entre los que se destacan: Universidad de Texas (Austin) Proyecto del CENTER FOR LATIN AMERICAN SOCIAL POLICY (CLASPO): Desarrollo Comunitario Auto-Sostenible en Perspectiva Comparada (Sustaining Community Development in Comparative perspectiva), que llevamos a cabo, integrando la Red Indígena junto con otros pueblos hermanos de América Latina, entre los años 2000-2004. - Investigación colaborativa para la formulación de los Términos de Referencia para los aspectos culturales y sociales a incluir en el estudio de impacto ambiental a presentar por la empresa Nieves del Chapelco SA. San Martín de los Andes. 2004. - Subproyecto Comunitario “Rescate de la memoria oral mapuce de Pulmarí”, Proyecto de Desarrollo Comunidades Indígenas (DCI), dependiente del INAI. (2005/7). - PROGRAMA FORTALECIMIENTO COMUNITARIO. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Res. N° 235/04. 2006/7. Todas ellas implicaron la participación de investigadores/as académicos e investigadores/as mapuce, en las distintas fases de los procesos de investigación y de extensión involucrados en cada caso.

<sup>2</sup> El corpus de análisis para el estudio de estos casos se compuso de entrevistas semi estructuradas a *werkenes* (mensajeros) de las organizaciones mapuce (tanto de la Coordinadora de Organizaciones Mapuce (COM), como de la Confederación Mapuce Neuquina); a diversos *pu logko* y *pu inal logko* (autoridades políticas) de las comunidades de la zona de Pulmarí, tanto como a integrantes de dichas comunidades; participación en distintas instancias de taller, de las que se tomo registro; así como un extenso trabajo con fuentes (estatutos, resoluciones, documentos de las organizaciones) y revisión y relevamiento del registro periodístico de las mencionadas temáticas.

<sup>3</sup> En el marco de este Proyecto (Pav 103) hemos analizado también otras 3 experiencias. La implementación del Presupuesto Participativo en el municipio de El Huecú; la demanda de participación en el Consejo Consultivo del municipio de San Martín de los Andes por parte de diferentes sectores (como por ejemplo los vecinos sin techo); y la mediación que una ONGs de la Comarca Andina procura entre el estado nacional y ‘beneficiarios/as’ del plan Manos a la Obra. En el capítulo de Heras, Burin y Córdoba, “Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha. Comarca Andina, Patagonia” de este mismo libro se da cuenta de esta última experiencia.

flictos entre las partes, en particular porque este es un territorio disputado. Así, las concepciones y proyectos desde las diversas instancias del Estado (nacional, provincial, municipal) se confrontan en tensión con las concepciones, reivindicaciones y propuestas *mapuce*, población de gran presencia en esa región <sup>4</sup>.

Por todo esto, consideramos que estos casos son importantes para su análisis: concentran diversas perspectivas sobre desarrollo y ponen en juego cuestiones que involucran a las relaciones culturales, económicas, sociales y epistémicas entre el estado, sus instituciones nacionales, provinciales y locales y un pueblo originario <sup>5</sup>.



<sup>4</sup> Existen en dicha zona un número importante de comunidades *mapuce*, que desde hace años vienen planteando sus derechos históricos sobre ese territorio, las mismas son Lefiman, Currumil, Aigo, *Hiengueihual*, *Wiñoy Tayiñ Rakizuum*, *Ñorkinko*, Catalan, Puel, Plácido Puel.

<sup>5</sup> Pensamos que desde estos casos se pueden realizar algunas generalizaciones sobre las perspectivas de reconocimiento, interculturalidad y autonomía en otros contextos.

## **Explotación turística y productiva versus Plan de vida Pulmarí (desarrollo desde la cosmovisión *mapuce*)**

Como ya dijimos, nuestro interés está puesto en analizar los modelos en pugna y los diferentes grados de articulación/confrontación entre diversidad y desarrollo. Hemos decidido dar cuenta también de las propuestas de desarrollo implementadas desde la política pública frente a las cuales las propuestas *mapuce* aparecen como una “alternativa”. Específicamente nos vamos a centrar en dos propuestas de desarrollo impulsadas desde las políticas públicas que actualmente reciben diversos grados de interpelación por parte de los *mapuce* y otros sectores de la sociedad civil: La Corporación Interestadual Pulmarí (CIP) y el Plan Maestro de Desarrollo Estratégico de Aluminé.

### **La Corporación Interestadual Pulmarí**

En el año 1989 el estado nacional crea la CIP <sup>6</sup> con el objetivo de administrar y manejar este territorio, tendiendo a su restitución paulatina al Pueblo *Mapuce* y a la promoción del desarrollo de las comunidades de la zona. Este ente trabajó bajo una lógica en la que el estado se afirmaba como dueño de las tierras y las administraba, ejerciendo una tutela sobre las comunidades, controlando sus actividades y determinando sus necesidades. Uno de los objetivos fundamentales previstos para este organismo era la promoción del desarrollo de las comunidades; es importante considerar que en este capítulo no se mencionan todas las comunidades *mapuce* existentes en el área, sino sólo las reconocidas por el estado provincial. En el artículo tercero del estatuto de la CIP se plantea que:

“La Corporación tendrá por objeto la explotación de los inmuebles de su propiedad o los que por convenio administre, en actividades agroforestales, ganaderas, mineras, industriales, comerciales y turísticas, así como el desarrollo de cualquier otra actividad dirigida a lograr el crecimiento socioeconómico del área de Frontera Sur de la Provincia del Neuquén, y en lo fundamental de las comunidades indígenas de dicha zonas, Catalán, Aigo, Puel y Currumil”. (Estatuto de la CIP, art. 3°).

En el año 1991 la CIP comienza a trabajar, pero desde los inicios hay denuncias acerca de su funcionamiento por incumplimiento de su rol principal. Es así

---

<sup>6</sup> Este organismo es mixto integrado por ocho miembros con participación de la Nación, de la Provincia y un representante *mapuce*; este último no es elegido por las comunidades de la zona, ni por la Confederación *Mapuce* Neuquina, sino por el mismo gobierno provincial.

como en 1995 un titular de un diario de la región decía al respecto: “De tierra prometida a tierra corrompida” <sup>7</sup>. En ese momento una serie de denuncias públicas sobre el accionar de la CIP son ratificadas por la Confederación Mapuche Neuquina. Algunos de los cargos esgrimidos en contra del entonces presidente de la Corporación, Omar Dos Santos eran:

- La entrega arbitraria de tierra para emprendimientos productivos, beneficiando a personas provenientes de otras regiones, Buenos Aires, La Plata. Sólo aprobaron 7 proyectos presentados por los vecinos de Aluminé y ningún proyecto *mapuce*.
- La entrega de concesiones forestales y ganaderas a espaldas de las comunidades y del pueblo de Aluminé.
- La prohibición a los *mapuce* de “la recolección del fruto sagrado del pewen... se les permite solamente dos bolsas por familia” <sup>8</sup>.
- La explotación “a pobladores y familias mapuche en la extracción y producción de leña” <sup>9</sup>.
- La concesión del Perilago Pulmarí y todo el territorio circundante (incluido un cementerio *mapuce*) al empresario italiano Domenico Pancciotto.

Ante estas denuncias y la falta de una respuesta por parte de los funcionarios provinciales las comunidades y la Confederación *Mapuce* Neuquina deciden, el 17 de mayo de 1995, ocupar la oficina de la Corporación, dando inicio al denominado ‘conflicto Pulmarí’. Esta decisión estuvo impulsada principalmente por la falta de medios para garantizar la supervivencia de la gente de las comunidades frente a un invierno que fue particularmente inclemente. Tal como apareció publicado en los diarios del momento:

“Las comunidades Mapuche Aigo y Salazar ocuparon ayer pacíficamente las instalaciones que la Corporación Interestadual Pulmarí posee en esta localidad y anunciaron que permanecerán en el lugar hasta tanto se les garantice la entrega de espacios de invernada, imprescindibles para la sobrevivencia de los animales durante el crudo invierno” <sup>10</sup>, o como recuerda uno de los protagonistas: “habíamos hecho como diez reuniones, entrevistas y clarificado nuestra demanda y lo que queríamos eran las tierras de invernada, eran las tierras que estábamos demandando; porque la historia era que todos los in-

---

<sup>7</sup> Diario La Mañana del Sur, 11 de mayo de 1995: 17.

<sup>8</sup> La Mañana del Sur, 28 de abril de 1995: 10.

<sup>9</sup> La Mañana del Sur, 1995.

<sup>10</sup> La Mañana del Sur, 19 de mayo de 1995: 2.

viernos, cada dos o tres inviernos, nos llevaba todo lo que se había cosechado en años trabajando” (Entrevista a R. Ñ., *werken* de la COM).

Posteriormente –frente a la falta de respuestas– los *mapuce* deciden proceder a la recuperación de distintos ‘cuadros’<sup>11</sup> (“Lolen”, “Chicheria”, “Piedra Gaucha”), lo que dio inicio a una serie de procesos judiciales de desalojo y procesamiento de autoridades *mapuce* por ‘usurpación’. Finalmente y como resultado de las repercusiones nacionales e internacionales del conflicto y a la lucha sostenida por este pueblo originario, la CIP perdió fuerza y el Pueblo *Mapuce* realizó una importante recuperación de territorio (42000 ha). Pero hasta la actualidad, este ente sigue ejerciendo la administración, adjudicación y control de concesiones sobre la mayor parte de ese territorio, pese a que las numerosas denuncias de corrupción que se continuaron haciendo han motivado hasta la fecha distintos pedidos de auditoría sobre el mencionado ente. Desde esta propuesta de administración y desarrollo para la zona, se ha privilegiado en mayor grado todas aquellas actividades vinculadas a la promoción de la actividad turística y agropecuaria, y como veremos en el apartado siguiente, si bien para los *mapuce* ya no es un interlocutor válido, sí lo sigue siendo en las proyecciones del estado municipal.

### El futuro Plan Maestro de Desarrollo Estratégico de Aluminé y el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico

El Plan Maestro de Desarrollo Estratégico de Aluminé es impulsado desde la Municipalidad de Aluminé y se centra en “consolidar el perfil de desarrollo turístico y productivo” para dicha región. Para ello se considera contar con un fuerte plan de inversiones en servicios e infraestructura, propuesta que aparece vinculada al perfil turístico que se le desea dar a la región: “La necesidad de crecer en materia de infraestructura hotelera es una de las deudas pendientes que todavía tiene la localidad para instalarse definitivamente en el contexto del mapa turístico nacional.” Esta importancia del turismo aparece recalcada por las palabras del Propio Presidente del Concejo Deliberante de Aluminé: “Cada uno de nosotros debemos convertirnos en verdaderos guías de turismo, dispuestos a atender a los visitantes de la mejor manera y de esa forma garantizar la consolidación de una industria que revitalizará la actividad económica local”.

---

<sup>11</sup> Esa es la forma en que se denomina a cada uno de los parcelamientos de terrenos llevadas a cabo por la CIP en el territorio de Pulmarí.



Otro de los aspectos que se recalca como de fundamental importancia a la hora de realizar esta planificación es la consolidación de la CIP como ente administrador de la zona de Pulmarí: “es imposible imaginar el desarrollo económico de Aluminé sin tomar como referencia a la Corporación Interestadual Pulmarí y sus concesionarios.”<sup>12</sup>

Este plan se halla aún en etapa de cristalización pero, hasta la fecha, las autoridades del Pueblo *Mapuce* no han sido convocadas a participar de la discusión acerca del mismo. Sin embargo tuvo un antecedente importante en el denominado “Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del Departamento Aluminé”, del año 2003, que como su nombre lo indica estuvo pensado específicamente para el fortalecimiento de la actividad turística de todo el Departamento (lo que incluye la participación también del ahora municipio de Villa Pehuenia). El mismo se desarrolló a solicitud de la Dirección Provincial de Turismo de la provincia del Neuquén, con el apoyo, gestión y participación del Municipio de Aluminé y Comisión de Fomento de Villa Pehuenia, financiado por el CFI (Consejo Federal de Inversiones) e impulsado por la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue.

Este Plan, partió de una “concepción participativa y holística del planeamiento” ya que “el criterio de participación aplicado a lo largo de todo el proceso de planificación, permitió construir de manera permanente el consenso necesario tendiente a lograr la viabilidad de las estrategias de desarrollo, propuestas y recomendaciones que se desprenden del Estudio.”(Nataine et al, 2006b:6). De esta forma, en la etapa de diagnóstico del mismo se mantuvieron reuniones con las comunidades *mapuce*; pero a pesar de ello, no se desprende de los resultados del mismo que la diversidad sociocultural haya sido una variable a tener en cuenta al momento de realizar sus propuestas de desarrollo. Tal como puede apreciarse en el siguiente listado de aspectos en los que se centró su intervención:

- “Lineamientos estratégicos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la comunidad residente en el Departamento Aluminé.
- Construcción de Estrategias, Propuestas y Recomendaciones que orienten el desarrollo turístico y productivo del Departamento Aluminé.
- Análisis del aprovechamiento turístico de los recursos del Departamento Aluminé con criterios de sustentabilidad física, económica y social.
- Construcción del Perfil turístico y productivo del Departamento Aluminé, y análisis del rol que cumplen el pueblo de Aluminé y Villa Pehuenia – Moquehue.

---

<sup>12</sup> Jorge Cuiñas, Presidente del Concejo Deliberante de Aluminé, en declaraciones al Diario Río Negro, “Turismo y producción, ejes del progreso de Aluminé”, 20 de octubre de 2006 pág. 37.

- Caracterización cualitativa y cuantitativa de la demanda turística del Departamento Aluminé para las distintas temporadas con afluencia turística.
- Caracterización de las Unidades Prestadoras de Servicios Turísticos del Departamento Aluminé.
- Identificar requerimientos de inversión pública y privada a nivel de perfil en infraestructura, equipamientos e instalaciones turísticas y no turísticas.
- Identificar requerimientos de capacitación y formular estrategias y propuestas de contenidos y metodologías.
- Proponer estrategias de marketing, tendiendo a establecer una imagen de marca y su posicionamiento en los mercados actuales y potenciales.” (Nataine et al, 2006a: 2)

Como puede apreciarse en estos dos planes, tanto este último enfocado específicamente para el caso del turismo, y el Plan Maestro, todavía en etapa de planificación, hay una clara definición del perfil productivo y turístico de la región que apuesta a un modelo tradicional de desarrollo, pensado únicamente desde la perspectiva occidental (en términos de demanda y oferta de servicios, inserción en los circuitos internacionales de consumo de bienes, entre otros).

#### ‘Plan de vida Pulmarí’ (desarrollo desde la cosmovisión mapuce)

Las estrategias del Pueblo *Mapuce*, frente a estas perspectivas de desarrollo, han implicado poner en marcha una variedad de recursos, tanto para lograr la preservación y el control de los recursos existentes en sus territorios, como para ampliar sus perspectivas de desarrollo desde su propia cosmovisión. Uno de ellos fue la puesta en marcha del Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI).

Este proyecto comienza a desarrollarse a partir del año 2003, con la creación de un consejo consultivo con sede en Buenos Aires, que fue el encargado de la implementación. En dicho Consejo Consultivo hubo participación de representantes de los pueblos indígenas beneficiados, ya que “(...) el único que lo puede garantizar es un control indígena, ahí entonces aceptaron que hubiera un Concejo Consultivo, que funciona y que además de funcionar es quien elige a los directores del proyecto. No absolutamente, pero sí son seis miembros [indígenas], más tres del gobierno, y de Naciones Unidas que deciden quien dirige el proyecto.” (Entrevista a J. N. *werken* de la COM)

El DCI, que actualmente se halla en etapa de finalización y evaluación de las distintas experiencias, se basó en un “modelo de gestión [que] priorizará un abordaje intercultural y la articulación de acciones a través del diálogo, la negociación y la

concertación entre el estado nacional, los estados provinciales, municipales, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades indígenas identificadas como beneficiarias del proyecto. (...) El logro de este objetivo será posible a partir de la incorporación de líneas de acción que permitan fortalecer a las organizaciones de las comunidades indígenas para propender al desarrollo sustentable de las mismas, mediante el respeto de su identidad cultural y la preservación de los ecosistemas de los que dependen” (Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas, 2003)

Enmarcadas en ese objetivo general se llevaron a cabo toda una serie de acciones tendientes a lograr el fortalecimiento de la capacidad de autodesarrollo y la promoción de actividades vinculadas a los conocimientos y cultura de cada uno de los pueblos. En sus orígenes este proyecto había sido pensado para dar una respuesta a las necesidades de organización de los nuevos territorios obtenidos por el Pueblo *Mapuce* a partir de las recuperaciones llevadas a cabo a través de la ‘Lucha de Pulmari’. Surgió vinculado a una idea de ‘Territorio Indígena Protegido’ y, al ser presentado en uno de los programas del Banco Mundial para el desarrollo de poblaciones indígenas, recibió aprobación. De esta forma se accedía a financiación tanto para mejorar las condiciones de vida de la gente de las comunidades, como para garantizar la preservación de la zona. Sin embargo, un emprendimiento de esta naturaleza, llevado adelante por el Pueblo *Mapuce*, fue resistido por el estado provincial, ya que éste percibía como amenaza el hecho de que aquellos que históricamente habían sido considerados “objetos de sus políticas” pasaran a ser sujetos. Se posicionaban así como partes de un diálogo donde no sólo recibían políticas de desarrollo pensadas por otros, sino que también las proponían, y más aún lograban conseguir financiamiento externo para ponerlas en marcha. El empoderamiento que esto significaba fue claramente percibido y las mayores resistencias al desarrollo de este proyecto provinieron de quien se visualizaba como principal perjudicado de este cambio de situación: el estado provincial. Ante estas resistencias, el proyecto inicial fue sometido a modificaciones: una de ellas fue la inclusión de dos zonas más que se verían beneficiadas con su aplicación y cuyas características eran similares a las de Pulmari (Finca Santiago en Salta, y Amaicha del Valle en los Valles Calchaquíes de Tucumán). La otra modificación importante fue la desaparición de la palabra ‘territorio’ que se hallaba presente en su formulación original, por la de ‘área’, proponiéndose entonces la figura jurídica de ‘Área Indígena Protegida’ para cada uno de estos territorios. Estos cambios forman parte de una estrategia implementada por las organizaciones *mapuce*. Buscaron de esta manera contar con el apoyo del estado nacional, que era necesario como un aliado estratégico frente a la provincia que “era la que nos cerraba y nos cierra todas

las puertas” (Entrevista a J. N. *werken* de la COM). Fue también necesario para lograr el consenso entre las comunidades participantes ya que algunas de ellas podrían haberse retirado del proyecto si la política de implementación del mismo hubiese entrado en franca oposición con el estado provincial. La resignificación y discusión de conceptos forman parte también de las estrategias implementadas por este pueblo y esto se verá más claramente en los documentos que analizaremos a lo largo de este capítulo. Por ejemplo, en este orden de cosas, el mismo nombre del Proyecto implica al concepto de desarrollo. Al respecto J. N. expresaba lo siguiente:

“cuando aceptamos el concepto de desarrollo, lo aceptamos a partir de que los indígenas queremos discutir y queremos darle contenido, a un concepto de desarrollo desde un enfoque cultural, histórico (...) y el único que lo puede garantizar es un control indígena (...)” (Entrevista a J. N. *werken* de la COM).

A partir de la implementación de este proyecto en Pulmarí se ha creado un Consejo que agrupa a las nueve comunidades de la zona <sup>13</sup>, con el objetivo de acordar y realizar tomas de decisiones conjuntas respecto de las necesidades, intereses y proyección de las mismas. Uno de los logros más importantes de este Consejo ha sido la elaboración en el año 2006 del “Plan de vida Pulmarí”. O sea una propuesta para el ‘desarrollo’ desde la cosmovisión *mapuce*, para estas comunidades y toda la zona de influencia de Pulmarí. Antes de pasar al análisis del mismo, nos gustaría citar otro documento *mapuce* donde se explicita claramente ese concepto: “Hablamos de “Plan de Vida”, porque hasta ahora las políticas de desarrollo impuestas en nuestros territorios han significados verdaderos “planes de muerte”, para el pueblo *mapuce* en particular, y para todos los pueblos originarios en general” (INAZUAM, 2007)

En ese sentido las autoridades *mapuce* plantean que: “hasta hoy han puesto nuestra cultura al servicio del desarrollo económico *wigka*....nosotros ahora vamos a crear una economía al servicio de nuestro desarrollo cultural. Vamos a crear capacidades y fuentes de trabajo para que nuestros bosques, nuestros lagos, montañas nos permita recuperar nuestra valores y principios comunitarios (*Az-Mogen*), el respeto a nuestro *Kvme feleal* (autoridades propias), a practicar nuestros *Nor Feleal* (normas de justicia y derechos), la educación *mapuce* basada en el respeto a los mayores *-kimvnce* y a la naturaleza- *fijmogen*, que es recuperar nuestro *Nor Kimvn* (educación). Solo volviendo a reestablecer todos estos elemen-

---

<sup>13</sup> Las mismas son Lefiman, Currumil, Aigo, *Hiengueihual*, *Wiñoy Tayiñ Rakizuum*, *Ñorquinko*, Catalán, Puel, Placido Puel.

tos, podremos decir que nos desarrollamos, que logramos bienestar, que progresamos ó que crecemos. Porque lo hacemos desde nuestra Cosmovisión. Esto no tiene nada que ver con el desarrollo que nos propone el *wigka*, que es acumular y crecer económicamente a costa de destruir, de volvernos egoístas, de pensar solo como individuo, de corrompernos, de destruirnos humanamente, de alejarnos de las vidas naturales, de contaminar no solo el planeta, sino nuestro *piwke ka logko* (corazón y pensamiento)". (*Ñizol Logko* Elías Maripan, en INAZUAM, 2007)

El "Plan de vida" propuesto por las comunidades *mapuce* de Pulmarí, se plantea un "manejo sustentable de los recursos naturales, en gestión conjunta, que garanticen la conservación del patrimonio natural y cultural; y que posibiliten mejorar la actual situación de pobreza en territorio *mapuce* en jurisdicción de la Corporación Interestadual Pulmarí", a partir de <sup>14</sup>:

- Afianzar el proceso de gestión de los recursos entre el Pueblo *Mapuce* y la Corporación Interestadual Pulmarí.
- Fortalecer el proceso de recuperación de la organización y el conocimiento del Pueblo *Mapuce*, como base de las acciones de manejo de los recursos naturales.
- Realizar la planificación del ordenamiento territorial según las pautas de la interculturalidad.
- Incorporar en la normativa del Área los conocimientos y criterios de sus habitantes ancestrales, el Pueblo *Mapuce*. Profundizar los cambios de la reglamentación y prácticas de la Corporación Interestadual Pulmarí.
- Motorizar el manejo de los recursos naturales de manera sustentable." <sup>15</sup>

A partir de las consideraciones presentes en ese documento y de las propuestas surgidas en talleres y *pu Xawvn* (encuentros), surgen los siguientes

---

<sup>14</sup> Los objetivos del Plan de Vida son justificados con las siguientes consideraciones: "Las comunidades del Departamento Alumine, con diferencias entre cada una, vivimos en situación de pobreza, la que contrasta muy fuertemente con la riqueza natural que nos rodea. Sólo en los últimos años hemos logrado hacernos escuchar por las autoridades. La misma restricción de uso ha forzado los usos clandestinos del recurso, dificultando la tarea de control de las autoridades mapuce o instituciones oficiales que debemos llevar. Desde hace 12 años, las comunidades comenzaron con experiencias de manejo del bosque nativo con planes de manejo aprobados por Parque Nacionales y, a veces, promovidos por estos. De igual manera, hay avances en el mejoramiento del manejo ganadero y emprendimientos turísticos. Desde el año 2000, las Organizaciones *Mapuce* hemos planteado la necesidad de participar en la toma de decisiones sobre el área protegida, de la que somos guardianes desde antes de su creación, pero que en la práctica debemos vivir como intrusos en nuestro propio territorio." (Plan de vida Pulmarí, 6)

<sup>15</sup> *Lofce* Lefiman, Currumil, Aigo, *Hiengueihual*, *Wiñoy Tayiñ Rakizuam*, *Ñorkinko*, Catalan, Puel "Pulmarí. Plan de vida" Pewun (Primavera) 2006.

lineamientos pensados para un ‘desarrollo’ desde la cosmovisión *mapuce* o en términos *mapuce* para llevar adelante sus ‘planes de vida’:

- “Avanzar hacia el reconocimiento de todos los espacios de tierra que necesitamos de Pulmari para un Desarrollo desde nuestra Cosmovisión.
- Comenzar un proceso de reducción del ganado caprino y yeguarizo y fortalecer la economía familiar con otros emprendimientos apoyados por una planificación integral de Pulmari.
- Erradicar de Pulmari todo emprendimiento o concesión indebidamente entregada, que atente contra la biodiversidad y contra el desarrollo cultural de las comunidades *mapuce*.
- Comenzar un fuerte proceso de capacitación hacia las nuevas generaciones *mapuce* que apunte a la administración de nuestro recurso forestal y ganadero.
- Promover un modelo de servicio y administración del recurso turístico en manos de las comunidades, basado en nuestros conocimientos y prácticas culturales.
- Apoyar un proceso de recuperación y fortalecimiento del arte mapuche en *Wuzvn* (Cerámica), *Wixal* (Telar), *Rvxafe* (Plata) y *Mamvl Kvzaw* (madera) como alternativa económica y manifestación de nuestro arte cultural.
- Desarrollar viveros de plantas nativas y medicinales, que apoye las practicas medicinales desde nuestros conocimientos y prácticas
- Instalación de un Frigorífico *Mapuce* y carnicería comunitaria para garantizar la distribución y evitar la especulación con el recurso carne.
- Lograr el traspaso desde la Dirección de Bosques, de la administración del Piñon (*gijiw*), fruto del sagrado *Pewen*, a manos del Consejo *Mapuce* Aluminé, por ser un elemento cultural vital para la seguridad alimentaria y como forma de controlar su dañina explotación.
- Desarrollar una planificación integral del territorio de Pulmari en base a un diagnóstico de los recursos naturales que hoy poseemos.
- Instalar un Asentamiento de la Universidad Nacional del Comahue en el Departamento Aluminé para apoyar esta estrategia de Desarrollo Cultural desde la Cosmovisión *Mapuce*. (retomado de INAZUAM, 2007)”

Los propios *mapuce* han ligado esta propuesta al Plan de co-manejo de Parques Nacionales, y plantean una continuidad territorial y cultural con los territorios de las comunidades que se encuentran en la jurisdicción de Parques Nacionales.

## El Plan de Co-manejo de Parques Nacionales

Este plan comienza a desarrollarse en el Parque Nacional Lanín a partir del año 2000. Este Parque es una de las 34 áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la Administración de Parques Nacionales (APN), organismo estatal autárquico que actualmente depende de la Secretaría de Turismo y Deportes de la Nación. El PNL abarca una superficie de 412.000 ha al suroeste de la Provincia del Neuquén. Es una franja con dirección Norte-sur situada sobre la Cordillera de los Andes, perteneciendo a la región biogeográfica de Bosque Andino Patagónico. En la zona de influencia del PNL se encuentran tres centros urbanos: Aluminé, Junín de los Andes y San Martín de los Andes, en un estado de rápida expansión demográfica por el desarrollo de la actividad turística.

A partir de 1999, las organizaciones *mapuce* plantearon a este Parque Nacional la necesidad de tener una nueva relación, que fuese superadora de la subordinación que le imponía la concepción y normativa de la Administración Nacional de Parques Nacionales, que daba lugar a un conjunto de prácticas y dispositivos de control sobre la vida de las comunidades, y que contaba como antecedente el hecho de que en el momento de su creación (año 1937), la APN reconociera la propiedad privada de estancieros incluyendo sus territorios en áreas de Reserva Nacional y no los derechos propietarios de las comunidades *mapuce* presentes en su reciente 'jurisdicción'. Sumado a esto, se veía la necesidad de avanzar en criterios de conservación que reemplacen los planteados en el Decreto-Ley de la dictadura militar que aún rige los Parques Nacionales argentinos.

En el marco de esta nueva relación se ha avanzado en el dictado de normas de rango menor que van adecuando la relación y creando antecedentes de cambios más profundos. Hoy existe en los Parques Nahuel Huapi, Lanín y Laguna Blanca un Comité Regional de Gestión del Comanejo, co presidido por el Intendente del Parque Nacional Lanín (máxima autoridad institucional) y el *Logko* (autoridad originaria) de una de las Comunidades, y con vocalías repartidas entre Parques Nacionales y las organizaciones *mapuce*. A escala local hay Comités de Gestión formados por el guardaparque y las autoridades de la Comunidad del lugar.

Uno de los logros más trascendentes del comanejo es haber transformado el escenario político para la toma de decisiones. Tal como lo manifiesta Salvador Vellido (Intendente del PNL):

“Aquí estamos ahora, reconociendo derechos, devolviendo territorios, compartiendo los espacios y aprendiendo, en definitiva, uno de los otros. De la relación demandante/demandado pasamos a la práctica del co-manejo. Actualmente compartimos responsabilidades desde una práctica común: reconociendo nuestras diferentes cosmovisiones y encontrándonos a diario con nuestras coincidencias.” (Vellido, 2004:11). En un sentido similar los *werken* de la Confederación *Mapuce* Neuquina (CMN) manifiestan lo siguiente: ‘Hablando Parques de Conservación y hablando los *Mapuce* de Relación, entendimos que a ambos nos preocupaba resguardar lo que a todos nos da origen, aunque uno hablaba de la biodiversidad y el otro hablaba *desde* la biodiversidad, iniciamos el camino *de* practicar el co-manejo, es decir de practicar la interculturalidad. La acción de respetarnos, de conocernos, de reconocernos.’ (Confederación *Mapuce* Neuquina, 2004: 59, 60)

Este proceso no se hubiera podido llevar a cabo sin los aportes de cada una de las partes involucradas, tal como lo señalan los mismos actores: “...Parques sin la contraparte *Mapuce* y su organización política e institucional fortalecida, única garantía de construcción política a largo plazo, hubiera terminado en nuevas políticas productivistas y con algún mayor grado de democracia. Por otro lado la CMN sola, por más fortalecida que fuera, tampoco hubiera logrado ningún cambio sin la voluntad política de la APN, pues repetiría sus enfrentamientos como los tiene con el gobierno provincial. Era necesario la conjunción de las partes en la voluntad de cambio político”. (Entrevista a N. O, *werken* de la CMN).

Esta nueva relación ha permitido que temas medulares como el rol del guardaparque; el manejo ganadero y de otras actividades productivas; el aprovisionamiento de leña; la actividad turística; se desarrollen y se aborden en otro contexto en donde los protagonistas deben asumir nuevos roles y responsabilidades. Las mismas son asumidas en un ámbito de participación desde el debate y la negociación entre los actores. Por lo tanto el escenario es nuevo y genera nuevas contradicciones, ya que implica rever el concepto de autoridad, según las características particulares de cada Comité Local de Gestión. Esto significa el tener que desarrollar constantemente nuevas estrategias para la toma de decisiones: este aspecto no es menor, ya que significa correr de esta función histórica al Estado nacional, quien ha sido el que aplicaba la sanción ante el incumplimiento de la norma, o en este nuevo escenario, ante el incumplimiento de lo acordado.

En esta experiencia de comanejo de Parques Nacionales vemos que el proceso va, de ser una simple herramienta en donde las partes involucradas negocian



sobre problemas de la vida cotidiana, a ser una instancia de construcción de política que articula de manera diferente a un Pueblo Originario y al Estado. Desde esta lógica es posible entender el escepticismo de algunos actores sobre la viabilidad del proceso ante la envergadura del desafío que está implicado. Se trata de revertir más de un siglo de dominación y marginación. Entre las dificultades más grandes que aún permanecen irresolutas hallamos las desinteligencias que se producen cuando se procede a la toma de decisiones de forma unilateral. Estas decisiones implican políticas diferenciadas sobre temas que las partes conciben como inherentes o no al comanejo:

“Los mayores conflictos se generaron desde la administración, y tienen como factor la toma de decisiones de forma unilateral por parte del Estado: temas medulares sobre el Territorio que comprometen a actores políticos de las comunidades que se trataron y se resolvieron de forma unilateral.” (Entrevista a N. O, *werken* de la CMN).

De esta forma en muchas ocasiones la APN, decide unilateralmente sobre temas que ella no considera vinculados al comanejo y en las que sin embargo las comunidades quieren tener participación. En este sentido, no resulta extraño que las comunidades *mapuce* planteen que dos ejes básicos para llevar adelante estos procesos son “la interculturalidad” y “lo participativo”. Respecto de la primera plantean que es “entendida como una nueva forma de relación que sienta sus bases en el mutuo reconocimiento y efectivización de los legítimos derechos de los actores, con respeto y aceptación de la cultura diferente. Esta definición conlleva implícitamente el reconocimiento de que las responsabilidades, en el plano de la acción, son compartidas” (Plan de vida Pulmari); mientras que “lo participativo” estaría dado a partir del reconocimiento que la realidad se va construyendo a partir de diferentes perspectivas, conocimientos e intereses que no pueden reducirse a variables y que “por ello es necesario un abordaje integral, con el que intentaremos combinar diferentes perspectivas y modalidades de acercamiento a esta nueva forma participativa para interpretarlos en su totalidad.” (Ibid.). Además en el caso del Pueblo *Mapuce*, estas instancias de participación e interculturalidad, se efectivizan solo a partir de su reconocimiento como pueblo y del reconocimiento de sus autoridades y organizaciones.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> A diferencia de otros procesos participativos que involucran la sociedad occidental en donde la participación esta dada por la convocatoria a individuos y organizaciones de la sociedad civil, queremos remarcar que en el caso de los pueblos originarios la participación que debe habilitarse es a través de sus organizaciones y sus autoridades originarias.

## Discusión: diferencia cultural y nociones de desarrollo como alternativas políticas y epistémicas.

Las identidades colectivas, entre ellas las que conforman el abanico de los pueblos originarios –y sus aliados más o menos involucrados, como los sectores campesinos y otros actores a niveles locales, nacionales y transnacionales– han producido históricamente un resquebrajamiento del orden que va de lo económico a lo epistémico pasando por lo cultural, lo jurídico, lo social, alcanzando incluso la subjetividad misma implicada en una cosmovisión diferente de la naturaleza y la sociedad. Así, los análisis de las experiencias del Plan de Vida, el Plan de Desarrollo, el Comanejo, presentados en las secciones anteriores, nos permiten identificar estas luchas por el sentido que se plasman tanto en el discurso como en la acción. Las comunidades *mapuce*, según presentamos más arriba, son conscientes del valor del discurso, precisamente, como elemento de acción política. Es así que realizan elecciones concientes acerca de cuándo usar cuáles términos y para dotarlos de qué significados. Sostenemos también que estas acciones discursivas han sido un elemento potente para quienes, a cargo del Estado en cualquiera de sus niveles, producen acciones políticas a través de situar campos de intervención, sujetos (visualizándolos como objetos), relaciones, usando conceptos y términos (es decir ideas y sus representaciones lexicales) que producen sentido.

Catherine Walsh plantea que

“una visión productiva proviene de la geopolítica del conocimiento y los estudios poscoloniales, y entonces las preguntas se extienden a: quién habla en este momento, sobre quiénes, para qué, desde dónde, contra quiénes. (...) Incluso como relaciones de saber poder, interesa recorrer el modo de los aprendizajes y de ‘toma de la palabra’ como referentes de construcción básica vinculados a las estructuras de la subjetividad.” (Walsh, 2002)

Desde este punto de vista, si consideramos que cuando hablamos de diferencia cultural lo que está en juego para el caso de los pueblos originarios es el espacio territorial en que se asientan y despliegan la cultura y la identidad, territorio e identidad cultural son cuestiones que deben ser consideradas en forma interrelacionada, sobre todo cuando, como ellos mismos plantean, contar con territorios es indispensable para poder rescatar, mantener y proyectarse a partir de su propia identidad como pueblo originario. Este es un hecho que si bien las poblaciones indígenas vienen sosteniendo desde hace décadas, no ha tenido un correlato en la implementación de las políticas públicas, ya que, si por

un lado ha habido algunos avances en relación al reconocimiento (de distintos tipos de derechos), no ha ocurrido lo mismo respecto a las reivindicaciones territoriales (y menos aún de niveles de autonomía dentro de algunos de los territorios ya reconocidos) <sup>17</sup>.

Los patrones estatales de desarrollo, sin que podamos acá hacer una crítica de conjunto, sino sólo desde las experiencias consideradas, no han sido más que nuevos intentos de inclusión en modelos que persisten en sostener el orden territorial vigente. En cambio, para las organizaciones indígenas la reivindicación territorial es entendida en los siguientes términos:

“Territorio para nosotros es una totalidad. Nosotros somos parte de ese todo, somos una fuerza más. Va más allá de una connotación económica, tiene un sentido espiritual y cultural vinculado a lo ancestral y tradicional. Es el hábitat donde se desarrolla la cultura de cada pueblo. El territorio es el espacio que posibilita el desarrollo de la cultura comunitaria tanto en el presente como en el futuro pues incluye a todos los recursos naturales y los valores espirituales. Por ello debe reconocerse también el derecho sobre el subsuelo y el espacio aéreo. El territorio es el espacio para el ejercicio del derecho a la autonomía a fin de garantizar el fortalecimiento y desarrollo de los pueblos indígenas en sus asuntos políticos, económicos, sociales y culturales”. (Foro Regional Comahue – 2005) <sup>18</sup>

En la actualidad, el Pueblo *Mapuce* de la Provincia de Neuquén está compuesto por más de 50 Lof - Comunidades de la cual se estima una población de 28.000

---

<sup>17</sup> Podemos recordar los dos instrumentos del derecho que asisten a los pueblos originarios en el tema de territorio: por un lado, la Constitución Nacional, que en su Art. 75, Inc. 17: “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas ser enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”. Por el otro, el Convenio 169 de la OIT, Ley Nacional 24.071, que dice en sus Artículos 13 y 14: “La utilización del término ‘tierras’ en los arts. 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. (...) Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.”

<sup>18</sup> FOROS DE POLÍTICA PÚBLICA INDÍGENA. Biodiversidad, Territorio, Ciudadanía (Personerías Jurídicas), y Educación Intercultural. CTPI 2005.

habitantes en la zona rural; pero a causa de la reducción y desintegración territorial, hoy casi el 70% del Pueblo *Mapuce* reside en los centros urbanos estimándose un total de 65.000 personas. Las comunidades están localizadas en su mayoría en la zona central y cordillerana de la provincia, por tal motivo las realidades económicas y culturales son distintas. Así también se encuentran afectadas por distintas jurisdicciones tanto nacional como provincial y municipal y de esto se desprende la situación jurídica de cada una de ellas en muchos casos no resuelta. En este espacio, las comunidades involucradas vienen sosteniendo un fuerte proceso reivindicatorio en lo educativo, en lo político y jurídico, en lo territorial y en lo cultural. Esto explica, quizá, también la complejidad de niveles de afirmación identitaria y la convivencia de diversas estrategias de lucha.

Nos interesa discutir a partir de las experiencias consideradas la complejidad de algunas de las tensiones en las que se involucra la cuestión del reconocimiento con el de la redistribución. Siguiendo a Nancy Fraser (1997) intentamos mostrar cómo en las políticas públicas, si bien se avanza en reconocer derechos culturales e incluso políticos, no se rompe el statu quo territorial. Por otra parte, el gobierno de la Provincia avanza en concesiones a particulares y en cercar los territorios comunitarios con nuevos proyectos de expansión turística depredadores del ambiente y de la cosmovisión *mapuce*<sup>19</sup>. Podemos advertir entonces una complejidad de tensiones como las que se dan entre diversidad y diferencia por un lado, y entre interculturalidad y autonomía por el otro. Como en este trabajo nos propusimos abordar la temática del desarrollo local, vinculada a la coexistencia (con diferentes grados de conflictividad) de diversos modelos de desarrollo para una misma región pudimos apreciar que estos pares pueden volverse dicotómicos en la perspectiva de los sectores hegemónicos, pero no así en la de los pueblos originarios, incluso en algunas de las instituciones del estado, como Parques Nacionales que han tendido un puente sobre el diálogo y la puesta en marcha de procesos interculturales.

Entendemos que suele decirse 'diversidad' como una estrategia discursiva para soslayar la conflictividad inherente a proyectos de vida diferentes. Estas miradas, que proponen la atención a la diversidad y su conservación como muestras de museo, ofrecen, como lo hemos visto para el caso del turismo una visión folclórica e ingenua del Pueblo *Mapuce*. La diversidad es usada, digamos retrospectivamente, para desvincularse del racismo que aún opera a nivel institucional e ideológico, apelando

---

<sup>19</sup> Aludimos al proyectado centro de esquí al pie del volcán Lanín con anuencia y participación del municipio de Junín de los Andes.

a la existencia y aceptación de lo diverso, pero sólo concebido como variaciones de lo mismo. Esta postura deja intacto el yo hegemónico de la enunciación – yo respeto, yo atiendo, yo valoro – por lo que convierte la diferencia en diversidad coadyuvando a la desigualdad impidiendo que la diferencia pueda constituirse en una relación intercultural igualitaria. Decimos que coadyuva a la desigualdad en tanto si es diverso apenas pueden aceptarse o reconocerse algunos derechos culturales particulares pero desvinculados, en este caso, de los otros derechos que se han ganado los pueblos originarios, pero que no son aplicados, menos que nada en lo territorial.

El Estado, al destinar políticas inconsultas para los indígenas, acaba por cerrar la entrada de éstos al debate de las políticas pensadas para ellos y menos para el caso de que los pueblos originarios participen en el diseño de las políticas de conjunto para toda la sociedad. Es el caso de los programas de EIB que los estados promueven para los pueblos originarios, siendo impensable que éstos provean planes para el conjunto de la sociedad, como se hace con ellos. Se arman nuevos lenguajes sobre la variedad y diversidad cultural pero en el mismo se produce la desigualdad, tanto por la no participación en las decisiones como por ajustar o reducir la diversidad a lo cultural, convalidando en este tibio reconocimiento del otro la exclusión y la marginación. Sabemos que la lista de sujetos diversos es profusa y va en aumento, ya que cada vez se arrojan a la otredad a todos aquellos/as que quedan fuera a al borde del sistema económico, social y cultural hegemónico. No es arriesgado suponer que más que un avance, la neonarrativa de la diversidad, además de colgarse de un multiculturalismo congelado, provoca y convalida la destitución y la subjetividad como vida desnuda al permitir la vida como condición pura pero no como sujeto.<sup>20</sup>

Por el contrario, enunciarse desde la diferencia en una identidad proyectada con trasfondo histórico profundo como paradigma alternativo provoca y procura la repartición y o reestructuración vinculada al reconocimiento, tal como lo plantea Nancy Fraser (1997). Así, diferencia no es variación sino alteridad en pugna; tensión en la que se disputan proyectos de vida alternativos. Mientras tanto, la globalización anudada al neoliberalismo arrastra el multiculturalismo hacia el statu quo de color, mientras que la lucha de los pueblos originarios apunta si no a la desaparición de color, al quiebre superlativo de lo blanco y la blanquedad<sup>21</sup>, y

---

<sup>20</sup> Nos referimos a conceptos del filósofo Giorgio Agamben, en *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Pre-textos, Valencia, 1998.

<sup>21</sup> El concepto de blanquedad refiere al operativo por el cual la norma blanca que evalúa otros colores se hace invisible, está tomado de Apple, M. (1997) "Educación, identidad y papas fritas baratas" en *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. P. Gentilli comp. Buenos Aires, Losada.

de unos tonos mejores que otros. Por el contrario, la producción neoliberal de la “diversidad sociocultural”, que como dijimos se acompaña de otras apropiaciones culturales tales como las de la pobreza o la marginación, mientras por un lado reconoce formalmente (incluso, ni esto a veces) por el otro oblitera toda horizontalidad, toda participación y control en manos de aquella diversidad nombrada desde el centro, y que en realidad debiera poseer la autonomía para disponer de sí. En este proceso los pueblos originarios al ser tratados como diversos son reproducidos en la desigualdad. El par diferencia igualdad deberá situarse en otras coordenadas. La interculturalidad y la autonomía parecen ser estrategias o proyectos en otro paradigma que el Pueblo Originario *Mapuce* en Argentina comienza a transitar.

Como lo recuerda Catherine Walsh respecto de Ecuador <sup>22</sup> sobre otros pueblos, y transpolando sus ideas a nuestro país, la interculturalidad ha sido en argentina una propuesta *mapuce* desde hace décadas. En el cruce de acusaciones sobre separatismo, incluso de favorecer intereses extranjeros (chilenos) los *mapuce* han debido trabajar de modo insistente para que algunos sectores de la sociedad civil, sobre todo aquellos grupos o sujetos que venían acompañando sus reivindicaciones, comprendieran la necesidad de una propuesta como la de “un Neuquén intercultural” (NORGV B A M T U L E A Y I Ñ, 2000).

Estrategia para el desmonte del monoculturalismo, la perspectiva intercultural no sólo se considera para este pueblo en el ámbito educativo <sup>23</sup>, sino para la reformulación del conjunto de las políticas públicas. Más de una década de insistencia y lucha por el reconocimiento y por la interculturalidad han promovido en algunos sectores (mayormente no provinciales) el uso de la palabra interculturalidad, pero como lo señalamos anteriormente, éste uso no se desplaza de su articulación a la “atención de la diversidad”. Retomando el trabajo de Walsh (2002):

“dentro del debate sobre la interculturalidad están en juego perspectivas que, por un lado, intentan naturalizar y armonizar las relaciones culturales a partir de la matriz hegemónica y dominante (el centro, la verdad o la esencia universal del Estado nacional globalizado). Por el otro, denuncian el carácter político, social y conflictivo de estas relaciones y conciben la cultura como un campo de batalla ideológico y de lucha por el control de la producción de verdades y por la hegemonía cultural y política, dentro de lo que Immanuel Wallerstein (1999) llama el sistema-mundo moderno.”

---

<sup>22</sup> Propuesta que en ese país fue efectuada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

<sup>23</sup> Sobre la crítica a las políticas educativas de EIB, ver artículos y videos en nuestro [www.cepint.blogspot.com](http://www.cepint.blogspot.com)

Para esta autora, las primeras tienen sus raíces en la colonialidad del poder, tanto en lo económico, social y cultural como en lo epistémico (la diferencia epistémica), mientras que las últimas son producidas desde la subalternidad, y agregamos nosotros, una subalternidad marcada por la diferencia de ser o estar siendo un pueblo originario. Esto implica que la interculturalidad no es una relación entre diferencias simples cada una actuando desde un polo equivalente, sino la producción de una relación en la que el centro para ser intercultural debe reordenarse democrática y distributivamente.

Walsh, nuevamente, esta vez con respecto a este sentido de la interculturalidad:

“es parte de las redes de poder, luchas y negociaciones que intersectan lo local con lo nacional y lo global, y que marcan nuevas maneras de percibir, construir y posicionar subjetividades y políticas identitarias (Hall 1997). Así, va más allá de la búsqueda de reconocimiento o de inclusión porque apela a cambios profundos en todas las esferas de la sociedad y forma parte de una política cultural oposicional dirigida a la sociedad en su conjunto que aporta, como dice Ramón, “a la construcción de una propuesta civilizatoria alternativa, a un nuevo tipo de estado y a una profundización de la democracia” (1998: 60). También contribuye con otras lógicas de incorporación que hacen estallar la noción de una matriz dominante” (2002).

Visualizados por ella como “espacios de resistencia”, las propuestas interculturales *mapuce* habilitan por un lado, la posibilidad del par diferencia-igualdad y, por el otro, una perspectiva no dicotómica entre interculturalidad y autonomía. Acudir desde el fortalecimiento cultural e identitario a la recomposición del manejo territorial y a la producción de “planes de vida” acorde a la perspectiva intercultural como lo hemos visto más arriba no sólo establece puentes entre las sociedades nacional y *mapuce* (lo intercultural) sino que incluye la perspectiva autonómica. Nos interesa enfatizar que sea lo que se entienda por desarrollo local en contextos de territorialidad ocupada, recuperada o por recuperar del pueblo *mapuce*, su sentido no puede ser sino el de promover la vigencia, reconstrucción y proyección de una identidad indígena que anuda su cosmovisión identitaria a una base territorial bajo su control. Entonces, términos como sustentable o local (si hablamos en términos de desarrollo) devienen no sólo problemáticos sino del todo inadecuados. Lo local no deja de ser la base para reproducir el clientelismo y el asistencialismo de los sectores gobernantes a niveles regionales, provinciales, y municipales. Lo sustentable es lo que redi-

túa en el marco de las relaciones establecidas. Por otro lado lo local es el lugar donde se asienta una identidad 'originaria' devenida de una historia de explotación, asimilación y censura. Las coordenadas *mapuce* se tensionan contra la organización institucional basada en una distribución del espacio geocéntrica y 'occidental'. La territorialidad *mapuce*, deviene no sólo de esos procesos profundos de reconstrucción y rehabilitación cultural sino de la fuerza que se proyecta como pueblo originario, enlazando comunidades en tanto nación *mapuce*, en tanto ciudadanía diferenciada y posiblemente múltiple. Lo que sea desarrollo en esta perspectiva deberá cargarse de identidad y, como lo vimos, de proyecto o plan de vida alternativo.

La generación de lo que en realidad no es un actor local sino un pueblo originario que disputa su existencia en clave territorial frente al Estado y las empresas mineras, forestales, petroleras, turísticas, etc., enmarca también lo que puede considerarse sustentable y o autosuficiente. De otro modo, la interculturalidad, en la que lo local, no puede ser sino un preámbulo de una espacialidad diferente, seguramente con instituciones propias, y con autonomías (tanto relativas como absolutas) da una direccionalidad a la vida misma en su proyección y cosmovisión. Nos parece, que en esta perspectiva interculturalidad y autonomía no pueden verse como instancias o estrategias dicotómicas sino como elementos constitutivos en la proyección de un nuevo Estado pluricultural o plurinacional.

Hacia eso apuntan diferentes estrategias de parte de la organización política *mapuce* en Neuquén. Tanto la Confederación Mapuche Neuquina (CMN) como La Coordinadora de Organizaciones *Mapuce* (COM) vienen gestando un conjunto de proyectos que señalan un camino intercultural a partir del fortalecimiento de lo propio, en los que asegurar y construir lo propio es parte de un trayecto intercultural que comienza por la plena participación en todo el proceso de planificación y gestión. Nos referimos a las propuestas de Parlamento *Mapuce*, de Registro Civil *Mapuce*, de Educación Autónoma entre muchas otras propuestas.<sup>24</sup>

Una última consideración nos parece pertinente a esta discusión con relación a lo que podríamos definir como desarrollo local interpelado desde la diferencia cultural. Nos referimos a la producción de saberes, a la recurrencia a conocimientos y estrategias de conocer radicalmente diferentes a las de la moder-

---

<sup>24</sup> Ver por ejemplo: MELI WIXAN MAPU "Parlamento del Pueblo *Mapuce* de Neuquén" COM - *Puel Mapu* - Enero de 1999.- ELEMENTOS para una NUEVA POLÍTICA ESTADO NEUQUINO - PUEBLO MAPUCE COM *Puel Mapu* Neuquén, 13 de Octubre de 1999; MELI FOLLIL KVPAN. Registro Civil *Mapuce*. NORGVBAMTULE-AYIÑ (COM). NOR KIMVN. Propuesta para la creación de un Centro Integral de Educación Intercultural.



nidad occidental. Como veremos, planificar la vida, difiere, como los *mapuce* sostienen, a desarrollar la muerte, que así son vistos los modelos de desarrollo pensados para las poblaciones indígenas.<sup>25</sup>

La interculturalidad no significa en absoluto la parcelación de la ciencia en una ciencia indígena y otra no indígena. Significa la oportunidad de emprender un diálogo teórico desde la interculturalidad. Significa la construcción de nuevos marcos conceptuales, analíticos, teóricos, en los cuales se vayan generando nuevos conceptos, nuevas categorías, nuevas nociones, bajo el marco de la interculturalidad, y la reconstrucción de la alteridad epistémico en términos críticos de las posibles equivalencias, articulaciones y o sustituciones. Es en virtud de ello que se trata de la apertura de un espacio nuevo, de un carácter diferente, y que al ponerse en acto en la ejecución de estos procesos de comanejo y plan de vida ameritan una discusión en particular. Hasta ahora, la ciencia moderna se ha sumido en un soliloquio dentro del cual ella misma se da los fundamentos de la verdad desde los parámetros de la modernidad occidental. Sus categorías de base son siempre autoreferenciales, es decir, para criticar a la modernidad era necesario adoptar los conceptos hechos por la misma modernidad, y para conocer la alteridad y la diferencia de otros pueblos, era también necesario adoptar conceptos hechos desde la matriz de la modernidad. En espacios ricos en biodiversidad, tales como los que ocupan la mayor parte de las comunidades mapuche, el saber indígena, sus usos y apropiaciones, resulta también una estrategia de lucha frente a la concepción que rige las políticas de desarrollo local<sup>26</sup> y, en caso de ser aplicados (lo que para nuestra región es casi una excepción) a su manejo e implementación. Las luchas de saber y en el saber no son sólo luchas de reafirmación identitaria sino que son luchas cognitivas respecto de, también preguntas geopolíticas: desde dónde se produce, para quiénes, por qué en estos momentos, hacia qué apuntan. Lo que hemos analizado antes y nos interesa discutir es que estos saberes son para la “vida”, tanto natural como social y para la relación entre ellas, punto que en las epistemologías indígenas no está diferenciado en tales esferas. Por otra parte, las luchas cognitivas son componentes

---

<sup>25</sup> No podemos en este trabajo dar lugar a la consideración de las políticas de desarrollo impulsadas por los organismos de financiamiento internacional. Más allá de los modelos propuestos desde estas usinas estratégicas podemos adelantar que la apropiación de las políticas por parte del pueblo originario requiere de un análisis complejo en el que intervienen cantidad de variantes y dinámicas.

<sup>26</sup> Nos basamos en las otras experiencias analizadas y en entrevistas a consultores para los planes estratégicos en varias localidades de Patagonia. Estos planes si bien son convocados a veces con participación, luego son archivados a la espera de alguna ocasión política para hacerlos resurgir.

definitorios para la interculturalidad. Una interculturalidad epistémica como lo propone Pablo Dávalos en la que: “Los conocimientos que se comparten y se construyen dentro de estos procesos no pueden ser simplemente caracterizados como ancestrales/tradicionales o como subalternos porque no están congelados en un pasado utópico-ideal, sino que se construyen en el presente, a partir de interpretaciones y reinventaciones de una memoria histórica ubicada en subjetividades, espacios y lugares que encuentran su sentido en la actualidad.” (s/d)

Este mismo autor habla de un accionar epistémico que apunta a revisar las dicotomías constitutivas del discurso científico moderno, tales como objetividad–subjetividad, mente–cuerpo, verdad–falsedad, que obviamente no son sólo concepciones sino proyectos políticos y epistémicos. En nuestro caso, estos saberes no están ahí simplemente para ser usados, son requeridos, recuperados y reconstruidos por las organizaciones *mapuce*, en un arco de estrategias que va de la concepción de territorio al plan de vida, asistiendo a proyectos de recuperación lingüística, cultural, identitaria, histórica, etc. Sus luchas por la recuperación y sostenimiento territorial implican siempre la producción de saberes con relación a la ocupación ancestral, sus modos de uso y apropiación del espacio, la relación material y simbólica con los mismos, así como la memoria del etnocidio, la represión, y la marginación. La memoria de cómo se ha intentado someter su cultura en todos los ámbitos, comenzando por la educación estatal y religiosa. La recuperación de saberes se constituye como un acto político, como una toma de la palabra (Alonso y Díaz, 2004) con diferentes instancias y estrategias para legitimarlos, validarlos y ofrecerlos como contribución a la interculturalidad.<sup>27</sup>

Una concepción del mundo no solamente diferente, sino incluso, que disputa con los criterios cognoscitivos del discurso científico. O sea, que traducir e interpretar, representar la voz y el pensamiento/emoción ‘originaria’ (*mapuce* en este caso) para que sea leído en las claves culturales occidentales, es un acto semántico de extrema complejidad. Los criterios científicos, jurídicos, políticos, religiosos occidentales resultan una norma dominante desde la cual se tratan otros conocimientos, y de lo que resulta el etnocentrismo epistemológico: *Ruka* no sólo es casa, como podría fácilmente acordarse para un diccionario. Y ocupación tradicional no es ni propiedad ni asentamiento en términos romanos o judeo-cristianos. Es decir, todo término de traducción es un acto de transposición semántica que implica un proceso de registro e inscripción sobre la concepción originaria

---

<sup>27</sup> Ver por ejemplo las investigaciones interculturales y colaborativas enumeradas en la nota 1.

que debemos tener en cuenta para no violentar excesivamente la comprensión de la diferencia cultural.<sup>28</sup> Así lo plantea Catherine Walsh (2001):

“Pero el problema no es simplemente el reconocer la pluralidad sino también el descolonizar (y en sí politizar) el conocimiento porque es ello lo que ayuda a estructurar, legitimar y justificar el poder dominante y la subalternidad. Eso requiere una desconstrucción de los regímenes de verdad, del conjunto de representaciones que (re)producen, y de las articulaciones de poder presentes dentro de ellos, tanto en sus ideologías locales como universales/globales.”

Nosotros hemos estado participando en estos procesos, coordinando la implementación de la técnica del mapeo cultural indígena. La técnica consiste en reconsiderar la cartografía espacial desde la memoria oral y la búsqueda de las evidencias materiales o simbólicas. En la epistemología indígena las evidencias materiales y simbólicas se consideran vinculadas dialécticamente, de modo tal que no puede decirse que alguna pueda tener precedencia o mayor importancia que la otra (Gonzalez y Sáiz, en Haidar, 2005). Se busca así contar con instrumentos visuales, orales, narrativos, para poder confeccionar registros que habiliten ser tomados como documentos legales. Contar con un mapa cultural que certifique y plasme a través de nombres, relatos, sucesos, historias, sentidos los modos de ocupación tradicional del espacio realmente vivido y habitado, resulta en un dispositivo de saber que empodera a los actores que lo producen al participar y llevarlo a cabo (Griffiths, 2002). Así, la técnica intenta mostrar los anudamientos entre formas culturales, modos de vida y procesos de ocupación territorial en los que el fundamento es la convivencia entre distintas formas de la biodiversidad. La importancia del replanteo cartográfico para los criterios de espacialidad y aplicación territorial que pretenden los planes de desarrollo resultan fundamentales para una concepción integral del emplazamiento humano en contextos de pugna por apoderarse de los recursos de la biodiversidad. Esta generación o recuperación del saber ‘originario’ se pone en tensión con lo que oficialmente se consideran conocimientos, tales como mapas oficiales, catastros, registros civiles, etc. En resumidas cuentas, los procesos de *desarrollo* que apuntan al mejoramiento de la vida, ganan si se sirven de los conocimientos ancestrales de quienes fueron y son los habitantes originarios en los territorios en cuestión. Conocimientos que no fueron generados para la dominación de la naturaleza tal como ésta es asumida en la cosmovisión capitalista. Estos conocimientos ‘originarios’, como decíamos, a su

---

<sup>28</sup> Ver entre otros los textos: Hingagaroa Smith Graham (2004) “De la conscientización a la acción transformadora: Si las respuestas están dentro de nosotros, ¿qué estamos haciendo al respecto?” Universidad de Auckland Nueva Zelanda Traducción: Gabriela Herczeg (Fac. Ciencias de la Educación – UNC); Mohanty Chandra

vez pueden nutrirse y o complementarse con algunos de los conocimientos científicos, una vez éstos puedan ser desconectados del paradigma colonial y neocolonial <sup>29</sup>.

## Reflexiones finales

Como puede apreciarse en las experiencias brevemente desarrolladas y en la discusión presentada, el Pueblo *Mapuce* ha sabido propiciar propuestas de manejo y administración de territorios que implican una línea de ‘desarrollo’ distinta a la sustentada habitualmente por el Estado. Hemos visto como a partir del “Plan de vida Pulmari” y de la experiencia de Comanejo de Parques Nacionales, existe la posibilidad de plantear espacios de generación de políticas y tomas de decisiones que sean participativos e interculturales. En este sentido queremos sostener que desde nuestra perspectiva es importante distinguir entre la participación real, por oposición a la participación formal que no implica una habilitación para la toma de decisiones en todos los niveles y en igualdad de condiciones. La participación implica un ejercicio de la interculturalidad que considere la relación entre culturas diferentes de modo igualitario. Mientras, por el contrario, la participación se reduzca a convocar a los pueblos originarios a que convaliden lo que ya se planificó para ellos la interculturalidad quedará vaciada de su carácter articulador. <sup>30</sup>

Hemos intentado transmitir que las políticas para el desarrollo que se ponen en juego en espacios con presencia de población indígena, en nuestro caso la *mapuce*, deben ir al encuentro de la ‘diferencia’ desde el momento mismo de su ideación. Que a este encuentro –que en realidad es entre dos diferencias y no entre la no-diferencia y lo otro– debería acudir poniendo en consideración en un plano de igualdad “su modelo de desarrollo” (occidental, capitalista, patriarcal). En este sentido, las líneas de desarrollo propuestas desde las políticas públicas, sobre todo a nivel provincial y municipal, avanzan en una lógica que da por sentado que las expectativas de desarrollo de un pueblo (por lo general el suyo) son iguales y apropiadas para el otro, sin que ni siquiera se llegue al nivel mínimo de reconocimiento a las diferencias dado a través del concepto liberal

---

<sup>29</sup> A las epistemologías indígenas se articulan otras, como las feministas. Nos hemos aproximado a esta perspectiva en el libro: Alonso G. y R. Díaz. *Hacia una pedagogía de las experiencias de las mujeres*. Buenos Aires, Miño y Dávila. 2004.

<sup>30</sup> Para profundizar en torno a las implicancias del concepto participación ver en esta misma sección del libro: Sagastizábal, Perlo, De la Riestra y Pidello. “Conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales” y Perez y Foio “El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local.”

de “atención a la diversidad”. Un punto interesante sería ahondar en los presupuestos evolucionistas que sustentan estas prácticas, ya que si no ¿qué nos lleva a pensar que el modelo de desarrollo occidental es mejor que el del resto?

Pero entonces cabe también preguntarse ¿quién se halla más necesitado de interculturalidad en sus relaciones? El planteo de la interculturalidad como derecho de todos/as nos lleva más allá, al sostener la necesidad de que toda la sociedad asuma las prácticas interculturales, que el “nosotros” se abra a la interculturalidad y esto permita la coexistencia y relación igualitaria entre culturas diferentes y entre formas diferentes de entender el mundo y de ser en el mundo. De esta forma, nuestro rol como investigadores e investigadoras no es tomar postura por una forma o propuesta de desarrollo por sobre otra, sino llamar la atención acerca de la necesidad de la interculturalidad, la plena participación como sujetos del diálogo <sup>31</sup>, y la apertura de la participación real en la toma de decisiones en políticas públicas <sup>32</sup>.

Por todo ello nos parece que ligados a los procesos de reconocimiento deben darse los procesos de redistribución (de bienes materiales, culturales y de la capacidad de decisión sobre los propios destinos) que permitan que cada cultura pueda llevar a cabo sus propios “planes de vida” articulados con la otra. Lo expuesto es una muestra contundente del desafío que implica un nuevo tipo de relación entre el Estado y los pueblos originarios.

---

<sup>31</sup> Un abordaje acerca de la negación de los pueblos originarios como sujetos del diálogo y sus consecuencias puede encontrarse en Rodríguez de Anca, Alejandra y Villarreal, Jorgelina “El diálogo ausente. Discriminación y regímenes de representación de los pueblos originarios: los Mapuce en la Provincia de Neuquén.” Ponencia presentada al III Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos: Políticas de la diversidad y políticas de la integración. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo 3 al 5 de octubre de 2007 - Mendoza. Argentina.

<sup>32</sup> En el artículo de Miano y Presman “La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación” (en esta misma sección del libro), se pone en evidencia cómo en su implementación se convocan a personas pertenecientes al pueblo Qom, pero que esta participación tiene grandes inconvenientes desde el punto de vista de su reconocimiento como interlocutores válidos a la hora de definir la política pública del Municipio de Rosario, incluso sobre el respeto de su idioma o de sus formas culturales de comunicación.

## Referencias

---

- Alonso, G. y Díaz, R. (2004) Hacia una pedagogía de las experiencias de las mujeres. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Confederación *Mapuce* Neuquina (2004) “Epílogo” en Bruno Carpinetti, De la expulsión al comanejo Buenos Aires: Ed. Administración de Parques Nacionales.
- Dávalos, P. “Movimiento indígena ecuatoriano: Construcción política y epistémica.” (s/d)
- Díaz, R. (2002) “Estrategias de ocupación y control de territorio del pueblo originario Mapuce: el caso del Parque Nacional Lanín desde una perspectiva histórica.” Documento base para el proyecto del Centro de Política Social para América Latina (CLASPO) - Sub Red Indígena - Neuquén.
- Fraser, N. (1997) Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición ‘post-socialista’. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Griffiths, T. (2002) “Guyana: empoderamiento de pueblos indígenas a través del mapeo participativo– Forest Peoples Programme”. Boletín N° 62 del WRM.
- Haidar, J. (coord.) (2005) La arquitectura del sentido. La producción y reproducción en las prácticas semiótico-discursivas. México: CONACULTA-INAH-ENAH.
- INAZUAM; COM (2007) “Desarrollo desde la Cosmovisión *Mapuce*”.
- Nahuel, M.; Huencho, L.; Loncon, L.; Villarreal, J. (2004) “Pulmari: recuperación de espacios territoriales y marco jurídico: desafíos mapuces a la política indigenista del Estado.”, Informe de caso Proyecto Desarrollo Comunitario en Perspectiva Comparada, Centro de Política Social para América Latina (CLASPO) Universidad de Texas.
- Nataine, J., Quadri, F., Fernández Mouján, M. (2006). *Una Perspectiva Interdisciplinaria. Caso Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del Departamento Aluminé*. Ponencia presentada al 1° Congreso de ciencias aplicadas al turismo “Turicencia” 2006. organizado por la Subsecretaria de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires.
- NORGVBAMTULEAYIÑ (2000). “Educación para un Neuquén Intercultural”. Mimeo
- Pérez Raventós, A. (2004). “Rehacer la historia desde la interculturalidad: El plan de comanejo del Parque Nacional Lanín.” Informe de caso Proyecto “Desarrollo Comunitario en Perspectiva Comparada”, CLASPO, Universidad de Texas.
- Vellido, S. (2004). “Prólogo” en Bruno Carpinetti, De la expulsión al comanejo

Buenos Aires: Ed. Administración de Parques Nacionales.

Walsh C. (2001). “¿Qué conocimiento (s)? Reflexiones sobre las políticas de conocimiento, el campo académico, y el movimiento indígena ecuatoriano.” Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 3, No. 25.

Walsh, C. (2002). “(De)Construir la interculturalidad. Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador”. En: Norma Fuller: Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima, 2002, pp. 115-142.

# Sección dos

## DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL Y SUS IMPACTOS EN MUNICIPIOS DE DISTINTAS REGIONES

> Neffa

*Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?*

> Neffa (coordinador), Battistuzzi, Del Bono, Des Champs y Grinberg y Enrique

*Oficinas de Empleo Municipales: el impacto del Seguro de Desocupación y Capacitación sobre las mismas. Análisis de casos y sistematización.*

> Heras Monner Sans, Burin y Córdoba

*Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha. Comarca Andina, Patagonia.*

> Burin y Heras Monner Sans

*Política pública de empleo y modelos de desarrollo. Región NOA.*





# Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?

---

*Neffa*

## Introducción

En este capítulo se parte del análisis de la realidad histórica que vive nuestro país en la era post-convertibilidad a través de una presentación analítica del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD). Se toma como eje de análisis lo que se propuso como doble objetivo de dicha política al ser formulada: ser una política social mediante un programa de sostenimiento de ingresos y, al mismo tiempo, una política de empleo. Este Plan, que se inició en abril de 2002 y ha involucrado muchos recursos y a un número considerable de beneficiarios, aún está vigente. Interesa, por tanto, presentarlo como caso a través del cual se realizará una discusión crítica sobre los determinantes, condicionantes y componentes que deberían tomar las autoridades en el momento de formular políticas de empleo. Dicha discusión tiene la función de presentar una interpretación crítica del margen estrecho que tiene la formulación de políticas de empleo en las condiciones actuales. El severo y volátil contexto macro económico (aún prevaleciente desde la crisis de los años 70 y acentuado por el régimen de convertibilidad y su crisis y por el nuevo modelo de desarrollo que se fue gestando) presenta condicionamientos fuertes a la formulación e implementación de política pública en materia de empleo. Sin embargo, a nuestro juicio, es posible interrogarse sobre las condiciones en que las políticas de empleo tendrían

posibilidad de ser eficaces y sustentables.

Para ello, en la segunda parte, introducimos una reflexión sistemática sobre la complementación e integración coherente de políticas de empleo con políticas macroeconómicas y sociales, sobre los cambios institucionales necesarios, y sobre la necesidad de adopción de nuevas normas laborales (Boyer R. y Neffa, J. C., 2005). Es esta complementación e integración lo que permitiría que las políticas públicas de empleo se conviertan en eficaces y sustentables. La experiencia internacional muestra que como condición para que sean viables y se lleven a cabo con continuidad se requiere que en su concepción, implementación y evaluación participen los actores de las relaciones de trabajo y tengan voz las organizaciones de la sociedad civil, para formular, hacer el seguimiento y la evaluación de Planes o Pactos Nacionales de Empleo, vinculándolos con la productividad, la protección social y la distribución del ingreso.<sup>1</sup>

Lo presentado en este capítulo se enmarca en trabajos anteriores, tales como investigaciones realizadas por el autor en el CEIL-PIETTE del CONICET en el marco del PCT 12-112<sup>2</sup> y lo trabajado en el Sub Proyecto 6 del PAV 103.<sup>3</sup>

### Primera parte:

#### ¿Política social o de empleo? Fortalezas y debilidades del PJYJHD

En esta parte del capítulo, luego de presentar las principales características del Plan, que lo diferencian sensiblemente respecto de las políticas pasivas adoptadas durante la década pasada, se hace un intento para identificar sus fortalezas y debilidades y señalar las dificultades encontradas para que diera lugar a una auténtica política de empleo y una política social para el sostenimiento de ingresos y erradicar la pobreza.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Una visión de conjunto de las políticas de empleo en países de la Unión Europea se ha sintetizado en la publicación de Freyssinet, Jacques (2007) y la presentación a cargo de Julio C. Neffa de: "El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de los países de Europa Occidental", Ed. Trabajo y Sociedad y CEIL-PIETTE del CONICET, Buenos Aires.

<sup>2</sup> Esta parte del artículo es la síntesis de varios trabajos más completos: Neffa, Julio César (2006) "Contribución al debate sobre políticas de empleo", en Julio César Neffa y Pablo Pérez (coords) Pablo I. Chena, Mariano Félix, Emiliano López, María Laura Peiró, Juliana Persia, María Eugenia Rausky y Fernando Toledo: Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables, desafíos para el diseño de políticas públicas, Ed. Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL/PIETTE/CNICET, Buenos Aires, ISBN 978-987-21579-3-7. Gautié, Jérôme y Neffa, Julio C. (1999), Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Lumen/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Bs. As., 560 págs. Neffa, Julio César (2005), Contribución al debate sobre las políticas de empleo, Documento de los Proyectos FONCYT PAV 103, "Trabajo, Desarrollo y Diversidad". Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local y PICT 12-112 "Investigación de áreas problema del mercado de trabajo argentino desde un enfoque heterodoxo. Propuesta de políticas públicas alternativas", offset, ed. CEIL-PIETTE del CONICET.

### Las características del PJyJHD

Respondiendo a las propuestas de la Mesa del Diálogo Argentino, presionado por la crisis y ante los movimientos sociales emergentes, el 3 de abril de 2002 el Poder Ejecutivo provisional modificó la normativa del Decreto 165/02 y creó por medio del Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional el plan denominado “Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, que fue publicado en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2002 y reglamentado por la Resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, estableciendo el “derecho familiar a la inclusión social”. La insistencia del representante de los Obispos en cuanto a la defensa de la familia y otorgarle prioridad, quedó reflejado en la condición de que para ser beneficiarios del PJyJHD los mismos debían tener hijos menores de edad, a cargo.

El Decreto 565/02 establecía: “Créase el Programa Jefes de Hogar para ser aplicado mientras dure la emergencia ocupacional nacional, que por este decreto se ratifica, hasta el 31 de diciembre de 2002, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país” (Artículo 2). El Artículo 7 de este decreto indica que se podrá solicitar a los beneficiarios del PJyJHD el cumplimiento de acciones que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios.

El objetivo buscado era asegurar “un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”, que se fijó en 150 pesos, monto que permanece hasta nuestros

---

<sup>3</sup> Neffa Julio César (Dir) con la colaboración de Adrián Des Champs, y los Lic. Agustina Battistuzzi, Cecilia Del Bono, Ezequiel Grinberg y Alejandro Enrique (2008): DESEMPLEO, POBREZA y POLÍTICAS SOCIALES, Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en Trabajo y Sociedad CEIL-PIETTE).

<sup>4</sup> Numerosos documentos han sido consultados para elaborar esta segunda parte, y entre ellos se destacan los siguientes:

García, María Cristina y Marcelo Langieri (septiembre 2003), Análisis del funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).

CELS (mayo 2003), Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (octubre 2003), El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).

Monza, Alfredo y Claudia Giacometti (agosto 2003), Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar, Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).

Pautassi, Laura, (agosto 2003) Plan Jefes y Jefas de Hogar: Análisis de impacto en términos de género, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).

Roca, Emilia (2003), Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o política Social? Ponencia en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET [mimeo].

días. Se invocó el “derecho familiar de inclusión social” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC) reconocido con rango constitucional por el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional de 1994. Cabe recordar que cuando se establece el monto del subsidio en 150 pesos, el salario mínimo legal se situaba todavía en 200 pesos; ambos montos se situaban por debajo de la línea de pobreza. A pesar de que en la norma de creación no se mencionaban topes en cuanto al número de beneficiarios, por una disposición interna del MTEySS sólo pudieron acceder al programa quienes se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002. La norma señalaba que las solicitudes de inscripción sólo serían recibidas hasta esa fecha, aunque reunieran todas las condiciones mencionadas.

Entre las características del PJyJHD señalamos que se lo consideraba un “derecho familiar de inclusión social”; se evitaron así los problemas de focalización que hubieran demorado la implementación al tener que discriminar quiénes serían los beneficiarios. No se establecían cupos por provincias ni se tenían en cuenta las NBI, como en las precedentes políticas sociales y de empleo. Podríamos aventurar la hipótesis de que, como ha ocurrido varias veces en la historia política argentina, la redacción de los fundamentos y considerandos de ese decreto haya sido solicitada a asesores, científicos sociales progresistas próximos al Gobierno o expertos de organismos internacionales que, ante la dramática situación imperante, hayan propuesto generosos objetivos que eran difíciles, si no imposibles, de cumplir en el corto plazo. Son ejemplos de este tipo cuando se hace referencia a un “derecho familiar de inclusión social”, a instaurar una prestación o beneficio de carácter universal para los jefes y jefas de hogar desocupados, al proponerse “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas”, y “promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”. Tomar esta perspectiva hubiera implicado adoptar una ambiciosa política de redistribución funcional del ingreso. Pero este no fue el caso.

En sus inicios, el PJyJHD no establecía la obligación de llevar a cabo una contraprestación por parte de los beneficiarios. Esta disposición –en la línea de la activación de las políticas pasivas de empleo– fue adoptada luego de su creación para responder a las críticas formuladas dentro del Diálogo Argentino a una política social que se contentara con asistir a las víctimas de la crisis con un ingreso monetario sin solicitarles una contrapartida en trabajo que, al mismo tiempo, facilitara su posterior inserción o re-inserción en el mercado

de trabajo. Luego del cambio de gobierno en mayo de 2003, por el Decreto N° 39, la vigencia del Plan fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2003, y así sucesivamente cada año hasta el momento de redactar este trabajo.

Formalmente el PJyJHD es una transferencia monetaria a las personas desocupadas (originalmente la unidad monetaria fijada era de 150 Lecops, pero posteriormente ese monto es pagado en pesos), cuyos núcleos familiares cuenten con determinadas características. El acceso al Plan está entonces condicionado.

### **Las condiciones que deben reunir los candidatos a beneficiarios**

Los criterios fijados para la selección de los beneficiarios fueron la acreditación de:

- la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante una simple declaración jurada;
- número de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del menor o de los menores;
- en caso de embarazo, certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- escolaridad en condición de alumno regular del hijo/hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;
- control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del hijo/hijos a cargo a cargo, menores de 18 años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- en el caso de hijos mayores con discapacidad, acreditar tal condición mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- tener residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino;
- para el caso de los jóvenes, expresar su condición de desocupado mediante una simple declaración jurada;
- todos los postulantes, sin excepción, deberían presentar el Documento Nacional de Identidad y la constancia de su Clave Única de Identificación Laboral (CUIL);
- para los mayores de 70 años de edad, su condición de desocupado se justificará mediante una simple declaración jurada manifestando que no ha accedido a ningún beneficio previsional.

No pudieron participar como beneficiarios del PJyJHD quienes, reuniendo estos requisitos, percibían otros beneficios de la seguridad social, pensiones no contributivas o participaban en otros programas de empleo o de capacitación en

los ámbitos nacional, provincial o municipal.

### El proceso de selección de beneficiarios, de asignación de los planes y la contraprestaciones a cargo de los beneficiarios

Los dispositivos fijados por los responsables de la implementación del Plan para la asignación de los planes en las instrucciones administrativas fijaron que los postulantes debían inscribirse gratuitamente en la Municipalidad de la jurisdicción en la que residieran, o en aquellas oficinas que ésta autorizara para ese efecto. La fecha de cierre de inscripción en el plan fue el 17 de mayo de 2002.

Para acceder al beneficio de los 150 pesos, se estableció, con posterioridad al Decreto de creación, que se debía efectuar de manera obligatoria una contraprestación laboral dispuesta por el artículo 12 de la Resolución del MTEySS N° 312/02 y el artículo 1° de la Resolución 421/02; no podía tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni ser superior a seis, que debía ser evaluada por los consejos consultivos y aprobada por el titular de cada municipio, y podía ser:

1. Actividades comunitarias de utilidad social que tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad.
2. Componente productivo estableciendo que el PJyJHD debía promover entre los beneficiarios el surgimiento de iniciativas para la producción de bienes y servicios de pequeña escala, con perspectivas de inserción en el mercado.
3. Actividades orientadas a la reinserción laboral en el sector privado en empresas que se inscribían en un registro especial (los empleadores debían entrevistar a los beneficiarios que, una vez seleccionados, firman un convenio de adhesión, estableciendo la inducción y el reentrenamiento laboral que debe tener lugar en el mes inicial. Se los debe capacitar y se deben abonar todos los gastos de traslado del trabajador desde el domicilio al lugar de trabajo, quedando a cargo de la unidad ejecutora la implementación y el seguimiento de ese componente).
4. Actividades de formación, pensado para que los trabajadores y las trabajadoras participantes terminaran el ciclo educativo (EGB3/ Polimodal o Primaria/ Secundaria) y mejoraran sus calificaciones laborales.
5. Componente de materiales, orientado a solucionar el problema que tenían algunos municipios de pequeñas dimensiones para ejecutar proyectos de infraestructura comunitaria o productiva de pequeña envergadura, en localidades con alto porcentaje de población en situación de pobreza.
6. Actividades de apoyo para distintos organismos nacionales, provinciales y

privados, sin fines de lucro que se formalizó mediante la suscripción de convenios especiales de propósitos específicos, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

7. El Plan Nacional de Obras Municipales constituía el séptimo componente. Este Plan estableció la realización de obras de infraestructura, propuestas a través de la presentación de proyectos que serían financiados por la Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación y que ejecutarían los municipios y las comunas del país, con la incorporación de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

### Las dimensiones del PJyJHD

En el momento de mayor expansión, el número de beneficiarios llegó casi a los 2.000.000 de personas. Monza y Giacometti (2003) señalan que el Plan es de un tamaño tal que representa porcentajes significativos de grandes agregados poblacionales, pero a pesar de todo sus alcances eran limitados: sólo cubría en 2002 al 12,1 % del total de hogares del país y a un cuarto del total de los hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza localizados en el área indicada.

Como es obvio, un plan de estas dimensiones no pudo evitar las irregularidades y errores sobre todo en el momento de la inscripción. Pero se puede concluir afirmando, como lo hace el Informe de la UNGS (2003), que a pesar de estas irregularidades, al final del proceso de incorporación, la inmensa mayoría de los beneficiarios eran pobres o indigentes y que en ese contexto no parecía posible sustituir el PJyJHD por otro que atendiera de manera universal la situación de los pobres e indigentes.

### Reflexiones preliminares acerca del PJyJHD

La situación en el mes de septiembre 2007, a más de 5 años de la creación del PJyJHD era aproximadamente la siguiente, según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:

Seguían cobrando el beneficio:	820.000
Beneficiarios que salieron del plan para ocupar un empleo registrado:	510.386
Beneficiarios/as que renunciaron al Plan y se transfirieron al S. de C. y E (y cobraban 225 pesos mensuales):	70.000
Beneficiarios que renunciaron al Plan y se transfirieron al Plan Familias (y cobraban hasta 305 pesos, con seis hijos menores a cargo):	271.000
Personas que perdieron derecho al cobro de beneficio:	532.500 distribuidos de



la siguiente manera:

Dejaron de cumplir los requisitos:	220.000
Dados de baja debido a la fiscalización:	70.000
Incompatibilidades debido a los datos del cónyuge:	95.000
Incumplimiento de la contraprestación:	53.000
Denuncias efectuadas contra los beneficiarios:	19.500
Otras causas:	75.000
En total, los beneficiarios del Plan Familias, eran:	800.000

Fuente: MTEySS

El PJyJHD es, sin dudas, el plan de políticas laborales y sociales que ha cubierto el mayor número de beneficiarios en toda nuestra historia y, en cuanto a sus dimensiones, resiste la comparación con los más importantes del resto de América Latina. Se trata de una experiencia cuya evaluación definitiva queda por hacer dada su complejidad y porque aún nos falta perspectiva histórica.

El Plan no fue instaurado en un contexto normal y como una decisión voluntaria y autónoma de política social o laboral, sino en medio de una de las más graves crisis política, social y económica, para responder a las necesidades sociales y a fuertes y combativos movimientos sociales que cuestionaban la gobernabilidad del sistema político, tratar de contenerlos y de negociar otorgando "planes" (beneficios) a sus adherentes para hacer frente o frenar un rápido incremento de la pobreza, pero sobre todo de la indigencia dada la urgencia alimentaria, y como un gesto de solidaridad exigido por las ONG, las iglesias y las instituciones de la sociedad civil, en un momento crítico. Esto explica en parte las improvisaciones, la falta de mayor control sobre las solicitudes de admisión, los errores cometidos en cuanto a la implementación y la falta de supervisión de los Consejos Consultivos (CC) respecto de las contraprestaciones. La magnitud de la crisis y las presiones ejercidas sobre el gobierno por parte de la sociedad civil explican las distancias manifiestas entre, por una parte, los modernos fundamentos filosófico-doctrinales de los considerandos y objetivos inscriptos en las normas que le dieron origen y, por otra parte, los dispositivos adoptados en ellas para la concreción y viabilidad de la política. Desde fines de 2002 se inició un proceso de crecimiento económico vigoroso, sostenido y con un elevado excedente fiscal que hizo posible su continuación.

Creemos que, en buena medida, las severas críticas que se le han formulado

en cuanto a su ejecución, si bien tienen razón, han partido de un supuesto que estimamos inadecuado. Formulamos la hipótesis de que se ha tomado el PJyJHD como si su fundamentación en los considerandos del decreto y en sus fundamentos fueran la expresión exacta de lo que se quería y se podría llevar a cabo desde el Gobierno en esa coyuntura. Probablemente el conjunto de esa norma haya sido el resultado de la involuntaria división del trabajo de dos grupos de personas. Uno compuesto por especialistas o expertos con una orientación social-progresista más próxima a las políticas del salario universal, del ingreso mínimo de inserción o del ingreso ciudadano, creyendo que las condiciones para aplicarlas en el país ya estaban reunidas como para intentarlo. Otro grupo que razonaba desde una perspectiva jurídica, con una lógica presupuestaria e institucional, se proponía atender rápidamente la urgencias del corto plazo (recordemos que inicialmente la vigencia del beneficio era de sólo tres meses) y tenía en cuenta las posibilidades reales de recursos que se podrían destinar para hacer frente a la dramática situación que se había generado. Había entonces dentro de cada una de esas dos orientaciones una coherencia interna de los textos pertinentes, pero no la había entre, por una parte la fundamentación y, por otra parte, los dispositivos administrativos, la gestión y el presupuesto para llevar a cabo la política.

Es difícil hacer entonces una evaluación exhaustiva y realista del desarrollo y de los resultados del Plan, que todavía tiene vigencia en el momento de redactar este trabajo, dada esa fuerte contradicción. Sólo se pueden hacer intentos parciales, para lo cual el análisis de sus fortalezas y debilidades es de utilidad.

### Fortalezas

En el corto plazo el PJyJHD cumplió ciertamente varios objetivos, pero que no siempre estuvieron programados en el momento de adoptarlo.

Por una parte, contribuyó a mejorar, sólo parcialmente, los ingresos reales de los beneficiarios situados en los sectores de indigentes extremos (asignando un monto fijo percibido mensualmente) y a sostener los ingresos del resto de beneficiarios indigentes y de una parte de los más pobres. En otras palabras, sin resolver los problemas de fondo, ayudó a la supervivencia al reducir los índices de indigencia y en menor medida los de pobreza. De esa manera contribuyó a la reproducción de la fuerza de trabajo desocupada o inactiva que formaba parte del “ejército industrial de reserva”.

Los movimientos sociales movilizaron los recursos percibidos por sus miem-

bros y las donaciones de comerciantes y familias residentes en el barrio para brindar ayuda en casos críticos, poner en marcha comedores comunitarios y crear micro-emprendimientos productivos. Esto explica que en nuestros días hayan disminuido en parte las protestas de los movimientos sociales y las manifestaciones espontáneas de grupos de la población que se encontraba en esa situación, literalmente de hambre y exclusión social.

También contribuyó a la movilización de la fuerza de trabajo, promoviendo la salida desde la condición de inactividad hacia la población económicamente activa (PEA). Dentro de la PEA estimuló el ingreso masivo de las beneficiarias a la actividad, por la vía de las contraprestaciones; se crearon condiciones para que muchas mujeres, con hijos a cargo, bajos niveles de educación y de formación profesional, sin abandonar totalmente sus responsabilidades familiares o buscando un reemplazo, hicieran experiencias limitadas de aprendizaje laboral en trabajos de tiempo parcial y, luego de tomar conciencia de sus capacidades, cuando se presentaban posibilidades comenzaran a buscar activamente un empleo tanto en actividades formales como en otras de carácter informal y no registradas. La tasa de actividad de las mujeres creció mucho por esta causa después de su incorporación al Plan.

La proporción de mujeres entre los beneficiarios no cesó de aumentar: partió del 64% y en la actualidad se acerca al 80%. Fueron en su mayoría las mujeres quienes desde el inicio se inscribieron como jefas de hogar desocupadas, mientras que sus esposos o compañeros, muchas veces desocupados seguían haciendo “changas” o buscaban empleos de tipo temporario, precario y no registrado. En algunos casos éstos aprovecharon la ambigüedad de los dispositivos legales y reglamentarios donde nunca quedó totalmente explícita la posibilidad o la prohibición de que los dos co-responsables de la familia accedieran al beneficio. Con respecto a los varones, el impacto del PJyJHD para reducir el trabajo no registrado fue en un comienzo muy limitado, hasta que el impacto del fuerte crecimiento de la producción de bienes y servicios incrementara la demanda de fuerza de trabajo y generara las condiciones para que disminuyera el trabajo en negro”. Tanto los varones como las mujeres beneficiarios del plan tuvieron la oportunidad de intentar salir de la plena inactividad y de que, al llevar a cabo las contraprestaciones trabajando a tiempo parcial durante un máximo de 20 horas semanales, no se desvincularan totalmente del resto de la población económicamente activa. Como estadísticamente una parte de ellos pasaron a formar parte de los subempleados en la cuentas de la EPH, contribuyeron a aumentar estadísticamente las tasas de

empleo y a disminuir las de desempleo en varios puntos porcentuales.

Si bien la mayoría de los trabajos que ejecutaban eran de carácter precario, simples, que no requerían mayores calificaciones y competencias, ni eran calificantes como para prepararlos para acceder luego directamente a puestos de trabajo de carácter formal y registrados, en algunos casos esas tareas permitieron evitar el desaliento y adquirir una cierta experiencia profesional por la vía del aprendizaje en el lugar de trabajo. Allí se despertaron algunas vocaciones y se tomó conciencia entre los beneficiarios sobre la necesidad de llevar a cabo actividades de formación para aspirar a ocupar puestos de trabajo que estaban vacantes y cuyos requerimientos estaban a su alcance. Esto es lo que justifica plantearse la posibilidad real de que, con el correr del tiempo, al menos una parte de ellos pasen a formar parte del empleo público, en el nivel municipal o incluso en el provincial, pues “han pasado las pruebas”.

La extensión posterior del Plan a las personas de más de 70 años que habitaban las provincias con un menor grado de desarrollo y que no tenían ninguna cobertura de la seguridad social, contribuyó a aliviar la situación de los pobres e indigentes mayores de edad que no habían regularizado su situación ante la ANSES debido a que habían estado largo tiempo desocupados o habían trabajado “en negro” la mayor parte de sus vidas.

Esas son, brevemente algunas de las fortalezas del Plan vistas ex - post, puesto que no todas estuvieron buscadas en el momento de su adopción. Veamos ahora varias de sus debilidades.

### Debilidades

Debido a las restricciones presupuestarias, al cierre prematuro de la incorporación de nuevos beneficiarios, al complejo proceso de expansión económica iniciado a fines del 2002, y a la inexistencia de una voluntad política para instaurar un salario universal, un ingreso mínimo de inserción o un ingreso ciudadano, la ejecución del Plan presenta muchas restricciones y debilidades, que sintetizan a continuación <sup>5</sup>:

El derecho de inclusión social, enunciado como el objetivo, no pudo concretarse. Sólo aproximadamente el 25 % de los hogares pobres, cuyos jefes o jefas estaban

---

<sup>5</sup> Para confrontar los resultados en materia de empleo con la evolución precedente del mercado de trabajo, nos remitidos a: Neffa, Julio César (2006): “Empleo y desempleo en la Argentina según la EPH en el largo plazo 1974-2003”, en Julio César Neffa, Pablo Chena, Mariano Félix, Emiliano López, Alejandro Naclerio, Pablo Pérez, Julieta Salas, Fernando Toledo: Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos en la posconvertibilidad,, Ed. Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL/PIETTE/CNICET, Buenos Aires, ISBN 987-22634-0-X.

desocupados y con hijos a cargo, potencialmente los beneficiarios de la población-objetivo, pudo acceder al plan e inscribirse antes del 17 de mayo del 2002, fecha en que se cerró el ingreso por la vía que había establecido el Decreto de creación. Un porcentaje considerable de beneficiarios potenciales quedó fuera de la posibilidad de acceder al beneficio, simplemente porque no se inscribieron a tiempo.

Antes del cierre de la inscripción, un porcentaje reducido de personas que no reunían todas las condiciones quedaron incluidas entre los beneficiarios debido a errores administrativos o a maniobras fraudulentas aprovechando la celeridad y los escasos controles con que se llevó a cabo la inscripción. Se comprobó que, sobre el total, menos de la mitad de los beneficiarios, si bien eran realmente pobres, no eran propiamente jefes de hogar, sino cónyuges (generalmente femeninos) y otros miembros de las familias.

Una vez cerrada la inscripción por el procedimiento normal, el ingreso continuó, pero sin seguir el proceso establecido que se iniciaba en los consejos consultivos municipales, sino por la vía de acuerdos políticos y sociales, incorporando de manera masiva fuertes contingentes de desocupados pobres y militantes, pero que no siempre reunían todos los requisitos; los mismos eran presentados por directivos de organizaciones no gubernamentales y de movimientos sociales. Este hecho creó una gran segmentación dentro del conjunto de los beneficiarios y contribuyó a generar reticencias y desconfianza por parte de los posibles empleadores y de los medios masivos de comunicación que expresaban la opinión de los sectores

El monto del beneficio, 150 pesos, se mantuvo fijo desde la creación del plan hasta fines de 2007, sin ajustarse según la inflación, ni indexarse respecto del salario mínimo, sin tomar en cuenta que la dimensión de las familias de los beneficiarios del Plan es superior al promedio nacional, incluso dentro de los sectores de menores ingresos. Pero cabe recordar que en el momento en que se creó el Plan el salario mínimo seguía siendo desde 1991 de sólo 200 pesos, como una herencia del régimen de convertibilidad, sin que se tomara en cuenta la fuerte devaluación del peso respecto del dólar (un 300 % aproximadamente). Aquel monto era ya en ese entonces inferior a la línea de indigencia.

A medida que los hijos llegaban a la edad de 18 años, el titular del Plan perdía el beneficio, a pesar de que aquellos no accedieran a un empleo, que sus padres jefes o jefas de hogar siguieran en condiciones de pobreza y desempleo y aceptaran continuar haciendo la contraprestación.

Aproximadamente un cuarto de los beneficiarios no llegó a cumplir nunca

con la obligación de la contraprestación. Al mismo tiempo disminuía de manera progresiva el tiempo promedio asignado efectivamente a dichas tareas por parte de los beneficiarios. A pesar de ello, muy pocas fueron las bajas que se aplicaron por los CCL invocando estas causas, debido a que los consejos consultivos dejaron de ser activos, ya que, por falta de tiempo y de recursos, no podían conocer en detalle toda la situación y porque ninguno de sus miembros quería tomar la responsabilidad de adoptar esa decisión, dado que afectaría a personas de bajos ingresos y podrían generarse problemas con los movimientos sociales que los habían propuesto y de los cuales eran miembros.

En la mayoría de los casos, si bien contribuyó a que los beneficiarios desocupados no se desalentaran y los estimuló a salir de la plena inactividad, la contraprestación no constituyó sistemáticamente para todos una real posibilidad de adquirir conocimientos y experiencia ni de aumentar la empleabilidad, porque se trataba de trabajos precarios, actividades simples, poco calificadas, realizadas a tiempo parcial, sin que los responsables de las instituciones públicas tomaran a su cargo la formación, controlaran sistemáticamente la productividad y la calidad del trabajo, ni hicieran mucha atención a la asiduidad y al cumplimiento de los horarios de trabajo, dado que no eran sus empleados.

A medida que el crecimiento económico daba lugar a la creación o a la rehabilitación de puestos de trabajo, una parte de éstos eran ocupados por los beneficiarios que tenían una mayor empleabilidad, dentro de los cuales predominaban los varones, a pesar de que las mujeres eran la mayoría dentro de ese conjunto. Un buen número de esos empleos no tenían muchos requerimientos en materia de calificaciones y experiencia, eran de carácter precario y no estaban registrados. Pero progresivamente, a medida que con el incremento de la producción se iban generando empleos y reduciendo la reserva de fuerza de trabajo, un porcentaje importante de los nuevos puestos de trabajo accesibles para los beneficiarios mejoraron su calidad, fueron mejor remunerados y pasaron a la condición de registrados. Si se los discrimina por jurisdicción, casi la mitad de los beneficiarios que habían logrado insertarse en el mercado de trabajo residían en la provincia de Buenos Aires, seguidos por los de las provincias patagónicas.

Cuando los beneficiarios más jóvenes y con mayores calificaciones, experiencia y competencias conseguían acceder al empleo, o se transferían al Seguro de Capacitación y Empleo y salían del Plan, dentro del conjunto restante aumentaba la proporción de los beneficiarios de ambos sexos, y en especial las mujeres, con edades mayores a los 40 años.

En consecuencia, dentro del PJyJHD aumentó progresivamente la proporción de beneficiarios mujeres, superando en 2007 el 75 % del total. Entre ellas predominó generalmente la proporción de quienes tenían menor nivel de instrucción; las mismas no siempre llevaban a cabo las contraprestaciones y, más que desocupadas, eran inactivas. Esta situación se consolidó cuando se puso en ejecución el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) hacia el cual se transfirieron voluntariamente quienes renunciaron al Plan porque consideraban que tenían una mayor empleabilidad. Pero desde sus inicios, el SCyE fue integrado en su mayor proporción por mujeres ex beneficiarias del PJyJHD, contrariando las previsiones oficiales.

Sobre el total del país se observa la progresiva disminución del número de beneficiarios del PJyJHD (se preveía llegar con 700.000 a fines de 2007), pero eso ocurrió de manera discriminada según regiones: dentro del total aumenta levemente la proporción de los residentes en el GBA (donde el desempleo continúa siendo más importante) mientras disminuye en el resto de regiones (debido al incremento de las diversas modalidades de empleo).

Dada la ambigüedad de los tres objetivos del Plan, inclusión social, política de empleo y política de sostenimiento de ingresos, a medida que pasó el tiempo fue el tercer objetivo el que predominó y las expectativas de los beneficiarios se canalizaron hacia la percepción de un ingreso (fijo y percibido mensualmente), creando las condiciones para que desde el Gobierno (por el Decreto 1506/04) se estimulara un proceso de transferencia o traspaso a partir del PJyJHD. Así se implementaron los dos programas arriba mencionados, a los cuales los beneficiarios podrían acceder luego de que renunciaran formalmente al Plan. Por una parte, el Plan Familias, y por otra parte el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE).

Para las autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Plan ayudó a atenuar los conflictos y a espaciar las movilizaciones, en virtud de la negociación establecida con las organizaciones de piqueteros a nivel nacional para distribuir -durante los primeros años de su aplicación- los planes por fuera de los procedimientos normales de inscripción, que desde el 17 de mayo 2002 ya no podían llevarse a cabo por parte de las familias al nivel de los municipios.

