

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

¿Cómo gestionar
las diferencias?: la
articulación de
actores para el
desarrollo local

Javier Marsiglia



¿Cómo gestionar la diferencias?: la articulación de actores para el desarrollo local

1

Javier Marsiglia

1. Introducción

Esta ponencia recoge con algunos ajustes parte del trabajo de tesis realizada por el autor para la obtención de su título como Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y la Universidad Autónoma de Madrid.

Se han seleccionado aquellas partes del texto que permiten un abordaje conceptual de la categoría “articulación de actores para el desarrollo local” y los elementos de análisis y conclusiones que surgen de su aplicación a dos territorios en Uruguay y Argentina que operaron como casos de ilustración de las reflexiones teóricas y metodológicas que apuntamos.

El propósito que nos anima al entregar estas líneas es aportar al “estado del arte” en torno a una temática aun insuficientemente trabajada en el país y que necesita de abordajes complementarios en términos de investigación y de sistematización de prácticas territoriales.

En un contexto nacional que consideramos favorable a estas cuestiones, procuramos también introducir al debate algunos asuntos que operan en los territorios como “cuellos de botella” para viabilizar experiencias concertadas entre la diversidad de actores locales, en el marco de las nuevas experiencias de descentralización; municipalización y participación ciudadana.

1.1. Objetivos

Los objetivos que han guiado el trabajo son los siguientes:

- a) Contribuir a la reflexión teórico-metodológica sobre el desarrollo local, profundizando en el análisis de la categoría “articulación de actores”, a través de:
 - la identificación y análisis de los elementos que permiten conceptualizarla,

¹ Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

- la definición de los factores que facilitan o limitan su concreción en los territorios y de
 - la revisión de los dispositivos organizacionales y mecanismos de relación entre los diferentes actores, para facilitar la concertación en torno a proyectos colectivos para el territorio.
- b) Proponer un esquema analítico con pautas operativas que permitan mejorar las modalidades de intervención territorial, orientadas al diseño e implementación de proyectos de desarrollo local, gestionados sobre la base de acuerdos multiactorales.

1.2. Hipótesis que guiaron la investigación

Hemos formulado dos hipótesis centrales de investigación:

- La categoría “articulación de actores para el desarrollo local” puede definirse a través de la utilización de una serie de conceptos teóricos asociados que se vinculan a una comprensión compleja de la “unidad en la diversidad” en el mundo contemporáneo.
- La generación de conocimientos y herramientas aplicables a la “gestión de las diferencias” en procesos de desarrollo local, pasa en buena medida por conocer las modalidades concretas que asume la articulación entre las diferentes categorías de actores en el territorio y la identificación de aquellos “mínimos de cooperación” que los motivan a actuar en forma articulada.

1.3. Estrategia metodológica

La investigación se basó en dos fuentes de información principales:

- a) la recopilación bibliográfica y documental sobre la temática elegida, buscando priorizar aquellos autores y trabajos que particularmente en Europa y en el Cono Sur de América Latina, han puesto el acento en los elementos teórico-metodológicos que nos interesa desarrollar. En esta ponencia nos detendremos parcialmente en su consideración, de manera de contar con mayor espacio para los asuntos centrales que nos interesa plantear.

b) el análisis de algunas experiencias sistematizadas o sobre las que estamos interviniendo directamente, en el contexto argentino y uruguayo, que proponemos operen como casos de ilustración de la reflexión teórica y que permitan analizar con mayor profundidad aquellos factores que favorecen o limitan la construcción e implementación de espacios de articulación de actores locales.

En relación a este último punto, nos centramos en los resultados de dos investigaciones cualitativas, una en Uruguay y otra en Argentina, en las que intervino el autor. En ellas, se aborda en forma específica la temática de la articulación, lo que nos permite analizar situaciones diferentes en la configuración de los sistemas de actores, pero con algunos puntos de contacto interesantes. En ambas, se ha planteado la necesidad de algún tipo de articulación de esfuerzos en torno a proyectos colectivos. Los casos de referencia son la localidad de La Paloma (Departamento de Rocha-Uruguay) y el Municipio de Villa de Merlo (Provincia de San Luis-Argentina). En la ponencia no haremos una descripción de los casos, lo que nos llevaría varias páginas adicionales, pero si haremos referencia a algunos aspectos específicos de las mismas para alimentar el análisis y las conclusiones.

En cuanto a las herramientas específicas diseñadas para este estudio, se ha construido una **pauta de análisis** de las experiencias de articulación observadas. Esta pauta incorpora las principales variables extraídas del marco teórico, referidas a la articulación de actores y a los factores que la favorecen o la obstaculizan. Se definieron algunos indicadores para cada variable que permitieron releer la información, en función de las categorías de análisis trabajadas. En el anexo se transcribe la pauta utilizada.

El propósito de este análisis es hacer pie en las experiencias, pero los casos no son el objeto de estudio, sino que se toman como ilustración de las reflexiones. El asunto que nos preocupa y que priorizamos en esta ponencia, es entender mejor la articulación de actores en un escenario territorial. ¿De qué depende?, ¿qué implica?, ¿qué la facilita y qué la frena u obstaculiza? Definir los márgenes de esa articulación y sus posibilidades efectivas de contribuir a la construcción del desarrollo local.

2. ¿De qué hablamos cuando nos referimos a articulación de actores para el desarrollo local?: elementos conceptuales y claves de análisis a partir de las experiencias

¿Qué significa articular; es lo mismo que coordinar, cooperar o concertar? ¿Cómo construir una definición que nos resulte operativa para el tema que nos ocupa? A eso nos dedicaremos en este capítulo.

Si buscamos el significado de la palabra **articular**, el diccionario nos habla de: “unir”; “enlazar”; “juntar” y **articulación** refiere a la acción y efecto de articular o articularse. Al referirse al verbo **coordinar** se pone más el acento en “arreglar, organizar, regular, ordenar o disponer”. En el caso de **cooperar** se hace referencia a “coadyuvar, colaborar, contribuir, favorecer, participar. Obrar para un mismo fin con otro u otros”. Finalmente **concertar** refiere a “armonizar, componer, arreglar, conciliar, acordar, pactar, convenir”.

Sin duda que existen importantes relaciones etimológicas entre los términos mencionados y también algunas diferencias de significado que a los efectos conceptuales importa considerar. De todas maneras, al vincular todas estas expresiones con los procesos que estamos estudiando, existe una relación sinérgica, lo que nos anima a considerarlas en la misma dirección explicativa.

En primer lugar, la articulación nos habla de una acción referida a provocar la unión, el enlace entre varios actores. Al lograrse, puede organizarse (coordinarse) de determinadas maneras, para lo cual será necesario alguna forma de colaboración (cooperación) ya que se persiguen iguales objetivos. En la medida que estas acciones logran afirmarse a través de la negociación, se podrá acordar, pactar, convenir (concertar) en base al respeto de los intereses de las partes en juego. Este momento lo podemos evaluar como el de mayor compromiso, formalización o institucionalización del enlace, el que podría incluso apoyarse en una forma jurídica determinada.

