

Facultad de Ciencias Sociales  
VIII jornadas de investigación

# “El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Desarrollo local: su  
planificación y la  
relación con el  
capital social.  
Una visión desde  
las organizaciones  
sociales que  
participan en dichos  
procesos

Maximiliano Piedracueva



UNIVERSIDAD  
DE LA REPUBLICA  
URUGUAY

## **Desarrollo local: su planificación y la relación con el capital social. Una visión desde las organizaciones sociales que participan en dichos procesos.<sup>1</sup>**

**Maximiliano Piedracueva**

### **Resumen**

A continuación se realiza una exploración sobre las concepciones de actores locales en referencia al Desarrollo Local, sobre su planificación y la relación de ésta con la generación de Capital Social a modo de conocer si éste es entendido como recurso al momento de llevar adelante este tipo de procesos. Se entiende que la capacidad de generar Capital social es esencial en los procesos de Desarrollo local y que dicha capacidad está determinada por características culturales de cada comunidad por lo que conocerlas se vuelve tarea imprescindible al momento de planificar. Para alcanzar los objetivos propuestos se llevó a cabo un estudio de caso sobre un proyecto de Desarrollo Local aplicando una revisión documental sobre su planificación en busca de sus categorías principales y la presencia de la noción de Capital Social en ella complementando el trabajo a través de entrevistas en profundidad a referentes locales integrantes de organizaciones que participan en el citado proyecto.

Dado que, de manera de alcanzar los objetivos del desarrollo local es preciso tener en cuenta al momento de planificar, ejecutar y controlar (es decir gestionar) ciertas características culturales de la comunidad destino, se buscó conocer de qué manera se relaciona la planificación del Proyecto con la participación, el capital social y la generación de redes; y de qué manera se percibe esta relación por parte de las organizaciones que forman parte de este proyecto.

Conceptos clave: Desarrollo Local, Planificación Estratégica, Capital Social.

[Maxipc85@gmail.com](mailto:Maxipc85@gmail.com)

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009)

## Capítulo primero

### **El problema de investigación**

La siguiente investigación se propuso abordar el estudio de la planificación en el Desarrollo Local pretendiendo conocer su relación con ciertas características culturales de las comunidades, precisamente sobre las capacidades de participar y generar Capital Social. Se entiende que los procesos de Desarrollo Local, en su calidad de proceso endógeno, se implementan a partir de las capacidades de la comunidad local por lo que al momento de planificar estratégicamente dicho proceso se debe conocer, potenciar y promover las aptitudes, habilidades y capacidades de generar recursos en las comunidades.

La investigación se aplica en un proyecto de Desarrollo Local Comunitario realizado a nivel nacional el cual pretende fomentar la participación y desarrollo comunitario implementado en distintas zonas de las ciudades del País. El caso concreto de estudio se implementa en la zona Sur-este de la ciudad de Salto. Es a partir de esta característica que la investigación toma relevancia puesto que los objetivos del desarrollo local se limitan a la generación de cierto tipo de recursos los cuales no incluyen a los económicos en gran escala dada la dificultad o imposibilidad de generarlos y/o apropiarse de ellos; y por otra parte porque se llega a evidenciar si en un Plan Nacional se tienen en cuenta las especificidades locales.

De esta manera en los planes de desarrollo local toman suma importancia los recursos sociales y culturales puesto que el objetivo se transforma en la eficiente articulación de éstos de manera de asegurar el pleno desenvolvimiento de la zona. Siendo así se buscó conocer de qué manera se ha planificado el nombrado proyecto, qué categorías se han tenido en cuenta, si se ha tenido en cuenta el Capital social y las Redes como capacidades y recursos, qué tipo de diagnóstico se realizó y conocer de manera general cuál es la visión de desarrollo implícita en la planificación. Del mismo modo se buscó conocer la percepción de los actores que integran dicho proyecto en relación al Desarrollo Local, sus objetivos, sus estrategias y su apreciación sobre el futuro del proyecto.