El decreto de creación del Plan no ha sido ratificado mediante una Ley del Congreso Nacional y su vigencia no es permanente, pues se fue prorrogando cada vez por periodos sucesivos de un año. Es decir que a pesar del carácter estable de un problema estructural, como eran el desempleo masivo, la pobreza, la indigencia y la exclusión social, el PJyJHD se diseñó como un programa de emergencia y por un plazo determinado, aunque prorrogable.

## Segunda parte: un marco conceptual para pensar las políticas de empleo

Se presenta primero una taxonomía para luego introducir los condicionantes de las políticas públicas de empleo.

### Taxonomía

#### Política de empleo, en sentido amplio. Políticas de empleo activas y pasivas

En sentido amplio, política de empleo designa al “conjunto de intervenciones del Estado que actúan de manera cuantitativa y cualitativa sobre el mercado de trabajo” (Freyssinet, 2003 y 2007). En ese sentido todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, monetaria, fiscal, industrial, de infraestructura), científica, tecnológica y de innovación, de desarrollo regional, educativa, cultural, de salud y social, pueden mobilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado por parte de los diferentes ámbitos de la intervención del sector público. En sentido estricto, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda y a favorecer la formación profesional y la adaptación de los recursos de mano de obra”. Pero es obvio que si es así definida la política de empleo, en nuestro país la misma debe insertarse en un proceso de crecimiento impulsado por el cambio científico y tecnológico en el contexto de una economía de mercado que está sometida a crecientes exigencias en materia de competitividad.

De manera sintética y tentativamente siguiendo a la OCDE, podrían definirse las políticas activas como aquellas que con una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleos, y como políticas pasivas a las que operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de fuerza de trabajo y proporcionando subsidios a los desempleados. El secreto del éxito de las políticas de empleo depende de la coherente combinación y coordinación de ambos grupos de políticas, para al mismo tiempo combatir el desempleo y el subempleo demandante, generar nuevos empleos netos, estables y de calidad y proteger a los desocupados con subsidios y acceso a la seguridad social (Freyssinet, 2007).



## Los condicionantes de las políticas de empleo

### Políticas macro-económicas y reformas estructurales

Para ser viables, sustentables y coherentes entre sí, y lograr el objetivo de generar nuevos empleos y absorber la desocupación y el subempleo demandante, las políticas pasivas y activas deberían articularse a mediano plazo dentro de planes nacionales de desarrollo económico y social de tipo prospectivo (Gautié y Neffa, 1999). Las más relevantes son:

Asegurar un fuerte y sostenido crecimiento del PBI, gracias a elevadas tasas de inversión, un excedente o un equilibrio del comercio exterior y el estímulo a la demanda efectiva, apoyado en políticas monetarias y fiscales expansivas, para obtener un excedente fiscal genuino y sustentable que vaya en paralelo con el control de la inflación. Ese crecimiento debería darse procurando que no se consolide el proceso de concentración económica ni se fortalezcan las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales que utilizan tecnologías intensivas en capital que generan pocos empleos y tienen un comportamiento monopólico u oligopólico, pues sus intereses no coinciden con los del país, y ejercen presiones corporativas sobre las decisiones de política económica.

Promover las inversiones directamente productivas en los sectores, ramas de actividad y regiones que se consideren de carácter estratégico en los planes de desarrollo económico y social dando prioridad a las PyME y a las empresas que generen nuevos empleos de carácter estable. La volatilidad de los mercados financieros debe controlarse mediante el establecimiento de periodos mínimos de permanencia como condición para autorizar el ingreso de capital extranjero. La promoción de las inversiones debería ir precedida y acompañada con la simplificación y facilitación de los trámites administrativos y fiscales para la creación o transformación de las empresas, la construcción de grandes obras de infraestructura, la provisión de asistencia técnica accesible en la región de implantación, el acceso al crédito a mediano plazo, con varios años de gracia y bajas tasas de interés, subsidios o reducciones impositivas para estimular la radicación de empresas en regiones poco desarrolladas que generen empleos, creando a nivel local servicios públicos de empleo y de formación profesional con crédito fiscal. Para el logro de dichos objetivos, debería establecerse una cooperación en materia de asistencia técnica

y formación para la gestión empresarial en dirección de las PYMES a cargo de Universidades y Unidades Ejecutoras del sistema científico y tecnológico para la creación y organización de empresas y en materia financiera, contable, impositiva, de comercialización, tecnológica y de recursos humanos.

Estimular el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva porque es lo que hará posible la invención de nuevos procesos y nuevos productos, para satisfacer necesidades de la sociedad, aumentar la productividad y la producción, incrementar las exportaciones y por ese medio generar nuevos empleos productivos, incrementar los salarios reales y mejorar el nivel de vida de la población. Es sabido que son muy diferentes, a corto y a mediano plazo, los efectos de las innovaciones científicas, tecnológicas y organizacionales sobre el empleo, en cuanto a los procesos innovativos (pues a corto plazo substituyen trabajo por capital, pero a mediano plazo pueden generar empleos al ganar nuevos mercados debido al aumento de la productividad, la disminución de los costos unitarios y el mejoramiento de la calidad) y en cuanto a los productos (porque son los que a corto y mediano plazo generan más empleos). Por ello se necesita una política científica y tecnológica explícita y que se establezcan prioridades y secuencias por ramas de actividad, regiones del país, tipos de empresas y de productos, al asignar recursos para promover y apoyar el proceso innovativo con el objeto de asegurar la difusión, adaptación, utilización y absorción de las innovaciones, para generar nuevos procesos productivos y nuevos productos de calidad, sin descuidar el empleo. La creación de un Sistema Nacional de Innovación consistiría en constituir o reforzar las instituciones científicas y en Argentina en articular los centros de investigación del CONICET, de la CIC, del CONICOR y los institutos universitarios con las empresas, las instituciones que financian la innovación, para que sus actividades de investigación y desarrollo se orienten hacia la generación de nuevos procesos y de nuevos productos que tengan éxito en el mercado.

Prever y anticipar los procesos de reconversión económica, en un contexto internacional caracterizado por la financiarización, la mundialización y la exacerbación de la competencia, identificando los sectores y ramas de actividad económica que, a término, serán amenazados por la obsolescencia tecnológica y la irrupción de nuevos países industriales que aportarán al mercado productos novedosos y de calidad, con bajos costos. Esto implica disponer de estudios prospectivos acerca de los ciclos de vida de los productos, para promover la creación de nuevas em-

presas y la formación profesional de los trabajadores y organizar la ayuda social (vivienda, atención primaria de la salud, educación, transporte, etc.) para facilitar la movilidad intersectorial y geográfica de los trabajadores y sus familias.

Incrementar la competitividad genuina de las empresas cuyos productos se destinan a la exportación, y/o a hacer frente a las importaciones para defender el mercado interno. La tasa de cambio constituye una herramienta estratégica para tal finalidad. Este objetivo se debe buscar preferentemente en términos de ampliación de la gama de variedades para satisfacer la demanda, mayor productividad, reducción de los costos unitarios de producción, aseguramiento de la calidad, mejoras en el diseño y perfeccionamiento del *packaging*, y cumplimiento estricto de los plazos de entrega, etc., antes que intentarlo a través de la reducción de los costos laborales.

Promover la creación y fortalecimiento en la esfera mercantil de la economía de pequeñas y medianas empresas competitivas dada su capacidad para generar rápidamente empleos procurando que trabajen en redes de manera cooperativa y articuladas con las de mayor tamaño, mediante contratos estables como proveedoras y subcontratistas. Para ello se deberían crear a nivel local las infraestructuras económicas y sociales indispensables y apoyar las PyME mediante políticas de asistencia técnica a la gestión empresarial (apoyo tecnológico, administrativo-contable, y para la gestión de recursos humanos), monetarias (tasas de cambio favorables para la exportación), asistencia crediticia (con bajas tasas de interés, a mediano o largo plazo, con años de gracia y sin garantías excesivas), fiscales (eliminación o reducción de impuestos durante varios años en el caso de generar nuevos empleos netos con contratos de duración por tiempo indeterminado y registrados), de comercialización (estudios de mercado y acceso preferencial a una demanda solvente vinculada con las políticas sociales), tecnológicas y de innovación (subsidios y crédito fiscal a las empresas innovadoras que generen nuevos empleos). Está probado que las grandes empresas, intensivas en capital, generan mayores volúmenes de producción mediante la utilización de nuevas tecnologías automatizadas, con muy poco personal, y por lo tanto generan pocos nuevos empleos. El único estrato de empresas que puede crear empleos rápidamente y con una baja dotación de capital son las PyME, de donde se deduce la importancia de estas políticas de promoción.

Apoyar la creación o desarrollo de empresas basadas en el reclutamiento y formación de desocupados resultantes de procesos de quiebra y recuperación,

incorporando los desocupados provocados por despidos injustificados, retiros y jubilaciones anticipadas, que tengan espíritu emprendedor y cuenten con calificaciones, saber productivo y competencias adecuadas, tal como es la política propugnada por el M. de Desarrollo Social para la creación y desarrollo de micro-empresarios sustentables (por ejemplo a través del Plan Manos a la Obra).

Reducir, tanto la heterogeneidad estructural consolidada desde 1976 como los desequilibrios regionales y sectoriales en materia de infraestructura económica, educación básica y formación profesional. Para revertir el proceso de concentración económica regional instaurado, que atenta contra el empleo, la política podría consistir en la promoción, a nivel regional o local, de parques industriales, distritos industriales y la construcción de redes de pequeñas empresas que se desarrollen de manera articulada con universidades, centros de investigación científica y tecnológica y de formación profesional, suministrándoles ayuda para hacer posible la movilidad geográfica de la fuerza de trabajo. De manera complementaria se debería impulsar la creación de redes de empresas pequeñas con las medianas y grandes a través de la subcontratación pero contractualizada.

Promover, por la vía del estímulo a la demanda efectiva, el incremento de la inversión, de la producción y del consumo interno, y consecuentemente la creación de puestos de trabajo, dado que el desempleo actual es explicable en buena medida por la concentración del ingreso y la reducción o el bajo nivel de la demanda efectiva. Este objetivo podría lograrse actuando mediante el incremento de los salarios reales para compensar el impacto inflacionario y con la mayor participación de los asalariados en la distribución del ingreso, elevando los montos de las jubilaciones y pensiones, compartiendo las ganancias de productividad de las empresas con los trabajadores que las producen, implementando políticas redistributivas directas e indirectas. Para ello es conveniente elevar los salarios mínimos legales y el monto de las jubilaciones y pensiones, para desarrollar por una parte la demanda y por otra parte estimular a los beneficiarios del seguro contra el desempleo y de los planes sociales para que busquen activamente empleos.

Promover y apoyar el desarrollo de un empresariado industrial con sentido nacional y de carácter innovador, que sea capaz de asumir los riesgos inherentes, asigne importancia a la inversión productiva para la generación de empleos productivos y la distribución del ingreso como elementos dinamizadores de la demanda efectiva y

particpe activamente en la formulación e implementación de estas políticas.

Fortalecer el papel de la Aduana y asignarle recursos y más personal calificado para combatir el “dumping” social exportador de los países que explotan su mano de obra produciendo con trabajos forzados, relaciones de tipo feudal o esclavista, y violan los Convenios y Recomendaciones de la OIT, adoptando una legislación apropiada o recurriendo a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y evitar y reprimir severamente el contrabando de manufacturas que son fabricadas en el país, pues su penetración pone en peligro la industria nacional, especialmente las PyME cuya desaparición destruye el tejido productivo.

Fijar la tasa de cambio real elevado pero que varíe dentro de una banda en función de la coyuntura y con una activa intervención del Banco Central y de los bancos públicos protegería la industria nacional y estimularía las exportaciones, generando expectativas positivas para los empresarios más dinámicos y que destinan una parte importante de su producción al comercio exterior. El impacto sobre el empleo se verificaría de manera indirecta en los sectores beneficiados cuyos productos tienen un alto contenido en empleos, pero al mismo tiempo crearía restricciones para la redistribución del ingreso, es decir sobre la demanda interna de bienes de consumo y de inversión, fuertemente generadores de empleo.

### Reformas institucionales y cambios regulatorios necesarios

Otro condicionante está asociado a las formas institucionales. Tal como lo postula la Teoría de la Regulación, las formas institucionales dan lugar, orientan y fortalecen el régimen de acumulación del capital (Boyer, Neffa, 2005 y 2007). Algunas de las condiciones a reunir para que las políticas macroeconómicas y de reformas estructurales mencionadas den sus frutos en materia de trabajo y empleo son las siguientes:

Promover la institucionalización de la concertación tripartita, sin excluir ninguna de las centrales patronales y sindicales representativas, para formular e implementar un “Plan o Pacto Nacional de Empleo, Productividad e Ingresos”, que coordine e integre por una parte los programas y actividades de todos los ministerios involucrados con las instancias homólogas provinciales y, por otra parte, con las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores.

Proceder a la reforma de la legislación laboral para eliminar las cláusulas flexibilizadoras negativas, desalentar y combatir el trabajo no registrado y precario

para regularizar la situación ante los sistemas de previsión social, de riesgos del trabajo y de obras sociales, y al mismo tiempo promover y estimular con incentivos directos e indirectos la creación de empleos productivos estables, contratados por tiempo indeterminado, registrados y protegidos por el sistema de seguridad social, bien remunerados, donde predominen las buenas condiciones y medio ambiente de trabajo, haciendo más difícil y costoso proceder a despidos colectivos injustificados y llegado el caso, controlando el cumplimiento de las normas en cuanto al preaviso y a la indemnización por despido (Neffa. J. C. y otros, 2005).

La instauración de sistemas que combinen seguridad-estabilidad en el empleo con flexibilidad interna o externa en cuanto al uso de la fuerza de trabajo a nivel de las empresas, en el caso de que, mediante la negociación y el acuerdo previo entre trabajadores y empleadores, eso se considere necesario y conveniente y se garantice la seguridad y la estabilidad en el empleo. La flexibilidad se justifica cuando el objetivo es el de introducir las innovaciones tecnológicas, cambiar la organización de la empresa y del proceso de trabajo (introducir polivalencia, rotación de puestos, ampliación y enriquecimiento de tareas, trabajo en equipos o grupos), velando para que no generen una mayor segmentación dentro del colectivo de trabajo, que mejoren las condiciones y medio ambiente de trabajo y el trabajo sea reconocido socialmente por la vía de los salarios. <sup>6</sup>

Combatir la precarización del empleo mediante reformas del derecho de trabajo, regulando de manera más eficaz el funcionamiento de las empresas de intermediarios en el mercado de trabajo (consultoras, empresas de servicios eventuales, empresas de trabajo temporario, ONG, Servicios Universitarios de Empleo, etc.), coordinando su actividad con el de un Servicio Público de Empleo y garantizando la protección social y el derecho de libertad sindical para los trabajadores que son contratados mediante empresas subcontratistas o que tercerizan una parte de la producción o de la prestación de servicios.

Modificar las normas en materia de protección contra los riesgos del trabajo (actualmente en manos de las ART) para poner el acento en la prevención, ampliando

---

<sup>6</sup> Sobre el tema de la Flexibilidad, el concepto y las modalidades se han desarrollado en Neffa, Julio César (2006) Capítulo introductorio a la Sesión conjunta de las Académicas Nacionales de Ciencias Económicas y de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, sobre "La Flexibilidad en el mercado de trabajo. ¿Un conflicto entre equidad y eficiencia? La vigencia de los actuales institutos laborales en un modelo de relaciones laborales para el siglo XXI. La Ley, Buenos Aires.

la cobertura para incorporar a los trabajadores no registrados, estableciendo premios y castigos a las empresas en función de sus tasas de frecuencia y de gravedad de los riesgos ocupacionales, creando instancias participativas a nivel de las empresas de cierta dimensión (Comités mixtos de seguridad, salud y condiciones de trabajo, por ejemplo) para informar y formar a las distintas categorías del personal y analizar las causas de los accidentes de trabajo con vistas a su prevención.

Crear una Agencia que brinde información, formación, asistencia técnica y recursos para el mejoramiento de las condiciones de trabajo dentro de las empresas privadas y organizaciones del sector público, involucrando a representantes de las diversas asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores, centrando su acción en el contenido y la organización del trabajo para que el mismo adquiera sentido, sea calificante, se reconozca su utilidad social, sea asumido como fuente de satisfacción, creador de identidad y condición para el desarrollo personal.

Fortalecer la administración del trabajo, modernizando la estructura y el funcionamiento de esta dependencia del Ministerio, dotándola de medios de transporte y soporte informático, formulando programas de formación de sus funcionarios y en especial de los Inspectores del Trabajo, para controlar el cumplimiento de las leyes laborales, combatiendo en especial el trabajo no registrado y la evasión de contribuciones al sistema de seguridad social, a las obras sociales y a las ART, actuando con la participación de las administración fiscal y de seguridad social y acompañados por representantes de asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores de la rama de actividad o del sector en cuestión.

Estimular y promover la inclusión, dentro de los convenios colectivos de trabajo, de cláusulas relativas a la creación y protección de empleos estables, registrados y “decentes”, y a la formación profesional y la educación permanente.

Asegurar que el correcto procesamiento de las estadísticas en materia de mercado de trabajo, salarios, distribución del ingreso, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de beneficiarios de los planes sociales, den lugar a una información de carácter público, gratuita, transparente, transmitida en tiempo útil, y fácilmente accesible por medios electrónicos para que permita hacer el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas de empleo (Neffa, Panigo Pérez, 2000).

Promover la igualdad de oportunidades para ambos sexos en cuanto al acceso a los puestos de trabajo sin discriminación, para que a igual trabajo corresponda un igual salario y luchar contra la exclusión y la inequidad. Recurrir en las organizaciones del sector público y en empresas privadas al conocimiento ergonómico y a la reconversión profesional, para generar un cierto porcentaje de empleos para trabajadores con capacidades diferentes y en especial para las víctimas de los accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.

Contribuir a la democratización de los sistemas de gobernanza de las empresas, inspirándose en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en los dispositivos sobre los consejos de empresa de la Ley de Contrato de Trabajo, promoviendo la participación institucional de los trabajadores en la información, la adopción de decisiones y la gestión empresarial y apoyar su formación en teorías, técnicas y métodos de gestión empresarial. Dentro de la políticas activas y pasivas de empleo debe crearse un espacio para apoyar la formación profesional de los trabajadores y en materia de gestión empresarial de los directivos y gerentes de las “empresas recuperadas” y cooperativas de trabajo, para contribuir a la sustentabilidad, estimular su funcionamiento en redes y su articulación con las universidades, escuelas técnicas y unidades ejecutoras del sistema de ciencia y tecnología para enfrentar con éxito un mercado estrecho, financierizado, mundializado y cada vez más competitivo.

### Los componentes de las políticas de empleo

Si las condiciones antes mencionadas en cuanto a políticas macroeconómicas, cambios institucionales y adopción de normas laborales protectoras del empleo se reúnen, algunas de las políticas pasivas y activas de empleo que se van a enumerar tendrán mayores chances de contribuir a la creación neta de empleos y reducir la desocupación, el subempleo y la precariedad (Neffa, 2005, Freyssinet, 2007). Pero esta enumeración confeccionada para permitir tener una visión de conjunto, no implica que son las que el autor propicia o denuncia.

#### Políticas pasivas

Se enuncian las mismas con la terminología generalmente utilizada, sin por ello sugerir que se acuerde o no con su implementación.



El seguro contra el desempleo. La instauración del seguro de desempleo constituye la medida de política pasiva más importante cuando se procura mantener el ingreso y el poder adquisitivo de los desocupados; consiste en el pago durante un cierto tiempo de una asignación o de un seguro por causa del desempleo que cubra una proporción del salario anteriormente percibido

La insuficiencia de los recursos del sistema de seguridad social (por el desempleo, la evasión y la crisis fiscal del Estado providencia) y la creciente magnitud del problema han hecho que se pongan condiciones cada vez más estrictas para acceder a este beneficio (se exige haber trabajado antes “en blanco”, haber cotizado varios años, se establece un porcentaje del monto del subsidio cada vez más bajo sobre el sueldo cobrado anteriormente, o incluso el mismo decrece a medida que pasa el tiempo, poniendo un término a la duración del mismo). Esos cambios obedecen al objetivo de “activar las políticas pasivas” que se proponen como un incentivo para que los desocupados no se instalen en la comodidad que significa recibir durante largo tiempo, de manera estable y segura un subsidio y salgan a buscar más activamente un empleo. Ahora bien, los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas no han hecho sino agravar la situación financiera del sistema de seguro contra el desempleo, por la disminución de las contribuciones de empleadores y asalariados.

Ante el peligro inminente de déficit del sistema de seguridad social, los empresarios temen el aumento de las cotizaciones sociales. Pero cuando los desocupados de larga duración llegan al momento en que no tienen más acceso a esos derechos, quedan automáticamente fuera del sistema de seguridad social, desprotegidos y dependientes ya sea de sus familias, o en caso contrario de las obras de beneficencia, de la ayuda brindada por las ONG, o de la caridad de instituciones religiosas. De esa manera una elevada y creciente desocupación desemboca progresivamente primero en la pobreza, la marginalidad y la exclusión social como estrategia de supervivencia puede derivar en la prostitución y atentados contra la propiedad, en momentos de depresión o desesperación se pueden crear las condiciones para estimular el alcoholismo y la drogadicción, la delincuencia y la violencia. Cabe recordar que en nuestro país, según las cifras oficiales sólo entre el 6 y el 8% de los desocupados perciben el seguro de desocupación cuyo monto no cubre la canasta básica de alimentos de la unidad familiar.

Políticas demográficas que actúan sobre la PEA para reducir de manera global la oferta de fuerza trabajo. Ciertas medidas de política económica y social pueden

contribuir, por diversos medios y con una perspectiva de mediano o largo plazo, a alcanzar dicho objetivo recurriendo a la planificación de nacimientos, adoptando una legislación que aumente la edad mínima para contraer matrimonio, estimulando la permanencia de las mujeres en los hogares por medio de las asignaciones familiares. Pero los efectos sensibles para reducir la oferta de trabajo se producirían dentro de unos 20 años, porque sus destinatarios potenciales aún no nacieron.

Políticas de control inmigratorio. Las políticas para controlar la inmigración, se pueden implementar negando o retaceando la entrega de los documentos de identidad que habilitan para ingresar al país y trabajar legalmente, limitando los permisos de residencia necesarios para que concluyan los contratos de trabajo de los extranjeros, otorgando ciertos beneficios a aquellos que renuncian a sus empleos y regresan a sus países de origen con sus familiares, expulsando los inmigrantes ilegales que hacen trabajo “en negro”, impidiendo que los extranjeros ocupen puestos en el sector público, etc. Ese es el argumento esgrimido por los partidos de extrema derecha, impulsados por ideologías “chauvinistas”, xenóforas y racistas, contrarias a la solidaridad y con pocos resultados efectivos pues aquellos extranjeros no son fáciles de reemplazar por trabajadores nacionales en el corto plazo, dado el perfil de los puestos de trabajo que ocupan, su bajo prestigio social, su pobre contenido, el bajo nivel de calificaciones requeridos y las remuneraciones que perciben. En la perspectiva de desarrollar el MERCOSUR no sería coherente considerar como enemigos a los habitantes de países vecinos (cuyo nivel de vida es relativamente inferior al promedio nacional) que vienen al país para trabajar y mejorar sus condiciones de vida.

Permanencia prolongada de los adolescentes en el sistema escolar. Se puede prolongar la escolaridad obligatoria de los jóvenes: por ejemplo desde los 14 hasta los 16 años. Los que aún no alcanzaron esa edad no deberían, en principio, salir del sistema escolar y buscar un trabajo remunerado. Esta medida es aceptada o demandada socialmente y ha sido evaluada positivamente por la UNESCO; pero al mismo tiempo desde el punto de vista de la política laboral tiene un efecto importante en el momento de su inicio, que es el de sacar fuera del mercado de trabajo y de la PEA a dos o tres clases de edad, con lo cual se retrasa la búsqueda de su primer empleo; esto tendría de una vez un impacto estadístico considerable haciendo bajar la tasa de desempleo, dado su peso en la pirámide poblacional.

Disminución de la oferta de fuerza de trabajo restringiendo la participación de las mujeres en la PEA. Aunque parezca sorprendente y condenable, existen políticas que implícita o explícitamente se proponen reducir la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, pues se la considera una, o la, causa del incremento de la desocupación (argumento que hemos escuchado de manera explícita de boca de un ex-ministro no hace mucho tiempo). Se puede actuar en la misma dirección por defecto, demorando la mejora de la calidad del sistema educativo para los niños de corta edad, asignando un bajo presupuesto para la creación de guarderías infantiles, de jardines de infantes, o para el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas para los jóvenes de carácter complementario a las actividades áulicas, etc. que tienen un impacto directo sobre la mayor o menor propensión de las mujeres a trabajar fuera del hogar. En el otro sentido influirían si en las guarderías infantiles, la escuela primaria y secundaria se pasara de la escolaridad simple a la doble y se ofreciera a mediodía un sistema de comidas apropiado, con lo cual las madres de familia pueden delegar confiadamente esas tareas y disponer de tiempo para trabajar fuera de sus hogares. Este es un ejemplo claro de la necesidad de coherencia entre las políticas de empleo y las de carácter educativo y social para evitar una discriminación hacia el trabajo de las mujeres.

Otra medida que se podría aplicar para hacer variar la tasa de participación femenina, pero con efectos positivos, sería un perfeccionamiento de las normas jurídicas referidas a la licencia por maternidad y al periodo de “excedencia”. Si las mujeres o varones padres de familia tuvieran la seguridad de que se les va a conservar el puesto después de beneficiarse durante uno o dos años de ese tipo de licencia parental, que su promoción escalafonaria, no se va a frenar a causa de la ausencia y que el sistema de seguridad social va a compensar de alguna manera la interrupción del salario, un cierto número de madres y de padres saldrían temporariamente de la PEA, creando las condiciones para que durante ese tiempo otras personas fueran reclutadas en su reemplazo disminuyendo en consecuencia el desempleo.

Estímulo de las jubilaciones anticipadas y los retiros voluntarios. Esta medida consiste teóricamente en bajar de manera sistemática la edad máxima y el número mínimo de años de cotizaciones a la seguridad social para acceder a la jubilación, en contrapartida de la creación de empleos para un número equivalente de jóvenes trabajadores. La misma está condicionada a la situación financiera del sistema previsional y a las cuentas fiscales, pues con frecuencia el sector público debe tomar a su cargo, total o parcialmente, los meses de sueldo y las cotiza-

ciones de los años que restan entre el retiro anticipado y la edad jubilatoria. La reducción de la vida económicamente activa para ciertas categorías de trabajadores y empresarios se puede justificar también como consecuencia del desgaste acelerado de la fuerza de trabajo en tareas pesadas, insalubres, repetitivas y para permitir tener varios años de reposo antes de la muerte, que por lo general llega más temprano para esos trabajadores que para los otros. También puede constituir una opción personal por parte de quienes asignan mayor valor a la calidad de la vida, a la atención de la familia, a la vida de relación con familiares y vecinos y a la solidaridad social (el lema sería: “trabajar menos para que todos trabajen”). La jubilación anticipada permite a algunos dedicarse de manera más intensa a actividades culturales y artísticas, y a otros que tienen ciertas calificaciones y competencias y sienten la necesidad o el deseo de transferirlas socialmente, destinar gratuitamente su tiempo a actividades sociales cooperando con las ONG, movimientos religiosos, ecológicos o políticos, o a apoyar la formación de trabajadores y empresarios para desarrollar pequeñas y medianas empresas que son las que, con menos dotación de capital, pueden crear más empleos en lo inmediato.

Las políticas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas crearían empleo sólo en el caso de que se empleen jóvenes en su reemplazo y no se incorporen tecnologías ahorradoras de la mano de obra que se retira. Este tipo de medidas fueron y son muy utilizadas en los países europeos que han llevado a cabo un proceso acelerado de reestructuración económica (por ejemplo los astilleros navales, la industria textil y la industria del carbón y del acero) que redujo sensiblemente el número de empleados. Lo mismo sucede cuando los empleadores desean sustituir una fuerza de trabajo más antigua, que ya ha sido “usada”, que está “gastada” como consecuencia del esfuerzo realizado a lo largo de la vida activa y haber sufrido deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo, que tiene poca educación formal, siente temor o se resiste a aprender y operar con las nuevas tecnologías y adhiere tradicionalmente a la organización sindical. En su reemplazo se trata de incorporar otra compuesta por trabajadores más jóvenes, con poca experiencia laboral, pero con más años de escolaridad formal, una formación profesional más actualizada, estudios superiores y destreza en el manejo de las nuevas tecnologías informatizadas. Estos trabajadores son más dóciles y disciplinados por el temor a la desocupación y adhieren a otros valores culturales sin mayor propensión a participar en la vida sindical. Pero la obvia condición previa para que esa política no genere resistencias ni conflictos mayores entre los supuestos beneficiarios, es que el monto de los haberes jubilatorios a percibir

y el grado de protección social cubran de manera honorable las necesidades de los retirados o jubilados desde el momento en que abandonan su empleo y no los obliguen a buscar otro empleo suplementario para completar sus ingresos.

Maquillaje de las estadísticas laborales. La huida hacia adelante, la mentira piadosa y el maquillaje estadístico se ha manifestado en varios países, ante la violencia insostenible que para los gobiernos significan las elevadas tasas de desempleo y de subempleo, de pobreza e indigencia suministradas por los institutos nacionales de estadísticas. Esto ha provocado una desconfianza acerca de la veracidad de las cifras, o de la competencia profesional de su personal, buscando por la vía de la subcontratación a consultoras privadas o simplemente de la privatización de los servicios estadísticos, un tratamiento más exacto del problema, cuyas cifras se consideran “infladas”. También se observaron casos extremos, propugnando la interrupción temporaria de las encuestas permanentes de hogares. Son numerosos los artificios para disminuir el numerador de la fracción antes mencionada, considerando como inactivos a los pasantes, trabajadores en procesos de reconversión, trabajadores desalentados, trabajadores no registrados. Todo este maquillaje -que finalmente queda al descubierto-, suele ir acompañado de comparaciones internacionales con los países más desfavorecidos, buscando un consuelo, aduciendo que “el problema del desempleo es mundial y que el país no estaría en una mala posición”.

### Políticas activas

Las principales políticas activas identificadas son las siguientes:

Servicio público de empleo (SPE) El mercado del empleo es muy diferente a los demás mercados en razón de la naturaleza específica del trabajo humano; este mercado no es de por sí mismo transparente sino más bien opaco. En el instante de hacer las transacciones los oferentes y demandantes de fuerza de trabajo no conocen todas las posibilidades existentes como para elegir racionalmente la que sea objetivamente la más provechosa; los oferentes y demandantes no se presentan individualmente en el mercado sino que actúan por intermedio de instituciones (sindicatos, cámaras, agencias de empleo) y teniendo en cuenta ciertas reglas (la legislación sobre contrato de trabajo y sobre empleo); los trabajadores que buscan empleo no son perfectamente móviles sobre todo el territorio del país o de la región en cuestión, pues además de los costos que implican los desplazamientos, tienen lazos que los arraigan con la región donde viven, con sus colegas de la empresa en

la cual han pasado buena parte de sus vidas, y con el resto de su familia; la racionalidad económica no siempre juega como en el caso de los bienes materiales, pues a veces se renuncia o no se acepta un empleo más remunerado como resultado de que otros valores se consideran superiores (la solidaridad creada en el colectivo de trabajo, las adecuadas condiciones y medio ambiente de trabajo, el temor al cambio, el deseo de no perder la autonomía en el ejercicio del trabajo, etc.), y finalmente porque la fuerza de trabajo no es “un factor de producción” homogéneo e intercambiable, dadas las diferencias existentes en términos de nivel de educación formal, de calificaciones profesionales, de experiencia acumulada y de actitudes o comportamientos, todo lo cual se incluye en el concepto de competencias.

Cuando el Servicio Público de Empleo (SPE) funciona de manera adecuada, y dispone de equipamiento informático, puede contribuir a brindar en tiempo real información actualizada y a señalar las oportunidades ofrecidas y demandadas; incluso puede facilitar a los usuarios que desde sus domicilios tengan un acceso directo a dicha información, vía teléfono, fax, correo electrónico o internet. Últimamente, se ha desarrollado un conjunto de empresas privadas que hacen las veces de un servicio de empleo tratando de responder a la demanda de empresas y organizaciones (Empresas consultoras, empresas de trabajo temporario, bolsas de trabajo, etc.). Los medios de prensa transmiten masivamente la información sobre las demandas, especialmente cuando se trata del mercado de trabajo de cuadros gerenciales experimentados o de trabajadores altamente calificados y con experiencia profesional, que son cada vez más requeridos.

Por otra parte, el SPE debería actuar no sólo para transmitir informaciones que son tan útiles, sino más operativamente para acercar y poner en contacto oferta y demanda, informar acerca de los requisitos que se deben reunir, orientar los desocupados hacia acciones de perfeccionamiento y de reconversión profesional, y ofrecer recursos (costos de viaje y de mudanza) para desplazarse geográficamente hacia la localidad donde se encuentra instalada la empresa u organización que ofrece el trabajo, facilitando los cambios de lugar de trabajo del cónyuge para reagrupar la familia. Un buen indicador de la importancia que se otorga a las políticas activas de empleo consiste en hacer el promedio del número de desocupados por funcionario de las agencias públicas de empleo.

Normas para la protección legal contra los despidos arbitrarios. A riesgo de ser catalogado de arcaico, pensamos que una segunda medida de política activa consistiría en el dictado de normas y reglamentos que de manera general hagan más costoso,

más lento y más difícil proceder a despidos colectivos sin preaviso y sin justa causa, cumpliendo ciertos requisitos y requiriendo la previa intervención de la Inspección del Trabajo. La autorización para efectuar despidos colectivos debería otorgarse luego de que hayan fracasado las medidas de asistencia técnica, crediticias y fiscales destinadas a revitalizar la empresa, velando para que las víctimas accedan a programas de formación y reconversión profesional y que mientras estén desocupados cobren el subsidio por desempleo y queden cubiertos por la seguridad social. En la primera parte de este trabajo nos hemos referido a los cambios institucionales y normativos que son la condición para alcanzar los objetivos de las políticas de empleo.

Formar y reconvertir profesionalmente a ocupados y desocupados. Cuando se ponen en movimiento profundos procesos de reconversión económica y de reestructuración industrial, los despidos ocurren normalmente cuando una empresa tiene personal que considera excedente para hacer frente a una menor demanda del mercado, o cuando los trabajadores no reúnen las calificaciones o las competencias requeridas porque se han introducido innovaciones tecnológicas y organizacionales que cambian profundamente el anterior proceso de trabajo, o porque se van a producir nuevos productos o servicios que requieren otras calificaciones profesionales. La política más eficaz y menos conflictiva consistiría en esos casos, en programar con tiempo suficiente la reconversión de la fuerza de trabajo existente y formar profesionalmente a los nuevos trabajadores.

La experiencia internacional es muy rica en ejemplos exitosos, articulando los esfuerzos y recursos del sector público (por lo general más se ocupa de esto el Ministerio de Trabajo que el Ministerio de Educación), de las empresas que los van a emplear y de las organizaciones sindicales. Se trataría entonces de actualizar, completar e innovar en cuanto a los conocimientos, anticipándose a los hechos previsibles, para que la formación anteceda o acompañe los procesos de modernización y racionalización. Una actividad de este tipo debería estar destinada específicamente a los trabajadores desocupados. Estas tareas son más difíciles de llevar a cabo que la anterior, pero a veces se cuenta con abundantes recursos brindados por los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, OIT, BID, OEA, etc.). La experiencia internacional ha puesto de manifiesto que, cuando los trabajadores están motivados, se usan pedagogías activas y métodos participativos apropiados para la educación de adultos y se destina todo el tiempo necesario, los “viejos trabajadores” logran “performances” similares que los más jóvenes en cuanto a productividad y calidad, pues parten de un saber tácito que se

había acumulado. La OIT, la OCDE y la UNESCO han editado manuales y evaluado experiencias valiosas que están disponibles para quienes estén interesados.

Contrarrestar el impacto negativo de la flexibilidad laboral. Desde la perspectiva neoclásica <sup>7</sup>, se afirma que la persistencia y el crecimiento del desempleo se debe esencialmente a la existencia de reglas rígidas y que implican elevados costos, que impiden la rápida adaptación del mercado de trabajo a los cambios en la demanda. <sup>8</sup> Para ello, según dicha teoría, la política consistiría en reformar la legislación individual y colectiva del trabajo, para:

- eliminar el piso de los salarios mínimos, para que se puedan pagar salarios más bajos de acuerdo con la productividad marginal que se supone,
- eliminar la indexación automática y periódica de los salarios respecto de la inflación,
- eliminar los contratos de trabajo estables, de duración indeterminada y de tiempo completo y en su reemplazo permitir el trabajo a tiempo parcial, de tipo temporario, con duración de tiempo determinado y sin garantía de estabilidad,
- celebrar los convenios colectivos de trabajo al nivel de las empresas y no de la rama de actividad, permitiendo que por mutuo acuerdo se puedan modificar las disposiciones establecidas a nivel de la rama y derogar ciertos derechos establecidos por la legislación del trabajo, así como las ventajas y derechos adquiridos que figuraban en el C. C. de Trabajo anterior,
- flexibilizar la duración y configuración de las jornadas de trabajo (pasando de la duración semanal al establecimiento de la duración anual, con lo cual se eliminarían al menos parcialmente el pago de las horas extraordinarias),
- eliminar o reducir el pago de los preavisos (o la autorización para ausentarse de la empresa durante el tiempo de trabajo para comenzar a buscar otro empleo), y de las indemnizaciones por despido. En su reemplazo se propone la cotización del trabajador o conjunta con el empleador, a un fondo de garantía por tiempo de servicio, que sería una suerte de seguro contra la desocupación,

---

<sup>7</sup> Neffa Julio César (2007), "La teoría económica neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado de trabajo", en: Neffa Julio César (2007) (Director), Julieta Albano, Ramiro López Ghio, Pablo E. Pérez, Julieta Salas y Fernando Toledo: "Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. II.- Neoclásicos y nuevos keynesianos", Fondo de Cultura Económica y CEIL PIETTE del CONICET, Buenos Aires, 2007.

<sup>8</sup> En un trabajo reciente se ha hecho la presentación y crítica de esta escuela de pensamiento, referida al mercado de trabajo: Neffa Julio César (2007), "La teoría económica neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado de trabajo", en: Neffa Julio César (2007) (Director), Julieta Albano, Ramiro López Ghio, Pablo E. Pérez, Julieta Salas y Fernando Toledo: "Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. II.- Neoclásicos y nuevos keynesianos", Fondo de Cultura Económica y CEIL PIETTE del CONICET, Buenos Aires, 2007.



- administrado por empresas privadas de seguros, una caja de ahorro que el trabajador podría utilizar libremente desde el momento en que es despedido,
- reglamentar el derecho de huelga, estableciendo límites para los servicios esenciales y ampliando su nómina,
  - autorizar el pago del aguinaldo en varias cuotas,
  - autorización al empresario para disponer que el personal pueda, o deba, tomar vacaciones fraccionada en cualquier periodo del año según las necesidades de la empresa.

En todos estos casos, el salario es visto sólo como un costo de producción -que al igual que los otros debe ser disminuido- en lugar de considerarlo como un elemento dinámico de la demanda efectiva, por la vía del consumo. En las fases expansivas del ciclo económico, las disposiciones legales que instituyen la flexibilidad laboral pueden incitar a la creación de empleos, pero que son frecuentemente por tiempo determinado, subcontratados y de carácter precario, por cuya causa no pueden afiliarse a los sindicatos quedando indefensos al mismo tiempo que reducen la capacidad y el poder de negociación de aquellos. Como puede observarse, se trata de políticas que fueron aplicadas en Argentina desde 1976 y de manera intensa durante la década de los 90 con el resultado que se conoce: récord históricos en cuanto a desempleo, subempleo, pobreza e indigencia, razón por lo cual no forman parte de nuestra propuesta.

Reducir los costos salariales directos e indirectos puede atentar contra el empleo. Esta es la política más preconizada actualmente con varias modalidades por ciertos organismos internacionales, por ejemplo el FMI y el Banco Mundial, como un medio para crear empleos y al mismo tiempo permitir la reconstitución de las tasas de ganancia empresariales deterioradas desde hace un cuarto de siglo. Por ese medio se busca reducir ya sea del salario directo, a cargo de los empleadores, cambiando la legislación sobre el salario mínimo, permitiendo la disminución de los salarios básicos de convenio, eliminando la indexación automática de los mismos según la inflación, como del salario indirecto, sugiriendo la reducción de los subsidios patronales al consumo de sus asalariados y ventajas o derechos adquiridos (dejando sin efecto las tarifas subsidiadas en comedores internos, o eliminación de los tickets canasta sin incluir su valor en el salario básico, por ejemplo), disminuyendo el monto de las llamadas “contribuciones sociales”. Ahora bien, se ha constatado que esta política que despierta lógicamente muchas

reacciones por parte de las organizaciones sindicales, no ha logrado mucho éxito para crear más empleos y que en contrapartida ha incrementado la intensidad del trabajo y deteriorado el clima social. En la misma dirección las empresas reemplazan los trabajadores de mayor edad, con salarios elevados por el peso del complemento por antigüedad y sindicalizados, por otros más jóvenes, mejor formados, más baratos, con otros valores culturales y más dóciles por temor al desempleo, pero sin que se creen empleos netos. Los resultados de esta política han sido negativos en términos de empleo y han dado lugar a conflictos.

Desde otra perspectiva, siempre para abaratar los costos laborales con el propósito de evitar los despidos y de estimular la creación de empleos, se promueve el otorgamiento de subsidios temporarios a cargo del Estado para cubrir parte de los salarios y de las contribuciones patronales de las empresas y organizaciones que den empleo a trabajadores desocupados con bajo nivel de calificaciones. Los resultados en términos de empleo han sido más positivos para reducir la posibilidad de despidos, que para generar nuevos empleos.

Las teorías económicas neoclásicas ortodoxas han insistido en que la competitividad de las economías nacionales depende fundamentalmente de los costos y para ser más competitivos, habría entonces que reducir los costos salariales. Pero siempre habrá países donde se pagan salarios directos e indirectos más bajos que los nuestros. Más recientemente, y de acuerdo al cambio ocurrido en el comercio internacional, se concluyó que buscar la competitividad actuando solamente sobre los precios y los costos laborales no conducía necesariamente a una mayor competitividad. Tal es el caso de Alemania y de Japón, primeros exportadores mundiales, que son países con altos salarios. Sin dejar de lado el incremento de la productividad y la reducción de los costos unitarios de producción, la nueva dimensión de la competitividad hacia la cual debería orientarse el país se basa en el mejoramiento de la calidad, la producción de una mayor gama de variedades, la fabricación de nuevos productos, el cumplimiento estricto de los plazos de entrega comprometidos, la eficacia y rapidez del “service” en caso de defectos de producción o anomalías y sobre todo por la flexibilidad productiva, para adaptarse de manera rápida y eficaz a los cambios en el volumen y exigencias de la demanda. Ahora bien, esto no es un resultado que se obtiene automáticamente poniendo en marcha las máquinas e incorporando las NTIC: se requiere que todos los trabajadores y el personal de dirección tengan la formación y las competencias necesarias y estén involucrados con los resultados obtenidos. En esta perspectiva la precarización del empleo, la alta rotación de la mano de obra

y los bajos salarios o su disminución son contraproducentes con el logro de una mayor competitividad y, a término, con el incremento del empleo.

Reducir del tiempo máximo legal de trabajo. La reducción de la duración de la jornada máxima legal de trabajo, con o sin disminución de salarios, y al mismo tiempo una disminución de las horas extraordinarias al mínimo indispensable, son las medidas que pueden dar los resultados más sensibles y en el corto plazo, pero que de hecho implican una reducción de las remuneraciones cosa con la que no todos los trabajadores están de acuerdo. Se trata de que todos trabajen normalmente menos horas, a fin de que haya trabajo para mayor cantidad de personas, y de compartir el trabajo asalariado como una forma concreta de solidaridad. Esta política requiere poner en práctica una flexibilidad laboral positiva en cuanto a la configuración del tiempo de trabajo, y puede adoptar diversas modalidades: semana laboral reducida (cuatro días o sólo largos fines de semana), jornadas de trabajo más cortas, trabajo a tiempo parcial, puestos de trabajo compartidos entre varios trabajadores, licencias pagas de estudio dentro del tiempo de trabajo, etc. Durante la década pasada, las políticas en esta materia de varios países europeos lograron establecer semanas laborales de 35 horas y la reducción de las horas extraordinarias. Pero de hecho, el número de nuevos empleos generados por la aplicación de estas medidas fue muy reducido, debido a que los empleadores hicieron ajustes y adoptaron políticas para intensificar el trabajo y aumentar la productividad. Otras de las medidas que permitiría el incremento del empleo sin que se requiera mayor dotación de capital, consiste en la promoción del trabajo a tiempo parcial en el sector público y en las actividades de servicio, compartiendo entre dos personas un mismo puesto de trabajo, procurando que los mismos no sean destinados exclusivamente a mujeres, porque ello sería discriminatorio.

Promover la generación de empleos promovidos en el sector público. La medida consiste en instaurar mediante subsidios directos a los empresarios, reducciones fiscales y menores cotizaciones empresariales al sistema de seguridad social, el otorgamiento de préstamos promocionales y otros beneficios para las empresas que pongan en práctica formas promovidas de empleo.

En lugar de medidas de tipo general y de contenido universal, se deberían adoptar ciertas políticas específicas de empleo en el sector público del tipo Trabajos de Utilidad Colectiva (TUC), Contratos de Empleo-Solidaridad (CES), etc., orientadas a ciertas categorías socio-profesionales de la PEA consistentes en políticas de infor-

mación y formación para trabajadores en dificultad destinando recursos con carácter prioritario para la orientación y formación profesional y la información sobre las demandas de fuerza de trabajo, estimulando y acompañando para que ingresen o vuelvan a la población económicamente activa varias categorías ocupacionales: las mujeres jefes de familia, con pocas calificaciones profesionales, los trabajadores desocupados de edad madura y que han sido víctimas de los procesos de privatización, de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y de la reestructuración económica, los desocupados de larga duración (que están al borde de la exclusión social), que han perdido sus calificaciones y el hábito de trabajar de manera regular.

El problema consiste en que no siempre se trata de empleos de carácter permanente y han sido creados en contrapartida de la reducción del salario básico y de las cotizaciones sociales obligatorias y de la eliminación pura y simple del derecho al preaviso y a la indemnización por causa de despido injustificado. En ciertos casos, esas políticas permiten una substitución de trabajadores más antiguos, que no han adquirido las calificaciones para trabajar con las nuevas tecnologías, por trabajadores más jóvenes (y por lo tanto más baratos) que tienen una escolaridad más prolongada y dominan conocimientos de idiomas y de informática. También pueden incluirse dentro de este objetivo a las políticas públicas de apoyo a la continuidad, la creación y el desarrollo de empresas abandonadas por sus dueños, que están en quiebra, o en dificultad, que han sido recuperadas por sus trabajadores para mantener la fuente de trabajo y cobrar los salarios caídos, que con tiempo devienen cooperativas de trabajo, empresas públicas o empresas autogestionarias, en base a las cuales se puede constituir un sector social de la economía.

Apoyar a los jóvenes que buscan su primer empleo. Los ejemplos válidos en esta materia son muy numerosos en los países europeos, y desde hace un tiempo se está condicionado el apoyo y otorgamiento de subsidios del sector público a las empresas para hacer posible los retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas y el reclutamiento de nuevo personal a condición de que se reemplacen esos trabajadores por otros más jóvenes. De esa manera se trata de hacer frente al drama que consiste en la abundancia de jóvenes desocupados, con bajas o ninguna calificación, algunos de los cuales nunca tuvieron un empleo, a pesar de tener mayores calificaciones que la generación anterior frente a la escasa demanda para ese tipo de trabajadores.

Apoyar a los desempleados para que constituyan micro y pequeñas empresas. Una de las modalidades más conocidas de este tipo consiste en promover la

creación de microemprendimientos. Pero esto requiere que se den muchas condiciones, porque no es fácil convertir a todos los desocupados en empresarios, pues un pequeño empresario, incluso si no tiene personal asalariado, no se improvisa. Los candidatos a salir adelante en estos programas son por lo general personas que se han “beneficiado” con los sistemas de pre-jubilaciones o retiros voluntarios en las empresas públicas, que han constituido un pequeño capital y tienen formación profesional, gerencial y experiencia en materia de gestión, pues además saber organizar el proceso productivo, deben tener nociones de comercialización para comprar sus insumos y vender los productos, contraer créditos, estar en condiciones de llevar al día los registros contables, hacer los trámites bancarios, liquidar y pagar salarios e impuestos, etc. El apoyo del sector público, de fundaciones, cámaras empresariales y ONG es indispensable para el éxito de estos emprendimientos; puede consistir en créditos promocionales, beneficios fiscales, suministro de información y asistencia técnica en materia de tecnología y cursos de formación aplicada sobre las áreas funcionales de gestión de empresas, etc. Pero sin dudas lo más importante es que una agencia pública coopere estrechamente con ellos para darles asistencia técnica y formación en materia de gestión a fin de que logren construir su propio mercado.

La tendencia mundial es hacia la disminución de la talla de las empresas más grandes, y las PyME en su conjunto son las empresas que emplean la mayor cantidad de personas, a pesar de contar con una débil dotación de capital, pues usan tecnologías que por su propia naturaleza no son destructoras de empleos. Las PyME tienen mayores probabilidades de flexibilizar la producción para adaptarla a la demanda y por ese camino ser más competitivas.

Con frecuencia, la creación de micro-emprendimientos productivos obedecen a la necesidad de generar empleos, sin asegurarse que dichas empresas sean sustentables debido a que existan reales posibilidades de constituir un negocio. Pero no todos los desocupados tienen la capacidad de emprender y los conocimientos necesarios como para gestionar una empresa de manera eficiente.

Generar “empleos de proximidad” en el sector no mercantil. Esta idea no es nueva, pero fue popularizada por Jacques Delors cuando redactó a comienzos de la década pasada el llamado *Libro Blanco sobre el empleo*, como un medio para atender por una parte el crecimiento de la demanda de servicios personales generada por vastos sectores de la sociedad y por otra parte combatir por esa vía la pobreza y la exclusión social. Partía del postulado que se estaba en presencia de un verdadero “yacimiento de empleos”. La política consiste en crear, a partir de la

economía no mercantil, empleos de utilidad colectiva mediante contratos de trabajo a tiempo parcial y de duración determinada pero susceptibles de renovación, pagando salarios por encima del mínimo pero brindando el acceso al sistema de seguridad social para permitir el ingreso al mercado de trabajo de personas con bajo nivel de calificación y débil productividad, como era el caso de jóvenes desertores del sistema escolar, sin experiencia de trabajo, desempleados de larga duración, mujeres jefes de familia con hijos a cargo, víctimas de accidentes de trabajo y trabajadores despedidos a causa de su envejecimiento precoz.

Los puestos de trabajo consistirían en actividades de servicio tradicionalmente no mercantiles, fuera del radio de acción de la competencia internacional, tal como instituciones de apoyo educativo, deportivas, centros de salud, iglesias, municipios y ONG. Las tareas no requerirían una elevada calificación y podrían consistir en reparar y mantener la higiene de los edificios públicos y vías de comunicación, cuidar enfermos, atender ancianos, minusválidos y niños en sus domicilios, realizar tareas de apoyo escolar a niños de familias en dificultad, el cuidado y preservación del medio ambiente, previendo que eventualmente les reste libre una parte de la jornada para seguir cursos de formación o de reconversión profesional. En sus inicios para lanzar una política de este tipo se necesita disponer de un modesto presupuesto en el sector público, que debería pasar progresivamente a ser financiado con aportes del sistema de seguridad social, de las instituciones municipales y de los organismos beneficiarios, que gracias al hecho de contar con ese aporte, verían reducidos sus costos y mejorados sus ingresos.

Invertir beneficios del seguro contra el desempleo para crear empresas y generar empleos. Como ya se señaló, quienes de manera involuntaria, y a pesar de reunir las condiciones necesarias, se ven privados de trabajo durante un tiempo prolongado, dejan de percibir ingresos, pero además experimentan graves sufrimientos que pueden dar lugar a problemas de salud síquica y mental, hasta ahora poco explorados. Algunos especialistas han hecho los cálculos de los costos y beneficios generados por el pago de subsidios a desocupados involuntarios y demostraron la utilidad de destinar fondos de la seguridad social para financiar políticas activas orientadas hacia la generación de empleos en el sector privado destinados a esos trabajadores. Para los así empleados esto significa obtener un ingreso relativamente modesto, que no es un subsidio sino una contrapartida a cambio de un trabajo, no vivir dependiendo de la asistencia pública, recuperar su identidad de trabajador, realizar un trabajo reconocido socialmente, conser-

var y desarrollar sus calificaciones y competencias.

Para el sistema de seguridad social que tiene a su cargo la gestión de los subsidios por desempleo, la creación de un empleo así promovido significa finalmente una recaudación, en lugar de un puro y simple egreso de dinero. Cuando no es posible proveer a los desocupados con un empleo remunerado, la medida adoptada progresivamente en los países europeos para los trabajadores desalentados es la institución de un salario mínimo de inserción (RMI), un ingreso ciudadano, o un ingreso social sin obligación de contrapartida en trabajo, al cual tendrían derecho todas las personas que no vivan en el seno de sus familias, a partir de la mayoría de edad, por el sólo hecho de ser ciudadanos de ese país y no tener la posibilidad de trabajar en contrapartida de un ingreso. La continuidad de este subsidio está cada vez más condicionada a que los beneficiarios hagan un esfuerzo para buscar activamente un empleo y aceptar un trabajo que se le proponga de acuerdo a su perfil.

Promover el empleo de personas con capacidades diferentes y de las víctimas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales y establecer la reserva de un cierto porcentaje de empleos para los minusválidos y para las víctimas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Actualmente existe un número considerable de minusválidos (aunque la estadística es parcial e incompleta), un grupo sólo por causas congénitas y otro porque como consecuencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no están en condiciones de volver a ocupar sus anteriores puestos de trabajo. Para volver a emplearlos se debe hacer primero un esfuerzo sistemático de readaptación física y psicológica, -pues han quedado traumatizados a causa del shock emocional provocado por el accidente y por la disminución de sus capacidades-, y por otra parte se deben programar actividades especiales de formación y reconversión profesionales pues han quedado cierto tiempo fuera del aparato productivo perdiendo el hábito de trabajar, sus anteriores calificaciones y experiencia. La aplicación de la Ergonomía puede constituir una herramienta preciosa para adaptar el contenido del trabajo y los puestos de trabajo a los trabajadores minusválidos.

Llevar a cabo programas de emergencia en momentos de crisis. Otorgar recursos consistentes en asistencia técnica, materiales, insumos, herramientas y combustibles, por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en coordinación con otros ministerios y los estados provinciales por ejemplo

para la construcción de viviendas de interés social y de obras de infraestructura social (escuelas, guarderías infantiles, centros de salud, campos de deportes, espacios de usos múltiples) o económica (reparación de calles y rutas, canales y zanjas para prevenir inundaciones, instalaciones de obras sanitarias y agua corriente), para las familias de los desempleados beneficiarios de los planes sociales, que viven en barrios carenciados, trabajando de manera cooperativa o por el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua y en casos excepcionales de catástrofes naturales o desequilibrios ecológicos.

## Referencias

---

- Boyer, R. y Neffa, J. C. (coordinadores) (2005), La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas, Buenos Aires: CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, Miño y Dávila.
- Boyer, R. y Neffa, J.C. (coordinadores) (2007), Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, Ed. Miño y Dávila, Institut CDC pour la Recherche, CELS (mayo 2003), Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (octubre 2003), *El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Freyssinet, Jacques (2003), *Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental*. Presentado en el Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo, organizado por el CEIL PIETTE del CONICET y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires, Agosto de 2003.
- Freyssinet, J. (2007) y presentación a cargo de Julio C. Neffa de: El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de los países de Europa Occidental, Buenos Aires: Ed. Trabajo y Sociedad y CEIL-PIETTE.
- García, M.C. y Langieri, M. (septiembre 2003), *Análisis del funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).



- Gautié, J. y Neffa, J. C. (1999), Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Buenos Aires: Lumen/Trabajo y Sociedad/CEIL-PIETTE.
- Monza, A. y Giacometti, C.(agosto 2003), *Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Neffa, J.C. (2007), “La teoría económica neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado de trabajo”, en: Neffa Julio César (2007) (Director), Julieta Albano, Ramiro López Ghio, Pablo E. Pérez, Julieta Salas y Fernando Toledo: Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. II.- Neoclásicos y nuevos keynesianos. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y CEIL-PIETTE.
- Neffa, J.C. (Dir.) con la colaboración de Adrián Des Champs, y los Lic. Agustina Battistuzzi, Cecilia Del Bono, Ezequiel Grinberg y Alejandro Enrique (2008): Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados Buenos Aires: Ed. Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE.
- Neffa, J. C., Panigo, D., Pérez, P. (2000), Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE.
- Neffa, J. C. (2005) *Escenarios de salida de crisis y alternativas de desarrollo para Argentina. El trabajo y el empleo vistos en perspectiva durante la transición, Documento presentado al Seminario “Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina”, organizado por el CEIL PIETTE, el Plan Fénix y otras instituciones, en la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires, Agosto de 2005.*
- Neffa, J. C. (2006) “Contribución al debate sobre políticas de empleo”, en Julio César Neffa y Pablo Pérez (coords) Pablo I. Chena, Mariano Féliz, Emiliano López, María Laura Peiró, Juliana Persia, María Eugenia Rausky y Fernando Toledo: Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables, desafíos para el diseño de políticas públicas. Buenos Aires: Ed. Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE
- Neffa, J. C. (2006) Capítulo introducción a la Sesión conjunta de las Académicas Nacionales de Ciencias Económicas y de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, sobre “La Flexibilidad en el mercado de trabajo. ¿Un conflicto entre equidad y eficiencia? La vigencia de los actuales institutos laborales en un modelo de relaciones laborales para el siglo XXI”. La Ley, Buenos Aires.
- Neffa, J. C. (2006): “Empleo y desempleo en la Argentina según la EPH en el largo plazo 1974-2003”, en Julio César Neffa, Pablo Chena, Mariano Féliz, Emiliano

- López, Alejandro Naclerio, Pablo Pérez, Julieta Salas, Fernando Toledo: Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos en la post-convertibilidad. Buenos Aires: Ed. Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE.
- Neffa, J. C., con la colaboración de Biaffore, Eugenio, Cardelli, Mariano y Gioia, Sebastián (2005): Las principales reformas de la relación laboral operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos e indirectos sobre el empleo, Buenos Aires, Materiales de Investigación N° 4, CEIL-PIETTE del CONICET, Buenos Aires, ISSN 1515-7466.
- Pautassi, L., (agosto 2003) *Plan Jefes y Jefas de Hogar: Análisis de impacto en términos de género*, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Roca, E. (2003), *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o política Social?* Ponencia en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET [mimeo].



# Oficinas de Empleo Municipales: el impacto del Seguro de Capacitación y Empleo sobre las mismas. Análisis de casos y sistematización.

---

*Neffa \**

*\* Este capítulo fue coordinado por Julio C. Neffa y escrito con los aportes de Agustina Battistuzzi, Cecilia Del Bono, Adrián Des Champs y Ezequiel Grinberg. Se contó con la colaboración de Alejandro Enrique.*

## Introducción

Este trabajo, perteneciente a la segunda etapa de la investigación desarrollada durante el año 2006 en el marco del Proyecto Trabajo, Desarrollo y Diversidad, intenta brindar una aproximación al contenido y al impacto de la política de creación de oficinas de empleo municipales impulsada por el MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y a su relación con el desarrollo local. El trabajo analiza los primeros resultados del proceso de traspaso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en varios municipios de la provincia de Buenos Aires y en el municipio de Rosario, de la provincia de Santa Fe. Uno de los propósitos de este Subproyecto consiste en efectuar un relevamiento objetivo de los principales problemas que encuentra este proceso de transferencia y de creación institucional para que constituya un insumo de las autoridades de la Secretaría de Empleo del MTEySS y de las dependencias municipales de las cuales dependen las Oficinas de Empleo.

La creación de la Red de Oficinas de Empleo Municipales es el resultado de la aplicación de una nueva política activa que refleja una lógica diferente de

las anteriores políticas públicas de empleo, motivo por el cual estimamos que su impacto será positivo y se irá percibiendo a lo largo del tiempo y en forma gradual. Basándonos en esta última afirmación, los resultados de la presente investigación, más que una evaluación sobre su funcionamiento, pretenden presentar aspectos y nudos problemáticos que deberán ser considerados en las próximas etapas de implementación de esas políticas.

## Contexto

Luego de la crisis socioeconómica que se genera con el régimen de la convertibilidad y que explota en diciembre de 2001, sin dudas la más profunda de las que ha experimentado el país en toda su historia, comienza a registrarse una evolución positiva de la mayoría de los indicadores macroeconómicos, lentamente acompañada por la recuperación de los niveles de empleo a partir de fines de 2002, junto con el mejoramiento de algunos indicadores sociales. A medida que la economía se reactiva y que crece la demanda de fuerza de trabajo, se observa una creciente necesidad de mano de obra calificada. Tal demanda no puede ser satisfecha rápidamente, porque el desempleo de larga duración ha hecho perder a un elevado porcentaje de trabajadores sus calificaciones, sus competencias y sus experiencias profesionales acumuladas, al mismo tiempo que la reforma del sistema educativo operada en los años noventa desmanteló las instituciones de formación profesional transfiriendo –sin los recursos presupuestarios– las escuelas técnicas desde la jurisdicción nacional hacia las jurisdicciones provinciales y municipales.

Frente a esta situación, el Estado nacional decidió diseñar y llevar adelante una política activa de empleo acompañada de programas de capacitación laboral mediante la transferencia de los beneficiarios del PJyJHD hacia el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). El principal objetivo del SCyE es acercar la oferta y la demanda de empleo a través de la intermediación laboral llevada a cabo en el ámbito municipal, así como también mejorar las calificaciones y la formación profesional de los beneficiarios para que puedan satisfacer la previsible demanda creciente de mano de obra calificada. Esta política toma implícitamente como modelo el sistema denominado *profiling* (implementado recientemente en algunos países europeos), que se caracteriza por la construcción de perfiles laborales de los desocupados, para luego proceder a la instancia de intermediación laboral.

Para alcanzar este objetivo, en el año 2005 se crea desde el MTEySS la Red

Nacional de Oficinas de Empleo. Esta red surge con la instauración o el fortalecimiento de las oficinas de empleo municipales, a partir de la resolución 176/05 del MTEySS, que las define como entidades que funcionan institucionalmente en el ámbito municipal pero que tienen una dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE) del Ministerio que las provee de equipamiento, personal y una base informática para trabajar on line. Estas oficinas de empleo cuentan con antecedentes en el MTEySS y son el resultado del Convenio 88 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) –ratificado por Argentina– y de lo prescripto inicialmente por la Ley Nacional de Empleo. A término, estas oficinas deberían constituirse progresivamente en los municipios que tienen una población numerosa. Se define a cada una de estas oficinas como un servicio público de empleo, porque su tarea es relacionar las necesidades de mano de obra de las empresas y de las organizaciones con las personas desocupadas o con aquellas ocupadas que buscan cambiar de empleo, brindando de manera gratuita información sobre las oportunidades de empleo existentes y una orientación para llevar a cabo actividades educativas y de formación profesional.<sup>1</sup> En la segunda parte de este capítulo se brinda información al mes de septiembre 2007 de la cantidad de beneficiarios del PJyJHD que pasaron al Plan Familias y al SCyE.

### **Etapas y metodología de investigación**

La investigación se centró en la identificación, la sistematización y el análisis de experiencias de implementación de la Red Federal de Oficinas de Empleo en varios municipios de la provincia de Buenos Aires y en Rosario (Santa Fe), mediante la observación efectuada en el trabajo de campo y las entrevistas a los funcionarios y a los desocupados que concurrían a dichas oficinas. Se había realizado una etapa previa de investigación (año 2005) que tuvo como objetivo la elaboración de un estudio exploratorio sobre experiencias de planificación estratégica y desarrollo local en municipios de la Región Centro. La metodología implementada, a grandes rasgos, consistió, en primer lugar, en la selección de los casos que se estudiarían. Para ello se realizó un relevamiento de todos los municipios de la provincia de Buenos Aires que hubieran desarrollado experiencias de planificación estratégica, recolectando la información de diversas fuentes (web, entrevistas a actores estatales y a funcionarios clave de distintas áreas gubernamentales, publicaciones, etc.).

---

<sup>1</sup> Fuente: <<http://www.emple.gov.ar>>

Se realizó la selección de los municipios que podrían ser interesantes y más viables por su situación geográfica, para desarrollar los objetivos de la investigación del PAV. El criterio de selección se orientó hacia aquellos municipios que presentarían, o bien planes estratégicos formales, o bien un conjunto de políticas públicas tendientes a promover procesos de desarrollo local (siguiendo las concepciones del Dr. Reese, de la Universidad Nacional de General San Martín). Los municipios de la provincia de Buenos Aires seleccionados por el CEIL-PIETTE fueron Berisso, Ensenada, Florencio Varela, Cañuelas, La Plata, La Matanza y Moreno. También se incluyeron otros dos casos por considerarlos experiencias relevantes en cuanto a la planificación estratégica en el país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ciudad de Rosario, en la provincia de Santa Fe. Otras instituciones de esta red de investigación tomaron diversos casos en la misma región.

En segundo lugar, se confeccionó un instrumento para la realización del trabajo de campo en los municipios seleccionados y se procedió al mismo, el cual tuvo lugar entre los meses de agosto de 2005 y julio de 2006 aproximadamente. Los informes y los resultados de esta primera etapa de investigación se encuentran disponibles en la publicación del CEIL-PIETTE “Estudio exploratorio sobre experiencias de planificación estratégica y desarrollo local en municipios de la Región Centro”<sup>2</sup>.

La segunda etapa (desarrollada en el año 2006) se centró en la “Reformulación del PJyJHD: la migración de beneficiarios al Programa Familias por la Inclusión Social y al Seguro de Capacitación de Empleo (SCyE). Los Servicios Municipales de Empleo” en las Oficinas de Empleo de los municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Florencio Varela, Moreno y Rosario, dejando de lado la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debido a la situación institucional por la cual atravesaba desde diciembre de 2005. En un primer momento se confeccionó un instrumento para realizar el trabajo de campo, cuyo resultado fue una grilla de preguntas básicas sobre varios aspectos que se consideraron relevantes:

- a) Descripción de la Oficina de Empleo y de su evolución.
- b) Traspaso de beneficiarios del PJyJHD al SCyE (convocatoria, entrevistas, pago único).
- c) Perfil de los beneficiarios y usuarios
- d) Relación con el MTEySS, con otros organismos y con el sector privado.
- e) Oferta de formación profesional del Servicio Municipal de Empleo.
- f) Proceso de intermediación laboral.

---

<sup>2</sup> ISBN-10:987-21579-2-8 y ISBN-13:978-987-21579-2-0.

g) Dificultades detectadas, conclusiones y perspectivas.

Durante el trabajo de campo en dichos municipios, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las secretarías de Producción, a responsables de las oficinas de empleo, a los empleados municipales que allí se desempeñaban y a los usuarios del Servicio. Asimismo, se recurrió a la observación participante con el objetivo de describir el funcionamiento cotidiano de las oficinas, identificar las características generales y específicas y conocer las percepciones subjetivas de los buscadores de empleo. A partir de la información obtenida en el trabajo de campo y de los datos estadísticos proporcionados por los municipios y por el MTEySS, se procedió a la redacción de informes preliminares que más tarde fueron discutidos en seminarios internos del equipo de investigación. Durante el mes de junio 2007 se realizó en el CEIL-PIETTE una reunión con los responsables de estas Oficinas de Empleo, funcionarios del MTEySS y otros investigadores de la red, para contrastar las conclusiones preliminares del equipo de investigación con los actores institucionales interesados en las mismas. Una versión sintetizada de los mismos forma parte de la presente publicación.

## **Conclusiones preliminares**

A continuación se exponen las principales conclusiones de la investigación sobre los servicios municipales de empleo estudiados. En primer lugar, se sintetizan las observaciones y los obstáculos detectados a lo largo del trabajo. Más abajo se exponen las conclusiones generales de la investigación.

### **Observaciones sobre los servicios municipales de empleo**

El presente apartado tiene como objetivo describir y enumerar sintéticamente las dificultades detectadas en la estructura y en el funcionamiento de los servicios municipales de empleo y en la implementación del traspaso de los beneficiarios del PJyJHD hacia el SCyE en los municipios investigados.

Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la creación de la Red Federal de Oficinas de Empleo y desde la implementación del SCyE, las dificultades observadas que se señalan a continuación, lejos de ser consideradas como estructurales, son más bien el resultado de las limitaciones y de los obstáculos propios de la implementación de una nueva política activa de empleo, que opera con una lógica de acción diferente de las precedentes. Estas observaciones de carác-



ter objetivo pueden constituir aportes para las políticas públicas de empleo.

### La convocatoria y el traspaso a partir del PJyJHD

La asistencia de los beneficiarios del PJyJHD a los talleres informativos fue muy escasa, pero varió según los municipios. Se observaron dificultades en los talleres informativos en cuanto a la transmisión y la captación de información respecto de las características del SCyE. Los beneficiarios del PJyJHD tenían un alto grado de desconocimiento sobre el Seguro en el momento de acudir a los talleres y al concurrir por primera vez a la entrevista. Un bajo porcentaje de los beneficiarios del PJyJHD adhirieron inicialmente al SCyE. Se detectó una escasa o inexistente articulación operativa de los municipios y del MTEySS con el Ministerio de Desarrollo Social, en el proceso de traspaso de los beneficiarios del PJyJHD hacia el Programa Familias y el SCyE.

### Articulación con otros organismos y con el sector privado

1. En algunos casos, los servicios municipales de empleo consideraron poco satisfactorio el asesoramiento técnico proporcionado por la GECAL (Gerencia de Empleo y Capacitación establecidas a nivel local) correspondiente.
2. Luego de los talleres llevados a cabo con participación del MTEySS y de la GECAL hubo un escaso seguimiento y monitoreo de resultados del traspaso y de las capacitaciones laborales.
3. Se constataron muchas diferencias en las relaciones de intercambio y cooperación entre el MTEySS y cada municipio según fuera la relación que mantenían éstos con el Gobierno nacional.
4. El vínculo con el sector empresario local es con frecuencia escaso o inexistente, salvo cuando la Oficina de Empleo había sido creada con anterioridad y había reunido una cierta experiencia en la materia.

### Dificultades en relación con la gestión operativa

1. La primera entrevista programada por el MTEySS para los interesados en incorporarse en el SCyE es considerada por los beneficiarios como muy larga, confusa y sin prioridades definidas.
2. Se notó en todos los municipios una escasez de personal para la atención y el desarrollo de las tareas diarias en la Oficina, específicamente para el se-

guimiento de beneficiarios y usuarios, situación que puede llegar a agravarse cuando los beneficiarios del SCyE deban concurrir periódicamente como es su compromiso.

3. Existieron problemas para la contratación laboral de pasantes universitarios por parte del MTEySS y se observaron irregularidades en dicho proceso porque no siempre tenían los conocimientos y experiencia para ese tipo de trabajo.
4. Uno de los problemas que se presentan en la tarea de intermediación laboral consiste en que no se puede tener información en forma fehaciente sobre la validez de la experiencia laboral declarada por los beneficiarios.
5. Las reglamentaciones son ambiguas o imprecisas, dejando vacíos en la gestión operativa del SCyE. Esto trae como consecuencia la aparición de problemas que no estaban previstos, que deben ser resueltos sobre la marcha, improvisando y sin tener el tiempo suficiente como para prever los resultados y evaluarlos.
6. Se observaron en algunos casos la existencia de dificultades de articulación y coordinación interna, entre las distintas áreas municipales que intervienen en lo que se refiere al PJyJHD, el Plan Familias y el SCyE, debido a cuestiones políticas internas.
7. Otra de las dificultades constatadas surgió como resultado de que la operatividad del SCyE resultaba de una vinculación directa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con un grupo de Municipios seleccionados (en total unos 250 en varias Provincias a comienzos de 2008, monto reducido si se lo compara con el total de municipios existentes) con los cuales se firmaba un acuerdo, pero sin pasar previa y necesariamente por la instancia provincial, que quedaba de hecho desvinculada de esa experiencia. El Municipio ponía a disposición del SCyE el local, mobiliario, personal de planta o contratado de manera transitoria, y se hacía cargo del pago de los servicios, mientras que el Ministerio con su presupuesto y el proveniente de organismos financieros internacionales financiaba la contratación temporaria de varios pasantes universitarios, donaba equipamiento informático, completaba el mobiliario existente y suministraba el acceso al sistema informático que había sido provisto por ITALIA LAVORO, por un convenio firmado con la OIT.

Dentro de los Municipios, era muy escasa la articulación de las Oficinas Municipales de Empleo con las Secretarías de Producción, Planeamiento o Desarrollo Social, lo cual explica el poco conocimiento de los funcionarios acerca de la estructura económica del municipio, las necesidades actuales y futuras de fuerza de trabajo en cuanto a su número y a las calificaciones profesionales.

### **Dificultades en relación con el sistema informático**

1. Los operadores manifestaron que surgían problemas debido a la lentitud del sistema informático, especialmente en horas o días pico.
2. A menudo se producían fallas en el sistema informático, especialmente en cuanto a la búsqueda de información estadística.
3. Los funcionarios de las oficinas y los pasantes consideraban que era insuficiente su formación y su capacitación para manejar de manera eficiente el sistema informático.
4. Debido a estas dificultades del sistema informático, no se lo puede utilizar de manera permanente y sistemática para llevar a cabo tareas de intermediación laboral, relacionando las ofertas y las demandas de fuerza de trabajo. Esto generaba largas esperas o se debía pedir a la gente que volviese otro día, desalentando a los beneficiarios a realizar el trámite de traspaso.
5. No ha sido posible compatibilizar y coordinar la información disponible en los anteriores sistemas de búsqueda informatizada existente en los municipios con respecto al portal informático proporcionado por el MTEySS para identificar a los beneficiarios del PJyJHD, lo cual dificulta la posibilidad de que migren las anteriores bases de datos (SIL). Los operadores recurren a varios sistemas alternativamente, pero en su opinión ninguno de ellos logra satisfacer totalmente sus necesidades de información. Además esto genera pérdidas de tiempo que hacen ineficiente al servicio.

### **Dificultades con cursos y talleres de capacitación y formación profesional**

1. Se constató ausencia (o al menos deficiencias) de los diagnósticos socio-productivos en el nivel local o regional para planificar la formación y la capacitación laboral de manera que sea coherente con las necesidades de las empresas para contratar personal.
2. En varios municipios se constataron problemas de organización en cuanto a la oferta de capacitación, de cursos y de talleres, que estaban disponibles en las instituciones educativas locales y había incertidumbre en cuanto a quién se haría cargo del costo de dichas actividades.
3. Los funcionarios de las oficinas de empleo y los pasantes tenían una opinión crítica sobre el contenido y el programa de los cursos brindados por las Escuelas de Formación Profesional de la provincia de Buenos Aires ya que sus currículas

se evaluaron como desactualizadas en relación con la demanda real de trabajo en la localidad. Pero no consta que hayan hecho una propuesta para completar o perfeccionar la oferta educativa, ni tenían los recursos para hacerlo.

4. En las oficinas, la información impresa disponible sobre los contenidos y el programa de los cursos dictados por las Escuelas de Formación Profesional y por parte de los sindicatos estaba desactualizada, era insuficiente o no existía.
5. Se constató que era bajo el porcentaje de asistencia de los postulantes al Seguro de Capacitación y Empleo a los cursos de formación específicos que se les habían recomendado.

### Dificultades en relación con la modalidad de pago único

1. Las oficinas disponían de poca información en cuanto a competencias, niveles de decisión y la división del trabajo entre el municipio y el MTEySS con respecto a la responsabilidad que tenía cada instancia. En consecuencia, los beneficiarios del SCyE no podían avanzar en la formulación de sus proyectos.
2. Por otra parte, tanto las políticas comprendidas en el Plan Familias y en el SCyE no incluían componentes acerca de la creación de micro-emprendimientos, de cooperativas de trabajo, empresas solidarias, que constituirían el núcleo de una economía social o solidaria. Los mismos podrían incluirse como contraprestaciones en el PJyJHD y eran promovidas desde la Secretaría de Desarrollo Social, tales como el Plan Manos a la Obra, el Plan Mas y Mejor Trabajo, etc.

Muchos de los beneficiarios del SCyE, que manifestaron su interés en acceder a la modalidad del Pago Único, y por esa vía crear micro-emprendimientos, o reunir esfuerzos de otros beneficiarios para constituir empresas asociativas, cooperativas de trabajo y otros componentes de la economía social, no pudieron concretarlo por dificultades debido a su novedad, la escasez de información y de orientación destinada a los interesados, y a demoras de tipo burocrático, razón por lo cual la cantidad de experiencia de este tipo fue relativamente reducida. Por otra parte, el monto máximo que se podría obtener solicitando el pago único podría alcanzar para la compra de capital de trabajo (compra de insumos, pago de servicios de electricidad gas, y transporte) para la fabricación de bienes de consumo, pero era totalmente insuficiente para la compra de maquinarias, equipos y herramientas y demás bienes de producción necesarios para el lanzamiento de una nueva actividad. El otro problema mencionado por los interesados fue la oferta insuficiente de asistencia técnica, de asesoramiento y de capa-

citación dirigida específicamente a satisfacer las necesidades de los proyectos de creación de empresas, que se constataba en paralelo con las dificultades de los beneficiarios para participar en actividades presenciales de capacitación dado que en esos momentos estaban atendiendo sus negocios.

### Dificultades en relación con el contexto y la coyuntura

1. En algunos municipios se observó la existencia de problemas de carácter político y conflictos con relación a las organizaciones sociales que frenaban o no incentivan el traspaso de los beneficiarios del PJyJHD al SCyE.
2. La generación de empleos genuinos y registrados donde pudieran emplearse los beneficiarios del SCyE dependía no tanto del MTEySS o del municipio, que mostraban un gran interés, como del contexto macroeconómico que fue mejorando a medida que pasó el tiempo.
3. Existía consenso acerca de que, en el momento de adherir al SCyE, una elevada proporción de los beneficiarios provenientes del PJyJHD eran poco “empleables”. La pregunta que quedaba planteada era la siguiente: ¿qué pasará con éstos cuando finalicen los dos años en que permanecerán en el SCyE si es que al no aumentar su empleabilidad no consiguieron trabajo?
4. Debido a la baja empleabilidad, al proceso de estigmatización hacia los desocupados de larga duración y a las relaciones existentes o supuestas ente los movimientos sociales y los beneficiarios del PJyJHD, se observó una escasa predisposición por parte del sector empresario local para emplear a los beneficiarios de los planes sociales, cuando había puestos vacantes.
5. Las barreras de acceso de tipo fiscal y formal para formalizar un emprendimiento productivo (y más aún si el mismo es de producción de alimentos), dificultaba la puesta en marcha de proyectos de autoempleo en aquellos casos en que el beneficiario quería acogerse a la modalidad de pago único.
6. Las políticas sociales, de empleo y de ingresos sociales descritas en este capítulo fueron en algunos casos globales y en otros focalizadas, pero en ambos casos el acento no estuvo puesto en la diversidad, tanto geográfica, histórica, económica, social y cultural de las diversas regiones del país. Lo que sí apareció con mucha fuerza fue la fragmentación social y la segmentación del mercado de trabajo en cuanto a los desocupados de larga duración que formaban parte de la población pobre e indigente, que se enroló en movimientos sociales y fueron estigmatizados por amplios sectores de la sociedad

civil y sectores empresariales, hasta que el crecimiento económico requirió un incremento de la fuerza de trabajo que fue satisfecho en primer lugar a partir de los beneficiarios del PJyJHD que eran más empleables (varones, de edades centrales, con calificación y experiencia laboral).

### Conclusiones generales

A continuación se exponen las conclusiones generales resultantes de nuestro trabajo de investigación sobre un cierto número de oficinas de empleo. Estas conclusiones no se hacen extensivas a todas las oficinas de empleo ya creadas, ni implican generalizaciones sobre las que se crearán.<sup>3</sup>

Cabe destacar el esfuerzo y la dedicación desplegados por los municipios y por el personal que se desempeña en ellas, conscientes de la importancia del problema por resolver. Las dificultades y las insuficiencias constatadas se pueden explicar por la novedad que significa la política pública activa de empleo implementada por medio del SCyE desde 2006, la falta de antecedentes institucionales y por la escasa experiencia del personal municipal y de los pasantes contratados por el MTEySS. Los comentarios y las propuestas que se formulan a continuación toman en cuenta la experiencia internacional y podrían servir de base para mejorar el desempeño en el futuro.

Es importante programar y realizar de manera conjunta la convocatoria de los beneficiarios del PJyJHD para informar sobre las características y los beneficios inherentes tanto al Programa Familias por la Inclusión Social como al SCyE. Muchos de los beneficiarios esperan ser informados en los talleres informativos (o “de sensibilización”) acerca de los dos programas antes de tomar una decisión sobre el traspaso, debido a la necesidad de evaluar los costos y los beneficios de su decisión, en el caso de permanecer en el PJyJHD, y a la necesidad de diferenciar claramente las implicancias de cada plan, en caso de decidir su traspaso. En este sentido, se resalta la importancia y la ventaja de explicar en forma concreta y directa en qué consiste cada programa, con el fin de que aquellos que estén realmente interesados en adherirse al SCyE o al Programa Familias, conociendo sus obligaciones, sean los que se inscriban. Una de las propuestas que surgen de los funcionarios de varios municipios es que para lograr esos objetivos sería conveniente, no realizar una convocatoria masiva en una sola fecha y en un mismo lugar para todos los beneficiarios, sino proceder a segmentar el munici-

---

<sup>3</sup> El MTEySS prevé poner en funcionamiento unas 150 oficinas de empleo en el año 2007.

pio constituyendo regiones y tratando de que éstas constituyan y funcionen en red. Uno de los municipios lo había hecho y obtuvo muy buenos resultados.

En oportunidad de hacer la convocatoria existe la necesidad de aportar documentación que exprese en forma simple, concisa y clara las implicancias de cada programa (Familias y SCyE) y las responsabilidades que se asumen. Esta recomendación se orienta a que el beneficiario tome conciencia de lo que implica la decisión de abandonar el PJyJHD para adherir al SCyE o al Programa Familias, y a que asuma voluntariamente una actitud activa de completar su formación profesional y de búsqueda de empleo, tomando en consideración el carácter temporario de su inserción en el programa y la fecha cierta de su vencimiento.

Con respecto al proceso de traspaso al SCyE, en las oficinas de empleo se considera más conveniente poner el acento en la calidad del trabajo que se realiza más que en la dimensión cuantitativa de lograr que una elevada proporción de los beneficiarios adhiera al SCyE. Sobre este punto, cabe señalar que en un primer momento los municipios habían interpretado que el MTEySS ponía el acento en las dimensiones cuantitativas, buscando en el corto plazo una transferencia masiva hacia el SCyE.

Esta interpretación se vio reforzada por la forma en que se difundió el lanzamiento del Seguro en los medios. Desde el MTEySS se nos informó que las metas cuantitativas eran importantes principalmente para establecer un cálculo de los recursos que deberían destinarse para el fortalecimiento de cada Oficina de Empleo y para el pago de las obligaciones estipuladas, buscando que se reunieran las condiciones para que la transferencia fuera ordenada. Eso significa que si un beneficiario no está dispuesto durante el período de dos años a capacitarse para formarse o reconvertirse profesionalmente y para buscar de manera activa y continua un empleo, o a aceptar el que se le proponga desde la oficina de empleo, no debería optar por SCyE. Es de mucha importancia poder contar en las oficinas de empleo con personal calificado para realizar las entrevistas, y que tenga continuidad en el tiempo, porque esto permite adquirir experiencia y la creación de un vínculo de confianza con los beneficiarios, para orientarlos, apoyarlos y hacer el seguimiento en el cumplimiento de las responsabilidades contraídas en el Contrato de Adhesión. Por lo tanto, se requiere de personal calificado y con conocimientos especializados para trabajar con el núcleo poblacional específico que se acercaba a las oficinas: desempleados y personas con problemas para acceder a su primer empleo, con un bajo nivel educativo, constituido mayoritariamente por mujeres (en 2006 representaron el 77 % del total) y por personas mayores de 35 años (en 2006, más del 60 % del total). El armado de perfiles laborales

de cada beneficiario es una tarea difícil de realizar y requiere conocimientos y experiencia, dado que las historias laborales son fragmentadas.

Se debe tomar muy en cuenta que a las oficinas asisten personas con baja capacitación y con problemas para acceder a un empleo, que no sólo son beneficiarios desempleados sino que algunos trabajan en empleos no registrados, con baja empleabilidad y muy vulnerables en virtud del sexo, el bajo nivel educativo, las escasas calificaciones profesionales, la poca experiencia laboral anterior y la edad. Quienes habían adquirido experiencias trabajando en empleos no registrados tenían reticencias y temores en informarlo a los funcionarios de las oficinas, por miedo a perder el beneficio o a tener que devolver el monto del subsidio.

La tarea de constituir el perfil laboral de los beneficiarios se hacía difícil porque para éstos no era fácil transmitir su situación y orientar a los técnicos de las oficinas de empleo para que le propusieran los cursos de formación profesional que podían realizar y las modalidades de la búsqueda de empleo. La reconstrucción de la historia laboral en muchos casos terminó dando un resultado fragmentado, a causa de “lagunas de la memoria”, por ser desempleados de larga data que estuvieron ligados principalmente a actividades informales. La construcción del perfil reviste mucha importancia, ya que de esto depende la categorización para incorporar al beneficiario a la base de datos para orientarlo hacia actividades de formación o para proponerle una búsqueda laboral.

El fortalecimiento de las oficinas de empleo por parte del MTEySS, si bien es importante, no siempre alcanza para que éstas puedan afrontar en tiempo y en forma las nuevas responsabilidades que implica por una parte implementar un programa complejo y con múltiples componentes como es el SCyE y por otra parte cumplir su nuevo rol de intermediario entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en la región.

El tamaño y el desempeño de las oficinas de empleo están definidos no sólo por la infraestructura edilicia, sino principalmente por los recursos humanos y técnicos con los que cuentan y por su radio de acción dentro del territorio municipal, lo cual ha permitido diferenciar situaciones muy heterogéneas. Se ha observado la existencia de varias Oficinas que cuentan con un elevado grado de llegada a los beneficiarios y potenciales usuarios en virtud de su dotación de personal, de equipamiento informático y mobiliario y del conocimiento que posee el resto de la comunidad y el medio empresario sobre su existencia y sus funciones.

Las oficinas de empleo recientemente creadas y aquellas que funcionaban con anterioridad se diferencian sustancialmente en cuanto a su organización



y a la calidad de la prestación de los servicios que ofrece. La existencia de una trayectoria previa influye positivamente en cuanto a las calificaciones y competencias de los funcionarios, la información disponible para los beneficiarios, el conocimiento de la oferta formativa disponible y de la demanda del mercado de trabajo local y la relación establecida con los posibles empleadores, dado el vínculo generado con anterioridad.

También se constataron diferencias entre las oficinas que trabajaban recientemente como intermediarios en el mercado de trabajo y habían administrado históricamente los planes sociales con una lógica asistencial y aquellas que se han especializado a partir de la implementación del SCyE. Las primeras encontraron más dificultades para reorientar sus actividades en el marco de la nueva política de empleo.

Algunas de las oficinas de empleo poseían antecedentes de experiencias de procesos de desarrollo local y de planificación estratégica, situación que les permitió tener un desempeño positivo en términos cuantitativos y, especialmente, cualitativos a la hora de implementar el SCyE en el municipio. El hecho de haber estado implicadas o de haber establecido relación con las áreas encargadas de planificar políticas orientadas al desarrollo económico-social de la región les permitió tener un contacto estrecho con los sectores productivos (potenciales demandantes de fuerza de trabajo) y conocer los incentivos para el desarrollo de emprendimientos que podrían generar nuevos empleos.

En la mayoría de los municipios, los funcionarios de las oficinas de empleo mencionaron que, en su función de intermediación, observaban la persistencia de una actitud reticente por parte de los empresarios para, en igualdad de condiciones ante otras personas, dar un empleo a beneficiarios del PJyJHD que se habían adherido al SCyE. Las oficinas tomaban contacto con las cámaras patronales, pero más directamente con los empleadores localizados en el municipio que eran más conocidos o con los cuales existían lazos previos para conocer la demanda de fuerza de trabajo, y en esa oportunidad debían combatir la estigmatización y los prejuicios por parte del sector empresario hacia los beneficiarios provenientes de planes sociales, como el PJyJHD.

Un tema acerca del cual se identificó la necesidad de llevar a cabo una política más adecuada es el de la llamada “modalidad de pago único”. En muchos casos los beneficiarios presentaban proyectos para acceder a este beneficio, pero se trataba de emprendimientos que ya venían realizando. Estas actividades son generalmente de subsistencia, de pequeña escala, destinados a un mercado estrecho y específico (kioscos, almacenes, ferias de reventa, etc.) que en apariencia

fueron calificados en primera instancia como no rentables. De las entrevistas realizadas a responsables de este componente, se evidencia que, debido a que estas actividades fueron durante muchos años un medio de subsistencia para una gran mayoría de beneficiarios, las oficinas se vieron obligadas a moderar el juicio negativo acerca de éstas. En algunos municipios, para superar el problema del armado del proyecto y proporcionar herramientas conceptuales para la concreción de micro emprendimientos viables y sustentables, se determinó, para quienes optaran por la modalidad de pago único, la obligatoriedad de asistencia a los talleres de orientación al trabajo independiente. Pero la participación en estos talleres fue muy reducida: en un primer momento, la asistencia fue de aproximadamente un 50% de los beneficiarios, porcentaje que se redujo luego al 10%. Este bajo porcentaje puede explicarse debido a que los beneficiarios no podían dejar de atender los emprendimientos que ya tenían en marcha y no tenían la posibilidad de hacerse reemplazar. La posibilidad de promover relaciones entre los microemprendedores para constituir una red no pudo concretarse en todos los casos, pues cada uno de ellos debía dedicar todo el tiempo disponible a atender su propia actividad.

Otro de los problemas identificados fue la ausencia de diagnósticos previos socioproductivos del municipio, necesarios para formular y evaluar los proyectos presentados por los beneficiarios para asegurar su viabilidad.

La cantidad de beneficiarios que presentaron proyectos de autoempleo fue elevada, pero al mismo tiempo se constató la relativa falta de experiencia del personal de las oficinas para proceder a la evaluación de la factibilidad de éstos para apoyarlos en materia de gestión empresarial y para hacer el posterior seguimiento utilizando indicadores adecuados. Dada la significación que tenían esas actividades para reducir el desempleo, la escasez de los recursos disponibles y el tiempo considerable que transcurría entre la presentación del proyecto y su aprobación, se trata de un problema que requiere una particular atención.

La falta o la insuficiencia de la coordinación entre las oficinas de empleo y otras dependencias municipales generó dificultades en cuanto a la existencia y al desarrollo de los microemprendimientos. Por una parte, era necesario obtener la inscripción como monotributistas para poder emitir facturas válidas, y ese trámite llevaba mucho tiempo y era engorroso. Por otra parte, como no siempre se tomaban en cuenta o se aplicaban las normas municipales en materia de seguridad, higiene, sanitarias o de controles bromatológicos de los alimentos producidos, etc., se dio el caso de que algunos de los nuevos locales fueron

clausurados por otras dependencias municipales (por causa de la insuficiencia de instalaciones sanitarias fueron clausurados varios proyectos vinculados con la fabricación de alimentos o con servicios de gastronomía).

En opinión de varios responsables de las oficinas de empleo, existía el riesgo de que debido a la urgencia y a los objetivos buscados por el MTEySS para hacer la transferencia desde los beneficiarios del PJyJHD hacia el SCyE, y para lo cual asignaba recursos en infraestructura, apoyo informático y personal, las oficinas se abocaran sólo y específicamente a esa transferencia y no ampliaran su radio de acción hacia los demás habitantes del municipio que estaban desocupados o tenían problemas de empleo que perdurarían a lo largo del tiempo.

Un problema central que surgía de la observación del funcionamiento de las oficinas y de las entrevistas con sus responsables y con el personal asignado era la consolidación de éstas dentro del municipio y su desarrollo para hacer frente a las actividades encomendadas. Se debía prever la ampliación de las instalaciones edilicias, su equipamiento en mobiliario, telefonía, computadoras y periféricos, la conexión con la red informática una vez que se solucionaran los problemas de acceso y se llevara a cabo la migración desde las antiguas a las nuevas bases de datos sobre los beneficiarios y las empresas del municipio. Un aspecto decisivo consistía en la designación de personal calificado y en número suficiente una vez que los pasantes del MTEySS cumplieran con sus contratos de duración determinada y comenzara a tener vigencia la entrevista periódica y el seguimiento permanente de los adherentes al SCyE. Esto implicaba la promoción de actividades educativas y de formación profesional, la actualización del diagnóstico socioproductivo municipal para detectar la demanda potencial de mano de obra, las acciones de intermediación para satisfacer las demandas formuladas por los empleadores y para canalizar las ofertas de mano de obra disponible que se habían registrado en la base de datos. No siempre se había evaluado todo el trabajo permanente que ello significaría, ni las molestias y las consecuencias que podría acarrear la afluencia de los beneficiarios del SCyE en el caso de no poder atenderlos de manera adecuada y sin mayores demoras, dada su cantidad y el tiempo que demandaría en cada caso.

Finalmente, al mismo tiempo que se llevan a cabo todas esas actividades, se hace necesario comenzar a reflexionar para llevar a cabo una coordinación de las actividades municipales de intermediación y de formación profesional, situándolas en el nivel macroeconómico y en escala regional y municipal, para construir progresivamente un servicio nacional de empleo.

## Reflexiones y perspectivas

La idiosincrasia y las tradiciones culturales argentina hacen que la problemática del desempleo deje de ser una prioridad porque las estadísticas indican que desde más del 20% ha descendido rápidamente y que ya está por debajo de los dos dígitos. Pero el desempleo y subempleo bajo todas sus formas, la precarización, el empleo no registrado (o en "negro"), la pobreza extrema y la exclusión social a la cual conducen el desempleo de larga duración, no han dejado de constituir el nuevo contenido de la "cuestión social". Se trata de un problema de la sociedad en su conjunto: no es solamente un problema del Estado, que debería intervenir activamente para compensar las fallas del mercado. Es la sociedad entera la que tiene que buscar soluciones y aplicarlas.

¿Por qué no recurrir a la concertación social para hacer frente a este problema, uniendo los esfuerzos de todas las partes involucradas? El Estado, los empresarios, los trabajadores y sus respectivas asociaciones profesionales deberían negociar y acordar poner en marcha políticas pasivas, pero sobre todo activas de empleo, cuyos objetivos principales sean reducir la desocupación y la subocupación demandante, generar empleos genuinos, productivos y estables para evitar la exclusión social. ¿Si otros países lo hicieron y movilizaron sus recursos con mayor o menor éxito, porqué nosotros no podemos al menos intentarlo? El país está en un proceso de aprendizaje de la vida en democracia, tiene una rica historia en materia de relaciones de trabajo y de movimientos sociales y por lo tanto se debería alejar toda tentación autoritaria, paternalista, burocrática o tecnocrática de hacer frente a este desafío. En nuestro modo de producción, la creación de puestos de trabajo es atribución de las autoridades de las empresas, las organizaciones y el Estado. Pero se debe reconocer a los trabajadores por medio de sus representantes el derecho a acceder a la verdadera información estadística y a los estudios disponibles para analizarlos y formular propuestas, a recibir apoyo y asistencia técnica por parte de organismos científicos y universitarios, y a participar en la adopción de decisiones de política, dado que son las primeras víctimas de la crisis que desembocan en el desempleo.

Como se expuso en la primera parte, de la combinación y complementariedad entre las políticas pasivas y activas, habida cuenta del comportamiento de las variables macroeconómicas -esencialmente el incremento de la inversión productiva y de la demanda efectiva para ampliar los mercados- y de los cambios institucionales y la adopción de normas, dependerá esencialmente en el futuro

la variación del nivel de empleo. Esto debe ir precedido y acompañado con modificaciones del proceso de trabajo debido a la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales, la generación de nuevos procesos y productos, que requieren el perfeccionamiento de las calificaciones profesionales para hacer posible el incremento de la productividad, el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios, el incremento de los salarios reales y una más equitativa distribución funcional del ingreso.

Pero no se trata sólo de un problema cuantitativo, de la reducción de un indicador. Se requiere un “desarrollo con rostro humano” y un “crecimiento rico en empleos”, porque en caso contrario puede instaurarse un modelo de desarrollo donde coexistan, por una parte un fuerte crecimiento del PBI, elevados márgenes de ganancia empresarial, excedentes del comercio exterior y de las cuentas fiscales, elevada productividad, mejora de la calidad, reducción de los costos laborales medidos en dólares, manteniendo una tasa de cambio elevada, y por otra parte la reducción del número absoluto de empleos, el crecimiento del desempleo y el subempleo debido a las innovaciones tecnológicas y organizacionales, salarios reales que se deterioran para los trabajadores con bajo nivel de instrucción y escasa formación profesional, generalización de las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo que atenten contra la vida y la salud de los trabajadores, la permanencia de la informalidad, del trabajo no registrado y de la precarización creciente de quienes todavía tienen empleo (formal o informal) que dificultan su inclusión social.

# Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha en una comarca patagónica

---

*Heras Monner Sans, Burin y Córdova*

*Colaboró en el trabajo de campo y en el análisis preliminar: Raúl Díaz*

## Introducción

A partir del interés por generar investigación empírica que combine el análisis de prácticas cotidianas y de las perspectivas de sus actores, de forma tal de hacer visible cómo se construyen las políticas públicas que intervienen en el orden económico local, presentaremos en este capítulo un análisis e interpretación sobre la experiencia de una ONG técnica que implementó el Plan Manos a la Obra (PMO de ahora en adelante) en una Comarca de la región patagónica. Contrastaremos estos datos con observaciones directas sobre el funcionamiento del mismo realizadas en otros territorios de la Argentina. Reflexionaremos, también, sobre las relaciones entre políticas de empleo, diversidad sociocultural y modelos de desarrollo, tomando como referencia experiencias previas de políticas públicas de empleo activas del gobierno nacional y de algunos gobiernos provinciales. Organizamos este capítulo en seis secciones. En la primera caracterizamos el PMO y la organización local que lo implementa en la comarca donde se realizó el estudio. En la segunda, presentamos la metodología de generación y análisis de datos. En la tercera, nuestras observaciones

y análisis del caso relevado en patagonia. En la cuarta, describimos los antecedentes de programas y políticas de empleo activas, recuperando situaciones que de hecho han existido en nuestro país, para retomar su discusión en la sección cinco. Concluimos con algunas precisiones acerca de los diseños y los mecanismos de implementación de políticas públicas activas de empleo, a los efectos de generar y transferir recomendaciones a decisores técnicos y políticos, uno de los objetivos para el que se diseñó el Programa Áreas de Vacancias que financió esta investigación.

## **Caracterización del PMO y de la ONG que lo implementa a nivel local**

El Estado Nacional argentino lleva adelante, desde hace cuatro años, una línea de política pública de empleo activa que consiste en brindar apoyo a grupos de desocupados para generar emprendimientos productivos asociativos de baja o mediana escala, con el objeto de integrarlos a la economía formal a través del autoempleo: el Plan Manos a la Obra. Diseñado e impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se pensó “destinado a mejorar los ingresos de las familias y promover la inclusión social a partir de la participación en actividades productivas” (Documento Institucional del Plan Manos a la Obra: 8).

Aunque por su ubicación institucional y la definición de su alcance puede considerarse al Plan dentro de las políticas sociales, por su contenido y operatoria puede considerarse una política pública de empleo activa específica (Neffa, 2006: 272). El Plan busca formar y reconvertir profesionalmente a ocupados y desocupados con la intención de que logren autoemplearse a partir de la promoción de formas asociativas para luego ampliar estas unidades dando trabajo a otras personas. Por este doble matiz (social / de empleo), algunos autores caracterizan a estas políticas como socio-productivas (Clemente, 2005).

El Plan fue implementado a través de gobiernos municipales, ONGs de desarrollo y movimientos sociales de forma simultánea, instrumentándose diversos canales dentro del Ministerio de Desarrollo Social para la aprobación de proyectos, según los actores territoriales que gestionaban los mismos. En una segunda etapa se sumó también a las Universidades como ejecutoras del Plan. En este caso de estudio, el actor que implementó el Plan ha sido una ONG técnica, que denominaremos C.E.F. y cuyas características describimos a continuación. En términos institucionales y administrativos, y por el carácter concreto de la labor que han desarrollado en los últimos cuatro años, puede definirse al C.E.F. como mediador entre el Estado Nacional y la sociedad civil. Desde el punto de vista jurídico institucional, el C.E.F. es una

Asociación Civil sin fines de lucro. Por su trayectoria y génesis, esta asociación está constituida por docentes ex sindicalistas, en su mayoría. Otras características distintivas de los miembros del C.E.F., que surgen de realizar observación participante y entrevistas, son: hay más hombres que mujeres y la participación en este tipo de organización es vista por ellos y ellas como una actividad más bien masculina; la edad promedio es de 50 años; ninguno es nacido ni criado en esta comarca, todos son migrantes provenientes de distintas provincias de Argentina; pertenecen a una generación que se crió, políticamente, al calor de los años setenta; son militantes con la visión de cambiar la realidad que los rodea a través de la participación política (tanto político partidaria como político sindical y organizacional); todos tienen formación académica; y están preocupados por encontrar articulación entre el discurso ideológico-político y la práctica político-social. El C.E.F. nace en 1990 como un instituto de capacitación del sindicato docente, apuntando tanto a la formación como a la proyección ideológica. A través del tiempo, por los cambios sociales y políticos ocurridos en el país y en esta comarca en particular, sus actividades van variando e incrementándose. Específicamente, la crisis argentina del 2001 representa un punto definido por sus participantes como “de quiebre pues la situación crítica de la población se conjuga con la necesidad y la posibilidad del C.E.F. de tener incidencia en la política pública e intervenir en el desarrollo local” (entrevista a miembro del C.E.F.). A fines de 2001 y principios de 2002 el C.E.F. decidió incidir en el desarrollo local de la región donde se inserta su trabajo desde la práctica, a partir de la aplicación, como intermediario entre Estado Nacional y sociedad civil, del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra. El C.E.F., en este sentido, se constituye en un agente del desarrollo local ligado a técnicas particulares, en tanto expertos-profesionales (Arocena citado en Di Pietro 2001:27). Sin embargo, en este caso particular, los integrantes del C.E.F. se transforman en agentes del desarrollo local por motivación política y compromiso social, y por contar con el contacto político en el Ministerio que avalaba a la organización para poder administrar recursos del Plan.

### **Metodología de generación y análisis de datos Supuestos interpretativos**

Se emplearon las siguientes herramientas metodológicas<sup>1</sup>: entrevistas individuales a los distintos miembros del C.E.F.; entrevistas individuales y colectivas a las

---

<sup>1</sup> El registro de la información se hizo en formatos y soportes variados, enfoque que permite yuxtaponer, transponer y contraponer (o triangular críticamente). Los soportes y formatos usados fueron: audio digital; video digital; notas



personas de los grupos de emprendimientos productivos; observación participante y no participante del trabajo del C.E.F y del trabajo de grupos de emprendimientos productivos; y conversaciones informales con los miembros del C.E.F. y con otras personas que aportan, directa o indirectamente, información relevante. Asimismo se convocó a dos talleres de reflexión, cada uno de una jornada completa, donde participaron algunos de los beneficiarios del Plan, integrantes del equipo técnico del C.E.F., pero también referentes de otras organizaciones locales como Escuelas Técnicas de nivel medio, la Agencia de Desarrollo Local en formación, profesionales y docentes que están trabajando en proyectos que involucran el tema desarrollo local/ emprendimientos y técnicos de ONGs o del estado. En estos talleres se analizaron los principales problemas de la comarca y se obtuvo información relevante sobre la realidad local, los grupos que participaban en la zona en temas de desarrollo y las vinculaciones entre ellos. También se analizó información de archivo (documentos, cuadernillos, artículos) y se realizaron entrevistas y conversaciones informales con funcionarios de nivel nacional de los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social <sup>2</sup>.

Como parte de nuestros procedimientos, se contrastaron estos análisis progresivos con observaciones realizadas en otros contextos geográficos (Chaco, Corrientes, Catamarca, Salta, Jujuy y Tucumán) en el marco del trabajo de campo dentro de este mismo Proyecto de Investigación “Trabajo, Desarrollo, Diversidad”. En particular se utilizaron datos provenientes de técnicos de terreno y coordinadores provinciales del Programa Social Agropecuario, de los Programas de Desarrollo Rural del Noreste (NEA) y Noroeste Argentino (NOA), de técnicos del Instituto Nacional

---

de campo en registros narrativos en forma manuscrita; y notas de campo en registro narrativo en formato word. Las entrevistas se transcribieron en su totalidad. En distintos momentos del proceso se realizó una visualización de las entrevistas filmadas para restituir algunos niveles de significado solamente accesibles a través de la imagen, tales como la gestualidad, el uso del cuerpo, el uso de la entonación o la pausa deliberada junto a las expresiones faciales, aspectos paralingüísticos que generan sentidos.

<sup>2</sup> Se desarrolló una etapa de aproximación y conocimiento que sirvió para realizar un primer análisis acerca de las especificidades de la implementación del Plan, y decidir su estudio como parte del corpus de experiencias de Desarrollo Local que se implementó en el marco del Proyecto. En la etapa de aproximación se realizaron entrevistas a los referentes de la ONG técnica (a cargo de Díaz, Heras y Burin), además de una estadía en la Comarca por parte de Díaz (año 2005). A partir de estos primeros pasos analíticos, se acordó una estadía en terreno para dos etapas subsiguientes, a cargo de los autores de este artículo: un primer viaje en agosto del 2006 (del que participó Córdoba) y un segundo viaje en marzo del 2007 (del que participaron Heras, Burin y Córdoba). Se mantuvo contacto con representantes de la ONG técnica y con algunos beneficiarios del Plan a distancia, durante un año. Durante la segunda y tercera etapas, Córdoba estuvo a cargo de coordinar los aspectos relativos a las observaciones, entrevistas y confección de la mayoría de notas y transcripciones; Heras y Burin coordinaron la generación de instrumentos de relevamiento y realizaron entrevistas y observaciones, confeccionaron y analizaron notas, y produjeron sucesivas interpretaciones del material, que compartieron con Díaz y Córdoba. También mantuvieron entrevistas con diferentes integrantes del gobierno nacional de los Ministerios y Secretarías vinculadas a Trabajo y Desarrollo Social, así como a integrantes de Jefatura de Gabinete que coordinan la implementación de Auditorías Ciudadanas.

de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Fundación Independencia, de la Fundación Nueva Gestión, el Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación (CADIF) y de otras ONGs de desarrollo locales.

A partir de la primera etapa de trabajo generamos una serie de supuestos acerca del PMO:

1. El Plan considera a los beneficiarios como un todo homogéneo.
2. El componente de capacitación y asistencia técnica no cuenta con los recursos necesarios para su buen desempeño.
3. Existen tensiones entre Nación, Municipio, ONGs técnicas y beneficiarios; algunas de estas se vinculan con los diferentes modelos de desarrollo en discusión.

Orientaremos nuestra exposición tomando en cuenta estos supuestos analíticos, ya que guiaron las interpretaciones producidas en las etapas posteriores, con datos de este estudio de caso, y/o de otras regiones del país. Partimos de un marco interpretativo que nos guió a identificar lógicas presentes en los actores sociales que pueden ser complementarias o conflictivas con las lógicas en juego (Burin y Heras, 2001).

## Presentación del caso a partir de los supuestos

### El Plan considera a los beneficiarios como un todo homogéneo

Según explicitan funcionarios responsables del Plan, existiría una tensión muy difícil de resolver entre la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, y el diseño y gestión de políticas sociales masivas (Arroyo, 2006). Tanto conceptual como metodológicamente parecería primordial restringir, acotar, focalizar, orientar y tomar decisiones asignando recursos según el presupuesto con el que se cuenta. En este sentido, y para el PMO, el acento fue puesto en la capitalización y el financiamiento de emprendimientos para que los sectores de menores ingresos puedan incluirse en el mercado laboral. Si tomamos como cierta esta perspectiva, deberíamos aceptar que una política pública solamente puede atender los problemas con un enfoque masivo y que es sumamente difícil tener una visión cualitativa de los fenómenos sociales. No sería posible detenerse en la diversidad de contextos microeconómicos y situaciones en la que se encuentra cada beneficiario<sup>3</sup>. Sin embargo, a partir de entender

---

<sup>3</sup> Una síntesis de esta lógica podría traducirse como: es mejor tener el 40% de efectividad en una operatoria que abarque a doscientas mil personas, que un 90% de efectividad en otra operatoria que, por detenerse en el detalle y tratar de adaptarse a necesidades diversas, solamente pueda aplicarse con los mismos recursos en 40 mil personas.

quiénes son y qué hacen los beneficiarios del PMO en esta comarca, presentamos un análisis que permite hacer visible la importancia de tener en cuenta una serie de singularidades que implicarían formas de intervención necesariamente diversas, en el marco de políticas de empleo activas específicas destinadas a población en situación de exclusión, capacitación, asistencia técnica, seguimiento y financiamiento. En nuestro análisis hemos identificado algunas características que implicarían un tratamiento diferenciado y se vinculan con:

- tipos de emprendimientos: de producción primaria (producción porcina, apícola), de producción industrial seriada (bloques de cemento, costura), de producción artesanal (mates, objetos de cuero), de servicios (servicios de grabación, videofilmaciones) o comerciales (productos para turistas);
- inserción de cada emprendimiento en cadenas productivas diferentes; no existe ninguna complementariedad entre ellos;
- grado de desarrollo del emprendimiento, es decir, si estaba en marcha previamente a la intervención o no, si ya existía experiencia en el oficio (en algunos grupos hay alguien que se dedicaba al rubro elegido y otros que no, también hay diversidad en relación a la intensidad con que se dedicaban a la producción, al tipo de producto que generaban antes y luego del crédito, y a la experiencia no solamente en la producción sino también en la gestión integral del negocio);
- perspectivas previas, vinculadas con la identidad laboral de los beneficiarios, sea que se vean a sí mismos como productores (centrado en la producción primaria para garantizar la subsistencia y el auto consumo), trabajadores en relación de dependencia, emprendedores productivos, artistas;
- identificaciones sociales, étnicas y culturales (ascendencia, presencias idiomáticas y dialectales, pertenencias sociales y de clase);
- identificaciones de género, y conflictos y/o complementariedad de género entre miembros de los grupos;
- ubicación geográfica, ya que la ubicación de los diferentes emprendimientos dentro de la Comarca es muy dispersa, situándose algunos en zonas urbanas de mucho movimiento turístico y otros en zonas rurales, en municipios y hasta en provincias distintas.

Así, la diversidad es la primera característica que surge al analizar el material relevado: es difícil identificar una característica común a todos los grupos de beneficiarios del PMO en esta comarca patagónica. Proponemos que una reflexión

crítica –que incluye la categoría *diversidad*– es relevante cuando se está pensando en la formulación e implementación de política pública<sup>4</sup>. Indudablemente, cualquier ONG técnica (o el mismo estado, si fuera el caso) que tuviera que acompañar los procesos, se encuentra frente a la diversidad, también atravesada por la diferencia y desigualdad. Es de advertir en este punto el hecho de que, aunque con muchas dificultades y con situaciones muy tensas, desde hace aproximadamente quince años, el Estado Nacional, y también los provinciales, han dado pasos para diseñar política pública tomando la diversidad como un tema a tener en cuenta en sus carteras de Educación, aunque este propósito –aún en su propia declaración– no atraviesa otras áreas del Estado y sus políticas. En este caso, como en el resto del país, la mayoría de los potenciales beneficiarios del PMO era gente que debido a la crisis del 2001 fue expulsada del mercado laboral y, ya en el 2004, precisaba de capital para reinsertarse a él de algún modo. ¿Pero solamente es capital económico lo que se requería? Más adelante veremos que éste no es suficiente porque reduce a lo económico el conjunto de lógicas complejas en juego.

El PMO estableció criterios a través de los cuales, luego del primer año de implementación, se elegirían los proyectos más exitosos (Documento “Plan Manos a la Obra, 100 Proyectos Estratégicos”). Estos criterios no habían sido formulados desde el inicio; si bien éstos se centraban especialmente en la inserción de los proyectos en líneas estratégicas de desarrollo local o en cadenas productivas ya existentes, Altschuler y Casalis (2006: 107) indican que “si se desagregan los

---

<sup>4</sup> Hay numerosos ejemplos de conflictos y obstáculos que se presentan en lo cotidiano de la implementación de Programas relacionados con esta falta de flexibilidad. Muchos de ellos están vinculados con los criterios utilizados para definir el universo de beneficiarios, ya que los organismos de financiamiento internacional, en lugar de la implementación de políticas universales, imponen Programas focalizados como instrumento para la implementación de políticas sociales. Al tener que definir de una vez y para siempre quiénes recibirán el beneficio y quiénes no lo recibirán, se han cometido injusticias de todo tipo. A modo de ejemplo: si se toman los indicadores de NBI de manera universal, no se consideran necesidades insatisfechas que en algunas regiones definen la condición de pobreza, como el acceso a sistemas de calefacción adecuada en la Patagonia; en otros casos no se toman en cuenta factores culturales relacionados con el uso del hábitat y entonces se considera el hacinamiento en función de la cantidad de personas y habitaciones sin tomar en cuenta que muchas personas duermen a la intemperie porque es más fresco en zonas muy cálidas y el régimen de lluvias lo permite; en el caso del Plan Trabajar, no se han considerado las condiciones geográficas regionales. Se puso como condición para financiar proyectos de huertas comunitarias que debía contarse como mínimo con un terreno de una hectárea, cuando en regiones montañosas (Bariloche, San Martín de los Andes) no se cuenta en todo el ejido urbano con un terreno de esas características y sin embargo es posible de todos modos organizar una huerta comunitaria dividida en varios terrenos más chicos. Hemos visto también cómo operan estas restricciones en detrimento de la motivación para superar la condición de pobreza. Productores minifundistas de Tucumán se veían en la disyuntiva de tener que ocultar o demoler un baño que habían construido para poder ser considerados “pobres” y recibir un subsidio del estado. En San Pedro de Jujuy alumnos de nivel medio argumentaban en el mismo sentido que estaban por abandonar los estudios, porque de ese modo se transformaban en potenciales beneficiarios de una beca estudiantil, ya que el criterio de focalización apuntó a jóvenes que hubiesen abandonado sus estudios en el último año.

33.861 proyectos financiados, se podrá observar que la mayoría son proyectos de carácter alimentario que incorporan poco valor agregado, o directamente no incorporan valor, lo que dificulta una estrategia para dinamizar la economía local". Por lo tanto, fueron muy escasos los proyectos apoyados por el Plan que cumplieron esas premisas, y el caso de estudio parece ser en ese sentido innovador.

La ONG técnica no utilizó, para la selección de los beneficiarios, criterios como la inserción en un plan de desarrollo local con líneas estratégicas definidas o la inserción en cadenas productivas locales. Este aspecto fue destacado por los participantes de la ONG técnica como un problema al que ellos no pudieron dar efectiva solución y no por negligencia o falta de comprensión del mismo. Desde su perspectiva, no contaban con capacidades técnicas ni políticas suficientes para abordar dicho desafío ya que correspondía a un rol del municipio local o del gobierno provincial. En cambio, el C.E.F. apoyó proyectos que, según sus palabras, se vinculaban con "cuestiones relacionadas a la producción local y se insertaban comercialmente a nivel local" y que "fueran actividades de tipo cultural, o producciones atípicas. Es decir, intentamos escapar a las Bloqueras, Panaderías y Costura lo más que pudimos" (comunicación escrita miembros del C.E.F.). Por lo tanto, se trató de fortalecer rubros que no tuvieran competencia local y que eran sentidos por los propios técnicos como ausentes o escasos en la zona. Esto no garantizaba, sin embargo, que hubiese un mercado suficiente a nivel local, ya que no se habían realizado análisis del mercado en ningún caso. También cabe señalar que, en el caso estudiado, por lo menos uno de los miembros de cada uno de los diferentes grupos de emprendedores tenía alguna relación previa con los miembros del C.E.F.: bien directa (familiar, de amistad, de trabajo previo), bien indirecta (amigos de la familia, amigos de amigos). Esta característica los posicionó en forma privilegiada para presentar su proyecto y acceder al subsidio a través de dicha organización, situación que los miembros de C.E.F. evaluaron como positiva desde el punto de vista de que el conocimiento previo les permitió un mejor seguimiento a los distintos tipos de emprendedores. Sin embargo, también fue evaluada como no positiva tomando en cuenta que se podían haber priorizado también otros criterios. A partir de la información relevada sobre los emprendimientos <sup>5</sup> se pueden presentar algunos puntos específicos de discusión.

---

<sup>5</sup> Los emprendimientos relevados en el marco del PMO que ha coordinado el C.E.F. son diez: un emprendimiento de costura y uno de producción de artesanías de mates (éstos compuestos enteramente por mujeres); un emprendimiento dedicado a la fabricación de bloques para construcción, otro de producción de miel, otro de filmaciones y ediciones de eventos sociales, y otro de grabación y de radio (estos cuatro caracterizados por ser emprendimientos familiares). Otro emprendimiento que se dedica a la crianza de chanchos, producción de chacinado y venta del mismo, otro dedicado a la serigrafía y dos emprendimientos más dedicados a produc-

Un factor que hace a la diversidad de los proyectos analizados es la organización de la economía familiar como de subsistencia u orientada hacia el mercado. Algunas de las diferencias que encontramos en las formas de organizar la economía, además, se vinculan con la historia de cada familia o persona en relación a su identificación con patrones etnolingüísticos y socioculturales de más larga data. Por ejemplo, algunos de los emprendimientos fueron llevados adelante por personas llegadas recientemente a la comarca y cuyas familias son criollas o inmigrantes europeas; otras familias o personas se identifican con pautas de origen criollo, rural, nacidos y criados en la Patagonia; aún otras familias se autoidentifican como de origen mapuche, rural y cuyos patrones de asentamiento provienen de situaciones anteriores a la llegada de blancos a esta zona de la Argentina. Tomando en cuenta estas diferencias, la forma de apoyar a los productores en el proceso de insertar sus productos o servicios en el mercado local o regional implica acciones de capacitación o asistencia técnica necesariamente muy variables para cada uno de estos tipos de emprendimientos, reflexión que los miembros del C.E.F. hacen en forma explícita, pero a la que no encuentran modo directo de resolver. Para quienes venían de experiencias centradas en la producción primaria (orientadas a subsistencia y auto consumo), situados en zonas rurales más aisladas, insertarse en una dinámica comercial relacionada con la venta de lo producido requiere un cambio en la forma de pensar y de relación con otros, tal vez no inmediatamente accesible ni necesariamente deseable. Se trata de un proceso contradictorio, discontinuo, que conlleva acciones de reflexión constante ya que, según hemos podido observar, implica, por ejemplo, modificar el uso del tiempo y del espacio cotidiano, desarrollar un repertorio de expresión oral y escrita para poder interactuar con consumidores y proveedores diferentes, administrar dinero no solamente propio, rendir cuentas; incluso, si se decidiera, en algunos casos implica plantearse cambiar la forma de vestir y acostumbrarse a viajar más frecuentemente a las zonas urbanas para poder colocar la producción. Estos cambios implican tomar una serie de decisiones y acceder a un conjunto de experiencias muy diferentes. En este sentido, al igual que en el caso de los productores de artesanías en Salta desarrollado en uno de los artículos de esta sección del libro (Heras y Burin este volumen), resulta importante

---

ción integral de productos rurales. Todos los emprendimientos se caracterizaron por que sus miembros tenían diferentes experiencias en el rubro que se decidía trabajar (por ejemplo, algunos miembros con 15 años de experiencia y otros con ninguna); los grupos se iniciaron con muchos miembros pero luego se desmembraron (producto del año y medio transcurrido entre que se formuló el proyecto y llegó el subsidio); por ser proyectos que no se vinculaban entre sí en tanto sus ubicaciones geográficas, cadenas productivas y diferencias (socio, etno culturales) no generaron en forma espontánea una posibilidad o necesidad de establecer redes.

señalar que la racionalidad económica del modo de producción capitalista no es la única posible de tomar en cuenta, y considerar que los emprendedores pueden preferir continuar con la pauta previa. De lo contrario, si desean emprender esos caminos, deberían estar concientemente dispuestos a vivirlos, lo que muchas veces se da por obvio, pero definitivamente no lo es. Al mismo tiempo, desde quienes implementan la capacitación y la asistencia técnica, acompañar este proceso de cambio excede cualquier planificación circunstancial e implica un compromiso con otra perspectiva temporal. También, implica contar con una serie de herramientas complejas para tener éxito, medido desde el punto de vista del sistema de producción y comercialización capitalista en que se insertan. Nuestro análisis (relacionando éste con otros estudios realizados en el NEA y en el NOA por nuestro equipo) nos indica también que, en el caso de que un interlocutor o un grupo de beneficiarios con este perfil estuviesen interesados en esta alternativa, el proceso de formación para comprender las lógicas culturales en juego, y decidir cómo insertarse en ellas, es de largo plazo e intensivo. Esto no fue contemplado por el Plan—los programas que han contemplado este tipo de tiempos largos no son frecuentes<sup>6</sup>.

El C.E.F. tuvo entre los proyectos financiados a dos emprendimientos de producción rural; sus participantes fueron familias mapuches. Según reflexiones de los miembros de C.E.F., en estos casos ni siquiera se pudo lograr un nivel mínimo de interacción para entender las lógicas que operaban dentro del grupo beneficiario, y finalmente se discontinuaron como proyectos interrumpiéndose el vínculo entre la ONG y los grupos. Los miembros de C.E.F. estiman como muy probable que estos fracasos en el rol de su mediación, acompañamiento y formación se deban a que los modelos de desarrollo y de vida no sean coincidentes (ver Díaz y Villarreal este volumen), y que los beneficiarios en realidad no hayan querido desarrollar emprendimientos para integrarse al mercado.

Otro tipo de diversidad tiene que ver con la experiencia acumulada por el grupo y los individuos en los rubros específicos y en la gestión de los emprendimientos

---

<sup>6</sup> En el Proyecto Microempresas, en el marco del Proyecto de Apoyo a la Reconstrucción Productiva (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 1995/1999) las capacitaciones que se realizaban preveían un diseño de 120 hs. a lo largo de cuatro meses y una asistencia técnica adicional de 40 hs. por beneficiario. En el caso del Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales, este tiempo se eleva a 180 hs. de máxima. En algunas experiencias de Desarrollo Rural, como el de la Asociación de Pequeños Productores Minifundistas de Tucumán, que tuvimos la oportunidad de sistematizar, la capacitación y asistencia técnica se mantuvo durante más de 15 años, si bien con algunas interrupciones producto de las discontinuidades de los mismos programas. En este caso el mismo equipo técnico fue cambiando su inserción institucional, trabajando primero desde una ONG local con fondos europeos, luego desde el Programa Social Agropecuario y luego desde Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino. En la medida que la capacitación y asistencia técnica se sostiene con continuidad, los logros son de mayor envergadura.

en los que decidan trabajar. En el caso de programas anteriores de apoyo a emprendedores, el diseño mismo del programa obligaba a un tratamiento diferenciado entre estas dos categorías de emprendimientos: en marcha o en proceso de creación <sup>7</sup>. Es muy distinto acompañar el fortalecimiento de grupos que ya tienen el emprendimiento en marcha (que según datos del PMO representan el 55% del total de los financiados por el Plan), que a grupos conformados específicamente para recibir el subsidio o el crédito. Estos últimos tienen una *mortandad* mucho mayor ya que en una gran cantidad de casos solamente se han reunido por ser esta una condición necesaria para recibir el dinero. Esta es la situación que pudimos relevar en esta comarca: casi todos los grupos de 4 o más integrantes se armaron con la participación de parientes para ajustarse a los requisitos de la convocatoria (mínimo 3 personas por grupo asociativo). En muchos casos, incluso entre los participantes reales, se han presentado tensiones tales que no se puede consolidar el equipo de trabajo ni el proyecto. En la mayor parte de los casos, el proyecto termina llevándolo adelante una persona sola (se suponía que la convocatoria apuntaba a modelos asociativos); puede interpretarse esta situación como la distancia entre propósitos y consecuencias no deseadas. La dificultad para consolidar grupos asociativos se ve exacerbada por el extenso período que transcurre entre el momento de iniciar la gestión del financiamiento y el momento en que el mismo es finalmente otorgado. En algunos casos esto ha implicado un período de un año y medio o dos años. La realidad económica, laboral y personal de los distintos participantes de un grupo que se reúne para un proyecto socio-productivo no permite esperar semejante período, obligando a cada uno de ellos a buscar otra forma de generar ingresos. En el momento en que el financiamiento llega es muy difícil que el grupo se pueda volver a integrar como se había pensado en un inicio. En muchos casos, también hay un costo de oportunidad que el largo trámite no contempla: cuando el dinero llega ya hay otros emprendimientos del mismo rubro con quienes competir, o se está fuera de temporada y hay que esperar varios meses para poder ver que el dinero que se invertirá rinda frutos, o se han desarrollado otros productos o servicios que sustituyen el que se había pensado como eje del proyecto y el negocio ya no resulta rentable.

Otra diferencia observada se da entre emprendimientos de producción primaria

---

<sup>7</sup> El ejemplo claro de esto es lo ocurrido con el Proyecto Microempresas, en el marco del PARP. En la segunda licitación de cursos de capacitación se diferenciaban los cursos organizados para emprendedores con el proyecto en marcha (denominados R por "Reformulación"), de aquellos destinados a emprendedores que pensaban iniciar un proyecto de cero (denominados C por "Comienzo").



o industrial con los emprendimientos de servicios o comerciales. El factor diferencial es el peso que tiene la comercialización en cada caso. En los primeros suele ser suficiente con tener algunos pocos canales de venta o clientes recurrentes. En el caso de los segundos normalmente los clientes nunca se repiten y por lo tanto es central ser eficaces en las ventas, tener buen trato, saber negociar, etc. Esto hará distinto el tipo de capacitación que se requiere para cada uno.

Por último, también se presenta una diferencia relacionada con la ubicación geográfica. En el caso analizado se hizo evidente el peso de la dispersión. Abarcar este territorio, si bien fue planeado en el marco de una estrategia por parte de C.E.F., implicó abrir un frente demasiado amplio; se hizo casi imposible generar un espacio común de reflexión, intercambio u otro nivel de asociatividad entre los distintos emprendimientos que facilitara el fortalecimiento entre ellos. Debido a las largas distancias que deberían hacer los integrantes de los distintos grupos para reunirse, una de las pocas veces que se encontraron para conversar sobre la marcha de los mismos fue durante el grupo focal que se organizó en el marco de esta investigación, por lo que valoraron muchísimo dicho encuentro. Además, el abarcar esta dimensión territorial ha implicado tener que asistir a emprendimientos ubicados en la misma microregión, pero situados en territorios de dos jurisdicciones provinciales diferentes. Esto implica la dificultad adicional de conocer la normativa e interactuar con organismos y funcionarios diferentes, según el emprendimiento de que se trate.

A diferencia de los ejemplos anteriores, donde se plantea la necesidad de tener en cuenta situaciones particulares según las características diversas de los distintos tipos de posibles beneficiarios, una posible estrategia de acompañamiento se basa en aprovechar la diversidad como sinergia de una potencial identidad de grupo (en este caso, el conjunto abarcador sería el de Grupo de Beneficiarios asistidos por C.E.F. en el Plan). Según muestran diversos antecedentes, el colectivo —en tanto dispositivo grupal— es clave para el desarrollo de emprendimientos ya que facilita la generación de redes de intercambio y de contactos (permite aprovechar la diversidad de experiencias y de inserciones sociales de los distintos beneficiarios<sup>8</sup>). Este tipo de dispositivos no fueron alentados por el Plan, como así tampoco ningún lineamiento acerca de criterios y estrategias de identificación y articulación de beneficiarios o grupos asociativos a nivel territorial.

---

<sup>8</sup> Hay diversas experiencias de este tipo que muestran lo fundamental que resulta generar grupos de referencia para fortalecer experiencias asociativas. Algunas que podemos nombrar que conocimos, o en las que participamos son: la Federación de Cooperativas de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (FECOOTRA), la red de Cooperativas de Trabajo de Capital Federal TRAMA, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), el Paraguas Club en la Ciudad de Buenos Aires o los nodos de la Red de Trueque Multireciproco de todo el país. Entre 1995 y 1999, uno de los autores de este artículo participó como promotor de un proceso de

**El componente de capacitación y asistencia técnica no contó con los recursos necesarios para su buen desempeño**

Según el diseño del Plan existe un componente que se asocia a la Asistencia Técnica y Capacitación destinada a los emprendedores beneficiarios. Sin embargo, al analizar qué tipo de actividades fueron implementadas, las mismas no estuvieron destinadas de forma directa a los beneficiarios, sino a las organizaciones que tuvieron a cargo la implementación, con un promedio de 200 personas por capacitación (en dispositivos masivos). La asistencia técnica destinada a los beneficiarios se derivó al INTA y al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), instituciones que venían de 15 años de crisis y desfinanciamiento. Sus equipos no se habían renovado en todo ese tiempo, pero sí, durante ese lapso, habían sido (compulsivamente) orientados a asistir al sector más concentrado de la industria y el agro, sectores que estuvieron dispuestos a pagar investigación y desarrollo. Lentamente estas instituciones se fueron renovando desde el año 2004, pero difícilmente podían asumir la capacitación y asistencia de miles de beneficiarios al comenzar el Plan, principalmente porque la cultura institucional no poseía experiencia reciente ni reflexión capitalizada ni socializada para vincularse con este tipo de beneficiarios.

En este marco, los equipos del Programa más “social” del INTA (el ProHuerta) fueron quienes más apoyaron emprendimientos y acompañaron la formulación de proyectos. Paradójicamente, estos técnicos estaban contratados mediante los llamados “contratos basura” –renovables cada tres meses durante años. Aunque la orientación que tenía el ProHuerta hasta ese momento se centraba en la autoproducción de alimentos para consumo propio y no para comercializar y generar ingresos, este fue un buen incentivo para ir incorporando esta lógica asociativa, que era una idea que rondaba en los equipos pero para la cual nunca se dispuso del financiamiento necesario.

También brindaron asistencia técnica y ayudaron en la formulación de proyectos los técnicos de otros programas de desarrollo rural como el PSA, el PRODER-

---

articulación entre diversas Instituciones de Capacitación que implementaban el Proyecto Microempresas del PARP. El formato utilizado para las capacitaciones se centraba en la organización de grupos de 18 emprendedores utilizando el modelo de grupos operativos derivado de la Psicología Social. En distintos momentos de las capacitaciones se organizaban también Encuentros de Intercambio entre integrantes de varios grupos, que permitían intercambiar experiencias, pero también servicios y productos entre los distintos proyectos. Esto además elevaba lo autoestima de los participantes, les daba identidad como sector, permitía su autoorganización en Cámaras Microempresarias y facilitaba la vinculación con entidades financieras y funcionarios técnicos o políticos para instrumentar operatorias específicas.

NOA y PRODERNEA. De hecho, si se ven las cifras, prácticamente el 40% de los proyectos correspondieron a agricultura y ganadería (Altschuler y Casalis op cit), el 13% a artesanías (muchas de ellas de origen rural) y el 9 % a manufacturas de origen agrícola, es decir que aproximadamente el 60% de los proyectos fueron formulados por grupos situados en ámbitos rurales. Esto implica al mismo tiempo una enorme ausencia de técnicos del Plan a nivel local. En la mayor parte de los casos fueron los municipios y las ONGs a cargo de la implementación quienes debieron asumir, sin ningún tipo de acompañamiento, esta tarea.

Según su propio análisis, los miembros del C.E.F. no contaban con experiencia previa ni metodología adecuada para analizar la viabilidad de los proyectos, tanto desde el punto de vista comercial, desde el análisis y el costeo realista de los recursos necesarios o de la idoneidad y sinergia del equipo que se proponía emprender el proyecto. Tampoco tenían experiencia en capacitar sobre tecnologías blandas o de gestión y sobre los factores socio organizacionales, aspecto clave en el desarrollo de cooperativas de trabajo. Este acompañamiento implicó por lo tanto un aprendizaje tanto para los beneficiarios como para los miembros de la ONG, que en diversas oportunidades no contaron con herramientas adecuadas para responder a las demandas de los beneficiarios y a las necesidades de los proyectos.

El hecho de que el Plan exigiera grupos asociativos, en principio, resultó bastante pertinente pues, según varios de los beneficiarios, el contexto de crisis económica generó en la población una necesidad de juntarse para hacer cosas en común. Sin embargo, una vez los grupos en funcionamiento, el trabajo asociativo resultó bastante difícil para todos. Según pudimos documentar, la mayoría de los beneficiarios no ha conseguido trabajar asociativamente y, dada su experiencia, viene perdiendo la confianza para hacerlo (entrevista y grupo focal). No obstante, si se quiere paradójicamente, la mayoría de los proyectos han podido mantenerse en el tiempo como emprendimientos, lo cual, según sus integrantes, se explica por la energía y confianza que uno o dos de sus miembros le imprime a su trabajo. Por ello, algunos han convenido en llamar simbólicamente a dichos integrantes “*el corazón del proyecto*” (entrevista y grupo focal). Identificamos que el Plan no previó –y tampoco pudo brindarlo el C.E.F.– una formación específica en trabajo asociativo. Por la forma en que se desarrolló la operatoria, se puede concluir que por un lado, el estado hoy no tiene cuadros técnicos capacitados para responder a una demanda de este tipo ya que no se instrumentó un sistema de capacitación específico para el PMO, y por el otro lado, que tampoco recoge información suficiente de seguimiento durante su ejecución.

Según corroboran Marcela Rebón y Guillermina Salse (2006), funcionarias del Plan,

“una de las principales dificultades respecto de la primera etapa de implementación estuvo asociada a la puesta en marcha de una política que articula lo socio-productivo sin experiencias previas consolidadas y a la dificultad para elaborar normativas e instrumentos de gestión apropiados al plan en un Ministerio que históricamente se dedicaba a políticas focalizadas y de asistencia”.

Como presentaremos en la última parte del artículo, existía experiencia suficiente en Argentina sobre la aplicación de políticas públicas orientadas a la formación de cooperativas de trabajo y micro-emprendimientos como para poder implementar un diseño adecuado. Dentro de la estructura del Ministerio el Programa de Promoción del Desarrollo Local (luego transformado en el Programa Redes) se había probado formatos distintos y se tenía una base de conocimiento sobre los problemas que podía traer una operatoria como esta. Al mismo tiempo, si bien se orientó básicamente al financiamiento de proyectos de infraestructura básica o de capacitación, el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil implementado entre 1996 y 1999 había desarrollado un tipo de operatoria administrativa descentralizada a través de ONGs, formatos de formulación de proyectos sencillos adaptados a las posibilidades y un sistema de capacitación económico y masivo para capacitar en cascada a más de 3.500 animadores comunitarios utilizando herramientas de comunicación educativa, además de las clásicas capacitaciones presenciales. Podríamos preguntarnos por qué esta experiencia no fue aprovechada por el Plan para dotar de materiales de capacitación y capacidades a los técnicos de los equipos municipales y de ONGs que implementaban la operatoria, dado que varios asesores y funcionarios del Plan habían integrado el equipo de dicho Programa.

**Existen tensiones entre Nación, Municipio, ONGs técnicas y beneficiarios:  
algunas de estas se vinculan con los diferentes modelos  
de desarrollo en discusión**

El C.E.F., a través de su trabajo, se ha ido convirtiendo en un referente para un núcleo de población específico. De esta manera, se ha constituido también en un actor que disputa las políticas locales. En las entrevistas, los miembros de C.E.F. indicaron reiteradamente que se encontraban continuamente en situaciones de puja con los municipios locales por diversas cuestiones. A su vez, se identifica en el discurso de

todos los miembros de C.E.F. un interés por diferenciarse de la lógica de los gobiernos locales. El C.E.F. identifica esa lógica como clientelar y generadora de dependencia

“...nosotros no trabajamos en cualquier tipo de programa social con la finalidad de generar un esquema clientelar sino al contrario, desde ese pequeño espacio de poder que tenemos, es de cuestionar ese modelo clientelar, y acá es donde hay una confrontación implícita con lo que se plantea en los organismos municipales” (entrevista a miembro del C.E.F.).

Además se consideran una organización diversa y valoran positivamente esa diversidad, aspecto que, también, se interpreta como distinto de la aglutinación ideológica de organizaciones políticas o gobiernos locales:

“ [nosotros tenemos]...distintas formaciones, distintas cosmovisiones, digamos, distintas prácticas, bueno esto, filiaciones políticas, filiaciones ideológicas digamos, hay una diversidad muy fuerte en nuestra organización. No te diría que hay tanto sectores como integrantes pero (risas) tenemos amplias diferencias en muchas cosas y esa diversidad está buena digamos, y está bueno además porque nos podemos sentar y discutir y dialogar y hacer cosas juntos, qué sé yo, me parece que tiene un valor interesante digamos” (entrevista a miembro del C.E.F.).

El análisis del contenido del discurso de terceros permite triangular lo identificado en el discurso de los miembros del C.E.F. y en las observaciones participantes, ya que los entrevistados de los proyectos que gestiona el C.E.F. identifican a sus miembros como “gente de confianza” y “buena onda”; también como una institución con personas a través de las cuales pudieron cambiar sus proyectos de vida. Por ejemplo:

“...nos ayudaron muchísimo, nos ayudaron muchísimo (...) a ser más conocidas porque al tener material podíamos hacer todo lo que teníamos acá en la cabeza y ofrecerlo” (beneficiaria)

“...nos ayudaron muchísimo a armarlo porque nosotros lo podíamos explicar con palabras sencillas pero cuando lo vas a presentar a una entidad, a un lugar así, tenés que colocar bien las palabras, ellos nos ayudaron, ¿no?, de todo lo que nos ayudaron, nos ayudaron muchísimo, en eso, en armarlo en ponerlo en una hoja todo eso” (beneficiaria)

Para entender las relaciones entre la ONG y el Estado Nacional, caracterizaremos ahora a este último <sup>9</sup>, con respecto a la perspectiva de los beneficiarios y

del C.E.F. En sus enunciados se revela una fuerte posición crítica con respecto a los requerimientos administrativos. Como ejemplos podemos nombrar demoras de hasta dos años en el desembolso del subsidio que afectan el desarrollo de los proyectos propuestos. Cuando el subsidio finalmente fue otorgado, muchos integrantes de los grupos habían ido tomando decisiones diferentes a las inicialmente formuladas para sus emprendimientos. Estas cuestiones de tiempos y lógicas burocráticas incidieron en la conformación y sostenimiento de los grupos. Un aspecto importante en este sentido es la formulación de proyectos, la cual representa una barrera de acceso para los destinatarios en situación de exclusión de todos los programas de empleo activo. Nos parece tanto necesario como posible intentar mecanismos para que estas barreras se transformen en instrumentos de aprendizaje individual y colectivo <sup>10</sup>.

Otro problema administrativo fue la imposibilidad de cumplir con las exigencias burocráticas dada la informalidad del intercambio compra-venta en la Comarca. Ejemplo de ello es la modificación de los requerimientos administrativos a medida que fue pasando el tiempo, algunos de ellos exigidos con retroactividad de dos o tres años, lo que hacía imposible su cumplimiento al haberse perdido contacto o desaparecido la persona física o jurídica que debía emitir un comprobante o brindar fotocopia de su DNI.

En relación a estas trabas, la percepción del C.E.F. acerca del Estado Nacional es que existen líneas internas opuestas que conviven dentro de la misma estructura del Ministerio de Desarrollo Social con respecto al diseño y la implementación del Plan Manos a la Obra:

“hay dos lógicas al interior de Desarrollo Social: la lógica de desarrollo comunitario y la lógica fiscalista o del estado de toda la cuestión del orden administrativo y legal. Esas dos lógicas normalmente confrontan en todo aquello

---

<sup>9</sup> Se ha realizado esta caracterización a partir de tres tipos de fuentes: 1) discurso de terceros involucrados (en este caso, miembros del C.E.F. y beneficiarios); 2) entrevistas realizadas a representantes del Estado Nacional, a cargo (directa o indirectamente) del Plan Manos a la Obra para triangular o poner en tensión esta información con la anterior; 3) artículos publicados por funcionarios a cargo del Plan sobre su ejecución.

<sup>10</sup> En el artículo de dos de los autores de este trabajo “Las políticas de comunicación implícitas en las políticas sociales” presentado en el III Congreso de Políticas Sociales (2006) se presenta la experiencia desarrollada en el tramo final del Programa Desarrollo Integral del Departamento de Ramón Lista (DIRLI), en Formosa, en relación a la metodología para diseñar los formularios para la presentación de proyectos por parte de pobladores de la etnia wichi, de forma tal que sea sencillo completar los mismos y que este proceso de formulación devenga en capacitación para el mismo emprendedor y no solo consista en un formalismo para cumplimentar una exigencia por parte del funcionario evaluador.

que sea de desarrollo comunitario por afuera del sistema capitalista, es decir, si vos hacés un proyecto de tejeduría y le comprás la lana directamente al productor acá en la meseta, el productor evidentemente no tiene una puta factura, entonces te dicen haga un boleto de compra-venta. Bien, y ahora te dicen después, cuando rendís, 6 meses después, hagan una declaración jurada diciendo que el tipo no se robó la lana y que es de él, por eso de que no tiene factura. O sea que vos imagínate que un proyecto que iba a ser sencillo de administrar se complica y tenés que ir a buscar ahora a la meseta al tipo, explicarle esto a una persona generalmente humilde y que no se quiere complicar con estas cosas, que firme un nuevo papel ante el Juzgado de Paz. Esas son las lógicas que van generándoles conflictos al interior [de sus estructuras] y también a nosotros, por el tema de papelería.”<sup>11</sup>

La estrategia de la ONG técnica, frente a los problemas de orden administrativo, fue la de dirigir cartas o notas al Ministerio de Desarrollo Social solicitando modificaciones en el diseño del Plan para adecuarse a la realidad local y a la sustentabilidad del Plan en caso de que el mismo pretenda ser implementado a través de organizaciones no gubernamentales. El resultado de esto ha sido positivo, de modo que el C.E.F. evalúa que ha logrado tener incidencia en aspectos específicos de esta política pública, logrando que algunos costos de la operatoria sean cubiertos por el estado en lugar de descentralizar responsabilidades sin recursos que las sostengan, como ocurría inicialmente. También el C.E.F. apeló, en algunas circunstancias, a otros tipos de negociaciones llamadas por sus miembros “informales” o “por izquierda”, para referirse a situaciones que, dentro de la normativa como estaba planteada eran irresolubles, y para las que se buscó alternativas. Se destaca que, en algunos casos, permitieron el replanteo

---

<sup>11</sup> En trabajo de campo en Catamarca para este mismo proyecto nos encontramos con un ex funcionario del Banco Mundial de México, Jorge Franco, quien comentaba que el principal problema para la implementación de Programas de Desarrollo era la enorme cantidad de disposiciones y procedimientos de los organismos del estado que en muchos casos atentaban con la lógica y los tiempos técnicos de los proyectos. Como ejemplo planteaba que había tenido que evaluar un Programa de Desarrollo Forestal, y que al recorrer el territorio para ver los resultados a tres años de haberse iniciado el Programa no había podido encontrar un solo árbol plantado. Decidió entrevistar entonces al coordinador del Programa quien lo atendió amablemente y le respondió: “Árboles no va a encontrar ninguno. A mí me piden que sea transparente. En México no se puede ser transparente y plantar árboles. El presupuesto nacional se aprueba en abril, los fondos están disponibles en junio, tengo que llamar a licitación, cuando completo el procedimiento ya pasó la época de plantar árboles y además el proveedor no es el mejor sino el más barato y los plantines no son de buena calidad. Ahora eso sí: tengo todos los expedientes en orden y no va a poder encontrar ningún procedimiento que no se haya cumplido al pie de la letra”.

de la normativa y la búsqueda de otra solución, con lo cual un procedimiento por izquierda o informal cambió de status para transformarse en normativo. Un ejemplo de esto es la posibilidad de realizar compras de equipamiento usado sin factura, simplemente con un Acta acuerdo firmada frente a un Juez de Paz local. Otras situaciones son más difíciles de resolver, como es el caso de la dificultad de los emprendimientos para formalizarse debido a los altos costos que implica y a la ausencia de asistencia técnica contable, impositiva y legal que les permita entender cuál es la mejor opción <sup>12</sup>.

Este tipo de situaciones son indicadores de la imposibilidad que se genera, innumerables veces, cuando las líneas de política pública se piensan como homogéneas, no contemplan la realidad económica que se da en el día a día en los territorios, no prevén de manera realista los costos de las operatorias o dependen para su éxito de la forma en que operan otros organismos de control con lógicas opuestas.

Esta posición crítica también apuntaba a la carencia de aportes de corte técnico por parte del Plan (se identificaba el marcado desinterés por un seguimiento adecuado de los proyectos subsidiados o la inexistencia de instancias de capacitación y asistencia técnica), y a los problemas de planificación o diseño (por ejemplo, no haber previsto un porcentaje del subsidio destinado a gastos operativos y administrativos de la ONG de desarrollo que debía administrar los fondos), entre otros. Las explicaciones que brindan tanto los beneficiarios como la ONG técnica acerca de tales errores son de dos tipos diferentes: la primera considera que la actual gestión está aprendiendo al mismo tiempo que decide implementar este Plan. La otra es una explicación de tipo política e ideológica, acerca de que el Estado no tiene claridad o presenta contradicciones acerca de qué modelo de desarrollo pretende facilitar, y también acerca de qué tipos de beneficiarios podrían sostenerse con este Plan al presentarse un contexto legal y normativo excesivamente complejo y punitivo, que no diferencia las exigencias

---

<sup>12</sup> Si bien desde el Ministerio de Desarrollo Social se logró que la Administración Federal de Ingresos Públicos introdujera la figura de “monotributo social”, es evidente que esta opción resulta por el momento una no opción para los emprendedores. Por una parte porque solamente brinda una exención fiscal durante los dos primeros años del emprendimiento, debiendo luego pagar todos los participantes del emprendimiento su monotributo. Esto hace que el mismo Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales, 2003-2007, en diversas conferencias haya puesto en duda la ventaja que brinda esta opción. Por otra parte no existe personal en la AFIP que sepa y pueda completar los formularios e inscribir un emprendimiento bajo esta figura legal. En un foro del Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad realizado en el CEIL-PIETTE, la responsable de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Rosario comentó que en toda la provincia de Santa Fe existía un solo funcionario de la AFIP que conocía el procedimiento adecuado y que el mismo vivía viajando por el interior de la provincia por lo cual era inubicable. Esta situación traía enormes inconvenientes para formalizar organizaciones que podrían, de este modo, ser proveedoras del Estado.



según la realidad económica de las empresas y por lo tanto va en contra de las posibilidades de inclusión social de emprendimientos de economía social.

El C.E.F. también identifica al Estado por su ausencia, o por la falta de acciones concretas que podrían imprimir una dirección política más justa desde la perspectiva del desarrollo económico, político y social. Por ejemplo, desde la perspectiva ideológica del C.E.F., los emprendimientos pequeños pueden sostenerse en tanto se intervenga en la trama tal como es hoy, para quebrar un circuito establecido:

“...para nosotros el desarrollo pasa por romper los circuitos concentrados de poder, incorporando nuevos actores sociales que se incluyan en el sistema económico, generando niveles de asociatividad, básicamente en los circuitos de comercialización también, porque hoy el pequeño productor no puede producir de un microemprendimiento. El nivel de producción que tiene no le permite salir a discutir dentro del mercado, termina siendo preso de otro que lo utiliza y se queda con la plusvalía de su laburo también, esa es la realidad” (entrevista a miembro del C.E.F.).

En el C.E.F. se reconoce que existe una necesidad de discutir, en profundidad, qué se considera como Estado, a quién beneficia hoy con su accionar y en qué medida se puede incidir para que sus políticas sean justas. El C.E.F. se ve a sí mismo, como organización capaz de incidir en política pública a través de la implementación del Plan, pero al mismo tiempo reconoce que así como al Estado le cuesta aprender de sus errores, también a ellos mismos les sucede esto. De todos modos, estas caracterizaciones impersonales y generales del “Estado” se intercalan con análisis por parte de miembros del C.E.F. acerca del contenido y orientación del estado, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Destacamos que en los análisis realizados por los miembros del C.E.F. en entrevistas y conversaciones, así como en documentos escritos, aparece más claramente identificado el contenido de clase o la construcción de poder que se realiza a través del estado local (provincial y municipal) que a través del estado nacional. Cabe suponer que esta distinción se hace en tanto y en cuanto el C.E.F. articula sus acciones en terreno a través del subsidio nacional y en esta capacidad, se diferencia de lo que hace el estado municipal y provincial:

“vamos a seguir trabajando en líneas de desarrollo social, de desarrollo local. Hemos dado una suerte de, una discusión interna. A ver... tenemos una ten-

sión en la interpretación de la política local y la política nacional. Entonces, ¿Cuánto más o menos nos involucramos en proyectos del estado o en contra del estado? ¿Cuál es la lectura que hacemos del estado actual? Este es un tema.” (entrevista a miembro del C.E.F.).

Triangulamos esta perspectiva con las entrevistas realizadas a funcionarios nacionales. Por ejemplo, en una entrevista mantenida con una funcionaria de Desarrollo Social de alto rango, quien describió este Plan como un proceso en desarrollo continuo, también se hizo referencia a tensiones entre lógicas diferentes que conviven dentro del mismo Ministerio y que dificultan la aplicación del diseño, aspecto que confirma lo planteado por la ONG técnica y los beneficiarios acerca de las dificultades por parte del mismo estado de tener claridad con respecto a los modelos económico sociales y políticos a impulsar.

Un aspecto importante en el razonamiento del C.E.F. con respecto a cómo ve al Estado Nacional, es que lo percibe como un actor que precisamente debe enfrentarse a una lógica *clientelar*, puesta en marcha por los gobiernos locales. De todos modos, el C.E.F. analiza que el Estado Nacional no podría romper con la institucionalidad y desconocer a los gobiernos locales. Según testimonios de miembros del C.E.F., los beneficiarios temen que los gobiernos locales les saquen los subsidios conseguidos a través del Plan Manos a la Obra. Si bien esto no sería posible administrativamente, el temor está instalado, y se basa en experiencias anteriores y en manipulación de la información por parte de los gobiernos locales, para quienes los Planes Nacionales, administrados por fuera de sus gobiernos, generan competencia. Muchos beneficiarios comentaban con miembros del C.E.F. que el intendente [de tal o cual localidad] les había dicho que les iban a quitar el subsidio. El C.E.F. interpreta que si bien el sistema *clientelar* “es nefasto también es el que le garantiza la supervivencia [a la clase política] y como vienen de años y años de estar en esta situación, ¿cómo hacer para cambiar esto?” La evaluación del C.E.F. es que modificar esta percepción y acción de los beneficiarios llevará mucho tiempo y trabajo específico. Generar trabajo propio y no depender del sistema *clientelar* tampoco es tan fácil.

Los miembros del C.E.F. hacen alusión a gobiernos o estados locales y/o feudos. El sustantivo “feudo” tiene una connotación que es importante destacar dado que remite a y denuncia el tiempo sucesivo que un mismo partido político lleva a la cabeza de un municipio. Además, los miembros del C.E.F. señalan una gran dificultad para trabajar con los gobiernos locales: “Desde el punto

de vista estratégico es muy difícil avanzar en acuerdos institucionales con los Estados locales” (entrevista a miembro del C.E.F.). En este sentido, aseguran que representantes de gobiernos locales sabotean los micro-emprendimientos que a través de la ONG subsidia el Manos a la Obra, chantajeando a los beneficiarios. Así entonces identifican un conflicto entre la lógica del gobierno nacional y la lógica de los gobiernos locales; conflicto que se basa analíticamente en la diferencia del tipo de políticas de empleo implementada por ellos: activa en el primer caso y pasiva en el segundo (Véase Neffa 2008, en este volumen). En su artículo, Neffa se refiere a la comodidad que significa para el beneficiario recibir durante largo tiempo, de manera estable y segura un subsidio, señalando al mismo tiempo el impedimento que dicha situación representa para que estos beneficiarios salgan a buscar más activamente un empleo. En el caso analizado, a la comodidad mencionada por el autor, se sumaría la ausencia de riesgos interpretada por miembros del C.E.F, pues según ellos el (pleno) empleo a través del emprendimiento es potencial y la posibilidad de lograrlo implica la asunción de riesgos. Así, frente a una lógica clientelar, basada en la entrega de subsidios, es muy difícil sostener una propuesta basada en la autonomía y la autogestión, frente a las urgencias cotidianas.

“...Yo me quedo con lo seguro y no voy, es decir me costó mucho llegar a esta mínima seguridad de tener todos los meses 200 pesos y una caja de comida (...) Ni me voy a arriesgar a ponerme a trabajar en un emprendimiento propio que no sé cómo va andar ni cuándo va a dar resultados. Una cosa es el proyectar y tener una ilusión y otra cosa es decir esto es una empresa finalmente, es un riesgo cuando vos empezás un emprendimiento, siempre es un riesgo. La gente se queda sobre lo seguro” (Entrevista a miembro del C.E.F).

Ahora bien, esta lógica de amenaza de retiro del subsidio parece estar institucionalizada en la práctica de los intendentes también en otras regiones del país, y no ser exclusivo a esta Comarca patagónica. Véase el caso de los artesanos de Salta en este mismo libro (Heras Burin en este volumen) donde el sabotaje no se hacía a una política pública nacional sino a capacitaciones brindadas por una Fundación privada apoyada por fondos internacionales.

Los gobiernos locales son también asociados a la idea de “enemigos” del C.E.F.; en palabras de uno de los miembros de la ONG: “Gente de mierda” (entrevista a miembro del C.E.F.). Esta percepción pareciera extenderse a diversos actores de la Comarca. Durante los talleres de reflexión que coordinamos (ver apartado meto-

dológico), al discutir los principales problemas de la Comarca, primero en grupos pequeños y luego en plenario, surgieron los siguientes como prioritarios:

- Intereses económicos contrapuestos. Pocos deciden.
- Falta de planificación con respecto a pautas de población (migración/pautas de ocupación de suelos). Explosión inmigratoria hacia la comarca.
- Clientelismo político y económico: del poder económico con el poder político y de este con los sectores pobres. Por un lado hay un sistema de asistencialismo y dependencia por parte de los beneficiarios de planes sociales. Por otro hay personas que gozan de excepciones y beneficios del gobierno por tener poder económico o político.
- La Política social de estado no estimula la inserción de sectores de menores recursos y jóvenes.
- Corrupción en el poder.

Coincidente con lo anterior, grandes negociados son realizados por empresarios extranjeros en esta región patagónica, los que por lo general implican el uso de recursos naturales cedidos por los gobiernos municipales de la zona. Por ejemplo, el empresario norteamericano Stephen Bussey titular de la empresa Lezana S.A. ha impulsado un proyecto que implica colocar una compuerta para regular el flujo de desagote del Lago Lezana transformándolo en un embalse, con el sólo fin de proveer de energía gratuita a un secadero de mosqueta que posee en las cercanías del lago. Este empresario compró hace dos años 60 Has de tierras fiscales pertenecientes al Municipio de Cholila por la irrisoria cifra de 1.100 pesos la hectárea, situación desnudada por muchos medios provinciales y nacionales. El norteamericano Charles "Joe" Lewis, que ya es propietario de unas 14.000 has en la región, fue protagonista de otra maniobra, en connivencia con el intendente de El Bolsón, Oscar Romera, para la compra de 100 has fiscales en Mallín Ahogado, para la construcción de un aeropuerto. Lewis ha cautivado a Romera invitándolo a espectáculos que organiza en su estancia con cantantes de fama internacional que viajan exclusivamente para cantar para él. También ha apoyado la gestión del intendente regalando equipamiento al hospital, a los bomberos e invitando a asados populares masivos. Este intendente también llevó adelante un proyecto para la venta del Cerro Radal a precios bajísimos y a empresas privadas. A pesar de ser un área natural de una gran riqueza forestal, el objetivo de su desmonte para construir allí complejos turísticos. Es interesante marcar que este intendente fue durante dos períodos, los más duros de la crisis económica argentina, respon-

sable del área social del municipio, cimentando su caudal político con el reparto de planes sociales y alimentos (políticas pasivas).

Así como hemos podido documentar en otros municipios, las relaciones de apoyo mutuo que establecen los gobiernos locales y los intereses privados, sea por convencimiento ideológico y político partidario, por intereses económicos o comerciales propios, o por ambos factores simultáneamente, hace imposible pensar que pueda y quiera transformarse en un agente promotor de la economía social o de políticas orientadas a la distribución de la riqueza dentro del territorio.

Tomando en cuenta el análisis de los datos empíricos presentados hasta aquí, en el siguiente apartado analizaremos los Antecedentes de Programas de este tipo, implementados desde el Estado Nacional. Ambos tipos de análisis nos permitirán discutir algunas ideas y plantear interrogantes, para luego producir algunas conclusiones acerca de la implementación de este tipo de políticas de empleo activas específicas e interrogarnos sobre su relación con diferentes modelos de desarrollo que las sustentarían.

## **Antecedentes de Programas y Políticas de Empleo Activas Específicas**

Desde fines de los '80 se han sucedido en la Argentina una serie de Programas y Políticas de Empleo Activas, basadas muchas de ellas en el apoyo y promoción de microemprendimientos productivos, sea de tipo unipersonal (basados en relaciones de explotación capitalista y trabajo asalariado) o de tipo asociativo (basados en el desarrollo de cooperativas de trabajo). Los primeros que alcanzamos a registrar fueron desarrollados por gestiones provinciales. El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) ha sido integral, brindando al mismo tiempo capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Implementado por Mariano West desde la gestión de Antonio Cafiero en la provincia de Buenos Aires entre los años 1988 y 1992, llegó a promover 490 emprendimientos solidarios (Gras, Hintze y Neufeld, 1994: 197) y fue discontinuado al asumir la gobernación Eduardo Duhalde, al ponerse en marcha el Plan Vida. Esta gestión activó el Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual y el Programa Provincial de Microempresas, donde la actividad se centró principalmente en el financiamiento. Más adelante, en 1997 se creó también en la provincia de Buenos Aires el Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense IDEB que luego de una primera orientación hacia las PyME entendió que el trabajo con microempresarios permitía ampliar el capital político y amplió a este sector su accionar. En este caso también se brindaba capacitación y asistencia técnica, y apoyo en la

gestión de financiamiento articulando con otros organismos públicos y privados.

En la Ciudad de Buenos Aires en el año 1990 se comenzó a ejecutar el Programa Municipal de Microempresas (PROMUDEMI) en la gestión de Carlos Grosso. Si bien suponía los mismos servicios integrales que el PAIS, en la práctica fue limitándose a brindar un financiamiento acotado, con largos procesos de adjudicación de los créditos, si bien no cobraba interés y ofrecían planes de devolución de 24 a 30 cuotas mensuales y hasta 6 meses como período de gracia. El Programa ofrecía capacitaciones, si bien la participación en ellas era voluntaria. Puede decirse que es uno de los Programas con mayor continuidad ya que sigue ejecutándose 18 años después, aunque con muchas discontinuidades y lógicas cambiantes a lo largo de las diferentes gestiones. Hasta el 2006 estaba orientado solamente a unidades unipersonales, familiares o sociedades de hecho; no pudiendo acceder las cooperativas, que se incorporaron al mudar el área de incumbencia hacia el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales.

A nivel nacional, los primeros Programas de este tipo fueron el Programa Federal de Solidaridad PROSOL, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social durante el inicio de la primera gestión menemista, y luego el Programa de Promoción del Desarrollo Local, durante la gestión de Eduardo Amadeo en esa misma Secretaría (antecedente institucional del actual Ministerio del cual depende el Plan Manos a la Obra). Este Programa también incluía servicios de capacitación, asistencia técnica y financiamiento, tomando a los municipios como los agentes ejecutores en el interior del país, quienes debían poner en marcha agencias de financiamiento. El Programa sostenía una relación continua con los técnicos designados por los municipios que lo ejecutaban localmente, que eran financiados en parte por el estado nacional y eran formados intensamente para brindar servicios de capacitación, acompañamiento y asistencia técnica. El Programa financiaba también asesores específicos en función de las demandas puntuales.

En 1995 se pone en marcha el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, que estuvo primero en el ámbito del *súper* Ministerio de Economía y Obras Públicas que dirigía Domingo Cavallo, para luego pasar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 1997. Dentro de este Programa se desarrolló el Proyecto Microempresas, orientado especialmente a los agentes del estado que habían quedado sin trabajo a partir de los despidos masivos y las privatizaciones. Solamente brindaba servicios de capacitación con cursos de 120 horas y hasta 40 horas de asistencia técnica para cada beneficiario. Los agentes ejecutores eran ONGs de desarrollo, consultoras y Cámaras PyMEs, que en algunos casos se aso-

ciaron en red y en otros trabajaron en conjunto con los municipios locales.

En esta segunda mitad de la década de los '90 aparecen una multiplicidad de otros programas, como el Programa Global de Microcrédito para PyMEs, el Programa de Reconversión Productiva (PRE) y el Programa de Crédito Fiscal de la Secretaría de PyMEs, el FONTAR orientado a la innovación tecnológica empresarial, los programas de la Fundación Export-AR para fomentar las exportaciones de las PyMEs, etc. Más adelante se crea el Fondo de Capital Social FONCAP, destinado a promover el microcrédito en la Argentina, como una banca de segundo grado, en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social. A su vez surge el programa de promoción por parte del Consejo Federal de Inversiones, y del Ministerio del Interior, como el Programa de Dinamización Productiva Regional o el Programa de Desarrollo de las Provincias Argentinas. También es variada la experiencia de diversos gobiernos provinciales, como Jujuy, Córdoba o Mendoza, con programas propios. Por último en el sector rural se ponen en marcha diversos programas de este tipo: Minifundios y Cambio Rural en el INTA, el Programa Social Agropecuario, el Programa de Desarrollo Rural del NEA y NOA en la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, son ejemplos de estas iniciativas. Estas múltiples operatorias se caracterizan por funcionar con la lógica de Programas en lugar de representar *políticas de estado integrales*. Todos estos Programas han tenido que enfrentar políticas macroeconómicas que atentaban contra los mismos objetivos que se proponían. El incremento de la desocupación redujo la capacidad de compra de los consumidores a quienes se podían orientar la mayor parte de los emprendimientos productivos. Además se debía competir en condiciones muy desfavorables por los precios relativamente bajos de los productos importados, debido al tipo de cambio convertible (un dólar = un peso). Al mismo tiempo, la aplicación de impuestos regresivos y el control efectuado por la AFIP centrado en la formalización de todos los operadores económicos hacían elevar los costos de formalización y fiscales de las pequeñas unidades productivas. Tampoco existió una política diferenciada en cuanto a la certificación y registro de productos alimenticios de tipo artesanal o de carácter regional, ni se dieron claras pautas de planificación regional para promover industrias o sectores determinados. A esta carencia de políticas integrales se ha sumado la fragmentación de la operatoria de cada programa, dándose incluso situaciones de competencia entre los programas a nivel territorial, al pertenecer a distintos ministerios, áreas o instituciones, cada uno de ellos interesado en capitalizar políticamente los logros de sus respectivos programas. Por otra parte,

cada Programa ha tenido y tiene tiempos acotados de ejecución que por lo general no superan los cuatro años, pero además han sufrido cambios de orientación (e inclusive de objetivos) en función de los cambios políticos y de conducción.

Un análisis de los *componentes*, los destinatarios, los grados de descentralización o las formas de contratar y darles continuidad a los equipos técnicos permite identificar que estos programas han sido muy diferentes entre sí. Los componentes, por ejemplo, han variado entre la capacitación y asistencia técnica para la formulación de planes de negocio; el financiamiento de activos fijos e insumos, o solamente de capital de trabajo (en el caso de las operatorias de microcrédito); la asistencia técnica para la asociatividad entre productores, para la exportación, para la comercialización o la instauración de procesos de mejora de la calidad o para la innovación tecnológica. Ninguno de los programas ha sido realmente integral. Los *destinatarios* también han sido específicos y variados, siendo ejemplos de políticas focalizadas. Los distintos Programas han apuntado en algunos casos a PyMEs formalizadas y con cierta antigüedad (en algunos programas se exigían dos balances cerrados), en otros casos a organizaciones comunitarias, en otros a microempresarios individuales o familiares y en otros a cooperativas o grupos asociativos. En algunos casos para participar de los Programas se debía ser pobre <sup>13</sup> tomando como referencia indicadores universales como el índice de NBI. En otros casos solamente podían acceder a la operatoria ex empleados del estado, o personas que hubieran sido despedidas en los últimos doce meses, como una forma de expresar que dicha administración no se hacía cargo de los desocupados generados por gestiones políticas anteriores.

La amplia diversidad de experiencias, incluyendo otras gestionadas e implementadas por el sector privado como los Centros de Desarrollo Empresarial de la UIA-BID, por Universidades públicas y por ONGs de desarrollo, han permitido probar distintos formatos de funcionamiento. En particular han sido variables los *grados de descentralización* de la implementación de los programas, sea a través de equipos nacionales que recorren el territorio nacional, de equipos provinciales, de equipos locales municipales, o a través de equipos técnicos de organizaciones no gubernamentales o de Universidades. En los programas con operatorias más integrales varía la decisión acerca de si descentralizar uno, varios o todos los componentes, siendo común que la adjudicación del financiamiento

---

<sup>13</sup> Realizando trabajo de campo con productores rurales en Tucumán, varios de ellos nos confiaban indignados: "No nos quieren dar el subsidio porque dicen que tenemos baños con azulejos... de algún modo te obligan a no querer estar un poquito mejor. En vez de premiar el esfuerzo, te castigan."



quede a cargo de las unidades nacionales, mientras la capacitación, la asistencia técnica y la formulación de los proyectos se descentraliza a nivel local. También han variado *las formas y la continuidad de la contratación de los equipos técnicos*: en algunos casos se ha trabajado con personal de planta permanente y en otros con contratados por períodos acotados y con renovaciones sucesivas de contrato. En algunos casos también se han probado esquemas basados en el subsidio de la demanda, dando poder a los beneficiarios para continuar contratando a los técnicos, sea a través de *bauchers* o directamente administrando los fondos destinados al pago de los honorarios de los técnicos; en otros casos se ha pagado una parte por el trabajo realizado por los técnicos y otra parte por los resultados alcanzados por los beneficiarios; por último, se registran casos en que se financia el trabajo de los técnicos por un período acotado a partir de la premisa de que si el trabajo del técnico muestra resultados positivos, los mismos productores lo seguirán contratando luego de forma particular.

## Discusión

Tomando en cuenta el análisis presentado en las secciones anteriores nos resulta pertinente retomar algunas reflexiones e interrogantes sobre cómo se piensa el desarrollo local desde el Plan Manos a la Obra, y con qué modelos de desarrollo se vinculan dichas perspectivas.

El Desarrollo Local “implica generar condiciones de actividad productiva para crear empleo destinado a los habitantes de cada localidad” y “debe orientarse a las actividades productivas que generan trabajo, inclusión social y aumento de los ingresos de las familias” (Arroyo 2006). La estrategia para lograrlo sería una suerte de concertación social entre el estado municipal, el sector privado (apelando a la responsabilidad social empresaria) y el tercer sector. Teniendo en cuenta los resultados de la investigación en la que se enmarca este capítulo esta concertación social es generalmente ilusoria a los efectos de distribuir la riqueza a nivel local. En muchos territorios argentinos el empresariado que tendría los recursos tecnológicos y económicos para aportar a estos procesos de desarrollo no es local ni está motivado por apoyar un desarrollo integral de la sociedad de donde extrae su riqueza. Incluso, cuando tiene lazos directos con la localidad, el capital obedece a su lógica de acumulación y es ingenuo pretender una actitud altruista por parte del empresariado. Por otra parte la relación entre el sector privado local y la gestión municipal en una gran mayoría de casos es estrecha,

y por lo tanto tampoco el municipio resulta ser un actor que esté interesado realmente en la distribución de riqueza entre los distintos sectores sociales que integran la población y, aún menos, en el empoderamiento de los sectores sociales excluidos del sistema de reparto local.

El gobierno local está sí interesado en sostener la gobernabilidad del territorio, por lo cual debe realizar un esfuerzo simbólico para convencer a la población de que hace los mejores intentos para cubrir las necesidades básicas de los sectores más postergados. Entre los recursos que utiliza para esto se encuentran los espacios de participación ciudadana y el discurso del desarrollo local, unidos al carácter punitivo, al amenazar con retirar planes que ellos manejan. Al mismo tiempo establece redes clientelares a través de punteros políticos para condicionar la obtención de recursos por parte del municipio. Ambos mecanismos de control social permiten reproducir las condiciones de explotación de los recursos naturales y de la mano de obra local, sin ningún criterio de sostenibilidad.

Los casos en que se han dado procesos de desarrollo local donde población pobre ha podido generar recursos económicos propios, distribuirlos de manera equitativa y ampliar su posibilidad de decidir sobre su propia realidad, han sido casos donde una organización social o productiva ha asumido el liderazgo: la Asociación Warmis Sawajsunqo en la puna jujeña, la red Punha en la Quebrada y Puna de la misma provincia, las Ferias Francas de Misiones, la Asociación de Pequeños Productores Minifundistas de Tucumán, el MOCASE en Santiago del Estero, la red de gestión asociada Ya Yapó Tapé, entre otras. Sólo en algunos de estos casos hubo participación inicial de los municipios y en ningún caso del sector privado, aunque sí se fueron sumando una vez que la organización de base tomó visibilidad y generó masa crítica por oportunismo político. En otros casos, por el contrario, fueron intensos los esfuerzos de distintos organismos estatales por obstaculizar la construcción de autonomía por parte de estos colectivos, sea intentando cooptar a sus dirigentes, aplicando controles desmedidos, *cajoneando* expedientes, impidiendo la obtención de permisos o habilitaciones, entre otras formas identificadas.

Es notable que a pesar del discurso oficial del desarrollo local que propone el Plan Manos a la Obra, el mismo Ministerio de Desarrollo Social implementó un sistema de doble ejecución del Plan: mientras una línea interna se hacía cargo de la relación con los municipios, otra, dirigida por Berni y Ceballos, se hacía cargo de bajar el Plan por fuera de los municipios, relacionándose de manera directa con los movimientos piqueteros o a través de las organizaciones de la sociedad

civil comprometidas de otro modo con los sectores excluidos. Una funcionaria de alto rango, entrevistada en el marco de esta investigación, planteó al mismo tiempo como muy problemático –pero ineludible prácticamente– este tipo de implementación. Esta situación muestra una perspectiva contradictoria acerca de lo que se entiende por desarrollo local ya que esta forma de “bajar” (término usado en la jerga de todo funcionario para referirse a la ejecución) recursos en los territorios ha generado conflictos entre municipios y ONGs, en lugar de fortalecer una mesa de gestión del desarrollo territorial con acuerdos multisectoriales, que es lo que al menos en el discurso proponen los documentos del Plan. Aquí puede aplicarse lo que plantean Chiara y Di Virgilio (2001) para el Plan Trabajar

“las relaciones construidas en el marco de los programas generaron una dinámica que concluyó en casos muy asilados con el fortalecimiento del entramado local, estableciendo relaciones radiales desde los programas nacionales (...) en algunos casos, jerarquizando a las organizaciones sociales frente a los municipios para la gestión de los Programas”.

Si se ven las estadísticas oficiales del PMO, el 48,19% de los proyectos fueron presentados a través de ONGs y el 51,12% a través de municipios. Las comunidades aborígenes solamente han gestionado el 0,42% y los gobiernos provinciales el restante 0,27% de los proyectos (Rebón y Salse, op.cit.).

Desde el estado se plantea que los emprendedores del PMO deberían producir un salto de escala y calidad, y formar así parte de cadenas productivas, de modo tal que se pueda establecer un encadenamiento productivo vinculado a empresas, generando así una red más amplia de proveedores. En este planteo no aparece el conflicto interno que se da en todas las cadenas productivas en relación precisamente a la distribución del ingreso dentro de la cadena. En realidad el rol del estado no es el de dotar de una red de proveedores a las empresas que tienen una posición de poder dentro de una cadena, sino, como mínimo, fortalecer la posición de los pequeños productores dentro de la cadena productiva, de modo tal de romper con las relaciones de dependencia entre empresas que inhiben la distribución de la riqueza dentro de la misma. El mismo PMO ha financiado algunos proyectos con esta última lógica, y han sido estos aquellos que mejor impacto han logrado en la superación de la pobreza.

Un tema central es cómo implementar una política socioproductiva que no termine beneficiando a los poderosos locales -o a las empresas que venden los equipos- y nada más. Nuestra interpretación es que para tener buenos resulta-

dos se requiere de compromiso con líneas de política pública integrales, asociadas también a un conocimiento técnico profundo e informado por casos testigo reales; repartir recursos no es suficiente. Sostenemos que son muy pocas las situaciones donde esta perspectiva se piensa o se intenta implementar, a pesar de que existe evidencia para proponerla como válida. Subsisten, sin embargo, algunos puntos críticos que es preciso también plantear como interrogantes:

¿Quiénes serían los actores sociales técnicos más indicados para ejecutar una línea de política pública que, en caso de que se tomaran en cuenta los lineamientos bosquejados aquí, permitiera implementar en un territorio tan diverso como el de la Argentina, una operatoria integral y masiva? Profundizando sobre este aspecto, ¿a cargo de quiénes estaría la decisión acerca de cuál o cuáles serían el actor o los actores mejor posicionados para realizar el trabajo de mediación local, en terreno? El estado es hoy una institución cuya principal función es ejercer el control social para garantizar la continuidad del sistema capitalista ¿Es posible superar la contradicción que implica pensar que ese mismo estado querrá y podrá promover procesos de autonomía y autogestión distribuyendo recursos y organizando la toma de decisiones de forma democrática— lo que implica no pensar el poder como una cosa que se tiene o cede?

Este punto central, que podemos denominar como el de la universalidad o diversidad, implica que, en principio, no se pueden imponer operatorias universales. Éstas no dan resultado, ni siquiera el enunciado por los mismos que diseñan dichas políticas. En cada territorio la realidad es diferente, así mismo, dentro de cada territorio hay tantos universos como situaciones planeadas de colectivos de beneficiarios. Un punto a considerar es el de trabajar con ONGs de desarrollo asociadas a actores locales como cooperativas ya constituidas, en redes de tipo dinámico, asumiendo que estas redes presentarán, en su efectiva participación en terreno, desafíos, disputas, dificultades, a la vez que potencialmente brindarán posibilidades sinérgicas para la implementación de estas líneas integrales. Estas redes de actores locales a su vez precisan de una formación permanente, con dispositivos de reflexión incorporados a su trabajo, sobre lo que existe amplia experiencia en la Argentina y también en otros lugares del mundo (cf. Guattari, 2006). Se estima que además es preciso ir generando materiales que sirvan a los efectos de guardar la memoria de lo hecho, y de difundir, para proveer elementos de reflexión crítica, lo que las experiencias concretas van permitiendo producir.

## Conclusiones

Hemos presentado nuestro análisis de la implementación del PMO en una comarca en la región patagónica, presentando en su curso contrastes y complementariedades con datos de otras regiones del país. Además hemos buscado poner en relación estos análisis con antecedentes de programas similares. Hemos también presentado una discusión alrededor de algunos nudos problemáticos e interrogantes que subsisten cuando se pasa revista a los supuestos que orientan un programa de política de empleo activa en el actual estado de situación. A continuación describiremos distintos modelos de desarrollo que deberían tenerse en cuenta al proponer recomendaciones en líneas de política pública.

### Modelos de desarrollo, política pública y economía social

En la introducción de este libro puede encontrarse una genealogía de los términos “economía social” y “desarrollo local”. Sin tomar el modelo neoliberal más conservador que considera la pobreza como un componente inevitable del sistema económico, podemos identificar al menos cuatro modelos de desarrollo diferentes que utilizan estos términos como válidos aunque en sentidos distintos:

1. En un extremo, sin cuestionar el modelo capitalista como forma de organizar la economía, se trata de promover unidades microempresariales, cooperativas, mutuales o empresas sociales de base solidaria que conformarían un subsistema marginal, funcional al sistema ya que permitirían un proceso de inclusión social progresivo haciendo más tolerable la desigualdad que el mismo genera e incluso permitiendo la reducción de costos por parte de algunas empresas capitalistas. Partiendo desde un enfoque shumpeteriano, esta promoción permitiría además remover una de las principales trabas al desarrollo: la falta de espíritu emprendedor, siendo un rol del estado promover dicho espíritu para estimular el crecimiento de la economía. Estas empresas de economía social se supone que están inmersas en una trama productiva determinada, que por lo general no está orientada hacia el mercado local sino a la exportación a otras regiones del país o al exterior. Este modelo de desarrollo propone que se integren a dicha realidad económica donde deberán negociar con otras empresas capitalistas, en general en una condición de desigualdad. En este caso la promoción del estado puede terminar beneficiando a las empresas que tienen el poder real dentro de la trama productiva, ya que las mismas aprovecharán que el estado subsidia

a estas nuevas unidades que se suman a la cadena. El subsidio del estado se aplica por un lado a la compra del equipamiento y los insumos necesarios y por otro, al pago de parte de los jornales de los socios cooperativistas ya que en la mayor parte de los casos son beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar que concretan su contraprestación participando en la cooperativa. El hecho de que estos cooperativistas usualmente no realicen aportes a la Obra Social ni paguen jubilación y, como socios, estén dispuestos a realizar aportes de trabajo voluntario así como a no recibir aguinaldo, vacaciones pagas ni otros derechos al trabajador, hace que los costos reales se reduzcan, así como los precios de venta de estas unidades productivas. De este modo estas nuevas unidades pueden desplazar a otros proveedores que no reciben subsidios del estado y que además tienen al personal en regla con todos los costos que esto implica. Este desplazamiento puede derivar en una mayor plusvalía por parte de las empresas que controlan la cadena y en el cierre de fuentes de trabajo digno ampliando la brecha en la distribución de la riqueza en la región. Esto es una crítica recurrente a la aplicación del Plan en algunas regiones del país.

2. Un segundo modelo plantea un avance progresivo de la economía social sobre la economía capitalista. Un modo en que se concretaría este modelo consiste en promover la articulación y organización de una serie de pequeños productores para que intervengan de otro modo en una cadena productiva determinada, con la idea de que puedan avanzar en el control de diversos eslabones de la cadena a fin de negociar con otras empresas capitalistas, en una condición de mayor igualdad o incluso de poder. En este caso, se sostiene la misma lógica competitiva del sistema, y no se incide en las regulaciones ni en la propiedad de las empresas. En este caso cambia la lógica en relación al flujo de dinero, ya que la ganancia generada por la cadena en este caso se distribuye entre una cantidad mayor de personas y se vuelca al consumo interno, en lugar de salir del territorio en manos de los dueños de las empresas capitalistas concentradas. Este modelo es el que se aplicó en la experiencia de la Asociación de Productores Minifundistas de Tucumán, CAUQUEVA, las Ferias Francas de Misiones y otras experiencias de este tipo <sup>14</sup>.
3. Un tercer modelo consistiría en generar un sector de economía social que se potencie mutuamente y establezca distintos tipos de vínculos económicos, no todos mediante intercambio monetario, sino también con componentes de autoconsumo y

---

<sup>14</sup> Informe final, sistematización de experiencias asociativas rurales, Fidamérica.

trueque, mediante emisión de monedas locales, y que apunte a satisfacer demandas locales que hoy se resuelven mediante la importación de productos o servicios desde otras regiones. A diferencia de los modelos anteriores, no se busca la generación de recursos monetarios produciendo bienes para exportar a otras comarcas, sino que se busca una mayor autosustentabilidad de la economía local y una mayor circulación de bienes entre los distintos productores. Esta es la lógica que guiaba a la Red de trueque multiréciproco y su Programa de Autosuficiencia Regional, basándose en las ideas de Silvio Gessell (1945) sobre un capitalismo sin acumulación mediante un sistema monetario que se base en la oxidación de la moneda <sup>15</sup>.

4. El cuarto modelo se basa en el apoyo prioritario por todas las áreas del gobierno nacional al crecimiento del sector social de la economía en desmedro del sector controlado por el capital como política de estado, de modo tal que adapten su funcionamiento a la lógica de esta política general. Esto implica aprobar una ley de expropiación de fábricas ya recuperadas para formalizar la propiedad social, dictar una ley específica sobre cooperativas de trabajo, expropiar empresas con deudas impositivas u otras que resulten estratégicas para su control por parte de colectivos de trabajadores tendiendo a avanzar en un sistema de propiedad social, facilitar y reducir los costos de la formalización de los emprendimientos, generar una legislación fiscal específica que beneficie a las pequeñas unidades económicas y a las empresas de economía social hasta tanto la realidad económica del emprendimiento permita pagar impuestos, reducir la cantidad de trámites necesarios en diversos organismos de control (registro de marcas, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Registros para la producción de alimentos, etc.), beneficiar a las mismas priorizándolas como proveedoras del estado.

Los distintos modelos implican posiciones diferentes acerca del sistema económico, la propiedad de los medios de producción y el desarrollo de la autonomía de los individuos que participan de la economía social.

---

<sup>15</sup> En el video “Dinero hecho en casa” de Alejandro Hochman, se muestra la forma en que los niveles de autonomía que tenían los prosumidores de la Red y el nivel de crecimiento de la misma en todo el país llevó a una negociación fallida por parte del entonces presidente Eduardo Duhalde con los coordinadores de la misma, en el cual les propuso apoyo a cambio de controlar todos los nodos de la red en el conurbano bonaerense. Al negarse a esta propuesta, durante el mes siguiente los nodos de la Red se vieron inundados por dos millones de bonos de trueque falsos, generando una hiperinflación y el colapso de la Red, al menos en la dimensión de ese momento, condenando al hambre a muchos que participaban de la misma y generando el descrédito del sistema.

### Algunas conclusiones y recomendaciones acerca de la implementación de políticas de empleo activas específicas

En el estado actual de situación se pueden identificar algunas conclusiones del análisis presentado en este capítulo que permitirían capitalizar, socializándolas, una serie de recomendaciones pertinentes para la situación tal como se presenta hoy. De todas maneras, sostenemos que un debate profundo sobre las alternativas planteadas en el apartado anterior debería generar discusiones críticas con respecto a estas mismas recomendaciones, debido a que, si se decidiera enmarcar la política de estado en la última de las alternativas mencionadas, estas recomendaciones perderían su razón de ser.

En primer lugar es necesario que los emprendimientos se enmarquen dentro de una estrategia de desarrollo territorial, ya que no se logrará insertar en el mercado emprendimientos cuyos rubros han sido únicamente definidos a partir del conocimiento o el deseo de los beneficiarios. Si no hay un mercado local o regional o no están insertos en cadenas productivas regionales, los emprendimientos rara vez tienen éxito, ya que la lógica de estos programas es la inserción de los beneficiarios en una economía de mercado monetarizada. En este sentido, es necesario acompañar a los equipos locales en la realización de diagnósticos técnicos y participativos de la economía local que permitan definir los sectores o rubros que se deberían alentar, en función de la sustitución de importaciones, o el fortalecimiento de cadenas productivas existentes o incipientes en la región, cuidando no desplazar empresas ya existentes en el territorio, subsidiando los costos de las empresas que ocupan lugares de poder en la cadena al promover nuevas empresas que compitan con las ya existentes, e identificando aquellos procesos que permitan que los emprendimientos asociativos puedan avanzar en los eslabones de la cadena productiva, asumiendo posiciones de control frente a las empresas de capital.

Es fundamental la integralidad de los Programas, de modo que incluyan al mismo tiempo capacitación o formación, financiamiento, asistencia técnica específica (comercialización, producción, administración, cuestiones legales y fiscales), innovación tecnológica, apoyo a los procesos asociativos y a la comercialización, facilitación de trámites de formalización, inscripción impositiva, o gestión de autorizaciones y certificaciones necesarias, con recursos suficientes para todos los componentes.

También resulta fundamental la continuidad del trabajo de los equipos técni-



cos. La capacitación y la asistencia técnica en gestión de empresas cooperativas, en procesos socio organizacionales y en la identificación de situaciones de interacción entre los miembros de los grupos, puede y debe darse en períodos prolongados, de más de 4 años, o bien ser pensados como procesos de formación continua y permanente para lograr resultados satisfactorios. Esto, sobre todo si se trabaja con población que no haya tenido modelos empresariales a nivel familiar y que debe preguntarse acerca de sus deseos de desarrollar herramientas de inserción o interacción con otros actores (bancos, clientes, funcionarios). Por una parte, no se trata simplemente de enseñar conocimientos conceptuales y procedimientos <sup>16</sup> y, por otra, la asistencia técnica no puede ser de primera para las empresas privadas y de segunda para los pobres (Coraggio, 2004).

Además de la continuidad, es necesario integrar equipos técnicos interdisciplinarios que puedan promover reflexión e identificar y construir estrategias para resolver obstáculos técnico productivos, socio organizacionales, psico-sociales, de comercialización, legales, contables, administrativos, financieros.

En cuanto al financiamiento que los Programas ofrecen es necesario atender a los costos reales que implica generar un puesto de trabajo en una empresa capitalista equivalente. Por lo general la mayor *mortandad* de microempresas se ha debido al financiamiento insuficiente para sostener el emprendimiento durante el período inicial, incluyendo sus costos fijos y el costo de la mano de obra de los mismos titulares, hasta lograr el retorno de la inversión luego de completado el primer ciclo productivo. Si se limitan los montos, se estaría discriminando a los beneficiarios de Planes Sociales al limitar el subsidio o el crédito a cifras que no

---

<sup>16</sup> Este es un tema crucial al pensar la forma de organizar este tipo de asistencia a nivel territorial. A la luz de las experiencias, cuando la asistencia la da un equipo gubernamental que está sujeto a la puja política y depende del resultado electoral para garantizar su continuidad, es muy difícil que se logre un nivel mínimo de compromiso con el proceso de transformación real de los participantes. Por una parte se presenta un problema de continuidad: la nueva gestión tenderá a destruir aquello que ha identificado a la gestión anterior (ver Ilari, 2005). Por otra parte la lógica clientelar que prima en una gran cantidad de políticas municipales, es reactiva a todos aquellos procesos que tengan como objetivo promover la autonomía de las personas, y más aún cuando se trata de población pobre. El impulso de Agencias de Desarrollo Local que funcionen de manera autárquica y con participación de diversos actores locales (el municipio, pero también el INTA, el INTI, las Cámaras empresarias, ONGs y/o una Universidad, por ejemplo) han intentado superar esta limitación, pero en muchos casos no lo han logrado. En un municipio de Jujuy un intendente recién asumido decidió quemar la Agencia de Desarrollo Local porque la misma representaba la gestión anterior. La experiencia de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales han mostrado algo similar, salvo contados y excepcionales casos. Las ONGs o las Universidades tampoco son necesariamente garantía de efectividad ya que dependerá de la experiencia que tengan en el trabajo con sectores populares, de las capacidades personales y del compromiso de los técnicos que deben llevar adelante el trabajo de campo. En este sentido, es difícil establecer cuál es el mejor formato ya que la continuidad de los equipos no garantiza la continuidad del financiamiento del trabajo técnico. También es necesario reconocer que no existen capacidades técnicas para realizar estas tareas en muchos territorios del país.

permiten desarrollar proyectos sustentables <sup>17</sup>. Además de ajustar los montos, es necesario reducir los mecanismos de control y de aprobación de proyectos para que los tiempos no superen los dos o tres meses para la adjudicación del subsidio, sea descentralizando la gestión en otras instancias locales o adaptando los procedimientos a la realidad de las regiones, o por medio de capacitaciones acotadas a 4 o 5 reuniones que sirvan para analizar técnicamente los proyectos.

A mayor descentralización de la gestión de la política de empleo activa, mayor probabilidad de éxito; la gestión central de nivel nacional puede coordinar la supervisión, asesoramiento, capacitación, monitoreo, adaptación de los procedimientos y la gestión del conocimiento que se va generando en las distintas jurisdicciones a través de la sistematización de las experiencias y la utilización de enfoques de comunicación para el desarrollo (Burin y Heras, 2006). Sin embargo en una gran cantidad de territorios no es el gobierno local quien mejor puede desarrollar esta gestión descentralizada y esto implica un problema político al tener que tomar decisiones diferentes en cada caso para que la operatoria tenga buenos resultados. Idealmente se debería poder decidir quiénes son los mejores mediadores para ejecutar las políticas socioproductivas según la realidad local de cada territorio (existen aspectos políticos que marcan zonas espaciales de influencia importantes a tener en cuenta) y de acuerdo a algunos criterios

---

<sup>17</sup> Según Vasconcellos (2008), en 2004 cuando todavía había elevados niveles de capacidad ociosa, crear un nuevo puesto de trabajo para el conjunto del país (no sólo las grandes áreas urbanas) implicaba una inversión de 28.800 dólares. El Plan Manos a la Obra financia un monto de hasta diez salarios mínimos. En ese mismo momento, al inicio del Plan, el salario mínimo era de \$ 350 y la suma máxima que se otorgaba era el equivalente a \$ 3500.-, es decir, unos US\$ 1.170.- Pero el mismo Vasconcellos calcula que el costo de inversión por cada nuevo puesto de trabajo en 2007 fue de US\$ 67.700 y para 2008 esta inversión llegará a un promedio en torno a los 82.000 dólares. Luego de un progresivo aumento, a principios de 2008 el salario mínimo llega a los \$ 980 lo que implica en dólares un incremento de la suma financiada por el Manos a la Obra que alcanza aproximadamente los US\$ 3.250.- En el segundo Foro de Docentes e Investigadores en Economía Social y Desarrollo Local, el actual legislador porteño Martín Hourest comparó los 164 millones de pesos distribuidos entre 425.670 personas en la ejecución del primer año del Plan (lo que arroja un total de \$ 385.- por beneficiario), con el subsidio de 300 millones de pesos que el gobierno nacional otorgó insólitamente a solamente 6 empresas cementeras, que además habían sido condenadas por organizar un cártel para estafar al estado. Sin pretender que se distribuyan semejantes cifras, es necesario en cambio que la mayor parte de los Programas eviten dirigirse a población pobre, suponiendo que parte de los costos de una empresa nueva pueden suplirse mediante el trabajo voluntario de los beneficiarios, ya que esta suposición resulta falsa y los mismos deben realizar trabajo por fuera del emprendimiento para poder subsistir. Esta ha sido la principal causa de la disolución de los grupos en el Manos a la Obra y en todos los Programas que apuntan a grupos solidarios o cooperativos. Las experiencias de Programas de Desarrollo Rural más exitosas han logrado generar un encadenamiento entre distintas ofertas de financiamiento, que van desde pequeños subsidios a productores integrados en grupos solidarios de 6 a 8 integrantes, hasta financiamientos importantes para la construcción de infraestructura o equipamiento colectivo (cámaras de frío, maquinaria rural, sistemas de riego o invernaderos para cultivo bajo cubierta), pasando por créditos intermedios de montos progresivamente mayores.

generales que pueden ser difíciles de evaluar de manera objetiva: uso fluido de técnicas de educación popular, compromiso con los más pobres, capacidad técnica para realizar diagnósticos sociales y económicos locales, capacidad para dar capacitación en temas cooperativos y socio productivos.

Es necesaria la articulación entre los distintos organismos y Programas nacionales que operan en el mismo territorio, en conjunto con el resto de la trama de apoyo local que incluye a los organismos provinciales, municipales y no gubernamentales de desarrollo.

Es fundamental generar espacios de intercambio entre los distintos grupos de productores de forma tal de que puedan compartir problemas y soluciones, generar espacios de reflexión explícita, construir herramientas para promover cambios identificados como necesarios, funcionar en red, integrarse horizontal o verticalmente entre ellos, relacionarse entre personas y grupos con inserciones sociales, conocimientos y vinculaciones diferentes.

También es importante sistematizar, documentar utilizando lenguajes audiovisuales y difundir los logros de grupos asociativos exitosos a través de los medios masivos pero también mediante materiales educativos que puedan usarse con los grupos en formación.

Por último es conveniente generar instancias de participación/decisión de los beneficiarios del Plan para su ajuste y adaptación a las distintas realidades regionales, evitando la mediación de técnicos y ONGs.

En el estado actual de situación, estas puntualizaciones a modo de conclusiones y recomendaciones parecen tener sentido; insistimos, de todas maneras, que está sobre la mesa una discusión sobre las orientaciones más abarcadoras de política pública y, a su vez, del marco conceptual donde se insertan dichas líneas.

## Referencias

---

Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo. En: García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (comp.) El desarrollo en un contexto posneoliberal. FLACSO / Ediciones CICCUS. Colección Transformación.

- Arroyo, D. (2006). Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil. En: García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (comp.) El desarrollo en un contexto posneoliberal. FLACSO / Ediciones CICCUS. Colección Transformación.
- Burin, D. Y Heras, A.I. Las políticas de comunicación implícitas en las políticas sociales. En Memorias del III Congreso de Políticas Sociales organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales, Octubre 2006.
- Burin, D. Y Heras, A.I. (2001). “Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local”. En D. Burin y A. I. Heras, Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Pp. 51-85. Buenos Aires: Ediciones CICCUS – La Crujía.
- Clemente, A. “Pobreza y políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en tiempos de crisis”. En Julieta del Valle (responsable de edición) (2005), Políticas Socioproductivas para el Desarrollo Local. Buenos Aires. IIED – América Latina Publicaciones: Buenos Aires, Argentina.
- Coraggio, J. L. “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?”. En Inés González Bombal (compiladora) (2004), Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local. Segundo Seminario Nacional. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- CHIARA, M. y Di Virgilio, M. M. (2001). *Las transformaciones de los lineamientos de las reformas de la política social en el nivel local: la gestión de programas de empleo y salud en un municipio del Gran Buenos Aires*. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina.
- 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. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Gesell, S. (1945). El orden económico natural.
- Guattari, F. y Rolnik, S. (2006). Micropolítica. Cartografías del deseo. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Heras, A.I. y Burin, D. (2006). *Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo/ingresos*. Paper presentado en el II CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, EJE TEMÁTICO. Octubre 19-21, 2006. Publicado en los Anales del Congreso.
- Ilari, S. Problemas, límites y oportunidades en los procesos de transformación

de programas sociales masivos. Presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Ministerio de Desarrollo Social. Manos a la Obra Documento institucional.

Ministerio de Desarrollo Social. Manos a la Obra. "El camino recorrido".

Ministerio de Desarrollo Social (2005). Plan Manos a la Obra, 100 Proyectos Estratégicos.

Neffa, J.C. (2006). Contribución al debate sobre las políticas de empleo. En Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas, pp. 239-288. Buenos Aires, Argentina: Asociación Trabajo y Sociedad.

Rebón, M. y Salse, G. (2004). *Plan Manos a la Obra: Dificultades y Desafíos de su gestión.* Presentado en el I Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. Buenos Aires.