Aplicando esta reflexión a la intervención en el campo de las políticas públicas y a los procesos de toma de decisiones colectivas, podemos observar que en la práctica, es posible distinguir las acciones enumeradas, las que tendrán mayor o menor presencia y

resultados, en función de los temas en debate (el juego); de las características, posiciones, actitudes e intereses de los diferentes jugadores y del contexto de la articulación.

En este sentido, la articulación de actores para el desarrollo local podría definirse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar. Implica la identificación del interés o del bien común, lo que se puede lograr en base a instancias de negociación, donde se establecen reglas de juego, en un marco de relaciones de poder que admiten cierta flexibilidad y que pueden cambiar en el tiempo.

Estas instancias, permiten llegar a “mínimos de cooperación” para alcanzar esos propósitos, los que deberían estar en relación con una visión estratégica compartida acerca del futuro deseable para el territorio. Esta articulación, alcanzaría su máxima expresión, cuando se formaliza en ámbitos o dispositivos de organización y en pactos explícitos que permiten la obtención de acuerdos entre una pluralidad de actores públicos y privados. Esto no obsta, que en ocasiones, puedan observarse alianzas más coyunturales en función de metas de corto plazo, las que dependiendo del grado de maduración del sistema de actores pueden hacerse más sostenibles.

Esos “mínimos de cooperación” pueden encontrarse -por ejemplo- en factores identitarios comunes que invitan a la acción colectiva. En acuerdos operativos y coyunturales que se dan entre algunos actores que pueden convertirse en “estratégicos”, en la medida que alcanzan visibilidad pública y se traducen en proyectos colectivos, o en asuntos prioritarios de una agenda territorial concertada. En actitudes de reconocimiento, respeto al diferente y derecho a ser escuchados. Propensión al encuentro con el otro (sentido cívico). Jugar en los márgenes. Atreverse a ceder poder e identificar temas comunes.

Son “mínimos” que pueden ampliarse, en la medida que el sistema de actores madura como tal y reconoce en la gestión de los acuerdos una modalidad ventajosa que toma en

cuenta los intereses particulares y sectoriales, pero los trasciende a través de pactos territoriales que funcionan en lógica “ganar-ganar”.

Ahora bien, ¿por qué los actores locales deberían articularse? En general, lo que observamos en las sociedades locales son expresiones de diferentes intereses, la mayoría de las veces en oposición o en conflicto. Probablemente -en algunos lugares más que en otros- pueda existir una predisposición positiva a la coordinación o a la cooperación, pero esto no es siempre evidente, ni tampoco se traduce necesariamente en un clima colectivo favorable a la articulación y la concertación. Más bien dependería de una serie de razones y condiciones que se deben analizar en cada caso, despojándonos de un cierto discurso “moral” que hace una valoración positiva a priori, reflejada en una aparente propensión natural a la cooperación de los individuos y las organizaciones.

La articulación corre el riesgo de parecer utópica, porque estos procesos se dan en un sistema de relaciones de poder, que no está exento de conflictos. Ahora bien, el poder siempre opera, pero también -como hemos planteado antes- se lo puede poner a cooperar. No desde una lógica de dominación, sino generando condiciones para “poder actuar”. Esto pone en tensión las estrategias del actor - sus ideas y propuestas- con las restricciones del sistema.

“La cooperación en el desarrollo local no es una solidaridad explícita de individuos y organizaciones motivados, o con el deseo de poner en valor sus recursos humanos, físicos y financieros para compartir el futuro...La cooperación tiene un sentido mucho más pragmático y es una respuesta racional a la propia lógica de cada uno de los actores. Dicho de otra manera, en determinado momento, los actores perciben que para desarrollar de forma más completa su propia estrategia, es necesario cooperar y poner en común con otros actores las propuestas y acciones. Pero no existe una motivación preexistente para cooperar, sino más bien todo lo contrario...” (F. Barreiro: 2001).

Compartiendo lo expresado por el autor, hay que consignar sin embargo, que los procesos de desarrollo local considerados más exitosos, basan sus resultados en gran medida en su capacidad demostrada de articulación y cooperación de diferentes actores locales en torno al interés común, el que se define a través de ámbitos de negociación y concertación que generan resultados visibles y sostenibles en el tiempo.

Pero la evidencia empírica indica que estos casos son la minoría. Más bien hemos asistido en los últimos años a un creciente encanto discursivo por el desarrollo local que no se ha traducido necesariamente en experiencias que generen resultados auspiciosos y sostenibles en el tiempo para las poblaciones involucradas. Esto más que abrumarnos, nos debería motivar desde una actitud de aprendizaje, a la búsqueda de las razones que explican los éxitos y fracasos.

El paradigma del desarrollo local que ha orientado las prácticas de muchas organizaciones en los territorios, nos pone frente a una cuestión importante -que ya tocamos en el capítulo anterior y que analizaremos más adelante a la luz de las experiencias- y es el papel de algunos **actores estratégicos** (como los organismos del Estado y en particular los gobiernos locales); los liderazgos personales u organizacionales del territorio; los **agentes de desarrollo local** públicos o privados que tienen un rol clave como motores, facilitadores o catalizadores del desarrollo local.

Sin embargo, los procesos de articulación implican atender no solamente los vínculos entre las distintas categorías de actores en juego: político-administrativos; empresariales; socio-territoriales; sino también las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo: económica, política, social, cultural, ambiental y la coordinación entre los niveles territoriales: nacional, provincial (departamental) y local, en el diseño e implementación de las políticas públicas territoriales.

Como señalamos anteriormente, la hipótesis es que el desarrollo local se construye en un marco de relaciones horizontales entre los actores, en particular los actores estratégicos. Esto implica densidad institucional, redes, capital social. Una adecuada gobernanza con reglas de juego pactadas y públicas que faciliten los diálogos en un marco de relaciones de poder.

“El gobierno local puede actuar como “catalizador” de iniciativas originadas en la sociedad civil, pero no es suficiente esperar a que tales iniciativas sociales se produzcan por generación espontánea. Articular actores sociales requiere también ejercer liderazgos, y los gobernantes locales pueden asumir ese papel de líderes, tomando iniciativas que promuevan la asociación comunitaria, diseñando y proponiendo a la

sociedad proyectos que potencien los recursos endógenos; proyectos que una vez puestos en práctica arrojen resultados positivos, capaces de producir un efecto de demostración que posibilite a la sociedad valorar el capital social como recurso para mejorar su calidad de vida” (Claudio Tecco: : 2006: 225-26:).

Esto nos remite al análisis de los roles, las visiones estratégicas y las formas de ejercer el liderazgo en el sistema de relaciones desde el gobierno local, las empresas y las OSC y de los actores extra locales con incidencia en el territorio. Como hemos señalado, esos liderazgos pueden ser ejercidos por diferentes actores, pero sin duda le cabe a los gobiernos locales un rol central, no solo desde su función como organismo de gobierno del territorio, sino como dinamizador de un trabajo que permita mejorar la sinergia entre los múltiples actores en base a objetivos comunes.