Dada la reevaluación de los procesos de desarrollo y el surgimiento de alternativas de Desarrollo Local se ha colocado en la agenda pública de muchos países la consecución de los objetivos del Desarrollo Humano y Sostenible sirviéndose para ello de la Descentralización y de estrategias de desarrollo endógeno, sin embargo estudios evalúan dichas propuestas como incompletas o ineficientes adjudicando las causas a la escasa planificación estratégica y el no involucramiento de la población destino en este proceso.

Es entonces objetivo de esta investigación profundizar los estudios sobre el Desarrollo Local y su relación con las culturas específicas de las comunidades locales conociendo de qué

manera se planifica dicho proceso y si en este proceso de planificación se tienen en cuenta las capacidades de participar y de generar Capital Social.

## Capítulo segundo

### **Preguntas y Supuestos de investigación**

#### **¿De qué manera se ha planificado el Proyecto SOCAT?**

Teniendo en cuenta la calidad Nacional del Programa INFAMILIA del cual una de sus áreas de intervención es el proyecto SOCAT se debe tener muy presente al momento de planificar las especificidades de cada una de las zonas en las que éste se implementa puesto que ello promueve la eficiencia del proceso y al mismo tiempo integrar en el diagnóstico a la comunidad destino de manera de asegurar la sostenibilidad del proceso.

#### **¿Existe en el proyecto SOCAT una relación entre el Desarrollo Local, participación y Capital Social?**

Dado que en pequeñas comunidades se vuelve extremadamente difícil la generación y apropiación de recursos económicos los objetivos del desarrollo local persiguen la eficiente articulación de recursos sociales y culturales de manera de generar fuertes lazos de capital social *bonding* y débiles lazos de capital social *bridging*. De esta manera existirá una base institucionalizada que permita atraer recursos económicos y al mismo tiempo una *red inteligente* en cuanto a su aprovechamiento. Para ello se vuelve una tarea imprescindible conocer la capacidad de participación de personas, grupos e instituciones de la comunidad puesto que sin ella se torna imposible alcanzar los objetivos planteados; en caso de existir una baja participación ésta debe ser tenida en cuenta en el proyecto a modo de promoverla. Estos conceptos deben ser tenidos en cuenta como capacidades y recursos de la comunidad al momento de un proceso de Desarrollo Local y no solamente como producto de éste.

#### **¿Cuál es la percepción sobre los objetivos y estrategias del Desarrollo Local que tienen los actores territoriales?**

Las estrategias de desarrollo endógeno solicitan la participación e involucramiento de actores territoriales puesto que estos deben convertirse en plenos agentes de desarrollo en su comunidad. De esta manera estos actores deben percibirse como tales y al mismo tiempo lograr construir una concepción del desarrollo local; esto es, cuál es su misión y visión (objetivos,

estrategias, valores, etc.) Sin este elemento no se logrará el completo involucramiento de los actores por lo que la sostenibilidad del proceso resulta nula.