Vasconcellos, J. La inflación, el argumento equivocado en pos de la moderación salarial. Disponible en: <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0234/articulo.php?art=5718&ted=0234#sigue>

# Política pública de empleo y modelos de desarrollo en localidades rurales del noroeste argentino

---

*Burin y Heras Monner Sans*

## Introducción

Este escrito aborda algunas relaciones entre líneas de política pública nacional de trabajo e ingresos y modelos de desarrollo —que de manera implícita o explícita— se encuentran detrás de la implementación de ellas. Partiendo de datos de un estudio realizado en el Noroeste durante el año 2005, en el cual indagamos sobre las tramas productivas, las tensiones socioculturales y los contextos políticos vinculados específicamente al mercado de artesanías en lana, hemos analizado algunas relaciones entre dicha producción artesanal y política pública. Como información inicial de contexto, destacamos que la producción de artesanías de lana presenta en la región una de las principales tramas productivas y una importante fuente de ingresos para sus habitantes; además, es una actividad que motiva intervenciones de política pública a través del INTA, del Programa Jefes y Jefas de Hogar por intermedio de los municipios locales, y de un Programa de Desarrollo Rural a través de la asistencia técnica y el micro-crédito.

El estudio se realizó en tres micro-regiones de la Provincia de Salta (Quebrada del Toro, Valles Calchaquíes y la zona de Iruya). La Quebrada del Toro se ubica en la zona de Salta conocida como “zona de quebradas” porque los ríos bajan de las cumbres y forman quebradas. Éstas se transforman en rutas naturales para subir

a zonas altas (Puna). Existen tres quebradas principales: La Quebrada del Toro, la Quebrada de Guachipas y el Valle Calchaquí. El Río Rosario o Toro recorre la Quebrada del Toro y por allí pasa el tren a Chile y la ruta Nacional 51 que la atraviesa desde Campo Quijano hasta San Antonio de los Cobres. En particular, la Quebrada del Toro es una garganta que tiene paredes muy erosionadas y que caen a pique en forma casi perpendicular. Tiene una extensión de 110 kms con muchas comunidades de altura. La actividad productiva fue decayendo en la medida que cerraron varias minas y que el ferrocarril que comunicaba la zona se privatizó para uso turístico pero está actualmente paralizado. El Valle Calchaquí es recorrido por el río Calchaquí. Allí se establecieron antiguos pueblos indígenas. Actualmente hay poblaciones como Cachi, Seclantás, Molinos, Angastaco, San Carlos, Animaná y Cafayate. Los valles abarcan tres provincias colindantes: Salta, Tucumán y Catamarca. El sector comprendido en la Provincia de Salta presenta dos ríos, uno que corre de norte a sur (el Calchaquí) y otro en sentido inverso (el Santa María). Se destaca por el turismo, la producción vitivinícola y otras producciones como el pimiento y los frutales. La zona de Iruya y Santa Victoria abarca aproximadamente 7.500 Km<sup>2</sup> y está rodeada de la cordillera Oriental y las Sierras Subandinas; se encuentra en una meseta de 2.500 m de altura promedio.

### Metodología recursiva. Etapas de trabajo

Cuando se trabaja con una perspectiva que propone la combinación de formas deductivas e inductivas de aproximación analítica (Erickson, 2004), se toma un punto de partida informado teóricamente y al mismo tiempo se reconoce la posibilidad de ir forjando otros puntos de interpretación complementarios, no antevistos al inicio, a través de análisis sucesivos de los datos generados. Rockwell (1987) sostiene que es parte del enfoque etnográfico, entre otras características, el adoptar una perspectiva recursiva para ir construyendo el objeto de estudio por aproximaciones sucesivas; por su parte, Atkinson (1990) hace hincapié en que los momentos sucesivos de producción textual (notas de campo, notas narrativas a partir de dichas notas, entradas de diarios de campo, presentaciones de caso, etc.) son técnicas que van permitiendo esta aproximación recursiva. Orientados por estas perspectivas, se tomaron notas de campo etnográficas durante todas las etapas (Spradley, 1980); también se tomaron notas en otros soportes, tales como audio (grabaciones) y registros audiovisuales, agregando otros niveles de producción textual. La metodología combinada de producción textual escrita,

fotográfica, oral y audiovisual permitió, también, ir compartiendo, con distintos participantes y a lo largo del estudio, temas emergentes y eventos clave o llave ya que abren otro universo posible de interpretación (Gumperz, 1982). Esta metodología, además, se basa en suponer que, como indica Watson-Gegeo (1992), las situaciones de práctica social estudiadas se vinculan con otras capas de contexto que es preciso identificar para interpretar lo que se observa.

Durante la primera etapa se realizó observación de situaciones sociales que permitieran comprender aspectos vinculados a la producción y la venta de artesanías en lana, partiendo de suponer que este es un eje central que organiza este trabajo. También se observó la interacción entre técnicos y beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural. Se realizaron entrevistas en profundidad a artesanos de localizaciones diferentes y se realizaron entrevistas etnográficas (Spradley, 1979) que se caracterizan por ser entrevistas donde se construye información con los actores de la trama social que se está investigando. Además se realizó un estudio de fuentes secundarias históricas (sobre las relaciones socioeconómicas y políticas en la región) y actuales (sobre las formas de organizar la producción y venta de las artesanías de lana en la región, sobre estrategias de comercio justo y sobre la legislación provincial y nacional que rige o promueve la actividad, así como sobre nuevas propuestas legislativas que se estaban discutiendo en ese momento). En las entrevistas con los artesanos se indagó sobre la calidad de los productos, el diseño, la tecnología, los costos y los insumos, sobre las formas de organización entre los artesanos. También acerca de las dificultades, oportunidades y fortalezas que visualizan los mismos productores para la comercialización de sus productos, en particular sobre los canales de comercialización comúnmente utilizados por los pequeños productores de artesanías de esas zonas, ventajas y desventajas de los mismos, sobre la existencia de intermediarios, las experiencias y dificultades para la venta directa, los antecedentes de estrategias asociativas, la participación en ferias y mercados artesanales, el rol de los municipios y de otros organismos y programas públicos). Se conversó específicamente sobre la existencia (o no) de estrategias asociativas entre los productores y sobre el antecedente de experiencias exitosas o conflictivas desde organizaciones de la sociedad civil o desde el estado. En esta primera etapa buscábamos respondernos el interrogante referido a quiénes conforman las redes locales de producción de artesanías en lana, cómo se vinculan entre sí y cómo están definidas las relaciones de poder dentro de la cadena productiva.

En cada localidad, luego de generar y procesar esta información, realizamos grupos focales para profundizar sobre estos mismos temas, ya que éstos, además



de ser una instancia de generación de información y procesamiento de la misma para los participantes, permiten triangular información recopilada en las entrevistas, y tener puntos de referencia para las próximas etapas del trabajo. Partes de estas entrevistas y grupos focales fueron filmados, así como otras experiencias de asociaciones de artesanos. Nuestra experiencia en el uso de estas técnicas en trabajos de investigación nos muestra diferencias cualitativas notables en los resultados de la investigación, en particular al trabajar con población que habitualmente no prioriza la lectoescritura como medio de generación o intercambio de sus conocimientos (Heras, Burin y Bergesio, 2004), ya que permiten:

- a) generar información visual que sirva para realizar las actividades propuestas en las etapas siguientes de la investigación junto a los participantes de la misma;
- b) generar datos que puedan ser analizados por el equipo de investigación aunque no todos hayan realizado estadías en todas las localidades;
- c) producir un material analítico final en formato audiovisual en conjunto con el material escrito;
- d) producir un material pedagógico dirigido a artesanos que pueda ser usado por ellos mismos o bien por técnicos y funcionarios de programas de política pública de empleo e ingresos.

Para triangular la información con otras fuentes se realizaron algunas entrevistas con otros informantes locales. A través de este proceso surgieron estos interrogantes como orientadores de nuestro trabajo: ¿Existen vinculaciones —y cuáles son— entre cuestiones económico-productivas, socioculturales y político-sociales, que inciden en las relaciones de poder dentro de la trama productiva de artesanías en lana en la región? ¿Qué implicancias tiene esta trama?

En esta etapa, y a lo largo de las siguientes, se fueron identificando categorías analíticas sobre las cuales se buscó generar información por observación directa y en entrevistas, a saber: el rol de los acopiadores, intermediarios y canales de comercialización de los productos y su vinculación con actores que detentaban posiciones de poder político local; conflictos entre productores; dificultades para mejorar y sostener la calidad de los productos y adaptarse a las demandas del mercado; procesos de diferenciación social, discriminación, prejuicios o intereses y conflictos personales o políticos que a nivel local puedan ser considerados como obstáculos para la modificación de la situación actual. Se entrevistó a comerciantes de productos regionales, técnicos de programas sociales, autoridades municipales, guías de turismo, docentes, dirigentes de asociaciones de artesa-

nos, promotores de ONGs que están implementando programas de promoción al sector, y profesionales que trabajan en temas afines desde la antropología y desde el diseño de indumentaria, entre otros/as. Además se realizó trabajo de campo en centros urbanos como Salta y Buenos Aires y en zonas turísticas como Puerto Iguazú en la provincia de Misiones y Neuquén para analizar otras estrategias de promoción a nivel local. Más allá de la localización geográfica del estudio, en estas localizaciones hemos colectado información acerca de otras regiones, en particular aquellas productoras de lana cruda e hilado, como el valle del río Luracatao, cerca de Molinos y Jasimaná en Salta, Antofagasta de la Sierra y Santa María en Catamarca y otros centros productores de Jujuy.

En una segunda etapa, se analizaron y editaron algunas de las entrevistas filmadas en la etapa anterior para utilizarlas como material de reflexión, e indagar y problematizar en otras localidades sobre nuevos temas emergentes, ejes de contradicción o tensión, y aspectos potencialmente facilitadores de cambios que se vean como necesarios desde la perspectiva local de los diversos actores sociales que participaron del estudio. También se analizaron por escrito algunos de los temas emergentes, buscando comprender las redes de sentido que se establecían por parte de los participantes, y que podían guiar nuestro trabajo en terreno y análisis. Fue en esta etapa que surgió, con fuerza, el interrogante acerca del peso de la historia: ¿Qué aspectos de la historia local de larga data parecen estar operando en las estructuras productivas vigentes hoy? ¿Qué significados parecen tener un origen histórico y están presentes hoy?

Por último la tercera etapa en terreno consistió en la realización de un nuevo grupo focal por localidad donde se mostraron las secuencias editadas en video y se compartieron algunas interpretaciones producidas en forma escrita. A partir de compartir este material se indagó acerca de alternativas que los mismos productores visualizan para mejorar sus productos y la comercialización de los mismos y de las necesidades de capacitación o acompañamiento para poder concretarlos. Estos materiales y análisis progresivos fueron luego tomados como corpus. Se produjeron escritos y materiales fílmicos, de distinto tipo: un informe técnico, dirigido a un organismo provincial, acerca de la situación del mercado de artesanías en lana; un informe audiovisual, también dirigido a los técnicos y autoridades del organismo, con resultados complementarios a los del informe escrito; un material audiovisual dirigido a productores de lana y a otros productores rurales con el fin de promover la reflexión sobre las dificultades que enfrentan para hacer sustentable esta fuente de ingresos, debido a las incoherencias entre

los distintos factores que componen un modelo productivo (capital disponible, disponibilidad para aportar trabajo, retribución esperada, calidad, diseño, costos, precios, clientes, canales de venta, presentación, publicidad y promoción), y sobre los marcos más generales de inserción de su trabajo productivo en el modelo de desarrollo imperante; por último, se produjeron algunas presentaciones a Congresos y Jornadas a fin de discutir algunos resultados del trabajo.

## Presentación de datos

### Rasgos de la historia local que permiten comprender situaciones presentes

En la región noroeste de lo que es hoy la Argentina vivieron diferentes pueblos (Atacamas, Omaguacas, Tobas, Diaguitas, entre otros), y cada uno de ellos habitó la zona con diferentes patrones de antigüedad (por ejemplo, las poblaciones diaguitas parecen localizarse con una antigüedad de diez mil años). Cada uno de estos pueblos tuvo su forma específica de organizar la producción y reproducción de su vida social, en períodos históricos diferentes, combinando distintas actividades que hoy perduran, tales como la agricultura, la cría de ganado, y el comercio con otros pueblos; en estas zonas también se construyeron espacios urbanos (de dos tipos distintos, los “villorrios” y los “pucas”). Los distintos grupos, al recibir el impacto de la conquista y colonización, sufrieron modificaciones traumáticas en sus modos de ser y existir (Ruletge, 1987).

Entre los años 1550-1590 los europeos fundaron las ciudades de San Miguel de Tucumán, Santiago del Estero, Salta y San Salvador de Jujuy; ya también para esa época los pobladores de esas zonas habían sido asignados en encomienda y se había organizado la mita <sup>1</sup>. Durante este período, los españoles afincados en las zonas realizaron dos movimientos simultáneos: se apropiaron de la tierra y enajenaron pueblos enteros, dominándolos para obtener mano de obra obligada. Sin embargo, hubo varias zonas que fueron defendidas del avance de la conquista (por ejemplo, el Valle de San Francisco en Jujuy) hasta los últimos años del siglo XVIII.

La encomienda, al combinarse con la entrega de tierras (denominada *merced*),

---

<sup>1</sup> La encomienda es una forma de servidumbre impuesta a la población nativa por los conquistadores españoles que se caracteriza porque un grupo o una población enteras son entregadas a un individuo español quien percibe de los encomendados una cuota de bienes, dinero y trabajo (servicios de encomienda). La institución de la mita consiste en una relación de trabajo forzado pagado que los pobladores originarios deben prestar a los españoles.

permitió la organización de empresas agrícolas más adelante: se utilizaba el trabajo forzado de los indígenas, se generaban excedentes, que se destinaban al consumo y a la comercialización (ruta del norte), y se producía una forma de administración que fue la base de lo que luego se convirtió en haciendas. La producción colonial generó una serie de relaciones (económico-sociales y culturales) basadas en la violencia. La hacienda se consolida como el modo de producción dominante en la época colonial (Halperín Donghi, 1972; 1980); la hegemonía económico social y política estará en manos de terratenientes que son también comerciantes. Esta situación se mantiene en lo que será la (larga) transición a la conformación del Estado Nación argentino y deja también sus marcas históricas en la memoria presente. Durante los siglos XVIII y XIX, en el NOA se fueron diferenciando situaciones económico sociales según jurisdicción: en Salta y Jujuy predominó la sociedad agrícola de tipo hacienda señorial (esto no sucedió así en Catamarca y La Rioja). Halperín sostiene que durante el siglo XIX puede hablarse de una aristocracia dueña de latifundios agrícola ganaderos en Salta, Jujuy y Tucumán. Allí, y sobre la base de la importancia que adquiere la explotación de la tierra, los mecanismos para consolidar la herencia fueron muy importantes y perduraron <sup>2</sup>. Por ejemplo, aunque se suprimiese en la letra escrita el mayorazgo a partir de la Revolución de Mayo, éste continuó siendo el modo preferido de transmitir la herencia, de forma tal que las tierras no se subdividiesen (Mendoza, 1999). Por lo tanto, si bien la Revolución produjo cambios y desarticulaciones, se destaca la continuidad de la preeminencia social y política de los estancieros y hacendados, en particular en Salta. Mata de López destaca que:

“los estancieros y hacendados habían experimentado un crecimiento económico en las últimas cuatro décadas prerrevolucionarias que se tradujo en la valorización progresiva de las propiedades rurales, en demandas de tierras de fronteras y en el aumento de la población en su jurisdicción.” (Mata de López, 1999: 153-154).

Para el siglo XIX en Salta se había ya consolidado una clase de familias terratenientes que Halperín denomina “familias tradicionales” (Halperín Donghi, 1972). Son las familias terratenientes que surgen de la unión entre hijas de familias tra-

<sup>2</sup> “[...] las familias propietarias de tierras utilizan mecanismos tendientes a evitar el fraccionamiento que provocaba la práctica del derecho de sucesión. Esos mecanismos se canalizaron a través de entregas anticipadas de la herencia [...] o de favorecer a aquel descendiente que, a criterio de los padres, reunía las condiciones adecuadas para conservar y tal vez acrecentar sus posesiones, guardando un especial interés por la tierra. [...] La tierra, a fines del siglo XVIII, alcanzó particular aprecio, convirtiéndose en un atractivo legado y fueron sus características, según su ubicación, extensión, edificaciones, mano de obra indígena, las que determinaron su valor y el modo en que era distribuida como herencia. Su transmisión se orientó hacia los varones de la familia.” (Mendoza, 1999: 77).

dicionales con españoles burócratas o comerciantes que llegan a la zona cuando cambian las condiciones geopolíticas a partir del establecimiento del Virreinato del Río de la Plata. Son ejemplos de estas familias los Puch, Gorriti, Gurruchaga, Uriburu. Por estas razones, así como sucede en otros lugares de la Argentina, en Salta, la polarización económico social es también étnico cultural y es la base de la dominación de los mecanismos político administrativos; pueblos originarios, campesinos y trabajadores han resistido a las formas de explotación y dominación de formas variadas a lo largo de la historia. Para esta época, en la zona también fue común que se desarrollasen cultivos tropicales (por ejemplo, el azúcar). Las unidades productivas fueron también unidades comerciales; así, los comerciantes de ganado prósperos fueron dueños de la tierra, grandes productores, comerciantes y políticos. Dentro del sistema hacienda pueden distinguirse tres tipos de economía (Kay, 1980): la economía del propietario; la economía de los campesinos que trabajan dentro de la propiedad del hacendado (empresa campesina interna) y la economía campesina situada en las cercanías de la hacienda (empresa campesina externa). A su vez, podemos distinguir formas diferentes en cuanto a los derechos de los campesinos a la tierra y/o a su trabajo. Entre los que viven *dentro* de la hacienda encontramos a:

1. los campesinos que arriendan la tierra al hacendado y la trabajan para autoconsumo y venden los excedentes de su producción (arrendatarios);
2. los que no arriendan pero disponen precariamente de tierra y trabajan tanto para el hacendado como para sí mismos en la tierra concedida (medieros y aparceros);
3. campesinos que trabajan para el hacendado a cambio de una retribución, muchas veces en comida y habitación (peones acapillados).

Por último, los campesinos que trabajan en forma temporaria en la hacienda, perciben una retribución pero viven *fuera* de la hacienda. De esta manera, el campesinado no formó un grupo social homogéneo. La heterogeneidad está marcada, además, por su diversidad étnica. Estas situaciones permiten comprender también que hayan existido, y continúen existiendo hoy, formas de discriminación y dominación *entre* campesinos.

Entre el hacendado y el campesino se va estableciendo una relación de dominación del tipo patrón–cliente, mediada por el administrador o mayordomo; esto quiere decir que la autoridad que ejerce el hacendado es a la vez autoritaria y paternal, opresora y protectora. Widuczynski señala que “la relación clientelar y la figura del hacendado actúan como elementos unificadores de las relaciones fragmentadas existentes entre los grupos sociales subalternos de las áreas rura-

les.” (Widuczynski, 1992: pág 77).

Widuczynski (1992) y Falleti (1992) destacan que la hacienda, como modo de producción característico del mundo colonial, funda raíces que perdurarán en el tiempo y el espacio y que formarán un sistema <sup>3</sup>: las autoras postulan la idea de que la hacienda es una matriz en la sociedad latinoamericana y destacan que en este modo vincular se generan relaciones totalizadoras (es decir, no solamente en lo económico productivo sino en lo social y político y en lo simbólico; ver Arenas, 2003 para una presentación de esta perspectiva a nivel regional para el NOA). De este modo, es posible explicar algunos rasgos de las relaciones rurales en el noroeste argentino a partir de considerar que la hacienda, en tanto matriz fundadora de modos de vinculación, tuvo un carácter totalizador y tendió a reproducirse. Falleti (1992) propone que puede hablarse de una relación estrecha entre el sistema de hacienda y un tipo de estado (oligárquico) al momento de la conformación de la Argentina como Estado Nacional. El modo vincular preferido por el estado oligárquico capitalista fue el de establecer relaciones de tipo clientelar, situación que no es única para la Argentina sino común para Latinoamérica. Los modelos vinculares descritos se replican luego, por ejemplo, a mediados de la década del '50 en la relación con los políticos populistas de las provincias del NOA, en muchos casos pertenecientes a las mismas familias poseedoras de haciendas y medios de producción.

Este panorama histórico nos sirve como marco para comprender que las relaciones de tipo *clientelar* y de dominación autoritaria que aún perduran hoy, y que afectan a los artesanos en lana, tienen una genealogía de larga data.

### Presentación del caso de estudio

Partimos de suponer que durante el trabajo etnográfico se presentan momentos

---

<sup>3</sup> “La incorporación de las economías de América Latina al mercado mundial como exportadoras de materias primas, proceso que se acelera a partir de mediados del siglo XIX, hace que las relaciones estructurales en estas sociedades cambien profundamente (...). Ello no es el resultado de un proceso de desarrollo y posterior superación de formas de producción, sino que es consecuencia de una imposición que surge de la relación de las economías de la región con los centros hegemónicos mundiales. Producto de la internacionalización del ciclo capital-mercancía se observa un notable incremento del área geográfica económicamente productiva, en especial de aquellos productos dirigidos al mercado mundial. Este incremento significó la expansión de la economía terrateniente y del sistema de hacienda, desplazando y eliminando a las economías campesinas. [...] El capitalismo se introduce en América Latina, no como resultado de una ruptura, sino en el marco del acomodamiento y adecuamiento de lo nuevo y lo viejo: en consecuencia, el sistema de hacienda como unidad de producción, subsiste transformándose según las “nuevas necesidades”. Se produce una yuxtaposición de elementos capitalistas, producto de la inserción al mercado mundial, mediante la aceptación, generalización e imposición de una división internacional del trabajo, y elementos no capitalistas ligados al pasado colonial de estas economías, que toman cuerpo en la hacienda.” (Falleti, p. 67)

que, tanto para los participantes, como para la interacción entre participantes y etnógrafo, se convierten en referencias (hitos clave) y, por tanto, en situaciones productoras de sentido. De esta manera, pueden convertirse en llaves de interpretación ya que abren significados presentes en la trama pero semiocultos u ocultos hasta el momento de ser revelados. Estos momentos, endo-referenciados y/o referenciados etnográficamente, se denominan *key events* (Gumperz, 1982) y funcionan como organizadores de sentido en algún momento del trabajo o del vínculo entre participantes. Nuestro análisis sigue aquí la presentación de algunas de estas llaves/claves.

Al iniciar el primer viaje de trabajo de campo realizamos una entrevista a una técnica de un Programa de Desarrollo Rural con trabajo en la zona. En esa entrevista confirmamos que, al momento del estudio, la producción artesanal no era la única fuente de ingresos de los productores que se dedicaban a la actividad, sino que era parte de una diversidad de actividades productivas, la mayoría de las cuales se orientaban al autoconsumo. En ese momento nos dirigíamos al municipio de Condorchanqui <sup>4</sup>, una localidad de 3.000 habitantes, con dos zonas diferenciadas de concentración de la población: una zona más urbanizada situada en un valle, con alta concentración de artesanos teleros especializados en la producción de ponchos, y otra zona de altura donde la población tenía rebaños y se dedicaba al hilado de lana de oveja y llama, que vendía a los teleros de la zona urbanizada. En ambas zonas se verificaba la pauta de diversidad productiva. Este dato fue considerado relevante por nosotros ya que algunos de los funcionarios locales de programas de política pública sostenían la posibilidad de que el sector de artesanías en lana se convirtiera en una rama productiva prioritaria proponiendo como objetivo a alcanzar que se fuese transformando en la única actividad para poder capacitar y especializar a los artesanos incrementando el valor y la calidad de los productos progresivamente; sin embargo, si bien esta perspectiva puede resultar efectiva desde el punto de vista de un cierto tipo de racionalidad económica, orientada hacia la mercantilización de las relaciones de producción, no resulta racional para pobladores cuya economía se sustenta en la diversificación. Se retomará este aspecto más adelante; baste señalar que esta fue una llave de interpretación para nuestro equipo: no suponer que la racionalidad económica del modo de producción capitalista es la única posible de tomar en cuenta y considerar posible que los productores decidan continuar con la pauta previa. Sí nos pareció indispensable poder socializar

---

<sup>4</sup> Este es un nombre ficticio.

y discutir con los productores acerca de las diferencias de estos enfoques.

También la técnica nos comentó que en ese momento, en la comunidad había tensión entre dos referentes que competían políticamente. Uno de ellos era el Intendente en funciones, cuya base electoral se encontraba en la zona de altura, mientras que el otro había sido funcionario municipal en una gestión anterior, y presidía una Fundación que se dedicaba, entre otras cosas, a promover la actividad artesanal y el turismo, recibiendo fondos de organismos internacionales para esto. Este último tenía su base electoral en la zona urbanizada. Estos aspectos políticos marcaban zonas espaciales de influencia importantes a tener en cuenta.

Ya en la localidad, realizamos una entrevista con una artesana y a continuación coordinamos un grupo focal con ella y otras 4 artesanas que se sumaron. Durante el grupo focal nos resultaron difíciles de comprender sus perspectivas en cuanto a los costos, el tiempo que les llevaba producir los ponchos y la forma en que vendían la producción. Realizamos observación de una unidad productiva (telares); en el fondo de la vivienda de esa unidad productiva un muchacho de unos 18 años estaba telando. Nos quedamos conversando con él. En ese intercambio aprendimos que un poncho demanda unos cuatro a diez días para completar el telado de la pieza principal, según el dibujo y el tamaño y que, si bien la dueña de casa era la titular de los créditos asignados por el Programa de Desarrollo Rural, ella subcontrataba la mano de obra de dos jóvenes a quienes pagaba con casa y comida, lo que implicaba en la práctica una intermediación, si bien ella era considerada *la artesana* para el Programa de Desarrollo Rural. Sin embargo, los artesanos que asumían el principal trabajo productivo eran los jóvenes. Estos aspectos comenzaron a aclarar algunas de las dudas que se habían generado para nosotros en la conversación con las artesanas del grupo focal; un dato importante de esta parte de nuestra observación y entrevistas fue identificar que se presentaban contradicciones entre las fuentes (en entrevistas algunas artesanas decían que las artesanías se enviaban a Buenos Aires, otras que las vendían a turistas que pasaban por la localidad y a su vez otras que producían y vendían sólo por encargo; cuestiones similares ocurrían con respecto a quién producía efectivamente las artesanías).

Luego realizamos entrevistas con otros dos artesanos —considerados por algunos de sus pares locales y por otros externos como muy prestigiosos—. Uno de ellos había tenido conflictos con las artesanas del grupo focal según él mismo nos relató. Al comenzar la entrevista nos preguntó (enojado) por qué no había sido invitado al grupo focal. Él supuso que el Intendente nos había dicho que no lo invitáramos; su razonamiento se fundaba en que él había participado



en una capacitación que había organizado aquella Fundación que dirigida por el político opositor al Intendente: “El Intendente le prohibió a los artesanos ir a esa capacitación. Al que iba lo sacaba del Plan”. Le aclaramos que el grupo focal no había sido organizado por el municipio, sino que estábamos haciendo un estudio sobre las artesanías de lana en la zona en forma independiente al municipio; le indicamos que nosotros habíamos buscado generar una convocatoria amplia con ayuda de algunos técnicos de un Programa de ejecución local. Tomamos su enojo inicial como dato y seguimos esa línea en la entrevista: preguntamos cómo era eso de que les sacaba el Plan. El artesano nos comentó que el Intendente en funciones, al asumir en 2003, había tomado, como una de las primeras medidas de su gestión, la de disolver la feria franca que funcionaba en la plaza central del pueblo una vez al mes. Este lugar era el principal canal de venta directa de los artesanos locales; esta feria franca había sido promovida por el líder político opositor cuando era funcionario municipal en la gestión anterior y por lo tanto, quitar la Feria había sido visto en la localidad como un ataque directo al grupo de productores afín con dicho líder opositor. Además, al ponerse en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados el actual Intendente había decidido incluir la actividad artesanal como contraprestación, incorporando como beneficiarias a unas 20 hilanderas de la zona de altura y 35 teleras y teleros, principalmente de la zona de altura pero también del valle, que ahora pasaban de producir y vender de manera autónoma a ser beneficiarios de un Plan Social y trabajar entregando su producción al municipio en el marco del mismo Plan. Para vender la producción entregada por las beneficiarias dispuso la instalación de un mercado de artesanías junto al edificio municipal, frente a la misma plaza donde antes se desarrollaba la feria franca que disolvió. Volvimos a tomar nota acerca de las formas en que los conflictos políticos tomaban cuerpo en espacios determinados: interpretamos que esta territorialidad promueve significados para los participantes de estas tramas (Bourdieu, 1999).

En las entrevistas, los artesanos identificados como prestigiosos también nos explicaron que un grupo de artesanos que apoyaba al líder opositor al Intendente en funciones se había enfrentado con el municipio por haber cerrado la feria y luego por haberle propuesto hilar y producir ponchos a algunos artesanos como contraprestación, incorporándolos como beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Sus argumentos se fundaban en aspectos productivos y comerciales, y se resumen del siguiente modo:

- les había resultado perjudicial el cierre de la feria franca, ya que esto impedía

- contar con un canal de venta directa y obligaba a vender a intermediarios, a comercios regionales de localidades vecinas o tratar de vender de forma directa desde los domicilios de cada artesano, lo que no estaba resultando muy fácil;
- los precios a los que se vendían los ponchos en el Mercado de Artesanías municipal eran un 25% más bajos que el precio al que vendían sus ponchos los artesanos en sus domicilios, lo que deprimía el precio en el mercado local ya que imponía una competencia desleal desde el municipio, que en definitiva vendía un producto subsidiado con fondos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación;
- el municipio comenzó a acaparar la lana hilada en la zona ya que las hilanderas de la zona de altura que pasaron a ser beneficiarias del Plan Jefes y Jefas debían entregar toda su producción de hilo al municipio. Esto comenzó a generar desabastecimiento en la zona, por lo cual los teleros debían trasladarse hasta Catamarca para comprar en las hilanderías de Santa María, lo cual elevaba los costos de los insumos.

La suma de estas variables –aumento de los costos, competencia desleal y depresión del precio de mercado, eliminación de un canal de venta directa– comenzaba a tornar difícilmente viable esta actividad para los artesanos de la zona que no fueron beneficiados con el Plan Social.

Continuamos nuestra observación en terreno y nos propusimos realizar otras dos entrevistas: una con el Secretario de Gobierno municipal, a cargo de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, y otra con el Intendente local. Preguntamos al encargado de la Hostería donde estábamos alojados si conocía a alguno de ellos y si sabía el horario en que funcionaba el Mercado o que podíamos ubicar al Intendente; nos resultó revelador descubrir que el mismo encargado de la Hostería era el Secretario de Gobierno, y que al hacerle estas preguntas se mostró algo sorprendido. También nos resultó importante, como información, que sabiendo que estábamos allí para realizar una investigación sobre las artesanías de lana, no nos comentara nada acerca del emprendimiento que estaban llevando él a cabo con los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Le pedimos entonces que accediera a ser entrevistado (documentando esta conversación con una cámara de video). Sin que le hayamos preguntado sobre la forma en que se tomaban las decisiones sobre el funcionamiento del Plan ni sobre el destino de los fondos generados por las ventas del Mercado de Artesanías, el funcionario describió: “tenemos organizado un Consejo Consultivo integrado por todas

las autoridades de las organizaciones del pueblo. Tenemos 270 Jefes de Hogar. Todas las decisiones se toman en absoluto consenso. Con la plata generada por la venta de los ponchos compramos leche en polvo, pagamos algún subsidio, o aportamos algunas cosas a las escuelas o al hospital”. Este fue otro indicio que decidimos seguir para profundizar y triangular, y por tanto nos llevó a investigar en otras fuentes estos aspectos, ya que nos resultó un discurso excesivamente “correcto” sobre el funcionamiento del Plan, como si el funcionario se viese en la obligación de tener que explicar o rendir cuentas sobre qué se hacía con el dinero. Esta entrevista la realizamos en el espacio físico del mercado. Luego de la entrevista con el Secretario nos reunimos con dos beneficiarias del Plan que atendían el mercado municipal. De estas entrevistas surgieron otros indicios, que nos llevaron a profundizar el análisis sobre qué otros actores integraban la cadena productiva a nivel local: en el espacio de venta de las artesanas había muy pocas mercaderías de valor, y al preguntarles cuántos ponchos se vendían por mes en el Mercado nos respondieron que no era mucha la venta, solamente unos tres o cuatro piezas por mes. Sin embargo el volumen de producción que calculamos, el monto vendido mensualmente alcanzaba montos importantes, más del necesario para dar leche a la gente humilde del pueblo, abastecer de materiales a la escuela o pagar un entierro cuando fallecía un indigente. En la siguiente entrevista, con el Intendente local, retomamos el tema del cierre de la feria franca, y le preguntamos al Intendente acerca de la posibilidad de que en el Mercado de Artesanías instalado por el municipio también se vendiesen productos de los otros artesanos, además de los producidos por los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. A esta pregunta respondió que el municipio no tenía relación con los otros artesanos y tampoco se había pensado dar espacio a los artesanos en el mismo salón. Unos momentos antes nos habían dicho que muchas veces se quedaban sin stock en el Mercado Artesanal. Esto último tampoco era coherente con los números calculados y lo interpretábamos como una justificación de la carencia de stock en el momento de realizar la entrevista.

Durante la entrevista con el Intendente también surgieron llaves para abrir otros significados: por ejemplo, el Intendente comentó con énfasis acerca de las felicitaciones que habían recibido por parte de una comisión de evaluación que inspeccionó el funcionamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar, “han quedado sorprendidos de cómo trabajaban las mujeres”. Esta afirmación la hizo comparando su situación con lo que sucedía en otros municipios en relación al Plan, donde muchos de los beneficiarios no cumplían ninguna contraprestación. Más adelante afirmaba que

“ninguna de las mujeres hace problema... tienen temor de que le quiten el programa, así que apenas terminan su producción vienen y piden más lana para seguir hilando”. Comentó también que lo habían felicitado por el emprendimiento laboral de fabricación de ponchos porque veían que de ese modo se revalorizaba la cultura local y que había sido una muy buena idea aprovechar el conocimiento de la técnica que había en la comunidad para generar trabajo para esa gente.

Consultándolo acerca de los cuestionamientos del sector de artesanos independientes en relación a los precios que se fijaban en el Mercado Artesanal, el Intendente planteó que es el Consejo Consultivo quien fijaba los precios. También comentó que en general se tomaban los precios a los que se venden las mismas mercaderías en otros Mercados Artesanales y en casas de artículos regionales de otras localidades y capitales provinciales (\$ 280/350) y reducían ese valor a \$ 250 ya que “el municipio no paga ningún impuesto, a diferencia de aquél que tiene una casa de regionales y está inscripto, paga impuestos, aunque sea el monotributo, por su actividad económica.. eso por supuesto encarece. Nosotros en cambio no tenemos casi costos. Las hilanderas son beneficiarias del Plan, entonces podemos poner precios más accesibles para el cliente”. Esto nos llevó a pensar sobre la lógica con que operaba el Intendente: no la de pensar en promover el desarrollo del sector y de la comunidad, sino la de beneficiar al turista –un cliente ajeno al territorio y con poder adquisitivo debido a la devaluación– como si no importase que fuera el municipio y no un comerciante el que estaba a cargo del Mercado Artesanal. En cuanto al aumento en el costo y la dificultad de conseguir hilo, estaba al tanto de la situación, pero no tenía opinión al respecto. Como contrapeso planteó que no les cobraban ningún impuesto a los artesanos por vender sus productos desde sus domicilios, aunque estuvieran ejerciendo el comercio, como una forma de incentivo.

Al realizar el análisis de la entrevista luego identificamos que algunos de estos temas generaban tensión en el entrevistado, lo que se advierte en la forma en que el entrevistado evita mirar al entrevistador, sea mirando sus manos o mirando evasivamente hacia otros puntos, levantando las cejas evidenciando el esfuerzo que estaba haciendo para no decir algo inapropiado, o la forma terminante en que respondía las preguntas relativas a las críticas que hacían los artesanos locales, no dando lugar a réplica o repregunta por parte del entrevistador. Este análisis es posible porque el texto audiovisual permite rever la gestualidad, las pausas, las formas en que el entrevistado mira o mueve las manos y la cara (Mandoki, 2006; Rosenstein, 2002) y construir criterios de interpretación con-

textualmente situados. Al presentarse momentos de tensión, evitamos insistir sobre estos temas como estrategia discursiva para no generar una actitud defensiva por parte del Intendente y cambiamos el eje de la entrevista (preguntamos acerca de otros temas sobre los que también nos interesaba indagar). Le preguntamos entonces si conocía la existencia de planes estratégicos municipales en la región, hablamos del foro de intendentes, de las acciones que a él le resultaban más significativas de su gestión lo que le permitió contar algunos logros de su gestión que lo ponían orgulloso, como una serie de acciones relacionadas con la limpieza y el cuidado del medio ambiente. Habiendo transcurrido cerca de 40 minutos hablando sobre estos temas, volvimos a indagar sobre nuevos aspectos relacionados con la comercialización de artesanías. Le comentamos que nos interesaba saber si conocía otros canales de comercialización, sea a través de intermediarios u ONGs o formas en que se le ocurría promover la venta de este sector porque el objetivo de nuestro estudio es que sirviese a futuro para poder mejorar la venta de artesanías, y para definir políticas de apoyo y promoción del sector. Después de reflexionar un momento, generando un silencio prolongado, dijo: “aquí vino una gente... la chica es sobrina mía... que fue a la feria de Baradero en Pcia. de Buenos Aires... ha llevado unos ponchos y ahora ha reservado un stand en Buenos Aires, en la Rural. Ha diseñado un stand, invirtió unos 10 o 12.000 pesos y le fue bien, bien, muy bien. El marido de mi sobrina trabaja en un Banco, viven en la capital de la provincia. Él vino acá con un amigo de Buenos Aires, que es el gerente de la sucursal del Banco donde trabaja. Vino a pescar con él acá y por amistades, no se cómo, se pusieron a vender ponchos...”.

El silencio inicial, los gestos y la forma en que el Intendente fue presentando esta información nos generaron preguntas. Supusimos en ese momento que por el posicionamiento que nosotros teníamos (éramos externos, estábamos haciendo una investigación sobre artesanías), le parecía importante comunicar el dato pero al mismo tiempo parecía que la información no era fácil de transmitir para él ya que la gestualidad, dirección de mirada, movimiento de manos, entonación y formas de construir las frases expresaban duda, por ejemplo, “aquí vino una gente... la chica es sobrina mía” nos llevaba a pensar que inicialmente no le pareció correcto dar como información que esa gente tenía relación de parentesco con él. Del mismo modo, comentar que casi casualmente [“no sé cómo...”] se pusieron a vender ponchos.

Le pedimos los datos de la sobrina, que vivía en Salta. Algunas artesanas nos habían comentado que su canal de ventas era la señora que atendía el único locutorio público de la localidad, por lo cual teníamos interés en entrevistar a esta persona.

Era lógico que quien estuviera a cargo de uno de los pocos teléfonos de la comunidad fuese el contacto natural con los clientes de los centros urbanos. La técnica local que nos acompañaba nos comentó luego que esa señora era la esposa del Intendente. Durante la entrevista con esta señora —esta vez sin cámara de video— nos comentó que ella vendía a comercios de varias capitales provinciales de la región y también a comercios de Buenos Aires. Le preguntamos en un momento si tenía muestras a mano, y recorriendo una cortina nos mostró un enorme salón de ventas que funcionaba detrás del locutorio. Esta fue otra clave de lectura de la situación social para nosotros. Se puede decir que casi en forma simbólica (descorrer un velo) nos puso de frente a situaciones que de otro modo no podíamos ver. La cantidad de productos que tenía allí nuevamente nos hizo pensar lo siguiente: con semejante capital en productos, ¿por qué quería esta persona administrar un locutorio? Una interpretación posible es que el locutorio no debe entenderse como un proyecto comercial en sí mismo sino como una forma efectiva de tener cierto control sobre las comunicaciones en la comunidad. También asociamos por contraste esta cantidad de mercadería abundante con la escasez que vimos en el Mercado Municipal... ¿no eran estos los ponchos producidos por los beneficiarios del Plan?

Realizamos allí observación participante y mantuvimos también la entrevista con la dueña. Identificamos así que la gente que hablaba en las cabinas no tenía mucha intimidad para hacerlo y que cualquiera que quisiera sostener un vínculo comercial con un cliente debía darle el teléfono del locutorio para que le dejaran mensajes. Entre otras variantes, existe potencialmente la posibilidad de que ese mensaje nunca llegue a destino o que la conversación con el interesado derive en una contraoferta por parte de la misma señora. Esto fue confirmado luego con una entrevista realizada con el presidente de la Fundación, opositor al Intendente. Él mismo había sufrido este tipo de obturaciones en su comunicación con clientes en diversas oportunidades.

Durante el segundo viaje de campo concretamos una reunión con la sobrina del Intendente y su marido en un hotel de la capital provincial. En la entrevista (filmada) nos mostraron cómo presentaban los ponchos en un envase realizado en madera de nogal y envuelto en papel de seda con el logotipo de la empresa, nos comentaron que estaban organizando un desfile con 40 modelos, incluyendo a Pampita (una modelo top en Argentina), en la plaza principal de la capital provincial y nos entregaron ejemplares de su publicidad (folletos). Nos comentaron también que un factor fundamental en la organización de la empresa era el intermediario que tenían en la localidad, pero no nos quisieron decir su nombre. Según su testimonio, estaban acumulando *stock* desde hacía unos meses para poder

hacer este lanzamiento y el precio de venta era de \$ 700.- por poncho.

Cuando volvimos a la comunidad un mes después, presentamos –en un grupo focal en el que participaron varios artesanos– segmentos de las entrevistas filmadas en video con el objeto de triangular perspectivas. Algunos de los presentes dijeron que los ponchos que estaba vendiendo esa pareja eran los que fabricaban los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas y que la esposa del Intendente era “el intermediario” al que hacían referencia los entrevistados. Esto confirmaba los distintos indicios ya enumerados que fueron surgiendo en las etapas anteriores del estudio.

En el tercer y último viaje de campo logramos entrevistar al líder político opositor. Nos interesaba especialmente entender qué había ocurrido en esta localidad con el funcionamiento del Consejo Consultivo ya que uno de los ejes de nuestro estudio se abocaba a analizar qué impacto habían tenido los espacios participativos en la planificación económica local orientada a generar empleo, trabajo o ingresos, en el marco de procesos de desarrollo local. En este caso le comentamos la descripción que nos había presentado el Secretario de Gobierno sobre el funcionamiento de dicho Consejo. Indignado, el entrevistado nos comentó que él había querido participar en diferentes instancias de las reuniones del Consejo, como representante de la Fundación que dirigía, pero que al ingresar al recinto de la reunión automáticamente el Intendente y un diputado provincial de la misma agrupación del Intendente se levantaban de la silla, decían que tenían un compromiso en ese mismo horario y que entonces la reunión debía levantarse y pasar a un cuarto intermedio. Según él, luego se realizaba la reunión “en la casa de alguno de ellos” y finalmente todos firmaban lo que el Intendente quería, sin oposición alguna. Tanto él como su esposa nos comentaron que, si bien los sacerdotes de la iglesia de la zona se llevaban bien con el municipio, finalmente el diácono, que era quien participaba de este espacio participativo, no quiso convalidar este funcionamiento autoritario y poco transparente y había renunciado al Consejo Consultivo. También comentaron que la directora de la escuela estaba casi decidida a hacerlo, ya que no se rendían cuentas relacionadas con el proyecto de artesanías. Nadie sabía qué se hacía con gran parte de los productos realizados y tampoco qué se hacía con el dinero generado por la venta de los productos que se vendían en el Mercado.

Para completar el análisis sobre las redes de poder local, es necesario agregar la figura de una persona que fue administrador de la finca que poseía Patrón Costas en la zona de altura de este municipio. Llegó a la zona en los años ‘50 y, según relatos de diversos artesanos, instaló una suerte de factoría de artesanías en lana

utilizando en su provecho personal mano de obra jornalizada que pagaba Patrón Costas e instalando un comercio en la capital provincial. En el segundo viaje de trabajo de campo entrevistamos a esta persona y a su hija en su comercio y él mismo relató la forma en que contrató a algunos artesanos teleros de la zona para capacitar una fuerza de trabajo cercana a las 40 personas para trabajar a sus órdenes. Al mostrarle durante el tercer viaje de campo a artesanos de la comunidad la entrevista realizada a este empresario y su hija –que filmamos en su local de Salta– se generó una reacción inmediata, en particular al escuchar y ver los artesanos que la hija decía que “[ella y su padre] no tenían interés en enriquecerse con esta actividad” y que estaban “preocupados por cuidar a sus artesanos y brindarle lo que ellos necesitaban”. Uno de los artesanos presentes –que hoy coordina una cooperativa en formación en la zona– relató que las condiciones de explotación en aquel tiempo eran brutales. Este empresario pagaba la confección de barracán en su momento a razón del equivalente a 90 centavos el metro. Una vez estatizada la finca de Patrón Costas, esta persona debió abandonar su puesto de administrador, y distribuyó telares entre los artesanos manteniendo una relación de dominación con ellos, amenazando con quitar el medio de producción en caso de no aceptar las condiciones de pago que imponía. Estas condiciones incluían el pago en especies, incrementando el precio de los artículos básicos de consumo hasta un 100% del valor de mercado. Otro de los artesanos incluso comentó que en realidad el locutorio que administraba la esposa del Intendente, y el hotel que administraba el Secretario de Producción de la Municipalidad eran de propiedad de este empresario y que el Intendente era simplemente un empleado suyo. No pudimos verificar estos datos, pero creemos probable que las redes de poder se amplíen a otros niveles que inciden en las decisiones que toman a nivel local.

### **Discusión de datos: ¿promoción del Desarrollo Local?**

En los últimos años se han planteado diversos debates acerca de si el Plan Jefes y Jefas de Hogar es un Programa de Empleo o de Inclusión social. En los decretos que instrumentaron el Plan se enumeraban una serie de prestaciones que debe realizar el beneficiario a cambio de recibir el subsidio: asegurar la concurrencia escolar de los hijos y el control de su salud, la incorporación a la educación formal o su participación en cursos de capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios. Sin embargo en su implementación el control realizado por los Consejos Consultivos y los municipios se focalizó en la gran mayoría de los casos



en la contraprestación laboral, asimilando dicho Plan al Plan Trabajar, el Programa de Emergencia Laboral, los Programas Intensivos de Trabajo y otros Programas de empleo que lo precedieron (García y Langieri, 2003). La posibilidad de incorporarse a la educación formal o de participar en cursos de capacitación laboral se ha visto dificultada por la escasa oferta educativa específicamente destinada a la población beneficiaria del PJJHD. Si bien desde su formulación fue presentado como un derecho familiar a la inclusión social, en la práctica se ha tratado de un programa de Empleo transitorio —si bien de cobertura masiva y no limitado en el tiempo mientras el beneficiario cumpla con las condiciones pautadas (Pautassi, 2004).

Se suponía que en el diseño del Programa una innovación importante consistía en dar lugar a la participación de la sociedad civil en el control y ejecución del plan, a través de la conformación de Consejos Consultivos con participación de representantes de las organizaciones sociales, iglesias y otras instituciones de la zona (escuelas, hospitales, etc.). Estos Consejos debieran garantizar la transparencia del mismo y el cumplimiento de las contraprestaciones por parte de los beneficiarios. El Consejo Consultivo también debe establecer los criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos productivos de inserción de los destinatarios del Plan. Desde el año 2004, los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas pasaron a denominarse Consejos Consultivos de Políticas Sociales. En un documento generado por el Ministerio de Desarrollo Social, pueden leerse los objetivos que guiarían el funcionamiento de estos Consejos, ahora actualizados: “participar de una propuesta de desarrollo regional, promover una cartera de proyectos integrados que surja de una planificación local, generar transparencia en el gasto público y monitorear la finalidad de los planes sociales”. (Ministerio de Desarrollo Social, 2004). También en el mismo documento: “corresponde a los Consejos Consultivos asumir el rol de promotores del desarrollo local: para, desde este espacio de participación, proponer políticas y un perfil de desarrollo para su territorio”.

Tomaremos como punto de partida lo descrito e interpretado en la sección anterior para realizar algunas reflexiones sobre la dificultad que presenta la aplicación de estos postulados. Según lo dicho por el Intendente acerca de la ponderación realizada por los evaluadores del Plan su gestión, y la del Consejo Consultivo, eran sumamente exitosas. Habían logrado que una cantidad importante de beneficiarios realicen su contraprestación participando en un proyecto productivo que aparentemente se auto-sostenía con la venta de lo producido. De algún modo se habían generado unos 50 puestos de trabajo y el Consejo había elegido fortalecer una actividad coherente con el perfil productivo de la

comunidad. Evidentemente y por los relatos presentados, el impacto que tuvo esta intervención podía mirarse desde otros lugares.

Proponemos que la mirada de un evaluador –y también del Consejo Consultivo al decidir criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos productivos– debería incluir otros parámetros, desde una perspectiva de economía social, como por ejemplo:

- cómo se ve modificada la autonomía de los productores o la dependencia con la autoridad gubernamental (¿serán más autónomos o dependerán más del gobierno y de los programas sociales?),
- cómo se ven modificadas las relaciones de poder y la distribución de la riqueza que se genera dentro de la cadena productiva que se pretende promover (los recursos generados por la actividad ¿se distribuirán mejor o quedarán concentrados en menos manos? ¿en cuáles?),
- cuál es el rol del estado en relación a regular estas relaciones económicas y de poder dentro de la cadena productiva (¿los funcionarios del estado intervienen para lograr un reparto más equitativo de los recursos y del poder o, por el contrario, y al tener intereses comerciales que colisionan con su rol de árbitro de las relaciones sociales, refuerzan las relaciones de poder asimétricas dentro de la cadena?),
- cuál es la dimensión del mercado local y hasta qué punto hay espacio para nuevos emprendimientos de un mismo tipo si no se desarrollan estrategias de comercialización que permitan ampliar dicho mercado local, o acceder a otros mercados fuera de la localidad,
- cómo se modificará el acceso a y los costos de los insumos necesarios para la expansión de la actividad (¿habrá insumos suficientes si se desarrollan nuevos proyectos en el sector? ¿se mantendrán los precios de esos insumos?).

Si aplicamos estos criterios al caso presentado, la puesta en marcha del Proyecto productivo de artesanías en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar arroja resultados negativos desde el punto de vista del desarrollo local y la economía social:

- un grupo de artesanos que producía hilado y artesanías de manera independiente pasa a ser beneficiario de un plan social y se genera una relación de dependencia con el gobierno municipal;
- algunos de estos beneficiarios incluso estaban participando, antes de incluirse en el PJJHD, en un proceso de autoorganización para conformar una cooperativa de artesanos y como resultado de esta intervención dejaron de participar

de esta iniciativa.

- en la realidad no se han generado nuevos puestos de trabajo, sino que un grupo de trabajadores autónomos pasa a recibir subsidios del estado en lugar de percibir una retribución genuina generada por la venta de los productos realizados con su trabajo;
- los eslabones de la cadena más cercanos al consumidor, y que tienen por lo general una posición de poder dentro de la cadena productiva artesanal, logran apropiarse de un subsidio del estado que termina pagando la mano de obra, mediante una derivación de mercadería que debía en todo caso ponerse a la venta para generar recursos para la atención social desde el municipio. Por lo tanto, gran parte de los costos de producción (la lana y la mano de obra) fueron subsidiados por el gobierno nacional y el gobierno municipal, sea mediante el aporte de recursos monetarios (subsidios del Plan) o mediante la no percepción del dinero que debería generarse por las ventas de los productos;
- el plusvalor generado a través de estrategias de comercialización dirigidas a un mercado de poder adquisitivo alto no es distribuido entre los distintos eslabones de la cadena productiva, sino que son absorbidos por una empresa privada a la que aparentemente estaba asociado el Intendente, su esposa y el Secretario de Gobierno del municipio;
- el mercado local (del que participan mayormente turistas que llegan al pueblo de paso hacia otras localidades turísticas de la zona) no tenía una dimensión suficiente como para permitir el desarrollo de nuevos emprendimientos en el mismo sector, aunque haya ido creciendo en los últimos dos años, y menos con la envergadura que adquirió el proyecto alentado desde el municipio. Si bien gran parte de la producción era desviada a otros mercados (Córdoba, Buenos Aires, Baradero, capitales de provincias), la parte de los productos que se vendían en el Mercado de Artesanías de la localidad era suficiente como para competir con los productores independientes que venían produciendo antes. El cierre de la feria franca y la imposibilidad de acceder al Mercado de Artesanías del Municipio por parte de estos productores reducía los canales de venta de los mismos ahogándolos y obligándolos a tener que vender a intermediarios, a precios más bajos. A su vez, los precios testigo que se pusieron en el Mercado Artesanal deprimieron el precio de los productos a nivel local reduciendo los ingresos de las familias de los artesanos;
- la intervención del municipio hizo subir el costo del hilo de lana en la zona y restringió el acceso a este insumo clave;

- por último el proyecto fue hábilmente instrumentado por el Intendente y su agrupación como una forma de lucha política contra el líder opositor ya que apuntó directamente al grupo de apoyo de dicho líder: el sector de los artesanos independientes de la zona urbanizada. Esta puja tuvo muchos otros hechos emergentes como por ejemplo que se prohibió a los artesanos bajo proyecto participar de reuniones o capacitaciones convocadas por la Fundación liderada por el opositor, lo que era cumplido por miedo a perder el subsidio. La nueva relación de dependencia establecida permitió socavar la base política del otro líder, que no podía ofrecer el mismo tipo de beneficio a sus adherentes. Frente a una lógica clientelar, basada en la entrega de subsidios, es muy difícil sostener una propuesta basada en la autonomía y la autogestión, frente a las urgencias cotidianas.

### Reflexiones finales

Un primer interrogante planteado en nuestra investigación tenía como objeto interrogar analíticamente la relación entre las políticas de empleo y los modelos de desarrollo que las inspiraban. En este caso, la aplicación de políticas de empleo como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no toma como referencia un modelo de endo-desarrollo (o de desarrollo local, de desarrollo territorial o socio territorial o de escala humana, distintas denominaciones que han ido definiendo alternativas al modelo desarrollista de los años 50 y 60 y al neoliberalismo que dominó la escena internacional desde los años 70 hasta principios de la actual década) sino que genera la destrucción de autonomía y de la organización de los productores, y los transforma en personal del estado mal pago y con una relación laboral precaria. En este caso, como en otros documentados por nosotros y por otros autores, el estado termina colocado en asumir la defensa de los intereses de una clase capitalista dominante, captando recursos públicos en provecho propio, sumando poder en la cadena productiva, y eliminando toda posible competencia.

En muchos casos, como en este de las artesanías, la pequeña producción o la producción familiar abastece la etapa industrial o comercial de la cadena, que es la que detenta el poder y concentra los principales excedentes generados por el conjunto. Estos actores principales no solamente se ven beneficiados al quedarse con estos excedentes, sino que además los productores familiares reciben subsidios, créditos, asistencia técnica o transferencia de tecnología por parte del estado que en definitiva termina subsidiando de forma indirecta a los eslabones con mayor poder ya que

de este modo compensa la falta de equidad en el reparto interno de las ganancias. Los productores de materia prima y los artesanos se insertan de manera subordinada en el sistema, pues se asumen relaciones asimétricas con respecto de los otros actores sociales. Desde el punto de vista de algunos agentes de financiamiento internacional como el Banco Mundial, este sistema de incorporación representa una solución, ya que aumenta la productividad y la integración a la economía de mercado del típico productor minifundista. Esto resultaría un esquema funcional para la lógica del capital agroindustrial (Giarraca, 1995). En diversas conferencias públicas Daniel Arroyo, como Secretario de Desarrollo Social de la Nación, ha aceptado que en varios casos el Plan Manos a la Obra había terminado subsidiando la compra de infraestructura para poner en marcha cooperativas de trabajo que luego eran contratadas por empresas capitalistas como proveedores de insumos más baratos, desplazando de ese modo a otras empresas competidoras y concentrando de este modo las ganancias en los eslabones industriales de la cadena.

En cuanto a la pregunta acerca de la relación que estas políticas de empleo tienen con procesos de desarrollo local y con procesos de participación en el planeamiento estratégico de la región, en este caso los ejecutores de las políticas han utilizado a estos espacios participativos para lograr un aval a las decisiones que se toman aprovechando el desconocimiento de aspectos macroeconómicos y de las relaciones dentro de la cadena por parte de los actores que intervienen. Cuando estos otros participantes locales comienzan a entender las consecuencias de las decisiones tomadas y piden auditar las cuentas o corregir el rumbo, no son tomados en cuenta como organismos de control y corrección de dichas políticas, decidiendo su disolución cuando esos espacios quieren imponer otras lógicas.

En cuanto a las vinculaciones entre cuestiones económico-productivas, socio-culturales y político-sociales, vemos que la posición social incide en las relaciones de poder dentro de la trama productiva de artesanías en lana en la región: unas pocas familias han concentrado el poder a nivel local y suman en su seno tanto los roles de la conducción política en la comunidad como el control de las principales actividades económicas de la zona y siguen estableciendo, como las generaciones anteriores, relaciones verticales y clientelares con la población campesina de la región. Así la historia local se refleja en las estructuras productivas vigentes, reproduciendo estas relaciones de poder y desarticulando cualquier intento de organización por parte de los productores, utilizando distintas formas de premios (facilitar la venta de productos, la capacitación, dar subsidios y planes de empleo) y castigos (competencia desleal, cierre de canales de venta, impedir la comunica-

ción telefónica con el exterior, quite del plan) para lograr la sumisión.

La pregunta que surge luego de analizar el caso es: ¿Cómo generar un proceso de desarrollo local en este contexto sociocultural y político económico? ¿Qué modificaciones deberían realizarse en las políticas públicas de desarrollo local para que esto no ocurra?

Así como agentes externos al territorio (los familiares del Intendente, el comerciante que instaló la factoría en los '50) inciden en la dinámica local apoyados por agentes locales, los Programas de Desarrollo que tienen técnicos en la región (el INTA, el PSA, el PROINDER el PRODERNEA / PRODERNOA / PRODERPA, el Manos a la Obra, la SEPymEDR y otros Programas de Desarrollo) deberían poder participar con mayor compromiso para contrarrestar los efectos negativos dándole, en todo caso, un contenido al rol del estado como árbitro entre los intereses de los distintos eslabones de la cadena. Distinguimos al menos tres factores que hacen difícil la intervención de agentes del estado en estas situaciones:

- 1) En muchos casos, quienes tienen a cargo la implementación concreta de las acciones en el territorio tienen una mirada que no alcanza a abarcar toda la complejidad en juego; esa restricción de mirada es en parte generada por formaciones profesionales/disciplinarias específicas: o una visión productivista y tecnológica que desatiende las dinámicas sociales, las perspectivas culturales y las relaciones de poder; o una insuficiente formación en economía para entender procesos dinámicos relacionados con el mercado, la oferta, la demanda, los costos, los insumos, la comercialización, por ejemplo. En este sentido sería útil dotar de herramientas metodológicas a estos actores sociales para poder acompañar de manera adecuada, con una perspectiva sistémica, los procesos de desarrollo local. Sin embargo, cabe la reflexión de si es acaso que estos profesionales o promotores no cuentan con la formación necesaria y deciden participar de las tramas de poder locales de ciertas formas y no de otras. Es decir, puede suponerse, siguiendo a Di Cione (Di Cione, Comunicación Personal, noviembre 2005) que los extensionistas conocen los términos de la investigación acción participativa pero tal vez no deseen involucrarse en confrontaciones locales. Se suma a este hecho que los profesionales se contratan fuera de la instancia local (es decir, en la instancia provincial o nacional) y por tanto se atraviesan escalas diferentes en estos fenómenos que se articulan y sitúan con una especificidad contextual muy puntual pero con una referenciación a redes de sentido producidas en distintas dimensiones. Además, cabe considerar que las lógicas que pueden sustentar las acciones

y omisiones de técnicos locales y punteros pueden ser diferentes, tanto para ellos mismos como para los poderes políticos que participan en esos contextos locales. Por ejemplo, un profesional, vale por el grado de organicidad con las escalas territoriales diferentes (local-municipal o regional, provincial, nacional). En cambio, un puntero/a cuenta por los votos que pueda conseguir a nivel local. Interesará revisar en qué medida la feudalización de las relaciones capitalistas imprimen dinámicas específicas a estos contextos locales; aunque por razones de espacio no podremos profundizar sobre estos aspectos, los dejamos planteados para retomar en otras comunicaciones.

- 2) En cuanto a la cuestión territorial y local, vemos que en cada localidad intervienen diversos Programas nacionales y provinciales, como el Programa Manos a la Obra, el INTA, el PSA, el Plan Más y Mejor Trabajo, el Programa Mi Pueblo y otros numerosos Programas de los distintos ministerios y organismos descentralizados que raramente se articulan entre sí. El tipo de vinculación que por lo general establecen estos técnicos con los programas que los contratan son inestables. En muchos casos aceptan involucrarse en este tipo de actividad como una transición mientras consiguen otros trabajos. Los sueldos reducidos, la escasa capacitación y la falta de acompañamiento en la tarea, generan una rotación permanente de los técnicos que por lo general no se mantienen más que uno o dos años a lo sumo en el mismo territorio. A esto se suma la discontinuidad de los mismos Programas que sólo en muy pocos casos superan una gestión política, a menos que tengan financiamiento internacional, e incluso en ese caso suelen cambiar la coordinación y la orientación política.

En casos que hemos sistematizado nosotros y otros equipos (por ejemplo, las Ferias Francas de Misiones y otros espacios de construcción de organización en el NOA – ver Arqueros y Manzanal, 2004; Ricotto y Almeida, 2002–; el caso de cooperativas de productores de papa, en Tucumán, que estamos estudiando los autores de este artículo) donde se ha logrado contrarrestar en parte la lógica feudal en provincias del Norte argentino, se distinguen, al menos, dos condiciones en común: 1) Equipos técnicos con compromiso social y con una continuidad de al menos 10 años trabajando en el mismo territorio. 2) Una fuerte articulación entre los distintos programas de desarrollo de forma tal de generar una masa crítica que permita intervenir en las dinámicas internas de las cadenas productivas logrando hacer avanzar en el dominio de cada vez más eslabones a los pequeños productores a través de procesos de organización social.

Sólo de este modo es posible incidir efectivamente en estas relaciones autoritarias que se refuerzan una y otra vez, especialmente en territorios signados por historias cuasi feudales, con señores de la tierra como Patrón Costas, administradores de hacienda como el comerciante que organizó la factoría en los años '50 o intendentes como el de la localidad del caso.

## Referencias

---

- Arqueros, M.X. y Manzanal, M. *Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino*. Ponencia presentada en el III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Tilcara, 3 al 5 de marzo de 2004.
- Atkinson, P. (1990). The Ethnographic Imagination. Textual constructions of reality. London: Routledge.
- Bourdieu, Pierre (1999). *El efecto de lugar en La miseria del mundo*. México: FCE.
- Di Cione, V. (2005). Comunicación personal.
- Erickson, F. (2004). *Demystifying Data Construction and Analysis*. In AEQ, 35, 4: 486-493, American Anthropological Association, USA.
- Falletti, T. (1992). *Sistema de hacienda y estado oligárquico en América Latina*. En Patricia Funes (compiladora): América Latina: Planteos, problemas y preguntas. Páginas 64-73. Buenos Aires, Argentina: M. Suárez, editor.
- García, M. C. y Langieri, M. (2003). *Análisis del Funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTESS)*.
- Giarraca, Norma (coord.) (1999) Estudios Rurales: teorías, problemas y estrategias metodológicas. Buenos Aires: La Colmena.
- Gumperz, J. (1982). Discourse strategies. New York: Cambridge University Press.
- Kay, C. (1980). El sistema señorial europeo y la hacienda latinoamericana. México: Ediciones Nueva Era, Serie Popular.
- Halperin Donghi, Tulio (1972) Revolución y guerra. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Halperin Donghi, Tulio (1980). Historia Argentina. Tomo 3. Buenos Aires: Paidós.
- Heras, A.I., Burin, D. y Bergesio, L. *Reflexiones preliminares sobre instancias*



- de construcción de sentido en el trabajo etnográfico a través del análisis de discurso oral, escrito y audiovisual*. Ponencia. Cuartas jornadas de etnografía y métodos cualitativos, Buenos Aires, IDES, 25, 26 y 27 de agosto de 2004.
- Mandoki, K. (2006). Prácticas estéticas e identidades sociales. Prosaica Dos. México DF: Siglo Veintiuno Editores.
- Mata de López, Sara (1999). *Tierra en armas. Salta en la Revolución*. En Mata de López (comp.), Resistencias y cambios. Salta y el NOA, 1770-1840, pp. 149-174. Rosario Argentina: M. Suárez Editores.
- Mendoza, H.L. (1999). *Una cuestión de familia: dividir o conservar el patrimonio*. En Mata de López (comp.), Resistencias y cambios. Salta y el NOA, 1770-1840, pp. 63-79. Rosario Argentina: M. Suárez Editores.
- Ministerio de Desarrollo Social. Área Comunicación y educación no formal. *¿Qué son los Consejos Consultivos de Políticas Sociales?* Buenos Aires, 2004.
- Pautassi, L. (2004). *Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina*. En Valenzuela (coord. edit.), Políticas de Empleo para Superar la Pobreza-Argentina. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. Santiago de Chile: OIT.
- Ricotto A., Almeida J. (2002) *Las ferias francas de Misiones, Argentina: una red de actores sociales y una nueva visión del mundo rural*. Trabajo presentado en VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Porto Alegre. <http://www.ufrgs.br/pgdr/textosabertos/artigo%20ricotto.pdf>
- Rockwell, E. (1987). Reflexiones sobre el proceso etnográfico. México: DIE.
- Rosenstein, B. (2002). *Uso del video en la investigación en ciencias sociales y la evaluación de programas*. En International Journal of Qualitative Methods 1 (3).
- Ruletge, I. (1987). *Cambio agrario e integración. El desarrollo del capitalismo en Salta y Jujuy*. En Manzanal (comp.). Antología del Desarrollo Rural en el NOA. pp. 30-51. Fundación para el Desarrollo Agroforestal: Salta, Argentina.
- Spradley, J.P. (1979). The ethnographic interview. New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Spradley, J.P. (1980). Participant observation. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Watson-Gegeo, K. (1992). *Thick Explanation in the Ethnographic Study of Child Socialization: A Longitudinal Study of the Problem of Schooling for Kwara'ae (Solomon Islands)*. In W. Corsaro & P. Miller (eds.), Interpretive approaches to children's socialization, pp. 51-66. San Francisco: Jossey-Bass.
- Widuczynski, Irene (1992). *El sistema de hacienda. ¿matriz de la sociedad latinoamericana?* En Patricia Funes (compiladora): América Latina: Planteos, problemas y preguntas, pp. 75-88. Buenos Aires, Argentina: M. Suárez, editor.

# Sección tres

## DEUDA Y HABER EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA A NIVEL MUNICIPAL EN REGIONES NEA, NOA Y CENTRO

> Bertolotto y Clemente

*La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública*

> Bertolotto y Clemente

*Desarrollo Local, planeamiento y participación. El caso de los Planes Estratégicos.*

> Genes, Laprovitta y Barbetti

*Los planes estratégicos y el desarrollo local en el NEA.*

> Max Agüero y Baldiviezo

*Experiencias de desarrollo local en la región NOA*



# La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública

---

*Bertolotto y Clemente*

## Introducción

Este capítulo tiene por fin revisar críticamente cuál es hoy el potencial de los municipios para generar políticas de desarrollo y/o participar de ellas a través de analizar el papel de los municipios como actores del desarrollo. En tanto considerados actores, los municipios se encontrarían en un lugar de generación, diseño y creación de política, y no solamente en un papel de gestión o ejecución. La evidencia empírica que se acumuló en estos años permite establecer algunas regularidades y abandonar paradigmas que no han logrado sustentarse en el tiempo, particularmente en lo que refiere a la centralidad respecto al contexto regional y nacional que pueden tener los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo económico y social. Presentaremos esta revisión analítica partiendo de un marco que permita interrogarnos sobre las vinculaciones entre variables y factores muy diversos, enfoque que tomaremos en este capítulo.

Por la vinculación que han tenido la planificación estratégica y la concepción del Desarrollo Local en este cambio de rol de los municipios, presentaremos observaciones relacionadas con estos dos aspectos sustentadas en el conocimiento

del desempeño de los casos seleccionados para este estudio, para contribuir, con ese análisis, a la construcción del marco interpretativo sobre el potencial de los municipios como actores en los procesos de diseño de políticas para el desarrollo. Entendemos que la vinculación entre planificación estratégica, desarrollo local y rol de los municipios es verificable al realizar un análisis histórico de corto plazo (los últimos veinte años); este enfoque desde la historia, a su vez, es lo que permite hacer explícito cuáles son las variables y factores que intervienen en situaciones tan diversas como la que presentan los municipios en Argentina. De esta manera, este capítulo está planteado como una introducción que permite articular un marco de trabajo común para interrogar casos específicos, tanto de la región Centro como de las regiones NEA y NOA en los capítulos subsiguientes de esta sección.

Desarrollaremos en este capítulo algunas reflexiones sobre el contexto en que los municipios pasaron a asumir un rol ejecutor y productor de política local, a los efectos de presentar el marco general. Si bien nos referiremos al rol del municipio como productor de política pública, tomaremos específicamente el ángulo de la política social, ya que fue el sector más ponderado por las reformas descentralizadoras que atravesaron el enfoque de desarrollo local. En tal sentido es en este campo donde se pueden observar nuevas competencias y desempeños por parte de los gobiernos municipales y así problematizar sobre su rol en el marco de estas reformas, ya que, aún cuando puedan hacerse efectivas las capacidades técnicas y financieras, existen otros factores que inciden, tales como los marcos normativo-administrativos y jurídicos (por ejemplo, el llamado contexto de descentralización); el modelo de gestión que el municipio se proponga ejercer, y los tiempos y configuraciones políticas (locales y no locales). En cada caso, la configuración de estas variables, sumadas además a otras tales como la ubicación regional y geopolítica; el tamaño del municipio; la cantidad y tipo de población; los ejes sobre los que se asienta la actividad productiva local, entre otros, hacen que cada contexto sea, en definitiva, altamente variable.

Para organizar nuestro argumento, presentaremos en primer lugar algunas consideraciones sobre la historia reciente que nos permitirá entender el marco normativo específico con respecto a las competencias de los gobiernos municipales, desde el punto de vista jurídico, administrativo y político. Luego haremos una reseña de los resortes que se requieren para impulsar procesos de DL que tornan relevante la pregunta sobre las capacidades desarrolladas en el marco de los procesos de descentralización/desconcentración y las herramientas efectivamente a disposición de los municipios. Estos aspectos se describen como dimensiones

y son el marco para abordar desde una perspectiva empírica la relación entre planificación estratégica, participación y desarrollo, eje principal del conjunto de artículos que conforman esta sección. Por último, nos preguntamos cuál es el lugar de la planificación en la vida institucional de los municipios, y para ello presentamos un análisis de las etapas y formas en que se pusieron en práctica procedimientos de planificación, estableciendo una diferencia entre sectores tradicionales, descentralizados y emergentes de los municipios analizados.

### **La historia reciente en clave del paradigma del desarrollo local: una perspectiva útil para entender los cambios en el rol del municipio como productor de política pública**

En los últimos 20 años se pueden reconocer diferentes momentos en la evolución del paradigma de desarrollo local; los enfoques conviven en el tiempo y tienen en común el hecho de formar parte del campo de la política social, más que de política económica, ya que las principales reformas que involucraron a los municipios refieren a su rol en materia social como ejecutores del denominado gasto social descentralizado <sup>1</sup>. Observaremos a lo largo de esta sección que los resultados de las políticas de descentralización tuvieron consecuencia concreta en la desconcentración de responsabilidades desde el gobierno nacional hacia las administraciones subnacionales.

En el campo de las políticas sociales descentralizadas se pueden reconocer por lo menos tres postulados que, a su vez, determinaron a modo de períodos líneas de programa y de influencia en los sistemas de política social pre-existentes. Los postulados identificados en diferentes períodos son: i. Desarrollo local para la recuperación de la democracia (década del 80); ii. Desarrollo local para la superación de la pobreza (década del 90) y iii. Desarrollo local para la gobernabilidad democrática (vigente hasta al actualidad) (Clemente, 2006).

La primera etapa –desarrollo local para la recuperación democrática– (década del 80) debe comprenderse en un contexto post dictaduras y se caracteriza por representar diferentes proyectos. Por un lado los sectores más progresistas atribuyen al territorio la capacidad de cuestionar el orden establecido y generar un nuevo proyecto político y social de alcance nacional. Por otra parte, la

<sup>1</sup> El gasto social descentralizado, refiere a la parte del gasto social que bajo diferentes conceptos se dispuso para ser ejecutado a través de los gobiernos subnacionales. Una particularidad de este gasto es su carácter procíclico dentro del presupuesto, especialmente el asignado a programas focalizados que se ejecutan a través de los gobiernos municipales.

perspectiva liberal encuentra en el enfoque de desarrollo local sustento para impulsar la reforma del Estado como parte de la reforma estructural, económica. Esta relación debe comprenderse en el contexto de recuperación democrática que atravesaba a las sociedades de América Latina <sup>2</sup>.

En la misma década, vinculado al proceso de instalación del modelo neoliberal en toda la región y con activa participación de la cooperación multilateral, al binomio democracia/desarrollo local se agrega el principio (casi imperativo) de superación de la pobreza <sup>3</sup>. Desarrollo de la comunidad, focalización y participación social (particularmente de los pobres) serán los enunciados frecuentes del enfoque neoliberal que sella una relación (aún vigente y no demostrada) entre desarrollo local, políticas sociales y reducción de la pobreza. En perspectiva histórica y de manera simultánea con la etapa anterior y en la medida que aumenta la conflictividad social por efecto de los programas de ajuste, desde los centros de influencia (académicos, técnicos y políticos) se comienza a vincular el desarrollo local con la gobernabilidad democrática, al mismo tiempo que los niveles de conflictividad se expresan en el territorio.

Como conclusión de esta evolución de los enfoques y su justificación, es posible afirmar que se parte de un discurso progresista, que vinculaba al desarrollo con el territorio, la democracia y la economía regional. Luego (después de tres décadas de reformas) ante la expansión de la pobreza y el aumento de las desigualdades y el conflicto social, esos mismos organismos multilaterales de financiamiento terminan ponderando la gobernabilidad por sobre el desarrollo.

En los sistemas federales –que Argentina comparte con otros países de la región, como es el caso de Brasil y México– el rol de los gobiernos subnacionales en el desarrollo local es un capítulo no siempre explorado pero indispensable para entender cómo actuaron las reformas descentralizadoras en los municipios, según la diferente posición de las provincias entre ellas en sus relaciones con la nación y según el estado previo de descentralización (administrativa y financiera) de la nación hacia las provincias. En el campo social esta última relación queda demostrada en el modo en que los países introdujeron o no reformas a sus sistemas de protección social,

---

<sup>2</sup> La mayor parte de la bibliografía en la Región responde a la influencia de las corrientes municipalistas europeas, con peso en la profesionalización de la gestión en el caso de España y la gobernabilidad por parte de la tradición anglosajona.

<sup>3</sup> Esta perspectiva es la que difunden los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) que como agentes de financiamiento de los denominados programas descentralizados alcanzan máxima influencia en los enfoques que adoptan los gobiernos de la región.

resultando que a mayor desarrollo de los sistemas de seguridad y bienestar más tardías fueron las reformas neoliberales en ese campo (Clemente, 2005). Si bien hay antecedentes descentralizadores desde mediados de los 70, en Argentina la reforma del Estado comienza a nivel nacional en 1989, y tiene como objetivo principal reducir el déficit fiscal a través de la reforma de la estructura organizativa estatal y la privatización de empresas públicas, así como la apertura y desregulación de la economía, ante evidencias significativas de las limitaciones del modelo de desarrollo precedente, y propugna la reducción del Estado a sus funciones básicas, entendiendo como tales la justicia, la educación y la seguridad (Torre, 1998) <sup>4</sup>. En un contexto de progresivo empobrecimiento por efecto de los programas de ajuste estructural, las reformas con mayor impacto a nivel municipal fueron, entre otras: i. La transformación del mercado de trabajo (precarización y desempleo) y el aumento local de la demanda por asistencia directa (alimento, medicamentos, vivienda, etc), iii. La privatización de los servicios públicos y la negociación con las empresas privadas que debieron hacer los municipios para procurar la cobertura en su territorio, iii. La descentralización de los servicios de salud hospitalaria <sup>5</sup> y iv. La focalización de las prestaciones sociales y su correlato en materia de territorialización de la demanda.

La asimetría de poder, recursos económicos y capacidades institucionales y organizacionales entre las tres jurisdicciones del Estado tiene consecuencias en el modo en que los municipios acceden a los recursos y pueden impulsar o no procesos de desarrollo local. Por ejemplo, en referencia a la crisis del 2001, si bien hay evidencia de que durante semanas fueron los Municipios el principal sostén político y financiero de las prestaciones más urgentes (salud y alimentación), una vez que se fueron regularizando las transferencias fueron las provincias las principales receptoras de recursos. Como saldo se observa que en ese período (post estallidos) las provincias aumentaron su presupuesto, mientras que los municipios se mantuvieron entre un 8 % y un 9 % del GPS histórico <sup>6</sup>. Coadyuva en este caso, la posibilidad de un mayor margen para la discrecionalidad que tiene el gobierno provincial en la asig-

---

<sup>4</sup> Siguiendo a Juan Carlos Torre (1998) cabe señalar que la influencia de las ideas neoliberales y de las recomendaciones del Consenso de Washington adquieren relevancia, antes por los problemas fiscales y de endeudamiento externo de la década del '80 que por su eficacia explicativa. Un ejemplo de esto son los intentos de ajustes heterodoxos anteriores al impulso de las reformas estructurales iniciadas entre mediados y fines de la década del '80.

<sup>5</sup> El sector de educación, a diferencia del de salud, no se descentralizó hacia los municipios.

<sup>6</sup> Puede observarse que entre 1990 y 2001, el gasto social de la Nación se redujo un 9%, y el de las provincias creció un 8% y el de los Municipios solo el 1%. Estas modificaciones en la distribución del gasto social entre los distintos niveles de gobierno coinciden con los cambios en la mayor distribución de la transferencia hacia las provincias y en menor medida hacia los municipios (Clemente Smulovitz, 2004).



nación del gasto descentralizado, por restricciones del régimen municipal <sup>7</sup>.

Caracterizamos a este proceso donde los municipios adquieren nuevas capacidades más como resultado de un proceso de desconcentración que de descentralización ya que la consecuencia más visible en las áreas de política social fue el desplazamiento de responsabilidades, sin un correlato proporcional de presupuesto y reconocimiento de las desigualdades (regionales e institucionales) de las administraciones subnacionales. Aún así, sostenemos que este proceso ha permitido poner a los gobiernos locales en el ejercicio de un nuevo rol, teniendo éstos que actualizar sus capacidades institucionales y sus modelos de gestión. En particular, la asunción de un rol nuevo estuvo impulsado por la necesidad de dar respuesta al deterioro de la situación social. Es así que la gestión de programas sociales ocupará un lugar destacado en el listado de “nuevas capacidades” que se instalan en los gobiernos municipales por efecto de las reformas destinadas al desmantelamiento del estado de bienestar en Argentina. Por este motivo, y como dijimos más arriba, es en esta área que nos interesó indagar las relaciones entre planificación, concepción del desarrollo local y rol municipal.

El axioma predominante en la bibliografía sobre los procesos de Desarrollo Local supone que la trama socio-institucional y organizativa territorial se expande y consolida (de forma acumulada y auto generada), favoreciendo la inclusión y la democratización de relaciones entre la sociedad y el Estado. Esta perspectiva atribuye al escenario local, y en especial a las administraciones municipales, la capacidad de promover iniciativas de desarrollo. Paradójicamente, los resortes del desarrollo (políticas impositivas, convenios de cooperación externa, etc.) no forman parte de las competencias jurídicas, políticas e institucionales de estos niveles de gobierno en la mayor parte de las provincias <sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> En Argentina las provincias que aún no declaran la autonomía institucional de los municipios (atribución para dictar su Carta Orgánica) según lo establecido en la reforma constitucional de 1994 son: Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Santa Cruz y Tucumán.

<sup>8</sup> La noción de desarrollo tiene varias acepciones e interpretaciones. Sen (1996) señala dos grandes concepciones: el desarrollo como sinónimo de progreso en base a la acumulación del capital y otra que se sustenta en la cooperación entre individuos para lograrlo. En esta segunda orientación, este autor adhiere a una óptica universalista que pone el acento en las capacidades y realizaciones que pueden impulsar los individuos y las comunidades para resolver sus necesidades y superar sus limitaciones. A través de este planteo llega a establecer una relación íntima entre el alcance del desarrollo y la libertad. En este punto se observa que “el planteo de Sen (2003) tiene limitaciones ya que en su modelo la libertad pareciera existir a lo largo de todo el espectro de los niveles de vida”. (Salas Porras-Pineda Manuel, 2007). Si se traslada esta crítica al ámbito municipal, vemos que la gestión local carece de muchas libertades necesarias para impulsar el desarrollo local debido al marco legal e institucional existente, lo que limita de hecho las posibilidades de concretar iniciativas que pueden surgir de la cooperación entre individuos o de la gestión asociada entre el gobierno local y la sociedad civil: imposibilidad de tomar créditos y endeudarse, de cambiar la reglamentación sobre el uso del suelo, de disponer de recursos naturales por encontrarse bajo jurisdicción provincial o nacional, de autorizar la producción de productos alimenticios, etc. La relación entre desarrollo y planificación se retoma como foco del siguiente artículo de este capítulo.

En cuanto a los enfoques, la tensión entre perspectivas endógenas y exógenas del desarrollo tiene antecedentes en la década del '60, en el marco de las discusiones sobre el rol de la cooperación externa en los procesos de desarrollo de los países periféricos<sup>9</sup>. El debate que inicia el desarrollismo sobre el rol de los agentes externos (cooperación y gobiernos centrales) queda inconcluso frente a la irrupción de las dictaduras. La posibilidad de retomar el debate sobre las condiciones exógenas y endógenas del desarrollo, en democracia, ya estará afectada por la instalación de las precondiciones para la reforma neoliberal, que son, entre otras, el endeudamiento externo y el debilitamiento y desprestigio del estado como agente de regulación.

La idea de que la economía globalizada y el desarrollo territorial podían combinarse exitosamente, aunque por canales independientes, fue impulsada por el neoliberalismo. Esta idea se sustentó en una ideología que promovía a los municipios como actores del desarrollo, aunque éstos tuviesen poca incidencia en los resortes del desarrollo económico (desde el punto de vista tanto de la política pública como desde el punto de vista institucional).

En el caso de Argentina el primer impulso descentralizador en materia social fue primero hacia las provincias, particularmente en las áreas de salud (de manera progresiva a lo largo de 30 años) y en educación (en la primera parte de la década del 90)<sup>10</sup>. Estas transferencias *desconcentradoras* fueron acompañadas de otras medidas derivadas de la reforma económica, que, como en el caso de la privatización de la extracción de hidrocarburos y la explotación minera representaron beneficios adicionales para las provincias que los tuvieran. Se trata de un proceso que se estructuró sobre la base de arreglos e intercambios entre los gobiernos provinciales y la nación, con ninguna ingerencia de los municipios, pero con fuertes implicancias en su dinámica de crecimiento y desarrollo posterior a estos arreglos.

---

<sup>9</sup> Desde la concepción dominante en aquel momento, la pobreza es la causa de marginalidad, y ambas constituían el "círculo vicioso de la pobreza". Para integrar a los marginales era necesario impulsar políticas específicas destinadas a promover (de manera exógena) el desarrollo en los individuos, las familias, las comunidades pobres y, principalmente, los países subdesarrollados. Estos procesos serán impulsados en América Latina por la Alianza para el Progreso (1961), que en su declaración de principios condiciona la concesión de préstamos y donaciones a la existencia de programas nacionales amplios y debidamente estudiados. Con el financiamiento de organismos internacionales, tales como OEA, UNESCO, AID, se impulsa la formulación de programas destinados a atender los problemas sociales (Pichardo Muñiz, 1993).

<sup>10</sup> En el caso de Salud, el proceso se completó con la descentralización hacia los Municipios, mientras que en Educación el sistema es federal. En ambos casos las motivaciones para la descentralización, al igual que en la mayoría de los países de la región, están relacionadas con reducir costos (por efecto de la contraparte provincial) y bajar la conflictividad gremial al tiempo de impulsar las reformas que suponen entre otros cambios la flexibilización de los contratos de trabajo.

### Sobre las competencias y recursos

Es en el marco de los postulados referidos a la superación de la pobreza y la gobernabilidad democrática que los Planes Estratégicos de Desarrollo Local (PEDL) encuentran justificativo y se constituyen en una herramienta potencial para impulsar nuevos procesos de desarrollo que ahora podrían ser locales. La justificación del desarrollo endógeno se impone sobre el supuesto de que el municipio es capaz de movilizar recursos locales y que las deficiencias técnicas y administrativas se pueden superar por medio de planes de desarrollo (con enfoque estratégico) <sup>11</sup>. Es en este punto que se observan dos agendas divorciadas entre sí: una económica del crecimiento y el desarrollo (ideal), y otra social (real) de la contención y el ajuste. Basados en esta tensión entre diferentes lógicas es que los PEDL se justifican y extienden como herramienta en toda la región.

Como ya dijimos, el rol del municipio como productor de política social supone un sistema de capacidades (técnicas y financieras) y fundamentalmente de competencias asignadas y consolidadas en el tiempo. Para analizar cómo los municipios pueden o no, atendiendo a sus diferencias, pasar de municipio ejecutor a productor de políticas sociales, es necesario revisar cómo se presenta este cambio en el marco de un proceso mayor y complejo como es la reforma del estado. La agenda municipal está condicionada por la baja autonomía financiera. Los problemas que el gobierno municipal incluye en su agenda son por lo general una consecuencia de la agenda nacional y provincial de la que depende el acceso a recursos adicionales. En el marco de la descentralización / desconcentración de la que fueron objeto las políticas públicas, el rubro de gasto con incrementos más significativo para los municipios fue el de promoción y asistencia social, y este aumento estuvo directamente vinculado a la ejecución de programas focalizados para población con NBI y grupos vulnerables en general. Esto significó que por más de 10 años los municipios debieron ejecutar proyectos destinados a paliar los efectos del cambio de modelo con un alta concentración de nuevas funciones y un volumen de recursos, que aunque pro cíclicos y residuales dentro del gasto total, ampliaron la agenda municipal de manera significativa.

Este proceso está plagado de dificultades para identificar procedimientos for-

---

<sup>11</sup> Los planes de desarrollo local estratégico, refieren a una corriente de planificación en perspectiva crítica liderada por el chileno Carlos Matus que en la década del 80 propone jerarquizar la dimensión política y de la planificación para el desarrollo. La justificación de este enfoque y su manifestación en Argentina es motivo de un desarrollo específico en el artículo "Desarrollo Local, planeamiento y participación" de las mismas autoras que forma parte de esta sección.

males. Una primera observación es la arbitrariedad con que un Municipio pueda haber o no obtenido recursos adicionales para ejecutar programas focalizados <sup>12</sup>. De manera particular, es posible decir que en materia de programas sociales descentralizados las reglas de juego (como resultado de la estrategia de focalización) son azarosas. En términos administrativos no siempre se puede verificar que los recursos se asignen principalmente por concentración de población NBI, ni que los montos se correspondan con la gravedad de las problemáticas. A modo de hipótesis podemos decir que el principal recurso adicional que manejaron los municipios en los '90 además de poco significativo en el gasto total del sector, supuso la instrumentación de mecanismos para acceder a ellos tan diversos como programas existen.

### Indicadores de gestión y desarrollo local

Como anticipáramos en la introducción, en esta segunda parte del artículo haremos una reseña de los resortes y condiciones que se requieren para impulsar procesos de DL. Describiremos estos aspectos organizados en tres grupos de variables e indicadores, que llamamos dimensiones y que hacen a la dinámica del desarrollo local. Las variables seleccionadas son parte de un sistema que, a los efectos del diagnóstico, incluye las condiciones físicas y sociales y atributos institucionales y culturales que permitirían orientar las políticas de desarrollo hacia la integración de la sociedad local bajo principios redistributivos <sup>13</sup>.

El primer grupo de variables refieren a cuestiones de diagnóstico clásicas (tamaño, capacidad de gestión e inserción del municipio en su contexto económico y social). El segundo grupo refiere a las capacidades técnicas y políticas. Un tercer grupo apunta a cuestiones más complejas de estimar, pero con implicancias en la

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, si tomamos, montos y criterios de distribución de estos programas, se observa que no existe una correspondencia entre indicadores NBI y montos gastados por persona.

<sup>13</sup> Este segundo grupo de variables se sustenta originalmente en un estudio previo que observó el desempeño de los Municipios durante la emergencia del 2001-2002 (Clemente y Girolami, 2006), que tomó entre otros los casos de La Matanza, Morón, Moreno, Rosario y San Fernando. Existen diversos sistemas de indicadores relacionados con la medición del desarrollo local generados por distintos equipos de investigación. Algunos de ellos se orientan al análisis de los resultados (por ejemplo, el IDLG de la Universidad Católica de Córdoba, el sistema de indicadores desarrollado por el Grupo Innova para rankear municipios o la metodología de análisis de casos descripta en el artículo de Max Agüero y Baldiviezo, en otro artículo de este mismo libro, a partir del marco metodológico del análisis de casos de Robert Stake). Otros se orientan al análisis de la calidad y potencialidad de los procesos participativos (por ejemplo, la Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado, del Observatorio Social). En este caso los indicadores apuntan a medir las condiciones previas y resortes institucionales que se requieren para impulsar procesos de DL.

dinámica de desarrollo e integración a largo plazo, referidas a la sociedad y sus pautas de convivencia y solidaridad orgánica y la participación que puede tener el gobierno como actor que participa y delimita a favor de uno u otros los conflictos de interés que conforman el campo de las políticas públicas. Estas variables a la vez están seleccionadas por su gravitación en un proceso de planificación estratégica, que por su definición pone en juego posiciones e intereses de diferentes actores en torno a un plan común. A su vez decimos que estas variables son en términos generales dependientes de los procesos macro y meso sociales y económicos, con un margen muy restringido por parte del municipio para atenuar el impacto negativo de las coyunturas desfavorables (principalmente las económicas). Del mismo modo, la posibilidad de aprovechar periodos más productivos se relativiza por efecto de las competencias restringidas que tienen los municipios en sus cartas orgánicas y los mecanismos de coparticipación que tienden a ser restrictivos con el gasto.

En el primer grupo de variables referidas a cuestiones diagnósticas –por conveniencia– podemos identificar tres dimensiones que hacen a la factibilidad de un proceso de desarrollo sustentable: a. Tamaño del municipio, b. Capacidad y experiencia institucional del gobierno municipal y c. Condiciones de inserción (geográficas y políticas) regional y nacional. Todas estas variables pueden ser medidas y descriptas de manera bastante objetiva. A continuación trabajamos las observaciones que se desprenden del comportamiento de estas variables en los casos observados.

### En cuanto al tamaño del Municipio

El tamaño de los municipios en Argentina hace que haya muchos municipios con pocas condiciones para generar procesos de desarrollo de manera sustentable. En Argentina, de los 2003 municipios que existen el 80% tiene menos de 10.000 habitantes, mientras que más del 70% de la población vive en conglomerados de más de 100.000 habitantes. A esto se suman las diferencias de desarrollo regionales que hacen aun más heterogéneo el mapa municipal de nuestro país. Por lo tanto, podemos observar que cuando se habla de desarrollo local sin atender estos contrastes se está negando tanto la complejidad de las grandes ciudades para generar procesos de desarrollo, como la incapacidad de cientos de pequeños municipios para desarrollarse por sus medios <sup>14</sup>.

Siguiendo la clasificación entre municipios grandes (diferenciando áreas metropolitanas), medianos e intermedios (Arroyo, 2003), es posible establecer que

---

<sup>14</sup> Existen provincias argentinas, como Córdoba, Jujuy o Santa Fe, que tienen un régimen municipal tan atomizado que existen allí comunas de 200 ó 300 habitantes, en las cuales por su escala es casi ilusorio pensar en el gobierno local como un actor relevante en un proceso de desarrollo local, excepto que este proceso se plantee en el marco de un emprendimiento conjunto de un grupo de municipios.

los municipios grandes y medianos son productores de políticas, con diferente resultado según se combinen positivamente estos elementos: población, experiencia institucional y heterogeneidad de sectores y recursos en vistas a que se produzcan efectos redistributivos en la sociedad. En el caso de los municipios pequeños la integración y nivel de bienestar alcanzado no está dado por sus posibilidades de desarrollo (que de seguro son bajas) sino por el modo en que se articulan y manejan las oportunidades dentro de una microrregión. Los municipios pequeños son ejecutores y pueden llegar a influir (por ejemplo a través de asociarse) en las asimetrías que condicionan su relación política y económica con los municipios cabecera y los gobiernos intermedios.

Tamaño y capacidad contributiva de la población son dos aspectos que se combinan no siempre favorablemente, y las posibilidades de lograr efectos redistributivos por parte de una gestión de gobierno estará condicionada por esta ecuación. Por ejemplo el caso de Rosario en contraste con La Matanza, da cuenta de cómo el tamaño en caso de tener mucha población con baja capacidad contributiva es un obstáculo a la hora de impulsar el desarrollo. De cualquier modo la decisión de gestionar de manera redistributiva (variable política) es la que determina que el resultado sea una mejor combinación de tamaño y estructura social <sup>15</sup>.

### Capacidad y experiencia institucional

Este punto está vinculado tanto al tamaño de la jurisdicción municipal, como su correlato institucional (presupuesto, organización, grado de profesionalización, etc). Refiere a la capacidad instalada para gobernar y así dar respuesta, con diferentes grados de autonomía, a la complejidad de demandas sociales y aspectos que hacen al crecimiento con desarrollo. La capacidad de gestión se demuestra al administrar y rediseñar la organización municipal según tamaño, recursos disponibles y sentido de la oportunidad para actuar en uno u otro plano del desarrollo según competencias asignadas y/o en ejercicio.

A partir del análisis de los casos, y especialmente tomando en cuenta su experiencia en la planificación del desarrollo, es posible diferenciar estos procesos según el tamaño de los municipios y la complejidad de los problemas que deben resolver. Desde una perspectiva incrementalista, todas las administraciones (cualquiera sea su tamaño) pueden desarrollar habilidades para la gestión de las políticas públicas. Según la experiencia, en la producción de políticas que se derivan

---

<sup>15</sup> Es el caso de municipios medianos y con alto ingreso, como por ejemplo Vicente López (Prov. de BsAs), donde a pesar de ser el Municipio más rico del país, subsisten las desigualdades.

de procesos de planificación el modo en que se actúa entre la brecha (problemas/solución) es lo que justifica el procedimiento. En tal sentido las buenas soluciones dependen no sólo de poder identificar y diseñar un resultado deseable a futuro, sino de su viabilidad.

Por ejemplo, los PEDL en su proceso de ejecución suponen un alto grado de exposición pública de la capacidad del gobierno municipal para resolver los problemas socialmente reconocidos. Los puntos de vulnerabilidad son varios y las tensiones más frecuentes principalmente se ven en dos planos interrelacionados: i. el de la agenda (lo urgente vs. lo estratégico) y ii. el de las competencias (las atribuciones vs. los problemas a resolver). El criterio amplio y democrático que se propone en los procesos de diagnóstico genera aspectos contradictorios, particularmente si no se delimitan las competencias y se establece la estrategia que se dará el plan con otros niveles de gobierno en los aspectos que exceden a las competencias del gobierno local.

Al mismo tiempo se observa que el proceso de reconocimiento de responsabilidades según nivel de gobierno, es una oportunidad para que el gobierno municipal comparta sus limitaciones, aspecto que desde una perspectiva de poder puede ser considerado como una debilidad, pero que en los casos observados representó un canal adicional para mejorar las condiciones de gobernabilidad.

### **Condiciones de inserción regional y nacional**

Este punto hace referencia al potencial económico y social que surge de las redes ya existentes y de las condiciones previas del municipio y marca los límites del desarrollo posible tanto por la riqueza disponible (recursos naturales, grado de desarrollo regional, localización geopolítica), como por razones político-institucionales (modelo de distribución georeferenciado, organización del estado, grado de descentralización, etc.). Se trata de factores externos, con implicancia directa en un sistema más amplio de oportunidades que puede o no capitalizar el gobierno municipal, según la coyuntura regional y nacional. A su vez estos factores instalan lo que podríamos llamar una cultura de desarrollo local, generalmente asociada a la cultura productiva, que se construye tanto sobre la base de condiciones macroeconómicas, como de acuerdos no siempre explícitos que imprimen ciertas características a la sociedad local y es el sustento de un modelo de integración propio. En los casos analizados es posible ver como juega esta construcción previa al momento de establecer las bases y el curso de un plan de desarrollo a futuro. En el caso de Campana, como describimos en el Anexo, el rol que pudo haber jugado el sector privado en el impulso del plan se explica por la participación previa del sector en la dinámica de la ciudad. En Rosario la combinación

entre un perfil industrial y su tradición académica hacen que el PEDL pueda problematizar y proponer estrategias innovadoras para diferentes sectores productivos.

En materia de desarrollo local además de los aspectos vinculados a la capacidad económica derivada de la cantidad de habitantes y sus características y de los recursos institucionales, naturales y productivos, se establecen otras variables que actuarían como sustento y catalizador de los procesos del desarrollo, tales como los niveles de integración de la sociedad local, la capacidad de las administraciones municipales para movilizar y ejecutar recursos y la cultura asociativa de la sociedad civil y política (Clemente, 2006).