También, nos invita a reflexionar sobre la forma como se construyen las prioridades de la agenda pública y quiénes las fijan o deberían fijarla: los temas, los mecanismos de participación en su historia y en su presente; los conflictos, los intereses en juego y la existencia o no de ámbitos de negociación.

“Cada programa implementado requiere algún grado de articulación entre actores diversos, ya sea en la etapa de diseño y /o de implementación. Ello probablemente señale el dato más distintivo de la política de desarrollo endógeno, su sustrato relacional. El aspecto relacional del sistema de actores locales, donde cuentan las regulaciones, las razones, las emociones y las decisiones, es la energía vital que permite construir capacidades endógenas de desarrollo” (O. Madoery: 2008)

Finalmente, las modalidades de gestión pública en el territorio también deben ser revisadas. A veces se tiende a criticar las formas tradicionales de **gestión y administración burocráticas** que con el ingrediente adicional de prácticas clientelares ha sido predominante en nuestros países. Más allá de las críticas conocidas que se pueden hacer a este modelo, hay que reconocer que para el cumplimiento de muchas funciones municipales, se necesita de una burocracia moderna, eficiente y eficaz, características que por otra parte no son las más usuales en nuestros gobiernos territoriales.

Esto ha llevado -aunque sin demasiado éxito- que frente a las debilidades del modelo anterior, se hayan esbozado intentos de implementar modalidades más cercanas a la llamada **gestión competitiva**, vinculada a instrumentos próximos a la gestión empresarial o la gerencia social, que toman como paradigma la figura del ciudadano-cliente. Más allá de que estas opciones pueden ser útiles e innovadoras para el acercamiento de determinados servicios y prestaciones a los ciudadanos, ha demostrado su inaplicabilidad en muchos casos porque choca con trabas culturales tanto de los funcionarios como de los propios ciudadanos y tiende a desconocer las acumulaciones en la órbita del Estado.

En tercer lugar, se habla de la **gestión asociada o concertada** como una modalidad que permite encarar nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, promoviendo espacios de participación y cogestión para llevar adelante programas y proyectos en el campo de las políticas sociales y del desarrollo económico. Este parece ser el paradigma gestor alternativo, pero la evidencia empírica indica que no todos los asuntos de gestión pública pueden ser abordados desde modalidades de este tipo. Entre otras cosas, requieren de actores sociales con capacidades para llevar adelante estos programas y de gobiernos locales dispuestos a transferir recursos públicos y a diseñar mecanismos apropiados de regulación y control.

Por lo tanto, como señala Tecco: “el mayor desafío para los municipios no pasa por superar el modelo racional burocrático (que nunca practicaron), sino por construir una nueva institucionalidad, que habilite la participación ciudadana en la gestión pública y posibilite el ejercicio de *accountability societal vertical* (O’Donnell, 2001) sobre las autoridades políticas y la administración. Administración esta que debería ser altamente profesionalizada, meritocrática y transparente” (Claudio Tecco: 2006:227).

3. Principales conclusiones y desafíos para la investigación y la intervención en procesos de desarrollo territorial

Este capítulo se ordena en una serie de puntos que abordan en términos conclusivos las cuestiones centrales que hacen a los objetivos e hipótesis que guiaron este trabajo. Pretende también dejar algunas pistas para la continuidad de la reflexión sobre estos temas tanto en el plano de la investigación como de la intervención en procesos de desarrollo local.

3.1. Acerca del concepto de articulación de actores para el desarrollo local y su relación con el contexto territorial

Al principio del trabajo, realizamos una reflexión teórica más genérica sobre la articulación, vinculada a un estado de la sociedad contemporánea, donde parecen predominar las concepciones homogeneizadoras, atadas a una visión de la globalización deshumanizante y con un cierto desprecio por las diferencias, que se expresan en identidades territoriales, étnicas, de género, generacionales, entre otras.

Sin embargo, lo que surge del análisis, es que se trata de una polaridad dilemática difícil, pero abordable. En realidad, ésta pasa por buscar los puntos de contacto entre la necesidad, por un lado, de una lógica planetaria (procesos supranacionales, mercados globales) y por otro, el respeto de lo específico, las identidades, lo singular. De allí que el desafío -siguiendo lo planteado por Arocena- es intentar superar la antinomia global-local “por un esfuerzo de articulación dentro de una real tensión”. Y aunque parezca lejana, esta perspectiva de análisis, es el telón de fondo ineludible para la toma de decisiones a nivel de los actores territoriales, los que deben desarrollar capacidades para operar estratégicamente en esta tensión.

Pero llegados a este punto, importa analizar si efectivamente hemos podido avanzar en el conocimiento de los significados y alcances de la categoría conceptual “articulación de actores”; su potencial explicativo acerca de los procesos de desarrollo local y su relación con el contexto territorial en el que se implementa.

Probablemente habrá que profundizar en varios de los aspectos que hemos esbozado en este trabajo. Sin embargo, creemos que se ha podido construir un bagaje conceptual y analítico que nos ha permitido adentrarnos en una serie de desafíos teóricos, metodológicos y que surgen de la sistematización de las experiencias, contribuyendo a la profundización del conocimiento en esta temática.

En ese sentido, consideramos que la comparación entre los cuatro conceptos afines seleccionados (articulación, coordinación, cooperación y concertación) arroja pistas que permiten establecer, más allá de los énfasis distintos en sus significados, una relación sinérgica entre ellos. Esto nos habilita pensar en una secuencia o relación de continuidad, cuando los llevamos al plano de la intervención y en particular a la explicación del funcionamiento de la interacción entre los diferentes actores.

También, las preguntas incómodas acerca de las reales motivaciones de los actores para articularse, nos ayudaron a despojarnos de una cierta visión utópica, que se asocia a una especie de inclinación natural de los mismos a la cooperación. Ubicarnos en el análisis del conflicto, las relaciones de poder, los “mínimos de cooperación” (que desarrollaremos más adelante) nos colocó en otros derroteros analíticos que nos llevaron al campo de la negociación entre diferentes, a la búsqueda compleja del interés común y a no descartar la explicación de los antagonismos.

Finalmente, reconocer que la articulación se da en un contexto territorial (en un marco local-global) que condiciona positiva o negativamente sus posibilidades de concreción. Reafirmamos la hipótesis de que el desarrollo local se construye en un marco de relaciones horizontales y procuramos explicar en que consiste esa horizontalidad y que implicancias tiene (limitaciones y potencialidades) en el campo de los vínculos entre los actores y en relación a las políticas y a la gestión.

Ese contexto más o menos proclive a la cooperación, fue analizado desde la densidad institucional, el capital social, las redes. Las posibilidades de avanzar en la construcción de la ciudadanía social, haciendo un primer intento de aplicación de las categorías de reconocimiento, participación y distribución. Estas categorías, en diálogo con los tipos de capital social, pueden ser un aporte significativo para avanzar en el conocimiento del contexto de la articulación y sobre todo aportar a la construcción de un nuevo tipo de

políticas públicas, desde las especificidades del territorio, que pueden ponerse en diálogo con políticas subnacionales y nacionales.