## Capítulo tercero

### Marco teórico

#### Introducción

##### a. i)

#### Contexto

El contexto actual de las teorías del desarrollo en referencia a Latinoamérica debe ser pensado desde una visión histórica teniendo en cuenta cuáles fueron las determinantes que llevaron a la presente coyuntura. Para ello se debe contemplar la crisis de la década del '80, crisis económica e institucional consecuencia de la deuda externa que mantenían los países latinoamericanos, muchos de los cuales volvían a tener un Estado de Derecho luego de años de dictadura. A raíz de dicha crisis se instala en América Latina, a partir del Consenso de Washington, un Modelo Neoliberal quien buscó dar respuesta a los problemas de crecimiento que sufrían, en esa época, los países subdesarrollados bajo el diagnóstico de que el avance que había tenido el Estado principalmente en la economía se volvía al mismo tiempo causa y efecto de los problemas. El diagnóstico realizado resultó confiable puesto que el crecimiento del Estado resultaba sin precedentes por lo que el gasto público y las trabas burocráticas a inversionistas se tornaron un problema medular en el modelo de crecimiento de los países. *“En la década de los ochentas el discurso neoliberal generaba consensos. No sólo el capital financiero, así como los grandes grupos privados y los gobiernos de América Latina”* (Guillén. R:2007:1) Ante este diagnóstico consensuado las soluciones resultaron equivocadas y sus consecuencias repudiadas por la sociedad latinoamericana. La propuesta neoliberal sugería una inmediata reducción del Estado, dejar actuar libremente a las fuerzas del Mercado y elevar la competitividad microeconómica proyectando el sistema productivo hacia el exterior, para ello los países de América Latina deberían insertarse en la *globalización neoliberal*. De esta manera se aseguraba la modernización y progreso de los países. Sin embargo esta propuesta estaba regida por una visión meramente economicista la cual empleaba todos sus recursos hacia el crecimiento económico de los Estados y dicho crecimiento, a través del libre funcionamiento del mercado se redistribuiría sobre la población (Teoría del derrame).

Las consecuencias de este modelo surgen en tanto que la citada redistribución nunca llegó por lo que se entendió que el crecimiento económico era un elemento necesario mas no suficiente teniendo en cuenta el Desarrollo. Citando a Perroux: *“Nadie ignora en la actualidad – afirmaba- que el crecimiento del producto global puede ser empobrecedor cuando provoca la destrucción o el daño de los recursos naturales, por ejemplo. Es notorio que el crecimiento*

*ignora el deterioro o la eventual destrucción de las personas, porque desconoce los contenidos de esta expresión metafórica: la amortización humana” (Perroux:1984)<sup>2</sup>*

Por lo tanto *crecimiento y desarrollo* son conceptos distintos. En la visión neoliberal el desarrollo se alcanzaba a partir del crecimiento económico; entendiéndose esta diferencia se debe pensar que el crecimiento es necesario pero se torna uno de los aspectos a tratar y que el Desarrollo es un proceso en el cual intervienen diferentes factores. “*El concepto desarrollo involucra cambios cualitativos, aparte de cuantitativos. Se trata no solamente de un proceso de acumulación de capital, de mayor productividad del trabajo y de progreso tecnológico, sino también de un proceso de creación de una estructura productiva, de la relación e interacción de las partes que constituyen esa estructura y del mejoramiento cualitativo de los productores directos, de sus capacidades y habilidades, de su formación y capacitación.* (Perroux, 1984, p. 44)”(Guillén. R:2007:3)

Dentro de estas discusiones las teorías del desarrollo comienzan a replantearse, especialmente para los países en desarrollo, cuáles son las alternativas que aseguren el desenvolvimiento pleno de las sociedades

**a.ii)**

### **Visiones paralelas**

#### **El lugar de la acción en la estructura**

Este proceso de revisión crítica global tiene un correlato de producciones académicas en torno al desarrollo dentro de América. Durante la década del '60 surgen en Latinoamérica un conjunto de teorías y modelos que se conocieron como “teoría de la dependencia”. Comienzan a partir del economista argentino Raúl Prebisch y de CEPAL tratando explicar porqué los países latinoamericanos encontraban problemas en alcanzar el despegue hacia el crecimiento económico. Dentro de este conjunto de teorías se establecen circunstancias estructurales las cuales impiden el desarrollo de ciertos países; el contexto planteado es la existencia de un sistema dividido en un *centro* y una *periferia* donde los países establecen una relación de interdependencia, por lo que el crecimiento de unos es causa y efecto del subdesarrollo de otros. A partir de este diagnóstico, pesimista para Latinoamérica, es que los países desarrollan durante esta década y hasta el '70 modelos de sustitución de importaciones (ISI) los cuales caen al momento en que se contrae la demanda y aumentan las tasas de interés. A partir de esta crisis del modelo ISI surge la alternativa neoliberal comentada en el apartado anterior.