Tomaremos ahora el segundo grupo de variables referidas a las capacidades técnicas y políticas. Éstas se vinculan de manera directa con los procesos de planificación participativa y sus resultados: en el caso de las capacidades políticas incluiremos la capacidad de generación de consensos y de asociatividad; en el caso de las técnicas, nos centraremos en la capacidad de movilizar recursos. La planificación y particularmente los PEDL son instrumentos que potencialmente pueden mejorar la gestión pública y favorecer una intervención más activa del actor gubernamental en los procesos sociales y económicos que sustentan el desarrollo. En tal sentido interesa conocer como estos instrumentos consolidan y/o promueven nuevas capacidades como las enunciadas, que luego se trasladan a los aspectos más cotidianos de la gestión. A continuación haremos una breve descripción de cada una de ellas.

En cuanto a la capacidad de generar consenso, entre 1996 y el 2001 los gobiernos Municipales de diferente tamaño y tradición participativa generaron diferentes canales de consulta y participación con la comunidad que evolucionaron al mismo ritmo que la crisis se fue *territorializando*. Las figuras más utilizadas por los municipios fueron los Comités, Foros ciudadanos, Consejos y Mesas de concertación <sup>16</sup>. El carácter multi-actoral definió la identidad de estos espacios y la función de orientar iniciativas municipales fue su rol principal. La forma de abordar el tema social y la administración de recursos sensibles (alimentos, mejoramiento barrial) fueron los temas centrales a los que se abocaron, resultando una estrategia útil para producir consenso entre los vecinos y organizaciones. El rol de los PEDL en estos procesos de apertura fue decisivo, principalmente para los municipios que no tenían tradición en estas convocatorias. En cuanto a la agenda de esta apertura se debe observar que a medida que aumenta el conflicto territorial en los 90, los espacios de concertación se concentran en la obtención y asignación

---

<sup>16</sup> Estos espacios que actuaban con diferente grado de intensidad y formalidad luego se resignificaron en torno al Programa Jefes y jefas de Hogar, dando lugar a los Consejos Consultivos Municipales.



de los recursos escasos, mas que en el desarrollo y sus resortes. En consecuencia, la emergencia que atravesó la situación de los municipios condicionó la agenda, particularmente la de los temas estructurales (infraestructura de servicios, salud preventiva, vivienda social, derechos, etc). Se puede observar que la viabilidad de los proyectos y la participación ciudadana en torno a las mejoras estructurales que pueden generar esos proyectos tienen mutua implicancia. Cuando se impone la emergencia y se desalienta la agenda del mediano plazo, también se desalienta la demanda y la participación sobre esta última <sup>17</sup>.

La capacidad asociativa es otro componente de la gestión con implicancias a la hora de analizar los problemas territoriales y planificar el desarrollo. Este punto se vincula con el anterior, pero refiere más específicamente a la capacidad que pueden ejercer las administraciones municipales para alcanzar escala local y generar núcleos de atención en los que se interesen otros actores en torno a problemáticas de interés común que no se podrían abordar de manera individual por sus características, como es el caso de las redes de servicios públicos, el tratamiento de residuos y los programas de fomento a la producción <sup>18</sup>.

La modalidad de interacción más frecuente que ejercen los municipios supone relaciones de tipo radial, que alimentan a su vez canales *clientelares* según la posición del sector con que se articule. Un aporte significativo de los procesos basados en la metodología de los PE (al igual que otras metodologías de gestión participativa) es la apertura de nuevos canales de articulación horizontal y vertical que permiten interacciones multi-actorales entre sectores que pueden no estar familiarizados entre si como es el caso de las organizaciones sociales de base y los empresarios <sup>19</sup>. La metodología de trabajo, más frecuentemente en la etapa diagnóstica donde se suelen compartir escenarios (devoluciones, informes, talleres de consulta) favorece la circulación de información y la modificación positiva de la representación social que tienen entre sí los diferentes sectores. Esto puede derivar en nuevas articulaciones, así como en redes de co-

---

<sup>17</sup> Pasada la emergencia, con excepciones como es el caso del Presupuesto Participativo en Rosario y la experiencia generalizada en torno a la asignación de los programas de subsidio (J y J de HD) las iniciativas generadas en ese periodo no profundizaron los avances en materia de control presupuestario y asignación de los recursos municipales.

<sup>18</sup> El estudio de la región del NEA, permite conocer la expresión asociativa que tienen los municipios en esa región donde se registrara un número importante de experiencias de asociación microregional en torno a diferentes temáticas. Ver Los Planes Estratégicos y el Desarrollo Local en el NEA. Genes, Barbetti, y Laprovitta.

<sup>19</sup> Para ampliar el conocimiento sobre estas metodologías, ver el artículo de Sagastizábal, Perlo, De la Riestra y Pidello, al comienzo de este libro.

operación o simplemente lograr por efecto del trabajo conjunto y el cambio en las asimetrías entre sectores. También permite construir consenso sobre la base del procesamiento del conflicto y no de su negación. Las interacciones multi-actorales vinculadas a iniciativas de interés común, la participación política y social, serán las prácticas que permiten ejercer modelos organizativos capaces de influir en la marcha del desarrollo local.

En contraposición, los PEDL según se pudo observar en algunos casos tienden a favorecer la competencia entre municipios vecinos y alentar una perspectiva jurisdiccional de lo local que supone el no aprovechamiento del potencial asociativo en busca de complementariedad. También suelen incluir una visión limitada de la participación de la economía en la vida de la ciudad, ya que los sectores productivos (especialmente la producción primaria y secundaria) operan en clave regional, al organizar su actividad a partir de variables geográficas, normativas generales y de mercado.

La última dimensión a considerar en este segundo grupo de variables es la movilización de recursos. Si tomamos como indicador la ejecución del gasto social y los costos administrativos que implica dicha ejecución en el territorio, es posible hablar de la probada eficiencia del modelo de desconcentración para implementar programas sociales concebidos centralmente como de bajo costo y cobertura restringida. De algún modo la capacidad de las familias y las comunidades para actuar con recursos insuficientes en múltiples aspectos de la vida ha sido llevado al campo del desarrollo por los gobiernos locales. De todos modos, las oportunidades de hacerlo dependen de una oferta adecuada de recursos destinados para atender los problemas centrales de la sociedad local y dinamizar las economías locales con programas más amplios de desarrollo. Es importante entonces diferenciar los recursos disponibles por parte de los municipios de su capacidad para movilizarlos a nivel territorial. El esfuerzo de los municipios en coordinar territorialmente los recursos que reciben, implica establecer una estrategia y contar con habilidad de gestión. Ambas se desarrollan y entrenan en estos años a partir del rol que ejercieron los municipios articulando la fragmentada oferta de los programas focalizados.

Bajo el supuesto de que “los problemas sociales empiezan y terminan en el periodo que se financia un proyecto”, la lógica de intervención por programas imprimió un modo de gestionar el gasto y su control con aparente eficacia, pero con alto riesgo de fragmentación de la gestión y de las redes territoriales formales e informales que actúan de soporte en la intervención.

Después del entrenamiento adquirido en materia de ejecución de programas

sociales durante los últimos años, los gobiernos municipales tienden a actuar en las brechas, es decir asignan recursos propios para atender problemáticas no cubiertas debido a la ausencia de oferta de programas descentralizados —sean provinciales o nacionales— o a la cobertura limitada que los mismos ofrecen. Algunos gobiernos municipales, ante la finalización de un programa determinado —pero no del problema social que atiende el mismo—, también han optado por continuar las acciones mediante la reasignación de recursos propios. El hecho de que un programa descentralizado se constituya en una política municipal, estaría más vinculado a cuestiones políticas y técnicas, que puramente presupuestarias. Estas cuestiones se pueden sintetizar en: i. grado de consenso social sobre la importancia de continuar la intervención en torno al problema, ii. impactos negativos asociados a la discontinuidad de las prestaciones y iii. relación costo beneficio a favor de la continuidad del proyecto (Smulovitz, Clemente, 2004) <sup>20</sup>. El modo e intensidad de las intervenciones dependerán de los recursos que efectivamente se puedan asignar. Los sectores donde se observan más iniciativas municipales son: salud, cuidados infantiles y prestaciones alimentarias. En menor medida se observan iniciativas en materia de mejoramiento y equipamiento comunitario, resultando el área de producción, trabajo e ingresos la menos desarrollada (especialmente en medios urbanos).

La capacidad de poner en juego esta iniciativa se da principalmente con aquellas competencias que están más claramente delimitadas como municipales y a las que el municipio reconoce como de su responsabilidad y que pueden ocasionar altos costos políticos por no ejercerlas adecuadamente, en particular la pérdida de confianza y la desaprobación del electorado local. En relación a los objetivos de este trabajo y la especificidad de este apartado es importante entender la dificultad de articular esta matriz de gestión “por proyecto” que construyen los programas descentralizados, con los procedimientos de planificación estratégica puestos en práctica, según condiciones objetivas de desarrollo para los municipios.

Finalmente, el tercer grupo de variables identificados toma aspectos que hacen a la integración social y el desarrollo y refiere a un tipo de dimensión que no compete sólo al gobierno local, sino que involucra a la sociedad local como un todo. Esta variable toma fundamental importancia teniendo en cuenta que parte del deterioro social que deja la crisis es la ruptura de los canales de movilidad

---

<sup>20</sup> Entre los ejemplos más frecuentes se observa: la calidad de las prestaciones alimentarias, la oferta en salud, la cobertura de jardines maternos y los programas de mejoramiento habitacional. En todos estos casos se impone la lógica de intervención por programas.

social ascendente y la fragmentación de la base social, aspectos que impactan negativamente en las redes de cooperación tanto sectoriales, como intersectoriales y alteran la dinámica de integración social.

La variable seleccionada en este apartado, es decir los niveles de integración social, se combina con las anteriores y a la hora del diagnóstico permite reconocer la viabilidad de un proceso de desarrollo. Este aspecto refiere al modo en que la sociedad local, dentro de una matriz de identidad más amplia (regional y nacional) viene resolviendo en el tiempo las desigualdades que pueda tener en su territorio. Estas desigualdades se expresan en cuestiones físicas (estados de las calles, caminos, equipamiento, etc.), calidad de los servicios (segmentada o no) y accesibilidad a los mismos. Cómo se ponen en discusión a nivel de la sociedad local estas diferencias y cómo los diferentes sectores interpelan al poder político la gestión de estas disparidades, ya sea dejando que se profundicen o favoreciendo la reducción de las brechas. Los indicadores que se pueden tomar en este sentido son los denominados *proxy* pues es muy difícil medirlos y en caso de hacerlo de manera exhaustiva, puede haber variaciones importantes si cambia la coyuntura. Localización de los sectores NBI, su relación con el acceso a servicios, participación en las convocatorias a situaciones públicas, relación entre demanda y oferta educativa y de salud (pública y privada), existencia de OSC (tipo y cantidad), existencia y funcionamiento de redes (formales e informales) son, entre otros, aspectos que se pueden observar con cierta facilidad.

Desde el punto de vista de la gestión, la observación será la composición del mapa de actores y particularmente de quienes se constituyen en “grupo de presión” en los temas relacionados con el desarrollo de la ciudad y el acceso a servicios y otros bienes como es el caso de la tierra pública. La cultura de participación social se explica a lo largo del tiempo y requiere diferentes planos de indagación ya que no alcanza con una perspectiva de análisis de la participación a nivel vecinal, que reconoce relaciones próximas cara a cara, generalmente asociadas con la escala barrial y/o zonal. La discusión de la ciudad como un todo, convoca también a otro tipo de actores ya sea por su inserción sectorial y/o por su grado de representación de algún grupo de interés en particular.

### Sobre las capacidades de planificación

Este punto requiere un apartado, ya que si bien tiene directa relación con la capacidad de gestión, a su vez tiene sus particularidades. Nos preguntamos cuál

es el lugar de la planificación en la vida institucional de los municipios. Para abordar esta pregunta es necesario revisar las competencias que tenían y tienen los municipios y entender la evolución del proceso. En este análisis es necesario entonces: a. diferenciar sectores y b. reconocer diferentes etapas en la incorporación de las prácticas de planificación.

### En cuanto a los sectores/áreas

Es posible clasificarlos en tres tipos: tradicionales, descentralizados y emergentes. En cuanto a las tradicionales (ej: mantenimiento, regulación de servicios y obra pública) es posible observar su vigencia y la centralidad que ocupan en la vida de la institución. Estas competencias son históricas y hay una cierta correspondencia entre recaudación y tareas a desarrollar. Las áreas descentralizadas con excepción de salud, en el caso argentino responden a una lógica de desconcentración, lo que supone disponer de recursos variables de modo procíclico <sup>21</sup> y carecer de formalidad en la asignación de las competencias, que así como fueron delegadas pueden ser interrumpidas. Es aquí donde se han desarrollado recientemente más habilidades de planificación, administración y evaluación, tanto por efecto de los programas de fortalecimiento de los que fueron objeto muchos municipios, como por la competitividad entre municipios que generan los programas focalizados <sup>22</sup>.

Finalmente, los que denominamos sectores emergentes se refieren al campo que se conforma a partir de las problemáticas sociales que se manifiestan coyunturalmente, pero de manera suficientemente grave como para requerir intervención urgente del gobierno municipal, para luego terminar instalándose como parte de sus competencias. El caso de los programas alimentarios con antecedentes en la hiperinflación de fines de los '80 y la intervención en torno a la generación de ingresos en el marco de la crisis del 2001, son los ejemplos más demostrativos de cómo opera la coyuntura en la instalación de nuevas

---

<sup>21</sup> El gasto social es procíclico en la mayoría de los países latinoamericanos ya que la política fiscal tiene esa misma lógica. Esto quiere decir que al mejorar los indicadores económicos en etapas de crecimiento, aumenta la recaudación y puede incrementarse el gasto social. Pero en contrapartida y de manera contradictoria, durante las etapas de recesión económica –cuando más se requieren políticas sociales compensatorias– al reducirse la recaudación fiscal también se reduce el gasto social profundizando la crisis.

<sup>22</sup> Los programas focalizados más importantes se localizan en áreas preferentemente metropolitanas y municipios intermedios. Los municipios pequeños acceden de manera residual a estos recursos y en algunas provincias pueden ser objeto de algún cupo preferencial. Es el caso de las provincias más descentralizadas, donde los municipios pueden ejercer mayor presión como es el caso de Córdoba.

funciones. En cuanto al lugar que ocupa la planificación en estas áreas emergentes, podemos decir que la naturaleza urgente o temporal de los problemas no favorece la anticipación. En palabras de Matus (1987) en este campo solo se actúa con lógica de planificación reparadora, en vez de preventiva. Contradictoriamente las áreas emergentes han sido motivo para la captación de recursos con un alto grado de imprevisibilidad en la sustentación de los servicios por el carácter procíclico del gasto social ya analizado. De este modo los gastos que han podido ejecutar los municipios no han sido objeto de planificación y por lo tanto es muy difícil evaluar el impacto de este gasto <sup>23</sup>.

### En cuanto a las etapas y formas en que se practican procedimientos de planificación en los municipios medianos y grandes

Es posible decir que en las áreas tradicionales, antes de las reformas descentralizadoras, se manejaban procedimientos de planificación indispensables para el funcionamiento del sector. Es en la naturaleza del sector, su grado de profesionalización y sus requerimientos normativos que se impone o no la necesidad de planificar. La temporalidad y escasez de los recursos, así como los modos de provisión orientan esta necesidad. El sector de salud y de obras públicas, así como las áreas recaudatorias dan cuenta de procedimientos en este sentido.

En el campo de las políticas sociales focalizadas es donde los municipios fueron interpelados como deficitarios en materia de planificación social. Efectivamente las áreas sociales tienen diferentes antecedentes y grados de profesionalización no siempre acorde a la complejidad de situaciones que atienden las Municipalidades. En los casos observados es posible hablar de una fase que podemos denominar como empírica, sujeta a la experiencia y la oportunidad ocasional de administrar recursos. De la mano de los programas focalizados y los enfoques de desarrollo local se instala la planificación como imperativo, Ya no se trata de un procedimiento administrativo para optimizar la gestión. Se trata de una planificación estratégica, que genera expectativas de desarrollo y brinda protagonismo al gobierno municipal como un actor clave del proceso. En esta fase la práctica empirista da lugar a una faz técnico / política que motiva intercambios y arreglos de diferente orden según las capacidades y el contexto municipal.

---

<sup>23</sup> Por concepto no debería entrar en esta categoría la mitigación de catástrofes por efecto de accidentes y/o fenómenos naturales (especialmente las prevenibles) si bien la experiencia demuestra que fenómenos prevenibles son objeto de un tratamiento como problemas emergentes.

## Observaciones

Como cierre parcial de este primer desarrollo en cuanto a la pregunta inicial sobre las pre-condiciones que posibilitan el pasaje de rol desde un municipio ejecutor a municipio productor de políticas, concluimos que no es posible generalizar el potencial de un universo tan heterogéneo como el municipal para diseñar y ejecutar sus propias políticas y/o resignificar las políticas provinciales y nacionales según sus necesidades. Sin embargo se observan regularidades asociadas al desarrollo de capacidades producto de la experiencia previa (ensayo y error), el tamaño (capacidad de recaudación) y el grado de autonomía (Ley Orgánica) de algunos municipios según su inserción provincial (grado de autonomía política y financiera) y regional (contexto socioeconómico). Estas condiciones se combinan (de manera positiva o negativa) con el capital cultural que pueda tener la institución municipal y la propia sociedad local. Es posible afirmar que la planificación, en tanto capacidad de anticiparse y diseñar cursos de acción en clave de desarrollo es una de las variables que contribuyen a la viabilidad política de un proyecto incrementalista en materia de política social que los municipios, cualquiera sea su condición, pueden plasmar en un contexto de autonomía relativa siempre sujeta a variables de su contexto regional y nacional.

Este primer desarrollo concluye con la idea de haber provisto una matriz (dimensiones e indicadores) tentativa y de carácter experimental destinada a indagar sobre el potencial de los gobiernos municipales para incidir en su entorno (provincial y nacional) y favorecer procesos de articulación y cooperación entre los actores de la sociedad local a partir de asumir un rol activo en el diseño y formulación de políticas referidas al desarrollo local en contextos de movilidad e integración social.

# Desarrollo local, planeamiento y participación. El caso de los planes estratégicos.

---

*Bertolotto y Clemente*

## Introducción

El presente artículo aborda la cuestión de los planes estratégicos en tanto metodología de participación en el marco de procesos de desarrollo local. Como metodologías, los planes estratégicos, tuvieron un carácter innovador y fueron diversas las evoluciones e impactos que alcanzaron. Este trabajo se estructuró en base a tres puntos principales a fin de poder describir y analizar estos procesos, dinámicos y complejos al mismo tiempo. Una primera parte del trabajo avanza –a partir de las categorías de desarrollo y planeamiento– sobre enfoques y modelos de los Planes Estratégicos (PE) y sobre el eje de participación social en los procesos de desarrollo. Se plantean algunos de los supuestos con que operaron los modelos de Planes Estratégicos y se realiza un análisis comparado de experiencias relevadas tanto a partir de la indagación y análisis de fuentes secundarias, como del estudio de casos en profundidad. A partir del marco planteado en el punto anterior, la segunda parte del trabajo se dedica a indagar, describir y analizar el alcance de los PE como herramienta de planificación y gestión democrática y se presentan y analizan resultados del relevamiento de 16 Planes Estratégicos de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, en la última parte y a partir de estas y otras experiencias de PE conocidas, se avanza



sobre una posible categorización de los estilos en los que se pueden encuadrar los planes. A los fines de una primera aproximación descriptiva se plantearán cuatro estilos diferentes: tecnocrático, globalizador, dinamizador y autogestivo. Al concluir el desarrollo de estos tres puntos, se presentan las principales observaciones que surgen sobre la cuestión.

### **La concepción del desarrollo y de estrategia en los planes Análisis de enfoques y modelos de los Planes Estratégicos**

En este apartado nos interrogamos sobre la metodología de planificación y la concepción predominante sobre el desarrollo y las formas concretas en que éstas se expresan localmente. Para ello partimos del supuesto de que toda metodología de planificación supone un modo de interpretar la dinámica del cambio y sus dimensiones claves. En consecuencia, un mismo dispositivo (en este caso el Plan Estratégico) puede poner a prueba diferentes hipótesis de cambio. Son las consecuencias prácticas de los supuestos una vez aplicados lo que nos ocupa en este análisis comparado de diferentes planes ejecutados. En principio, tenemos al menos tres categorías sustantivas en juego –desarrollo, participación y planeamiento– y una serie de conceptos de carácter instrumental –objetivos, estrategias y procedimientos– que analizaremos en vistas a reconocer regularidades entre los casos estudiados y oportunamente descriptos.

La noción de desarrollo y planeamiento están emparentadas. Cuando se propone impulsar un proceso que se define como “de desarrollo”, hay una idea previa de las dinámicas que se busca producir y/o reproducir en la sociedad. Esta idea previa surge desde una determinada racionalidad que guía todo el proceso metodológico del planeamiento y por lo tanto busca también el control de sus resultados en materia de cambio social. Todos los enfoques de planificación coinciden en caracterizarla como un proceso de transformación social. No se pone en duda el sentido transformador del planeamiento, sino el sentido de dicha transformación. Aquí es donde entra en juego el problema del poder, el ingreso y la distribución o concentración de la riqueza (Bustelo, 1995). En tal sentido, la planificación y su perspectiva anticipada de los cambios es la expresión de la concepción del desarrollo que se tenga.

En un sentido más estricto, la planificación puede ser entendida como una práctica sistemática y formalizada que desarrolla análisis situacionales, establece estructuras propositivas valoradas (es decir, define objetivos a alcanzar), construye o descubre estrategias adecuadas que permiten alcanzar estos objeti-

vos, evaluando sus probables consecuencias. Se diferencia de otras herramientas proyectivas (como programas y proyectos) por su mayor extensión temática y problemática y por el uso de horizontes de tiempo más amplios (Rovere, 2002). Esta perspectiva pondera la combinación entre el carácter sincrónico (zonas de ubicación por sectores y espacios geográficos) y diacrónico (horizontes temporales) que le otorga al proceso de planificación la complejidad de un sistema destinado a facilitar la toma de decisiones.

La relación entre desarrollo y planificación se expresa en lo que Valverde (2006) denomina como proceso de institucionalización del desarrollo en referencia al conjunto de nociones, visiones, reglas, valores y creencias que definen cómo se estructura la noción misma del desarrollo y cómo se delimita la función del Estado para impulsarlo. Esto supone la existencia de un sistema de explicaciones que actúan como marco teórico conceptual y como consecuencia de ese marco de referencia la aparición de un conjunto de creencias y valores (en el plano informal) que se articulan con arreglos institucionales de diferente orden: agencias, normas, programas. Esta autora describe tres grandes ideas sobre el término: el desarrollo entendido como crecimiento económico, estrechamente relacionada con la teoría del derrame; el desarrollo como impulsor del ser humano, donde se destaca el rol de las Naciones Unidas a partir de ampliar el sistema de indicadores con que se mide el desarrollo (indicadores de desarrollo humano) y en clave más teórica el pensamiento de Amartya Sen articulando la dimensión económica con la ética, en vistas al desarrollo de capacidades. Las últimas tendencias apuntan a proporcionar una noción integral y discuten la tensión entre derechos, participación y posibilidades de libertad de elección en contextos económicos que, por su concepción capitalista, no la favorecen. El rol del Estado como promotor del desarrollo aparece ponderado con diferente énfasis. Es en el debate contemporáneo y a consecuencia de la profundización de las desigualdades por efecto de las reformas de carácter neoliberal, que se retoma con renovado vigor la idea del rol regulador del Estado en los procesos de desarrollo.

### Sobre lo estratégico de la planificación

La bibliografía sobre la evolución de la planificación para el desarrollo, coincide en señalar al Plan Marshall (aplicado en Europa después de la segunda guerra mundial) como una herramienta exitosa de las relaciones internacionales, en tanto que la planificación se puede constituir en una llave geopolítica para la asistencia

técnica y financiera y el desarrollo económico y social (Rovere, 2002). Para América Latina este principio que asocia la planificación a la obtención de fuentes de financiamiento ocurre a principios de los '60 y complementa el pensamiento desarrollista en cuanto a la importancia de los agentes externos en los procesos de desarrollo, formando más de una generación de planificadores y sellando una relación obligada (aunque no siempre virtuosa) entre planificación y políticas de estado <sup>1</sup>.

La introducción del enfoque estratégico en la planificación del desarrollo presenta una tensión entre las dimensiones técnica y política propia del campo de las políticas públicas (económicas y sociales). Matus (1987) dice que la planificación surge como un problema entre los hombres: primero entre el hombre individuo y el hombre colectivo (que busca un orden y una dirección societal) y segundo entre las distintas fuerzas sociales en que se encarna el hombre colectivo, que luchan por objetivos opuestos. De ahí que la planificación debe introducir el conflicto en las proyecciones de futuro que no guardan la lógica de un cálculo científico-técnico. El agotamiento del enfoque racional iluminista y su funcionalidad en contextos dictatoriales y recesivos puso en crisis la confianza en la planificación como herramienta para el desarrollo y al mismo tiempo favoreció el surgimiento de nuevos paradigmas como es el caso del enfoque estratégico. Para Matus, creador de este enfoque, el gobernante estratega, el político común y el planificador tecnócrata se ubican en espacios de diálogo distintos. Con facilidad el gobernante común se aleja de la planificación y los planificadores tecnócratas se alejan de la realidad <sup>2</sup>.

Por las características de la investigación realizada, nos preguntamos por el modo en que se ha reinterpretado el componente estratégico en los planes de desarrollo local analizados y cómo se ha articulado en la práctica la idea del desarrollo local en contextos regresivos como el que atravesó a los municipios argentinos por más de 20 años.

### Participación y procesos de desarrollo

Interesa aquí focalizar el eje de participación social en los procesos de desa-

---

<sup>1</sup> El rol de la CEPAL en la producción de un pensamiento regional propio fue destacado hasta mediados de los 70 que irrumpieron de manera generalizada las dictaduras.

<sup>2</sup> Matus define a la planificación como el cálculo situacional sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción. La reflexión que es inmediatista, tecnocrática y parcial no es planificación, y tampoco es planificación la reflexión que se aísla de la acción y deviene en mera investigación sobre el futuro.

rrollo y planificación social y preguntar por la participación social como herramienta para la transformación y el desarrollo local, a partir de observar cómo evolucionaron los modelos de gestión participativa difundidos en la década del '90, después de pasado el período de emergencia social que tuvo su expresión más crítica en diciembre del 2001. Partimos de interpretar la participación social en torno a las políticas sociales como un medio que deciden establecer grupos de interés para alcanzar objetivos y así superar déficit sociales. De modo similar, la participación política siempre tuvo la expectativa de cambiar las cosas, pero esta expectativa parece no haberse hecho extensiva a la participación social en torno a las políticas sociales. Nos preguntamos entonces cuáles han sido las consecuencias prácticas de la participación social en la vida cotidiana de las personas que padecen esas carencias. En el marco de los programas focalizados de atención a la pobreza, la participación aparece propiciada como una práctica despolitizada y voluntarista tanto de los sectores afectados, como de otros grupos que puedan actuar en solidaridad con estos grupos. En el campo de las políticas sociales la participación ha sido una parte constitutiva del procedimiento de implementación de las políticas y un modo de instrumentar un enfoque de co-responsabilidad entre beneficiarios y ejecutores de programas sociales. De ahí que una revisión crítica de estos enfoques permita cuestionar el potencial de transformación que puedan tener estos recorridos que llamamos de participación regulada, debido a los límites y dispositivos impuestos al propio proceso por los promotores / ejecutores de los programas sociales (Clemente, 2003). En esta oportunidad se trata de indagar sobre el impacto de la participación multiactoral en el desarrollo local. Es por eso que en el presente trabajo nos preguntamos cómo se da este proceso en un caso paradigmático dentro del espectro de las experiencias participativas y de las estrategias destinadas a mejorar el resultado de las políticas que pueden impulsar los gobiernos municipales, como son los Planes Estratégicos (PE) de desarrollo.

### **La participación como una herramienta de gobierno y gobernabilidad**

En el marco de los procesos de reforma del estado y descentralización de las políticas sociales, el Municipio se convirtió en objeto de los programas de modernización del estado y actuó como escenario de ensayo para un menú amplio de procedimientos participativos que la mayoría de los gobiernos (nacional y provincial) nunca llegaron a experimentar, como por ejemplo consultas o audiencias públicas, auditorías ciudadanas y planes participativos de desarrollo.

La hipótesis de democratización de la gestión pública por medio de procedimientos de planificación y control de la gestión hicieron de los municipios un laboratorio de prueba de todo tipo de experiencias, de ahí la importancia de hacer observaciones en este plano e inferir la capacidad de estos procedimientos para potenciar o no las políticas públicas a nivel local. Al momento de analizar un proceso participativo y estimar sus aportes en la dinámica de desarrollo local conviene interperarlo mediante algunas preguntas básicas, tales como:

- ¿Cuál es el problema que se atiende y su gravitación en el desarrollo? Si bien todos los problemas sociales se vinculan al desarrollo, no todos son abordables desde esta perspectiva que entre otras cosas refiere a integrar la dimensión económica de los problemas sociales en su solución.
- ¿Quiénes y cuántos reconocen la legitimidad del problema sobre el que se actúa? Obviamente a mayor reconocimiento, mayores son las posibilidades de lograr consenso y apoyo colectivo en las soluciones.
- ¿Quiénes actúan en el proceso? Es importante saber si los que están tienen competencias para su resolución. En este punto es muy importante identificar el rol que asumiría el gobierno municipal, ya que las posibilidades de desarrollo local se ven limitadas sin la participación del estado <sup>3</sup>.
- ¿Cuál es la capacidad de movilizar recursos acordes a los problemas que se pretenden resolver a través de los espacios participativos? Este punto ya se trató en el artículo anterior y refiere a la capacidad del grupo de modificar situaciones deficitarias, ya sea a través de su influencia o de su acción directa. Estos elementos se combinan para dar mayor o menor capacidad de incidencia a los grupos que se orientan hacia el desarrollo local.

A partir de un relevamiento sobre 6 países de Centro América y el Caribe, Calderón (2001) observa que un factor que desalienta la participación ciudadana en los gobiernos municipales es la propia debilidad del municipio, lo que le otorga pobre incidencia en la vida cotidiana de la gente. Esta observación seguramente se puede hacer extensiva a otros contextos, que tengan en común la poca visibilidad del gobierno municipal, ya sea por falta de autonomía y recursos, o por falta de iniciativa. El otro aspecto crítico, es la discrecionalidad que pueden tener estas convocatorias

---

<sup>3</sup> En distintos artículos de este libro se revisan diversos procesos de desarrollo local donde del estado municipal a tomado posiciones diferentes en relación al mismo: en algunos casos siendo el actor promotor, en otros actuando de manera indiferente y en otros aún oponiéndose a procesos de participación o desarrollo de sectores sociales tradicionalmente excluidos.

(convocatoria, modalidades, periodicidad, temario) según la voluntad política de los intendentes y de la clase dirigente que actúa en representación de los vecinos.

Los estudios realizados coinciden en que los instrumentos propuestos en las nuevas legislaciones no siempre se utilizan para lo que están concebidos que es democratizar las políticas sociales. Muchos sirven para convalidar decisiones ya tomadas por el ejecutivo. Cuando se oponen mayores niveles de organización social, los riesgos enunciados se aminoran y permiten mejores resultados. En tal sentido se concluye que los espacios de participación regulada, derivados de la descentralización, que no cuestionan con su acción las causas de los problemas sobre los que actúan (pobreza, déficit habitacional, etc.) contribuyen a la municipalización de la pobreza. (Clemente, 2004). Por el contrario, los grupos que interactúan con el estado tratando de influir en las decisiones con sus propuestas, favorecen la distribución de lo existente y la movilización de nuevos recursos. Esto último alude a la necesidad de re-politizar la participación ciudadana.

Los procesos de participación suponen la conjunción de intereses, objetivos y procedimientos por parte de un grupo de sujetos que están llamados a “tomar parte” en una situación reconocida como deficitaria. Por concepto la participación social supone la prosecución de un interés que hace que los sujetos individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos. En este punto, a nuestro criterio, es la participación multi-actoral la expresión más innovadora de las políticas denominadas participativas.

El esfuerzo de negociación y consenso que supone este tipo de articulación parece justificarse cuando: a) La magnitud o complejidad de los problemas requieren altos niveles de consenso en el tipo de solución que se persigue, y b) cuando para lograr algún resultado se necesitan combinar diferentes aportes (económicos, financieros, políticos y técnicos). Estas condiciones dan cuenta de que la participación multi-actoral es un tipo de estrategia apropiada para el abordaje de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, cultural y social. En la práctica esta figura asociativa ha sido convocada frecuentemente para actuar en el ámbito territorial en relación a la ejecución de proyectos sociales; en menor medida para el diagnóstico o la consulta de prioridades y de manera excepcional para participar en las decisiones acerca de cómo invertir el presupuesto municipal o para el diseño de políticas.

### Los Planes Estratégicos

Los PE constituyeron una metodología innovadora de planificación participa-

tiva a nivel urbano que se popularizó entre los municipios (principalmente medianos y pequeños) en la década del '90, de la mano de los enfoques de descentralización del estado y desarrollo local. Esta metodología suele incorporar en la etapa del diagnóstico los datos del macro contexto (amenazas y oportunidades) como la indagación sobre intereses, recursos y desempeño de los actores locales (fortalezas y debilidades). Esta perspectiva toma a la ciudad y sus problemas como objeto de intervención y prevé como parte de su metodología la participación activa de un conjunto de actores (políticos, económicos y sociales) tanto en la definición de los problemas, como en la proposición de las soluciones. El modelo de PE como herramienta para el desarrollo local operó tomando como paradigma central la idea del desarrollo endógeno que se basaba en cuatro supuestos que, con matices, actuaron como postulados al promover estos planes: i. Lo local como ámbito de las soluciones, ii. La co-responsabilidad como fuente de gobernabilidad, iii. La participación como reaseguro de transparencia y buen gobierno y iv. La eficacia en la utilización de los recursos.

A continuación se hace un breve desarrollo de estos postulados y sus contradicciones más significativas:

- Primer supuesto: “los problemas locales, deben y pueden ser resueltos localmente”. Este supuesto opera bajo la lógica de descentralización/desconcentración que caracterizó la concepción neoliberal de las políticas públicas. Por concepto, la gestión de gobierno es entendida como un proceso por el cual se combinan aspectos de enfoque en la concepción de los problemas y la orientación de las soluciones dentro del campo de competencias de la esfera estatal. Los municipios poseen una escasa capacidad para definir el ciclo de las políticas públicas <sup>4</sup> a la luz de las competencias que efectivamente pueden ejercer en el marco de lo que se define como autonomía relativa de este nivel de gobierno <sup>5</sup>.
- Segundo supuesto: “la co-responsabilidad contribuye a la gobernabilidad”. El período en que se sustancian los PE tuvo un contexto restrictivo y recesivo en el marco de la reforma del estado y los llamados procesos de ajuste del gasto

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la definición de Tamayo Sáenz (1995) entendemos por políticas públicas al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

<sup>5</sup> Este concepto alude a la situación que tienen los municipios en los tres planos de la autonomía municipal: política, administrativa y financiera. La situación de las legislaciones en casi toda la región da cuenta de los escasos márgenes que tienen los municipios en cualquiera de estos tres planos, de ahí que se hable de autonomía relativa. Esta situación se analiza en profundidad en el capítulo anterior.

social. El proceso de construcción común de la agenda local con la sociedad civil se da en este marco de recursos limitados y crisis socioeconómica. La tensión se presentó entre dos planos directamente relacionados con las definiciones de gobernabilidad. El concepto de gobernabilidad en su versión conservadora se define como la capacidad del estado para contener y/o ejercer control sobre la sociedad civil. En este trabajo adherimos a enfoques más recientes, donde se habla de “governance” –traducido habitualmente como gobernanza– en referencia a “la relación entre sociedad civil y Estado, entre gobernantes y gobernados” que abarca los patrones de coordinación y des-coordinación entre actores sociales para fijar las prioridades en torno a las que el gobierno deberá ejercer el poder que le confieren los ciudadanos a través del voto (A. Rodríguez, 1998). En este sentido la construcción de la agenda de gobierno a través de procesos de planificación participativa, puede ser entendida como un proceso de negociación, donde se ponen en juego intereses y posiciones de diferente orden según quien participe en la construcción de dicha agenda. En aquellos casos en que la concepción de gobernabilidad presente en el gobierno local era la primera, el PE fue utilizado como una herramienta para descomprimir la tensión social a través de un espacio institucionalizado. En aquellos casos en que la concepción obedecía al segundo enfoque, los niveles de gobernabilidad que podía alcanzar el Municipio estaban condicionados por los niveles de autonomía, como se dijo en el caso del primer postulado. La capacidad restringida para construir una agenda real, ha sido un factor de erosión de la PE en su etapa de ejecución por razones obvias de inviabilidad de los proyectos derivados de estos procesos de planificación tan amplios y pluralistas.

- Tercer supuesto: “La participación social es la base de transparencia y del buen gobierno”. En respuesta a la crisis de representatividad que afecta al poder político aun en ejercicio pleno de la democracia, el factor transparencia y control de gestión fue una premisa que se instaló para muchos municipios como un valor. Desde la perspectiva de las políticas liberales la participación ciudadana es una herramienta para el ejercicio del “buen gobierno”. Se observa que dentro de la muestra las experiencias que lograron favorecer la participación ciudadana en diferentes temas de interés público, han logrado resultados tanto en la eficacia del gasto social, como en el crédito político, aún cuando los resultados no sean tangibles a corto y mediano plazo. Esta práctica debería esté orientada por el imperativo de lo que Zicardi (1999) de-



fine como condiciones del “buen gobierno” <sup>6</sup>. En este punto los instrumentos elegidos (audiencias y consultas públicas, asambleas, consejos, gestiones asociadas, etc.) deben favorecer el control de gestión, el aporte de ideas por parte de los beneficiarios (directos e indirectos) e identificación de prioridades, según intereses y necesidades de los diferentes grupos sociales que componen el estado municipal.

- Cuarto supuesto: “El desarrollo es el resultado de una aplicación racional de los recursos y de una buena priorización de problemas y resultados”. Este postulado sustentó la mayoría de los programas de fortalecimiento municipal que complementaron los procesos de reforma del estado en los ‘90. El supuesto previo era que existía una sub-utilización de recursos locales por falta de capacidad técnica del municipio para movilizarlos. En este punto la planificación pasa a ser “la llave” del cambio y una estrategia para captar nuevos recursos, tanto de otros actores locales como de los otros niveles de gobierno. Esto explica por qué muchos municipios a pesar de sus magras finanzas han pagado con recursos propios planes de desarrollo estratégico. La corresponsabilidad entre el sector público, privado y las OSC y el cumplimiento de objetivos que conduzcan a mayores niveles de bienestar de la población beneficiaria y la calidad y diversidad de instrumentos dan la medida de grado de fortalecimiento del gobierno municipal.

Paradójicamente, en los hechos, después de más de dos décadas de reformas, resulta ser que los municipios han desarrollado instrumentos de gestión que no se observan en otros planos de gobierno.

## **Sobre los modelos y las estrategias de la PE Análisis comparado de experiencias**

Con el objeto de conocer más sobre las consecuencias prácticas de los modelos de planificación se analizaron diferentes experiencias de planeamiento estratégico contemporáneas y urbanas <sup>7</sup>. De manera sintética, siguiendo a Rovere (1999),

---

<sup>6</sup> Según la autora, a los fines de su evaluación, un buen gobierno es aquel que promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas, b) honestidad y transparencia en el manejo de los recursos, c) atención equitativa o inclusiva de las demandas ciudadanas y d) aceptación y/o estímulo de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

las experiencias municipales de planeamiento estratégico dejan un conjunto de aprendizajes tales como la necesidad de concebir la planificación como un ejercicio interactivo entre actores y diferentes fuerzas sociales, el reconocimiento de la historicidad de los procesos sociales, el alerta frente a los riesgos de etnocentrismo y la importancia de conocer y tomar en cuenta los mecanismos de regulación que pueden favorecer o dificultar su aplicación a favor de la población. Como hipótesis que orienta el análisis establecemos que todo modelo de planificación tiene un sustento teórico conceptual que se traduce en la manera en que se convoca y se hace participar a los actores y en la forma en que se interpretan los problemas y se propone la generación de insumos para su abordaje. Por lo tanto el sistema que se utilice tiene consecuencias prácticas en el resultado.

A continuación se comparten algunas observaciones sobre la base de regularidades y diferencias identificadas en los diseños y los resultados del proceso de planificación documentados en las experiencias indagadas. Las dimensiones de análisis fueron: i. Postulados generales, particularmente sobre el desarrollo, las políticas públicas y el gobierno municipal, ii. Metodología de convocatoria y producción de insumos el plan y iii. Matriz de planificación (sectorial, por proyecto, etc.). En términos generales, es posible observar que los planes que se autodefinen como estratégicos guardan aspectos en común en cuanto a su justificación, a los postulados generales sobre el desarrollo que los justifican y a las etapas de implementación (diagnóstico y diseño de proyectos por sector). En contrario, presentan diferencias significativas en los supuestos que llevan al desarrollo y en la manera de resolver la “puesta en marcha” (acuerdos y reglas de juego). Esto último es un indicador del modo de interpretar la relación entre lo técnico y lo político a la hora de planificar y estimar la sustentabilidad posterior del plan.

En cuanto a su justificación, según los testimonios obtenidos por parte de funcionarios, los planes tienen en común (de manera implícita) argumentaciones en el sentido de neutralizar los efectos de la recesión (especialmente a partir de 1998), intervenir de manera anticipada y oportuna en la trama urbana, hacerse visible el Municipio puertas afuera (especialmente para atraer recursos de la cooperación externa) y de manera complementaria, mejorar condiciones de gobernabilidad (en el sentido de *governance*) en la misma proporción que la

---

<sup>7</sup> La muestra se efectuó en base a la revisión de documentos, consultas a informantes claves y un estudio de caso. Las experiencias comprendidas en este grupo corresponden a los casos de: Bahía Blanca, Campana, Cañuelas, Junín, Luján, La Matanza (Provincia de Buenos Aires), Gualaguaychú (Entre Ríos), Rafaela, Reconquista y Rosario (Santa Fe), Malargüe y Maipú (Mendoza).

crisis fue empeorando. La relación entre crisis/planeamiento queda plasmada en casos muy resonantes como es el Plan Estratégico de Rosario que se inicia en 1995 y se presenta en 1998 (en plena crisis) o el plan de Campana que se inicia en 1998 y se presenta en 1999. Para municipios de todos los tamaños, los PE fueron un recurso para ejercer algún control sobre la crisis y sus consecuencias territoriales al generar una serie de propuestas dando la sensación de certidumbre sobre el futuro, aunque luego las mismas no se lleguen a materializar <sup>8</sup>.

De manera contradictoria también se observa que, si bien es la crisis la que motiva la necesidad de entrar a un proceso de planificación participativa (si bien esto no es declarado públicamente), en las áreas problema identificadas al realizar los diagnósticos y proyectos se omite incluir temas de gravedad central, como por ejemplo no se incluye como problema la desocupación. En todos los casos la imagen que se proyecta a mediano plazo y se comunica es la de una ciudad pujante y en progreso. La estrategia para “conjurar la crisis” es no incorporarla como parte del escenario próximo (a pesar de las señales que anunciaban el recrudescimiento de la crisis que luego desembocaría en los sucesos de diciembre de 2001).

En este punto nos preguntamos por la interpretación que se hace del término “estratégico” en estos planes y por la concepción imperante del desarrollo que conlleva la planificación en condiciones de emergencia social y recesión económica. Desde el punto de vista conceptual la estrategia es el conjunto de decisiones fijadas en un determinado contexto o plano, que proceden del proceso organizacional y que integra misión, objetivos y secuencia de acciones administrativas en un todo interdependiente (Rovere, 2003). Es posible asumir que lo estratégico en los casos revisados no fueron los planes que se diseñaron, sino la convocatoria a la participación en momentos en que la gobernabilidad empezaba a peligrar e impulsar un ambiente de progreso y cooperación entre actores sociales. De acuerdo a las observaciones de los casos realizada es posible decir que la primera generación de PE (1995-2000) no se plantea como problema la relación entre pobreza y desarrollo

---

<sup>8</sup> Es de considerar que las asistencias técnicas externas, en la mayoría de los casos y especialmente en ciudades medianas, fueron solventadas con recursos municipales, práctica poco frecuente, teniendo en cuenta la tradición de bajo presupuesto que tienen la mayoría de los municipios. Paradójicamente, en el caso de los municipios de gran escala (Córdoba, Tucumán, Rosario, Mendoza y La Plata) se dispusieron recursos nacionales para financiar los PE provenientes del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (GAU) del Ministerio del Interior. De modo equivalente, otra fuente de financiamiento para municipios de gran tamaño ha sido la Unidad de Preinversión del Ministerio de Economía (para los casos de Avellaneda, La Matanza, La Rioja, San Juan, entre otros). En ambos Programas el financiamiento provenía del BID. Los planes debían orientarse a la definición de obras de infraestructura a ser financiadas por el mismo Banco. Esta paradoja se explica porque al ser municipios grandes con recursos propios provenientes de la recaudación municipal tenían capacidad de endeudamiento.

y esto ha sido parte de su debilidad y es la causa principal de su posterior desprestigio (como se observó ex post en muchos de los casos) que puede adjudicarse –entre otras cuestiones– a su incapacidad de anticipar la gravedad de lo que estaba por venir. Se incurre en un mecanismo compartido (entre gobierno y sociedad) que es darle un carácter transitorio a los problemas estructurales y proyectar a 10 años una ciudad ideal. Esta tendencia a omitir el conflicto y no dar cuenta de cómo la recesión trasciende los límites jurisdiccionales del municipio tiene un indicador en el modo tangencial con que se alude al desempleo en los informes revisados. Además de no tener estadísticas propias (cosa que es una limitación para los municipios medianos y pequeños) esto se explica por la misma naturaleza de los planes ya que parte de la estrategia fue omitir el conflicto. Esta concepción despolitizada del proceso está muy lejos de lo concebido por Matus (1987) y sus seguidores. Matus habla de planificación reactiva o preventiva. La reactiva es la que sólo ataca los problemas evidentes, es una planificación defensiva e ineficaz. Pero la práctica de la planificación preventiva necesita de un sistema oportuno de indicadores de coyuntura que proporcione señales tempranas de alarma. El principal desafío de la planificación preventiva (sustento del enfoque estratégico) es que requiere dirigentes que asuman la incomodidad de tomar como problema un indicio. En relación a nuestro objeto de estudio en general los planes no toman como problema los hechos urgentes, ni las señales de alarma a mediano plazo; se seleccionan indicadores positivos, se omiten los negativos y se proyecta sobre escenarios ideales, al igual que un ejercicio de laboratorio. Siendo el contexto en sí turbulento nos preguntamos si el optimismo de los planes fue solamente una estrategia para provocar cohesión ante el riesgo de mayor fragmentación y malestar de la sociedad local.

Otro aspecto común es la preocupación por identificar capacidades competitivas del Municipio respecto a su vecino de la región. Esta intención, además de ser cuestionable desde el punto de vista ideológico (alimentar la competencia en lugar de la cooperación) limita la posibilidad de promover asociaciones verticales y horizontales que podrían haber mejorado la inserción y viabilidad de los futuros planes <sup>9</sup>. Finalmente, todos los casos revisados promueven la participación en algún nivel, momento o plano del proceso. La participación es un elemento constitutivo del PE (al igual que otras metodologías de participación

---

<sup>9</sup> Este enfoque competitivo está relacionado con el origen bélico y luego empresarial del concepto de planificación estratégica: en ambos casos la estrategia tiene como finalidad la victoria sobre el enemigo o la obtención de una porción mayor del mercado que el competidor. Esta lógica es opuesta al sentido de la política pública que debería apuntar a lograr el bien común y la distribución de la riqueza en vez de su acumulación.

en política públicas como el Presupuesto Municipal Participativo). De todos modos, esta condición no es sinónimo de participación directa, ni de procesos de interacción con saldos de mayor poder para los sectores con menos peso en la puja distributiva.

### **Evolución y alcance de los Planes Estratégicos post crisis: consideraciones sobre el valor del instrumento**

En forma complementaria con lo trabajado en el punto anterior, en este apartado revisaremos el alcance de los PE como herramienta de planificación y gestión democrática a nivel municipal y su desarrollo. Para ello se comparten resultados del relevamiento de 17 Planes Estratégicos (la mayoría de la Provincia de Buenos Aires <sup>10</sup> y uno en Santa Fe, municipio de Rosario). Al aplicar la consulta se solicitó que la misma fuera respondida por un representante del Gobierno Municipal que hubiera participado o esté participando del Plan Estratégico (PE). En todos los casos se trató de técnicos o responsables políticos relacionados con el Plan y en la mayor parte de los casos pertenecientes a las Secretarías de Planificación, Direcciones de Producción, Empleo o del Plan Estratégico. El procesamiento arroja información de tipo cuantitativo que permite una primera visión del estado del tema en la Provincia de Buenos Aires e información cualitativa, que permite profundizar acerca de los procesos que se vienen desarrollando. Es de considerar que esta información encuentra regularidades con los resultados que obtuvo la región NEA como parte de la misma investigación. Las principales coincidencias se hallan en las motivaciones de los planes, sus objetivos y áreas de trabajo principales.

---

<sup>10</sup> El Proyecto Trabajo, Desarrollo y Diversidad, que se enmarca en el Programa de Áreas de Vacancia de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, tiene como uno de sus objetivos relevar las formas en que se han llevado adelante los planes de desarrollo local con planeamiento participativo. Para ello, en el Nodo 1 del Proyecto que abarcaba la región Centro, se seleccionaron una serie de Municipios de la Provincia de Buenos Aires para que pudieran brindar información al respecto. Cabe aclarar que en el caso de este Nodo, al que pertenecían las autoras de este artículo, no se tomaron en consideración los municipios del conurbano bonaerense, que sí fueron analizados por el Nodo 6. Los Municipios se seleccionaron teniendo en cuenta, entre otros puntos: la cantidad de habitantes –mayoritariamente se seleccionaron municipios de mediana escala–, el signo político del gobierno municipal –de modo tal que la muestra fuera representativa en el aspecto político– y la existencia de experiencias de planeamiento estratégico de al menos cinco años de trayectoria. De los 25 municipios seleccionados, se pudo establecer contacto con 22, de los cuales 16 respondieron la encuesta. A los 6 restantes no se les administró la encuesta ya que plantearon diversas situaciones por las cuales se les dificultaba responder (“se discontinuó, nunca se terminó, están en los inicios, no funcionó”). Los Municipios que respondieron la consulta fueron: Suipacha, Campana, Villa Gesell, Regional Tuyú, Pergamino, Tres Arroyos, General Belgrano, Laprida, Necochea, Junín, Gral. Dorrego, Brandsen, Bahía Blanca, 9 de Julio y Chivilcoy. Para triangular los principales aspectos surgidos de la encuesta se abordaron 3 casos, uno en profundidad (Campana) y dos en lo referente a las dimensiones planificación y participación social (Rosario y La Matanza).

Casi el 60% de los PE relevados se formularon entre los años 1995 y 2000. Alrededor de un 20% lo hizo en el período de crisis 2001-2002 y un porcentaje similar a partir del 2003 en adelante. Cabe destacar que hacia los años 90 la planificación estratégica y su concreción en los Planes Estratégicos Municipales pasaron a ser considerados, por muchos Municipios, la tabla de salvación y la fuente de solución de muchos de los problemas que tenían. Se pensó que éstos iban a tener su resolución a partir de contar con un PE. No fueron pocos los casos en los que pesó más la concepción del Plan como un *producto* (un libro con un detalle del diagnóstico, los ejes problemáticos y los proyectos a ejecutar) que la idea del Plan como un proceso social, político, cultural y económico que necesariamente debería surgir de la implementación de metodologías de estas características. En dos de los casos relevados, Rosario y Laprida <sup>11</sup>, se han llevado adelante dos PE en distintos períodos.

Al indagar acerca de las motivaciones para iniciar los procesos aparecen diferentes cuestiones e intereses. En algunos casos esto se da en virtud de las situaciones de crisis por las que atravesaron los municipios –como los casos de Junín o Esquel–, pero también hay experiencias en las que, a partir de fuertes inversiones y la reactivación de algunos sectores de la economía local o regional, se ve necesario planificar y encausar ese crecimiento –es el caso de Bahía Blanca <sup>12</sup> y Campana–. En otro caso –Villa Gesell– la necesidad de planificar a largo plazo fue impulsar el desarrollo de la ciudad, resolver los principales problemas de la gente y ordenar las acciones para así crecer y progresar.

Todos los municipios señalan haber tenido apoyo técnico externo para la formulación/ejecución del Plan y en la mayoría de los casos (87 %) este papel fue cumplido por la Universidad, particularmente la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). En 6 casos recibieron apoyo de consultores externos, en 3 casos ONGs y otro tanto de colegios profesionales. Esto permite observar a primera vista la necesidad de apoyo identificada por los municipios para llevar adelante un proceso de estas características y por otro lado la figura predominante de la Universidad

---

<sup>11</sup> Para un detalle del proceso ocurrido en Rosario ver el artículo de Miano y Presman, en este volumen.

<sup>12</sup> En el caso de Bahía Blanca –tal vez una de las experiencias más paradigmáticas y más estudiadas– la localidad venía viviendo hacia el año 1995 una muy fuerte crisis. La situación social y económica era muy comprometida. Por momentos fue una de las localidades con mayor desempleo del país. En ese mismo año y en medio de la crisis, se privatiza el Polo Petroquímico y la situación económica da un giro de 180°. Se dan a conocer inversiones privadas de más de 2000 millones de dólares para los siguientes tres años, por lo cual el gobierno local a cargo de Jaime Linares, de la UCR, tiene una rápida reacción a esta nueva situación y se decide estudiar los escenarios presentes y futuros y actuar en consecuencia.

de La Plata <sup>13</sup> —en el caso de la provincia de Buenos Aires— como consultor para la prestación de servicios técnicos. Como ya se dijo (ver nota 8), se da la situación no habitual de que muchos gobiernos locales destinen recursos para contratar expertos para el diseño de estos planes.

En lo que hace a la Dependencia Municipal en la que se ubica el PE y su lugar dentro del organigrama municipal, la localización predominante es dentro de las mismas Secretarías del Municipio, mayoritariamente en la órbita de la Secretaría de Planeamiento o de Producción y Empleo. En Junín se encuentra en la órbita de varias Direcciones al mismo tiempo (Relaciones Internacionales, Planeamiento y Producción). En un solo caso de los relevados se creó una Dirección específica del Plan Estratégico. En Brandsen, el plan se ubica fuera del municipio, en la Universidad. Una primera observación nos permite verificar la falta de estructura propia, tanto en lo edilicio como a nivel de equipos y recursos humanos. Esto estaría mostrando que los gobiernos municipales no previeron ni contaron con recursos para ser asignados a los PE <sup>14</sup>, en lo que refiere a la fase de implementación. En muchos casos sí se dispuso de fondos externos para fortalecer las estructuras, contratar expertos individuales o institucionales o capacitar los cuadros técnicos y políticos del Municipio (CFI, IPAP, INAP, Universidades).

Al indagar acerca de la vigencia de los planes, se responde que el plan sigue vigente en el 81 % de los casos. Dentro de los planes vigentes, a su vez se dan diversas situaciones: planes con una vigencia plena y otros que han adoptado una modalidad o figura distinta de los planes estratégicos, pero que llevan adelante proyectos o programas surgidos en el marco de los PE. En algunos casos se pasó por un período de *amesetamiento* y una discontinuidad de los procesos de planificación estratégica debido a la crisis del 2001/2002, debiendo los Municipios salir a atender la emergencia y situaciones de carácter más coyuntural y luego se retomaron esos procesos. En tres casos se ha producido una discontinuidad total. Tal vez el caso más relevante entre los planes que se discontinuaron sea el de Bahía Blanca <sup>15</sup>. Estos números parecerían indicar una alta continuidad de los

---

<sup>13</sup> En la Universidad de La Plata, se crea en 1996 la Dirección de Asuntos Municipales, dependiente de la Secretaría de Extensión. Tenía como objetivo la vinculación con los municipios del área de influencia de la Universidad para brindar servicios de asistencia técnica ante las demandas de los gobiernos locales. En lo que hace a la formulación de Planes Estratégicos, Entre 1999 y 2003 se formularon desde esta Dirección 18 Planes Estratégicos de municipios de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>14</sup> En el caso de Villa Gesell, producto de procesos de planificación estratégica de este y otros municipios se constituyó el Consorcio Regional "Tuyú, Mar y Campo", en el marco de un Plan estratégico regional. Integran el consorcio además de Villa Gesell, General Lavalle, el Partido de la Costa, General Madariaga y Pinamar.

planes, más allá de algunas adecuaciones o adaptaciones que han sufrido.

Ahora bien, al indagar sobre el estado de evolución las cifras anteriores se modifican. De los que se encuentran vigentes se observa que 5 señalan una baja en el grado de actividad en relación a los niveles del comienzo. “Se cumplen fases pero no se puede decir que esté activo”, “no se está trabajando de pleno en el PE; ahora se está dando prioridad a otros planes de gobierno”<sup>16</sup>; Está vigente pero con cierto grado de inactividad, stand by (...). En el caso de Necochea, al momento del relevamiento (2006) se estaba en la etapa de prediagnóstico y hoy está en marcha el Plan Urbano Ambiental pensado “como herramienta que potencie el desarrollo local y que permitirá establecer un modelo de planificación integral a la configuración económica y social del territorio”<sup>17</sup>. Entre aquellos que no se encuentran vigentes los motivos señalados tienen que ver, en todos los casos, con una decisión política. El motivo principal ha sido el cambio de las autoridades de gobierno y/o la renovación de la gestión (con el mismo signo político) aspecto que da cuenta de la relación estrecha (a pesar de su proyección a largo plazo) entre los PE y las figuras políticas a cargo del gobierno.

Al indagar acerca de las actividades realizadas para la formulación y puesta en marcha del Plan Estratégico, surge que, en la mayor parte de los casos, se han llevado adelante una multiplicidad de actividades que pudieran garantizar esa etapa. Es así que la mayor parte de los municipios realizaron plenarios, asambleas temáticas, se crearon comisiones, se administraron encuestas, se designaron equipos responsables del proceso, se hicieron lanzamientos públicos y campañas de publicidad, y se plasmaron los procesos y resultados a través de libros o formatos digitales. Menor fue el número de municipios que descentra-

---

<sup>15</sup> El Plan se comienza a pensar en diciembre de 1997, fecha en que se anuncia públicamente el inicio de un proceso de planificación estratégica, participativa y consensuada por los actores y la comunidad local. Esto se da en el segundo período de gestión de Jaime Linares que gobernó el municipio entre 1991 y 2003. En diciembre de 1999 se presenta el Plan en una gran asamblea ante la comunidad de Bahía Blanca. Tuvo una envergadura tal que lo llevó a ser una experiencia muy analizada, visitada y tomada como modelo. Contó con la asistencia técnica y asesoramiento de los principales especialistas en el tema como Jordi Borja, Carlos De Mattos, Eduardo Reese, José Luis Coraggio. Participaron en los procesos de diagnóstico, planificación y definición de programas y proyectos más de 200 organizaciones representantes de todos los sectores del Municipio. Del Consejo Promotor participaron representantes de todos los sectores de la comunidad (ejecutivo local, legislativo, gremios, empresarios, universidades, organizaciones sociales, colegios profesionales, etc.). Después de 2003, cambia el signo político de la gestión municipal, el plan lentamente va cayendo en un letargo hasta prácticamente desaparecer del escenario local y nacional. Si bien se mantienen algunos proyectos y programas que surgieron en el marco del Plan Estratégico.

<sup>16</sup> Manifestaciones de quienes respondieron las encuestas.

<sup>17</sup> [www.necochea.gov.ar](http://www.necochea.gov.ar)



lizaron las reuniones y actividades en los barrios (56%). En parte esto muestra que las experiencias relevadas tuvieron actividades de tipo más centralizado.

En cuanto a los temas abordados por las comisiones que se crearon, se da una diversidad de temas, que hacen suponer que las comisiones se conformaban en función de los temas de interés de cada experiencia. Es así que, entre otras, funcionaron comisiones de: Producción, Empleo, Ciencia, Educación y Cultura, Innovación Tecnológica, Turismo, Salud, Agua, Vivienda, Problemáticas sociales, Microemprendimientos, etc.

Cuando se indaga acerca de los proyectos y programas que surgieron con el PE y que tuvieron continuidad después de la crisis del 2001/2002, en el 100 % de los casos se menciona al menos 1 programa y/o proyecto vigente <sup>18</sup>. Esta situación daría cuenta de que, si bien la vigencia y participación en los PE disminuye en el tiempo, en la mayor parte de los casos esta vigencia está dada por la ejecución de algunos de los proyectos formulados en el marco de los PE. No hemos podido establecer cuántos de los proyectos propuestos realmente se ejecutaron, lo que permitiría vislumbrar la efectividad que han tenido los Planes.

En cuanto a las temáticas y áreas que abordan estos programas y proyectos, se destacan dos temas constantes en casi el 50 % de los casos, en primer término lo relacionado a producción y empleo y luego, casi en la misma proporción, obras de infraestructura y servicios. En menor medida se menciona: mejoramiento del espacio público, ordenamiento urbano, turismo, capacitaciones, aspectos sociales y medio ambiente. De los temas de trabajo, de las comisiones y espacios deliberativos y de los proyectos y programas surgidos de los Planes surge poca presencia y preocupación por los aspectos sociales y sí una mayor ingerencia en lo que hace a infraestructura, ordenamiento urbano, producción y empleo. Tal vez haya que adjudicar esto a la fuerte presencia de cámaras empresariales y a la menor presencia de organizaciones y movimientos sociales.

En relación a la participación se observan dos momentos bien diferenciados: un primer momento con participación activa en la etapa de formulación del plan

---

<sup>18</sup> De los municipios que respondieron, en 4 casos se da que hay vigentes más de cuatro programas, la existencia de 3 programas se da en 3 casos y 8 municipios tienen entre 1 y 2 proyectos. Ejemplos de algunos proyectos y programas surgidos de los Planes estratégicos: en Junín: creación de la Agencia de Desarrollo productivo, el Parque Industrial, el nuevo Código Urbano Ambiental, la creación del Área de Medio Ambiente. En Pergamino: creación del Distrito Industrial de la confección, la Escuela de metal-mecánica, la aplicación innovadora de las TIC's. En Villa Gesell: el Proyecto Marca Gesell, el Programa de seguridad alimentaria, la formación de la Región Tuyú Mar y Campo. En Gral. Dorrego: el Proyecto de desarrollo de la Villa Turística Mirasol. En Brandsen: el Plan de desagüe pluvial, el Plan Director de desagües cloacales, la adaptación de la planta depuradora, el Proyecto de fomento al miniturismo rural.

de diversos sectores de la sociedad, en la que se destacan cámaras empresariales (en el 100% de los casos), organizaciones de la sociedad civil (71,4%), instituciones religiosas y colegios profesionales (64,3% y 57% respectivamente) y gremios (42,9%). En esa etapa fue casi nula la participación de partidos políticos y de la Universidad en tanto actor de la comunidad y no como oferente de asistencia técnica. Luego, al preguntar por la participación actual sólo en 5 casos se identifica la participación de uno o más actores. Estos datos dan cuenta de un brusco descenso de la participación de actores en el pasaje de la etapa de formulación a la de ejecución. A modo de ejemplo, las cámaras empresariales que participaron en el 100 % de las experiencias relevadas, mantuvieron su participación en el desarrollo posterior sólo en un 21 % de casos. Del mismo modo, si tomamos en cuenta los gremios, al momento de la formulación participaron en un 42,9%, limitando su participación posterior al 16,6 % de las experiencias. En el caso de los partidos políticos y los vecinos, la poca participación que tuvieron en la etapa de formulación (7,1 % en ambos casos) desapareció totalmente en las etapas posteriores.

Procesos de estas características suponen fuertes experiencias de democratización y movilización de los actores sociales en la etapa inicial, donde por un lado se convoca a una importante cantidad de actores y por otro estos mismos actores manifiestan una fuerte vocación para estar presentes en estas instancias con voz y poder de decisión. Restará analizar qué pasa luego de la participación inicial, cuando existe un real interés por parte de los gobiernos locales de instrumentar una democracia participativa y cómo se trabaja para mantener y fortalecer los canales participativos que se abren al inicio. Cabe destacar que en los casos donde los procesos se vienen sosteniendo en el tiempo, hay una fuerte presencia del gobierno municipal en la convocatoria y la generación de espacios de cogestión, tomando un rol de conducción y valorando estos espacios tanto para la discusión y debate de los temas como para la toma de decisiones.

### **El perfil de desarrollo propuesto por los planes**

A partir de la indagación de experiencias, este último punto se propone categorizar perfiles o estilos de desarrollo propuestos por los PE. Una primera observación, para interpretar la clasificación propuesta, es que las diferencias entre uno y otro modelo no serían terminantes y en la práctica se encuentran “zonas grises” compartidas por el conjunto de experiencias analizadas. Otra observación es que las diferencias encontradas no guardan correspondencia en

términos de desarrollo en el tiempo, resultados exitosos o difusión externa, pero sí parecen haber permitido diferentes procesos hacia dentro de la sociedad local y es en ese punto que este estudio considera importante identificar los perfiles y sus consecuencias prácticas y observables en la realidad. Como ya se expresó se reconocen al menos cuatro perfiles o estilos que podrían constituirse en modelo, porque –entre otras cosas– tienden a reproducir su lógica en diferentes contextos. A los fines de una primer aproximación descriptiva denominamos a los diferentes estilos como: tecnocrático, globalizador, dinamizador y autogestivo.

### El estilo tecnocrático

El sustento de este modelo es asimilar el desarrollo local al desarrollo económico, con la lógica del derrame en clave con la concepción económica hegemónica de ese periodo neoliberal, aunque dicho tipo de desarrollo sea inviable o genere una mayor brecha en los ingresos y efectos ambientales negativos. Las oportunidades son las que genera el mercado y los obstáculos los elementos del entorno que pueden actuar como barrera para acceder a él. Esta lógica responde a una concepción liberal que adjudica al mercado (en cualquiera de sus expresiones) la fuerza para despertar los potenciales locales. El modelo articula lo público y lo privado sobre la base de un principio endógeno del desarrollo donde las fuerzas (léase recursos naturales y económicos en general) pueden ser el motor a partir de una buena planificación que “libere” esas energías dormidas por ineficiencia de la gestión pública. La centralidad del planteo es el aprovechamiento de oportunidades desde una perspectiva competitiva, siendo su lógica la del mercado.

Los planes proponen soluciones estándares, que en muchos casos no consideran la viabilidad del esquema en ese contexto (Ej. Parques industriales en Municipios de 30.000 habitantes o emprendimientos turísticos en lugares sin condiciones de base como puede ser un entorno natural apropiado o la falta de actores claramente identificables que puedan hacer las inversiones requeridas). Esta debilidad no es sólo adjudicable a los planes que llamamos tecnocráticos, sino que es recurrente en varios de los casos observados. La racionalidad mercantilista de este estilo hace que el municipio también se plantee estrategias de *terciarización* y privatización de servicios (al igual que el estado central), para optimizar su desempeño.

El modelo depende de la asistencia técnica externa que garantiza excelencia y un producto bajo estándares aceptados en cualquier contexto. Esto es leído positivamente por los Intendentes que buscan tomar al plan como herramienta

de búsqueda de nuevos recursos. Las metodologías son variadas pero se destacan las convocatorias plenarias de actores claves y las reuniones sectoriales, si bien la ejecución está altamente centralizada. Por la metodología (alta especialización) no es un objetivo instalar capacidades a nivel de los equipos locales. Por otra parte se genera información en calidad y cantidad útil para este y otros propósitos de la gestión. El modelo funciona tanto para zonas rurales, periurbanas y urbanas sobre especulaciones similares.

### El estilo globalizador

El supuesto es la relación local-global y la posibilidad de que el Municipio sea en sí un agente de cambio capaz de ejercer con diferentes grados de autonomía su capacidad de negociación con el afuera (tanto dentro como fuera de las barreras geográficas del país). Como en el otro caso opera sobre la base del aprovechamiento de oportunidades y aumento de la competitividad (principalmente económica por localización geográfica, perfil productivo, etc.)<sup>19</sup>. Motiva amplias convocatorias y discute lo social más allá de las competencias que efectivamente puede sostener el municipio (por ejemplo, incluye la discusión sobre temas de educación, salud hospitalaria, medio ambiente, etc.). El protagonista del proceso de planificación es el equipo de gobierno (Intendente y gabinete –no siempre ampliado–) que es asesorado externamente.

Este modelo se acompaña con instrumentos de modernización de la gestión municipal (encuestas de satisfacción, control presupuestario, etc.) y la acción de asistencia técnica es externa. El supuesto es la conexión de lo local (la aldea) con el mundo, más allá de las barreras culturales, lo que prima es el “interés común” que, por lo general, es de mercado y supera las restricciones jurídico administrativas a partir de encontrar “nichos de oportunidad” y establecer los contactos y circuitos de comunicación necesarios entre “partes” interesadas en los intercambios. El modelo apela a una idea de trans-culturalidad y simetrías entre ciudades (a través de aparcerías, asociaciones o padrinazgos entre ciudades de países centrales y países periféricos), independientemente de la región en la que ésta esté inserta y el contexto nacional que regula los posibles intercambios. En este punto se inscriben estrategias novedosas como las rondas de negocios, intercambios (sur-sur) y visitas de empresarios locales a las ciudades

---

<sup>19</sup> José Arocena con su planteo de local/global, es uno de los precursores en la región de este enfoque.

que pueden ser parte del sistema global en el marco de lo que se denomina cooperación descentralizada. Tanto la hipótesis de la reciprocidad en los intercambios, como la suposición de que las distancias geográficas, culturales y económicas se pueden superar como resultado de un plan, han sido premisas que no se pudieron demostrar a pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido. Al igual que el tecnocrático, se propone resolver problemas de áreas en las que por lo general los municipios de Argentina no tienen tradición, ni atribuciones (por ejemplo realizar un Plan de Exportaciones).<sup>20</sup>

La metodología es variada y el proceso tiene etapas muy definidas que comprende talleres, encuestas, análisis de fuentes secundarias y reuniones plenarias y sectoriales. Igual que en el caso anterior, el actor empresarial es el más ponderado.

### El estilo dinamizador

Toma el sustento ideológico según Matus, donde la práctica política es determinante del proceso de desarrollo. La planificación es un medio para establecer acuerdos y perspectivas en común que activen el desarrollo, según la combinación de un conjunto de factores donde se combina lo económico y lo social en un contexto histórico determinado. Los planes son diferentes en sus orientaciones estructurales y tiende a tomar focos que ya están instalados en la sociedad, lo que reduce en algún punto el riesgo a experimentar fracasos. Al igual que el estilo global, el desarrollo es resultado de la combinación fuerzas endógenas y exógenas. La concertación de actores y la producción de alianzas es parte central de la hipótesis de desarrollo y del rol que puede jugar el plan como un instrumento movilizador (de ideas y recursos).

La metodología prioriza la convocatoria amplia y concertada de actores. Para esto organiza diferentes escenarios (talleres, reuniones, foros) con una lógica sectorial: salud, educación, obras públicas. La convocatoria identifica a los actores (referentes políticos, académicos y técnicos) que se suman a directivos, trabajadores y funcionarios del área. La convocatoria es selectiva, reúne “informantes claves” sobre la base de principios de afinidad, conocimiento y/o representación. El proceso de planificación se apoya en un equipo local ad-hoc. Para conformarlo se identifica a técnicos con el perfil necesario en el gabinete municipal y este

---

<sup>20</sup> De hecho se pueden constatar algunas rondas de negocios exitosas, la pregunta es el rol de los gobiernos municipales en la articulación de los empresarios locales con el resto del mundo. La influencia europea y particularmente de la tradición Española en este campo, es la que mas influyó en este sentido.

equipo se articula con él o los asesores externos. El modelo, si bien se apoya en asesores externos, se propone de manera explícita dejar capacidad instalada a nivel local. Identifica competencias y propone el desarrollo de áreas según la tradición productiva instalada. También incurre en la apertura de múltiples campos, no siempre concurrentes con las competencias municipales. Propone discutir y evaluar cuáles son las oportunidades reales, sobre la base de no alterar el trayecto que, por tradición o consenso, tiene más oportunidad de prosperar, a la vez de tener fuerte contenido dinamizador (ejemplos: administración del Puerto en Bahía Blanca, nuevo trazado de calles y avenidas en Campana). Adjudica y refuerza el rol del Municipio en la conducción del proceso de desarrollo del PE.

### El estilo autogestivo

El plan es considerado como un proceso, más que como un producto y esto se justifica en que es el propio gobierno el que desarrolla la iniciativa como parte de su plataforma de gobierno. El perfil de este modelo es de administración y consenso sobre la agenda de corto y mediano plazo. Discute y ordena prioridades por sectores que se agregan unos a otros según las competencias de las secretarías de gobierno. Se observa que donde no hay capacidad de ejecutar, tampoco se abre públicamente el área problema en caso de no tener competencias para abordarla. Asume los principios de la PE, principalmente en la instancia de consulta, en el sentido de establecer prioridades y mantener consensos sobre la asignación de los recursos. La convocatoria a vecinos y sus representantes es la estrategia predominante. Los escenarios más que propositivos son plebiscitarios, aunque cuiden el riesgo al conflicto. La ejecución es descentralizada, participando los vecinos que lo deseen y realizando reuniones en distintas zonas del territorio.

Este modelo requiere de asesores solamente para temas puntuales, que no se pueden desarrollar con los recursos humanos propios o para apoyar la aplicación de metodologías participativas en un comienzo. Funciona como un ordenador de la política de gobierno con proyección de mediano y largo plazo. El supuesto es que en la medida que el Municipio tiene un Plan permanente al que alimenta con su propia capacidad de gestión, puede aprovechar oportunidades de su contexto (particularmente regional). Esta dinámica se hace visible en los vecinos y el desarrollo de la ciudad. De este modo todas las acciones sean o no resultado del PE se pueden contener en el diseño del Plan.

## Observaciones

Del análisis producido en esta sección, si bien se observan diferentes derivaciones de lo que podríamos llamar una primera generación de PE, debemos observar que estos procesos en su contexto de realización (recesivo y conflictivo) estuvieron lejos de producir rupturas (al estilo propuesto por Matus). Por otra parte, en torno a ellos se dieron flujos de intercambio, movilización e incidencia de actores sociales y económicos en un ámbito común. La proximidad física entre vecinos, no es sinónimo de proximidad de intereses, ni de integración social, por el contrario es a nivel local que las desigualdades se tornan mas visibles y difíciles de revertir. En este sentido los escenarios participativos y multiactorales gestados por los PE (en los casos en que la participación de actores fue variada y cualquiera fuese el estilo adoptado) son una experiencia inédita para la mayoría de los municipios que los impulsaron. A su vez, el respaldo a la gestión municipal en momentos críticos derivada de los planes, deja también para los Intendentes y sus equipos de gestión un precedente político a favor de la planificación participativa. No así para los vecinos y las organizaciones que pueden haber visto defraudadas sus expectativas, según el tratamiento posterior que se le dio al plan una vez superado lo peor de la crisis.

El rol de contención y efecto de gobernabilidad supera ampliamente al de progreso y desarrollo. Esto se explica no solo por el contexto recesivo en que se analizan los procesos, sino que también se debe explorar en la propia naturaleza de los instrumentos estudiados y su contexto de difusión que son las políticas neoliberales (efecto de despolitización de las políticas públicas). Los procesos afirman el carácter político/técnico de la planificación, esto se visualiza en las pujas y competencias entre Secretarías y entre organizaciones en torno a ideas, imaginarios y proyectos. Este ejercicio además de saludable para la dinámica de interacción local favorece la democratización y construcción de liderazgos. Este aspecto se visualiza en el rol protagónico que han tenido los técnicos que asumieron roles activos en las convocatorias a los PE. Los PE generan reconocimiento entre actores y socialización de las ideas de progreso de diferentes sectores. No desaparecen las asimetrías en la posición de los actores, pero se hacen visibles.

Hacia el futuro, se hace necesario enmarcar los procesos de planificación estratégica en un escenario regional y pensar estratégicamente el desarrollo de la región, tomando como ejemplo válido lo que ocurrió con los municipios de la costa en Provincia de Buenos Aires. Esto permite lograr procesos de concertación y cooperación entre municipios y evitar la competencia entre distritos. Asi-

mismo y, en función de varias de las experiencias analizadas, resulta imposible pensar en un plan estratégico de desarrollo local sin contar con el compromiso de las instancias provinciales y nacionales en apoyar estos procesos y las iniciativas y proyectos que de ellos surgen, con recursos para atender situaciones y problemas que las más de las veces no se resuelven en el nivel local. El rol de los asesores brinda una matriz que imprime características propias al plan, en este sentido hay que explorar el aporte de los equipos locales para particularizar y adecuar las matrices metodológicas a su propia realidad y necesidad.

La continuidad o no de los PE y sus proyectos, no se puede atribuir tanto a los modelos propuestos por los agentes externos, sino especialmente al proceso político dado dentro de la gobierno local que lo sustenta. El factor económico y la inserción de las propuestas en su contexto micro y macro regional son factores determinantes de la prosecución de los proyectos.

A través de los PE, los municipios ordenaron y pusieron a consideración pública sus planes de gobierno a mediano plazo y en algunos casos plebiscitaron sus propuestas con alto riesgo en un contexto (económico y social) desfavorable. Pasada la peor parte de la crisis, los municipios retoman los proyectos vigentes y renuevan ante la opinión pública su viabilidad. Donde hay continuidad en la línea política se retoma el plan y donde no, se retoman los proyectos (sin el marco del plan). En todo caso, para los municipios medianos y pequeños los PE dejan un registro positivo del ejercicio de la planificación a mediano plazo con propuestas en 2 o más sectores de la política pública y con algún grado de participación de los grupos implicados. Esto es un nuevo piso del que se puede partir, sin duda superador al anterior donde la planificación para el común de los municipios era un procedimiento ausente.



## ANEXO 1: El caso de Campana <sup>1</sup>

En el marco de este estudio se seleccionó el caso de Campana por el perfil del Municipio (tamaño y dinámica económica), su localización y las características del Plan Estratégico (enfoque y metodología) que consideramos representativo del grupo de planes que denominamos como de “dinamizadores” por la cantidad de espacios participativos y actores involucrados. En este caso el Plan Estratégico se desarrolló entre 1998 y el 2000.

**PERFIL INSTITUCIONAL, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE CAMPANA:** El partido de Campana está situado en la zona Norte de la Provincia de Buenos Aires, a 75 Km. de la Capital Federal, sobre la margen derecha del río Paraná Guazú <sup>2</sup>. Las localidades que conforman el Partido son: Campana (área urbana), Otamendi, Río Luján y Los Cardales. La ciudad de Campana, junto a Zárate, conforman una zona de características netamente industriales que aglutinan centralmente empresas metalmecánicas y químicas. Según los datos del censo del año 2001, la población era de 83.698 personas. La tasa de crecimiento poblacional del 20,2% en el período 1980-1991, descendió al 16,91% en el período 1991-2001. En 2007 se estima en 90.000 habitantes. El Programa Jefes y Jefas de Hogar en el 2006 tiene un padrón de 2600 desocupados y el Plan Más Vida de la Provincia de Buenos Aires asiste a cerca de 8000 personas.

El organigrama municipal del departamento ejecutivo está compuesto por el Intendente municipal y cinco Secretarías: Hacienda; Gobierno; Obras, Transporte y Servicios Públicos; Salud y Acción Social; y Educación y Cultura. El Poder Legislativo está integrado por dieciocho concejales y el presidente del Concejo Deliberante. Entre 2002 y diciembre del 2005 once concejales correspondían al Partido Justicialista, cuatro a la Unión Cívica Radical y tres a Argentinos por una República Iguales. El Intendente en ejercicio cuando se formuló el PE era el justicialista Jorge Rubén Varela.

**COYUNTURA PREVIA AL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DE CAMPANA:** La estructura económica de la ciudad de Campana se fue consolidando a lo largo de las últimas décadas como un distrito industrial siderúrgico, metalmecánico y químico, fundamentalmente por la presencia de grandes empresas con fuerte incidencia en la consolidación del empleo de importantes dotaciones de trabajadores. Por caso, la importancia de la empresa Tenaris/SIDERCA <sup>3</sup> en este sentido, es por demás elocuente con cerca de 4000 trabajadores en la actualidad, aunque llegó a tener más del doble en las décadas de los 70' y 80'. En menor medida, aunque manteniendo prácticamente la misma dotación en los últimos 20 años se encuentra la ESSO S.A. con una destilería en la que trabajan 800 personas. Las demás empresas rondan los 200 empleados con momentos de alto reclutamiento y momentos de expulsión de mano de obra, siendo las más importantes Cabot, Minetti y Petrobrás, entre otras. El arco de Pymes de servicios y proveedoras de las grandes empresas y un muy pequeño grupo de productoras de bienes, componen también el cuadro del empleo del distrito en términos de producción de alto valor agregado, tanto para el mercado interno como para el mercado internacional. El sector comercial que constituye el 30% de la mano de obra ocupada en cerca de 4000 establecimientos crece y decrece al ritmo de los sueldos y salarios del sector productivo <sup>4</sup>. La presencia del sector público en el empleo también reviste importancia. Se suman las distintas dependencias Nacionales

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de este caso se contó con la colaboración de Paula Girolami y Marcelo Busalacchi.

<sup>2</sup> La ruta Panamericana la une con las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y con el norte del país. La ruta provincial n° 6 y las rutas nacionales n° 7 y 8 la conectan con el centro del país; la ruta provincial n° 12 la comunica con la ciudad de Zárate y desde allí al complejo Zárate - Brazo Largo y a toda la Mesopotamia.

<sup>3</sup> La denominación actual Tenaris/Siderca data de finales de los 90'. Ha cambiado de nombre en su historia varias veces. Dálmine y Siderca SAIC perduraron bastante tiempo y es por eso que en el imaginario colectivo de los habitantes de la ciudad se la nombre con estas distintas denominaciones, tratándose de la misma organización.

<sup>4</sup> Consultando el padrón de la Dirección de Rentas del Municipio puede observarse las altas y bajas de comercios.

como la Aduana, las dos Universidades Nacionales (UTN y UNLu), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Juzgado Federal, entre otros, así como la presencia cabeceras de región de dependencias provinciales especialmente en el área de Educación, Juzgados y otros organismos. A su vez el Municipio cuenta con cerca de 1000 empleados <sup>5</sup>.

Prácticamente toda la población económicamente activa estaba incorporada a algunos de los sectores mencionados. La importancia del empleo en relación de dependencia configuró un tipo de cultura que no estaba acostumbrada a convivir con la desocupación y la subocupación durante varias décadas. En períodos acotados de reconversión industrial las políticas públicas locales alcanzaban para administrar las crisis a través de subsidios o incorporando desocupados al empleo público <sup>6</sup>. El arco de Pymes y microempresas de servicios que desarrolló la ciudad de Campana tuvo más que ver con terciarizaciones de áreas que reconocen su origen en ex empleados dependientes de las grandes empresas, que montaron su emprendimiento debido a acuerdos con las conducciones de las grandes firmas. Pero a partir de la profunda reconversión industrial que comienza a operar a mediados de la década de los 90', el impacto sobre el empleo comienza a configurar una nueva cultura en la ciudad que convive con problemáticas desconocidas hasta el momento. Dicha concentración comercial y fuerte expansión a mediados de los 90' llevó también a que la ciudad de Campana se transformara en un punto de venta habitual dentro de la logística de las empresas de Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Las llamadas empresas "Contratistas No Locales" según la denominación de la Dirección General de Rentas de la Municipalidad, se expandieron también y crecieron reemplazando a las tradicionales pymes y microempresas con asiento local. El impacto cultural y social de esta modificación en la estructura socioeconómica de la ciudad se hizo sentir y comenzó a impactar en la dinámica requiriendo cada vez más intervención de los distintos actores sociales en el desarrollo local.

En este marco general la empresa Tenaris/Siderca, propone al Gobierno municipal la posibilidad de llevar adelante un Plan Estratégico que pueda actuar de manera propositiva sobre indicadores preocupantes, entre los que se destacaba el bajo rendimiento escolar de los niños y jóvenes de Campana. Con el Municipio liderando la convocatoria a las distintas instituciones intermedias de la ciudad se lanza el diseño de un PDE de la ciudad de Campana, cuyo objetivo central era transformar en oportunidad la crisis.

**CONTEXTO POSTERIOR AL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO:** La culminación del PDE de la ciudad (1999) coincide con una profundización de la crisis socioeconómica en el país. El período del detenimiento del crecimiento económico operado hasta finales de 1997 y el ingreso a la depresión económica que se extenderá hasta meses después de la devaluación de la moneda en el año 2002 se encuentra signado por la crisis, donde los actores involucrados en la formulación del Plan de mediano y largo plazo, se vuelcan casi con exclusividad a la elaboración de programas de emergencia. Durante el período más crítico 2000/2003 no hubo una continuidad de los proyectos estratégicos emanados del Plan. La urgencia por las crecientes demandas sociales en términos de alimentación, salud, educación y vivienda, postergaron los proyectos estratégicos por programas confeccionados para la emergencia <sup>7</sup>. Los problemas de financiamiento de este período fueron muy notorios como ocurrió en todo el país. La tasa de desempleo trepó a alrededor del 14% <sup>8</sup> durante este período.

---

<sup>5</sup> Se incluyen los que reciben algún tipo de estipendio, no sólo la Planta Permanente. Campana cuenta con un Hospital Municipal que absorbe más de 300 empleados.

<sup>6</sup> Solamente con lo que aporta Tenaris/Siderca en concepto de la Tasa de Seguridad e Higiene se cubren los sueldos y salarios del Municipio. Dirección de Rentas Municipal, año 2005.

<sup>7</sup> El Plan Alentar de la empresa Tenaris/Siderca tuvo un impacto muy importante por la envergadura de los montos asignados y por la participación en áreas diversas de la economía local.

<sup>8</sup> Se estima que la ciudad de Campana presentó siempre entre 2 % y 5% menos de desocupación que la media nacional. Campana no es sede de EPH por lo tanto, las fuentes son estimadas por los organismos técnicos municipales.

Los recursos municipales solo alcanzaban para sostener los sueldos y salarios y los servicios públicos básicos, es aquí entonces dónde cobra importancia el Plan Alentar de la empresa Tenaris/Siderca <sup>9</sup>. Los Proyectos Estratégicos relacionados con el área educativa fueron los únicos que tuvieron continuidad en este período ejecutándose bajo la misma perspectiva que se tuvo cuando fueron elaborados. Si bien se realizaron bajo la denominación de Red de Escuelas, es en ese marco dónde operan los Proyectos de Capacitación a Directivos, Formación en Matemáticas y Lengua, El diario en la Escuela, entre otros. El financiamiento fue desde el Plan Alentar pero respetando la participación activa de todos los sectores.

El crecimiento económico del país entre el 2003 y el 2006 a tasas superiores al 8% en términos de PBI se notó en Campana haciendo descender la tasa de desempleo a alrededor del 7%, por un lado, por la reconstrucción del tejido productivo y la mejor performance de la empresa Siderca que amplió su estructura con nuevas inversiones; por el otro, debido a nuevas radicaciones de empresas. La mayoría de ellas nuevas pymes no encadenadas con la estructura económica local y produciendo una fuerte diversificación económica. La reactivación del parque industrial de Campana, sin actividad durante muchos años, comenzó a radicar empresas de este estilo y es una muestra del proceso de reconversión productiva de la ciudad. Es en este marco en donde se crea la Agencia de Desarrollo Local (ADEC) de la ciudad de Campana a principios de 2006 intentando evocar la constitución original de la estructura que se conformó para impulsar el PE. La misión, visión y objetivos de la ADEC son los mismos que los consensuados en el PDE y, de este modo, retomó los proyectos estratégicos que no pudieron consolidarse debido a la crisis. Los únicos proyectos ejecutados en el marco del PDE de la ciudad de Campana fueron los que tuvieron financiamiento asegurado por el sector empresarial como fue el caso de los proyectos educativos. El resto de las iniciativas evolucionó de diferente manera atravesada por factores que se revisan en este documento.

**EL PLAN Y SU METODOLOGÍA:** La metodología utilizada según expresa el propio informe del PE tuvo como supuesto “que la formulación de un plan de desarrollo debe construir un espacio de articulación entre diversos actores públicos y privados, que garanticen un proceso concertado de formulación y una implementación posterior eficaz y eficiente de lo acordado”. Según queda plasmado en el documento de presentación “La participación y el consenso” es la base de la propuesta y a su vez la clave de esto para la utilidad posterior del plan. Más adelante se expresa que “...el Plan en Campana está pensado como un Plan proactivo que acuerda estrategias y sólo tiene sentido en el compromiso de la acción conjunta...”. Al respecto se pudo observar que efectivamente la formulación del plan, que comenzó en el mes de octubre de 1998, comprendió un conjunto de acciones con un alto poder de convocatoria y movilización de actores, entre las que se destacan las consultas a informantes claves, los talleres sectoriales, la consulta a vecinos sobre la ciudad y su futuro (imaginarios sociales) y una estrategia de comunicación y financiamiento establecida al inicio del proceso. A continuación revisamos el diseño metodológico tomando como criterio el desempeño de las variables fundamentales que hacen al proceso según los expertos responsables de orientarlo, para esto describiremos las variables y observaciones derivadas de cada supuesto según las observaciones y testimonios recogidos:

- **La difusión del enfoque estratégico en las instituciones públicas y privadas:** este aspecto se apoyó en la campaña de difusión que acompañó el proceso desde su inicio. Tuvo varios anclajes a lo largo del proceso, como es el caso de los talleres sectoriales y la participación de la prensa en la

---

<sup>9</sup> El Plan Alentar, estuvo enfocado en tres direcciones: 1) Obra pública acordada con el municipio local, Refacciones en Hospital y Escuelas, Espacios Verdes Públicos y Viviendas. 2) Un programa de asistencia directa a comedores comunitarios e indigentes. 3) Un Programa de desarrollo de Autoempleo y microempresas. Algunos de los proyectos retomaban la lógica consensuada en el Plan Estratégico de la ciudad, pero sólo en aquellos aspectos que tuvieran impacto directo sobre la problemática más urgente, vinculada a ingresos.

- difusión de avances y resultados (parciales). Es posible afirmar que la ciudad, más allá de una participación masiva, supo del proceso y se interesó en su evolución.
- La construcción de espacios de articulación que garanticen la sostenibilidad en el tiempo de los acuerdos alcanzados en materia de acciones estratégicas y transformadoras de la realidad: este aspecto descansó en la denominada Junta Promotora del Plan que más allá de sus funciones específicas guardó vigencia (con otras denominaciones y competencias más vinculadas a la emergencia del 2002-3) hasta el 2006, año en que se constituye formalmente en Agencia de Desarrollo.
  - La capacitación en servicio de un equipo interdisciplinario de técnicos locales que contribuya a alcanzar una mayor viabilidad a estas acciones: esto se pudo verificar a partir de la continuidad del signo político de la gestión y la posibilidad de identificar en cada una de las áreas profesionales que habiendo participado del proceso pudieron reconstruir etapas de trabajo y justificaron la vigencia de los objetivos y proyectos a lo largo de tiempo. Esto es significativo en el área de Servicios Públicos y Ordenamiento Urbano. Del mismo modo Salud y, en su momento, Desarrollo Social actuaron como áreas receptoras al plan y esto puso también a sus referentes en posiciones claves dentro de la gestión. Es el caso del Intendente actual, que pasó de Secretario de Salud a Primer Concejal y luego Intendente a cargo y de la Secretaria de Desarrollo, inicialmente coordinadora técnica del PE.

En referencia a la heterogeneidad de las convocatorias se rescata la diversidad de puntos de vista y la participación activa de representantes del sector empresarial en las convocatorias y comisiones de trabajo. Esto último se explica en el rol que también cumplió parte de este sector en la financiación del proceso de formulación del PE pero permite reflexionar acerca de las formas en que un sector particular del entramado social incide en la agenda, las prioridades y la orientación de las políticas públicas que debate toda la sociedad. Sobre las áreas y procesos seleccionados, si bien responden a la lógica de los planes integrales, hay una correlación directa entre quienes participan y la presencia posterior de áreas y proyectos en el plan, que responden a sus intereses. En este caso hay dos ejemplos muy significativos: el desarrollo del sector de educación, que a pesar de ser un área de muy baja competencia para los Municipios, ante la viabilidad de financiamiento se ve justificado su inclusión como parte del plan. En la misma lógica, pero en signo contrario se puede observar el sector de Desarrollo Social, cuya expresión es acotada y centrada en acciones de reforma en la gestión. En este caso, el diagnóstico no tiene correspondencia con la línea de proyectos propuesta. Finalmente respecto a la metodología y la apertura de escenarios de participación, se observa que el plan habilitó en el tiempo otros espacios de consulta entre los que se destaca el Presupuesto Participativo (PP), implementado según el propio testimonio del Intendente como resultado de la experiencia positiva que significó la experiencia que dejó la formulación del PE.

**SOBRE EL PE Y SU DESARROLLO EN EL TIEMPO**: El Plan comprendió 19 programas, 65 objetivos en torno a 8 sectores (salud, educación, infraestructura de servicios, trabajo, turismo, ordenamiento urbano, desarrollo social, patrimonio) con más de 30 proyectos y subproyectos. A continuación se propone revisar de manera comparada y en perspectiva histórica dos dimensiones que hacen al PE como instrumento para el desarrollo de una ciudad.

**SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL DIAGNÓSTICO Y LOS PROYECTOS**. Si bien el PE de Campana se caracterizó por el espacio que la metodología le brinda al diagnóstico y la multiplicidad de fuentes utilizadas para su elaboración (primarias y secundarias), del conjunto de problemas descriptos se destaca el tratamiento de dos áreas, una referida a la ciudad y su desarrollo que es Ordenamiento Urbano e Infraestructura y en lo social, Salud y Educación. Referido a Ordenamiento e Infraestructura se observa

que el diagnóstico permite actualizar y poner en la agenda viejas demandas de gran envergadura y vigencia por su peso estructural en el desarrollo de la ciudad, como es el caso de la extensión de la red de agua o la recuperación del área portuaria. En perspectiva post plan, también se debe observar que el sector de Obras Públicas es uno de los que más continuidad tuvo en la agenda a pesar de la crisis. Si bien la mayoría de los problemas se tradujeron en proyectos, la envergadura de las obras y los intereses que algunas de ellas afectan, parecen ser la causa de su postergación en el tiempo. En el caso del puerto, la actividad de las empresas y su utilización de la franja costera explican en gran parte las dificultades para avanzar con esa iniciativa, que supone cambios en las prácticas de transporte (por ejemplo mayor distancia de carga y descarga). En cuanto a salud y educación, el desarrollo amplio del diagnóstico y la profusión de propuestas se explica en dos canales de incidencia, por un lado la recomendación e interés de Siderca en ambos temas (en torno a los que ya venía participando) y otro aspecto más coyuntural que es el perfil de los participantes en las comisiones de trabajo. Por ejemplo, en el caso de salud tuvieron participación directa los funcionarios a cargo del área.

EN CUANTO A LA SUSTENTABILIDAD. Como resultado de las entrevistas realizadas con referentes de las diferentes áreas que participaron de la formulación del plan surgen observaciones que permiten explicar los desequilibrios en la cantidad de los proyectos y su correspondencia con el diagnóstico relacionadas más al campo político que técnico. Por un lado está el factor de participación de Secretarios y Directores en las comisiones de trabajo y su capacidad para influir en la agenda del plan con su participación activa en las reuniones (es el caso de salud y obras públicas). Este aspecto, que es muy básico y explica en parte los desniveles observados en el desarrollo de los diferentes sectores en el Plan, no explica per se la sustentabilidad futura de los proyectos que depende en gran parte de la obtención del financiamiento. Analizaremos entonces la relación entre lo diagnosticado, lo planificado y los avances realizados por sector (producción, salud, educación, y desarrollo social). En relación al área de desarrollo económico (producción), teniendo en cuenta el perfil industrial de la ciudad se observa que se dedica un capítulo a las pequeñas empresas y se las vincula a la juventud y la generación de empleo. La antesala crítica del 2002 no se aborda en toda su expresión. En el área de Salud, la amplitud del diagnóstico se explica por la forma en que se conformó la comisión de salud y la participación activa de su coordinador (actual Intendente) y aborda temas de complejidad hospitalaria. Se observa que la mayoría de los aspectos no refieren a indicadores deficientes en materia de ingresos o servicios tanto como a problemas de coordinación y gestión. Esto está en consonancia con el enfoque de eficiencia que imperó en los 90 que adjudicaba los problemas a la gestión y sus deficiencias. El sector de educación está ampliamente diagnosticado. Se describen problemas y déficits tanto en relación a la calidad de la educación como al proceso y sus condiciones de implementación. Esta fue una de las áreas con mayor desarrollo en la etapa post formulación. La mayoría de las acciones se pudieron llevar a cabo y se consigna la participación de expertos y un equipo a pesar de la crisis. En este sector el trabajo no fue interrumpido ni sufrió adecuaciones significativas. Esta continuidad no se adjudica a la rigurosidad o a la metodología del diagnóstico, ni a la participación de mayor cantidad de actores que fue equivalente a la de otros sectores, sino al apoyo presupuestario para llevar adelante las propuestas, ya que este sector fue seleccionado por Siderca para su financiamiento. Desarrollo Social, si bien presenta un conjunto de áreas problema, define 4 programas: descentralización, consejos barriales, capacitación para jóvenes y mejoramiento del hábitat. Sólo uno, la creación de un centro barrial, se lleva adelante con poco éxito. En el marco de la crisis se avanza con un programa de empleo para jóvenes, apoyado por Siderca. Se debe considerar que la propuesta original proponía orientación a jóvenes, sobre la base de que el problema era la dificultad para insertarse por condiciones propias de los jóvenes y no

de mercado. De este modo, la agenda es coyuntural, no problematiza la pobreza y los enclaves estructurales del problema en el territorio y con excepción de la previsión de tierra para definir acciones, el resto de las medidas son de funcionamiento y refieren a cambios en el modelo de gestión.