3.2. Acerca de las estrategias de los diferentes actores y la gestión de las diferencias

De lo señalado hasta ahora, podemos sintetizar algunos elementos que se van presentando como los **principales obstáculos o desafíos** para la articulación de actores en el territorio a partir de las experiencias consideradas, pero que a modo de hipótesis podemos pensar sean comunes a otros contextos territoriales:

a) En primer lugar aparecen los intereses particulares o sectoriales que emergen en la interacción con fuerza y limitan la búsqueda del interés común. Esto es producto de que las lógicas de acción predominantes en los actores, tienden a priorizar lo individual sobre lo colectivo. Generalmente en los territorios se debe operar en un ambiente poco propicio para la articulación.

b) No se visualizan con claridad espacios públicos de encuentro y de negociación entre los diferentes actores. Son escasos los agentes de desarrollo que pueden operar como mediadores, tendiendo puentes entre posiciones que aparecen enfrentadas. Esto nos coloca ante del desafío de revisar el rol de los actores estratégicos en el territorio, pero también de los técnicos y profesionales, fortaleciendo su rol de mediadores entre las diferentes lógicas de acción.

c) Existe capacidad de iniciativa en los distintos subsistemas de acción, con mayor o menor intensidad según el territorio, pero éstas son generalmente coyunturales, referidas a cuestiones con baja proyección estratégica y ligadas mayoritariamente a los intereses de los grupos de mayor poder local. De todas formas, el escenario de los últimos tiempos -con los procesos de reforma del Estado y en particular de descentralización y estímulo a las políticas de desarrollo local desde los Estados centrales y de la cooperación internacional- plantea nuevas oportunidades para el impulso y el fortalecimiento de políticas y programas territoriales concertados.

d) El rol de los gobiernos locales, más allá de su legitimidad y potencial de liderazgo, es evaluado mayoritariamente como una amenaza para la marcha de las acciones, o como

una presencia discontinua y poco comprometida con las iniciativas que van surgiendo. Las razones tienen que ver con la desconfianza y el descrédito en sus capacidades políticas y de gestión. Las modalidades de gestión predominantes, reproducen estilos verticales y asistencialistas, propios del modelo estado céntrico en la relación con la sociedad civil, lo que no contribuye a generar diálogos potentes desde el reconocimiento del otro y habilitantes de una participación genuina y con incidencia real en la toma de decisiones colectivas.

e) El empresariado local tiende a reproducir prácticas sectoriales o individuales y a presentar en forma predominante comportamientos corporativos. Es poco propenso al trabajo en redes territoriales y a operar en lógica de cadenas o sistemas productivos locales, acordando estrategias de desarrollo económico territorial y empleo. Aunque existen experiencias al estilo de la ciudad de Rafaela en la Provincia de Santa Fé, que muestran un tejido empresarial más denso y articulado, son excepcionales y de difícil replicabilidad.

f) La diversidad de las organizaciones en la sociedad civil, en general no genera entramado, tejido social. Hay debilidades organizativas internas y para el funcionamiento en redes. No existe una masa crítica de iniciativas y de propuestas que permitan diálogos sostenidos entre los diferentes actores. Si aplicamos la matriz de análisis sobre vínculos, redes y capital social, tenemos las iniciativas mayoritariamente ubicadas en el capital “de unión” y muy pocas en el “de puente” y menos aun en el “de escalera”. Esto nos desafía a revisar los programas y proyectos y a generar políticas de capacitación y fortalecimiento de los actores territoriales, a través de mecanismos concertados entre el Estado y las propias OSC.

g) El grado de reconocimiento de los actores entre si es restringido. Esto limita la participación e impide avanzar en pactos ciudadanos que permitan mejorar los niveles de distribución e integración social. Sin embargo, aparecen liderazgos innovadores, tanto en el Estado como en la sociedad civil y el mundo empresarial, más preocupados por los destinos del territorio y por las condiciones de bienestar e integración social de las poblaciones, que permiten alentar nuevos horizontes.

h) La identidad cultural, el sentido de pertenencia, se ha conformado sobre bases diversas, constituyendo un factor en crisis y en reconstrucción en las sociedades locales. La fuerza de la identidad como motor de desarrollo, e inspiradora de visiones comunes de futuro, aparece por lo menos limitada por diversas fracturas y vulnerabilidades y esto desafía a emprender acciones –tanto desde el Estado como de la sociedad civil– orientadas a reforzar los factores de unidad que reposan en las raíces históricas, las expresiones culturales, las trayectorias y los aprendizajes compartidos.

i) Más allá de los ejercicios de planificación estratégica en marcha, es escasa la capacidad de proyección en los actores locales; de imaginar escenarios futuros en función de acuerdos que surjan de visiones compartidas. Hay una pregunta clave para imaginar el desarrollo local que necesita ser respondida en forma articulada: ¿dónde queremos ir juntos como sociedad local? De alguna manera la respuesta a esta pregunta es política y nos remite a una concepción del territorio “entendido no sólo como un lugar de identidad, sino como una construcción política que supone poder, relaciones de fuerza contradictorias. El Proyecto Político Local es el encargado de vincular dimensiones y diversificar sentidos del desarrollo local. Por ello tiene que ser sostenible, gobernable y autodependiente” (O. Madoery: 147: 2008).

Los mínimos de cooperación

La articulación tal como la hemos entendido, no es posible en todos lados, ni tampoco en torno a todos los temas. Hay asuntos que tienden más que otros a lograr un mínimo de cooperación en el territorio; el desafío está en identificarlos y trabajarlos en cada realidad local. Se trata de aquellos umbrales mínimos necesarios para que los objetivos sean alcanzados, esos objetivos que se revelan multidimensionales y que su priorización y concreción, tiene que ver con las características específicas de los territorios considerados.

A la luz de lo analizado en los capítulos anteriores, la construcción de esos mínimos requiere en los territorios de algunos elementos claves que vale la pena sintetizar:

- Contextos de partida que generen un clima favorable a la articulación.

- Identidad cultural proclive a la articulación: (propensión al encuentro con el otro, sentido cívico).
- Aceptar y reconocer al diferente (capital social de puente). Actitud de apertura y derecho a ser escuchados
- Jugar en los márgenes. Atreverse a ceder poder, a identificar temas comunes.
- Capacidades para el diálogo, la negociación y la búsqueda de acuerdos multiactorales.

Para avanzar en esta dirección se necesitan entonces ámbitos de articulación, puntos de encuentro legitimados y públicos. Uno de los desafíos es precisamente institucionalizar estos espacios, en base a formas de gestión diferentes que se acercan a los mecanismos de gestión asociada que señalamos anteriormente. En algunos territorios serán las “Agencias de Desarrollo”, en otros “Redes” de diferente tipo. El camino es arduo, porque implica construir confianza (ese intangible tan difícil de obtener y tan fácil de perder) y además generar resultados visibles, con impacto social que permitan también crecer en credibilidad ante la ciudadanía y ante otros actores externos que pueden jugar como apoyo a estos procesos.