**OBSERVACIONES:** Los únicos proyectos ejecutados en el marco del Plan Estratégico de la ciudad de Campana fueron los de Educación, cuyo presupuesto fue asegurado por Siderca. De todos modos, y por los importantes recursos provenientes del Estado Nacional y Provincial durante 2003-2006 se ejecutaron programas y proyectos especialmente de Obra Pública y de asistencia social directa. La mayoría de ellos tenían una raíz en el diagnóstico consensuado en el PE, aunque las prioridades de la puesta en marcha tenían más que ver con lo decidido en las instancias que brindan los subsidios. La gestión de los mismos fue casi exclusivamente desarrollada por el gobierno local. La participación de otros actores sólo se limitó a prestar acuerdo con la puesta en marcha. Como síntesis se observa que hay correspondencia entre el diagnóstico, los objetivos y los programas en casi todas las áreas menos en Desarrollo Social y que las áreas que consignan avances en la concreción de los proyectos identificados son las que ya contaban con avances y/o voluntad de financiamiento por los actores (gubernamentales y privados). Según se pudo reconstruir, a mayor participación de personas especializadas en las comisiones mayor es el desarrollo y precisión del diagnóstico y de las propuestas.

En cuanto a **información**, el Municipio alimenta activamente el diagnóstico en casi todas las áreas, a pesar de no tener casi competencias en alguna de ellas, como es el caso de educación. De las áreas en las que sí la tiene será Infraestructura y Gestión Urbana donde establece puntos de su interés (algunos en conflicto con los intereses empresariales), resultando Desarrollo y Acción Social una de las áreas de su competencia con menos propuestas (en comparación con otras como Salud y Educación). La mayoría de la información es cualitativa y describe el o los problemas en su expresión más cotidiana, es decir como la ven los vecinos. Esto es significativo, pues el grado de problematización es a corto plazo. En cuanto **integralidad del desarrollo**, es posible afirmar que la perspectiva es integral, en tanto toma a la ciudad como una unidad económica y social, identificando sectores dinámicos, su comportamiento y proyección en el mediano y corto plazo. Sin embargo, se observa que el diagnóstico no comprende datos de contexto (microrregional, provincial y nacional) y aspectos que permitan dimensionar algunos de los problemas en torno a los que se definen acciones. Un ejemplo es el análisis que se hace la deserción y/o malnutrición infantil, o la subocupación y que luego son objeto de intervenciones (programas y/o proyectos). Esto se relaciona con la falta de previsión frente a los **escenarios futuros**. El documento no parece anticipar el escenario crítico que se avecinaba en el corto plazo. El plan habla de futuro, en clave presente, pero toma a la crisis como una coyuntura que no estaría en el futuro. En cuanto a la **sustentabilidad de los proyectos**, la participación de directores, concejales y secretarios en el proceso de formulación del Plan generó dos ventajas. Por un lado la vigencia de los proyectos en el tiempo, en relación a su adecuación técnica (es el caso de los proyectos de Infraestructura). La otra ventaja ha sido la continuidad de los actores técnicos y políticos como parte del gobierno municipal. Existe una relación entre la participación de los miembros en las comisiones de trabajo y el posicionamiento político posterior de estos actores en el gobierno municipal. En este sentido, se consignan promociones, ascensos y situaciones de mayor compromiso y visibilidad política, atribuibles en alguna medida a la participación en el PE. La instalación del Presupuesto Municipal Participativo (PMP) como práctica de gobierno y la creación de la Agencia de Desarrollo (como mesa de trabajo multifactorial) serán, entre otros, derivaciones institucionales asociadas al proceso de planificación estratégica. Los programas de emergencia y su rápida y concertada definición son también un emergente del modelo aplicado y el reconocimiento que los actores sociales hacen de él para diferentes necesidades que requieren una visión en escala urbana y de desarrollo.

## ANEXO 2: El Plan Estratégico de La Matanza <sup>1</sup>

En el marco de este estudio se seleccionó el caso de La Matanza por el perfil del Municipio (tamaño y dinámica económica), su localización y las características del Plan Estratégico (enfoque y metodología) que consideramos representativo del grupo de planes que se enmarcan —tomando la tipología desarrollada— en el modelo autogestivo. En este caso el Plan Estratégico se está desarrollando actualmente, y tiene sus antecedentes en acciones desarrolladas en 1999 (antes de la crisis de 2001).

**PERFIL INSTITUCIONAL, SOCIAL Y ECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE LA MATANZA:** El partido de La Matanza está ubicado en la Provincia de Buenos Aires. Es el municipio de mayor extensión del conurbano bonaerense, con una superficie de 323 km<sup>2</sup>. Tomando el censo 2001 del INDEC, la población asciende a 1.249.958 habitantes; como barrios completos no fueron censados ni considerados en el momento de realización del censo, se estima que la población real del distrito alcanza a casi dos millones. En base a la cantidad de habitantes, Matanza sería la quinta provincia argentina; considerando su realidad geográfica y su situación económica y social, se ubicaría como uno de los distritos de mayor complejidad del país. La Matanza fue un polo industrial de gran importancia a nivel nacional entre 1947 y 1980. El 70% del P.B.I. de La Matanza lo aportaba la industria durante esos años y contaba con más de 8000 establecimientos. Desde mediados de la década del setenta el distrito perdió cien mil puestos de trabajo, se cerraron 4000 industrias, se desnacionalizaron la mayor parte de las que permanecieron abiertas y las que subsistieron de capital nacional lo hicieron con pérdida de capital y con empleo precario. La crisis de los últimos años, sobre todo desde la aplicación de la política neoliberal de los noventa, hizo que se frenara el crecimiento económico y por tanto demográfico de la zona. Las cifras de pobreza, indigencia, desocupación y subempleo son mayores al promedio provincial. Mientras que en el Gran Buenos Aires la población con NBI representa al 17.6% de la población, en La Matanza se eleva al 24,7%, y la población en situación de pobreza asciende al 48 %, mientras que la indigencia alcanza al 16 % de la población. En lo que hace al desempleo, los últimos datos muestran que llega al 11 %, con un importante número de subempleados <sup>2</sup>. Haciendo una comparación de Matanza con otros distritos, podemos ver que el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone de 2700 pesos por habitante por año, el de Morón 500 pesos, el de La Plata 600, mientras que la municipalidad de La Matanza tiene para gastar un presupuesto de trescientos millones de pesos, lo que significa contar con 150 pesos por habitante al año. Esto da cuenta de altos niveles de desigualdad en lo que hace a la posibilidad de disponer de recursos producto de la coparticipación.

**SOBRE EL PE Y SU DESARROLLO EN EL TIEMPO:** Hacia el año 1999, cuando asume el ejecutivo municipal Alberto Balestrini (actual vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires), se toma la determinación de pensar una gestión de gobierno que, por un lado, permitiera ver cómo avanzar en el día a día, resolviendo las situaciones y problemas más acuciantes y por otro ir pensando en La Matanza en el mediano y largo plazo. La situación mostraba un histórico atraso en muchos aspectos, en especial en obras de infraestructura, producto de la no inversión en el distrito.

A principios de 2001 y con este diagnóstico casi empírico, se gestionó y logró contar con apoyo financiero del Consejo Federal de Inversiones (CFI) para realizar diagnósticos y estudios sectoriales que permitieran tener un conocimiento más acabado de la situación del municipio en vistas a poder elaborar un Plan Estratégico para La Matanza. Se contó para ello con un grupo de profesionales que

<sup>1</sup> La reconstrucción de la experiencia de La Matanza se hizo a partir de indagación de documentación y antecedentes, entrevista a Antonio Colicigno, Jefe de Gabinete de La Matanza y participación en una de las Comisiones del Consejo Participativo para el Plan Estratégico.

<sup>2</sup> Estos Datos son productos de la Encuesta Permanente de Hogares que hace el Municipio y corresponden al mes de Noviembre de 2006.

trabajaron en los ejes socio-sanitario, económico productivo y urbano territorial. En forma paralela se comenzó a trabajar el modelo y plan de descentralización municipal. La idea era combinar el resultado de los diagnósticos y estudios realizados por profesionales y especialistas con la visión y la realidad de la gestión política. En este sentido, algunos temas tuvieron una discusión entre expertos y los responsables de la gestión política y otros fueron menos abordados. Este trabajo se concretó en un plan de carácter estratégico que contemplaba un modelo de desarrollo para los siguientes diez años.

La crisis del 2001 hizo que se debiera posponer la posibilidad de pensar en el mediano y largo plazo y se abocaron todos los recursos a atender la grave situación que atravesó a todo el país y a La Matanza en particular, por la situación de atraso histórico que venía sufriendo. Hacia 2003/2004, cuando se empiezan a superar las mayores consecuencias de la crisis se vuelve a poner en agenda el plan elaborado oportunamente y se comienza a trabajar sobre la base del documento previo, sumando a la discusión a distintos sectores del distrito, en especial –en un primer momento– a cámaras empresariales, al sector industrial y comercial y a los sindicatos, con la idea de rescatar el carácter industrial de La Matanza. Con algunos ajustes particulares se trabajó sobre los ejes diseñados en el plan del 2001. En diciembre de 2005 asume como Intendente Municipal Fernando Espinoza, ante el alejamiento de Balestrini, quien pasa a presidir la Cámara de Diputados de la Nación. En agosto de 2006, se impulsaron desde el Gobierno Municipal varios encuentros con representantes de distintas organizaciones sociales, instituciones intermedias, organismos gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de constituir un espacio de diálogo y de discusión que permitiera retomar las líneas de acción surgidas de la elaboración del Plan Estratégico y del Programa de Descentralización Municipal. En octubre de 2006 el Intendente anuncia la conformación de un Consejo Participativo para el Desarrollo Estratégico, en diciembre de ese año se convoca a representantes de más de cien instituciones a la primera reunión de dicho Consejo y en abril de 2007 el Intendente lo inaugura y lo pone en funciones. El objetivo del Consejo es “Crear un espacio multiactoral que permita el intercambio de ideas y opiniones entre los diferentes representantes de la comunidad y la construcción de una mirada común respecto a la formulación de las políticas públicas municipales de corto, mediano y largo plazo”. Tiene un carácter consultivo y es presidido por el Ejecutivo Municipal. El Consejo está integrado por la universidad, sindicatos, cámaras de comercio, el Consejo de chicos y jóvenes, redes de jardines, federaciones, gremios y cámaras industriales, asociaciones profesionales, etc. En el Consejo están los representantes más dinámicos y de carácter global y con incidencia e involucramiento a nivel general dentro del Municipio. El Consejo se constituye como un espacio de contralor, donde la gestión de gobierno pueda plantear y discutir sus líneas de acción.

Además del CFI, para llevar adelante este proceso el municipio logró el apoyo del Instituto Provincial de Administración Pública que continua hasta el momento y –actualmente– se está gestionando la asistencia del Instituto Nacional de Administración Pública para contar con asistencia técnica. El Municipio por su parte, dispuso de recursos tanto para contratación de profesionales que pudieran abocarse a trabajar y profundizar sobre las temáticas definidas en cada uno de los sectores, como para contar con la infraestructura edilicia necesaria para llevar adelante el plan de descentralización. A nivel de la estructura municipal, el plan está asentado en la Jefatura y Vicejefatura de gabinete.

**EL PLAN Y SU METODOLOGÍA:** El Consejo se dio una modalidad de trabajo por comisiones, en función de los ejes centrales del Plan Estratégico La Matanza original: *Socio-sanitario-cultural-comunitario, Urbano-Territorial y Económico-Productivo*. Las Comisiones de Trabajo se reúnen con una frecuencia quincenal, con la convocatoria del Municipio. Cada una de las comisiones está coordinada por funcionarios de alto rango dentro del Municipio y al término de cada trimestre las comisiones elaboran un documento sobre el o los temas que abordaron en el período el que es elevado al Intendente Municipal.



En cuanto a la participación en el Consejo del Plan Estratégico, se sigue manteniendo en un nivel alto la presencia de los actores involucrados en el desarrollo del Partido. Desde ya que las temáticas que abordan cada una de las comisiones hace que, según los intereses propios, se participe de una u otra comisión. En la comisión *Socio-sanitario-cultural-comunitario* se da mayormente la participación de redes, del Consejo de chicos y jóvenes, del gremio de educación, etc.; en la *Económico-Productivo* hay una fuerte participación de los gremios y del sector empresarial y en la Urbano-Territorial es donde es más heterogénea la participación de sectores. El sector empresario es uno de los que tiene más participación y presencia, ya que no sólo participa de la Comisión *Económico-Productivo*, sino también de las dos restantes. Lo mismo sucede con la representación de los distintos gremios que lo hacen en las tres comisiones. En este punto al indagar los sistemas y circuitos de convocatoria se ve la fuerte presencia del Municipio, con una insistente convocatoria y tratando de comprometer a los distintos actores y con buena respuesta a las convocatorias. Esto tiene que ver con la concepción de la gestión de gobierno de que los espacios multiactorales y de carácter participativo deben tener una conducción, siendo el gobierno local, en la medida de la convicción que tienen sobre la necesidad de esos espacios, quien debe conducir y convocar a los otros actores. Desde este lugar se evalúa que la buena respuesta a la convocatoria se puede deber a distintos motivos: por un lado, están a cargo de las distintas comisiones funcionarios municipales de alto rango y nivel de decisión, lo que hace posible discutir y debatir con quienes son responsables de la definición de la política municipal. La metodología de funcionamiento también puede tener incidencia en la motivación que hay para participar, ya que cada tres meses cada comisión elabora un documento de trabajo con propuestas sobre las diferentes áreas, los que son elevados al Intendente para su consideración y puesta en ejecución. La posibilidad de ir teniendo productos claros hace que estos espacios sean considerados algo más que un espacio deliberativo. Si se evidenció una merma en la participación en los momentos electorales.

Está previsto y se viene trabajando, para constituir Consejos Locales del Plan Estratégico y allí sí está previsto que se convoque a participar a las organizaciones y representaciones que tengan trabajo e incidencia a nivel de los barrios de La Matanza y no solo a organizaciones de segundo grado. Es a partir de estos Consejos Locales que se presume se va a llegar más directamente a los vecinos.

Un aspecto que se debe profundizar es el referido a la participación de todas las áreas municipales, ya que es necesaria la participación, aún no lograda, de todas las áreas de manera continua. Esto se evidencia como una debilidad del espacio, ya que puede caerse en una personalización de la participación de funcionarios municipales en cada una de las comisiones.

Otro aspecto a considerar es la convicción de la gestión de gobierno de que es imposible pensar en un Plan Estratégico desde lo local, pensando que es en ese ámbito donde se puede dar la resolución a los problemas del territorio. En el caso puntual de La Matanza, resultaría prácticamente imposible planificar el desarrollo del distrito sin la participación –en especial en obras, servicios e infraestructura– del gobierno nacional y provincial, ya que esas obras exceden las capacidades y recursos del Municipio, pero guardan estrecha relación con poder pensar un desarrollo integral. Uno de los principales problemas para alcanzar un desarrollo más armónico, justo y sostenible resultó ser el tema de las conectividades, tanto las internas, para que La Matanza esté conectada entre sí, como las necesarias para vincular La Matanza con otros distritos. La zona sur de La Matanza es la más deprimida y de mayor pobreza del municipio, pero resultaría imposible pensar una relocalización de industrias, un polo textil o del calzado, lo que posibilitaría la generación de empleo, sin resolver los problemas de conectividad y accesibilidad mediante la rehabilitación y mejoramiento de rutas y caminos, temas que están dentro de la órbita provincial o nacional. El no contar con inversiones para este tipo de obras por parte del Estado Nacional y Provincial atentaría directamente contra el desarrollo local de cualquier distrito.

Algunos de los proyectos que surgieron del Plan Estratégico son el saneamiento Riachuelo-Matanza, el mejoramiento de vías de acceso y salida del municipio (ensanche Ruta nacional 3, y rutas provinciales 21, 4 y 17), el proyecto de pavimentación para la unión de barrios, la extensión de la red de agua potable, el Parque industrial, el Proyecto de pequeños polos industriales, Proyecto de urbanización de villas y asentamientos.

**OBSERVACIONES:** La experiencia de La Matanza nos permite hacer algunas consideraciones sobre el proceso. Se evidenció una discontinuidad del proceso de planeamiento en el momento de la crisis, situación que se dio –también en otros municipios– cuando, ante la magnitud de la crisis 2001/2002, los municipios se vieron en la necesidad de postergar algunas de las líneas en las que se venía trabajando y atender las situaciones de emergencia cotidianas. Con la atenuación de la crisis se produjo una suerte de reactivación y actualización del Plan Estratégico, lo que demuestra que, en la medida en que haya voluntad política para llevar estos procesos adelante, éstos se pueden retomar si están dadas las condiciones sociales, políticas y económicas. En esta experiencia hay un convencimiento de que al Municipio le cabe la responsabilidad de convocar, impulsar y facilitar los ámbitos de encuentro de los distintos actores del desarrollo local. Resulta imposible pensar el desarrollo local sin contar con el involucramiento del Estado Nacional y Provincial, ya que muchas líneas de acción y programas que surgen del Plan tienen relación directa con acciones y responsabilidades que le caben a estos niveles de gobierno.

## Referencias

---

- Arroyo, D. *Estado y Sociedad Civil en el proceso de descentralización*. En Municipios, democratización y Derechos Humanos. CODESEDH. Argentina. 2000.
- Arocena, J. El desarrollo local, Democracia y Ciudadanía. CPP. Uruguay. 1996.
- Bustelo, E. *Planificación Social. Del rompecabezas al abre cabezas*. Mimeo. 1995.
- Calderón Suárez, J. *Balance de la descentralización y la reforma municipal en Centroamérica y República Dominicana*. VI Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bs. As., 5-9 Noviembre de 2001.
- CEPAL. Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL /AECI, 2007.
- Chiara, M.; Jiménez, C.; Miraglia, M.; *Relaciones intergubernamentales y política de salud en el nivel local: el caso del subsector público en el Gran Buenos Aires*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.
- Clemente, A. *Cooperación intermunicipal y cuestión social en Argentina* en Revista Medio Ambiente y Urbanización. IIED-AL. Año 22. Buenos Aires, abril 2006.
- Clemente, A. "Desarrollo local y ajuste estructural. Un balance base cero". en *Rf-*

- man, A. y Villar A. (comp.) Desarrollo Local en América Latina Espacio Editorial. Buenos Aires, 2006.
- Clemente, A. "Descentralización y desarrollo en AL. Las contradicciones de una ecuación incompleta". En Rhi-Sausi, J. L. El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea, Recal / CeSPI / Nueva Sociedad. Venezuela, 2004.
- Laurelli, E. y Rofman A. (comp.). Descentralización del estado. Requerimientos y políticas en la crisis. Ediciones CEUR. Buenos Aires, 1989.
- Matus, C. Política, Planificación y gobierno. Segundo borrador. Washington, 1987.
- Muñiz Pichardo, A. Planificación y programación social. Editorial Humanitas. Buenos Aires, 1992.
- Rodríguez Heredia, R. "Los fondos de inversión social; ¿proyectos puntuales o procesos sociales?" En Pobreza Urbana y Desarrollo, Año 4, Nº 9. Bs. As., 1995.
- Rovere, M. *Calidad, desarrollo y equidad; un desafío para el siglo XXI*. Memorias de la IV Conferencia Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Enfermería. La Paz, 19-23 de septiembre de 1994. En [www.bitran.cl/salud/flagship/expositores/m\\_rovere.html](http://www.bitran.cl/salud/flagship/expositores/m_rovere.html)
- Rovere, M. "Planificación estratégica en salud; Acompañando la democratización de un sector en Crisis". Cuadernos Médico Sanitarios Nº 75. Rosario, Mayo de 1999. Disponible en: [www.bitran.cl/salud/flagship/expositores/m\\_rovere.html](http://www.bitran.cl/salud/flagship/expositores/m_rovere.html)
- Rovere, M. "La Planificación Estratégica y la Ciudad como Sujeto. La Gran Ciudad." 2002. Disponible en: <http://www.metropolitana.org.ar/publicaciones>.
- Sping Andersen, G. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Ariel. Barcelona, 2000.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En Descentralización, políticas sociales y participación democrática. A. Clemente y C. Smulovitz (comp.). IIED-AL. Bs. As., 2004.
- Tamayo Sáenz, M. El análisis de las políticas públicas en la nueva administración pública. Alianza Editorial. España, 1995.
- Torre, J. C. El proceso político de las reformas económicas en América. Paidós. Buenos Aires, 1998.
- Valverde Biseca, K. "La institucionalización del desarrollo". En El desarrollo. Diversas perspectivas. Capítulo IV. K. Vieska y A. Salas-Porras. Gernika. México, 2005.
- Zicardi, A. y Saltalamacchia, H. *Evaluación del desempeño de los gobiernos locales en grandes metrópolis. Una perspectiva metodológica*. En Pobreza urbana y desarrollo. Nº 17. FICONG. Abril 1998.

# Los planes estratégicos y el desarrollo local en la región NEA. Análisis de dos casos a nivel municipal.

---

*Genes, Barbetti y Laprovitta*

## Introducción

A partir de la década del 90, en nuestro país, el Desarrollo local se institucionaliza como un nuevo enfoque en las políticas públicas; desde este ámbito se lo presenta como un paradigma emergente que, además de modificaciones en el modo de intervención del Estado, puede generar transformaciones en la concepción de la cuestión social así como una revisión de las teorías y modelos de desarrollo vigentes. Independientemente de que no exista una uniformidad conceptual sobre el Desarrollo Local Rofman y Fournier (2003) plantean que el mismo se ha instalado en distintos espacios (organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos de gestión pública, entre otros) como un novedoso modelo que promete mejorar las condiciones de vida de la población ampliando los márgenes de integración social y, por lo tanto, reduciendo la exclusión, la marginalidad y la pobreza. Choconi (2003), por su parte, sostiene que el corpus de ideas que constituyen la propuesta del desarrollo local congrega, no siempre de manera sistematizada, un espectro de líneas de pensamiento ideológicamente variada. Desde este modo es posible encontrar aproximaciones conceptuales muy diferentes. Algunas parten de la concepción del DL <sup>1</sup> como

una mera forma de análisis que, bajo la pretensión de ser una visión neutra del desarrollo, introduce en un territorio bajo análisis variables e indicadores de manera descriptiva; Otras, en cambio, aparecen asociadas a determinados enfoques: lo local como desarrollo económico, como estímulo para la participación, como municipalismo, como mecanismo de ordenamiento territorial, como estrategia de concertación social, de des-burocratización y construcción democrática e inclusión de sectores sociales históricamente vulnerables (Rofman y otros, 2004) <sup>2</sup>.

Desde una perspectiva crítica, en cambio, los principales cuestionamientos a este enfoque – en especial a la variante economicista– argumentan sobre la imposibilidad de que a nivel local se generen alternativas efectivas que permitan resolver cuestiones de orden estructural como la generación de trabajo y empleo o la distribución equitativa de los ingresos entre los diferentes sectores sociales (Corragio, 2004; Choconi, Op. cit). También se pone en tela de juicio las posibilidades de *sostenibilidad* del modelo ya que corresponderían a prácticas extrapoladas de experiencias que fueron aplicables en otros contextos cuyas condiciones previas eran favorables <sup>3</sup>. Finalmente, el planteo del DL, para otros autores (Pérez y Foio, 2005 y Clemente, A. 2005) aparece como una nueva versión de las ideas desarrollistas –con poco desarrollo teórico– que más que generar transformaciones en el plano económico que favorezcan el crecimiento y desarrollo de los territorios, operan –fundamentalmente– como un instrumento que asegura la gobernabilidad y preservación de las políticas vigentes, mediante la contención de la protesta y la conflictividad social que surgen como efectos negativos de su aplicación.

Si bien, como señalamos, el DL surge inicialmente en países europeos como una alternativa para hacer frente a la globalización a nivel mundial <sup>4</sup>, los factores que inciden su implementación en América Latina le imprimen su particularidad. Entre ellos es importante mencionar, además de los cambios que se operaron en el terreno económico en relación con los procesos de integración regional,

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo trabajamos con la sigla DL al referirnos al Desarrollo Local.

<sup>2</sup> Estos autores realizan una interesante síntesis de las teorías y perspectivas desde las que se aborda el concepto y que sostienen el debate actual sobre este tema distinguiendo visiones tales como El desarrollo endógeno como proceso económico, el desarrollo “desde abajo” y la perspectiva socio-institucional.

<sup>3</sup> Las primeras investigaciones que sirvieron de orientación al modelo corresponden a Sistemas Locales de Empresas Europeas que, en el orden cultural, se caracterizaban por tener una fuerte identidad colectiva que motivaba a los actores a participar en experiencias y redes cooperativas a nivel territorial.

<sup>4</sup> Señala Arocena (1988) que en gran parte de la bibliografía sobre el tema la dimensión “local” aparece como contrapropuesta a su noción correlativa de “lo global”.

el fuerte impacto que generaron en las prácticas de los actores vinculados a la gestión de las políticas públicas los procesos de reforma del estado de las década de los 80 y 90 <sup>5</sup>. Estas transformaciones son las que permiten examinar y *problematizar* el rol de los municipios como generadores de políticas públicas, como lo plantean Bertolotto y Clemente en el capítulo inicial de esta sección.

Es en este contexto que nos interrogamos acerca de como operó este paradigma en algunos municipios del Nordeste Argentino (que se presenta con una economía regional debilitada y una sociedad caracterizada por altos índices de indigencia, pobreza y desocupación) y mediante qué tipo de prácticas se concretaron algunos de sus lineamientos a nivel territorial. Específicamente, en este artículo, luego de realizar una breve caracterización de las experiencias de DL identificadas en las Provincias de Chaco y Corrientes, nos detenemos en el análisis de dos experiencias (una de cada provincia) revisando aquellos aspectos diferenciales más relevantes en la aplicación de este modelo teórico.

### Los Procesos de Desarrollo Local en las Provincias Chaco y Corrientes

La región conformada por las provincias de Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes constituye una zona deprimida y periférica al eje central de la producción pampeana. La zona rural continúa siendo importante, con urbanizaciones a la vera de los ríos, resultado, en parte, de las migraciones internas hacia las ciudades, por lo que se constituye en zona de expulsión con mucho dinamismo demográfico (Panaia, 2004). Por su parte, las provincias de Chaco y Corrientes, marco de nuestro estudio, se encuentran ubicadas muy próximas entre sí, separadas por el río Paraná y unidas por el Puente General Belgrano, lo que facilita, al menos entre las ciudades de Resistencia y Corrientes, el flujo permanente de personas. Ambas, presentan altos índices de pobreza, NBI y desnutrición infantil y en general, indicadores sociales preocupantes. Asimismo, las tasas de participación laboral son comparativamente menores que en otras provincias siendo las principales fuentes de ocupación la administración pública, el comercio y el sector servicios (entre ellos el servicio doméstico con tasas elevadas). Si bien tienen muchos aspectos en común, guardan importantes diferencias en la esfera

---

<sup>5</sup> Centrados la reducción del aparato estatal, disminución del número de funcionarios públicos, modernización de la gestión, el surgimiento de nuevas formas de cooperación público-privada y la descentralización de funciones a los municipios.

cultural, que derivan, fundamentalmente, de la ausencia de migración de ultramar a fines del siglo XIX en la provincia de Corrientes, mientras que en Chaco la conformación del territorio, se hizo – casi tres siglos después – a partir de los colonos que vinieron a instalarse (Pérez y Barbetti, 2007).

En los últimos años, y bajo la denominación general de DL, en ambas provincias, se han puesto en marcha un conjunto de experiencias, de las que participan municipios de diferentes categorías y perfil productivo, pertenecientes igualmente a zonas rurales y urbanas y que, en conjunto, constituyen un universo heterogéneo. Abarcan un variado espectro de situaciones de escalas diferentes y configuran un continuo que incluyen las siguientes situaciones: a) proyectos más o menos acotados, generados desde algún sector específico (Municipio, Organización de la Sociedad Civil con diversos grado de articulación con otros actores sociales), b) procesos más amplios situados a nivel municipal (bajo la conducción del gobierno local y en el que se involucran una mayor cantidad de sectores de la comunidad) y, c) Procesos a nivel micro-regional (a partir de la asociación de varios municipios, en los que interviene el Gobierno Provincial con un rol significativo).

El universo de casos identificados en este estudio quedó integrado por las localidades de: Puerto Tirol, Presidencia de la Plaza, Machagai, Quitilipi, Resistencia, Villa Angela y Villa Río Bemejito – de la Provincia del Chaco– y Colonia Liebig, Carlos Pellegrini, Santa Lucía, Goya, Curuzú Cuatía, Monte Caseros y Corrientes – de la Provincia de Corrientes. La información relevada en cada una de ellas fue traducida a al sistema de categorías conceptuales del proyecto (Heras y Burin, 2006) lo que nos permitió caracterizar los procesos de desarrollo emprendidos y organizar un mapa comparativo del conjunto de casos. En una primera aproximación analítica presentada en un trabajo anterior (Pérez y Barbetti Op.cit) <sup>6</sup>, pudimos diferenciar estas experiencias en relación con su origen, ya sea que deriven de iniciativas privadas o gubernamentales y que las mismas se encuentren ubicadas en el nivel local/municipal/provincial o bien respondan a decisiones asumidas en el ámbito nacional o internacional. Considerando los objetivos y las principales áreas de intervención en las que operan, identificamos tres tipos de procesos: a) aquellos que, básicamente, intentan promover el desarrollo socio-económico y productivo a partir de la definición o re-definición de perfiles productivos locales, identificando

---

<sup>6</sup> En este estudio los datos fueron procesados mediante el análisis factorial de correspondencia, técnica que permite revelar el cuadro de propiedades del conjunto de casos, los que pueden ser caracterizados a partir de tales propiedades, configurando distintos colectivos o clases; y fundamentalmente identificar grupos conformados a partir de la asociación de un conjunto de variables significativas.

sus ventajas comparativas para la generación de nuevas iniciativas económicas que potencien la generación de trabajo y empleo <sup>7</sup>; b) Otros que utilizan metodologías vinculadas al enfoque del DL pero están orientados al planeamiento, ordenamiento y gestión del territorio, desde una visión asociada al Desarrollo Urbano <sup>8</sup> y c) Procesos más integrales en los que, si bien incluyen similares objetivos a los antes descritos, se incorporan además el tratamiento de la sustentabilidad ambiental y la atención a la diversidad cultural de la población participante entre los ejes centrales de la propuesta, entre ellas aparecen experiencias como el Proyecto de Desarrollo Integrado Teuco- Bermejito en el Chaco <sup>9</sup> y la experiencia en la Micro-Región del Iberá Occidental en Corrientes <sup>10</sup>. Otro elemento que permite establecer distinciones deriva del momento de su implementación, y se constituye en un aspecto relevante para comprender la orientación asumida: durante los años '90, en el punto más alto del auge neo-liberal en nuestro país, coincidente con un contexto de debate y re definición de la relación Estado-Sociedad <sup>11</sup>, en los inicios de la década del 2000 con la gran crisis económica, financiera e institucional; o bien, en etapas posteriores, en la llamada post-crisis. Finalmente otra variable de interés fue la identificación de aquellas acciones a través de las cuales se produce la intervención del Estado en la promoción y aplicación del modelo. En este sentido, advertimos la conformación de nuevas instituciones y la definición de políticas específicas que generan estrategias de articulación vertical (entre las políticas

---

<sup>7</sup> Los municipios de Puerto Tirol y Villa Angela en la Provincia del Chaco, Monte Caseros, Corrientes, Goya, Colonia Carlos Pellegrini en la Provincia de Corrientes pueden mencionarse en esta categoría.

<sup>8</sup> Como es el caso del Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Resistencia.

<sup>9</sup> El proyecto se origina a partir de la entrega de las 150.000 hectáreas de reserva por parte del Gobierno Provincial a la Comunidad TOBA del Interfluvio Teuco-Bermejito, lo que supuso la necesaria relocalización de la población criolla que estaba asentada allí e incluyó varios programas específicos: de adaptación a la nueva situación (acompañamiento psico-social a los afectados por la relocalización); b) Nuevos Asentamientos (para crear, recrear y mejorar los asentamientos existentes); c) Desarrollo Regional y Diversidad Cultural (que buscó favorecer el desarrollo sustentable a través del fortalecimiento de la base económica y sociocultural); d) Sustentabilidad Ambiental (se proponía atenuar los efectos del impacto que produzca el movimiento).

<sup>10</sup> Se trata de una experiencia generada desde un grupo de empresarios foráneos erradicados en el lugar e impulsada por el Gobierno Provincial tendientes a la configuración de un enclave de turismo ecológico destinado a población de altos recursos. La distancia a los grandes centros urbanos y las dificultades de acceso favorecieron su conservación como reserva natural; por ello los pobladores que permanecieron en la zona comenzaron a transformar la localidad preservando su flora y fauna, hasta llegar a ser Sitio Ramsar y lugar de interés para el ecoturismo.

<sup>11</sup> Nos referimos especialmente descentralización de competencias del gobierno nacional a los municipios y desconcentración en la prestación de servicios básicos así como a las privatizaciones y transferencias de funciones tradicionales estatales al ámbito de la sociedad civil y empresas.



nacionales, provinciales y municipales) y horizontal (entre las distintas áreas de gobierno de cada nivel del Estado) para intentar fortalecer dichos procesos.

Siguiendo algunas categorías propuestas por Villar (2004) en la región identificamos la coexistencia de diferentes estrategias en las que se incluyen la implementación de Planes Estratégicos de Desarrollo, la creación de Agencias de Desarrollo, el surgimiento de Micro-Regiones, Asociaciones y Consorcios de municipios así como la ejecución de nuevos programas y proyectos sectoriales (Trabajo, Salud, Educación, etc) mediante los cuales también se operativizan los ejes centrales del modelo. Así, mientras que, en algunos casos, la incorporación de las ideas del enfoque del DL como plataforma para la gestión Gobierno se plantea como un objetivo central y de carácter explícito (como el caso del Programa de Regionalización y Desarrollo Local en la Provincia del Chaco), en otros –que atienden a problemáticas y sectores específicos de la población- las mismas ideas aparecen integradas tanto en los marcos interpretativos y teóricos de las propuestas, como en el diseño de gestión administrativa y en las acciones previstas en la etapa de la intervención a nivel territorial.

Considerando la diversidad que caracteriza al universo de estudio, para este artículo optamos por presentar el análisis de dos experiencias: Puerto Tirol (Chaco) y Goya (Corrientes). Los criterios considerados para tal selección fueron los siguientes: a) ambas constituyen experiencias generadas desde el Estado, b) se realizaron en municipios de distintas categorías - y que a su vez que forman parte de una micro-región-, c) incluyen una instancia de Planeamiento Estratégico, d) se encuentran en diferentes momentos del proceso. La información construida sobre estos casos deriva tanto de datos primarios como secundarios. Los datos primarios fueron relevados mediante entrevistas realizadas a funcionarios provinciales y municipales como a pobladores de cada una de las localidades. En el caso de Goya (Corrientes) se incorporó como técnica la observación participante y se realizaron registros y producciones audio-visuales de la experiencia. Los datos secundarios corresponden a información documental de cada uno de los procesos (Planes de Desarrollo; Registros de Reuniones, etc.) así como otros documentos oficiales del municipio y datos estadísticos de organismos provinciales y nacionales.

### **Notas sobre el Planeamiento Estratégico Participativo, las Micro-Regiones y el Desarrollo Local**

Los Planes Estratégicos constituyen uno de los instrumentos más difundidos y aplicados en las intervenciones para el desarrollo a nivel local. Al respecto,

Bertolotto y Clemente (ver esta sección en este volumen), señalan que en la década del 90, en nuestro país, constituyeron una metodología innovadora que se popularizó en algunos municipios; operaron con un conjunto de supuestos que establecen como paradigma general la idea del desarrollo local desde la perspectiva endógena. Sustentada en premisas provenientes de la teoría administrativa y de las organizaciones, los Planes Estratégicos proponen un trabajo a nivel comunal en el que – de manera consensuada – se realice un diagnóstico actual e identifique un destino deseado para, luego, definir y poner en marcha estrategias que permitan alcanzarlo. Entendida como metodología participativa y desde una concepción prospectiva <sup>12</sup>, incluye la construcción y formulación de un escenario ideal y escenarios probables mediante la concertación público-privada sobre algunos aspectos tales como la visión de la comunidad, la formulación de los componentes de dicha visión, la identificación de sus factores determinantes, determinación de objetivos y metas por componentes y la *operacionalización* de las metas. Se considera que la planificación es estratégica cuando se está en condiciones de prever lo que pueden hacer los distintos actores como así también tomar en consideración los impactos de las variables del contexto en una organización. Dentro de las políticas municipales constituyen el nivel más complejo de planificación ya que supone un trabajo articulado entre el Estado local, las Organizaciones de la Sociedad Civil y el sector privado para potenciar las posibilidades de desarrollo de un territorio (Arroyo, 2001). Experiencias de este tipo son las que seleccionamos como casos de análisis. Sin embargo, como lo adelantábamos en el apartado anterior, bajo diferentes denominaciones (micro-regiones, asociaciones y/o consorcios municipales), en la Región NEA es posible identificar además organismos de cooperación intermunicipal que devienen en formas asociativas específicas entre municipios destinadas, también, a la constitución de espacios territoriales de articulación para la promoción del desarrollo local y regional. A diferencia de los instrumentos antes mencionados (Planes Estratégicos a nivel municipal), estas iniciativas buscan resolver problemas en otra escala, fortalecer el poder de negociación de los municipios intervinientes frente a los organismos de Gobierno Provincial y Nacional, y robustecer la lógica territorial - horizontal de los actores estatales,

---

<sup>12</sup> La planificación *retrospectiva*, en cambio, se centra en el análisis crítico de lo acontecido en el pasado, analizando los ciclos que se llegan a repetir periódicamente tomando información histórica y a partir de allí proyectar posibles acontecimientos analizando probabilidades de ocurrencia. En planificación *circunspectiva*, sólo se considera el hoy o ahora como factor elemental para la planificación (aprovechando las coyunturas sociopolíticas pero respondiendo a necesidades inmediatas).

favoreciendo en este sentido, por ejemplo, la comunicación y el trabajo concertado entre funcionarios de diferentes distritos jurisdiccionales. Es de destacar que en la región donde realizamos el estudio, el surgimiento de las mismas, en algunos casos surge de iniciativas aisladas entre algunos municipios que progresivamente se convirtieron en políticas provinciales.

En la Provincia del Chaco, hasta el año 2007 dicho proceso fue gestionado desde la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados <sup>13</sup> mediante un programa específico denominado Programa de Regionalización y Desarrollo Local. Las primeras acciones se realizaron en el año 2000, con la constitución de la UNDESCH <sup>14</sup> y hacia finales del 2002, el diferente grado de avance en cada una de las regiones, originó la necesidad de estudiar una norma legal para institucionalizar el proceso e instalar en cada región un espacio de construcción donde tanto la Unión Regional del Municipios como los sectores privados y los miembros de los organismos técnicos provinciales y nacionales definieran sus propias estrategias de desarrollo. De este modo se promulgó la Ley 5174 que instituye el Sistema Provincial del Planificación y Evaluación de Resultados – SSPER – que sirve de base para la planificación estratégica ascendente de políticas públicas, teniendo como ejes centrales: la descentralización y articulación (entre los actores sociales y territoriales en el diseño e implementación de las Políticas Públicas) y el mejoramiento de la gestión pública a partir de la modernización del estado <sup>15</sup>.

Actualmente existen 8 (ocho) micro-regiones <sup>16</sup> constituidas por voluntaria asociación de los municipios (68) y con procesos de variados grados de maduración: UMDESCH, Centro, Sudoeste II, Oriental, Metropolitana, Impenetrable, Norte y Centro Oeste. En los mismos se han realizado tareas de sensibilización institucional y comunitaria así como Talleres y Cursos de Capacitación para Gerentes y Promotores Locales y Funcionarios Públicos. En el momento de las

---

<sup>13</sup> Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Gobierno del la Provincia del Chaco.

<sup>14</sup> La Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño fue la primera en constituirse como Micro- Región.

<sup>15</sup> Ley 5174. Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados. Programa de Regionalización y Desarrollo Local.

<sup>16</sup> De acuerdo a los materiales de difusión, desde el programa el concepto de desarrollo es entendido dentro de un contexto más amplio que el de la economía, como subjetivo, valorativo, endógeno, sistémico y complejo, dependiente de la auto confianza colectiva de “crear” y “recrear” recursos y de actuar solidariamente desde los territorios. Las Regiones, por su parte, son los espacios definidos como territorios con afinidad geográfica, cultural, histórica, económica y social: Identidad Regional. Parten del concepto de “Territorio/Proyecto” (o proyectos de territorio) intentando rebasar las limitaciones socio-económico-políticas que caracterizan al territorio físico como unidad administrativa

entrevistas con los funcionarios del programa, los mismos mencionaron estar trabajando en la definición del perfil productivo de cada una de las micro-regiones a través de un diagnóstico participativo.

En el caso de la Provincia de Corrientes en torno a estos procesos actualmente coexisten dos visiones con diferentes estrategias, la de la Secretaría Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y la de Subsecretaría de Asuntos Municipales. Desde la Subsecretaría de Asuntos Municipales se definen, de acuerdo a la proximidad física y posibilidad de comunicación entre los municipios que lo integran, 19 regiones <sup>17</sup>. El objetivo central de su constitución aparece asociado a la necesidad de identificar problemas comunes a resolver en las distintas regiones, proponiendo un diseño de política a otros actores del gobierno provincial para la solución de los mismos. En cuanto los avances, los informantes claves señalaron que se ha trabajado, desde dicho organismo público, en la identificación de diagnósticos regionales y problemas comunes pero que, hasta el momento, no hubo un espacio de retroalimentación de la información a los distintos actores. La SEPYME, por su parte, partiendo del marco normativo de las Agencias de Desarrollo divide a la provincia en cinco nodos <sup>18</sup>, cada uno de ellos tiene una Agencia de Desarrollo en un Municipio. La asignación de la agencia de desarrollo a cada Municipio está ligada a la rapidez con la que cada municipio pudo gestionar la sede de la agencia de desarrollo, dándose esto en un marco no regulado y sin ningún tipo de criterio de asignación. La conformación de los nodos se asocia a tres criterios: proximidad física, caracterización agro-ecológica de los departamentos y formas de relacionamiento. En cuanto al estado de avance, hasta el momento solo se han designado los gerentes en cada una de la agencias de desarrollo, los cuales fueron nombrados por consenso por la Unidades de Coordinación en cada nodo pero no se han instrumentado acciones concretas. Por último, cabe señalar la existencia de otra forma asociativa micro-regional de carácter inter.-municipal (diferente a las dos anteriores) que aparece bajo la denominación de Consorcio Centro Sur de Municipios. En 1996 los mu-

---

<sup>17</sup> 1. Corrientes-Riachuelo; 2 San Cosme-Itatí; 3 Goya-Esquina; 4 Saladas-Empedrado-Mburucuyá; 5 Bella Vista-San Roque; 6 Chavarría-Mercedes; 7 San Miguel-Loreto; 8 Concepción-Santa Rosa; 9 Sauce-Curuzú; 10 Monte Caseros-Mocorota; 11 Alvear-La Cruz; 12 Paso de los Libres-Tapebicuá; 13 Ituzaingó-Villa Olivari; 14 San Carlos-Colonia Liebig; 15 Ita Ibaté-Berón de Astrada; 16 Santa Lucia-Lavalle; 17 Gobernador Martínez-Yataity Calle-9 de Julio; 18 Santo Tome-Virasoro; 19 Pellegrini-Galarza.

<sup>18</sup> Nodo 1: Capital, San Cosme, Itatí, Empedrado, San Luis, San Miguel, General Paz, Mburucuyá y Berón de Astrada.; Nodo 2: Concepción, Mercedes, Alvear y San Martín; Nodo 3: Monte Caseros, Curuzú Cuatiá y Sauce; Nodo 4: Ituzaingó y Santo Tomé; Nodo 5: Goya, Lavalle, Esquina, Bella Vista, San Roque y Saladas.

nicipios de Curuzú Cuatiá, Monte Caseros y Mercedes (Corrientes), suscribieron un convenio por el cual conformaban el mismo, cuyo objetivo era la coordinación de acciones conjunta en pos de canalizar recursos para la construcción de infraestructura básica, mejorar el racionamento de empresas y aumentar la fuente de generación de empleo e ingresos. A dicho consorcio se le han sumado los municipios de Chajarí (Entre Ríos) y un municipio de Brasil (Uruguayaza) y otro de Uruguay (Bella Unión). Con similares características, actualmente se está conformando otra micro-región integrada por los municipios de los departamentos de Lavalle, Goya y San Roque.

### El Plan Estratégico de Puerto Tirol en la Provincia del Chaco

Puerto Tirol es la ciudad cabecera del Departamento Libertad, en la Provincia del Chaco, Argentina. El ejido de Puerto Tirol se encuentra ubicado a 15 kilómetros de la capital provincial (Ciudad de Resistencia), en el sector noroeste del Área Metropolitana del Gran Resistencia. Posee un total 9.789 <sup>19</sup> habitantes (distribuidos el 73% en población urbana y el 27% en distintos núcleos rurales). Por tales características, aparece definido como un municipio de 2<sup>o</sup> categoría <sup>20</sup>, sin carta orgánica municipal e integra formalmente desde el año 2001 la Micro-Región Oriental Chaqueña <sup>21</sup>. Fue uno de los primeros pueblos que se formaron en el territorio del Chaco producto de su cercanía con la costa del río Paraná (unos 30 kilómetros) y a su comunicación con este mediante el Río Negro (única vía de acceso en los comienzos y hoy no navegable). Los primeros pobladores provenían de la zona italiana de Tirol. La presencia de varias instalaciones industriales a partir de la inversión de capitales extranjeros - entre ellas las más significativas fueron la planta de elaboración del tanino <sup>22</sup> y los aserraderos- conformó un pueblo típicamente industrial a comienzos del siglo XX. Este proceso fue el determinante de la estructura de la planta urbana, lo

---

<sup>19</sup> Corresponde a datos del Censo de Población Y Vivienda 2001. Según publicaciones actuales publicadas en periódicos locales se habría elevado a 11.000 personas.

<sup>20</sup> Las constituciones provinciales en la definición de los gobiernos locales establece niveles en función de la cantidad de habitantes.

<sup>21</sup> La Micro-región Oriental se encuentra ubicada en el Este de la provincia del Chaco y cuenta con una superficie de 17.242.000 km<sup>2</sup>. Está conformada por los Departamentos: Bermejo, Libertad, General Dóvan, Primero de Mayo, Tapenagá y San Fernando e incluye un total de 18 municipios.

<sup>22</sup> Hoy denominada UNITAN S.A.I.C.A.

que configuró inicialmente la estratificación social y el hecho de que el trabajo industrial se constituya como un eje identitario de la población durante varias décadas. En paralelo, y a la vez que a lo largo del siglo pasado se consolidaba el perfil industrial con la incorporación de otros emprendimientos frigoríficos, madereros y textiles, se desarrolló también el agro y la ganadería.

A pesar de su ubicación geográfica privilegiada por su cercanía a la ciudad de Resistencia y su eficiente comunicación con ésta por medios terrestres (la ruta Nacional N° 16 que forma parte de corredor bioceánico) y ferroviaria a través de los trenes SEFECHA <sup>23</sup>, la caída de las actividades industriales a nivel nacional y provincial a fines de la década del 80 y durante la del 90 declinó este perfil, y con esto su población y la actividad económica. Actualmente, la localidad se encuentra en un proceso de recuperación y reactivación de sus industrias (en el área textil, química y de alimentos) con vistas a conformar uno de los principales polos industriales en el territorio provincial. El sistema productivo de la localidad se completa con algunos emprendimientos agrícolas (tabaco y algodón) forestales, pequeños productores en el sector ganadero y actividades comerciales y del sector servicios.

Los datos estadísticos del Censo del 2001, indicaban que los ocupados de Puerto Tirol se distribuían un 42% en el sector privado y el 32 % en el sector público (y el resto en las categorías de cuenta propistas -17.5 %- y trabajadores familiares -6%-). A nivel departamental, se registraba una tasa de desocupación de un 23%. En relación con el nivel de instrucción, la población de 15 años y más de esta localidad, en su mayoría habían alcanzado el nivel de primaria completa y secundaria incompleta (53%), sólo un 3.7% tenía acceso a una titulación de nivel terciario y/o universitario. Por su parte, el porcentaje de la población con cobertura de salud ascendía al 48.5% (% un poco mas elevado a diferencia de otros municipios de la provincia pero mas bajo comparado con la media nacional).

### El origen del Plan Estratégico y los objetivos iniciales

Si bien la convocatoria la realizó oficialmente el Intendente Comunal junto con el Consejo Municipal, no se trató estrictamente de una iniciativa pensada ni generada a nivel local si no que respondió y capitalizó una política pública impulsada desde la Nación, a través de del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos

---

<sup>23</sup> Servicios Ferroviarios del Chaco. Empresa Pública Provincial.

Locales, con recursos obtenidos a partir de créditos de Organismos Internacionales, y gestionado a través de la Subsecretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación <sup>24</sup>. Fue este organismo quien, además, actuó como la principal fuente de financiamiento brindando apoyo técnico a lo largo del proceso de diagnóstico.

Es de destacar que tanto el acceso a la información y a los recursos del plan mencionado, así como a otros programas nacionales que en años posteriores fueron implementados en este municipio, se asocia al fuerte liderazgo, a la amplia base política y a las gestiones de quien en ese momento era Senador Nacional por la Provincia del Chaco (ciudadano de la localidad, actual intendente y con dos mandatos cumplidos en este cargo). Esto constituye un aspecto diferencial con otros municipios de la provincia en los que existieron intentos de realizar experiencias similares que no lograron concretarse.

El planeamiento estratégico se inicia en el mes de octubre del año 2000 y como cierre de una primera etapa se elabora el documento final “Todos por Puerto Tirol”, en el mes de mayo del año 2001. Los datos aportados por diferentes actores muestran que la experiencia y surge, claramente, como un intento de dar respuesta a la crisis socio-económica y de establecer mecanismos alternativos para intervenir en diferentes sectores, ante la insuficiencia de las políticas nacionales y provinciales. Así, desde el sector oficial la propuesta fue presentada como una experiencia destinada a organizar y concretar un proceso de transformación en lo social y económico con el fin de ubicar a la localidad en un contexto de desarrollo armónico acorde con las reales potencialidades de la región, respetando su identidad histórica y cultural. El mejoramiento de la calidad de vida, la construcción de consenso mediante la participación dinámica de los diferentes actores sociales, la transparencia, compromiso y eficiencia en la gestión pública y privada, el fomento de políticas activas de empleo y el mejoramiento de la infraestructura y la provisión de servicios en el territorio aparecen, en el acta de lanzamiento, como los conceptos claves orientadores del proceso. La posibilidad de que el plan constituya una herramienta para dar comienzo a una “manera distinta de hacer política” desde y para la gente, que trascienda los períodos de mandato de funcionarios y supere los intereses personales, constituyeron otros ejes explicitados y sostenidos desde municipio en la promoción de la propuesta <sup>25</sup>.

Además de éstos, en los relatos de los funcionarios, también surgen otros aspec-

---

<sup>24</sup> Aprobado en el año 2001 (Decreto Nacional 103/2001) durante el Gobierno del Dr. De la Rúa.

<sup>25</sup> Carta del Presidente del Consejo Municipal al Pueblo de Puerto Tirol. Documento Final “Todos por Puerto Tirol”. Mayo 2001.

tos (objetivos de carácter implícito) que estimularon la decisión política de la puesta de la experiencia: la necesidad de contar con otra herramienta de gestión tanto para garantizar la contención de conflictos sociales y mejorar la gobernabilidad así como para establecer ejes de las plataformas de los partidos políticos en las instancias electorales. Un antecedente previo al Plan de Desarrollo <sup>26</sup> data del año 1994 con el cierre de una empresa textil que deja como saldo 300 obreros despedidos y un alto grado de conflictividad social. En esta instancia el municipio gestiona y obtiene una línea de créditos para la promoción de emprendimientos productivos (a través del Programa Redes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), bajo la lógica de diseños comunitarios, participativos y en red (lineamientos que se instituyen luego en casi la totalidad de los programas sociales y de empleo estatales).

### La gestión del Planeamiento Estratégico

Por restricciones presupuestarias y de contexto <sup>27</sup> el proceso de diagnóstico y planificación en Puerto Tirol tuvo una duración acotada (su extensión total fue de 8 meses), no obstante, incluyó distintas instancias con un carácter lógico, ordenado y sistemático, entre las que se registran las siguientes etapas:

1. El establecimiento de un acuerdo entre las instituciones de la localidad de formular e implementar un Plan de Desarrollo. A tal efecto se realizaron reuniones, impulsadas por las máximas autoridades municipales, con el fin de sensibilizar a la comunidad en la importancia de la propuesta y asumir el compromiso de trabajar en la misma que concluyeron en una asamblea de convalidación del plan, conformada por veintinueve representantes de instituciones locales.
2. La constitución del Equipo Técnico Local y la formulación del documento de pre-diagnóstico. El Equipo Técnico Local se conformó con personal municipal y algunos vecinos de la localidad, bajo la coordinación de un consultor del programa. Se elaboró, luego, un primer documento (Pre-Diagnóstico) que se utilizó para convocar a los talleres participativos.
3. La realización de Talleres Participativos y elaboración del Documento Diagnóstico. Los talleres se concretaron a lo largo de 2 meses con una asistencia aproximada de 100 personas. Allí se identificaron y priorizaron los principales

---

<sup>26</sup> Que, desde la visión del actual intendente, fue la base para garantizar ciertas condiciones previas para la concreción de proceso de planeamiento.

<sup>27</sup> Se esperaba poder concluir con un documento antes de las instancias electorales municipales.



problemas de la localidad a partir de las técnicas de Análisis de Problemas y Flujo gramas explicativos complementadas con el Análisis de Fortalezas y Debilidades <sup>28</sup>. Con estas conclusiones, el equipo técnico redactó el documento diagnóstico (que luego aprobado por la Asamblea de Convalidación) y otro documento en el que se identificaron amenazas y oportunidades, como una primera aproximación a la formulación de escenarios alternativos y una primera propuesta de Modelo de Desarrollo.

4. Formulación de un Modelo de Desarrollo y una Cartera de Proyectos. Sobre la base de dicha propuesta, posteriormente, se constituyeron tres comisiones de trabajo (productiva-institucional, social-institucional y territorial-institucional) con representantes de instituciones locales quienes analizaron las propuestas y formularon iniciativas. Con los resultados obtenidos en las comisiones el equipo técnico diseñó una cartera de programa y proyectos orientadores del Plan de Desarrollo en 4 ejes estratégicos:

- Productivo (desarrollo de la actividad turística, del sector agrícola minifundista, de formación y promoción de emprendimientos locales y de atracción de nuevas inversiones productivas);
- Social (Educación sanitaria y prevención de enfermedades, asistencia focalizada a sectores vulnerables, diversificación de la oferta educativa, mejoramiento del déficit habitacional y condiciones de habitabilidad;
- Territorial (Inversiones para el mejoramiento de la infraestructura y servicios básico urbano y rural, recuperación de la Laguna, Desarrollo del Parque Industrial, gestión integral del territorio y mejoramiento del espacio público barrial),
- Institucional (Fortalecimiento del Gobierno Municipal, Articulación regional y Creación de una Unidad Ejecutora del Plan de Desarrollo).

Asimismo, también se documenta que producto del proceso se logró establecer una visión compartida, a diez años, en la que se pensaba a localidad como un centro productivo de referencia en el NEA, como un centro recreativo del conglomerado humano de Resistencia y Corrientes, un centro residencial dentro del Área Metropolitana de Resistencia y una ciudad solidaria.

#### **Sobre el alcance y las características de las instancias participativas**

---

<sup>28</sup> Entre los principales aspectos deficitarios en el documento se mencionan: la dificultad del sistema productivo local para generar empleo y reducir la pobreza, dificultades de jóvenes y adultos para incorporarse al mercado e trabajo por falta de formación, Uso inadecuado de recursos locales para mejorar la calidad de vida de la comunidad, Dificultades del Municipio en la prestación de servicios y provisión de infraestructura básica así como para consolidarse como promotora del desarrollo local, pobreza estructural que afecta las oportunidades de desarrollo, desarticulación de las organizaciones comunitarias

Aunque el proceso de planificación supuso la apertura para la participación ciudadana la misma adquirió características particulares en cada uno de los momentos antes descriptos. La difusión de la convocatoria para las primeras reuniones se realizó a través de notas e invitaciones escritas para los referentes institucionales – la intención fue garantizar su asistencia, establecer un vínculo inicial y generar cierto grado de compromiso con el proceso y en la difusión entre sus pares-; se utilizó la comunicación oral (boca a boca) y la radio para informar a los vecinos. El tamaño del municipio (pequeño en cuanto a la cantidad de habitantes) y las formas de relacionamiento (el hecho de que conocerse y “ser siempre los mismos” quienes muestran interés en las convocatorias de este tipo) son los argumentos mencionados por quienes formaban parte del equipo técnico al explicar los criterios para definir la estrategia comunicativa utilizada.

En relación a los actores que participaron se observa que en la nómina de los 29 integrantes que constituyeron la Asamblea de Convalidación se incluyen Representantes del Gobierno Provincial (a nivel de Subsecretarías de Gobierno), del Ejecutivo y del Consejo Municipal, de la Universidad Nacional del Nordeste, de las Instituciones Educativas en sus distintos niveles (inicial, primario, secundario y de adultos), de los partidos políticos con mayor peso en la localidad (Justicialista y UCR), Sindicatos, Organizaciones Religiosas, de Asociaciones Comunitarias y Culturales, de organismos estatales (Comisaría, Juzgado de Paz, Registro Civil), de las dos empresas más grandes y de la radio (FM) local.

De los relatos de quienes integraron el Equipo Técnico y la Asamblea de Convalidación surge una valoración positiva de la experiencia y se resalta que la misma estimuló la expresión de la ciudadanía y su compromiso en diferentes roles, favoreció el debate sobre el modelo futuro de ciudad deseada, el reconocimiento de las potencialidades de la localidad, la creación de algunas visiones comunes, el establecimiento de consensos mínimos como elemento de orientación para el trabajo en el plano institucional:

“lo lindo que este hombre, el técnico que vino, implementó el FODA, como usted lo conoce y vimos que, dentro de todo Tirol, esta en un lugar estratégico aparentemente y así como algunas las instituciones del pueblo patearon para su lado, también el grueso de la tropa pateo para el pueblo para el ser humano de Tirol, al menos la gente vino, escucho, inclusive el rector de la Universidad me explico? fue una posibilidad linda porque mucha gente se

manifestó inclusive se elaboraron propuestas después” (Poblador de Puerto Tirol. Integrante del Equipo Técnico)

“nos dimos cuenta que la sociedad evidentemente estaba esperando una señal como esta, asumió roles, participó, se comprometió, proyectó.” (Presidente del Consejo Municipal durante el período en que se realizó la experiencia).

“... trabajamos con el slogan Todos por Puerto Tirol y se intentó comprometer a todos los partidos. Lo que se identificó y proyectó en la plan fue compartido, cosas que a partir de ahí, en el 2003, se consideraron. En ese momento hubo 4 candidatos a intendente y cuatro opciones, cinco opciones, perdón, a la intendencia, y en todas las opciones los puntos escritos en el plan estaban de alguna cubierto, con matices, por así decirlo, cada uno de su punto de vista. (Miembro de la Asamblea de Convalidación del Plan).

No obstante, son los mismos actores quienes al realizar una lectura y análisis del proceso de participación con algunos años de distancia, mencionan ciertas limitaciones o puntos de tensión en relación con estas prácticas:

- No fueron incluidos en la Asamblea de Convalidación algunos grupos (productores del sector rural, de las comunidades aborígenes ni de los grupos de desocupados) por su lejanía geográfica o bien porque se estimaba que “no mostraban interés”, en algunos casos, o que podían dificultar y hacer más lento el proceso al generar situaciones de conflicto.
- La asistencia de algunos otros actores socialmente reconocidos tuvo un carácter meramente formal. El sector privado (en especial los referentes de las grandes empresas) acostumbrados a negociar de modo bilateral con el Municipio o incluso por encima del mismo, según necesidades, no encontró un interés real en este espacio <sup>29</sup>. La universidad, independientemente del acompañamiento y compromiso inicial, no tuvo una presencia continua, con aportes significativos en los debates, en la definición ni en el acompañamiento posterior de los proyectos.
- En cuanto a la Sociedad Civil, el acceso a estos espacios según el criterio de representatividad institucional (y la crisis que en torno a ella existen en gran parte de las organizaciones políticas, sectoriales, comunitarias y barriales) se

---

<sup>29</sup> Un entrevistado comentaba al respecto: “acá los gerentes vienen, sí, pero para los actos, cuando se inauguró el museo por ejemplo estuvieron, sí, sí... también vinieron a estas reuniones pero para decir que estaban, no?, de alguna forma ellos ya sabían que el lugar donde se decide es otro.”

tradujo en algunos cuestionamientos posteriores tanto de sus miembros como de algunos los vecinos en relación con el grado de legitimidad de los aspectos problematizados, su priorización y tratamiento analítico.

Por último, quizá el punto más cuestionado en relación con esta variable, fue la falta de continuidad de estos espacios. No se generaron instancias posteriores de participación activa y creativa dentro de la comunidad, con un carácter sostenido, que sirvieran para realizar un seguimiento de la implementación de los lineamientos definidos en el plan. En consecuencia los entrevistados visualizan que el DL tuvo un carácter restringido, que habilitó la intervención de la sociedad civil en el proceso de construcción de demandas, de definición de problemas y de aspectos prácticos (operativos) de la implementación pero no en el diseño de políticas, en la discusión presupuestaria de los mismos, ni en su evaluación. El Consejo Consultivo local, que se conforma inmediatamente después de la aprobación del plan (en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar) se presentó como la entidad para dar curso a estas inquietudes pero, sin embargo, reprodujo la lógica y las dificultades antes mencionadas. El rol subsidiario que el mismo tenía asignado en el esquema administrativo de gestión de los programas y proyectos, la ausencia del sector empresarial, las limitaciones de muchas ONG para acreditar una representación efectiva<sup>30</sup> y la persistencia de relaciones clientelares establecidas desde la dirigencia política, aparecen como limitantes que impidieron mostrar avances cualitativos en relación con los espacios de participación ciudadana.

### Acerca de la implementación del Plan y algunos cambios observados

Como aparece en las palabras de uno de los entrevistados, el documento elaborado sirvió como guía para el diseño de las propuestas electorales de los diferentes partidos políticos y se tradujo, luego, en la agenda del plan de gobierno, sin embargo, es importante también revisar el modo en que se pusieron en marcha algunos de los proyectos priorizados en el plan estratégico así como su grado de avance. Justamente, a tal efecto, inicialmente se había previsto la creación de un organismo técnico (Unidad Ejecutora del Plan de Desarrollo) que estaría integrado por un coordinador (como referente del Municipio), la Asamblea de Convalidación y los Comités Ejecutivos de Pro-

<sup>30</sup> No hay una representación directa de sus integrantes si no que la misma es institucional (bajo el criterio de autoridad y jerarquía).

yectos, responsable de realizar las gestiones necesarias para que el plan se materialice pero esto, a la fecha, no se había concretado por falta de recursos económicos. En consecuencia, las acciones realizadas luego de la instancia de planeamiento, estuvieron exclusivamente a cargo de diferentes áreas técnicas del municipio, tuvieron un carácter asistemático y no incluyeron mecanismos de seguimiento, de evaluación ni de difusión de los avances en el proceso.

Posterior al plan se creó un área específica para la gestión de Planes y Proyectos Productivos a cargo de un profesional en el área de trabajo y empleo que contribuyó a dinamizar la generación de los proyectos productivos (a pesar de no estar integrada a la estructura formal ni contar con personal a cargo <sup>31</sup>). Al igual que en los otros municipios de la provincia del Chaco, la necesidad de un mayor fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales, para poder constituirse como actores que promuevan el desarrollo (formar cuadros técnicos permanentes, retenerlos, invertir en infraestructura y tecnología para mejorar la eficiencia de una gestión a mediano plazo) constituyen áreas de vacancia que son insuficientemente atendidas desde las políticas públicas nacionales.

En relación con los cambios derivados del Plan Estratégico, en el plano institucional, se advierten avances en torno a la integración inter-municipal a través de la incorporación a la Micro-Región Oriental Chaqueña en el marco del Programa de Regionalización y Desarrollo Local Provincial antes descrito. El Municipio de Puerto Tirol, a través del representante del área de empleo, participa de las reuniones y acciones de Capacitación realizadas en este marco. Aunque la evaluación de los resultados de este modelo administrativo podrá ser realizada a mediano y largo plazo, las acciones generadas hasta el momento, en poco casos fueron realizadas como una jurisdicción diferente a la municipal (es decir supralocal). En este sentido, más que caracterizarse por el diseño e implementación de políticas comunes de carácter regional, las micro-regiones parecen contribuir a la gestión ordenada y coordinada entre municipios pero de políticas sectoriales generadas a nivel nacional. Por otro lado, si bien estos espacios efectivamente parecen posibilitar el encuentro e intercambio entre los dirigentes comunales, de acuerdo a lo manifestado en algunas entrevistas, se advierten debilidades que en ocasiones atentan contra la gestión de dichos espacios de manera concertada: insuficiencias

---

<sup>31</sup> También, producto de la intervención en las tareas de coordinación en la primera etapa del proceso se generaron competencias en un equipo de empleados municipales de planta (3 personas) pero que no fueron posteriormente capitalizadas para la gestión. Con el cambio de Gobierno en la Gestión Municipal los mismos fueron asignados a otras áreas.

jurídicas y normativas para la regulación de su funcionamiento, escasa representatividad y relativo grado de poder que dichas instituciones poseen en las negociaciones con autoridades de otras instancias decisorias (Gobierno Provincial y Nacional), persistencia de una cultura localista o *municipalista* que opera como limitantes para la concreción de proyectos de financiamiento compartido y la coexistencia de perspectivas diferentes sobre el DL <sup>32</sup> como así también de lógicas e intereses dispares en las intervenciones (la de los técnicos, la de los expertos, la de los funcionarios políticos, la de los representantes de la Sociedad Civil).

También en relación con los programas incluidos en el eje Territorial del Plan Estratégico, se advierten algunos avances y resultados concretos tales como la definición catastral (criterios para la localización de las viviendas urbanas) así como la inversión en infraestructura (el 80 % del ejido urbano posee cloacas) y el mejoramiento en la provisión de agua potable (por parte de una cooperativa local) y de energía. Mediante recursos provenientes de Programas Nacionales se registran acciones de creación de nuevas viviendas y mejoramiento habitacional así como un proceso de recuperación del casco histórico, la limpieza de la laguna, ampliación de los baños públicos, emplazamiento de parillas y *parquizado* para dar respuesta a la afluencia turística en dos eventos importantes en el año <sup>33</sup>.

En cuanto a los cambios en el perfil socio-productivo se iniciaron acciones en algunas de las áreas críticas identificadas: fundamentalmente en lo relativo a la generación de empleo y la capacitación laboral. Para la *dinamización* del empleo se definieron e implementaron estrategias para el sector urbano y el rural; en el primero se destinadas el aumento de los puestos de trabajo en las ramas de la industria, la construcción y las actividades relacionadas con el turismo religioso; en el segundo, el apoyo a los pequeños productores minifundistas y a la mediana empresa agropecuaria. Dentro de las acciones realizadas en este plano, sin embargo, es necesario distinguir dos momentos vinculados de manera directa con los cambios en el ciclo económico nacional y las políticas nacionales espe-

<sup>32</sup> Una entrevistada relataba que en el proceso de constitución de las micro-regiones en la Provincia del Chaco se podía advertir claramente dos lógicas de intervención: una asociada al Desarrollo Local como Desarrollo Sustentable y Sostenible y otra en la que se trabajaba a partir del marco teórico del Desarrollo Económico como eje de la propuesta. Una entrevistada relataba que en el proceso de constitución de las micro-regiones en la Provincia del Chaco se podía advertir claramente dos lógicas de intervención: una asociada al Desarrollo Local como Desarrollo Sustentable y Sostenible y otra en la que se trabajaba a partir del marco teórico del Desarrollo Económico como eje de la propuesta.

<sup>33</sup> Uno de carácter religiosa (Conmemoración de Santa Rita de Casia el 22 de mayo, que atrae a más de 100.000 fieles) y otro de carácter cultural (Fiesta Nacional del Taninero y que busca mantener la fuerte identidad que posee la localidad con el chamamé).

cíficas en materia de trabajo y empleo. En los cuatro primeros años posteriores a la implementación del Plan de Desarrollo Local, el área de empleo municipal se orientó a la puesta en marcha los diferentes programas implementados por el gobierno nacional en orden a paliar la situación de extrema pobreza (pero que no se encontraban estrictamente orientados hacia la generación de empleos genuinos) y que respondía a tres categorías <sup>34</sup>: a) Capacitación laboral, b) Subsidios o crédito para el desarrollo de micro-empresarios, que demandan el compromiso asociativo de los beneficiarios y, c) Subsidios con exigencia de una contraprestación, que en la mayoría de los casos se realiza en empresas privadas o estatales sin que esto suponga la posibilidad cierta de que el trabajador sea incorporado a la planta de la misma en algún momento. Así, en este período, se concretaron una importante cantidad de experiencias de capacitación laboral (con financiamiento de los programas y en forma articulada con Organismos Técnicos e Instituciones Educativas Locales) y se aprobaron e iniciaron 23 micro-empresarios asociativos (ladrillos, promoción turística, herrería, artesanías, cría de cerdos, entre otros). En líneas generales consisten en producciones a pequeña escala, con variados grados de impacto en la generación de ingresos y que muestran como principales dificultades la comercialización de los productos y/o servicios y la constitución de procesos asociativos y autogestionados. Desde el sector gubernamental local, las perspectivas de asociación son desestimadas debido a la escasa proclividad que muestran los pobladores a desarrollar prácticas de ese tipo; por ejemplo, las contraprestaciones del plan Jefas y Jefes se realizan en el ámbito público debido a la poca vocación para emprendimientos asociativos. A su vez, desde la visión los beneficiarios de algunos de estos planes, surgen cuestionamientos a las operatorias de los mismos porque consideran que están basadas en modalidades individualistas de otorgamiento de subsidios, se ajustan a lógicas *clientelares*, responsabilizan a los individuos de su propio destino y atribuyen sus fracasos. En este marco, el balance, mediando los cinco años de aprobado el plan de desarrollo local, mostraba que el 30% de la población continuaba siendo beneficiaria del plan Jefas y Jefes de Hogar (700 personas) y con restricciones para la reinserción en las empresas locales.

---

<sup>34</sup> Entre ellos podemos mencionar: Incluir - cursos específicos de formación laboral organizados por la UTN; Plan de calificación laboral: con la participación de mujeres en actividades no tradicionales; Programa Redes, que otorga créditos para emprendimientos productivos, canalizados a través de la Intendencia; Regionalización del Programa Más y Mejor Trabajo: inserción laboral de trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales mediante la identificación de nichos con potencial para generar empleos, con capacitación e incorporación. Plan de ayuda municipal: se entregan \$5 por día con contraprestación.

A partir del año 2005, en forma paralela a la reactivación de la economía nacional y al mejoramiento de algunos indicadores provinciales en el mismo orden, mediante gestiones conjunta Municipio- Gobierno Provincial se empiezan encarar otras políticas activas de empleo para reposicionar el perfil industrial de la localidad. Así a través de la Leyes 4821 (Ley Planificación Estratégica de Parques Industriales) y 4911 (Ley de Parques Industriales y áreas industriales) y una legislación comunal que garantiza la reducción impositiva- se busca estimular la erradicación de nuevas industrias con vistas a conformar uno de los principales polos industriales en el territorio provincial. En tal sentido, se realizaron inversiones en infraestructura, se avanzó en la construcción del Parque Industrial de Puerto Tirol (60 hectáreas) y en el lugar ya están radicadas tres nuevas empresas <sup>35</sup> y están próximas a instalarse cinco más <sup>36</sup>. La capacitación laboral orientada a los oficios demandados por estos sectores, la baja proporción de empleados públicos y el alto porcentaje de obreros industriales que no tiene estacionalidad ni dependencia política (a diferencia de otras localidades de la provincia) así como el impacto cuantitativo en el empleo local que tendrá en el futuro la localidad como polo de desarrollo industrial son los aspectos resaltados actualmente por el sector oficial (Municipal y Provincial) como indicadores positivos derivados del Plan de Desarrollo.

Desde la visión de los pobladores locales, en cambio, surgen diferentes análisis de las transformaciones que se están dando en la localidad. Por un lado, se advierte que los avances en el plano productivo no ha resultado suficientes para evitar las situaciones de marginalidad económica ni logrado la inclusión con equidad de algunos grupos sociales (entre ellos los productores rurales con emprendimientos familiares, jóvenes y adultos no calificados) y, pese a haber avanzado en la resolución de los problemas de infraestructura y servicios, a los mismos no han accedido los sectores más empobrecidos. Por otra parte, a la vez que existen expectativas positivas sobre la posibilidad de recuperar el perfil industrial que dio origen al pueblo, también manifiestan elementos que en, este nuevo contexto y sin una sociedad civil fortalecida en la participación ciudadana, aparecen como puntos de tensión. El relato de uno de los entrevistados es elocuente en este sentido:

---

<sup>35</sup> Una fábrica de chasis y armado de kart, una que elabora gaseosas y agua envasada y una empresa de empresa de cepillado de maderas.

<sup>36</sup> Hornos y secado de maderas, elaboración de embutidos y una –de origen brasilero– que fabricará tela de jeans y contará con trescientos empleados; una fábrica de pañales descartables y otra de muebles y piso de maderas.



“esta es ya una vieja discusión, esto es progreso no desarrollo, si no hay participación ni diálogo no hay coordinación, hay un jefe y lo que se hace pasa a ser una gestión de gobierno pero no desarrollo de la comunidad” (Entrevista a poblador miembro del equipo técnico).

Justamente, un aspecto central que observamos en esta experiencia se vincula con el señalamiento del entrevistado anterior. Los indicadores positivos en el orden económico no tienen un correlato con un mejoramiento de las condiciones de vida ni la inclusión social de algunos sectores de la población, en tanto tampoco se identifican avances en el desarrollo de espacios de participación de la comunidad para la discusión respecto de cómo se implementan algunos de los lineamientos definidos en el Plan Estratégico. No existe, por el momento, un debate serio sobre la calidad de los nuevos puestos de trabajo generados para la población en estas industrias, ni de su impacto ambiental y en la calidad de vida de la población. Salario, condiciones de trabajo, responsabilidad social empresarial, transformaciones en el ecosistema y riesgos en la salud de los habitantes constituyen aspectos que aún no se han puesto en la agenda de trabajo de los gobiernos municipales ni provinciales. Las negociaciones y definiciones sobre las inversiones sobre que tipo emprendimientos económicos deben promoverse y las condiciones en que las mismas deben efectivizarse continúan estando definidos en espacios extra-locales (Provincia o Nación) y determinados fuertemente por pautas establecidas por el mercado (sector empresarial).

La pérdida de control y el poder de intervenir en estos procesos económicos y la duda sobre la generación de un crecimiento realmente igualitario y equitativo se empieza a traducir en los reclamos de algunas organizaciones de la sociedad civil de corte más crítico. Por ejemplo, en esta línea a fines del 2007, se concreta en Puerto Tirol un Foro de esclarecimiento, movilizado por una Asociación Ambientalista de la Ciudad de Resistencia en la que participan vecinos de esa localidad, referentes políticos y sociales en una asamblea en la Plaza central del pueblo, cuestionando las gestiones del referente de los poderes ejecutivo y legislativo Provincial para la instalación de una planta de origen brasilera productora de arrabio <sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> En <http://www.encuentroporlavida.com.ar/>, se puede acceder a notas periodísticas y crónicas del mismo.

## El Plan Estratégico de la Ciudad de Goya en la Provincia de Corrientes

La Ciudad de Goya está ubicada al sur de la provincia de Corrientes sobre los márgenes del Riacho Goya, un brazo del río Paraná. Cuenta con una población de aproximadamente 87.000 habitantes de los cuales 66 viven en la ciudad de Goya y el resto en el sector rural, configurando una población rural minifundista muy importante y convirtiendo a Goya en uno de los departamentos de la provincia con mayor nivel de población rural con 53 parajes rurales en su interior. Se caracteriza por la presencia de dos fuentes culturales predominantes: una de raíz italiana, a partir de las corrientes migratorias de principios de siglo XX asentadas primariamente en colonias definidas a tal fin y las de raíz españolas y criollas asentadas históricamente en la región. Ambos orígenes mantienen un sentido de pertenencia al territorio sobre la base de dos actividades productivas: la agricultura sobre base en el tabaco negro y la actividad hortícola, y la ganadería de cría, esta última desarrollada fundamentalmente por sectores de altos ingresos en la comunidad y de ingresos medios. También la ganadería es alternada con producción agrícola en sectores minifundistas (Laprovitta, 2006). No se identifican ni tensiones interculturales ni socio económicas productivas, pero si en la actualidad se surgen conflictos en relación a la ubicación de determinadas obras de infraestructura, como la presión de algunos grupos por políticas públicas tendientes a la generación de posibilidades de acceso a activos, mejores niveles educativos y mejoras en los sistemas de salud. Tal es el caso de las organizaciones de productores agropecuarios minifundistas que han generado reclamos sociales en el marco del régimen de tenencia de la tierra, acceso a salud y educación en el sector rural, etc.

El departamento de Goya presenta características poblacionales y sociales y de estructura económica que lo ubica como municipio de primera categoría. Por el tamaño de la ciudad, presenta una importante concentración de establecimientos comerciales y de servicios, a la vez que siendo aun prioritaria la producción de tabaco, por lo menos en un vasto sector de la población tradicionalmente rural (a diferencia de otros departamentos de la región, en este no se dio un proceso de reconversión de la producción primaria).

En términos generales, la situación del mercado laboral de Goya se encuentra íntimamente ligada a la actividad económica local, que se caracteriza -en lo macro- por la falta de inversión en actividades productivas primarias y espe-

cialmente secundarias. Según datos del Censo Nacional Económico 2004- 2005 (Dirección de Estadísticas y Censos Provincia de Corrientes) la estructura económica presenta un desarrollo desigual: mientras la actividad económica total cuenta con 2.381 unidades económicas, el 3,3% pertenece al sector industrial, el 0,21% a la industria de la construcción, el 0,4% a la actividad agropecuaria, mientras que las unidades dedicadas a servicios sociales y personales suman el 34% y al comercio el 54%. Por otra parte, la falta de creación de recursos económicos genuinos en relación al comercio y los servicios produce un exceso de oferta de bienes materiales y recursos humanos que no encuentran ubicación en el mercado. En el ámbito rural, donde vive el 24% de la población, la actividad económica y el mercado de trabajo se ven afectados por la falta de diversificación productiva, encontrándose en retroceso la producción tradicional de tabaco, por causa de las preferencias del mercado internacional que se vuelca a tabacos mas livianos que los que se producen en la zona y por políticas internacionales que prohíben su consumo. Por otra parte, también es posible identificar producciones alternativas de tipo intensivas como la fruti horticultura, que se ha introducido en el territorio desde la década de los 80 como alternativa a la producción tabacalera y con el objeto de utilizar los secaderos de tabaco ociosos durante el invierno, los cuales podría servir como invernadero para la producción especialmente de tomate y pimiento. Estos productos requieren de mercados consolidados que aseguren un precio justo, en base a prácticas de calidad del producto y de agregado de valor que no se han desarrollado hasta aquí en el ámbito del Departamento de Goya y de la Micro región del Río Santa Lucia.

### El origen de la propuesta y los objetivos iniciales

El Plan Estratégico Participativo de Goya que se desarrolla desde diciembre del año 2005, pretende dar continuidad a una experiencia iniciada en el año 2001. En ese momento la Empresa Massalin particulares, financia la formulación de un Plan Estratégico para la ciudad, como parte de su plan de inversión social corporativa e institucional para la reactivación de zonas de trabajo de Massalin Particulares y, mediante la contratación de una consultoría privada, se redacta un documento de sistematización del proceso e identificación de la visión, del Plan Estratégico Participativo de Goya 2002-2006. Un concepto básico del programa de planificación definido por la empresa fue el trabajo en equipo con todos los niveles de gobierno y la creación de alianzas estratégicas entre

los principales actores públicos y privados, ya que el trabajo independiente de cada uno de estos actores sería insuficiente atendiendo a la naturaleza de los factores limitantes para el desarrollo <sup>38</sup>. El documento finalmente elaborado en esta oportunidad fue presentado a los concejales electos antes de su asunción en diciembre de ese mismo año pero no fue tomado como agenda de estado. En el 2005, con la actual gestión municipal, se decide retomar, actualizar y reformular el documento del Plan Estratégico <sup>39</sup>. El actual proceso se inicia en el año 2006 con la conformación de una Mesa Ejecutiva. El Consejo de Coordinación Ejecutiva (COCE) consideró oportuno la revisión del Plan elaborado en el 2001 a fin de adecuarlos a esta nueva etapa. Se pretende establecer diferencias e intentar optimizar las metodologías utilizadas, los modos de convocatoria, los modelos de representación social, las formas de participación, la existencia de consultores externos que coordinen el proceso, etc. ya que la experiencia iniciada en el 2001 se desarrolló en un contexto social, económico e institucional radicalmente distinto al proceso anterior <sup>40</sup>. Por tal motivo, la planificación estratégica del Municipio intenta ser participativa, incluyendo en esta actualización otros actores que antes no fueron convocados (vecinos, organizaciones de la sociedad civil, entes públicos y privados, los jóvenes de las escuelas de los niveles del polimodal y EGB3, docentes y directivos).

Como en otros casos de la región el objetivo central es poder establecer algunos consensos que derive en la definición de una agenda futura a mediano y largo plazo:

“lo que se busca es actualizar el Plan Estratégico ya armado que nunca se utilizó lo cual permitirá tener una agenda de estado desde el municipio por el cual trabajen todos los goyanos, por eso lo hacemos participativo, porque queremos que la sociedad sepa cual es la agenda pública de acá a los próximos 10 años, cuales son los temas que va a trabajar el municipio, el intendente, las organizaciones sociales, la comunidad toda teniendo objetivos claros <sup>41</sup>” (Intendente de la Comunidad).

---

<sup>38</sup> Avalos, Daniel Jacinto. Estrategia y Participación. Un camino posible para la recuperación de la crisis. Goya Corrientes 1999. Aquí se hace una reseña de la conformación del Consejo Económico y Social y de su relación con la planificación participativa.

<sup>39</sup> Plan Estratégico de Goya. Documento de sistematización. Municipalidad de Goya – Massalin Particulares. 2002.

<sup>40</sup> El año 2001 estuvo signado por una crisis económica, social e institucional sin precedentes en la historia Argentina. Nivel de pobreza que trepaba a más del 50 % de la población, desocupación superior al 22 %, baja competitividad de los productos producidos internamente, escasez de circulante monetario, decrecimiento absoluto en las instituciones y en los agentes políticos, etc. En cambio el proceso iniciado en el 2006 en-

A su vez, de acuerdo a lo consensuado en los primeros encuentros, se parte de la premisa de que el plan estratégico debe ser considerado y gestionado como un proceso, en el cual se van gestando acciones operativas que permitan identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados orientados a dar satisfacción a la visión definida <sup>42</sup>. Esto parece favorecer la idea de considerar a la Planificación Estratégica como un proceso de gestión permanente ya desde el inicio (en la definición del diagnóstico participativo cuali-cuantitativo y de la visión compartida).

### Las características del proceso gestión del Planeamiento Estratégico

El proceso anterior (2001) dejó capacidad instalada ya que la empresa Massalin particulares ofreció un curso de capacitación sobre planificación estratégica y posteriormente, el proceso de formulación del plan estuvo coordinado por un consultor externo que, de alguna manera, transfirió conocimientos y una metodología a algunos técnicos locales para replicar una experiencia de este tipo. La metodología seguida en esa oportunidad se basó en un trabajo por grupos, en los cuales se elaboraron diagnósticos participativos por ejes temáticos y por el establecimiento de prioridades para proyectos en el departamento de Goya <sup>43</sup>.

En la experiencia actual se continuó con una metodología similar, con la diferencia de que quien ahora está a cargo de la coordinación es una Comisión (el Consejo de Coordinación Ejecutiva – COCE), coordinado, a su vez, por una Mesa Ejecutiva integrada por un miembro del Poder Ejecutivo municipal, representado en la figura del Secretario de la Producción, y un representante por cada uno de los siguientes actores: un organismo público Nacional, la Cámara de Industria y Comercio, el Consejo Económico y Social, el Concejo Deliberante y organismos públicos provinciales. Para participar en el COCE se convocó originariamente a las instituciones que habían participado en el proceso anterior y posteriormente se realizó la apertura de un registro de instituciones y organizaciones repre-

---

cuenta parcialmente saneados esos problemas: desocupación en baja, incremento de la competitividad de los productos internos en el mercado nacional e internacional, recuperación de la base productiva agroindustrial, recuperación de instrumentos de financiamiento a la actividad productiva, entre otros factores favorables.

<sup>41</sup> Plan Estratégico de la Ciudad de Goya. Proyecto “Trabajo, Desarrollo y Diversidad” PAV 103. NODO NEA. En DVD. Ed. El Latido. 2007.

<sup>42</sup> Plan Estratégico Participativo de Goya 2006 – 2016. Documento de sistematización. Goya. 2007.

<sup>43</sup> En esa oportunidad se definieron tres proyectos estratégicos: Conformación de una Agencia de Desarrollo Regional, Municipio Inteligente y Tratamiento de Residuos.

sentativas que desearan participar. Las convocatorias a asambleas la realizó la Mesa Ejecutiva del COCE, que esta integrado por Municipio, escuelas, hospital, INTA, Instituto Provincial del Tabaco, Programas Nacionales y Provinciales, Movimientos Vecinalistas, Bomberos voluntarios, Organizaciones rurales, etc. En el inicio del proceso se llevaron adelante tres talleres para elaborar un diagnóstico y conformar una visión consensuada. Uno de los talleres fue de carácter general con convocatoria abierta a todos los sectores antes mencionados; un segundo taller tuvo similares características pero se realizó en diferentes barrios y para la organización se apeló al apoyo de los consejos barriales; finalmente un tercer taller estuvo destinado exclusivamente a actores del ámbito educativo (estudiantes, docentes y rectores de instituciones educativas de nivel EGB3 y polimodal). En estas reuniones el trabajo se organizó y dividió en cuatro ejes: a) Programas para la Calidad de Vida, b) Modelo de Desarrollo Humano y Económico Sustentable, c) Obras de Infraestructura y Ordenamiento territorial y d) Excelencia de Gobierno y Democracia Participativa. En cada uno de los ejes participaron voluntariamente y en virtud de áreas de especialidad, los distintos integrantes del COCE más otros vecinos que quisieran acercar propuestas. La coordinación de las discusiones en cada uno de los ejes temáticos, en un principio, estuvo a cargo de distintos funcionarios municipales, luego cada uno de los grupos decidió definir su propia dinámica bajo una consigna común (realizar un diagnóstico sectorial y sobre la base de este definir las acciones a partir de las propuestas de cada eje).

Como un primer producto de los diferentes talleres con algunos sectores de la comunidad se pudo establecer un listado de fortalezas y debilidades en la localidad en 12 áreas temáticas <sup>44</sup>. Por su parte, la visión establecida para la localidad en el 2016 incluye entre sus principales componentes: la agroindustria, el turismo, el desarrollo de una ciudad universitaria y la prestación de servicios a escala regional como ciudad intermedia organizada en un sistema de Democracia Participativa <sup>45</sup>. Para avanzar sobre estos componentes también se lograron identificar una serie de deficiencias que impedirían el logro de la visión antes mencionada y que contribuyeron a definir algunos lineamientos institucionales de trabajo a mediano plazo tales como:

---

<sup>44</sup> Salud, Educación, Seguridad, Deporte, Cultura, Ambiente, Turismo, Comercio, industria y Servicios, Agricultura, ganadería y pesca, Infraestructura y ordenamiento territorial, Democracia participativa y Excelencia del Gobierno.

<sup>45</sup> A diferencia de los otros casos identificados en ambas provincias, en Goya se incorpora en el proceso el concepto de Democracia Participativa.

- Mayor grado de estar involucrados los organismos públicos nacionales y provinciales con posibilidades reales en lo técnico y económico a fin de aportar en el proceso de desarrollo.
- Coordinación consensuada de dichos organismos.
- Mayor coordinación y articulación entre los sectores económicos y educativos a fin de adaptar ciertas practicas educativas a las necesarias competencias que plantea el mercado y las empresas (planificación de una política en este sentido involucrando a las universidades, estado municipal, provincia y nacional).
- Acciones que configuren la base para el perfil agroindustrial y turístico (inversiones en el mejoramiento del sistema de transporte e infraestructura y fortalecimiento de la capacidad laboral; de las competencias para el trabajo en red atento a las deficiencias de actores claves para desarrollo económico en procesos de decisión participativa; Tenencia de la tierra (ordenamiento territorial), entre otros.

### Un primer balance, recomendaciones y desafíos futuros

A diferencia de Puerto Tirol, por el tiempo transcurrido desde el inicio de la experiencia, no es posible identificar el impacto real del plan en la agenda de gobierno ni la implementación de acciones concreta de acciones para el desarrollo derivadas de ella, no obstante, hasta aquí, en el avance realizado, es posible advertir tanto fortalezas como debilidades. Entre las fortalezas pueden destacarse: la apertura a la participación de nuevos sectores de la población a través de distintas formas de representación social; la consolidación de una visión común y la generación de consensos para el logro de valores comunes; la construcción de espacios de capital social; el debate con un carácter público y con cierto grado de profundidad de temas que hacen al futuro de la ciudad y el Departamento; la integración a una Micro-región y la interacción de actores involucrándose en temáticas distintas a las del propio sector en las que trabajan. Asimismo, el hecho de que la conducción del proceso se encuentre exclusivamente a cargo de actores locales sin intervención de agentes externos- y que entre ellos se incluyan especialistas en temas de Desarrollo- aparecen como variables que operan positivamente en la experiencia. Entre los aspectos deficitarios, en cambio, uno de los principales problemas observados fue el diseño de la estrategia de comunicación y difusión en las diferentes instancias del proceso. No existe, por ejemplo, un mecanismo consensuado para la realización de las convocatorias a los encuentros, si no que esta actividad recae casi exclusivamente en el Municipio

como parte integrante de la Mesa Ejecutiva del Plan Estratégico y las actividades se realizan si un criterios definidos ni en forma sistemática.

En relación con los aspectos técnicos y metodológicos, a pesar de que en los talleres se han identificado problemáticas de la localidad en diferentes áreas y se han determinado algunas de sus causas o factores que lo producen, el trabajo de diagnóstico no incorporó, en un primer momento, técnicas que permita interrelacionar estas causas y avanzar en el análisis de las interrelaciones e identificación de aquellas mas peso relativo poseen <sup>46</sup>. En la misma línea, otro aspecto no abordado fue el análisis de los factores externos que determinan las posibilidades reales de concretar acciones en relación con la visión definida (tales como los elementos del contexto de planificación provincial - y sus líneas prioritarias- y el contexto macro político y social a escala nacional, Regional (MERCOSUR) o Internacional. Desde, el Gobierno Provincial (Subsecretaria de Planificación) no se avanzó en un trabajo de planificación de este tipo, lo que opera también como una limitante. También en el plano metodológico, el hecho de que la coordinación de las reuniones y talleres fuera una responsabilidad de algunos funcionarios municipales aparece como un aspecto crítico que debería ser reconsiderado ya que, por un lado, puede limitar el tratamiento de algunos temas con un mayor grado de profundidad (tales como la generación de ingresos a partir de actividades productivas, la pobreza urbana) y por otro genera el riesgo de que los participantes vinculen al Plan Estratégico como actividad exclusiva de la actual gestión de gobierno, asociado a un color político. Constituye también una debilidad de la experiencia la no inclusión de algunos sectores relevantes de la localidad la mesa ejecutiva (como por ejemplo los actores del sector rural) así como la escasa presencia del sector político. A los encuentros, por lo general, asistían un representante del Concejo y de alguno de los partidos políticos lo que impidió enriquecer el escenario de discusión, de debate de ideas y el contacto directo entre los representante políticos de la ciudadanía.

En el plano institucional, y vinculado a las dimensiones del municipio, identificamos la existencia de una variedad importante de organizaciones públicas y privadas que atienden distintas áreas del desarrollo humano y productivo <sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> En tal sentido, desde el equipo de seguimiento y evaluación del proceso se propuso como la incorporación de otro instrumento metodológico, la construcción de una red causal explicativa del problema.

<sup>47</sup> Entre ellas encontramos a la Municipalidad, Hospital Zonal, Instituto provincial del Tabaco, INTA, Policía de la Provincia, Ejército, Prefectura, Clubes y Distintos Programas sociales y productivos de carácter provincial o nacional, distintas ONGs que trabajan en ámbitos urbanos y rurales.



que asistieron a algunos de los encuentros propuestos desde el municipio. En este sentido, podría pensarse en cierta potencialidad de la Sociedad Civil Organizada para acompañar los procesos futuros derivados del Plan Estratégico, sin embargo, también pudo observarse que una de sus principales características es la escasa coordinación y trabajo en red que se genera entre las mismas. Las relaciones se dan por temáticas puntuales y fuera de un ámbito formar de coordinación interinstitucional, lo que contribuye a generar una baja calidad institucional en el municipio y reduce las posibilidades de mejorar y fortalecer el capital social. La existencia de prácticas *clientelares* entre los grupos, la pertenencia y defensas de los colores políticos de los dirigentes así como la fragmentación desde las ofertas de fuentes de financiamientos desde los programas estatales aparecen como los principales obstáculos para generar acciones colectivas con un carácter sostenido. Desde el equipo técnico de coordinación del proceso, también se plantean algunas recomendaciones como ejes para las siguientes etapas del proceso que consideramos importante recuperar en este apartado. En primer término, tomando como marco referencial, el proyecto denominado “Argentina 2016” se establece la necesidad de que el eje de la idea de desarrollo en la comuna se sostenga en algunos valores compartidos<sup>48</sup>, esto es poder pensar en definiciones que incorporen, además, aquellos lineamientos pensados a escala nacional. Por otra parte, y ante la carencia de un plan de desarrollo a nivel provincial, se establece la necesidad y urgencia de estimular el avance en tal sentido y, a la vez, realizar un tratamiento con un mayor grado de profundidad, a nivel local, de los temas que no han sido debidamente abordados en la primera etapa del proceso (disminución de la pobreza y mejoramiento en los ingresos ciudadanos, mejora en las capacidades de todos lo especialmente de los niños y adolescentes, acceso a activos) Por último, en el plano metodológico se realizan propuestas para la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Estratégico, que incluya la evaluación desde la perspectiva de los vecinos. Este modelo, intenta hacer seguimiento de las siguientes etapas del proceso incorporando la participación ciudadana como aspecto central.

---

<sup>48</sup> Tales como la integralidad, incluyendo lo humano y lo económico, que sirva para recrear la convivencia en la divergencia, estimular la participación en un clima de confianza, articular los consensos necesarios para arribar a las respuestas y propuestas que satisfagan las necesidades y expectativas de la sociedad en sintonía con la responsabilidad que le compete al gobierno municipal de implementar estas políticas de estado y que excede la pertenencia partidaria del mismo.

## Comentarios finales sobre los casos y reflexiones (a modo de conclusión)

Independientemente de las perspectivas teóricas y las aproximaciones conceptuales desde donde se lo aborde, el Desarrollo Local constituye, sin duda alguna, un paradigma que se ha instalado en nuestra región como un eje orientador del tratamiento de los problemas socio-económicos. El complejo dispositivo diseñado e implementado por los diversos organismos del Estado, que incluye la creación de nuevas instituciones, políticas e instrumentos específicos, da cuenta de la intención expresa de los mismos en fortalecer procesos con tales características. Un rasgo a señalar en la región NEA, es la variedad de estrategias que se incluyen bajo la categoría de DL y entre ellas las experiencias a nivel municipal que se encuadran en los modelos del planeamiento estratégico.

En esta línea, los casos de Puerto Tirol y Goya constituyen claros ejemplos de procesos que no surgen de manera espontánea de la comunidad o sectores específicos de la Sociedad Civil si no que aparecen promovidos desde el Estado, como una nueva práctica de gestión, en un intento de dar respuestas en un contexto de crisis. Aunque con diferencias metodológicas en algunos momentos de su desarrollo –asociadas a las dimensiones de ambos municipios en cuanto a su población, a su estructura organizacional y los recursos disponibles– en ambas experiencias el planeamiento estratégico incluye una convocatoria y la apertura al debate a algunos sectores de la comunidad local y, desde un enfoque prospectivo, se logra avanzar en un diagnóstico y definir una “visión” deseada o de futuro. También, en ambas experiencias, la etapa más crítica es el momento posterior a tal diagnóstico.

Así, Goya constituye uno, entre otros municipios a nivel nacional, en los que los resultados obtenidos en primera experiencia no logran incorporarse a la agenda de gobierno municipal debido a un cambio político y en el equipo de gestión. El proceso se reinicia, algunos años después, intentando mejorar algunos aspectos técnicos-metodológicos e incorporar al debate la problematización de nuevos temas y nuevos actores pero, también, con la existencia de algunas tensiones derivadas probablemente de la experiencia anterior-descreimiento de algunos sectores políticos y de la sociedad civil.

En Puerto Tirol, por su parte, si bien algunos de los ejes formulados en la plan de desarrollo local sirvieron de orientación y fueron incorporados al

plan de gobierno municipal que luego asumió, la inexistencia de instituciones externas o de equipos internos estables (dentro de la estructura municipal) orientados, específicamente, a su gestión impidieron que el mismo tuviera un carácter más sistemático en su implementación, que existiera un seguimiento y evaluación del mismo y que se organizaran –y sostuvieran– espacios posteriores para la participación ciudadana. Asimismo, en esta localidad (al igual que otros casos en la región) observamos que en el plano económico y de empleo no existió un correlato entre los objetivos de desarrollo definidos en documento plan estratégico y algunas de las acciones posteriormente generadas. No se identifican políticas generadas a nivel local si no la existencia de un conjunto de programas y proyectos sociales –diseñados a nivel nacional o provincial, aunque administrados a nivel municipal– y que se piensan destinados a impulsar el desarrollo local. Estas políticas han pretendido, en algunos casos, brindar atención a las cuestiones sociales, implementando acciones de promoción y desarrollo, con el fin de producir, en el corto plazo, modificaciones en la calidad de vida de los ciudadanos que sufren algún tipo de exclusión social y económica y generar movilización social con la acción productiva y la autogestión; mientras que en otros, han estado vinculados, más específicamente, con la esfera económica.

Esta multiplicidad de objetivos y orientaciones pone de manifiesto cómo se han modificado y diversificado las funciones que actualmente se asigna a los municipios (y las dificultades que las mismas poseen para su gestión). Pero, también, muestra la permanencia de las principales “ideas fuerza” provenientes de la raíz neo-liberal, que han continuado operando como orientadoras de estas políticas: estrategias compensatorias, criterios de *focalización* para la selección y atención de problemáticas y grupos específicos, descentralización y privatización de roles y funciones, configuran el modo operativo de estos proyectos, asentados en torno a la recuperación de lo local, que han sido asumidos, en parte, por los gobiernos provinciales y, en parte, por las distintas organizaciones de la sociedad.

El análisis de estas experiencias, muestra algunas de las limitaciones para que, en las prácticas concretas, se hagan efectivos varios de los supuestos del enfoque del DL para un mejoramiento real de las condiciones de vida de la población. En este sentido, algunas de las hipótesis iniciales de este trabajo (Rabey, Burín y Heras, 2005; Heras y Burín, 2006) parecen corroborarse empíricamente: el carácter participativo de los espacios generados, la

vinculación entre los resultados de los diagnósticos realizados y la complejidad de las problemáticas locales, el grado de pro-actividad de las políticas públicas con respecto a intereses y perspectivas de grupos y sectores tradicionalmente excluidos de la participación, constituyen los principales aspectos críticos de las intervenciones descriptas. Para Martínez Nogueira (2004), la debilidad de los diagnósticos, la ausencia de evaluaciones de factibilidad social y organizacional de las acciones propuestas y la insuficiente consideración de los procesos de gestión son algunos de los factores que, con frecuencia, permiten explicar las dificultades que se presentan en la implementación o la escasa apropiación social por parte de los actores locales. Pero, desde una mirada más comprensiva, debe destacarse que, además de las restricciones económicas, institucionales y sociales, propias de cada localidad, se advierte que los fundamentos teóricos mismos sobre los que se asientan estas estrategias, derivan en modos de intervención en los que no se prioriza la gestión de cambios concretos, ni se garantizan —desde los sectores que los promovieron— las condiciones políticas para que los mismos se hagan efectivos.

Finalmente, más allá de algunos cambios discursivos, en la Región NEA es poco lo que se ha avanzado en la concreción de una propuesta alternativa en la que, como resultado de una construcción colectiva, se presenten experiencias innovadoras, en las que se valore de manera efectiva la participación democrática con un carácter inclusivo para todos los sectores sociales. Si bien es posible reconocer algunas experiencias más próximas al pensamiento de la economía social y esfuerzos desde los organismos municipales por generar una progresiva apertura y atención a las demandas comunitarias, hasta el momento la gran mayoría de las respuestas elaboradas se han constituido más bien como paliativos frente a la crisis, como mecanismos contención del malestar social y de preservación de la gobernabilidad antes que nuevos aportes para solucionar la pobreza o para propiciar espacios para la construcción de ciudadanía. En otros casos, las estrategias puestas en marcha, se han orientado a consolidar aquellos sectores mejor posicionados y más próximos a los centros de poder y la economía.

## Síntesis de Experiencias de Desarrollo Local Identificadas en Municipios de Corrientes y Chaco

Municipios	Existencia de Plan Estratégico Participativo	Perfil Productivo	Micro región en la se inserta	Urbano/Rural	Categoría
Goya	Existió un proceso de Planificación Estratégica (1998-2000) y se elaboró un documento sobre el mismo. Actualmente se está poniendo en marcha otro proceso similar.	Agrícola Comercio y Servicios	Micro-Región Sur	Urbano/Rural	Primera
Curuzú Cuatía	Existió un proceso de Planificación Estratégica (2000-2001) pero sin documentar. Se están implementando algunas de las orientaciones del mismo.	Ganadero	Consorcio de Municipios Sur de Corrientes y Norte de Entre Ríos	Urbano/Rural	Primera
Colonia Liebig	No existió un proceso de Planificación Estratégica	Servicios/Agrícola	Está fuertemente vinculado a Apóstoles (Misiones)	Rural	Primera (Santo Tomé)
Colonia Carlos Pellegrini	Existió un proceso de Planificación Estratégica y algunas de sus recomendaciones han sido efectivizadas	Servicios Turístico/ Agropecuario	No	Rural	Tercera
Bella Vista	Planificación estratégica en marcha. El municipio ha conformado una agencia de Desarrollo que comprende a otros municipios como Saladas, Goya, Santa Lucía.	Agrícola/Ganadero	No	Urbano/Rural	Primera
San Miguel, Loreto, Concepción y Chavarría	Sin experiencia de promoción de desarrollo local.	Agrícola-Ganadero	Micro-Región Iberá Occidental	Rural	Tercera

Corrientes Capital	Tiene un plan estratégico elaborado en el año 2000 con la UNNE	Servicios	No	Urbano	Primera
Mercedes	Es nodo de una agencia de desarrollo en el centro provincial	Agrícola ganadera Servicios	Consorcio de municipios región sur de la provincia de Corrientes	Urbana y rural	Primera
Resistencia	En el año 2004 inician un proceso de Planeamiento Participativo	Servicios	Micro-Región Metropolitana	Urbano	Primera
Villa Río Bermejito	Se trabajó con varias metodologías, entre ellas con Planeamiento Estratégico Participativo (inicio en el año 2000)	Agrícola/Ganadero Servicios (Turísticos)	Micro-Región Impenetrable	Rural	Tercero
Pto. Tirol	Existió un proceso de Planificación Estratégica (inicio en el año 2002) y se elaboró un documento sobre el mismo. Se están implementando algunas de las orientaciones en la actual gestión.	Producción primaria y Servicios. Se está constituyendo como un Polo industrial.	Micro-Región Oriental Chaqueña	Si bien posee algunas Colonias su cercanía a la ciudad de Resistencia otorga una impronta urbana.	Segunda
Quitilipi	Actualmente se encuentran en un proceso de planificación estratégica. Hubo una experiencia previa a nivel micro-regional.	Agrícola, Ganadero y constituye el Polo Maderero de la Provincia del Chaco.	Micro-Región Centro	Urbano/Rural	Primera
Machagay	Actualmente se encuentran en un proceso de planificación estratégica. Hubo una experiencia previa a nivel micro-regional.	Agrícola, Ganadero y constituye el Polo Maderero de la Provincia del Chaco.	Micro-Región Centro	Urbano/Rural	Segunda
Presidencia de la Plaza	Actualmente se encuentran en un proceso de planificación estratégica. Hubo una experiencia previa a nivel micro-regional.	Agrícola, Ganadero y constituye el Polo Maderero de la Provincia del Chaco.	Micro-Región Centro	Urbano/Rural	Segunda
Villa Ángela	Existió un proceso de Planificación Estratégica Participativa (Iniciado en el año 2001).	Agrícola/servicios	Si	Urbano/Rural	Primera

## Referencias

---

- Arroyo, D. (2001) "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina". En Burin, D. Y Heras, A.I. (comp.) Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones CICCUS. La Crujía. Bs. As.
- Choconi, S. (2003). *Algunas ideas críticas sobre el Desarrollo Local: El caso de los consorcios productivos en la Provincia de Buenos Aires-Argentina*. En Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 34 N° 135. X-XII 2003.
- Clemente, A. (2005). Políticas Sociales y alianzas para el desarrollo y la inclusión social. Lecciones del programa Fortal. En Clemente, A. Y Del Valle, (cmp.): *Pobreza, Desarrollo y Alianzas Multiactorales. Balances y perspectivas*. IIED-América Latina. Publicaciones.
- Clemente, A. (2003) *Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta*. En Desarrollo Local y Ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación Europea. Documento de trabajo de la Red de Cooperación Euro-Latinoamericana-RECAL.
- Coraggio, L (2004). *Presentación para el público Latinoamericano*. En LAVIILLE, J (comp.) Economía Social y solidaria. Una visión europea. Altamira. Buenos Aires.
- Heras, A Y Burin D. (2006). *Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo/ingresos*. III Congreso Nacional de Políticas Sociales Políticas y acción colectiva para la inclusión social. Buenos Aires.
- Laprovitta, A. (2006) *Informe sobre Municipio de Goya*. Documento Interno, Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad. Resistencia, Chaco: Facultad de Ciencias Económicas, UNNE.
- Martinez Nogueira, R. (2004) *Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente*. En Bertranou y otros (comp.), En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- Panaia, M (2004) (Coord.). Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y Nuevas Territorialidades en el Nordeste Argentino. Buenos Aires: Editorial La Comena.
- Perez, A. M. y Foio, S. (2005): *Desarrollo Local: consecuencia o alternativa del*

- nuevo orden mundial?* Trabajo presentado en el Primer Seminario Interno del Proyecto Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Buenos Aires. Marzo.
- Perez, A. M. Y Barbetti, P. (2007). Los Procesos de Desarrollo Local en la Región NEA: una aproximación teórica y empírica". Revista Cuaderno Urbano N° 6. Pag. 31-53. Facultad de Arquitectura y Urbanismo (Universidad Nacional del Nordeste). Resistencia, Chaco: EUDENNE
- Plan Estratégico de la Ciudad de Goya. *Documento de sistematización*. Municipalidad de Goya – Massalin Particulares. 2002.
- Plan Estratégico de la Ciudad de Goya. Documento Audiovisual, formato DVD. Ed. El Latido. 2007.
- Plan Estratégico Participativo Goya 2006-2016. *Documento de sistematización*. Goya. 2007.
- Plan Estratégico Puerto Tirol. *Documento Final -Todos por Puerto Tirol*. Puerto Tirol. 2001.
- Rabey, M., Burin, D. y Heras, A (2005). *Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo/ingresos*. Boletín Tejido Social de Desarrollo Local y Economía Social. FLACSO. <http://www.tejidosocialflacso.org.ar>.
- Rofman, A Y Fournier, M (2003.) *El desarrollo local como modelo alternativo de política social: una reflexión sobre modelos, estrategias y territorios*. Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires-Argentina.
- Rofman, A. (2004). La dimensión de la cultura y la comunicación en los procesos de desarrollo local. En Aprea, G (comp.). Problemas de comunicación y Desarrollo. Prometeo: Buenos Aires.
- Villar, A. (2004). *Una década de desarrollo local: Balances y Perspectivas*. En Revista Virtual M Mundo Urbano N° 24. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.





# Experiencias de desarrollo local en la región NOA

---

*Max Agüero y Baldiviezo*

## Introducción

Este capítulo tiene como finalidad presentar experiencias de las provincias de Jujuy y Salta que han tenido como objetivo el desarrollo local en la región NOA, a partir del conjunto existente en la zona. Para ello en el primer apartado de este capítulo presentamos las bases conceptuales que tienen su origen en las teorías del desarrollo local. Estas diferentes teorías sostienen determinadas visiones sobre la sociedad contemporánea desde las cuales se puede emprender la reflexión sobre la dimensión local, con mayor o menor relevancia según se parta de una u otra de las identificadas. Luego de describir la metodología utilizada y de brindar información del contexto socioeconómico de las provincias de la Región NOA donde realizamos el trabajo de campo, presentamos un estudio de casos <sup>1</sup>. Esto permite el enunciado de una tesis central, su demostración y la elaboración de una conclusión que si bien es aplicable al contexto particular, podrá ser comparada con otras producidas en otros contextos. El abordaje preliminar de la temática y de las experiencias, como así también las referencias

---

<sup>1</sup> Se toma como referente teórico metodológico a STAKE, Robert E, en "Investigación con Estudio de Casos". Editorial Morata, S.L. Madrid, España. 1998.-

generales propias del proyecto global, permiten la reconstrucción teórico-empírica del objeto del presente capítulo. Para realizar la selección de los casos se tomó como universo los planes estratégicos implementados por organismos nacionales en las provincias antes mencionadas y aquellos propios del ámbito provincial y local, y como criterio de dicha selección, que reuniesen algunos de los requisitos fundamentales para ser consideradas experiencias participativas. Se analizan las relaciones entre los componentes propios de la aplicación de planes estratégicos para el desarrollo local y su impacto. Preliminar y provisoriamente se reconoce que el proceso general de desarrollo contemporáneo en Argentina refleja desigualdades regionales y asimetrías internas de tipo estructural, construidas a partir de los intereses históricos y actualizados de sectores económico-políticos locales hegemónicos y los propios del mundo global, que se caracteriza por la simultaneidad (Acuña y Vacchieri, 2007) <sup>2</sup> y, principalmente, por la debilidad del vínculo entre lo social y lo político. Desde el punto de vista cualitativo esto supone que el patrón de desarrollo económico nacional y regional y de funcionamiento de las instituciones democráticas no asegura que la aplicación de planes o programas estratégicos para el desarrollo local produzcan inclusión social y política, ni el fortalecimiento y la profundización de los derechos humanos y civiles <sup>3</sup>.

### Articulación global-local

En las últimas dos décadas, se han delineado al menos tres maneras de situar el tema de lo local frente a la globalización. Si tomamos la síntesis realizada por Arocena (1994) <sup>4</sup>, en primer lugar nos encontramos con la tendencia que considera que esta nueva lógica de la globalización es avasallante y vuelve imposible todo planteo de desarrollo local dentro del actual modo de acumulación basado en una dimensión tecnológica, que le otorga las herramientas necesarias

---

<sup>2</sup> ACUÑA, Carlos – VACCHIERI, Ariana. (Comp.) en "La Incidencia Política de la Sociedad Civil". Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina. 2007, trabajan el concepto de simultaneidad como característica del proceso argentino, al analizar los problemas sociales y políticos a partir de la crisis desatada hacia finales de 2001, expresando que "lo social y lo político, Estado y sociedad civil, se encuentran indisolublemente articulados y demandan una acción de fortalecimiento, tanto en su especificidad como en su vínculo".

<sup>3</sup> Para el caso que nos ocupa, adherimos a la tesis presentada por Carlos ACUÑA y Ariana VACCHIERI en la obra citada en 2.-

<sup>4</sup> AROCENA J. sintetiza en las diferentes tendencias en cuanto a la concepción del desarrollo local frente a la globalización en, Revista Persona y Sociedad, ILADES, Santiago, Chile, abril de 1997

y en una dimensión económica transnacional que apuesta a la des-territorialización del capital. No hay por lo tanto actores locales o regionales que puedan organizar algún tipo de resistencia al dominio de lo global y sólo queda como posibilidad paliar los efectos negativos del modelo a través de políticas compensatorias masivas orientadas a quienes quedan fuera de él.

Una segunda tendencia visualiza lo local como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado. Plantea por lo tanto una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias. Es un enfoque, que concede a la dimensión local todos los atributos positivos amenazados por la globalización. Esta manera de poner de relieve las virtudes de lo local alimenta, lo que algunos autores consideran una dimensión *movimientista* tras una utopía integradora.

Una tercera tendencia se basa en un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan a la sociedad contemporánea. Intenta superar la antinomia global-local por un esfuerzo de articulación entre estos polos, que ejercen una real tensión. Se sitúa más claramente en planteos técnico-políticos y se expresa en términos de oportunidades y desafíos.

Tomamos como referencia esta última visión, y adherimos a que el tratamiento de la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización, mediante la búsqueda de formas de articulación local-global. Es ésa la única manera de aproximarse a la complejidad del problema del desarrollo, si se tiene en cuenta que la mera aplicación de programas cualquiera que fuesen en vistas al desarrollo local, debe superar la concepción *clientelar* y/o de política social compensatoria y/o focalizada y/o meramente atenuante y/o mercantilista, para situarse fuertemente en el marco de un proyecto general y una política de desarrollo económico social regional/nacional, que a su vez genere la transformación inclusiva y la calificación de las comunidades, no como categorías conceptuales, sino como colectivos ciudadanos concretos. Para ello a sus formas de expresiones organizacionales, culturales, sociales y de identidad, deben incorporar competencias y condiciones de producción reales para aprovechar aquellas oportunidades que se ofrecen a nivel global para el desarrollo.

Si bien esta tercera opción sería la deseable, la casuística muestra que la construcción del desarrollo territorial es un proceso complejo ya que las tres lógicas se superponen de manera simultánea, impulsadas por actores diferentes dentro del mismo espacio geográfico.

## Metodología empleada

El inventario y sistematización de distintas experiencias para el desarrollo local en las Provincias de Jujuy y Salta se realizó con el objeto de identificar las mejores prácticas de este tipo. Para ello se utilizaron distintos criterios, como la participación de los actores sociales en el proceso de planeamiento estratégico: diagnóstico, formulación de propuestas y soluciones consensuadas, intervención en la implementación, evaluación de resultados, es decir el empleo de dispositivos para garantizar la ingerencia de los actores y la manera en que estos dispositivos han tenido en cuenta la diversidad sociocultural en el ámbito territorial en que se desarrolló la experiencia. También se tuvo en cuenta la escala de las prácticas, siguiendo a Moori-Koenig y Yoguel<sup>5</sup> cuando expresan que lo que define la escala de lo local es el sentido de pertenencia y afinidad al lugar que los actores sociales construyen mediante la continua interrelación con el medio a partir de sus necesidades e intereses. Se diferenciaron tres experiencias, dos en el ámbito rural: la cooperativa C.A.U.Que.Va. localizada en Maimara, Departamento de Tilcara, Quebrada de Humahuaca, Jujuy; el proceso de desarrollo rural endógeno y participativo en el Valle del Luracatao, Departamento de Molinos, Salta; el desarrollo local de la ciudad de Palpalá. la única práctica del ámbito urbano de Jujuy y Salta con una antigüedad mayor a 4 años. El trabajo de campo consistió en realizar la observación detallada del ámbito físico, social y productivo, el registro filmico de los logros y de las entrevistas sostenidas con los actores sociales: INTA, Municipalidades, Consejo de Administración, emprendedores, funcionarios municipales, ex funcionarios, ex empleados, integrantes de OSCs, integrantes de Consejos Consultivos, productores y vecinos de las zonas de influencia de las experiencias seleccionadas. Se realizó el análisis cualitativo de cada grupo de entrevistas y se elaboraron tres videos, uno por cada experiencia estudiada. En este proceso se siguió el esquema de operacionalización del concepto de desarrollo local que se presenta más adelante.

## La Situación Socio Económica de la Región NOA

Las provincias de Jujuy y Salta integrantes junto a Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca del Noroeste Argentino, registraban al primer trimestre de 2007, 8.000 (7,4 %) y 23.000 (10,7 %) personas desocupadas respectivamente

---

<sup>5</sup> Moori-Koenig, Virginia y Yoguel, G., con Cesetti Roscini, Mauro y Fritzsche, F. (1998) El desarrollo de capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación. IDI, UNGS, Documento de Trabajo n. 9, San Miguel, 1999.



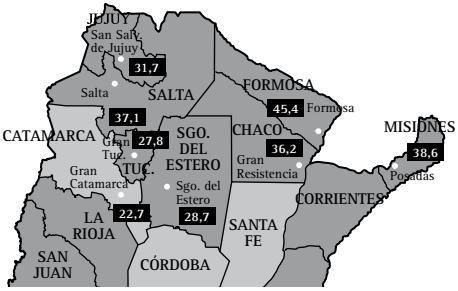
<sup>6</sup>. En términos estructurales, el Noroeste Argentino (NOA) no estuvo ajeno a los procesos de transformación productiva, económica y sociocultural propias del desarrollo del modelo globalizador descrito anteriormente. La cuestión está relacionada directamente con las transformaciones en la estructura social, a partir de la reforma del estado y las privatizaciones, con procesos masivos de exclusión y desafiliación, además de transformaciones en las formas tradicionales de inserción en el sistema productivo, en la configuración de nuevos valores y expectativas y en los proyectos de vida en la población (especialmente en aquellos grupos empobrecidos, excluidos o en situación de riesgo y vulnerabilidad social).

Desde el punto de vista histórico, puede señalarse que el NOA comienza a partir de los años '60 un progresivo y sostenido proceso de deterioro expresado en términos sociales, económicos, productivos, culturales y políticos. Es parte de un proceso más global que va tornando periféricas a ciertas regiones del país como producto de la incipiente redefinición de las políticas y tendencias productivas mundiales. Sin lugar a dudas, que acentuado esto último y en el marco de la globalización, el sistema productivo y la estructura social de éstas provincias van dejando al descubierto un pronunciado y persistente resquebrajamiento.

Desde el punto de vista local-regional, tal situación, se vio fortalecida por el histórico fracaso de los modelos políticos, económicos y sociales definidos por los distintos gobiernos locales y las esquivas articulaciones con el proyecto nacional e internacional. Como consecuencia, se observa una baja y dificultosa capacidad productiva con estancamiento y/o desaparición de algunos sectores en el marco de una economía regional en desintegración. A esto se suma la descentralización de servicios de salud y educación de la Nación a las provincias y municipios lo que genera excesivo gasto y endeudamiento y reducida capacidad de pago de los Estados Provinciales, erráticas políticas particulares, escaso o nulo impacto de las acciones derivadas de esas políticas, actos gubernamentales fuertemente influenciados por el partidismo, clientelismo, caos social y económico en los municipios del interior de las provincias y las tasas mas altas de desempleo y empleo precario del país. Este panorama ha generado un mapa regional como el que se presenta a continuación correspondiente a 2006:

---

<sup>6</sup> INDEC. Mercado de Trabajo: principales indicadores. Resultados del 1° trimestre de 2007.-

Datos de las provincias del norte					
Personas pobres, en % sobre la población		Provincia	Necesid. básicas insatisfechas % sobre la población provincial	Desocupación % sobre la población provincial	Mortalidad infantil c/ 1000 nacim.
Total del distrito					
REFERENCIAS					
	40% a 60%		más de 60%		
		Catamarca	25,1	25,5	21,8
		Chaco	33,8	14,9	30,4
		Formosa	32,0	14,3	26,3
		Jujuy	44,2	21,1	22,5
		Misiones	S/d	13,8	20,8
		Salta	22,5	20,9	21,9
		Santiago del Estero	33,5	16,5	16,9
		Tucumán	29,9	23,0	21,2

Ref: **31,7** % de la población total en estado de indigencia en las capitales provinciales.

De hecho y en este contexto, los servicios sociales y las instituciones gubernamentales se ven seriamente resentidas en su capacidad de atención ante una demanda sobrecargada que ya reconoce la incapacidad del Estado para tratar, en términos de problema social, las diferentes y múltiples situaciones-problema que enfrentan los grupos familiares y que se expresan en déficit de índole sanitario, educativo, económico, salarial, laboral, de vivienda, etc., y en otros tales como la violencia social, la violencia familiar, la expansión de conductas adictivas por parte de jóvenes y niños, el crecimiento del fenómeno de niños y jóvenes en la calle, la inserción en empleos precarios de niños a más temprana edad, el aumento del fenómeno de la mendicidad, las condiciones de vida inhumanas en los sectores del campo, el aumento de la inseguridad pública, la conformación de núcleos poblacionales de alto riesgo y/o peligrosidad, etc.

Sólo estos ejemplos dan cuenta de la situación estructural y del impacto de la pobreza y la indigencia que viven las provincias tomadas para este capítulo. En 2006 en el NOA, durante el primer semestre de 2007, la pobreza alcanzaba al 36,4 % de la población y la indigencia al 11,4 %. Así, el Noroeste Argentino es, luego del NEA, la región con mayor amplitud en los niveles de pobreza.<sup>7</sup> El 30%

<sup>7</sup> INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua. 2007.

de los hogares del NOA tiene las necesidades básicas insatisfechas (NBI). En los casos de Jujuy y Salta el porcentaje supera el 33%, es decir, duplica al promedio del total del país. <sup>8</sup> Según fuentes del Ministerio de Economía (2006):

“Jujuy se caracteriza por una estructura económica dual, donde coexisten pocos grandes emprendimientos altamente productivos con un mayoritario sector de pequeños y medianos productores, minifundistas y cuentapropistas informales, gran parte de ellos conformando economías de subsistencia.

La economía provincial se estructuró, históricamente, alrededor de pocas actividades con una importante protección estatal, de ahí el gran impacto que provocaron los procesos de desregulación y privatizaciones implementados en el país en la década del '90. Si bien el modelo productivo tradicional se encuentra en crisis, la economía provincial sigue basándose en la producción azucarera, tabacalera, minera y siderúrgica, con gran concentración del empleo público. La economía salteña está basada fundamentalmente en un conjunto relativamente diversificado de cultivos agrícolas y la explotación de hidrocarburos y algunos minerales.” <sup>9</sup>

Se está entonces en presencia de dos provincias con altas tasas de desempleo, pobreza estructural e indigencia. En el caso de Jujuy, la economía muestra debilidades estructurales, producto de las grandes asimetrías con la economía de la zona central del país, que están relacionadas con baja productividad, grandes distancias a los principales mercados, un sistema de transporte antieconómico y el manejo clientelar de las relaciones entre gobierno y gobernados. En Salta luego de doce años de gobierno de tipo neo-liberal, se produjo el desmejoramiento de las condiciones de vida de la población a pesar del importante incremento productivo provincial alcanzado en el mismo período.

## El desarrollo local en Jujuy y Salta

### Consideraciones acerca de la Selección y Análisis de las Experiencias Elegidas

Para la selección de Casos, además de los criterios ya enumerados, se han tenido en cuenta las previsiones metodológicas aportadas por Robert Stake (1998). En tal sentido se presentan tres experiencias, cada una de ellas en diferentes

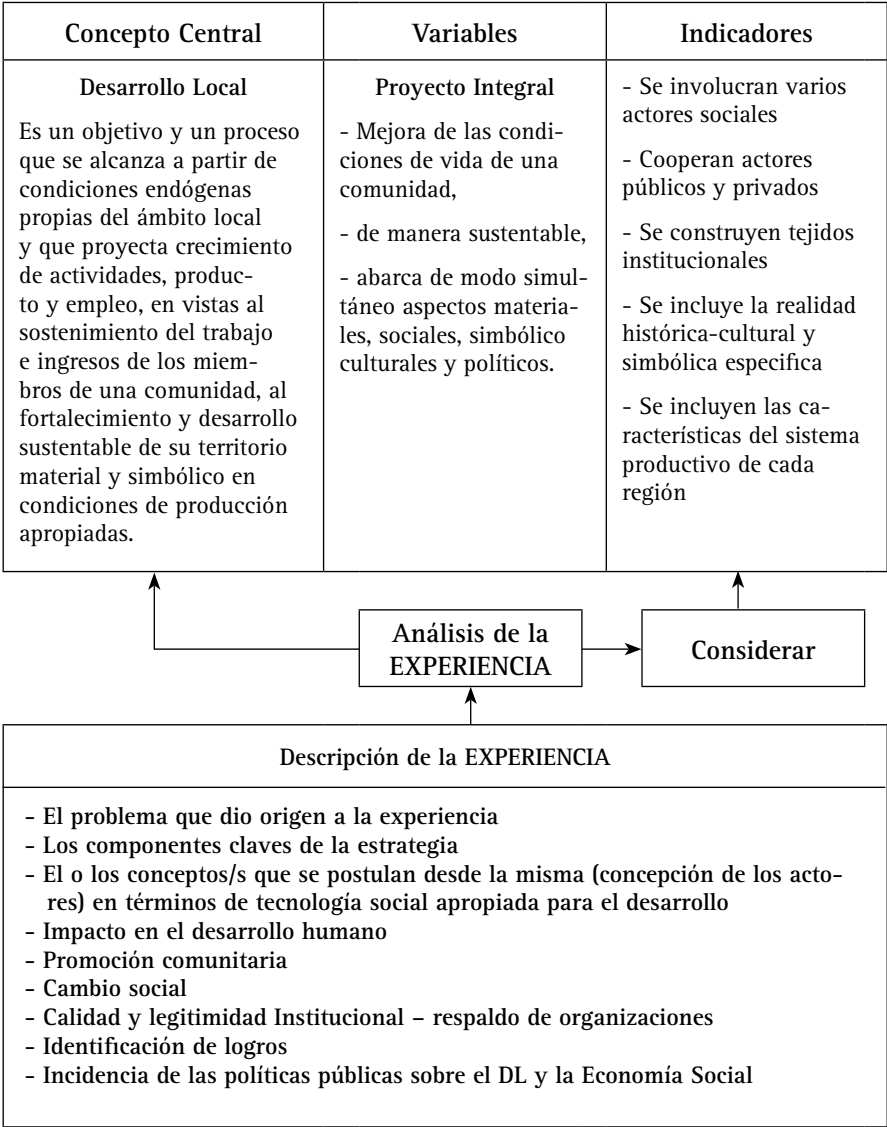
---

<sup>8</sup> SEGEMAR. Servicio Geológico Minero Argentino. 2007.-

<sup>9</sup> Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica. Panorama Económico Provincial, Jujuy y Salta, 2006.



niveles de desarrollo, de modo que puedan ser comprendidas en el marco de sus condiciones de producción. Su descripción, análisis y presentación se realizan a partir de la hacer operativo el concepto central de desarrollo local, propuesta sintetizada en el siguiente cuadro:



### Cooperativa C.A.U.Que.Va., Maimara, Jujuy

Es una de las experiencias del ámbito rural que se considera significativa por la diversidad de actividades de DL puestas en marcha: producción agrícola y ganadera, empaque de productos agrícolas, comercialización, tecnificación agrícola, capacitación, rescate de los cultivos ancestrales y de la historia campesina, micro crédito, formación de fondos rotatorios para botiquines sanitarios ganaderos, acciones de comunicación, mejoramiento ganadero, fortalecimiento organizativo e institucional, relaciones inter institucionales y generación de empleo/ingreso.

#### El problema que dio origen a la experiencia

La cooperativa nace en 1996 fundamentalmente para solucionar problemas de comercialización de los productos fruti-hortícolas de la región. A poco de nacer, va incorporando nuevos objetivos y estrategias de forma tal que le permitan llegar a su fin último que es el de mejorar el nivel de vida de sus socios en una región que se encuentra entre las de mayores niveles de NBI del país.

La Cooperativa CAU.Que.Va. Ltda. es una organización autogestionaria integrada por 155 pequeños productores indígenas de la Quebrada de Humahuaca, en la Provincia de Jujuy; la asociación está integrada por pequeños productores rurales de comunidades de los alrededores de Humahuaca (Ocumasó, Calete, Churcal, Coctaca, Banda de Humahuaca, San Roque), del Departamento de Tilcara (la banda de Tilcara, Molulo, Yaquispampa y Abramayo, Juella, Tumbaya, Maimara, San Pedrito) y de Yacoraite (Colonia de San José, el Perchel, Huacalera). Además hay algunos socios que están en la zona de Coranzuli, en el Departamento de Iruya en la Provincia de Salta.

Al indagar cómo y por qué surgió la cooperativa, el coordinador general de la organización expresó que en los '90, la zona no quedó al margen de los problemas generados por las políticas neoliberales (achicamiento del estado, tipo de cambio, flexibilización laboral, etc.) que produjeron la crisis de las economías regionales y la pérdida del empleo; en la zona (Quebrada de Humahuaca) el único recurso disponible para el autoempleo era la tierra, de modo que los pequeños productores se volcaron a la horticultura para generar ingresos en el corto plazo, pero encontraron problemas de comercialización que fueron la motivación para crear una organización que les permitiera mejorar sus condiciones de vida. Además se dieron cuenta que la comercialización precisaba otras tareas como la comunicación, la capacitación, el uso de tecnología y otras actividades

que no habían sido contempladas; así se diseñaron respuestas para cada necesidad y se aprovecharon los programas nacionales de apoyo a los productores que permitieron avanzar en la producción.

### Los componentes clave de la estrategia

Hubo cuatro componentes clave de la estrategia:

- el enfoque de desarrollo basado en la progresiva incorporación de los distintos eslabones de la cadena productiva: hacia atrás mediante la producción de insumos propios, la capitalización con maquinarias para no tener que arrendarlas, el manejo del riego, etc. y hacia delante mediante la instalación de una planta de lavado, cepillado, selección y empaque de papas andinas, y el desarrollo de diversas estrategias de comercialización, sea mediante la instalación de locales propios, la venta a cadenas minoristas en grandes centros urbanos o la exportación de productos a Europa. E inclusive la incorporación del eslabón financiero, al poner en marcha distintas líneas de créditos administrados por la cooperativa.
- La implementación de un enfoque de desarrollo integral y no sólo la preocupación por lo productivo. En este sentido se han incluido objetivos educativos (mediante la alfabetización y capacitación de los productores, el diseño de juegos pedagógicos didácticos para trabajar la planificación en finca y la posterior comercialización), de comunicación (mediante la instalación de radios con sistema BLU, utilización de web y correo electrónico y medios gráficos) y de afirmación identitaria mediante la instalación del Museo de la Vida Campesina Quebradeña.
- El desarrollo de dispositivos orientados hacia la autonomía de los productores: por una parte, la adopción de la cooperativa como forma de organización por otra, una estrategia de diversificación de las fuentes de financiamiento para no depender únicamente de los aportes del estado.
- La incorporación del enfoque agro-ecológico en la producción, de modo de evitar el uso de fertilizantes y pesticidas, como estrategia para la diferenciación y valorización de los productos.

### Los conceptos que se postulan en términos de tecnología social apropiada

La tecnología social puede sintetizarse a través del enfoque del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar INTA-IPAF Región NOA, localizado en Maimara, Jujuy:

“no hay desarrollo posible sin actores que sean protagonistas activos del mismo (empoderamiento de los actores), y no hay innovación tecnológica dura-dera sin reconocimiento y valorización social.”

Para ello, este Centro trabaja

“generando Tecnologías Apropriadas, a través de la Investigación Participativa (investigación/acción), bajo la concepción de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Desarrollo Territorial Sustentable.”

Las principales líneas de acción ejecutadas por la cooperativa C.A.U.Que.Va. que se rescatan de las voces y de la observación en campo fueron: instalación de sistemas de riego por aspersión, puesta en marcha del laboratorio de producción de papa semilla; incorporación de prácticas de sanidad vegetal; manejo y conservación de suelos; instalación de la planta de clasificación de papa andina (agroindustria); comercialización y mercadeo en el ámbito nacional y para la exportación; mecanización para el laboreo agrícola; utilización de energía solar para la deshidratación del puré de papa andina; desarrollo de la Agricultura con enfoque agro ecológico / orgánico.

### **Impacto en el desarrollo humano**

El mejoramiento de los ingresos de los 155 productores y sus familias se logró por la disminución de los costos de producción (insumos y servicios), los mejores precios obtenidos en la venta de la producción agrícola (papa andina y productos hortícolas), mediante la colocación de los productos andinos en mercados de alto nivel adquisitivo (Área metropolitana de Bs. As.) y a través de la exportación. El actual presidente del Consejo de Administración al comentar la cuestión de la comercialización manifiesta que:

“...empezamos con Javier a buscar mercados, donde ubicarlos, ahí es como que le dimos valor y gran valor por lo que estaba olvidado, digamos como que dejado, y lograr ubicarlo de nuevo en mercados como Buenos Aires y disponer papas en Italia, eso es bastante importante no, muy importante, así que eh... muy bueno, como... para los socios de C.A.U.Que.Va.”

### **Promoción comunitaria**

Se elaboró un paquete propio de contenidos y metodologías educativas apropiadas para la formación de recursos humanos, adecuado para la población

objetivo y para las condiciones agro ecológicas de la Quebrada y Valles, que permitió recuperar técnicas de producción ancestrales.

Capacitación: los cursos fueron diseñados para incorporar prácticas ecológicas en la agricultura, mediante el rescate de antiguas experiencias de los habitantes de la zona; por otra parte se preparó a los jóvenes para administrar operaciones de comercialización, créditos, administración y comunicación, se trabajó en alfabetización de los asociados, se elaboraron dos juegos didácticos para trabajar la planificación en finca y la posterior comercialización. La organización desarrolló capacitaciones en manejo de cultivos, manejo de tractores, gestión en proyectos, cultivos de papas andinas, computación para consejeros, lectura de balances y otros.

### Cambio Social

Se pasó del trabajo individual al trabajo conjunto (cooperativo) en el que se remarcan los siguientes aspectos:

- La cooperativa es una organización de economía social donde se abordan otros aspectos más allá de las cuestiones económicas, en particular la defensa y el fortalecimiento de los productores.
- Aprovechan el esfuerzo conjunto al definir los roles de cada uno de los integrantes para abaratar costos, pelear por cuestiones legales, diversificar mercados, aumentar la producción, colocar los excedentes y fortalecer la autonomía y autogestión de la organización.

### La conformación de redes

La cooperativa C.A.U.Que.Va. forma parte de la Red Puna y Quebrada (Jujuy), trabaja con la Universidad Nacional de Jujuy, con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Jujuy, con el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), región NOA, en el desarrollo del taller de Cultivos Andinos.

### Incidencia de la organización

A partir de un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo la Cooperativa maneja su propia cartera de créditos en una región donde el acceso al sistema bancario es muy dificultoso y en el que los créditos se otorgan a elevadas tasas de interés imposibles de cubrir por los productores locales. La cooperativa cuenta con 5 líneas de crédito para responder a los diversos intereses de los asociados. Un importante logro se alcanzó al conseguir la resolución

del Servicio de Sanidad Animal (SENASA) para comercializar y exportar la papa andina, el coordinador general expresa:

“...con la resolución de calidad y con exigencias para el trabajo con papa andina y la resolución que está basada casi en un cien por ciento en el modelo de... de trabajo de C.A.U.Que.Va., entonces esto nos da claramente la posibilidad de estar participando en decisiones políticas digamos que es algo incipiente es algo nuevo, pero importante eh... en definitiva me parece que esto tiene que ver con la dignidad de las personas con la autoestima no?...”

### Tejido social

El accionar de la cooperativa ha permitido fortalecer el tejido social y productivo de la zona de influencia a través del desarrollo de capacidades productivas y de autogestión en las organizaciones de base que la conforman y fomentar las relaciones de intercambio basadas en la solidaridad y el esfuerzo compartido. Sobre los beneficios de pertenecer a una cooperativa un socio nos dice:

“...además de los servicios que puede brindar una organización a sus miembros... hay algo importantísimo que también hemos descubierto con los años que es la institucionalidad, el hecho de pertenecer a una cooperativa. Cualquier organización que logra sostenerse en el tiempo... le brinda la posibilidad al productor de empezar a interrelacionarse con autoridades locales, provinciales y nacionales y de alguna manera empezar a incidir, por lo menos al principio de manera pequeña, pero después con el tiempo mejor, en políticas que tiene que ver con el sector, con la producción, con nuevas oportunidades.”

### Calidad y legitimidad institucional

La cooperativa C.A.U.Que.Va. ha obtenido el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha sido premiada por el Banco Francés al Emprendedor Agropecuario; ha sido invitada por la Universidad Politécnica de Valencia a presentar su experiencia en una asignatura llamada Introducción a la Cooperación para el Desarrollo, en seis Escuelas de esa Casa de Altos Estudios; Premio Slow Food 2002; Primer premio Proyecto Canasta NOA - PRODAR - REDAR 2002; Primer Premio DOW AGROSCIENCIAS al desarrollo de Recursos Humanos en el sector agropecuario, 2003; Premio FONCAP (Fondo de Capital Social) - Créditos solidarios para papas andinas - 2004; Primer Premio 101 ideas - Colegio de Ingenieros de Jujuy por la propuesta

del “Museo de la vida campesina quebradeña”; En el marco del Premio Ashoka 2004, el Programa integrado de Cultivos Andinos fue premiado como una estrategia innovadora para la movilización de recursos. La cooperativa está inscrita en el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) lo que les permitió recibir un subsidio para terminar la plata de empaque, adquirir implementos para fortalecer la línea de producción de alfajores y se pudo alcanzar una mejor conectividad con Internet.

### Identificación de logros

Se identificaron los productos de la Quebrada de Humahuaca en numerosos mercados del país, se ha podido incorporar y difundir los tubérculos andinos en restaurantes de primer nivel y en el consumo masivo de las grandes ciudades, donde ni siquiera se los conocía. Se ha constituido un grupo humano con un nivel de formación adecuado para este proceso de organización y comercialización, hasta el momento inexistente en la zona. Logros específicos: Cantidad de asociados: 155 pequeños productores; Composición familiar promedio: 5 personas/familia; Cantidad de personas: 775 personas; Superficie cultivada total: 168 ha; Tipos de cultivo: horticultura (135,76 Ha), papa andina (5,21 Ha); Ingresos total asociados: U\$S 138.740,00; Ingreso promedio/productor: U\$S 924,94; Monto total de los créditos otorgados: \$ 986.000. Infraestructura instalada: planta de procesamiento de papas andinas, seis radios con el sistema BLU a fin de dotar de medios de comunicación a las comunidades. Medios de información y comunicación: publicación con frecuencia bimensual de una hoja informativa; desarrollo de una página web que funciona desde febrero de 2004, distribución de información vía correo electrónico <sup>10</sup>.

### Incidencia de las políticas públicas sobre el desarrollo local

El presidente del Consejo de Administración opina que la incidencia de la cooperativa es:

“muy importante en cuanto a los empleos. C.A.U.Que.Va. está generando bastante empleo a la gente que por ahí necesita, quiere tener un empleo que no lo tiene y por ahí acá, no hay mucho donde ir a buscar un empleo... qué se yo, puede ser la municipalidad o alguna otra organización pero no más... hacemos lo que se puede y tanto es así que a raíz de los créditos que recibieron los pequeños agricultores también generan empleo hacia la demás gente.”

---

<sup>10</sup> Informe de resultados, C.A.U.Que.Va., 2008.

### Otro actor local manifiesta:

“...yo creo que las políticas... tienen varias debilidades en cuanto a su diseño y que en definitiva dependen mucho de la voluntad de los actores locales para darle un buen uso y me parecen que en general no terminan con buenos resultados yo entiendo en un contexto de crisis los planes sociales pero... ha llegado el momento, si hay un crecimiento económico como el que tuvo la Argentina, me parece que es importantísimo que esos planes sociales se reconviertan a planes de apoyo productivo y económico, no? Sino la gente queda cautiva en situaciones... lo que pasa es que el Estado queda también cautivo, es un cautiverio mutuo... que finalmente frena las posibilidades de los sectores más postergados porque los sectores que no... no están postergados están teniendo niveles de crecimiento por demás interesantes. Entonces me parece que ahí esta faltando diseño político... por ejemplo programas como el Manos a la Obra le falta otros componentes que recién están apareciendo ahora... Hoy nos faltaba herramientas, eh... mañana damos solamente comercialización, pasado mañana solamente créditos y lo que se necesita es todas las fuerzas actuando en forma convergente y articuladamente entonces es la única manea de dar respuestas.”

Otras políticas públicas han incidido en el desarrollo de esta experiencia, como la instalación reciente del IPAF-INTA del NOA en Maimará, el apoyo recibido en su momento por parte del Consejo Provincial de la Microempresa a través del plan de promoción de la papa andina, el apoyo del Municipio de San Salvador de Jujuy para la instalación de un local de la cooperativa en el Mercado de Concentración y Abasto local y una serie de financiamientos recibidos de diversos programas sociales y de desarrollo rural.

### Análisis

Un ex comisionado municipal de Maimara opina que C.A.U.Que.Va. ha logrado recuperar cultivos andinos y comercializar las hortalizas en condiciones más favorables, así como desarrollar otro tipo de productos y colocarlos en el mercado nacional, pero quizás (y apela a rumores que circulan) no ha distribuido los beneficios obtenidos de manera equitativa como debe realizarse en una cooperativa, sin embargo ninguno de los integrantes de la organización y vecinos que fueron entrevistados manifestó conocer el problema.

Una vecina de Tilcara entrevistada sobre el funcionamiento de la cooperativa



manifestó que la conocía y lo que mas difusión tiene es el cultivo, selección y comercialización de la papa andina, también otros productos como la quinua, la quiwicha y la comercialización de productos elaborados, alfajores, dulces, escabeches que se comercializan en el museo de la vida campesina a la salida del pueblo de Maimara. Destacó:

“la permanencia de la cooperativa a través del tiempo, el hecho de trabajar en cultivos que la gente del lugar conoce y que se reconozcan los conocimientos que tiene sobre ellos, eso les da un sentido de pertenencia muy importante para que la comunidad se sienta parte de un proyecto que en definitiva los involucra a los productores y sus familias que son concedores de terrenos, cuidado, cosechas, mas allá del aporte técnico de los profesionales que trabajan en la cooperativa.”

En contrario sus padres le comentaron el fracaso de otras cooperativas en la Quebrada como la de la menta, que dejó un mal recuerdo y una gran frustración. La cooperativa C.A.U.Que.Va. es una organización que promueve un proceso de desarrollo local participativo desde 1996, si bien acotado a un conjunto de productores asociados. Rescata y da relevancia a cultivos olvidados que hoy son exclusivos y de gran valor económico para mercados tanto nacionales como internacionales: papa andina, quiwicha, oca, papa lisa, maíz, papa precocida y envasada al vacío, puré deshidratado de papa andina, alfajores de quiwicha con habilitación bromatológica. Este accionar conforma un esfuerzo de articulación entre lo local y lo global, que le ha permitido incursionar en el mercado provincial y nacional y de manera eventual, en la exportación. En lo que refiere a la valorización cultural toda la quebrada de Humahuaca, luego de la Declaración de la Unesco como Patrimonio de la Humanidad, transita un periodo de cambio en cuanto a revalorizar las costumbres, pautas culturales, tradiciones de las generaciones anteriores y que se tenían olvidadas por el impacto que la globalización y el consumo de medios masivos de comunicación produjo en estos lugares, con la consiguiente necesidad de lograr pertenencia a través de seguir las pautas estándares de mercado.

### Desarrollo Endógeno en el Valle del Luracatao, Molinos, Salta

El valle de Luracatao se encuentra ubicado en los municipios de Seclantás y de Molinos, Departamento de Molinos, Salta. Este departamento se sitúa en el centro de los valles Calchaquíes, siendo extremadamente montañoso con alturas

que varían de 0 a E de los 5000 hasta los 2000 m.s.n.m. Luracatao abarca la zona más elevada del departamento Molinos y concentra una población de 1917 habitantes, es decir el 64,3 % del total de los habitantes del municipio de Seclantás. Las familias campesinas que aquí habitan se hallan distribuidas en 11 comunidades, situadas a una distancia del pueblo de Seclantás cabecera del municipio, que varía de 35 Km. la más cercana (El Refugio) a 65 Km. la más alejada (Alumbre). Los caminos son de cornisa y ripio, lo que evidencia el aislamiento geográfico de estas comunidades. El actual intendente de Seclantás expresa que:

“...el Luracatao es una finca donde había un sistema de arrendatarios, el dueño de la finca le arrendaba una porción de tierra a cada habitante de ahí. Eso durante años, que ellos pagaban con trabajo o con animales, con cabritos, ovejas, vacas o lo que... lo que ellos cultivaban. Y hace tres años el gobierno decidió, bueno estaba en vías de expropiación todo, eran doscientos setenta arriendos... ya en el año '85 se hizo entrega de algunos arriendos, los vendió la finca y otra parte lo compró el gobierno... eh... como le decía, hace dos años el gobierno con unos créditos bajos y con alguna ayuda les compró la finca a los dueños y se lo entregó a todos los arrendatarios o sea que ahora hay doscientos noventa propietarios.”

Un técnico de la Agencia de Extensión Rural del INTA-Seclantás comentó:

“La experiencia del valle del Luracatao está destinada a ganadería y agricultura de pequeña escala para el autoconsumo. También se trabaja la artesanía de manera ancestral en muchos casos, artesanía muy preciada por su técnica y calidad. Las actividades productivas son actividades familiares donde participan en los distintos momentos toda la familia.”

Actualmente forman parte de la experiencia 13 comunidades, de las cuales 10 pertenecen a Luracatao (Aguadita, Refugio-Cuchiyaco, Cieneguilla, Cabrería, Patapampa, Churquio, La Sala, Buena Esperanza, Alumbre y Cóndor Huasi). Además se trabaja con 3 comunidades del departamento de Molinos que se encuentran fuera de la finca Luracatao (Churcal, Tomuco, Brealito). La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el documento “Iniciativa Pequeños Proyectos Ambientales” describe:

“El proyecto DEL involucró a 10 comunidades campesinas del Departamento de Molinos, (...) estas comunidades ocupan y utilizan para pastoreo una superficie aproximada de 200.000 has, que concentra el 60% de la población del departa-

mento. Las 254 familias campesinas basan su estrategia de supervivencia en la producción de cultivos agrícolas y cría de animales ovinos, bovinos y caprinos destinados al autoconsumo y venta de excedentes. La población objetivo se completa con 51 familias más, que habitan en comunidades que se encuentran fuera del valle de Luracatao, cuya realidad de vida es semejante a la anterior, haciendo un total de 305 familias. Cabe mencionar que estas familias son muy numerosas variando en cantidad de miembros de 6 a 15 personas.”

### **El problema que dio origen**

Las familias vivían en extrema pobreza y aislamiento, habitan en casas de adobe y piedra, con pisos de tierra y techos de caña y barro, no poseían baños y utilizaban la letrina situada en el exterior de la vivienda. No disponían de energía eléctrica, ni agua potable. Se trata de familias numerosas (8 integrantes en promedio), que viven en condiciones de hacinamiento y promiscuidad en un gran número de casos, ya que en una misma vivienda llegan a convivir hasta 4 generaciones. Los adultos en gran porcentaje (65 %) no habían finalizado sus estudios primarios. Existen problemas serios de alcoholismo entre la población masculina (mayores de 45 años), madres solteras aún niñas y desnutrición infantil. Como estrategia de supervivencia las comunidades de Luracatao han desarrollado una producción principalmente orientada hacia el autoconsumo y excedentes para venta en la mayoría de los casos. El capital propio es mínimo en cuanto a infraestructura, equipamiento y animales de trabajo. Crían animales menores (caprinos y ovinos) que presentaban alta mortalidad (60 %) por falta de agua, pasturas, problemas sanitarios y manejo inadecuado del rodeo.

### **Los componentes clave de la estrategia**

A fines del año 2001 en el marco del Programa Minifundio, de la AER Seclantás se comienzan los contactos en la zona de Cuchiyaco-Refugio para realizar Diagnósticos Rurales Participativos (DRP)<sup>11</sup>; hasta la fecha no existían acciones comunitarias de promoción del desarrollo rural; también se trabajó con la metodología campesino-campesino que consiste en el intercambio de saberes y la construcción de conocimientos entre los mismos productores. El iniciador de la experiencia de

---

<sup>11</sup> En el artículo Estudio de los conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales de Sagastizabal, M. A.; Perlo C. L.; de la Riestra, M. R.; Pidello M. A. En este mismo volumen se realiza una caracterización de la metodología conocida con los nombres Diagnóstico Rural Participativo, Planeación Participativa Rural o Sondeo Rural Participativo.

Luracatao, entonces técnico de la AER-INTA-Seclantás manifiesta:

“Se utilizaban herramientas participativas que propiciaban desde un enfoque endógeno, la identificación, planificación y resolución a los problemas más sentidos. Las comunidades aportaban la mano de obra necesaria, los técnicos la asistencia técnica y la búsqueda permanente de financiamiento. Las municipalidades aportaban la logística (camiones, tractores, etc.) y todo era consensuado con el dueño histórico de la Finca Luracatao, Ing. Enrique López Lecube. Todo era cruzado además mediante actividades de fortalecimiento organizativo entendiendo que justamente organizados pueden sostenerse actividades de este tipo.”<sup>12</sup>

Uno de los documentos del proyecto del INTA informa que se utilizaron los principios del desarrollo endógeno y sustentable desde el inicio:

“la intervención técnica propició espacios de encuentro donde todos los actores pudieran expresar sus problemas y las visiones de cómo superar los mismos, alentando así la generación de propuestas basadas en el intercambio de saberes y experiencias de los actores locales y en la propia organización. Con el transcurrir del tiempo y el compartir del trabajo cotidiano, estos espacios se fueron convirtiendo paulatinamente en los ámbitos propicios para la planificación, abordaje, reflexión y resolución de conflictos que surgen naturalmente en todo proceso social.”<sup>13</sup>

Las acciones se encuadraron en principios de sustentabilidad, además de acompañar líneas que fueron planteadas por los propios actores sociales, conocedores de los problemas. Los objetivos fueron mejorar las condiciones de vida, fortalecer la organización de las comunidades rurales del Valle del Luracatao y favorecer la participación de los pobladores.

### Los conceptos que se postulan en términos de tecnología social apropiada para el desarrollo

La experiencia del Valle del Luracatao se inicia en 2002 y la tecnología social empleada corresponde a la misma concepción ya presentada en el caso anterior de

---

<sup>12</sup> Responsable como técnico de la AER-INTA-Seclantás, de la experiencia del Valle del Luracatao, 2001-2005.

<sup>13</sup> Gerencia de Extensión y Desarrollo Rural, Desarrollo Rural Endógeno y Participativo, en el Valle de Luracatao, Municipio de Seclantás, Departamento de Molinos, Provincia de Salta, 2002.

C.A.U. Que.Va. presentada por el responsable del INTA-IPAF Región NOA: generar tecnologías apropiadas, a través de la investigación acción participativa, bajo la concepción de seguridad y soberanía alimentaria y desarrollo territorial sustentable, mediante el empoderamiento de los actores a través de su reconocimiento y valorización social. Las líneas de acción que se desarrollaron en Luracatao, son actividades frecuentes realizadas por los campesinos que sostienen el modelo productivo basado en la Pequeña Agricultura Familiar: manejo y aprovechamiento eficiente del agua; manejo y control biológico de plagas y enfermedades; recuperación, manejo y conservación de suelos; pequeña agroindustria rural; mecanización apropiada a la agricultura familiar; uso de energías renovables; desarrollo de la agricultura con enfoques agro ecológico/orgánico; metodologías apropiadas de intervención para el trabajo con este tipo de comunidades. Un integrante de la ONG Valles de Altura manifiesta que:

“Las metodologías de trabajo utilizadas en la realización de las distintas actividades relacionadas con la intervención en el terreno son aquellas que garanticen la participación sin distinción de género o edad, la equidad, la horizontalidad al momento de la toma de decisiones, y sobre todo la apropiación del proceso. Las más utilizadas son los DRP, las técnicas de educación popular, la metodología campesino-campesino, asegurando el intercambio de saberes y la construcción de los mismos.”

### **Impacto en el desarrollo humano**

Los técnicos de esta última organización practicaron el denominado Enfoque de extensión basado en el “Proceso de Aprendizaje Mutuo” (EPAM) Bajo este enfoque se trabaja:

“enfrentando las causas de los problemas en vez de curar los síntomas, se considera a las familias como las gestoras primarias de los recursos naturales y se apoya a las comunidades en el proceso de su emancipación social, organizacional, económica, política, ciudadana y técnica.”<sup>14</sup>

Este enfoque se devela en las varias de voces registradas de los campesinos, por ejemplo:

“ellos y nosotros aprendimos y eso fue muy importante para mejorar nuestras formas de vida”.

---

<sup>14</sup> Henning Peter, Klaus Krebs, Jurgen Hagmann, Rafael Paula y Fiordaliza Paulino (GTZ, DED, PROCARYN).

Cuando se indagó sobre el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, la respuesta del técnico iniciador de la experiencia fue:

“En este punto podemos decir que definitivamente si, más de 400 familias accedieron por propio esfuerzo a fuentes de agua segura en sus domicilios, mejoraron el riego y por sobre todo se humanizó el trabajo de mujeres y niños, quienes son los encargados de proveer de agua para las actividades reproductivas de la familia... las actividades de huerta y granja mejoraron la alimentación básica familiar.”

Un ama de casa, concubina de uno de los dirigentes campesinos, decía: “*mis hijos y yo íbamos por el agua... ahora tenemos agua en casa, de alguna manera importante cambió nuestra vida... estamos mejor*”. En el apartado Identificación de logros, más adelante, se incluyen otros resultados relacionados con el desarrollo humano logrado.

### Promoción comunitaria

La capacitación ha sido el eje del trabajo de promoción. Las acciones formadoras de los campesinos de las comunidades del Valle del Luracatao, pasan por todas las actividades productivas: manejo del agua, agricultura, ganadería, mejoramiento de las viviendas, aspectos organizacionales, granja. El técnico que impulsó la experiencia expresa que:

“la capacitación era permanente y constante en cada uno de los espacios comunitarios en los cuales participábamos juntos a los campesinos, todas las capacitaciones se enmarcaban en la acción de las actividades propuestas, que eran de tipo informal. Estaban basadas en las competencias necesarias para llevar adelante las obras de agua; nociones de albañilería, elementos organizativos, cuestiones hidráulicas, manejo ganadero, gestión de fondos rotatorios, manejo de recursos económicos, granja, preparación de alimentos balanceados caseros, manejo de frutales, etc, etc.”<sup>15</sup>

Otro actor local residente en Molinos expresaba que:

“...paralelamente siempre, la gente va manifestando que es [lo que necesitan]... o la idea es que ellos pidan, que no caiga una capacitación sino que sea muy sentida y que sea más provechosa para la gente...”

---

<sup>15</sup> Responsable como técnico de la AER-INTA-Seclantás, de la experiencia del Valle del Luracatao, 2001-2005.

### Una veterinaria radicada en la zona opina que:

“los espacios de construcción colectiva de los saberes están presentes continuamente en las distintas actividades que se desarrollan. Se realizan capacitaciones en las distintas temáticas de interés (ganadería, agricultura, artesanías, derechos ciudadanos, genero, jóvenes, etc.). El eje de las mismas es siempre la construcción colectiva del conocimiento, rescatando y revalorizando técnicas ancestrales, conocimientos populares, etc.”<sup>16</sup>

Las actividades de promoción incluyeron la perspectiva agro ecológica (poda de frutales, injertos, herbicidas orgánicos, control de plagas) y las capacitaciones en sanidad animal, a partir del uso de los botiquines (uso de distintos remedios y vacunación por las mismas personas de las comunidades). En el 2007 se inició una escuela de producción pecuaria destinada a los productores para el tratamiento de la ganadería desde una perspectiva integral; en el 2008 se prevé la realización de una escuela de producción agrícola con las mismas características.

### Cambio Social

El técnico iniciador de la experiencia plantea que a partir de organizarse para construir el sistema de provisión de agua y para llevar adelante las actividades de huerta y granja: *“se organizaron y empoderaron y hoy son capaces de realizar demandas a las autoridades municipales y gubernamentales, como a los propios técnicos.”*<sup>17</sup>

Un agricultor y ganadero de Molinos manifestaba:

“...ahora tenemos una organización más amplia de aquí del Departamento de Molinos que se llama la Comunidad Unida de Molinos, que está integrada por doce comunidades, y tenemos dos comunidades que son de San Antonio de los Cobres que también están siempre, nos vienen a visitar y están integradas también ellos en la Comunidad Unida de Molinos... siempre nos visitaban y siempre estaban y bueno, le decíamos si nos pueden acompañar en el proceso y si están... están con nosotros también, así que estamos trabajando en eso, no?, de seguir trabajando y tratar de hoy en adelante que todas las decisiones que se tomen, se tomen entre todos y no... no uno solo. Y de ver que el trabajo que se haga se haga entre toda la gente... toda la comunidad y no solamente

---

<sup>16</sup> Médico Veterinaria, Seclantás, 2008.

<sup>17</sup> Responsable como técnico de la AER-INTA-Seclantás, de la experiencia del Valle del Luracatao, 2001-2005.

una sola comunidad no?... En principio éramos bastante marginados y eso que estamos a un kilómetro de la Municipalidad de Molinos, eh?... Nunca recibíamos ayuda, lo poco que nos daban era quizás lo que sobra de... de los demás. Y bueno, hoy en día con la organización, con todo esto que nosotros tenemos, ya no vamos a pedir, sino a exigir...”<sup>18</sup>

### Calidad y legitimidad institucional

La experiencia de desarrollo endógeno en el Valle de Luracatao, recibió el respaldo institucional de las siguientes instituciones: AER INTA Seclantás; Asociación Civil “Red Valles de Altura”; Asociación Civil “Trabajo Integral para la Promoción Humana” (TINPUH); Municipalidad de Seclantás; Municipalidad de Molinos; Programa Social Agropecuario (PSA- PROINDER); Pro- Huerta; Cooperación Técnica Alemana (GTZ); Fondo Canadá para las iniciativas Locales (FCIL); Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Secretaría de Acción Social de la Provincia de Salta. Recibió distinciones como el premio Minka de Chorlavi y el premio Dow Agro Sciences.

### Identificación de logros

En relación a los logros, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el documento citado expresa que, en la experiencia de Luracatao se redujeron en un 80 % las enfermedades relacionadas con el consumo de agua de baja calidad, al contar con agua segura en sus propiedades: se redujeron las pérdidas por infiltración profunda en un 60% mediante el revestimiento de los canales de riego; se instalaron sistemas de riego presurizados en dos comunidades; se promovieron las actividades productivas locales lo que permitió lograr el crecimiento de un 20 % de las superficies cultivadas con forrajes, lo que alivió la carga animal en las pasturas naturales; se fortalecieron los procesos de organización comunitaria ya iniciados en el manejo del agua para riego.<sup>19</sup>

Un comunero de Refugio-Cuchiyaco dice:

“el ingeniero del INTA Diego Ramilo hizo lo posible, los trámites para buscar fondos, y gracias a él se lograron todos los fondos y bueno, empezamos a trabajar... que nos duró cuarenta y cinco días la canalización de cerca de tres kilómetros, hecho de piedra y revestido con hormigón.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Agricultor, ganadero, Tomuco, Molinos, 2008.

<sup>19</sup> Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, INICIATIVA PEQUEÑOS PROYECTOS AMBIENTALES, 2005.



Un ganadero de la comunidad rural Refugio-Cuchiyaco manifiesta:

“... no, ya casi no tenemos problemas por que ha mejorado mucho este tema del agua, muchísimo, o sea que, antes nosotros teníamos que alzar del río, de las acequias, o sea que no era un agua segura así, para la salud, para consumirla...”<sup>21</sup>

Una madre campesina de dos menores de edad manifestaba:

“los chicos ya no tienen diarreas, antes se enfermaban cada nada”.

“Es definitivamente una experiencia relevante de desarrollo rural de base territorial con múltiples impactos. Un laboratorio para el análisis de todo lo concerniente a desarrollo local y territorial, con articulación privado-estatal y sobre el saber-hacer en temas desarrollo rural.”<sup>22</sup>

Entre otros logros significativos se mencionan: Viviendas: instalación de baños de primera calidad para 72 familias; implementación de cocinas ahorradoras de leña en 33 viviendas; abastecimiento de agua domiciliaria a 181 familias. Salud: Disminución del 58 % de casos de diarrea infantil. Infraestructura sanitaria: realización de 9 obras de infraestructura básica para la captación, almacenamiento y distribución de agua para consumo humano y microriego: 58 km. de cañería matriz y domiciliaria en 7 comunidades; construcción de 27 cisternas de acumulación de agua con capacidades variables (15.000 litros diarios en promedio), un puente acueducto colgante de 28 m., 8 puentes acueductos para la conducción del agua de riego hasta las parcelas de cultivo, un canal de riego de 4.500 m. de longitud y 26 compuertas de reparto. Al eliminarse las pérdidas por infiltración del sistema anterior se incrementó un 30 % la disponibilidad de agua predial. Agricultura: incremento de las superficies de cultivo en un 20% y de los rendimientos prediales en un 40%; también se diversificó la producción predial. Ganadería: mejora en un 30 % en la productividad de los rebaños; mejoramiento de corrales; construcción de 23 corrales y refugios adaptados para el manejo de las crías y de 6 refugios para reproductores machos, necesarios para el estacionamiento de servicios; introducción de 27 animales reproductores de las razas Saneen, Manchego y Cara negra; conformación de 4 núcleos de mejoramiento

---

<sup>20</sup> FABIAN, C., Comunero de Refugio-Cuchiyaco, 2008.

<sup>21</sup> PISTAN, N., Ganadero de la comunidad Refugio-Cuchiyaco, 2008.

<sup>22</sup> Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Op. Cit.

genético comunitarios; disminución de la carga animal para frenar procesos de desertificación, mediante la conformación de 25 rebaños con animales de mayor productividad y la eliminación de una gran cantidad de animales viejos e ineficientes; mejora de la sanidad animal: buenos resultados en un 60 % de los casos de parasitosis y zoonosis, y en un 30 % de los de hidatidosis, a partir del manejo de 13 fondos rotatorios para renovar los insumos veterinarios, en 8 comunidades donde se generaron botiquines sanitarios autogestivos; vacunación anual de 20.000 cabezas de ganado y disminución de la mortalidad de los rebaños en un 75%; incremento en un 40 % del nacimiento de crías sanas; capacitación de 60 personas en nociones básicas de medicina veterinaria -los nuevos vacunadores atendieron rebaños de 400 familias-; incorporación de alternativas forrajeras de zonas áridas, en 6 comunidades; capacitación en manejo ganadero dirigidas a 70 productores campesinos; 11 viajes de intercambio de experiencias; instalación de una báscula para pesar ganado en un predio comunitario, lo que permite una comercialización más justa en la comunidad de "Cuchiyaco". Artesanías: mejora en la producción del 40% de las familias, trabajando primero con 10 comunidades y 240 artesanos/as; 8 comunidades administran fondos rotatorios comunitarios de lana; mejoras en las condiciones de los talleres artesanales (herramientas e instalaciones), de manera que puedan trabajar para sí mismos y en cualquier momento del año; creación de un Fondo de apoyo a la actividad artesanal a través de la ONG local ATINPHU, que gestionó fondos para micro créditos ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Fortalecimiento de la seguridad y soberanía alimentaria: instalación de 180 gallineros familiares con un promedio de 10 gallinas doble propósito (huevos y carne) cada uno; conformación de 3 fondos rotatorios comunitarios e incorporación de tres molinos multipropósito comunitarios para la dotación autónoma y producción casera de alimento balanceado y harinas para consumo humano; capacitación y asesoramiento en la producción de alimentos balanceados para 164 familias de la zona; incorporación de proteínas (huevos y carne) en 240 familias de la zona y en 4 comedores escolares; apoyo a 75 familias distribuidas en 6 comunidades para el cultivo de huertas familiares; plantación de 18 montes frutales familiares diversificados en parcelas de 500 m<sup>2</sup> con intersembrado de pasturas y hortalizas, en 2 comunidades.

#### **Incidencia de las políticas públicas sobre el desarrollo local:**

Al ser indagados sobre si las políticas públicas de desarrollo local crean trabajo / empleo / ingresos, uno de los técnicos responsables de la experiencia manifestaba:

“No, aunque en la gestión del presidente Kirchner se aprovecho el cambio de visión de las políticas de tipo top-down a las de tipo bottom-up. Pero aún no se han encontrado los mecanismos para hacerlas más accesibles a experiencias como la que estamos analizando. Lo que sí hay que reconocer es que la mayoría de los programas de desarrollo rural adoptaron el enfoque territorial y esto es una verdadera novedad.”<sup>23</sup>

Mientras que un campesino decía:

“antes era difícil conocer estas políticas ahora como estamos organizados es más fácil no?, creo que ahora para nosotros la información está y depende de uno tomarla... conocemos los planes sociales y como son usados para dar trabajo aquí en la zona”.<sup>24</sup>

### El proceso y los actores

A fines de 2001 en el marco de un proyecto de la Unidad Minifundio del INTA, ejecutado por la Agencia de Extensión Rural Seclantás (AER), se ingresa al Valle del Luracatao para comenzar con una serie de Diagnósticos Rurales Participativos (DRP) en una primera comunidad (Cuchiyaco). Luego de numerosas reuniones se define como problema principal la escasez de agua para riego y se construye la solución de manera participativa (captación y conducción de agua para riego mediante un canal revestido de 4 km.).

El impacto de este primer proyecto, a nivel comunitario y territorial, actuó como disparador de demandas y acciones en esta comunidad y en otras del valle de Luracatao, lo que llevó a conformar en el año 2002 un equipo técnico de terreno de carácter voluntario integrado por estudiantes de pregrado formados en pasantías intensivas en las comunidades mediante un acuerdo con la Unidad de Promoción Comunitaria y Desarrollo Local de la Municipalidad de Molinos y la AER INTA Seclantás.

A partir de la conformación y consolidación de este nuevo equipo técnico se multiplican y realizan nuevos DRPs en otras comunidades del Valle. Como resultado de los mismos se encaran las líneas prioritarias de trabajo definidas por las propias organizaciones de cada comunidad.

Los actores involucrados en la experiencia se agrupan en cuatro categorías: fa-

---

<sup>23</sup> Responsable como técnico de la AER-INTA-Seclantás, de la experiencia del Valle del Luracatao, 2001-2005.

<sup>24</sup> Responsable como técnico de la AER-INTA-Seclantás, Op. Cit.

milias campesinas y organizaciones comunitarias de base; técnicos y organismos de apoyo; instituciones de gobierno local; y entidades financiadoras. El lugar central, lo ocupan *las familias campesinas y organizaciones de base* ya que son quienes postulan las líneas de acción y trabajan en el desarrollo de las propuestas de mejoramiento productivo comercial y fortalecimiento organizacional.

Entre las *entidades financiadoras* que apoyaron y fortalecieron los procesos se mencionan el Fondo Canadá para Iniciativas Locales, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ); los dos primeros financian la ejecución de proyectos específicos (productivos o de infraestructura comunitaria); el último organismo financió durante tres años el “*Proyecto Desarrollo Rural Integral de los Valles Áridos*” que permitió emprender acciones en varias de las comunidades del Valle Luracatao y fortalecer institucionalmente a las emergentes organizaciones de apoyo técnico local (ONGs Red Valles de Altura y Tinphu).

Las *Entidades de apoyo técnico* están articuladas localmente y forman un equipo interdisciplinario e interinstitucional integrado por técnicos de organismos estatales y ONGs; entre los primeros están el Programa Social Agropecuario (PSA-PROINDER) y el INTA. El equipo técnico ejecutó proyectos del componente PROINDER, el que apoyó emprendimientos familiares y comunitarios a través de financiamiento de asistencia técnica, movilidad, equipamiento y materiales. Por otra parte el INTA sostiene a dos técnicos en terreno, y aporta una oficina, movilidad e insumos para el funcionamiento del equipo interinstitucional.

### Análisis

La experiencia del Valle del Luracatao estuvo integrada por un conjunto de actividades que comenzaron con la superación de la problemática del agua tanto para consumo humano como para riego, que fue la temática prioritaria y transversal a la mayoría de los problemas existentes en la zona. Haber conseguido la soberanía alimentaria familiar, el mejoramiento de la producción agrícola y ganadera, la diversificación productiva, la incipiente generación de excedentes agroganaderos y la búsqueda de canales de comercialización para productos “ecológicos”, son resultados del grado de organización comunitaria, el empoderamiento y la apropiación alcanzados por los campesinos.

Por otra parte, los pequeños productores del Valle, lograron del gobierno provincial la propiedad de las parcelas que antes arrendaban. Si sumamos la infraestructura básica de agua y las demás acciones desarrolladas, se puede afirmar, en el contexto del desarrollo humano, que la experiencia ha permitido superar las “con-

diciones iniciales”<sup>25</sup> de vulnerabilidad que registraban al comienzo del proyecto.

Se está en presencia de una experiencia de desarrollo endógeno y participativo que ha alcanzado metas importantes, que tiene continuidad y que se está profundizando. Es factible que se incrementen así las posibilidades de articular lo local y lo global, para generar la transformación inclusiva de las comunidades en condiciones de producir un proceso de desarrollo que supere la mera idea clientelística o de política social compensatoria.

En la perspectiva de articulación local-global, las artesanías de lana elaboradas en la zona de Luracatao, ya están siendo colocadas en el mercado provincial y nacional, si bien en la comercialización de los productos se han detectado problemas que son presentados en profundidad en otro capítulo de este libro<sup>26</sup> al intervenir actores con lógicas opuestas –la del desarrollo de la autonomía de los productores por una parte y la de la dependencia clientelar por otra– lo que genera tensiones de sentido dentro del mismo proyecto de desarrollo.

### Desarrollo Local en la ciudad de Palpalá, Jujuy

La única experiencia de desarrollo local en el ámbito urbano de las provincias de Jujuy y Salta, con una continuidad de más de cuatro años se lleva a cabo desde 1992, en la ciudad de Palpalá (Jujuy) localidad situada a 15 Km. de la ciudad capital.

#### El problema que dio origen

El centro siderúrgico Altos Hornos Zapla dependiente de Fabricaciones Militares, fue privatizado en 1992 y provocó una situación social dramática y particularmente compleja, al producir el desempleo de más de 3.200 personas de manera directa.

La privatización produjo el cierre de los yacimientos Mina 9 de Octubre y Puesto Viejo por la disminución de la ley del mineral, la venta irregular del Centro Forestal proveedor de carbón vegetal<sup>27</sup> y la disminución sensible de las actividades del Centro Siderúrgico del complejo Altos Hornos Zapla. Ya priva-

---

<sup>25</sup> Las condiciones iniciales están referidas a la equidad, en particular a la distribución inicial del ingreso y de la propiedad de la tierra. En el caso que estudiamos los campesinos del Valle del Luracatao, de su condición inicial de arrendatarios pasaron a ser propietarios de la tierra y de una situación de vulnerabilidad pudieron obtener la soberanía alimentaria. Las referencias al tema se encuentran en REY DE MARULANDA, N. y GUZMAN, J. “Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social: Importancia de las “Condiciones Iniciales”, INDES, BID, 2003.

<sup>26</sup> El capítulo mencionado es Política pública de empleo y modelos de desarrollo. Región NOA, de Burin y Heras.

tizada, Aceros Zapla S.A.<sup>28</sup> es una empresa integrada del sector que produce aceros especiales para la industria (Fabricación de Aceros al Carbono y Aleados: Laminados, Forjados y Terminados de Frío) y fabrica hierro redondo para la construcción, con una participación marginal en el ámbito nacional (1 %). Aceros Zapla debía destinar el 10% del Capital Social al Programa de Propiedad Participada (PPP), pero hasta la fecha la empresa no dio cumplimiento a la obligación y el conflicto con los trabajadores continúa.

La Auditoría General de la Nación, en su Informe de Auditoría del año 2004, manifestaba que la propuesta de la empresa privatizadora incluía una serie de ofrecimientos tales como: “[...] se intentará contratar servicios tales como transporte, mantenimiento, explotación forestal, etc., a través de cooperativas de trabajo, mini emprendimientos, u otras formas que resulten apropiadas [...]]. La necesidad de contratar tales servicios será en función de la marcha de la empresa dentro del ámbito competitivo [...]”, tal propuesta nunca fue cumplida.

El intendente a cargo del municipio de Palpalá en el momento de la privatización expresó que la caída de Altos Hornos Zapla representó una gran cantidad de problemas para el municipio. Las autoridades, que recién habían tomado posesión del cargo, percibieron la enorme dificultad que representaba para Palpalá que la empresa pase de casi cuatro mil puestos de trabajo en relación de dependencia a una planta reducida de sólo ochocientos trabajadores. Además manifestó que:

“...en su momento eran cinco mil, en ese momento eran casi tres mil setecientos que trabajaban en relación de dependencia, muy buenos operarios, muy buenos, capataces, técnicos, profesionales, pero sin capacidad de riesgo, sin la capacidad de emprender.”

Un emprendedor privado, ex empleado de Altos Hornos Zapla, expresa:

“...a partir de la privatización nos veíamos venir una cosa bastante fea digamos, por que, por la simple y sencilla razón de que el Gobierno ya sea Provincial o Nacional no preparó a la gente para tomar esta alternativa de solución. No ha creado –y creo que hoy también padece de esa falencia digamos– en este tema la política, ya sea Nacional o Provincial, de no preparar digamos este... gente para encarar en la vida civil proyectos que sean viables, con el conocimiento para ser emprendedores o comerciantes...”

---

<sup>27</sup> Fiscalía de Estado de la Provincia de Jujuy, 2002.

<sup>28</sup> Ministerio de Economía, 2005.

### Los componentes claves de la estrategia

La concepción general de la acción o conjunto de objetivos y de políticas para lograr dichos objetivos, es diferente en el período de gobierno 1992-97 (Período 1) y entre 1999 y hasta la fecha (Período 2). En ambos casos se trabajó para generar puestos de trabajo y absorber el impacto de la alta desocupación de Palpalá, ocasionada por la privatización de Altos Hornos Zapla.

En el Período 1 (1991-1997) la creación de puestos de empleo se realizó mediante una alianza estratégica entre la Municipalidad, la Universidad Nacional de Jujuy, la Cámara Comercial y la Cámara Industrial de Palpalá, el Concejo Deliberante y otros actores privados, concretada en la formación de un organismo autárquico: el Instituto Municipal de Desarrollo (IMD) una estructura creada en base a un modelo Canadiense de Institutos de Desarrollo Municipales, adaptado y organizado con personal que no provenía de la Administración Pública.

El IMD desarrollaba su trabajo organizado en áreas como la capacitación, la asistencia técnica para organizar la producción, la asistencia crediticia, el apoyo a la comercialización y la organización de planes de vivienda. Todas estas acciones se orientaron a la creación de micro emprendimientos y PyMES como una de las principales herramientas de reconversión social y laboral. Dada la gran cantidad de hogares destruidos tras la privatización por el abandono o la depresión de los jefes de hogar, también puso en marcha el Servicio de Orientación Laboral para Mujeres (SOLAM), una iniciativa impulsada por el Consejo Nacional de la Mujer en el marco del Programa de Igualdades para la Mujer en el Empleo, que se orientaba a ayudar a estas mujeres que debían hacerse cargo de sostener la manutención del hogar sin la ayuda del cónyuge.

Por un lado se trabajó para formalizar a las microempresas que funcionaban en el ámbito de la economía informal, mediante la asistencia adecuada para alcanzar esa transformación; por otro en la creación de nuevas empresas y en la consolidación de empresas unipersonales y cooperativas. La promoción de experiencias asociativas tenía el sentido de sumar varias indemnizaciones percibidas por los trabajadores despedidos, para conformar un capital interesante que permitía poner en marcha empresas de mediano tamaño, que tenían más probabilidades de subsistir.

Al considerar el tema del perfil productivo el ex intendente mencionado manifestó que, según su criterio, en Palpalá había que reforzar la industria y la cultura metal mecánica que hoy presenta una etapa de auge en el país. Esa actividad, relacionada con Aceros Zapla, podría haber cubierto la demanda de piezas y maquinarias para los ingenios azucareros de Jujuy y Tucumán, para los hornos tabacaleros en la re-

gión y para la actividad minera provincial, regional e internacional (Bolivia). Esto podía haber generado establecimientos industriales para absorber la mano de obra vacante de trabajadores valiosos, de alta productividad que quedaron desocupados.

En contraposición a este perfil industrial, la gestión que lo sucedió propone otra orientación para esta ciudad. En la evaluación del intendente anterior la “ciudad turística”, la “ciudad informática” propuesta por el gobierno actual, no proveerán de puestos de trabajo para una ciudad de 50.000 habitantes, si bien pueden ser emprendimientos complementarios. Para él, el tema central de Palpalá es la industria metal mecánica.

En el Período 2 (1999 a la fecha) la actual gestión municipal intenta impulsar dos ejes de desarrollo:

- convertir a Palpalá en *polo turístico* mediante el complejo Sierras de Zapla, ubicado en las viejas instalaciones de la Mina 9 de Octubre desactivada, tierras que fueron transferidas al municipio. La visión a futuro es transformar a este complejo en un centro deportivo por medio de la construcción de nuevas instalaciones
- impulsar la prestación de *servicios técnicos al sector transportista* alrededor de la aduana primaria, un puerto seco por el que pasarán todos los camiones que circulen por la región con destino a Chile y Bolivia. Esto incluye la construcción de depósitos fiscales, playas de transferencia de cargas y verificación técnica de vehículos, todo en función de su ubicación en la que convergen el Corredor bioceánico (Atlántico-Pacífico) y el tramo Jujuy-La Quiaca del corredor ferroviario de Los Libertadores.

Tanto en el período anterior como en este, la generación de empleos se impulsó también mediante la construcción de obras de infraestructura urbana, viviendas y también actividades agropecuarias basadas en huertas y granjas comunitarias.

La duda que surge es si los puestos de trabajo creados por esta última gestión tendrán continuidad en el tiempo, en especial porque se basan en el sector servicios y sus beneficiarios son adjudicatarios de planes sociales; por otra parte se continúa el proceso de definición sobre el perfil productivo principal de Palpalá –que sigue siendo la industria– pero con una importante dificultad: la carencia de tierras fiscales para el asentamiento de los establecimientos fabriles. Un funcionario municipal expresa:

“...primero esta la demanda, después digamos hay un estudio y es tanto la problemática a veces en Pálpala, la demanda diaria en soluciones sociales,



que le diría que no hay un diagnóstico que nos permita trazar una línea gruesa política para ver mas allá, ¿no?, todavía en ese sentido estamos, digamos, atendiendo situaciones de demanda diaria. [...] En su momento cuando asume el Intendente Ortiz no había otra alternativa que tomar acciones un poco digamos de la inmediatez, de la demanda de la gente y de todo esto que se venía, que si no hacíamos algo se terminaba de destruir. Entonces tomó la política de [promover el] turismo entendiendo de que el turismo es una de la industrias sin humo y aparte que más desarrolla o más efecto multiplicador tiene, y la parte deportiva un poco haciendo la contención extra de la sociedad y fundamentalmente de la juventud.”

Lo manifestado pone en evidencia la falta de un enfoque sistemático y la aplicación de un punto de vista claramente pragmático e inmediatista, justificado por la emergencia y la gravedad de la situación. Otro funcionario municipal responsable del área Turismo manifiesta:

“...en la zona ahora ya se está trabajando –y esto con la colaboración de entes nacionales y provinciales, especialmente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social– estamos trabajando en el entramado productivo eh... uno de ellos es un proyecto de producción de lajas... hay otro proyecto vitivinícola, hay otro proyecto de hongos, hay posibilidades de todo el tema miel y básicamente vamos a trabajar en lo que es el polo metal mecánico ah... promocionando el parque industrial que ya tiene Palpalá y dándole una normativa que regularice la situación del mismo.”

Pareciera que luego de varios años se vuelve sobre el perfil inicial que impulsaba la gestión anterior.

### Los conceptos que se postulan en términos de tecnología social apropiada

Los conceptos de tecnología social más evidentes en el proceso de desarrollo local de Palpalá fueron en la primera etapa la participación, la generación de confianza, la gestión de calidad –aplicada al municipio, las empresas, las escuelas y las organizaciones sociales–, la institucionalización de un espacio de gestión del desarrollo (el IMD) con participación de las diversas instituciones representativas de la actividad local y el desarrollo de capacidades emprendedoras de los afectados por la desocupación a través de capacitaciones constantes. Las voces registradas dan cuenta de esta situación:

El ex intendente dice que la participación es clave, en especial tener la vo-

luntad política de darla, porque las situaciones frecuentes son convocar “para la foto”, poner alguna firma sobre algo que está previamente aprobado, pero no se participa en la toma de decisiones. Comenta que en su gestión de gobierno se formuló un plan de obras municipales mediante la consulta a los vecinos a través de asambleas barriales.

Para aprobar las ordenanzas se enviaba un borrador al Concejo Deliberante con la finalidad de lograr el consenso y generar confianza; manifiesta que la confianza es clave para el desarrollo local, si no existe es imposible que los ciudadanos participen.

Durante la segunda etapa se redujo la actividad del IMD, luego de haberse incendiado el edificio donde se encuentra, al comienzo de la nueva gestión, y se puso en marcha el Consejo Consultivo de Políticas Sociales. También se decidió implementar el Programa de Auditoría Ciudadana. Funcionarios de la actual gestión municipal expresan sobre la participación que el Consejo Consultivo de la ciudad está formado por los treinta y tres presidentes de los Centros Vecinales más las organizaciones sociales comunitarias y ONGs, y creen que están puestos los cimientos para empezar a resolver los problemas de Palpalá. Por ejemplo consideran que:

“...la sociedad civil participó en los procesos, por supuesto como en todo proceso hubo una catarsis planteando la problemática, y también generó soluciones o sea el tema este de Palpalá turístico es un planteo comunitario, como una salida a la situación que se vivía...”. Sin embargo, cuando se indagó sobre la participación de los centros vecinales, la presidente de un Centro Vecinal manifestó: “...los centros vecinales que están dentro del Consejo Consultivo son empleados de la Municipalidad o es gente que cobra algún beneficio por parte del Municipio...”

En cambio, otra dirigente de ONGs que pertenece al Consejo Consultivo de Palpalá, cree que ese organismo tiene una muy buena convocatoria, manifiesta que funciona cada 15 días y que los centros vecinales participan activamente, al igual que en las reuniones sobre Auditoría Ciudadana, que también se reúne cada 15 días y que es la instancia donde la población se puede manifestar.

Existe un fuerte contraste en los actores sociales con referencia a la participación en el Consejo Consultivo como en las reuniones de Auditoría Ciudadana; sobre el primer escenario se tiene la impresión que el municipio ha cooptado dirigentes vecinales a través del otorgamiento de planes sociales. Organizaciones sociales vinculadas con sectores políticos opositores al intendente actual nos han expresado que las convocatorias no son abiertas, lo que obstaculiza la

participación plural en las reuniones. A su vez, el análisis de las exposiciones de la Audiencia Pública (abril de 2005) identifica cuestionamientos a la gestión municipal, como la falta de rendición de cuentas, la ingerencia en la tarea de los centros vecinales y el clientelismo. Resulta llamativo el hecho que sobre 24 inscriptos, solo se presentaron diez expositores.

El cambio de gestión y la puja entre dos sectores políticos de hecho ha dificultado la generación de consensos necesarios para impulsar un proceso de Desarrollo Local hacia una visión compartida del futuro.

### **Impacto en el desarrollo humano**

El Programa Auditoría Ciudadana (PAC) de la Secretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de Jefatura de Gabinete fue implementado en Palpalá entre 2004 y 2005. Los participantes del Foro Cívico fueron 71 organizaciones, 19 integrantes del gobierno municipal y 8 concejales del Concejo Deliberante. El objetivo del PAC es: "...medir la calidad institucional... A través de ella, la comunidad –gobernantes y gobernados–, contrasta lo que anhela como ideal con lo que en realidad tiene e imagina la manera de acercarse a esa aspiración."<sup>29</sup>

### **Promoción comunitaria**

En el Primer Período la transformación se produjo a través de la comunidad organizada, previo proceso de capacitación, el ex intendente expresa que:

"...existen cámaras empresarias en Jujuy, la más fuerte es la Unión de Empresarios de Palpalá. Hoy cuenta con sesenta miembros que vienen de esa época en que capacitábamos juntos, se hacían cosas juntos y también le dábamos crédito, obviamente le dábamos ayuda le dábamos un montón de aportes digamos así se ha permitido que comprendieran la necesidad de estar agremiados y trabajar en conjunto."

Además de las capacitaciones sobre gestión empresarial, se impulsaron cursos y programas sobre cooperativismo, gestión de calidades en la educación, liderazgo, redes de organizaciones, diseño de proyectos comunitarios, y otras temáticas relacionadas con la organización y promoción comunitaria.

Entre las actividades de capacitación más importantes desarrolladas en el

---

<sup>29</sup> Presidencia de la Nación, 2005

Período 2, se menciona la creación de la Ciudad Digital, que consiste en instalar centros de computación gratuitos en todos los barrios, con los que se pretende que todos los habitantes de la ciudad, y especialmente los jóvenes, tengan acceso a esta herramienta.

Otra área de capacitación es la relacionada con la atención a los visitantes para guiar a los turistas que concurren al complejo turístico creado en las Serranías de Zapla.

Hoy, el IMD en convenio con el Ministerio de Trabajo de la Nación desarrolla la Propuesta de Formación Profesional para mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores desocupados, estas actividades tienen el apoyo de los empresarios locales.

### Cambio Social

En el Período 1 se trató de impulsar como visión la construcción de una sociedad emprendedora, organizada y solidaria. En ese Período, si bien ya se implementaban los Planes Trabajar 1 y 2 y otros Programas de Empleo desde el Ministerio de Trabajo Nacional, el municipio no tomó estos planes como eje de su estrategia, precisamente porque contradecía esa visión emprendedora. El contexto socioeconómico siguió en franco deterioro entre 1997 y 2002 y los niveles de desocupación y pobreza siguieron su curva ascendente, con lo cual durante el Período 2, el Municipio gestiona subsidios de empleo de manera masiva para paliar la crisis. Esta situación revierte la orientación anterior, y genera mayor dependencia en relación al gobierno local. De todos modos, la gestión actual destaca la conformación del Consejo Consultivo integrado por representantes de los centros vecinales, la puesta en marcha de la Auditoría Ciudadana y el proyecto Plan Social Municipal por la Vida. Esos instrumentos en teoría se presentan como herramientas aptas, el primero para intervenir en la regulación de los planes sociales, el segundo para mejorar la calidad institucional y el último destinado a crear la Red Social Municipal, la Red Alimentaria Municipal, la Red de Huertas Comunitarias y la Red de Prevención y Seguridad.

Los Consejos Consultivos, en todo el país, pero especialmente en el NOA y también en Palpalá, son cuerpos que, en general son cooptados por las municipalidades y aún no han logrado superar el clientelismo en su funcionamiento salvo en contadas excepciones; la Auditoría Ciudadana no constituye todavía un mecanismo propicio para el mejoramiento de la calidad de la democracia. El Plan Social, de reciente trayectoria, tiene por delante un gran desafío: superar el enorme déficit social de Palpalá.<sup>30</sup>

### Calidad y legitimidad institucional

El municipio obtuvo reconocimientos nacionales (del Senado de la Nación y del INAP a través del premio a la calidad en la gestión pública) y fue premiado por el Banco Mundial a través del Programa Alianzas para enfrentar a la Pobreza, por la gestión realizada para la creación de empleo <sup>31</sup>. La organización del Instituto Municipal de Desarrollo dio la agilidad necesaria a la gestión de apoyo a las MiPyMEs, con la legitimidad brindada por la constitución de un directorio con representantes de diversos sectores ya nombrados.

La puesta en marcha del Consejo Consultivo de Políticas Sociales y del proceso de Auditoría Ciudadana intentó dar legitimidad institucional, si bien también recibió diversos cuestionamientos, tal como ya se describiera anteriormente.

### Identificación de logros

Período 1 (1992-1997) Los principales logros de este período tienen relación con la generación de cerca de 800 puestos de trabajo para los desocupados derivados de la privatización de Zapla. Algunos ejemplos significativos son la recuperación de Marel, una empresa privada de fundición que estaba fuera de Zapla, que fue comprada por el municipio y hoy está a cargo de una cooperativa de trabajadores, la estación de YPF ubicada a la entrada de S.S. de Jujuy, que se origina en la unión de veintisiete retirados de Zapla que pusieron parte de su

---

<sup>30</sup> Desocupados (10%) 4.039; Total de Hogares bajo la línea de pobreza 4.488; Número de personas bajo la línea de pobreza 27.215 Elevado índice de repitencia en los establecimientos primarios y secundarios; altos índices de alcoholismo en la escuela secundaria; casos de portadores de H.I.V; (sobretudo en mujeres, de 35 pacientes, 26 infectados, 9 enfermos); alto índice de jóvenes embarazadas; la mayor parte de la población no posee cobertura de Obra Social. Fuente: Municipalidad de Palpalá.

<sup>31</sup> Los lineamientos del BM han sido evaluados críticamente en ámbitos políticos y académicos, ya que se centran en recomendar como actores principales para motorizar estas “alianzas” asociaciones entre grandes empresas –que eran vistas como las únicas que podían motorizar el desarrollo– y los gobiernos locales. En el caso de Palpalá, la estrategia contradecía esos lineamientos ya que las alianzas se generaron entre el gobierno municipal, las micro, pequeñas y medianas empresas generadas por los trabajadores desocupados (muchas de ellas cooperativas) y las organizaciones sociales y vecinales.

Es importante tener en cuenta también los múltiples cuestionamientos que tienen las recomendaciones de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID y el PNUD en la lucha contra la pobreza, en especial por la focalización de los Programas y Proyectos. La focalización cubre las necesidades de grupos pequeños muchas veces definidos a través de indicadores universales que suelen no tomar en cuenta pautas culturales e idiosincrasias regionales. Los beneficios a los que acceden estos grupos finalmente son percibidos por la población general como un sistema de privilegios hacia unos pocos elegidos. La “focalización” continua siendo el remedio propuesto por el neoliberalismo que a nivel local se interpreta como política de clientelización.

Hay en la región un fuerte debate entre los que proponen una política social que busque la universalización y quienes defienden que debe concentrarse exclusivamente en los pobres, hay que dejar de pensar en la contención y el alivio de la indigencia, para volver a pensar en términos de desarrollo.

indemnización para formar la empresa, tarea que llevó cuatro años, la empresa de transporte local General Savio compuesta por cuarenta y tres socios (ex trabajadores de Zapla) con un capital de cuatrocientos treinta mil pesos invertidos en la compra de siete coches brasileros; en la actualidad tiene cincuenta y dos coches y explotan seis corredores de transporte o el sostenimiento, durante el Período 1 del Policlínico que dependía de la Empresa Altos Hornos Zapla, transformándolo en una cooperativa de trabajo con cerca de 200 asociados. Este emprendimiento no pudo continuar luego debido a la falta de apoyo del Seguro Social de la provincia y de otras Obras Sociales que no lo admitieron como efector de salud, presionados por intereses comerciales privados.

Período 2: (1999 hasta la fecha) Con referencia a la creación de empleo, el actual intendente manifiesta:

“...hoy podemos decir que se han generado 2.500 puestos de trabajo a través de 65 cooperativas, estas cooperativas son formadas por 18 personas, adonde cada una de ellas hacen cuatro viviendas, y hoy no solamente hemos tenido la suerte de recuperar los puestos de trabajo sino que hoy hemos entregado 2.500 viviendas nuevas, lo que hace que, independientemente de recuperar los puestos de trabajo, le estemos dando a la gente de Palpalá una vivienda digna. Creo que hoy hemos equilibrado la situación...”

No queda claro como se logró el número de empleos mencionados, se supone que se deben sumar los que se crean a partir de los casi 3.200 planes sociales que tiene asignado el municipio.

El responsable del área turismo expresa:

“...creo que a la comunidad le impactó un poco, al principio. Sobre todo el tema turístico le impactó, como que no funcionaba, como que no iba a andar, y luego de reuniones que hicimos con los Centros Vecinales a la cual... a la primera fue un centro vecinal, a la segunda fueron un poco más, a la tercera terminamos con diez o doce Centros Vecinales trabajando, ya eso fue un reguero de pólvora digamos dentro del Municipio. Y se empezó a hablar de turismo y se tomó conciencia turística... pero desde el ámbito turístico no sólo hemos generado nuevos empleos, sino que hemos reforzado otros que estaban funcionando...”

Cuando se indagó sobre el número de puestos de trabajo generados por la ac-

tividad y por el Complejo turístico Serranías de Zapla, el entrevistado respondió que no tenían una cifra, situación que evidencia la falta de registros sobre los niveles de empleo existente y de medios de verificación fieles para poder comprobar el avance o retroceso en las estrategias de desarrollo.

El municipio trabaja también en forma coordinada con la Administración de Parques Nacionales en el cuidado de extensas zonas destinadas a reserva natural y áreas recuperadas como espacios verdes. Con los municipios de Calama, Mejillones y Pica de la 2ª Región de Chile y con la Alcaldía de Tarija (Bolivia) se han suscrito acuerdos de tipo cultural, turístico y deportivo que posibilitan el intercambio de visitantes: se gestiona también formar parte de la reserva de biosfera de las Yungas.

### **Incidencia de las políticas públicas sobre el desarrollo local**

El rol del estado municipal y nacional, son fundamentales para el avance de las acciones para el desarrollo local de Palpalá; la primera gestión municipal recibió fuerte financiamiento por parte de la ex Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, a través de diversos proyectos, como el de la construcción de 12 Salones de Usos Múltiples vecinales, o el Programa de Promoción del Desarrollo Local (luego denominado Redes) que permitió ofrecer capacitación, asistencia técnica y crediticia a algunos emprendimientos promovidos. También recibió apoyo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y luego el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social implementó a través de una red de ONGs cursos para la capacitación de microempresarios.

La segunda gestión municipal logró que el Gobierno Nacional le asignara subsidios de desempleo por el PJJHD y recursos para formar cooperativas de trabajo para la construcción; además se gestionaron proyectos del plan Manos a la Obra a través de grupos aislados.

Existe preocupación de los actores locales por ser escuchados en el ámbito político nacional, para dar solución al problema del empleo en Palpalá, un ex empleado de Zapla dice:

“...queremos hacer una crítica al sistema democrático, a la propia política o a los dirigentes políticos nuestros en el Congreso de la Nación por la falta de promoción, a través de cualquier tipo de políticas, impuestos, rebaja en promoción, quite y demás para industrias que se radiquen en zonas o Departamentos que hayan sufrido privatizaciones de empresas públicas. Desde

el municipio hicimos las mil y una notas a todos los distintos estamentos de poder representativos y no hemos tenido éxito.” Profundizamos el análisis de este tema en el siguiente apartado.