3.3. Acerca de las políticas públicas territoriales y sus efectos en la articulación de actores

Para encarar procesos de desarrollo local sostenibles, los territorios deben establecer vínculos adecuados con el entorno subnacional, nacional e internacional. Desde lo local siempre se opera en una trama de relaciones de complementación y competencia con lo global, la que adquirirá ribetes diferentes en función de las escalas territoriales y los asuntos en juego.

Por esta razón, hemos planteado la importancia de que en los territorios existan liderazgos que operen para facilitar alianzas horizontales y verticales hacia adentro y hacia afuera del territorio, promoviendo la formulación e implementación de políticas referidas a la construcción de una agenda de desarrollo territorial.

En este sentido, los gobiernos locales tienen un papel relevante a jugar, pero como hemos señalado, la mayoría de las veces no cuentan con las capacidades para generar por si solos dichas políticas y el financiamiento consiguiente. Por eso resulta clave que

exista un marco de políticas públicas desde los otros niveles del Estado (provincial, departamental, nacional) orientadas a la promoción del desarrollo local y la descentralización, con las cuales los municipios puedan articularse.

La situación post crisis del 2001-02 en nuestros países, ha dejado un marco de estabilidad en lo macroeconómico (parcialmente debilitado en los últimos dos años) que ha generado condiciones adecuadas para fomentar una serie de políticas nacionales orientadas al desarrollo territorial. La evidencia empírica indica que tanto en Argentina como en Uruguay, se ha avanzado en esta dirección y se han multiplicado los recursos que se vuelcan al territorio desde distintos ministerios y programas centrales. Estos, en principio, aparecen como parte de un cambio de estrategia y de prioridades que los haría sostenibles en el tiempo.

Sin embargo, en relación al tema que nos ocupa, existen dificultades de articulación entre estas políticas centrales con las de tipo local. “En general prima la lógica que entiende a los municipios como meros efectores de las políticas diseñadas extra-localmente, a lo que se suma la fragmentación de políticas que “bajan al territorio” de manera autorreferencial y desarticulada con las otras de su propio gobierno... lo que dificulta la articulación sinérgica de tipo vertical Nación Provincia-Municipio” (A. Villar: 2006).

Más allá de algunos matices con el caso uruguayo, la situación planteada por el autor, se retroalimenta con las dificultades de articulación horizontal en el propio territorio por la escasa visión estratégica del Municipio y del resto de los actores estratégicos, y los comportamientos tradicionales, sectoriales, fragmentados y poco proclives a la articulación público-privada.

Como ya hemos señalado, la delimitación de competencias entre los diferentes niveles territoriales del Estado, debe basarse en criterios de subsidiariedad y eficiencia, procurando acordar cuál es la escala territorial más idónea para cumplir una determinada función en cada área de competencia. Esto supone preguntarse, entre otras cosas, acerca de las capacidades instaladas en los gobiernos locales para asumir eventualmente esas funciones.

Los actores locales deben considerar las articulaciones verticales, pero fundamentalmente atender las coordinaciones horizontales estratégicas para el desarrollo local. Es en el nivel local que se deben discutir las opciones de política pública en muchas áreas, que por sus cometidos deben ser formuladas desde los territorios y no implantadas desde afuera (promoción de actividades productivas, políticas sociales, culturales, etc.). Obviamente que para esto es clave la fortaleza del sistema de actores locales y su proactividad para acercar propuestas convincentes a los ámbitos centrales.

En los espacios estrictamente locales, estas dificultades tienden muchas veces a perpetuarse, por lo cual puede ser recomendable para avanzar en procesos de articulación más sostenibles, ampliar la escala territorial (microrregión, comarca, mancomunidad). Esto puede aportar el valor agregado de una mayor masa crítica de actores, recursos, capacidades y oportunidades, lo que puede revertir incluso en mejores asociaciones con los niveles nacionales de toma de decisiones.

En el plano de la nueva institucionalidad, las “Agencias de Desarrollo Territorial” pueden ser instrumentos interesantes como espacios de articulación público-privada y de liderazgo en el territorio. Sería importante avanzar en su institucionalización, en diálogo con el Estado y otros actores territoriales, promoviendo su localización tanto a nivel local como en escalas regionales, en función de las características socio-económicas de cada territorio y el perfil productivo local-regional.

3.4. Algunas pautas para la gestión de la articulación a la luz del análisis de las experiencias

“Una conclusión que debemos sacar a la luz de las experiencias observadas, es que luego de tantos años de gestión de proyectos y procesos de desarrollo que asumen como premisa la importancia crucial de la articulación, y de los legítimos intentos de ponerla en práctica, parece que seguimos sin encontrar las claves de una articulación efectiva, realista, respetuosa de los otros...Encontrar las claves para la articulación, como un paso previo a la cooperación más sostenida, es un aspecto fundamental, que merece ser profundizado para avanzar en instancias de trabajo conjunto en el marco de las nuevas políticas que se están impulsando” (G. Pintos: 2008: 247).

Este balance que hace la autora al plantear “el reto de una intervención proactiva y articuladora en el territorio”, pasa fuertemente por evitar los compartimentos estancos en la aplicación de las políticas públicas dentro del propio Estado y en el diálogo con la sociedad civil.

En este sentido, nos parece central fortalecer el rol de los gobiernos locales (y del gobierno departamental en el caso uruguayo) como autoridades legítimas de la democracia representativa, otorgando reconocimientos múltiples, favoreciendo la participación en la toma de decisiones, a través de mecanismos transparentes de convocatoria y asignación de los recursos y preocupación por la forma como se realiza la distribución de los beneficios y las oportunidades en el conjunto de la población.

Esto implica generar cambios en el sistema político e institucional, de modo de dar mayor contenido democrático a las instancias gubernamentales y mejorar las capacidades estatales para promover acciones más eficaces y articuladas con la sociedad. Supone introducir un cambio cultural profundo a nivel de los mecanismos usuales de acumulación político-partidaria (saliendo del clientelismo); en la relación entre política y gestión y en las formas tradicionales de vinculación Estado-sociedad, buscando modalidades de gestión asociada más próximas a los ciudadanos.

En línea con lo anterior y buscando aportar elementos para la implementación eficaz de una estrategia de articulación de actores territoriales, planteamos algunos **requerimientos** escritos en forma sintética y en clave de intervención, que nos parece pueden reforzar algunas de las ideas clave que intentamos transmitir:²

- Apostar a la construcción de ámbitos de diálogo y negociación entre actores estatales y de la sociedad civil en base a la búsqueda de intereses comunes
- Acentuar la coordinación entre lo sectorial/ territorial
- Articular políticas nacionales, subnacionales y locales

² Estos elementos han sido elaborados tomando aportes de la sistematización de una experiencia de desarrollo local en el norte uruguayo, coordinada por Graciela Pintos. Agradezco a la autora la posibilidad de utilizarlos en forma flexible para adaptarlos a este trabajo.

- Construir una mirada estratégica del territorio orientada a desarrollar las capacidades y recursos existentes en el mismo y procurando:
 - Definir temas de agenda para posibles alianzas.
 - Comprender y trabajar con las diferentes lógicas de actor presentes en el territorio.
 - Concebir “lo local” en términos sistémicos donde cada dimensión del desarrollo (económica, social, cultural, política, ambiental) influye y a la vez es influenciada por las otras dimensiones. Una mirada multidimensional pero integrada e integradora del territorio.
 - Trabajar la necesidad de un rol de mediación calificada que tienda puentes entre racionalidades diferentes de actores. (ese rol de mediación en cada situación puede corresponder a actores diversos, concebidos como agentes de desarrollo ADLs).
 - Reconocer diferentes niveles territoriales en los que plantear estrategias y proyectos (micro-meso-macro) buscando la articulación local-global.
 - Ampliar el conocimiento del territorio y abrirse a la innovación
- La conciencia de los límites de la acción propia y la necesidad de sumar esfuerzos en la “concertación”. Esto supone no solamente desarrollar capacidad de articularse adecuadamente con otros, sino asumir las propias limitaciones. A veces repercute en una desmovilización de los actores, ante la percepción de la asimetría de poder (por ejemplo en el diálogo entre OSC con los organismos del Estado).
- La formalización y la continuidad de los espacios de articulación (Redes, Coordinadoras, Agencias, etc.). Es un tema difícil de manejar la tensión entre acción espontánea y necesidad de formalización a medida que avanza el proceso de maduración de las articulaciones.
- El diálogo con lo estatal y el acompasar ritmos y prioridades (lógica pública, lógica privada).
- El apoyo de instancias estatales extraterritoriales que son necesarias para dar continuidad y legitimidad a los procesos de articulación y a sus resultados.
- La existencia de planes estratégicos que permitan integrar el mediano y largo plazo y atacar el déficit de visión de futuro.

- Manejar la integración de nuevos actores a los procesos, el recambio de los liderazgos en las organizaciones sociales; los cambios de orientaciones políticas en las administraciones del Estado.

“El desarrollo local no es una sumatoria de esfuerzos aislados. La idea de sinergia implica encuentro, cooperación, proximidad, redes. Se requieren acuerdos y espacios de articulación. Liderazgos participativos. Mayores expresiones de democracia y ciudadanía. Una mirada integral que obliga a los responsables locales a ser innovadores, creativos y arriesgados. A dotarse de mucha información, mucho conocimiento. A buscar y crear las oportunidades...” (O. Madoery: 2008: 148).

He aquí entonces una hoja de ruta imperfecta, pero razonable para reemprender los esfuerzos articuladores.

3.5. Acerca del alcance y la viabilidad futura de los procesos de desarrollo local

Si la apuesta a la articulación de actores se considera un requisito fundamental para la construcción del desarrollo local, luego de pasar revista a las diversas dificultades que encontramos para su concreción, parecería que estamos sentando al desarrollo local en el banquillo de los acusados.

Sin embargo, y sin pecar de un optimismo ingenuo, creemos que existe evidencia empírica relevante que indica que estamos en un camino de búsqueda y de generación de propuestas que son alentadoras. Sobre todo si consideramos con Madoery (2008) que: “el desarrollo local es un proceso inestable de construcción de coaliciones...un proceso permanente de generación de conocimiento pertinente para la acción y un proceso abierto de creación de alianzas y liderazgos transformadores. Un proceso que, en nuestro país y en nuestra región, recién se ha iniciado”.

Esa novedad del desarrollo local a la que nos referíamos más arriba, nos impulsa a alejar los pensamientos más pesimistas y a ubicarnos en una actitud abierta al conocimiento y a los aprendizajes, porque el desafío es arduo y los bloqueos y dificultades son muchas.

Mencionaremos tres cuestiones que a nuestro juicio son centrales:

a) Es difícil que en los territorios se constituya un “actor complejo” que represente las diferentes lógicas de actor y opere en torno a la construcción de un proyecto colectivo. Hay organizaciones que por su naturaleza podrían jugar ese rol, pero muchas veces están deslegitimadas o descalificadas. Esto tiene que ver con la inexistencia en general en los territorios de un sistema de actores locales. Más bien lo que tenemos son subsistemas aislados y con escasa transversalidad en los asuntos colectivos.

La buena noticia es que comienzan a surgir algunas experiencias de “coaliciones o ámbitos multiactorales” al impulso de los propios actores del territorio, o de algunas políticas centrales y que avanza nuestra capacidad de aprender sobre las mismas, evaluando sus luces y sombras. Estamos en un proceso embrionario que necesita de un tiempo de maduración para poder sacar conclusiones afinadas. Pero ya no estamos en el punto de partida de hace diez años.

Sabemos que contar con un *sistema local de actores* implica adecuados niveles de articulación interna entre sus diferentes expresiones organizativas o subsistemas a nivel local y buena interconexión con los niveles provinciales, departamentales y nacionales. Cuanto más compleja y sinérgica la red de actores, mayores posibilidades de construir procesos de desarrollo sostenibles y basados en relaciones de mutua complementación y reciprocidad.

b) Se debe avanzar en actuaciones estratégicas en el territorio, lo que implica no solamente el ejercicio de una mirada estratégica, que podrá adoptar la figura de un Plan Estratégico de Desarrollo Local u otra, sino una actitud compartida por la diversidad de actores del territorio (y no solo por el gobierno local) de generar conocimiento e información pertinente. Esta se debe traducir en capacidades de investigación y diagnóstico, de planificación, de monitoreo y de evaluación. Vemos en este punto un avance interesante en algunas comunidades, a través de acuerdos multiactorales que integran a las universidades, los centros científico-tecnológicos junto a los gobiernos locales, empresarios y OSC. Esto implica pensar juntos el futuro del territorio en términos más exigentes y en línea con los desafíos de la competitividad y la innovación.

c) El desarrollo local para que no quede solamente en una moda o en un discurso más o menos atractivo, necesita convertirse en una alternativa viable para mejorar la situación socio-económica de la población que habita en los territorios. “Se hace indispensable promover un proceso gradual de...mejoramiento de las condiciones de vida (y equidad) de la población en los distintos territorios, que tenga al Estado como un actor protagónico –desde un rol articulador y equilibrador de las asimetrías- en términos de definir estrategias que distribuyan el poder dentro de la sociedad y contemplen los factores de heterogeneidad que caracterizan a la escala local /municipal” (R. Carmona: 2006: 164). Este rol implica jugar en la atención de los problemas de integración social y de construcción de ciudadanía que son parte -hoy más que ayer- de los desafíos que los territorios tienen en su agenda.