### Análisis

La primera particularidad de la experiencia en estudio es la **complejidad del problema** a enfrentar: crear empleos para desocupados con un perfil profesional muy especializado, sin industrias similares en la zona, en un contexto nacional y provincial de alta desocupación por el cierre masivo de fuentes de trabajo, con un alto nivel de precarización laboral, distribución regresiva del ingreso y la pérdida de competitividad que condicionó la actividad económica argentina durante la etapa de la convertibilidad. ¿Puede un gobierno local, con escasos recursos económicos, y sin personal técnico especializado, hacer frente a una problemática generada externamente? Si volvemos al marco conceptual, aplica en este caso en la situación de origen la primera postura sintetizada por Arocena, que caracteriza como imposible de enfrentar desde lo local a aquellos procesos avasallantes de la globalización que adquieren una dimensión económica transnacional que apuesta a la desterritorialización del capital. En este caso se trató de tomar la tercera postura, integradora, y a pesar de partir de una catástrofe social, se intentó aprovechar las oportunidades que ofrecía el contexto y las capacidades, conocimientos y recursos que la misma comunidad tenía para desarrollar alternativas a la crisis. Sin embargo, como veremos, otras condiciones del contexto político institucional han interferido para tornar esto difícil.

La segunda es la **falta de continuidad** en el proceso de desarrollo local por el cambio en la conducción del municipio, escenario que lleva a realizar ensayos de acciones y a dejar de lado lo que se venía ejecutando, situación común en nuestro país cuando se producen cambios de gobierno. Más allá de la escala, si comparamos el desarrollo alcanzado en el primer caso analizado, parte del éxito precisamente se encuentra en una continuidad de más de doce años en la orientación de la experiencia, y esto se repite en otros casos no incluidos en este artículo ni en el presente volumen, como la Red Puna, las Ferias Francas en Misiones, la Asociación de Pequeños Productores Minifundistas de Tucumán, etc.

Otra particularidad es la casi total **falta de relación entre el municipio, la comunidad y la empresa Aceros Zapla S.A.**, que adquirió el complejo siderúrgico Altos Hornos Zapla, precisamente por la desterritorialización del capital. Antes perteneciente a Fabricaciones Militares –que emplazó la empresa como



una acto de reafirmación de la soberanía en zonas de frontera– y hoy en manos de Sergio Tasselli, quien tuvo antes la concesión de Río Turbio donde murieron 14 operarios en un incendio por las malas condiciones de trabajo. A pesar de las recientes inversiones por el incremento de las ventas a las terminales automotrices, se han producido fuertes conflictos entre los trabajadores y la empresa por las deficientes condiciones de trabajo y por el incumplimiento del Programa de Propiedad Participada que debía asignarse a los trabajadores, equivalente al 10 % del capital social; más aún, 709 trabajadores solicitaron el retiro voluntario de la empresa, pero no les fue concedido y deben continuar trabajando.

Sobre la **participación social** se concluye que, en la medida que los actores sociales ganen en autonomía, el Consejo Consultivo y la Auditoría Ciudadana podrán ser instancias en la que los sujetos participen de manera activa, sin miedos para incidir en la toma de decisiones. Sin embargo, la situación de dependencia hacia el estado municipal por la masividad de los subsidios de empleo condiciona fuertemente esta autonomía deseable.

Otra complejidad adicional se refiere a los **criterios que se toman para definir el perfil productivo**; por un lado la gestión municipal transcurrida entre 1992 y 1997 puso el acento en la generación de empleo a través del Instituto Municipal de Desarrollo con la creación de microempresas y PyMES, la regularización de actividades de economía informal y el fortalecimiento de cooperativas. De este modo logra generar alrededor de 800 puestos de trabajo por medio del impulso de la actividad metal mecánica, y de diversos emprendimientos de servicios. De los datos recogidos (cantidad de emprendimientos en funcionamiento) surge la impresión que más de la mitad de esos empleos se han perdido, muchos de ellos con el cierre del Policlínico. La gestión que proviene de 1999 y hasta la fecha, logró generar empleo –si bien precarizado– mediante la asignación masiva de planes sociales e intentó establecer las bases de desarrollo regional con la transformación de la ciudad en un polo turístico, deportivo y de servicios de aduana primaria, transferencia bimodal de cargas y verificación técnica de vehículos. También se creó empleo mediante la construcción que realizan las cooperativas de vivienda, con la dotación de infraestructura urbana y la edificación de unidades habitacionales y, en lo coyuntural, se desarrollaron emprendimientos de huerta y granja. Desde el estado municipal se sostiene haber creado 2.500 puestos de trabajo.

El interrogante que surge de esos empleos es su continuidad porque están condicionados por las oscilaciones que se registran en la asignación del presu-

puesto estatal; los empleos transitorios generados a partir de los planes sociales unidos a actividades formativas, pueden contribuir a mejorar las condiciones de empleabilidad para aspirar a un trabajo estable. Sin embargo, la falta de demanda laboral que absorba esta fuerza de trabajo capacitada debido a la carencia de emprendimientos industriales o comerciales de escala suficiente en la zona, hace pensar que la estrategia anterior, basada en el desarrollo de competencias emprendedoras para la creación de PyMEs, resultaba más acertada a los fines de generar empleos genuinos, sustentables y no dependientes del estado.

El último tramo de la experiencia de Palpalá se ha caracterizado, por el intento de orientar el proceso de desarrollo hacia el turismo, los deportes, y servicios, rubros que pueden complementar las acciones realizadas para crear una economía regional fuerte y suficientemente diversificada, pero con base en la actividad manufacturera.

Esto debería ir acompañado con el fortalecimiento y mayor involucramiento de las organizaciones sociales en la elaboración de propuestas consensuadas para resolver los problemas. Así también, se debe retomar en plenitud, la alianza estratégica entre los distintos actores sociales de la localidad, especialmente entre el municipio y los micro, pequeños y medianos empresarios locales.

Otro tema que debe incorporarse al proceso de desarrollo local, es la creación de vínculos económicos y productivos con la ciudad capital de la provincia (S.S. de Jujuy), situada a 12 km. Con esa perspectiva es indispensable coordinar las políticas a implementar en ambos municipios. La visión que se tiene en Jujuy, es que Palpalá es y debe ser el principal centro de localización industrial con orientación metal mecánica.

En síntesis: la experiencia de desarrollo local en Palpalá tiene una trayectoria de diecisiete años (1991-2008), durante dos gestiones municipales del mismo origen partidario pero de líneas internas opositoras, que fueron transitando por distintos escenarios de la política nacional: el neoliberalismo, la crisis del 2001 y la recuperación económica.

Las acciones llevadas a cabo hasta la fecha han sido parciales, los recursos provistos por los organismos nacionales han sido escasos y no han tenido la necesaria continuidad en la estrategia a seguir. Sin embargo, configuran una respuesta innovadora a la crisis local y al ajuste, son una forma de promover el mejoramiento de la calidad de vida de la población, de potenciar las capacidades de los actores sociales y aprovechar lo más posible los recursos existentes en la zona.

## Consideraciones Finales

Son sin dudas las actuales condiciones de producción económico-social y sus consecuentes, los modos de acumulación, la distribución de recursos, las prioridades en la producción y las nuevas formas de organización social acompañadas de nuevas construcciones simbólicas culturales, las que operaron en la emergencia del Desarrollo Local como estrategia para superar los problemas económicos sociales derivados de esas condiciones en los ámbitos locales, regionales y nacionales.

Son también distintas las orientaciones que puede seguir la definición del desarrollo local, el cual puede ser entendido como una estrategia alternativa y sostenida para generar el desarrollo a partir de la base y con ello una nueva institucionalidad adecuada a los tiempos de la globalización, pero también como una nueva manifestación del repliegue del Estado ante sus obligaciones. Ello dependerá del modelo de desarrollo y del concepto de necesidad que esté vigente e impera en un país y de la definición y capacidad de articulación interna y externa ante los requerimientos contemporáneos.

La región NOA no ha demostrado capacidad sustentable para superar los problemas históricos de índole económica y social, más bien considero en su conjunto los intereses sectoriales sobre los colectivos y las experiencias en aplicación de programas para el desarrollo, se han visto dispersas y hasta huérfanas en muchos casos; además de sufrir como región periférica del país, grandes diferencias de productividad, enormes distancias a los puertos de exportación y costos negativos en el sistema de transporte.

Emprender un proceso de desarrollo local, requiere efectivamente de estrategias sostenibles, tal como pueden ser los planes estratégicos, pero principalmente de la superación de enfoques compensatorios de políticas sociales residuales, focalizadas, desarticuladas de "lo social" como expresiones colectivas y de su inclusión en un plan de desarrollo que contemple la diversidad regional, como nuevo proyecto humano, político, social, económico y cultural.

Desde esta perspectiva y si entendemos que el desarrollo local es objetivo y proceso que se alcanza a partir de condiciones endógenas propias del ámbito local para proyectar crecimiento de actividades, producto y empleo, en vistas al sostenimiento del trabajo e ingresos de los miembros de una comunidad, al fortalecimiento y desarrollo sustentable de su territorio material y simbólico en condiciones de producción apropiadas, podremos rescatar algunas experiencias como las aquí presentadas, pero también podremos decir que resulta necesario:

- Superar la distancia cuali-cuantitativa entre las propuestas teóricas en Desarrollo Local y las experiencias concretas a través de los programas estratégicos;
- Fortalecer la coherencia interna y la articulación de las políticas para el Desarrollo Local implementadas en los diferentes niveles gubernamentales;
- Esta falta de coherencia interna y esta desarticulación produce la utilización parcial de los recursos y programas para el Desarrollo Local, lo cual puede deberse a que el planeamiento estratégico como instrumento para el desarrollo local y este mismo, no constituye una Política de Estado para los gobiernos locales, porque no es visualizado como una herramienta que permita el acceso o la continuidad en el poder, cosa que si permite el manejo de políticas focalizadas y clientelares. Esto puede actuar como causa para la falta de información y la carencia de equipos técnicos para la formulación del Desarrollo Local necesarios ambos para poder articular lo local con las políticas de desarrollo regional y nacional.

#### De las experiencias identificadas:

- Existe un aprovechamiento parcial y disperso de los programas nacionales de desarrollo local;
- Las provincias del NOA presentan fuertes dificultades en generar programas propios que sean sustentables;
- Algunas experiencias exitosas son el producto de esfuerzos aislados por parte de técnicos de Organizaciones de la Sociedad Civil con apoyo internacional y nacional (Cooperativa C.A.U.Que.Va.); el caso, a pesar de su escala reducida, es demostrativo de la capacidad de movilizar recursos en torno a situaciones deficitarias, como esfuerzo combinado para alcanzar el desarrollo local en una micro región.
- En la experiencia de desarrollo endógeno rural y participativo del Valle del Luracatao, la importancia reside en haber superado las condiciones iniciales de exclusión en la propiedad de la tierra, en el mejoramiento del ingreso y el logro de la soberanía alimentaria; además se han comenzado a concretar articulaciones entre lo local y el mercado en base a la comercialización de artesanías, de tal manera los campesinos transitan el inicio del camino del desarrollo rural integral y sostenible.
- Ambas experiencias, C.A.U.Que.Va. como Luracatao progresan con el enfoque socio territorial, en el que los productores rurales organizados, acompañados por las instituciones del estado relacionadas con el trabajo del sector, son sujetos centrales de la acción local en el territorio. Las experiencias apuntan a

lograr una mayor autonomía por parte de los productores, a través de la autogestión y la generación de mayores ingresos genuinos a medida que pueden mejorar los niveles de producción, tanto para el autoconsumo como para la inserción en el mercado.

- La experiencia de Desarrollo Local en Palpalá, constituye una respuesta parcial y sin la continuidad estratégica necesaria. Si bien la primera etapa apuntó también a la promoción de empresas autogestionarias y familiares como forma de ampliar la autonomía en relación al estado, el cambio de orientación de la nueva gestión y la crisis laboral producida en los últimos años de la década del 90 obligó a responder con planes sociales y formación de cooperativas de vivienda cuyos beneficiarios dependen de recursos del estado para sobrevivir y que condicionan los niveles de autonomía en los espacios de participación convocados por el gobierno local. De este modo, no parece haber logrado superar el problema producido por la privatización de su establecimiento siderúrgico.
- Al comparar las tres experiencias es posible también sacar conclusiones a partir de relacionar la dimensión (territorio y población que abarca la experiencia) con el actor que conduce cada proceso. En el caso de Palpalá la dimensión es importante, ya que abarca una comunidad de 40.000 habitantes y un departamento extenso de la provincia con 467 km<sup>2</sup>, pero en contraposición la continuidad se vio interrumpida por cambios de gestión que dependen de la dinámica político partidaria y del resultado de los procesos electorales. Esto implicó cambios en la orientación del proceso antes de completar un ciclo que permita obtener resultados. La puja política local incide también en la posibilidad de alcanzar acuerdos que involucren a todos los actores locales y la captación de fondos necesarios es errática, y depende de relaciones políticas con funcionarios del gobierno provincial y nacional. En el caso de C.A.U. Que. Va. la dimensión es pequeña (775 personas, 168 has., dispersas en una veintena de comunidades), pero el proceso tiene continuidad técnica y la evolución del monto de los fondos gestionados es progresivo basado en una estrategia de posicionamiento del proyecto en ámbitos internacionales, centrado en los aspectos técnicos de la experiencia, más que en relaciones políticas. Por último, en el caso del Valle del Luracatao, la dimensión es intermedia (aproximadamente 3000 personas, 200.000 has, dispersas en trece comunidades) y el proceso inicialmente es conducido por técnicos externos, pertenecientes a un organismo no gubernamental y

de un organismo estatal como el INTA, cuya continuidad no depende de la validación electoral.

### A manera de síntesis

- Estos casos, como otros presentados en este volumen, permiten reflexionar acerca de cuáles son los actores que mejor pueden llevar adelante procesos de desarrollo local. Si bien los gobiernos municipales son los mejor posicionados para impulsar procesos de magnitud, al mismo tiempo, los equipos de gobierno locales en una gran mayoría de casos –al menos en el NOA– operan con un paradigma clientelar más que con el propósito de generar autonomía económica en los sectores en situación de pobreza o indigencia. Incluso cuando esto no es así, pareciera necesario garantizar una continuidad de al menos diez años para consolidar resultado positivo y esto es prácticamente imposible de garantizar desde un gobierno municipal condicionado por los resultados electorales. Las organizaciones de base territorial, los organismos no gubernamentales técnicos, las agencias gubernamentales como el INTA, el INTI, o los Programas de Desarrollo Rural, parecerían estar más capacitados para impulsar procesos de este tipo, si bien tienen más dificultades para obtener recursos significativos que permitan incluir en los procesos a toda la población, por lo cual deben focalizar sus acciones e impulsar a veces, sin proponérselo, procesos de diferenciación social entre quienes participan de la experiencia y quienes quedan fuera. A su vez, la intervención de estos organismos suele chocar con las otras lógicas al tener que interactuar con gobiernos locales u organismos de control.
- Si bien existen recursos para el financiamiento de programas de desarrollo local, éstos no son aprovechados por desconocimiento, por relaciones clientelares o por falta de respuestas a las consultas y/o propuestas que realizan los actores locales ante el nivel nacional.
- El Desarrollo Local a través de Programas Estratégicos presenta en el NOA un estado de avance embrionario, un tránsito gradualista y las pocas experiencias detectadas integran una primera generación de políticas de desarrollo económico local, a diferencia de otras implementadas en el centro del País.
- De hecho, puede sostenerse que la aplicación de planes o programas estratégicos para el Desarrollo Local, no asegura “per se” que produzcan inclusión social y política, ni el fortalecimiento y la profundización de los derechos humanos y civiles, si las condiciones de producción de su aplicación no son adecuadas y articuladas con y desde el proyecto país.

## Referencias

---

- Albuquerque, F. (1996). *Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*. Cuadernos ILPES, Santiago de Chile, 1996.
- Albuquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Buenos Aires: OIT.
- Arocena, J. “Globalización, Integración y desarrollo Local”, apuntes para la elaboración de un marco conceptual, Revista Persona y sociedad, ILADES, Santiago, Chile, abril de 1997.-
- Arroyo, D. (2003). Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. En Jefatura de Gabinete de Ministros, Desarrollo Local JGM. Buenos Aires.
- Boisier, R. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. ILPES, Santiago de Chile, Agosto 1977.
- Castel, R. (1998). La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires: Centro Documentación.
- Coraggio, J.L. (2006). *Las Políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?* En Rofman, A. y Villar, Desarrollo Local. Una visión crítica del debate. Compiladores. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Espacio Editorial.
- Di Pietro Paolo, L. J. (2001) *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: Una introducción al desarrollo local*. En Burin, D, y Heras A. (Compiladores), Desarrollo Local, una respuesta a escala Humana a la globalización. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Gallicchio, E. “EL Desarrollo Local en América Latina. Estrategia basada en la construcción del Capital Social”. Córdoba, 2004 - Programa de Desarrollo Local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.
- Gallicchio, E. “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio”. CLAEH. Montevideo, Uruguay. 2005.
- Henning P. Klaus, K, Jurgén, H, Paula y Fiordaliza, Paulino (GTZ, DED, PROCARYN), 2002.
- INTA Gerencia de Extensión y Desarrollo Rural (2002). *Desarrollo Rural Endógeno y Participativo, en el Valle de Luracatao, Municipio de Seclantás, Departamento de Molinos, Provincia de Salta*.
- Max Agüero, E. F. y Loretto, A.L. *Reconstrucción del proceso de configuración*

- del Movimiento Piquetero en el NOA - Mención Tucumán: El papel de las familias de los sectores populares.* Ponencia presentada en el XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, Costa Rica, 2004 y VIII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales -FHyCS- UNJu, 2005.
- Mingo, G.L. (2000). La encrucijada en la cuestión social". En "Desde el fondo". Cuadernillo Temático 18. Edición de la Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Paraná. Argentina.
- Novacovsky, I. Y Carpio, J. (1999). De igual a igual. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, A, Municipalidad de Palpalá, "Una ciudad que crece con el esfuerzo de todos". DVD, 2006.
- Presidencia De La Nacion, Jefatura De Gabinete De Ministros, Auditoria Ciudadana, Calidad De Las Prácticas Democráticas En Municipios, Informe Sobre La Calidad De Las Prácticas Democráticas De Palpala, Provincia De Jujuy, República Argentina, 2005.
- Reese, E. (2005). "Desarrollo Local y Planificación: conceptos y fundamentos". Jornadas de Desarrollo Profesional para Tecnicaturas Superiores. Buenos Aires, Argentina.
- Rey De Marulanda, N. Y Guzman, J. Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social: Importancia de las "Condiciones Iniciales", INDES, BID, 2003.
- Rofman, A. y Villar, P. (2006) (Comp.). El enfoque del desarrollo local. Desarrollo Local, una revisión crítica del debate. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento -Universidad Nacional de Quilmes- Espacio Editorial.
- Rosanvallon, P. (1995). La nueva cuestión social. Buenos Aires: Ediciones Manantiales.
- Vázquez Barquero, J. Citado por Di Pietro Paolo, L. J., "Hacia un desarrollo integrador y equitativo: Una introducción al desarrollo local". Desarrollo económico local. Madrid: Editorial, Pirámide, 1993.





# Redes interinstitucionales e interdisciplinarias de investigación en Ciencias Sociales

---

*Heras Monner Sans, Sagastizábal y Burin  
con aportes de Bertolotto, Clemente, Foio, Miano, Neffa, Pérez, Presman*

## Introducción

La convocatoria realizada en el 2003 por el Programa de Áreas de Vacancia (PAV) del FONCyT, dependiente de la entonces Secretaría de Ciencia, Tecnología, e Innovación Productiva en Argentina, estuvo diseñada para promover la generación o consolidación de redes institucionales que permitieran —a investigadores de regiones distintas— partir de un problema de estudio y promover conocimientos transferibles socialmente. La perspectiva del organismo que financia estas investigaciones es estratégica, ya que busca conformar tramas institucionales que puedan responder a problemas de la sociedad argentina que requieren de la intervención del estado, con una mirada científica. Para la convocatoria original el FONCyT solicitó a los diversos Ministerios nacionales que cada uno definiera temas que constituyesen problemáticas percibidas como de gravedad por la sociedad y por el gobierno, y que reuniesen también la condición de ser áreas vacantes en cuanto a la producción sistemática de conocimiento científico, lo que a su vez dificultaba el diseño de políticas públicas adecuadas para su resolución. Se dio así el primer llamado a Concurso de Proyectos en Red en Áreas de Vacancia que cubrió las áreas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Educación; Trabajo, Empleo y Protección Social; Violencia Urbana y Seguridad Pública; Biotecnología y Matemática.

En nuestro caso la red concursó en el eje “Trabajo, Empleo y Protección Social”. El diagnóstico oficial planteaba que:

“los análisis existentes de las fluctuaciones cíclicas de la economía Argentina fueron abordados hasta ahora desde una óptica macroeconómica y agregada. Por el contrario, la dimensión del empleo en la escala meso-económica (aquella que involucra regiones, conglomerados y tramas productivas), no tuvo preeminencia en estos estudios. Esto necesita precisarse ya que no existe recomendación de políticas, plan o programa que sea lo suficientemente comprensivo para abarcar todas esas dimensiones.”

Se proponía, entre otros temas de estudio, la relación entre Desarrollo Local y Políticas de Empleo, argumentando que:

“el patrón de crecimiento desarticulado social y sectorialmente, llevó a situaciones muy graves en la dimensión regional, en un país de la extensión del nuestro, con áreas concretas de especialización productiva basadas en las ventajas comparativas centradas en la proximidad a los recursos naturales. La apertura a los mercados externos, la apreciación cambiaria, sumada a la falta de apoyos precisos para la reconversión productiva, tomaron inviables proyectos productivos de amplias zonas del país. (...) La falta de previsión llevó a que se dilapiden importantes montos de ahorro local en emprendimientos sin futuro, o que sean aspirados por la Capital Federal, cuando no por centros financieros internacionales, deprimiendo aún más la situación al nivel local. Esta área temática debería apuntar a desarrollar metodologías para el análisis de las economías regionales, en especial, en lo concerniente al potencial de generación de empleo de calidad. <sup>1</sup>”

El contexto histórico en el que se formuló el proyecto en 2003 era el de una Argentina con un índice de desocupación cercano al 17,8 % y una subocupación del 18,8 % lo que implicaba que una de cada tres personas económicamente activas tenía problemas de trabajo o empleo. Hacía un año se había puesto en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y con éste, el funcionamiento de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales que debían definir qué tipo de contraprestaciones harían los beneficiarios del Plan, de modo tal que, en lo posible, se permitiera una inserción

---

<sup>1</sup> Convocatoria PAV 2003. Programa Áreas de Vacancias. Programa de Modernización Tecnológica II - Préstamo BID 1201/OC-AR. Bases Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Agencia Nacional de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovación, Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica.

laboral, sea a través de un puesto de trabajo en relación de dependencia, sea mediante el autoempleo o mediante la participación en un grupo autogestivo dedicado a alguna actividad que el Consejo Consultivo o una Agencia de Desarrollo hubiesen definido como estratégico para el municipio. Esta última alternativa se vio alentada al lanzarse en agosto de 2003 el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que aportaba financiamiento para este tipo de iniciativas productivas. En este contexto, y previendo la repetición de los fracasos identificados en el diagnóstico oficial, nos interesaba rescatar los aprendizajes de más de doscientas experiencias de planeamiento estratégico participativo impulsadas desde mediados de los '90 por municipios y otros actores territoriales en diversas regiones, ya que en ellas podía encontrarse una diversidad de metodologías para el análisis de las economías regionales, tal como solicitaba la demanda desde el estado, facilitando su utilización a posteriori.

La red de investigación se constituyó para estudiar estos problemas y con estos supuestos de trabajo; se conformó en base a una trayectoria común en trabajos puntuales de investigación o intervención que habían sido compartidos por dos o tres equipos de los integrantes de la red, en diversas configuraciones. Otros equipos fueron convocados al conocerse su producción anterior, evaluándose necesaria su inclusión en una trama interdisciplinaria como la requerida para estudiar el tema vacante.

Desde las experiencias concretas de quienes integramos este tipo de redes en su primera convocatoria, en este capítulo nos interesa comentar críticamente algunos puntos centrales en torno a las formas que adquirió nuestro trabajo. Puntualizaremos, para ello, primero el marco de la investigación, en particular destacando el proceso de este Proyecto como red de investigación. Luego explicaremos aspectos que nos resultan aportes novedosos. Finalmente, presentaremos enfoques conceptuales, metodológicos y epistemológicos que la construcción de conocimiento en red nos permite plantear hoy, al cierre de esta etapa de la experiencia.

## **Proceso seguido para reconceptualizar nuestro trabajo tomando como eje organizador el enfoque en red**

### **Atributos de una red**

Para funcionar como tal, una red precisa de ciertos atributos (sintetizados a partir de Neffa, 2000), tales como la construcción de confianza entre los miem-

bros; la práctica de la reciprocidad; el rechazo al aislamiento; la presencia de actitudes favorables de apertura hacia otros, y el deseo de aprender y de informarse. También deben establecerse reglas de juego claras, en particular en lo que se refiere a la forma en que se toman las decisiones, el uso de los recursos disponibles –tanto los propios de cada institución como aquellos compartidos–, la forma en que se socializan los datos y la manera en que se difunden los resultados y por último los acuerdos relacionados con el cumplimiento de plazos para no entorpecer el proceso de trabajo articulado con los demás nodos. Este sería un encuadre mínimo desde el cual definir que estamos en presencia de una red, y lo tomamos como punto de partida para el trabajo realizado por nuestro Proyecto, si bien algunos de estos atributos fueron difíciles de construir. También tuvimos en cuenta que nuestra red estuvo pensada para producir una “transferencia de flujos de conocimiento, entre distintos actores e instituciones” en un modo que privilegia la “investigación para la sociedad” (Casas, 2001:14 y 26), dado que respondimos al llamado a concurso con las características que describimos en el apartado anterior. Estas formas de investigar están mostrando un cambio en los procesos de generación de conocimiento porque éste se desarrolla para dar solución a problemas en un contexto de aplicación, e involucra la participación de varias disciplinas entre las que se generan estructuras teóricas y métodos de investigación propias. Es así un entramado heterogéneo y de diversidad organizacional (Gibbons, Limoges, Nowotny, y Schwartzman, 1994).

Según destaca Bianco (2005), algunas de las redes de este tipo son de carácter acotado en el tiempo (es decir, se conforman o desactivan en lapsos predefinidos), agrupan a personas con trayectorias y capacidades disímiles y presentan bajo grado de institucionalización en tanto tienen existencia mientras el problema que los convoca está vigente. Sin embargo a pesar de su vida efímera, los grupos parecen dejar como herencia patrones de comunicación y experiencia que dan lugar a la formación de nuevos grupos sobre la base de nuevos problemas. En nuestro caso, se verifica como cierto que se han ido generando patrones de comunicación que antes de esta red no existían, y que, además, para los equipos que participaron de cada institución, se han ido produciendo interrogantes de investigación diferentes, y que antes de conformarse la red no se formulaban como horizonte posible de conocimiento a producir. Adicionalmente, y vinculado con la formación de grupos nuevos, nuestra red incorporó a muchos jóvenes investigadores en formación, con una trayectoria relativamente corta en el campo académico, que han podido generar lazos con investigadores

de la red de reconocida trayectoria y, en algunos casos, han podido insertarse en instituciones de investigación destacadas del país, trascendiendo los límites temporales del propio proyecto.

Nuestra red se conformó con nueve instituciones nacionales (Universidades públicas y privadas, Centros de investigación asociados al CONICET y Organismos no Gubernamentales) de cuatro regiones del país (NOA, NEA, Patagonia y Centro) y un partner italiano. Cada una de estas instituciones trabajaba en disciplinas diversas al inicio del Proyecto: antropología, economía, sociología, educación, comunicación social y trabajo social. Algunos resultados de la investigación han sido presentados en las secciones anteriores; en este capítulo, y a modo de cierre, nos interesa profundizar sobre la forma en que fue necesario generar herramientas tanto de comunicación y gestión, como conceptuales y metodológicas que facilitarían el trabajo conjunto en la red de instituciones que participamos del Proyecto, y que permitiesen la generación de conocimiento nuevo, y su circulación y transferencia hacia otros sectores. De esta manera, esperamos que este capítulo provea información para otras redes de investigación que necesiten incorporar herramientas conceptuales, metodológicas y de comunicación en su trabajo cotidiano para diseñar y llevar adelante un trabajo en red.

### Planteo del problema de estudio

Al plantear nuestro problema de estudio estábamos interesados en profundizar nuestro conocimiento sobre los vínculos entre una forma de planificar el desarrollo que había sido muy usada durante los años '90 en nuestro país (el planeamiento estratégico participativo), las políticas públicas orientadas a la generación de trabajo, empleo e ingresos, la atención a la diversidad sociocultural, y los enfoques sobre el desarrollo que sustentan la aplicación de estos procesos. Este estudio cobraba relevancia porque tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales y locales continúan promoviendo el enfoque del planeamiento estratégico, y nos parece necesario poder proveer lecturas críticas del enfoque y sus resultados. También es relevante en tanto los estudios realizados sobre Planeamiento Estratégico y Desarrollo Local, en su mayoría, ponen el acento o bien en casos específicos e incluso, casi podría decirse, paradigmáticos, instando a pensar en resultados transferibles, o bien en lo que estas herramientas aportan para sostener la gobernabilidad a nivel local, sin modificaciones en la estructura productiva ni en la distribución del ingreso, en particular luego

de los cambios de incumbencias producidos a partir de la descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales en el marco de la reforma política y administrativa de la década pasada en la Argentina. Esta última perspectiva tiene como marco un tipo de concepción subsidiario y acotado en cuanto al rol del gobierno local en su relación con las fuerzas económicas que operan en la región. Nuestro enfoque, entonces, aporta un planteo nuevo para el estudio de estos temas al tomarlos desde otros ángulos.

Nuestra hipótesis inicial fue que la falta de atención a la diversidad, la limitación de las técnicas utilizadas para convocar a la participación, generar información y producir análisis socio económicos y sectoriales, así como las limitaciones de los lineamientos de política pública al instrumentar operatorias de desarrollo, han operado en contra de la intención explícita de promover la participación activa, sostenida en el tiempo y plural. Y que estas limitaciones en la participación de la sociedad civil en el planeamiento de los procesos de desarrollo local son a su vez la causa intrínseca de las dificultades enfrentadas por estos procesos para resolver problemas sociales y, particularmente, para generar trabajo y distribuir ingresos. Al momento de considerar la hipótesis para comenzar la investigación, y en las primeras discusiones para profundizar en los conceptos clave del proyecto, decidimos tomar cuatro categorías, vinculadas entre sí: modelos de desarrollo; políticas públicas de generación de trabajo, empleo e ingresos; diversidad sociocultural; procesos de desarrollo local. Estas categorías se suponían, además, recorridas por una categoría que implicaba a todas ellas: la participación. Existían, entre los planteos acerca de la participación, el planeamiento y el desarrollo, al menos dos visiones diferentes: una que decididamente sostenía la validez e importancia de instrumentos más o menos estandarizados aplicados a la planificación estratégica, y que propuso –influida tanto por el urbanismo como por métodos de planificación empresarial– tomar modelos de trabajo para diagnosticar escenarios y proponer alternativas planificadas conjuntamente entre gobierno y sociedad civil; otra que, crítica de esta primera visión, sostenía que al ser instrumentos importados de otras disciplinas, países y enfoques, no servían a los efectos de garantizar participación ciudadana, discusión o generación real de consenso, sino que promovían, desde el gobierno, el uso de herramientas cosméticas para la implementación de planes y programas que, de todas maneras, se decidirían en otros momentos y con otros actores (no con la ciudadanía). En todo caso, en ambas visiones se planteaba la relación entre gobierno, sociedad civil, participación y toma de decisiones como

un nudo problemático.

Dado que nos planteamos un modelo de trabajo en red, cada institución y equipo traía para aportar un conocimiento específico que buscaba ser socializado con el resto. Al inicio, nos enfocamos en dispositivos que permitieran aumentar la confianza entre los miembros e instituciones de la red para poder resignificar los conocimientos brindados por cada uno en una discusión general. Al mismo tiempo fuimos generando instancias de trabajo –virtuales y presenciales– para producir debates, discusiones y avances en el conocimiento compartido. Nuevamente pensando desde la lógica de una red, buscábamos abrir nuestros equipos a otros, y teníamos curiosidad de generar análisis e interpretaciones diferentes al establecer nuevas relaciones a partir de información antes no conocida. Esta colectivización en la investigación era necesaria por el tipo de problema de estudio. Ziman (2000) plantea al respecto que las formas de organizar la investigación y la generación de conocimiento en occidente han tendido al trabajo en equipo por la complejidad que presentan los problemas de estudio, ya que no podrían resolverse con un investigador trabajando independientemente o solo. Un resultado relacionado a este enfoque es precisamente la forma de organizar esta publicación ya que para ello hemos tomado el marco conceptual y categorial dinámico y lo hemos traducido en secciones que pretenden resaltar una perspectiva pero mostrando su relación con todas las otras categorías. Así, en los capítulos de la Primera Sección se desarrollan los aspectos vinculados a la diversidad sociocultural y participación; en los de la Segunda Sección se profundiza sobre los aspectos de política pública vinculada a la generación de empleo/trabajo/ingresos; en los de la Tercera, se toma como eje de discusión a los procesos de desarrollo local, de forma tal que cada producción, aunque se centre o destaque uno o alguno de los conceptos, hace referencia a los ejes en su conjunto.

En el curso de nuestro trabajo se produjo un desafío importante, que se tradujo en los siguientes interrogantes: ¿cómo sostener un cronograma de trabajo común, un mismo acento en la tarea propuesta, y un sistemático acercamiento al objeto de estudio? Y ¿cómo llevar adelante la discusión para profundizar al mismo tiempo los roles de los equipos, los conceptos-base utilizados, las relaciones entre ellos, y las metodologías y formas concretas en que produciríamos conocimiento? Decidimos abarcar simultáneamente esos carriles, que de algún modo presentan una tensión. Suponíamos que en la medida en que se produjera conocimiento, iba a ser posible interrogar mejor los conceptos centrales sobre los que apoyábamos nuestro trabajo. También presuponíamos que era necesario realizar tanto trabajos específicos, locales,



con equipos de instituciones en cada región, como un trabajo unificador en red.

Analizamos así, durante el primer año de trabajo conjunto, las políticas públicas de la Argentina durante la última década, específicamente en materia de trabajo y empleo; estudiamos modelos teóricos que pretenden explicar y comprender el par desarrollo/subdesarrollo, a modo de poder contextualizar, de modo histórico más amplio, las formas en que se articularon los desafíos del desarrollo local, del planeamiento estratégico y de la participación; profundizamos en el estudio de los aspectos vinculados a la forma en que es tomada en cuenta la diversidad sociocultural, la diferencia y la desigualdad en las convocatorias a la participación de la sociedad civil, y abordamos un estudio comparativo de paquetes y propuestas metodológicas para instrumentar procesos de desarrollo local y planes estratégicos en municipios. Simultáneamente buscamos formas de ir presentando resultados parciales al resto de los equipos para su discusión y como plataformas de trabajo para profundizar en los estudios particulares en cada región, que también se pusieron en marcha. Así, durante ese mismo tramo de la investigación, identificamos y analizamos experiencias que hubieran llevado adelante convocatorias para iniciar procesos de desarrollo local con alguna forma de planificación, se hubiera llamado a sí misma o no “estratégica” o “participativa”, e identificamos el universo de experiencias de desarrollo local con planeamiento en las regiones NOA, NEA, Patagonia, Centro y también Cuyo (si bien el Proyecto no abarca esta región, se usó como testigo para confirmar que había sido un fenómeno de alcance nacional) con una experiencia mayor a 4 años y se produjo una base de datos relevando 207 experiencias <sup>2</sup>.

A posteriori se tomó una muestra teórica de este universo. Los criterios que guiaron esta etapa del trabajo surgieron de discusiones en seminarios internos. Sintéticamente, se decidió poner el acento en relevar experiencias para estudiar situaciones donde:

- se desarrollaran dispositivos de planeamiento y llamado a la participación en el marco de políticas de empleo, trabajo e ingresos (como ejemplo, los Consejos Consultivos de Políticas Sociales) o que tomaran estos temas como uno de los ejes de la planificación como es el caso de algunos Consejos de

---

<sup>2</sup> Para este trabajo se tomaron inicialmente bases de datos de organismos nacionales (IFAM y Programa PROLOCAL del Ministerio del Interior, CENOC y Plan Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Jefatura de Gabinete, Programa Municipios Saludables del Ministerio de Salud, Programa Area de OIT/MTESS y Programa Más y Mejor Trabajo del MTESS) de organismos no gubernamentales (Fundación Pro Patagonia, Fundación INNOVA) y de Universidades (UNGS, el Banco de Experiencias Locales de la UNQUI y la RedMuni) y relevamientos propios de las instituciones que conforman la red de investigación del Proyecto. Para consultar a alguna de estas bases de datos se realizaron entrevistas con funcionarios de los distintos Ministerios, entre ellos Marta Novick, Enrique Deibbe, Jorge Sotelo y María Inés Aprile de Vollmer.

- Planeamiento Municipal o Institutos Municipales de Desarrollo de carácter autárquico u otras configuraciones no institucionalizadas pero que hubieran contado con participación multiactoral;
- los actores convocantes y participantes hubieran logrado articularse, aún presentando diferencias evidentes, o donde, por lo contrario, los actores sociales de un mismo territorio no pudieran articularse;
  - se reflejara la diversidad de tamaño de los municipios y la diversidad productiva y geográfica del país;
  - se expresaran tensiones de índole intercultural;
  - se manifestaran entrecruzamientos y tensiones entre lógicas y actores de nivel nacional y local en la articulación territorial de políticas públicas.

Con esos criterios se realizó trabajo de campo y análisis de fuentes secundarias en aproximadamente 40 experiencias. Elaboramos, como red, un instrumento de generación y análisis de datos que luego fue ajustándose en función de los resultados del trabajo de campo. Se realizaron descripciones de la trayectoria y los resultados de estas experiencias, específicamente en lo que respecta al tipo de sectores productivos promovidos, a la generación de trabajo / empleo / ingresos, a la continuidad del plan estratégico o las causas de su discontinuidad, a las metodologías participativas utilizadas, a la diversidad de actores socioeconómicos y étnicos convocados y a los modelos de desarrollo en que se enmarcaban (los resultados fueron sucesivamente publicados por los investigadores de esta red). Interesa destacar que, si bien como red partimos de un consenso sobre el instrumento a utilizar, dada la variedad disciplinar y de conocimiento de técnicas específicas de investigación, esta etapa permitió producir documentación y análisis distintos y distintivamente específicos. Por ejemplo, en algunos casos se trabajó con un enfoque de corte monográfico, produciendo documentos internos exhaustivos para cada experiencia relevada; en otros casos, se trabajó con matrices en formato excel, produciendo síntesis que permitieran contrastar experiencias diversas; para algunos casos, se produjeron documentos audiovisuales, algunos de los cuales se incluyen en el DVD que acompaña este libro, también con diversidad de criterios.

Como siguiente paso metodológico, tomando los indicadores utilizados en este trabajo inicial de campo se elaboró una matriz para validar los criterios de muestreo teórico; a través de esta matriz se plantearon algunos de los interrogantes clave del proyecto y otros más específicos que fueron surgiendo en esta etapa, a saber: ¿Qué intereses definieron inicialmente la necesidad y los objetivos del

planeamiento estratégico? ¿Se observan en las experiencias características de la economía social o solidaria? Las experiencias relevadas ¿cuestionan al modelo capitalista? ¿Se produjeron cambios en las estructuras del área que tiene a su cargo promover el desarrollo productivo y/o mejorar los indicadores de empleo dentro del municipio como resultado del proceso de planeamiento estratégico? ¿Se identifican experiencias innovadoras de políticas de empleo con impacto en el nivel de ingresos o la generación de empleo a partir de la implementación del plan estratégico? ¿Se identifican explícitamente situaciones de tensión intercultural tanto sea al convocar a la participación como al implementar las políticas de trabajo, empleo o ingresos? ¿Es la identidad étnico-cultural (o de género) del actor convocante uno de los motores de la convocatoria? El plan estratégico ¿ha considerado acciones orientadas a la atención de la diversidad socio cultural?

En esta etapa también se formularon hipótesis de trabajo nuevas. Algunas de estas hipótesis modificaban en forma sustancial nuestro punto de partida inicial. Por ejemplo, al proponerse relevar experiencias cuyo eje de implementación y área de influencia no era un municipio, sino una micro región, vinculada a la aplicación de una línea de política pública específica (es el caso de la experiencia de CEFÉ en el Sur, analizada en el capítulo de Heras, Burin y Córdoba) o una colectividad etnocultural autodefinida (analizada en el capítulo de Díaz y Villarreal), se plantearon puntos críticos en referencia a las formas en que el proceso de planeamiento y la aplicación posterior del plan era condicionado por la racionalidad política que primaba: no era lo mismo que fuera impulsado por el estado municipal como actor principal, a que el motor del proceso fuera una organización territorial (campesina o aborígen), o una mesa de gestión asociada con o sin la participación del actor municipal, o un organismo de nivel nacional que no validaba su poder mediante elecciones (como es el caso de la Administración de Parques Nacionales), o una Organización Técnica No Gubernamental o inclusive que el actor municipal se opusiese a la iniciativa de planeamiento propuesta por otros actores locales saboteando el proceso y optando por una lógica clientelar para la implementación de sus acciones. Estas diversas realidades obligaron a modificar los conceptos de desarrollo local, planeamiento y participación con los que iniciamos el proyecto. Estas perspectivas, además, se apoyaban en un estudio paralelo, desarrollado por uno de los nodos de la red, sobre el significado de participación, las formas de implementación de la participación, y las tomas de decisión desde estas perspectivas de la participación (que fueron estudiadas y analizadas por el IRICE y retomadas en los capítulos que componen la primera sección).

En el segundo año del proyecto se continuó el relevamiento con respecto a

líneas de política pública nacional de trabajo y empleo, a lo que se agregó el estudio de políticas públicas provinciales y municipales; así, se analizaron en algunos de los municipios relevados las políticas de promoción de sectores productivos y de generación de trabajo/empleo/ingresos. Simultáneamente, se extendió el período de tiempo analizado a partir de identificar y describir políticas de fomento a la producción y a la generación de empleo, surgidas y aplicadas en el ámbito nacional desde el año 2000 hasta el presente; adicionalmente, se identificaron y sistematizaron Políticas desarrolladas en otros países (por ejemplo, de proyectos de mejoramiento de las oficinas de empleo impulsadas en los municipios italianos por Formez, mediante el proyecto SPI@LEARN). Además se avanzó en sistematizar información preliminar sobre estrategias socioproductivas promovidas por municipios, relevadas a través de los estudios de caso. Como resultado se produjo un conocimiento específico que se plasmó en un material bibliográfico que incluyó una serie de fichas sobre estas diversas estrategias para su transferencia (ferias francas, incubadoras de empresas, comercio justo, redes de trueque, promoción de cooperativas y asociaciones microempresariales, variadas experiencias de financiamiento, entre otras (Lesnichevsky y Burin, 2006).

Tomando como base la matriz mencionada se continuó profundizando en el relevamiento local, por región del proyecto, de experiencias significativas, esta vez ampliando los criterios teóricos de relevamiento y sistematización al haberse introducido las modificaciones conceptuales ya comentadas a nuestra hipótesis de partida, o buscando producir conocimiento para problemáticas específicas, identificadas a partir de haber revisado nuestras hipótesis de partida a la luz del análisis de situaciones empíricas (por ejemplo, política pública de trabajo, empleo e ingresos y atención a la diversidad de género; ver Heras, Presman, Kuasñosky, 2006).

En esta etapa se decidió poner en foco de forma decidida el relevamiento, análisis e interpretación de otros actores sociales que estuvieran llevando a cabo experiencias donde, a nuestro entender, se ponían en juego relaciones entre modelos de desarrollo; política pública; desarrollo local; participación. Por ejemplo, se relevó, en el sur del país, la experiencia del Co Manejo del Parque Nacional Lanín; la implementación del Plan Manos a la Obra en una región andina por parte de una ONG local; el trabajo de la Coordinadora de Organizaciones Mapuches con respecto a la vinculación entre demanda de tierras, modos de explotación de la naturaleza y cosmovisión y derechos *Mapuce*. En el NEA, se relevaron las experiencias de planes estratégicos en Puerto Tirol, Colonia Liebig, Colonia Carlos Pellegrini, Goya y Corrientes. Se realizó también la documentación de la mesa de gestión asociada

Ya Yapó Tapé en tres municipios del este correntino. INCLUIR realizó relevamientos y análisis de diferentes unidades de estudio en el NEA, NOA, Sur y CENTRO tomando como eje el enfoque de desarrollo, la atención a la diversidad, la participación de los distintos actores en las decisiones y el impacto local de políticas de trabajo y empleo de nivel nacional (Planes Manos a la Obra, Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Programa Social Agropecuario, Programas de Desarrollo Rural del Noreste y Noroeste Argentinos). Si bien todas estas unidades de análisis fueron diferentes, los estudios estuvieron guiados por la misma matriz de interrogación que este Proyecto formuló. Estos ejemplos muestran una característica importante y distinguible de este Proyecto: una misma matriz conceptual permite interrogar unidades de análisis diferentes, con metodologías específicas según cada unidad, pero tomando los mismos problemas de conocimiento centrales.

En el tercer año del proyecto se continuó el relevamiento de algunas de las experiencias mencionadas a lo que se sumó el análisis del funcionamiento de los nuevos Servicios de Empleo Municipales impulsados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que tenían como misión central implementar el traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al nuevo Seguro de Capacitación y Empleo. Con el sentido de compartir los resultados tanto de este análisis como del de las experiencias relevadas durante los años anteriores se organizaron una serie de presentaciones abiertas a todos los investigadores de la red, y a otros colaboradores o actores sociales interesados. Estos FOROS de discusión y transferencia de conocimientos tuvieron la cualidad de ser momentos de validación del conocimiento generado y de debate sobre algunos de los resultados. La interacción entre conocimiento, investigadores y otros actores externos genera un proceso recursivo en el que el planteo de problemas a investigar origina procesos para producir resultados (que van alcanzando en algunos momentos la presentación en *productos* de investigación), que se convierten, a su vez, en disparadores de otros nuevos procesos. Este proceso se produce/reproduce a sí mismo a condición de ser alimentado por una fuente, una reserva o un flujo exterior (Morin y otros 2003) que, en el caso de nuestra red, es un flujo de interrelaciones e interacciones que nacen de la producción y circulación de conocimiento entre los actores institucionales (equipos de investigación), y entre la red y otros actores sociales y políticos, ya que, por el tipo de conocimiento generado, y por la perspectiva adoptada en nuestro trabajo, mantuvimos permanentes canales de discusión abiertos con actores semi-externos a la red.

Este trabajo fue posible porque se lograron articular diferentes equipos en

regiones distintas del país, que trabajaron con enfoques distintos, y que permitieron relevar niveles y dimensiones diferentes de información. Dicha articulación no estuvo exenta de desafíos, e interesa mostrar algunos de los dispositivos implementados a modo de presentar ejes que nos permitan, hacia el final de este capítulo, presentar algunas ideas-fuerza en torno al interrogante “¿qué es una red de investigación en Ciencias Sociales?”

### **Aspectos novedosos**

A continuación, destacaremos tres aspectos que consideramos novedosos y relevantes para nuestra red y que permitirían reflexionar, en forma ampliada, sobre redes en Ciencias Sociales. Los aspectos que destacamos son de tenor diferente pero igualmente relevantes: a) el papel de un mapa conceptual dinámico como herramienta de construcción de conocimiento; b) el rol de algunas herramientas de comunicación aplicadas al trabajo en red; c) la combinación de perspectivas teórico-metodológicas en la construcción de conocimiento en la red.

#### **El papel de un mapa conceptual dinámico en la construcción de un marco conceptual caracterizado por la diversidad epistemológica**

Confeccionar un mapa conceptual fue una necesidad de esta red porque los otros tipos de representaciones de nuestro trabajo no nos permitían mostrar las vinculaciones dinámicas entre categorías, y entre éstas y preguntas de investigación. Un mapa conceptual se distingue por ser una representación que combina lo visual y lo textual, y que permite una síntesis que es a la vez lo suficientemente abarcadora para presentar lo distintivo y significativo que guía un proyecto de investigación. En nuestro caso lo articulamos a través de categorías e interrogantes que se inter vincularon; a su vez, referenciamos a éstos otros aspectos relevantes: incumbencia institucional; localización geográfica; interrogantes específicos por equipo. Todos estos aspectos se presentan en movimiento para dar sentido a las interrelaciones que se producen. Este mapa se encuentra alojado en [www.trabajoydiversidad.com.ar](http://www.trabajoydiversidad.com.ar), Presentación en Flash. A modo de ejemplo presentamos algunas de las pantallas de esa presentación en forma de figuras planas: en la Figura 1 mostramos las cuatro categorías conceptuales y las preguntas de investigación que las vinculan. En las Figuras 2 y 3 mostramos las categorías conceptuales y preguntas que fueron área de incumbencia de dos de las institu-

ciones del proyecto (CEIL e IRICE) para mostrar las diferencias y complementariedades. Finalmente, la Figura 4 muestra el panorama regional e institucional abarcado por el proyecto, mostrando también a nuestro partner italiano.



Figura 1. Categorías conceptuales del proyecto y preguntas que las vinculan.



Figura 2. Categorías conceptuales del proyecto y preguntas que las vinculan para el CEIL.



Figura 3. Categorías conceptuales del proyecto y preguntas que las vinculan para el IRICE.



Figura 4. Regiones e instituciones.

Al inicio del Proyecto, la formación disciplinar y temática de cada uno de los investigadores/as regían los modos de concebir el trabajo en red, y también incidían en la forma de concebir el objeto de estudio. Identificamos que queríamos



tender al trabajo transdisciplinar. Si bien en el diseño de la propuesta original de investigación se había concebido que la red aprovecharía las fortalezas que ya traían las distintas instituciones al conjunto de la red, también nos habíamos propuesto vincularnos con nuevos modos de producir conocimiento. En este sentido, el mapa conceptual nos permitió describir cuáles eran los aportes específicos, cómo se vinculaban con los del resto y qué situaciones se abrían para una discusión más profunda, ya que el proceso de la construcción del mapa implicó revisar conceptos, métodos, tipos de preguntas específicas de investigación, concepción epistemológica, entre otros aspectos cruciales. Confirmamos a través de la generación de este mapa que nuestra red no se proponía generar un único enfoque para el estudio sino que buscaba potenciar la complementariedad o incluso la contrastación de enfoques para poner de relieve que diferentes posiciones epistemológicas permiten construir conocimiento distinto. En particular, surgieron como campos de diferencias las conceptualizaciones en torno a: 1. las posibilidades reales de los Estados locales de desarrollar políticas autónomas que apunten a una mayor distribución del ingreso, 2. los límites de la participación o sus posibles alcances (posibilidad de democracia participativa), y 3. las distinciones entre enfoques económicos y los márgenes posibles de acción en este momento de economía capitalista globalizada (que tiene a su vez impacto sobre qué se concibe como trabajo, empleo e ingresos, qué papel idealmente debería tener el sector de la economía social, qué significa la categoría trabajo formal o informal, entre otras distinciones relevantes).

### Aportes del mapa conceptual al trabajo en red científica

Como se indicó, cada una de las instituciones tenía un rol planificado específico en el momento de formación de la red –es decir, cuando se formuló el proyecto de investigación–. Sin embargo, a partir de la discusión de la red conceptual y al involucrarse en la redefinición de los objetivos de forma conjunta, los equipos de cada institución fueron asumiendo en forma dinámica otros lugares (o posiciones) relativos. Esto posibilitó la capitalización de aportes que complejizaron y enriquecieron los abordajes a las temáticas propuestas. Por ejemplo, dos instituciones del NEA, originalmente abocadas al relevamiento y análisis de experiencias locales, plantearon ejes críticos de discusión en torno a ciertas categorías-base del proyecto como la definición de modelos de desarrollo alternativos teóricos y fácticos, y, en tanto se constituyó para ellas en eje central del estudio, propusieron permanentemente continuar la discusión sobre estos conceptos-eje. En este sentido, nuestro proyecto avanzó, en forma concreta, a

plasmar una perspectiva transdisciplinar (Vilar, 1997) basada en la posibilidad de asumir roles y relaciones diferentes a las originalmente planteadas.

También, la discusión de la red puso en evidencia dos planteos realizados por quienes estudian estos tipos de redes de trabajo:

- 1) la constitución de una red de investigación, como equipo y como grupo humano, implica una redefinición constante de relaciones y roles, e implica, también, tensiones, ya que no existe un instituido previo sobre cómo se articulan en este tipo de procesos las relaciones de poder, sino que se construye una nueva institucionalidad en los intercambios concretos. Al decir de Bianco y Sutz (2005: 29)

“un equipo de investigación es un grupo, entendido como un espacio de relaciones sociales donde existen intereses implícitos o explícitos en común y que consiste en una estructura básica de interacción que nuclea a personas ligadas entre sí por constantes de tiempo y espacio y articuladas por su mutua representación interna. (...) La vida de un grupo de investigación ocurre en torno a un marco de referencia integrado por sus miembros, sus objetos de estudio y los abordajes teóricos y metodológicos que utilizan.”

En este caso se sumaba como marco de referencia los aspectos contractuales y la estructura burocrático administrativa impuesta desde el organismo de financiamiento, y a su vez desde el BID, que en muchos casos contradecía el modelo conceptual de redes sociales y obstaculizaba el objetivo explícito de fortalecer a la red.

- 2) cualquier trabajo en red, transdisciplinar, suele hacer surgir áreas de disputa conceptual y de perspectiva crítica inter-institucional (si los equipos pertenecen a diferentes instituciones) o inter-disciplinar <sup>3</sup> (si pertenecen a áreas distintas del conocimiento). En el caso de esta red, ambos elementos (inter institucionalidad e interdisciplinarietà) estaban presentes; se agregaban otros, tales como maneras de concebir y realizar la investigación; maneras de concebir las relaciones inter personales e inter profesionales; diferencias regionales, es decir, de idiosincrasias diferentes según las regiones del país, entre las más destacadas.

---

<sup>3</sup> Aunque, de todas maneras, también, según documentado por Rowland (2002) pertenecer a una misma disciplina tampoco es garantía de acuerdo tácito, ya que, como es sabido, dentro de una misma disciplina existen enfoques variados, posiciones ideológicas distintas, y modos de vincularse con el conocimiento diferentes.

En nuestra red se promovió flexibilizar las pertenencias institucionales; esto estuvo pensado así en la misma concepción de lo que significaba una red. Este enfoque a su vez permitió que algunos investigadores pudiesen generar vinculaciones trans institucionales cuando los temas y problemas que se iban generando como productos de la investigación así lo iban requiriendo. Un ejemplo de esto es lo que sucedió con la Categoría conceptual “Políticas públicas para generar trabajo, empleo e ingresos”. Una institución en particular tenía a su cargo investigar acerca de esta categoría conceptual y su vinculación con las otras. Al elaborarse un trabajo que sistematizaba las tipologías de políticas de este tipo, comenzó un intercambio muy productivo con investigadores con conocimiento de zonas rurales y economías no industriales (Patagonia, Puna jujeña, zonas de las provincias de Chaco y Corrientes) que pudieron hacer aportes significativos al enfoque de políticas tradicionalmente orientadas a grandes centros urbanos industriales. La experiencia cooperativa de desarrollo del conocimiento en la que participamos ha demandado plasticidad y apertura en los roles y las relaciones entre los miembros; de esta manera -más allá del diseño formal originalmente definido- se fue configurando la propia estructura de la red, más horizontal, fluida y permeable.

Podemos afirmar que el mapa conceptual se construyó para sistematizar tanto las categorías principales del proyecto y su vinculación, como los roles de cada institución, cumpliendo así la función de sintetizar y desplegar implícitos. Como red, nos permitió vernos en un espejo de dimensiones dinámicas y entrelazadas y, en consecuencia, situarnos y desplazarnos en el espacio conceptual, geográfico e institucional. Además, el mapa conceptual no es sólo un instrumento de sistematización sino que sirve también para estructurar las producciones en la red de investigación. Por ejemplo, sirvió para guiar la construcción de una matriz en la que se ordenaron las experiencias relevadas bajo las cuatro categorías conceptuales representadas en el mapa; se han organizado además producciones escritas en torno a las preguntas en las que cada institución se ha situado, y que se desprenden del mapa; ha servido también para planificar las formas en que los relevamientos realizados, analizados y luego presentados en formato audiovisual se estructuraron, ya que la organización conceptual de las interpretaciones refiere a este mapa (ver, por ejemplo, el video: “El Planeamiento Estratégico Participativo: Enfoques y Tensiones”).

Nuestro trabajo hace visible la importancia de considerar los formatos y soportes más adecuados para representar en el mapa conceptual las distintas dimensiones y las complejas articulaciones entre ellas cuando se trata de proyectos de investigación transdisciplinarios que nuclea a muchos investigadores e instituciones.

Específicamente creemos que se hace necesario contemplar aspectos tales como la tri dimensionalidad, las metáforas visuales, los tamaños relativos de los objetos gráficos, la jerarquía tipográfica, el color, la animación y la secuencia para representar adecuadamente procesos y relaciones complejas de dimensiones diferentes. Así, una herramienta de representación conceptual, al ser pensada también como un objeto comunicacional, tiene impacto en cómo se piensan y guían los vínculos entre investigadores, disciplinas e instituciones tomando como eje organizador los conceptos claves del problema de investigación y sus relaciones. La imagen del mapa conceptual propone un orden espacial para mirar el mundo, en este caso la problemática a investigar junto a las formas de organizar la generación de ese conocimiento; el mapa así formulado sirve para desplazarse en él, en forma literal; no se presenta como un modelo formal para imaginar relaciones conceptuales genéricas. El mapa se constituye en un espacio simbólico, dispositivo conceptual eficaz en la ordenación de la experiencia, para que la experiencia remita a un orden determinado ya que hace ver. A partir de nuestra experiencia podemos corroborar que “... en un proceso de investigación la cartografía opera siempre a la manera de un sistema conceptual o esquema analítico para abordar la construcción de un objeto de estudio” (Quintero, 2000: 208 y 214).

### Herramientas de la comunicación aplicadas al trabajo interno de la red

Las discusiones que se fueron generando en forma periódica acerca del mapa conceptual, de los resultados parciales, y de los enfoques a utilizar en cada caso fueron posibles a través de herramientas virtuales y presenciales basadas en la comunicación social. Entendemos que esta forma de concebir la comunicación –como un enfoque que provoca encuentros y permite discutir tensiones en un entramado comunicacional donde todos generamos e interpretamos información y conocimiento en forma simultánea– no es meramente instrumental sino que hace a la posibilidad concreta de construir conocimiento científico. Sostenemos que este es también un aporte novedoso de nuestra experiencia, y que su análisis hace visible algunos aspectos que se retomarán al discutir más adelante el interrogante sobre “qué es una red”.

Enumeramos a continuación las herramientas virtuales y presenciales, y las describimos brevemente para dar una idea de la densidad de la trama relacional que fueron permitiendo incluyendo el análisis de algunos de los temas tratados como ejemplos.

### Herramientas virtuales

Se utilizaron las siguientes herramientas:

- lista de correo (que vinculaba a todos con todos),
- página pública web del proyecto,
- página interna del proyecto para los investigadores y colaboradores,
- boletín “La HojaVirtual” para todos los investigadores y colaboradores,
- boletín Interno de los Investigadores Responsables.

Antecedentes de estos instrumentos de comunicación ya habían sido diseñados por la Investigadora Responsable que coordinaba el proyecto durante la conformación de la red durante los años 2003 y 2004. Cuando se inició el proyecto en el año 2005, la Investigadora trabajó junto a otros miembros de su equipo primero, y luego en conjunto con el resto de los investigadores de la red, para diseñar propuestas de comunicación interna y externa. Resultado de ese trabajo de discusión interna, que tuvo sucesivos ajustes a lo largo del proyecto, fueron los instrumentos que se comentan aquí.

Las primeras tres herramientas fueron pensadas para que cualquiera adscripto al proyecto pudiera enviar al resto alguna comunicación (fuese un mensaje a través de la lista o fuera un documento para ser presentado en la página) y ponerlo al acceso de todos. En este sentido, los emisores de la lista, la página pública y la página interna, eran potencialmente todos los participantes del proyecto, aunque no todos generaron comunicaciones (bien porque cada equipo delegó en algún responsable la emisión de comunicaciones, bien porque para algunos investigadores y colaboradores la interfase virtual les era menos familiar <sup>4</sup>).

La lista de correo se pensó como un instrumento de comunicación para los investigadores y colaboradores. En el transcurso de los tres años de proyecto se fueron suscribiendo investigadores, funcionarios, técnicos y colaboradores de distintas regiones del país y del mundo (Italia, España, Francia). Esta masividad

---

<sup>4</sup> Se realizó una encuesta interna para comprender las razones y poder generar otras pautas de intercambio que permitieran homologar las pautas de generación y consumo de información. Los resultados del análisis de dicha encuesta arrojaron que los motivos por los cuales los investigadores tienen pautas muy disímiles frente a la interacción virtual son: a) la cantidad de información que recibe cada investigador por día (que hace a veces difícil tener tiempo para mantener los ritmos de contacto); b) varios investigadores prefieren el contacto por teléfono y presencial al contacto virtual, y si bien atestiguan recibir, abrir y leer los mensajes o boletines, reservan su respuesta para volcarla en las reuniones periódicas; c) varios investigadores/as, dada su especificidad temática y disciplinar, prefieren derivar el intercambio virtual a una o dos personas por equipo en vez de participar, cada uno de ellos/as de forma horizontal con todos los otros investigadores/as.

le permitió a la lista ser un canal de intercambio de distintos tipos de información: noticias sobre encuentros; seminarios; bibliografía; envío de información para ser analizada y discutida, entre otros tipos.

La página web fue pensada con dos interfaces: una abierta y otra de entrada restringida. La fase abierta (<http://www.trabajoydiversidad.com.ar/>) es la “cara pública” del proyecto en forma virtual; es una página muy visitada y recomendada por su contenido y diseño. Algunos funcionarios del organismo financiador (FONCyT) la han usado como modelo, indicando a los coordinadores de otros proyectos en red esa página como referencia. Se organiza en torno a los siguientes hyper-vínculos:

- síntesis del proyecto;
- descripción completa del proyecto;
- biblioteca virtual;
- presentación de la red dinámica de conceptualización del trabajo;
- contacto;
- hipervínculos a las páginas web de las instituciones que conforman la red.

En la Figura 5 mostramos la interfase de inicio de la página:



Figura 5. Interfase de inicio de la página web del Proyecto.

La interfase restringida funcionó para que los investigadores y colaboradores compartiésemos información destinada a discusiones internas, tales como documentos en preparación, bibliografía que nos interesaba discutir, enlaces a otros proyectos o páginas interesantes, seminarios internos realizados (fechas, síntesis de lo trabajado o por trabajar, etc.), relatorías de seminarios externos al proyecto que trataban temas en conexión con el proyecto (seminarios de desarrollo local, de investigación acción, etc.), información relativa a la administración del proyecto, entre otros temas relevantes. Esta interfase restringida fue abierta a otros participantes cuando se requirió por algún motivo, siempre con consenso de todos los investigadores responsables de los nodos.

Los dos Boletines (“La Hoja Virtual” y el “Boletín para Investigadores Responsables”) estuvieron pensados para que la institución coordinadora de la red mantuviera informados a todos los investigadores, según sus diferentes niveles de responsabilidad. Así, La Hoja fue difundiendo información más general a todo aquel que se interesara en nuestro proyecto. Se distribuyó en primera instancia a través de la lista del Proyecto, pero también por otras listas. Cada Hoja fue diferente en cuanto a periodicidad y contenido; se publicaron 22 durante el primer año de proyecto, y 5 en cada uno de los años subsiguientes. Como la Hoja se usó en combinación con la Lista, la página y el Boletín dirigido a investigadores, su cambio en contenido y periodicidad se debió a que al tener varios canales de comunicación abiertos y dinámicos, cada uno fue ocupando su lugar relativo con respecto a los otros canales. El Boletín para los Investigadores Responsables sirvió para comunicar información específica, e incluso para generar debates, propuestas, críticas y nuevas formulaciones tanto acerca de aspectos de contenido del proyecto (discusiones conceptuales, metodológicas, de instrumentos de relevamiento), como información relacionada con la coordinación y gestión del proyecto.

De esta manera, la comunicación del proyecto fue pensada con el enfoque de la comunicación social que asume que todos somos emisores y receptores (EMIREC); que cada uno en tanto emisor/receptor en forma simultánea se comunica teniendo en cuenta el contexto desde donde se comunica y los potenciales contextos hacia donde abre su información; y que las redes de comunicación expresan tanto el estado de las relaciones en un punto de los vínculos, como permiten modificar dichas relaciones, precisamente por la posibilidad de proponer algo diferente o nuevo. Aunque este es el enfoque, y aunque fue discutido y sucesivamente modificado, también se observa que muchos investigadores en

el Proyecto, quizás acostumbrados a estilos de conducción más tradicionales, jerárquicos o radiales, tendieron a descansar en que la comunicación estaría a cargo de la Investigadora Responsable coordinadora del Proyecto y de la institución coordinadora de la red. Varios de ellos prefirieron una comunicación “punto a punto” con la Responsable, para que a su vez ella socializara ideas al sintetizar opiniones o consideraciones de varios, antes que abrir la discusión al estilo Foro.

Para que las herramientas virtuales pudieran ser usadas, se concretó la instalación de equipos informáticos y se generaron capacidades técnicas en los equipos que componen la red.

### Herramientas presenciales

Los instrumentos interactivos virtuales mencionados funcionaron en forma complementaria con seminarios y talleres presenciales (seminarios, workshops, reuniones periódicas de discusión temática).

Hubo dos instancias paralelas para que todos estuviesen al tanto de todo lo necesario:

- reuniones periódicas de Investigadores Responsables. Se realizaron diez de estas reuniones durante los tres años de Proyecto. Estas instancias sirvieron para intercambiar información administrativa y de vinculación con el organismo financiador (FONCyT/SECyT), tomar decisiones en conjunto, evaluar la marcha de las actividades y proponer alternativas cuando hizo falta modificar decisiones ya tomadas en conjunto;
- reuniones periódicas entre investigadores de todas las instituciones de la red (tres seminarios de carácter global y varios seminarios inter institucionales en el nivel regional). Estos encuentros sirvieron para socializar resultados parciales de las actividades de investigación, para proponer debates metodológicos y profundizar en la complementariedad inter disciplinar, y para que el colectivo de trabajo pudiera expedirse acerca de decisiones que afectan a la red en su conjunto. Por ejemplo, cuando se elaboró el diseño de la red conceptual, hubo dos discusiones presenciales con todos los investigadores para modificar y refrendar dicha red; también cuando se fueron decidiendo los modos de uso de los instrumentos virtuales se realizaron discusiones y pedidos de tomas de decisión para implementar las mejores alternativas que surgen de la elaboración en conjunto.

Las instituciones de cada región generaron además entre ellas instancias pre-



senciales de intercambio. En estas últimas se pudo profundizar en los diferentes aportes de cada equipo. Por ejemplo, el nodo Patagonia ha articulado con el nodo Centro (INCLUIR) para la realización tanto de un Seminario sobre el Uso del video en la investigación en la Universidad del Comahue como para la realización del trabajo de campo y la elaboración de publicaciones en conjunto. También el IRICE se ha articulado con INCLUIR para realizar seminarios y publicaciones en conjunto. La UCSE e INCLUIR llevaron adelante trabajo de campo en el NOA. Investigadores del CES se han vinculado con investigadoras del IIED-AL y han participado en encuentros de trabajo que posibilitaron luego producir una publicación en conjunto. Al mismo tiempo han articulado con investigadores del CEIL-PIETTE su participación en un Congreso local sobre relaciones laborales. Entre el IIED-AL e INCLUIR se realizó trabajo de campo en municipios del conurbano y se elaboró una publicación sobre estrategias socio-productivas municipales. También se han compartido datos surgidos del trabajo de campo en una decena de casos de la zona Centro entre el CEIL-PIETTE, el IIED-AL e INCLUIR. Esta última institución ha facilitado la documentación secundaria de su archivo para el relevamiento de políticas activas de empleo a investigadores del CEIL-PIETTE. Por último se han concretado estadias de investigadores de zona Centro en zona Sur y de zona NEA en zona Centro. De este modo ha sido posible un alto grado de conocimiento de las actividades por parte de los participantes del proyecto, fuesen Investigadores Responsables de Nodo, o fuesen integrantes de un equipo específico.

Durante el tercer año del proyecto (2007) se realizaron foros regionales <sup>5</sup>, organizados por las instituciones de cada región. Los Investigadores Responsables decidieron que la Responsable de Proyecto debía concurrir a todos los Foros para actuar como nexo entre estas actividades y presentar el enfoque general del proyecto a los actores no académicos que participaron de las mismas; también se hizo una invitación abierta a todos los investigadores y colaboradores de las regiones que quisieran participar de cada una de estas instancias.

---

<sup>5</sup> Los Foros estuvieron pensados como instancias de transferencia de resultados del Proyecto, y como instancias, también de validación por parte de comunidades ampliadas. En marzo se realizó el Foro de la región Sur, donde participaron INCLUIR y el CEPINT; en mayo y junio se realizaron los Foros de la región NEA y de la región CENTRO (donde participaron investigadores del CEIL-PIETTE; del CIET; del CES; de la UNNE Fac. de Cs. Económicas; del IIED-AL y de INCLUIR); en septiembre se realizó un Foro entre IRICE, INCLUIR y otras instituciones no adscriptas al Proyecto, pero interesadas en sus resultados; en noviembre se realizó un Foro nacional (<http://www.incluiroing.org.ar/diptico.pdf>), con la participación de todos los nodos, investigadores y varios colaboradores e invitados del Proyecto. En este Foro se puso acento en una de las herramientas metodológicas (uso del lenguaje filmico en la investigación).

## La combinación de enfoques metodológicos en el trabajo en red transdisciplinar

Si bien la forma tradicional de hacer investigación social (basada en las clásicas divisiones disciplinares) se ha resquebrajado en simultáneo con el estallido de las instituciones y actores de la sociedad industrial y se impone la necesidad de construir “nuevos paradigmas para comprender el mundo de hoy” (Touraine, 2005), en la práctica de la investigación aún siguen subsistiendo algunas divisiones fuertes entre abordajes, por ejemplo, las que se recogen en la jerga como “cualitativo/cuantitativo”, “micro/macro”, “sociológico/antropológico”, generalmente propuestas como dicotomías. Se presenta entonces como desafío el llevar adelante experiencias de equipos de investigación que trasciendan las dicotomías, y que, en todo caso, permitan mostrar en acto las posibilidades de establecer redes de conocimiento que no busquen una unificación última (que sería una tendencia entrópica, de clausura), sino una intervinculación dinámica del tipo que Castoriadis propone denominar magmática <sup>6</sup> (Castoriadis, 2005).

En primer lugar, el trabajo en red nos enseñó que la transdisciplina no es algo dado, sino que se trata de un proceso que revela mayores o menores resistencias institucionales y personales al poner en debate las propias perspectivas de investigación. Puede resultar esta afirmación una obviedad pero lo destacamos porque en nuestro Proyecto se presentó innumerables veces como un desafío y motor.

Un primer paso para ir venciendo resistencias –para el cual las herramientas virtuales y presenciales descritas en el apartado anterior constituyeron un medio de intercambio fundamental– fue la posibilidad de dar debates metodológicos en un clima de confianza y respeto mutuo. Indicamos que, sin embargo, las primeras pruebas de estos debates no resultaron del todo cómodas o fáciles de transitar; se producían situaciones tensas, fuera por lo dicho o –precisamente– por lo no dicho pero expresado desde la gestualidad y entonación. Debido a que el enfoque que guió a quienes ejercieron el rol de coordinar la red se vinculó en parte a la comunicación social, a la sociolingüística de la interacción y a perspectivas del análisis institucional, se pudo ir identificando, poniendo de relieve y transitando la diferencia que aparecía para volverla fuerza creativa (partir de un instituido

---

<sup>6</sup> Lo magmático se caracteriza por comportarse como una suerte de multiplicidad inconsistente en el sentido de que no puede clasificarse en sets claramente establecidos ni a establecer (conjuntos organizados con lógica de categorización). Lo magmático además se presenta como no determinado en cuanto a las posibilidades que surgen en forma inagotable de su constitución múltiple y no conjuntista-identitaria.

como “diferencias disciplinares” para ir instituyendo la transdisciplina).

La siguiente discusión sobre la manera de seleccionar los casos de estudio de la categoría de *Desarrollo Local* es otro ejemplo de este proceso: en las primeras reuniones, algunas instituciones que trabajaban con un perspectiva deductiva y sociológico-descriptiva privilegiaban una definición *ex -ante* que asociaba los procesos de *Desarrollo Local* a los implementados desde el actor municipal. Esto permitiría la comparabilidad de la mayor cantidad de casos a partir de variables comunes. Para otras instituciones, aquello que se entiende por *Desarrollo Local* no podía ser anticipado de antemano. Esta postura sostenía que las categorías de análisis no se pueden predefinir ni ‘emergen’ de los datos, sino que son creadas por los/as investigadores/as que, explícita o implícitamente, se enmarcan en una forma de análisis particular (Erickson, 2004; Constan, 1992). Asumir esta perspectiva, implicaba que la definición de *Desarrollo Local* no sólo dependía del lenguaje creado por el/la investigador/a sino que surgiría también a partir de las voces de los distintos actores que intervenían en la situación social estudiada. Es decir, se trataba de tener en cuenta tanto los términos y los sentidos con los cuales los informantes describían la situación social en cuestión, como el las categorías científicas empleadas por el/la investigador/a. En el proceso de investigación, este debate finalmente no se saldó “a favor” o “en detrimento” de una u otra perspectiva dentro de nuestra red de investigación, sino que ambas fueron autorizadas por todos los participantes. A nuestro modo de ver, esto potenció creativamente la puesta en juego de conocimientos diferentes. Se incluyeron de este modo casos distintos que posiblemente no se hubiesen estudiado de no permitirse este doble enfoque.

Respecto a las herramientas e instancias previstas para el abordaje metodológico de la investigación, hemos visto más arriba que el Mapa Conceptual fue una forma de generar “acuerdos metodológicos piso”, es decir, preguntas y categorías que pudieran ser lo suficientemente flexibles para los diferentes enfoques y perspectivas que la red transdisciplinar ponía en juego.

Por otra parte, se convocaron reuniones puntuales para intercambiar conocimientos acerca de herramientas metodológicas innovadoras. Una de ellas fue la utilización del video como herramienta de registro y análisis de datos, utilizada además en algunos casos como instrumento para la devolución de los resultados a los actores que participaban de los procesos relevados y la transferencia de conocimiento, tanto en ámbitos académicos como en relación a decisores de política pública a quienes se suponía estaban orientados los resultados de la investigación. En algunos casos el video facilitó la triangulación de información en el campo, así como la comprensión del

contexto geográfico, cultural y productivo del caso de estudio. El financiamiento solicitado permitió contar con equipos de filmación en las cuatro regiones del proyecto. Se realizaron Seminarios internos sobre el uso del video y sobre su relación con el enfoque etnográfico. En el transcurso del Proyecto se avanzó en la producción de un curso a distancia para la capacitación de los investigadores en el análisis de material de registro audiovisual. Se decidió utilizar un software de desgrabación, visualización, edición y análisis de bases de datos audiovisuales de uso libre denominado Transana de la Universidad de Wisconsin y se generó un manual en castellano para la capacitación en su uso en todos los Centros de la Red (ver: [http://www.transana.org/images/Instructivo\\_Transana\\_Spanish.pdf](http://www.transana.org/images/Instructivo_Transana_Spanish.pdf)). También se generaron instancias de capacitación para el uso del programa de análisis de datos cualitativos Atlas Ti. Además se generó una base de datos común y se organizó un sistema de catalogación de materiales para facilitar el intercambio de los datos generados por los distintos nodos. Estas instancias de trabajo, constituyeron otro avance del trabajo en la red, ya que además de lograr “pisos comunes” se fueron generando espacios de comunicación, aprendizaje y divulgación entre las instituciones integrantes de la red acerca de los fundamentos teórico-conceptuales de diferentes perspectivas metodológicas <sup>7</sup>.

Otro de los aprendizajes al que nos condujo el trabajo en la red transdisciplinar desde un punto de vista metodológico, es que las trayectorias y prácticas institucionales de investigación tienen aún un fuerte peso que debe ser tenido en cuenta cuando se conforman dichas redes. Se trata de procesos que requieren de paciencia y de apertura hacia otras formas de trabajo y que no están exentos de conflictividad en la disputa por los sentidos sobre lo que una investigación “debe ser”. Hacia la finalización del proyecto, luego de tres años de intercambio, los diferentes equipos fueron expresando de distintas formas la valoración de estas otras metodologías y herramientas de investigación a partir de los resultados obtenidos. Como ejemplo de esto, la última reunión presencial del Proyecto fue un Foro abierto donde se compartieron las producciones audiovisuales de los diferentes nodos.

Más que pensar en homogeneizar perspectivas o enfoques nuestra experiencia nos indica que se debe intentar, al menos en una primera etapa, lograr “acuer-

---

<sup>7</sup> Destacamos como ejemplo aquellas que recientemente se incorporan al análisis de las políticas públicas como son la comunicación audiovisual y el enfoque etnográfico. Destacamos que en este campo los enfoques provenientes de la etnografía o la comunicación audiovisual muy recientemente comienzan a integrar los diseños de investigación de forma sistemática y más generalizada (Moro, 2000). Al menos se verifica cierto para la Argentina, donde pocos investigadores sí vienen trabajando con esos enfoques hace al menos una década y media, pero donde no se reconocen estos enfoques tomados en conjunto como distintivos en su aporte al estudio de política pública.

dos piso” para luego generar espacios de reflexión, aprendizajes e intercambio mutuos lo más sinceros posible, en la medida que el proceso de investigación avance en consonancia con las posibilidades de profundizar la comunicación y el análisis de algunos instituidos que se proponga examinar en forma crítica.

Para finalizar este apartado señalamos tres desafíos a los que hemos respondido en forma creativa, con un grado satisfactorio de respuesta:

- 1) la gestión administrativa y la generación de conocimiento en una red de nueve instituciones nacionales y una extranjera que, además, presentan características institucionales e historias muy diferentes;
- 2) el alto grado de heterogeneidad de los investigadores, con respecto a la edad, pertenencia sociocultural, pertenencia y trayectoria institucional, carrera profesional;
- 3) la variedad disciplinar, que si bien fue buscada y es una de las características apreciadas de nuestro proyecto, necesita permanentemente de traducciones, encuentro de códigos comunes y discusiones metodológicas y conceptuales.

Destacamos, también, que ha existido una gran disposición de trabajo conjunto, de sentido del humor (esto podría parecer menor pero se ha tornado importante) y de deseo genuino de aprender con pares y con otros más experimentados (o incluso aprender de otros con menos experiencia en algunas áreas pero que han sido generadores de interrogantes y debates internos importantes). Destacamos también como positivo que hay una representación de género equilibrada (por ejemplo, de los IR la mitad son varones; de los investigadores/as bajo proyecto, aproximadamente el 40% son varones).

### **Reflexiones finales: acerca de la construcción de conocimiento en red o ¿qué es una red de investigación en ciencias sociales?**

Finalmente, presentaremos en esta sección algunos de los aspectos conceptuales, metodológicos y epistemológicos que la construcción de conocimiento en red en Ciencias Sociales nos permite plantear hoy, al cierre de esta etapa de la experiencia.

Dijimos ya que la creación y el desarrollo del conocimiento científico tradicionalmente ha respondido a un modelo de ordenamiento lineal con secuencias diferenciadas de producción, de transmisión y de transferencia –en cada una de las cuales intervienen actores también diferenciados en sus posiciones y roles–, sustentado en una base epistemológica que concibe a dicho proceso en términos de una cadena causal y mecánica.

Tomaremos los aportes de Nonaka y Takeuchi (1999) para reflexionar sobre nuestro trabajo, pensando en una epistemología dialéctica, interactiva y compleja para comprender los procesos de conocimiento, que incluye fases de *socialización*, *externalización*, *combinación* e *internalización* de los distintos tipos y momentos de conocimiento.

Entendemos que esta red ha impulsado un modelo de gestión de conocimiento a través de una espiral dialéctica que en gran medida promovió los procesos de conversión que especifican los autores mencionados. En tal sentido, las instancias de interacción virtual y presencial favorecidas por la red posibilitaron el intercambio de los conocimientos propios de cada integrante (*socialización*); asimismo, las distintas producciones de los nodos fueron comunicadas formalmente a los miembros a través de documentos y ámbitos de exposición específicos (*externalización*). El conjunto de documentos y demás producciones de cada nodo ha ido conformando el producto colectivo de la red (*combinación*), transformando, a modo de realimentación, nuestros conocimientos individuales y grupales de partida (*internalización*).

Estos procesos implican tres tipos de acción: la de cada investigador —mediante su propia práctica científica—, la de los nodos —promoviendo y sosteniendo la dinámica de los equipos locales— y la de la red —como instancia de coordinación de todas las acciones—. Cada una de ellas tiene sus propios modos de incorporación, de construcción y de transmisión de conocimientos.

El proceso de la red implicó la circulación de esos conocimientos; el circuito establecido, al tiempo que fortaleció la red para el logro de su cometido, valorizó a los miembros al reconocer sus competencias específicas e integrar sus productos en el contexto general del proyecto.

Al iniciar este capítulo hemos referido las características básicas o indispensables para poder pensar en una red tomando para ello lo relevado por Neffa. Estamos ahora en condiciones de apuntar otros aspectos específicos que surgen de la experiencia de nuestra red de investigación que se conformó de modo inter regional y trans disciplinar, y con la característica de vincular a grupos de trabajo diferentes entre sí en tanto su pertenencia a instituciones muy variadas. Dichos aspectos son:

- Es necesario y conveniente invertir esfuerzo en acordar una matriz dinámica representada visualmente que defina las categorías conceptuales, su relación a través de preguntas de investigación y las incumbencias de cada equipo de investigación, así como las articulaciones entre equipos ya que este tipo de representación del trabajo exige una discusión profunda sobre conceptos, incumben-

- cias y vinculaciones disciplinares, a la vez que permite un punto de referencia que puede ser dinámico y reconformarse a lo largo del trabajo conjunto.
- Los tiempos de constitución de una red son largos; en nuestra experiencia implican un mínimo de tres años. Por lo tanto es recomendable financiar proyectos de mayor duración para permitir aprovechar la sinergia que se pone en marcha recién al cuarto año del proceso, cuando es posible integrar enfoques metodológicos y conceptuales variados.
  - La incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información permiten acelerar los tiempos de intercambio de información, generar identidad y compartir datos y registros en diferentes formatos, facilitando el trabajo y brindando más densidad a los procesos de análisis e interpretación. Incluimos como NTICs tanto las herramientas virtuales (correo electrónico, listas, páginas web, blogs, plataformas u otras innovaciones), como el uso del video y audio digital.
  - Los medios de comunicación cara a cara y virtuales son irreductibles entre sí, es decir, uno y otro cumplen objetivos distintos que se complementan. La confianza necesaria para trabajar en conjunto entre equipos de instituciones diferentes, con trayectorias específicas, se va generando a partir de someter los criterios de trabajo de cada equipo al colectivo, y de abrir discusiones sobre los mismos tales que permitan revisar hipótesis y resultados en proceso. El valor está puesto en que puede generarse de esta manera un conocimiento que de otros modos no es asequible.
  - Los servicios técnicos de soporte de comunicación son vitales. Es necesario poder contratar con continuidad estos roles a lo largo de todo el proceso de trabajo con la posibilidad de que los investigadores comprendan y conozcan las potencialidades de dichos enfoques sobre el proceso de diálogo, discusión, presentación de posiciones y debates. Es decir, es necesario realizar un doble proceso continuo al interior de la red, tanto hacia los investigadores participantes como hacia quienes cumplen roles técnicos vinculados a la comunicación, para que unos y otros nos eduquemos mutuamente en las posibilidades que ciertos enfoques de la comunicación social abren al trabajo científico en red. Partimos de suponer que el trabajo de investigación en red es, entre otras cosas, un proceso comunicacional complejo y no debe desatenderse.
  - Es conveniente generar una base de datos común, catalogada con criterios uniformes para todos los nodos con acuerdos que permitan consultar datos generados por distintos nodos. La riqueza del trabajo transdisciplinar reside, en parte, en la posibilidad que tengan distintos miembros de los diferentes equipos de acceder a datos generados en localidades distintas con criterios tal vez diferentes a los de

su equipo inicial. Homologar criterios de sistematización y catalogación de datos es un paso analítico importante a la hora de pensar en articular contribuciones desde perspectivas distintas; también lo es conocer y reconocer la pertinencia de criterios distintos que pueden convivir dentro de un mismo Proyecto.

- Es conveniente generar espacios de discusión presencial de trabajos de investigación, con lecturas y críticas cruzadas entre investigadores, ya que es una herramienta potente para generar conocimiento.

Creemos necesario compartir de manera franca y productiva los procesos en que se generan conocimientos en red entre quienes han participado de este tipo de dispositivos y en conjunto con quienes están en lugares de decisión y de diseño de los Programas de política pública de Ciencia y Técnica que promueven su conformación. Entendemos que, si bien no hemos analizado en este capítulo el vínculo entre el organismo financiador y la red, no debemos dejar de proponer profundizar la reflexión sobre éste, en tanto permitiría abrir discusiones relevantes acerca de la forma en que los dispositivos institucionales y administrativos así como los mecanismos de evaluación, podrían favorecer la eficacia de estos potentes dispositivos de generación de conocimiento.

## Referencias

---

- Bianco, M. y Sutz, J. (2005). *Las formas colectivas de la investigación universitaria*. En *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 6, 2, pp. 25-44.
- Bianco, M. (2004). *Una aproximación conceptual a los grupos colectivos de investigación*. En Kreimer, P., Thomas, H. y otros (editores) *Producción y uso social de conocimientos. Estudios de sociología de la ciencia y la tecnología en América Latina*, pp.193-215, Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. Argentina.
- Cañas, A. (2003). *A Summary of Literature Pertaining to the Use of Concept Mapping Techniques and Technologies for Education and Performance Support*. Published by The Institute for Human and Machine Cognition.
- Casas, R. coord. (2001). *La formación de redes de conocimiento. Una perspectiva regional desde México*. Anthropos-Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.



- Constas, M. (1992). *Qualitative analysis as a public event: The documentation of category development procedures*, AERJ, 29, pp. 256-266.
- Erickson, F. (2004). *Demystifying Data Construction and Analysis*. In Anthropology and Education Quarterly, 35, 4, pp. 486-493, American Anthropol. Assoc., USA.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S. (1994) The New Production of Knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies. Nueva Delhi: Sage Publications.
- Heras, A.I, Presman, B., Kuasñosky, S. (2006). *Género, desigualdad y Desarrollo: Exploración de ejemplos argentinos*. Ponencia presentada en el III Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, Univ. Nac. de Córdoba, Argentina.
- Lesnichevsky, C. y Burin, D. (2006). Programas socioproductivos: estrategias y herramientas. Buenos Aires, Argentina: IIEDAL/Tinker Foundation.
- Moro, J. (2000). *Problemas de agenda y problemas de investigación*. En Escolar, C. (Comp), Topografías de la investigación: métodos, espacios y prácticas profesionales, Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Morin, E. y otros (2003) Educación en la era planetaria. Barcelona: Gedisa.
- Neffa, J.C. (2000). Las innovaciones científicas y tecnológicas. Una introducción a su economía política. Buenos Aires, Argentina: Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE-CONICET, Lumen.
- Quintero, S. (2000) *Pensar los mapas. Notas para la discusión sobre los usos de la cartografía en la investigación social*. En Besse, J., Moro, J., Quintero, S. Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales, pp. 187-215, Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Rowland, S. (2002). *Interdisciplinarity as a site of contestation*. Paper presented at the annual conference of the British Education Research Association
- Touraine, A. (2005). Un Nuevo Paradigma. Para comprender el mundo de hoy, Buenos Aires: Paidós.
- Vilar, S. (1997). La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios. Barcelona: Editorial Kairós.
- Ziman, J. (2000). *Real Science. What is, what it means*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, citado por por Bianco, M. y Sutz, J. (2005). Las formas colectivas de la investigación universitaria. En Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad/CTS, N° 6, 2, pp. 25-44.

## Fichas técnicas de los videos incluidos en el DVD

---

### > EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO: ENFOQUES Y TENSIONES

Entrevistas y guión: Ana Inés Heras, David Burin, Amalia Miano, Betina Presman.  
Edición: Fernando Antonietta.

Este video presenta una yuxtaposición de distintas perspectivas conceptuales, opiniones y posiciones sobre la participación en procesos de planeamiento. Investigadores y especialistas, algunos de los cuales participaron como consultores o funcionarios en experiencias de este tipo desarrolladas en municipios, reflexionan sobre los enfoques que sustentan estas intervenciones, sus resultados, los dispositivos que se usaron y quiénes son los que finalmente participan, quiénes se han beneficiado de estos procesos y qué tensiones aparecen en relación a las concepciones políticas tradicionales. Este video y el siguiente complementan los análisis desarrollados en la primera sección del libro, y muestran la complejidad y la ambigüedad de los procesos participativos convocados por el estado.

Proceso de producción: durante los tres años del proyecto los distintos nodos filmaron entrevistas, talleres y seminarios. Con la transcripción escrita de lo filmado, se definió un guión de edición a partir de los ejes y categorías conceptuales. Los protagonistas son: Marcelo Dobry, consultor del Plan Estratégico y del proceso de descentralización de la Municipalidad de Rosario; Héctor Poggiese, Director del Programa PPyGA de FLACSO y coordinador de diversos procesos de planeamiento participativo; Eduardo Reese, investigador-docente del ICO-UNGS. y ex funcionario municipal en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires; Daniel Cravacuore, Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la UNQUI y del Banco de Experiencias Locales; Raúl Llobeta, Ex Sec. de Planeamiento de la Municipalidad de S. Salvador de Jujuy; Claudia Bernazza, Diputada Nacional y ex Subsecretaria de la Gestión Pública, Prov. de Buenos Aires; Ataliva Laprovitta, economista (UNNE), integrante del Equipo Técnico del PSA de la Prov. de Corrientes y asesor del Plan Estratégico de Goya; Silvina Tuya, Integrante del Equipo Técnico del Plan Estratégico de Rosario.

### > CONSEJO DE CHIC@S Y JÓVENES DE LA MATANZA

Producción: David Burin, María Eva Cangiani, Luciana Córdova. Entrevistas: David Burin, María Eva Cangiani. Coordinación de talleres de guión con integrantes del Consejo: María Isabel Bertolotto y David Burin. Realización: Fernando Antonietta.

Al seleccionar casos sobre procesos de planeamiento participativo, las investigadoras

del IIED-AL propusieron investigar junto al equipo de Incluir el caso de este Consejo utilizando el video como herramienta de registro de datos. Al mismo tiempo, las organizaciones que lo integran tenían interés en sistematizar la experiencia para capacitar a los nuevos consejeros, difundir su existencia, problematizar sobre su funcionamiento o para acompañar proyectos presentados desde el Consejo. Algunos testimonios ponen en discusión la falta de compromiso político de áreas municipales no relacionadas con lo social y lo que implica el Consejo como mecanismo de posible cooptación política o de condicionamiento a la autonomía de las organizaciones.

Proceso de producción: Se realizaron tres talleres para definir de forma conjunta el guión del video y acordar la coproducción junto con las organizaciones vecinales. Se realizaron recorridas de preproducción y se definieron en conjunto las personas a entrevistar y las situaciones a documentar. Se filmaron entrevistas a dirigentes vecinales y comunitarios, acciones concretas de las organizaciones que participan, opiniones de jóvenes, se documentaron eventos organizados por el Consejo, así como el procedimiento de votación de Consejeros, y reuniones del Consejo. En los talleres se mostraron avances de la edición que permitieron ajustarla en acuerdo con los actores principales. Se editó una versión de 20 minutos y esta que se incluye de 5 minutos.

## > PULMARI ES MAPUCE

Realización: Equipo de Inazuam-COM (Kajifucurá Antiñir, Ayelén Chureo, Xalkan Nahuel) en colaboración con el equipo del CEPINT (Raúl Díaz y Jorgelina Villarreal).

El video es resultado del Proyecto "Rescate de la memoria oral *mapuce*" realizado en el marco del Proyecto de desarrollo de comunidades Indígenas (DCI INAI) y de la investigación realizada en el marco del Proyecto PAV sobre visiones del desarrollo y complementa la información y el análisis presentado en el capítulo "La participación y la interculturalidad como condición de posibilidad para el desarrollo", de Díaz y Villarreal. La propia organización *mapuce* ha utilizado este material en numerosos eventos tanto internos como aquellos abiertos al resto de la sociedad.

Proceso de producción: Se realizaron dos viajes de investigación a campo a las comunidades de la zona de Pulmarí Sur, a principios de 2005 y de 2006. En ellos se realizaron más de 40 entrevistas, grabadas y filmadas. También durante los años 2005 y 2006, se realizó el relevamiento y restauración de numeroso material documental tanto filmico como fotográfico, relacionado con la temática que se estaba indagando. Asimismo fueron filmados diversos talleres, así como una serie de situaciones sociales y procesos de trabajo de las comunidades. Tanto los materiales restaurados como las nuevas filmaciones fueron 'devueltos' a las personas que colaboraron en

su recolección o realización según el caso. Algunas partes fueron producidas por un equipo integrado por un camarógrafo y un investigador, otras partes fueron filmadas por el investigador al mismo tiempo que realizaba la entrevista. También se utilizaron fragmentos del documental *La Nación Mapuche* de Fausta Quattrini, que filmó partes de su trabajo con apoyo de INAZUAM. La filmación y la edición estuvieron a cargo de konas de la organización *mapuce* —de entre 17 y 23 años— quienes participaron del Curso “El uso del video en la investigación social”, dictado por INCLUIR en la Universidad Nacional del Comahue en 2005, en el marco del Proyecto PAV.

### > YA YAPÓ TAPÉ – “VAMOS A HACER EL CAMINO”. UNIDOS PARA EL DESARROLLO RURAL. Corrientes.

Realización: Beatriz Castro y María Ester Cremona. Investigación: Ataliva Laprovitta  
El video describe el proceso de la Red Yayapó Tapé “Unidos para el desarrollo rural”, un espacio multiactoral que involucra a tres comunas de la provincia de Corrientes (Ramada Paso, Itatí y San Cosme): su surgimiento, la metodología de trabajo, algunas dificultades y también algunos logros. Esta experiencia se caracteriza por no estar impulsada por las autoridades municipales. Son las instituciones de desarrollo rural, de salud, educación, y las organizaciones comunitarias, en la mayoría rurales y de bajos recursos, las involucradas en el proceso. El video tuvo diversos usos. El material de cámara fue utilizado como información primaria para la redacción del artículo “Los planes estratégicos y el desarrollo local en el NEA”. Para quienes participaban de la experiencia sirvió como sistematización de su trabajo, ya que permitió que pudiesen observarse en un momento particular del proceso, luego de haber transcurrido un tiempo desde el inicio de la Red, y analizar si la visión, objetivos y metas se estaban cumpliendo. Se entregaron copias a los diversos actores participantes. También se utilizó como material educativo para compartir este aprendizaje con otras comunidades con procesos similares de organización. Por último se proyectó durante un Curso de Desarrollo Rural realizado en Guatemala, organizado por AECI, con buen impacto sobre funcionarios de oficinas de agricultura de países latinoamericanos.

Proceso de producción: Se recolectó y revisó toda la información escrita producida por el propio espacio (actas de reuniones, diagnósticos, estatuto, etc.), se visualizó material fotográfico y en video registrado por algunas de las instituciones participantes (INTA, PSA, Hospital) y se realizaron algunas entrevistas “informales” a algunos actores claves. Luego se elaboró un borrador de guión donde se destacaron aquellos aspectos relevantes para la puesta en común de la experiencia a partir de los ejes centrales del proyecto de investigación. Aprobado el guión documental se hicieron

viajes de registro a la comunidad, para realizar entrevistas y filmaciones en pueblos y lugares emblemáticos de las localidades. Situaciones imprevistas obligaron a postergar reuniones de la red y capacitaciones que debían filmarse, que se reemplazaron con fotografías. Editada una primera versión, el material se presentó a la Red.

### > PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE GOYA. Corrientes.

Realización: Beatriz Castro y María Ester Cremona. Investigación: Ataliva Laprovitta.

El video presenta información complementaria sobre uno de los casos analizados en el artículo "Los planes estratégicos y el desarrollo local en el NEA". Presenta un corte temporal en el proceso del Plan Estratégico de Goya, donde hay una fuerte impronta del Municipio que retoma un proceso anterior impulsado por la empresa Massalin Particulares. En el momento del registro se daba una fuerte discusión sobre el trazado del plan de defensa costera de la Ciudad, que no se había discutido con los vecinos. Ese proyecto contaba con financiamiento del Banco Mundial. El video destaca el rol del Municipio y de otras instituciones en la definición del perfil de desarrollo local y en la gestión de las propuestas. Además, da cuenta de los enfoques que sustentan estas intervenciones, cuáles han sido los dispositivos usados y quiénes participan. El video fue proyectado ante la Asamblea del Consejo Coordinador del Plan Estratégico (COCE) y en la Mesa Ejecutiva que Coordina dicha Asamblea. Además se difundió en medios televisivos locales. Permitted retomar el proceso en un momento en que el Plan parecía agotado en una discusión sobre la defensas, cuando se estaban dejando de lado otros temas también importantes. A partir del material se instrumentaron acciones para darle continuidad al proceso de planeamiento y con colaboración del equipo de investigación se realizó un informe de sistematización.

Proceso de producción: Fue similar al del video anterior.