3.6. A modo de balance y cierre

Al cierre, quedan una serie de preguntas abiertas, un campo de exploraciones múltiple que debería llevar a nuevos temas de investigación y pistas para la intervención. Nos alienta que no se trata de una tarea individual, sino cada vez más de equipos interdisciplinarios con miradas convergentes sobre el territorio. Por otro lado, no debemos olvidar que el desarrollo local es una temática nueva. Estamos hablando de menos de 30 años de trayectoria en nuestra América Latina.

En ese sentido, proponemos dos asuntos que nos interesa destacar como temas de corte más teórico-metodológico a profundizar:

a) el tratamiento más a fondo de la vinculación entre los componentes de la ciudadanía social (reconocimiento, participación, distribución) con el enfoque del capital social, mirados desde un prisma territorial. Creemos que la elaboración de una matriz de análisis que tome algunos de los elementos vertidos en este trabajo, ampliados con otros aportes, puede enriquecer el diseño de nuevas políticas públicas y estrategias de intervención territoriales. Ello permitiría avanzar en la construcción de un desarrollo local más incluyente y participativo.

b) la necesidad de construir un sistema de indicadores de monitoreo y evaluación (básicamente cualitativo) de estas prácticas de articulación, que permita operacionalizar

las diferentes categorías teóricas y variables utilizadas (y a incorporar) para construir información sistematizada y en condiciones de ser utilizada por los diferentes actores territoriales.

Pero a la vez, queremos dejar instalados en el debate algunas tensiones o preguntas fuertes, que han estado presentes como telón de fondo de este texto y que a nuestro juicio nos acompañarán en los próximos tiempos:

- La necesidad imperiosa de capitalizar mejor, saberes, buenas prácticas, acumulaciones, la propia construcción de la realidad local, pero desde una mirada donde los territorios sean precisamente productores de novedades. He aquí un desafío investigativo y de generación de conocimiento pertinente que con los apoyos necesarios, debe ser protagonizado por los propios actores territoriales.
- Explorar la capacidad de poder reinventarse a nivel local, no reproducir lo anterior, abandonar o desechar cargas e identidades nostálgicas; soñar y gestionar iniciativas nuevas. Este reto, ¿no tensa precisamente lo que sosteníamos al principio del trabajo, acerca del divorcio entre racionalidad instrumental de la modernidad y afirmación de identidades? ¿El tema no es, precisamente, las articulaciones de actores que se reacomoden con sentido estratégico real, no retórico?
- Alcanzar entonces esos “mínimos de cooperación” para lograr mejoras vitales y articulaciones sociales tolerantes y tener la posibilidad de soñarse como sujetos diferentes en este mundo globalizado y asimétrico. ¿No habría que asociar esto al “contrato ético de ciudadanía”? ¿No forma parte de una profundización democrática efectiva? ¿No es una invitación al ejercicio de nuevas libertades, en este momento histórico que vivimos en nuestros países?

En este recorrido, quizás, nos sentimos jugando un poco en los márgenes, armando un rompecabezas fluido, por momentos esquivo, donde algunas de las piezas no encajan con facilidad, corriendo el riesgo de quedar a la intemperie, o atados a un discurso muy pegado al “deber ser”. ¿Pero acaso eso no es parte sustantiva del trabajo académico y profesional en el territorio? Los aportes recibidos en el proceso de elaboración de la

tesis, los testimonios de los actores y la reflexión sobre la práctica, nos alentaron a continuar un camino que a la hora del balance nos permite evidenciar algunos hallazgos, pero también nos deja más concientes de los vacíos y de lo que queda por hacer.

Esperamos entonces que estas páginas sean un aliciente para que otros investigadores, técnicos y agentes de desarrollo local, tomen en sus manos el desafío de seguir construyendo conocimiento y nuevas prácticas que alimenten la reflexión y contribuyamos de esta forma a generar procesos de desarrollo local más robustos, exitosos y duraderos para nuestras comunidades.

Bibliografía

Alburquerque, Francisco, Costamagna Pablo y Ferraro Carlo: “Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio”. Editorial UNSAM. Argentina, 2008.

Alburquerque, Francisco: “Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América latina”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Altschuler, Bárbara: “Municipios y desarrollo local. Un balance necesario”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Arocena, José: “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”, en: “Desarrollo Local en la Globalización”. Javier Marsiglia, Compilador. CLAEH. Programa de Desarrollo Local. Uruguay, 1999.

Arocena, José: “El desarrollo local: un desafío contemporáneo” Universidad Católica. Editorial Taurus. Uruguay, 2001.

Arocena, José: “Globalización y diversidad: un desafío para el desarrollo local”, en Universidad y Desarrollo Local. Aprendizajes y desafíos. Adriana Rofman, Compiladora. Editores Universidad General Sarmiento y Prometeo Libros. Argentina, 2005.

Arocena, José: “El desarrollo local: los últimos 30 años”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Arocena, José, Marsiglia Javier y otros: “La Paloma, departamento de Rocha. Una sociedad en busca de sí misma”. Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local, IDEL. UNESCO, Universidad Católica. Productora Editorial. Uruguay, 2006.

Arriagada, Irma: “Gestión de las políticas sociales desde el enfoque del capital social”, en Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Organizadoras Chiara y Di Virgilio. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Argentina, 2009.

Barreiro, Fernando: “Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local”. Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad-Cataluña. <http://www.iigov.org/documentos>.

Barreiro, Fernando: “Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del “buen gobierno local” y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Catenazzi, Andrea y Chiara Magdalena: “La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización”, en Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Organizadoras Chiara y Di Virgilio. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Argentina, 2009.

Calderón, Fernando: “Ciudadanía y desarrollo humano”, en Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática. Editorial Siglo XXI. Argentina, 2007.

Campero, Guillermo: “Trabajo y ciudadanía”, en Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática. Coordinador Fernando Calderón. Editorial Siglo XXI. Argentina, 2007.

Carmona, Rodrigo. “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”, en: Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Coraggio, José Luis: “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculos o requisito para el desarrollo local?”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Cravacuore, Daniel: “La articulación de actores para el desarrollo local”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Chiara, Magdalena: La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local- Civitas- Revista de Ciencias Sociais. V 4 –Nº 2. Brasil, Julio de 2004.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio María Mercedes: “Gestión social y Municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Argentina, 2005.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio María Mercedes: “Conceptualizando la gestión social”, en Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Organizadoras Chiara y Di Virgilio. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Argentina, 2009.

Di Virgilio, María Mercedes: “Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis”, en Gestión de la política social.

Conceptos y herramientas. Organizadoras Chiara y Di Virgilio. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Argentina, 2009.

Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez Marcos: “Participación Ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia. 1997-2003. Editorial FUNDE, Fundación Nacional para el Desarrollo. El Salvador, 2004.

Enríquez Villacorta, Alberto: “Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Fleury, Sonia: “Los patrones de exclusión e inclusión social”, en Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática. Coordinador Fernando Calderón. Editorial Siglo XXI. Argentina, 2007.

Formiga, Nidia y Marengo Silvia: “La articulación de los agentes en la gestión del desarrollo local”, en Universidad y Desarrollo Local. Aprendizajes y desafíos. Adriana Rofman, Compiladora. Editores Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros. Argentina, 2005.

Gallicchio, Enrique: “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Gallicchio, Enrique: “El Desarrollo Local y la Descentralización como estrategia de desarrollo en América Latina y Uruguay”. Tesis de Maestría. Uruguay, 2006.

Gonzalez Meyer, Raúl: “Los agentes de las dinámicas territoriales: el caso de ciudades intermedias chilenas”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Hopenhayn, Martín: “La dimensión cultural de la ciudadanía social”, en Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática. Fernando Calderón, Coordinador. Editorial Siglo XXI. Argentina, 2007.

López, Silvana: “El desarrollo local: reflexiones acerca de la distancia entre la teoría y la práctica”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Madoery, Oscar: “La evolución de una política de desarrollo endógeno. El caso de Rosario”, en Agentes y Agenda para el desarrollo económico territorial y el empleo. III Seminario Internacional Desarrollo económico territorial y el empleo. RedDETE-ALC.

Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe. Uruguay, 2007.

Madoery, Oscar: “Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones”. Editorial UNSAM, Buenos Aires. Argentina, 2008.

Madoery, Oscar: “Interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Marsiglia, Javier: “Temas y actores en un escenario cambiante. La gestión social a nivel local”. Revista Prisma N° 4. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 1995.

Marsiglia, Javier y Pintos Graciela: “La construcción del desarrollo local como desafío metodológico”, en Desarrollo Local en la Globalización. Javier Marsiglia, Compilador. CLAEH. Programa de Desarrollo Local. Uruguay, 1999.

Marsiglia, Javier, Capandeguy Diego y otros: “Plan de Desarrollo Local y Regional de Villa de Merlo. Provincia de San Luis, República Argentina”. Informes de Posicionamiento Inicial; Anteproyecto y Proyecto. Consorcio IDEL, Instituto de Estudios del Desarrollo Local y Regional-Universidad Católica del Uruguay y Estudio Sprechman & Capandeguy, Arquitectos Asociados. Villa Merlo, San Luis. Argentina, 2007, 2008 y 2009. www.municipiodemerlo.com.ar

Marsiglia, Javier: “Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Morin, Edgar: “Introducción al pensamiento complejo”. Editorial Gedisa. Barcelona, 1994

Pintos, Graciela: “Territorios y políticas sociales en Montevideo. La gestión de lo social interpelada por la complejidad y la diversidad de actores”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Pírez Pedro: “Actores sociales y Gestión de la Ciudad”. Publicado en la Revista Ciudades No. 28, Octubre-Diciembre. México, 1995.

Pírez, Pedro: Desarrollo local y ciudadanía metropolitana”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Repetto, Fabián: “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social”, en Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Organizadoras Chiara y Di Virgilio. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Argentina, 2009.

Tecco, Claudio: “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Touraine, Alan: “¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Argentina, 1998.

Touraine, Alan: “Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy”. Editorial Paidós. Estado y Sociedad, 135. Argentina, 2006.

Vázquez Barquero, Antonio: “Las fuerzas del desarrollo”. Editorial Antonio Bosch. España, 2005.

Vázquez Barquero, Antonio: “Desarrollo local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay, 2008.

Villar, Alejandro: “Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto”, en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina, 2006.

Anexo I

Pauta de análisis de la articulación en los territorios

A) Condiciones del territorio y los actores para la articulación

A1. ¿Qué entienden los actores por articulación? ¿Cuales son los implícitos que tienen que ver con la historia y las experiencias anteriores?

- ¿a que conceptos vinculan la palabra “articulación”? (imaginario social)
- ¿existen antecedentes de articulación en ese territorio?
- ¿qué actores impulsaron o impulsan la articulación y que lugar ocupan en el juego de poder a nivel local?
- ¿que entienden los actores por articulación en el momento presente?
- articular en esa sociedad local: ¿es un asunto de los poderosos o de la base social?

A2. Las condiciones económicas, políticas y culturales en el territorio y sus relaciones con la articulación

A3. ¿La integración social es un tema relevante para los actores, está en la agenda pública? (niveles de exclusión existentes)

A4. ¿Cuales son los asuntos prioritarios de la agenda local?

A5. Reglas de juego existentes (pactos, pautas institucionales)

A6. ¿Quién o quiénes marcan o deberían marcar la agenda?

B) Los actores y sus relaciones. Funcionamiento del sistema local y el nivel articulación observable en la sociedad local.

B1. Actores estratégicos a tener en cuenta

B2. Intereses que emergen en la interacción (lógicas de acción predominantes)

B3. ¿Cómo se negocia entre los diferentes actores?

B4. Densidad, diversidad del tejido social, trama de actores, masa crítica

B5. Grado de reconocimiento de actores entre si (¿visualizan o no a los otros?)

- aplicación del diagrama de componentes de la ciudadanía social)
- aplicación de matriz de análisis sobre vínculos, redes y Capital Social

B6. Capacidad de iniciativa en los distintos actores (subsistemas), identidad cultural, pertenencia (sobre que bases se cimenta la identidad).

B7. Funcionamiento del sistema local de actores y articulación:

- existe sistema local de actores (¿cómo opera?)
- existe ambiente propicio para la articulación (¿en torno a que temas e iniciativas?)

B8. ¿Existe capacidad de prospectiva, proyección en los actores locales?

C) La gestión de la articulación para el desarrollo territorial.

C1. ¿Quien gestiona actualmente las articulaciones (actor público, privado, mixto)?

C2. Grado de institucionalidad observable en quien impulsa la articulación.

C3. Nivel de efectividad de los mecanismos utilizados.

C4. ¿Existen canales para expresar las diferencias?

C5. ¿Cuáles son los temas que tienden a lograr un mínimo común de cooperación en el territorio?

C6. ¿Que es lo que motiva a articular? (la dimensión subjetiva: acuerdos o lugares seguros que permiten comprometerse, ganar/ganar, capacidad de ceder en pro de algo)

D) La articulación entre los diferentes niveles territoriales (relación con el afuera: con otros niveles territoriales y con las políticas públicas)

D1 ¿Quiénes lideran la articulación con el afuera y en torno a qué?

D2 ¿Hay habilidades de negociación colectivas o personales?

D3 ¿Hay margen de incidencia en esa articulación, en torno a que temas u oportunidades?

D4 ¿Existe un meso nivel que facilite experiencias exitosas de concertación de intereses?

E) Los recursos aplicables a los procesos de articulación en el territorio

E1. Tipo de recursos destinados a la articulación: endógenos, exógenos, públicos, privados.

E2. Acceso de los actores a fondos provenientes del Estado central aplicables al desarrollo territorial, en función de proyectos multiactorales.

E3 ¿Se invierte en la articulación en forma sostenida, o solo puntualmente?

E4. ¿Existe capacidad de movilización local de recursos de dentro y de fuera del territorio.

E5. ¿Existe capacidad en los actores locales de apropiación y reinversión del excedente generado y de redistribuir en forma equitativa hacia los distintos sectores de población?