La traída a flote de estas teorías no surge de la motivación de *revivirlas* sino que a partir de ellas se debe repensar la realidad de América Latina en cuanto a sus posibilidades de desarrollo. Teniendo presente la situación de *plenitud* que vive la globalización en la actualidad se debe

---

<sup>2</sup> En Guillén. R; 2007

tener en cuenta las ideas de la “teoría de la dependencia” principalmente a su visión de Sistema. A partir de ciertos fenómenos mundiales, tales como el desarrollo de los países asiáticos, la teoría de la dependencia se vuelve débil para explicar dichos sucesos; es entonces cuando surge una Teoría de los Sistemas Mundiales, donde su principal exponente es Immanuel Wallerstein.<sup>3</sup> Esta teoría intenta explicar los nuevos fenómenos desde nuevas categorías analíticas. En ella la unidad de análisis deja de ser el Estado-nación puesto que existe una reestructuración del sistema capitalista, ahora, plenamente globalizado en el cual existen grandes corporaciones transnacionales que exceden al Estado-nación, por lo que la unidad de análisis son los sistemas sociales los cuales se encuentran dentro y fuera del Estado. Se entiende al Sistema Mundo como un sistema que cumple un ciclo y que a diferencia de lo pensado en las teorías de la dependencia existe un centro, una semi-periferia y una periferia y que dentro de dicha estructura existe la posibilidad de movilización.

Esta visión de interdependencia, de estructura con movimiento y de mundo globalizado nos debe orientar al momento de pensar nuevas alternativas.

*“América Latina está fuertemente impactada por la Globalización, con importantes crisis sociales, económicas y políticas, golpeada por experimentos de reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el consenso de Washington, que no han reducido la pobreza ni la desigualdad, ni tampoco se ha mejorado la calidad de vida de la mayoría de la población. América Latina tiene hoy el mayor número de pobres de su historia” (Galliccio, E:2004:2)*

A partir de estas consecuencias surge la propuesta de *humanizar* el proceso de desarrollo lo cual implica una visión de desarrollo social, humano y sostenible.

Sin desconocer la teoría de Sistema Mundo a partir de la década del ´80 comienzan a surgir nuevas propuestas sobre el camino a recorrer en busca del desarrollo y cuáles deben ser sus objetivos. Es así que en el año 1987 la "Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo" publicó un documento titulado "*Nuestro futuro común*" que se conoce como el "Informe Brundtland" en el cual se plantea trabajar sobre un proceso de *desarrollo sostenible*.

*“Dicho proceso debía de ser capaz de generar un desarrollo no sólo sostenible en términos ecológicos, sino también sociales y económicos. Esto es que además de asegurar su armonía con el medio ambiente, eran inherentes a un desarrollo con este calificativo, transformaciones institucionales que permitiesen el cambio social gradual y un crecimiento económico autosostenido”<sup>4</sup> (ONU:1987:1)*

---

<sup>3</sup> Immanuel Wallerstein; *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1976, pp. 229-233. <http://marriottschool.byu.edu/emp/WPW/Class%209%20-%20The%20World%20System%20Perspective.pdf>

<sup>4</sup> Informe Brundtland, 1987, ONU

Bajo esta idea de desarrollo sostenible se incluye lo propuesto por Amartya Sen (1994) como *desarrollo humano y sostenible*, ambas visiones son incorporadas por el PNUD de Naciones Unidas en la actualidad. Es de esta manera que se transforman las visiones y misiones del desarrollo encontrando un lugar de acción en la estructura, esto es, ante un sistema mundo el cual ejerce constricciones hacia el crecimiento de países periféricos se entiende que el crecimiento produce desarrollo en la medida que se acompaña por un proceso humano y sostenible. El lugar de la *acción* se encuentra en articular los procesos productivos y económicos de una sociedad globalizada a modo de alcanzar un desarrollo de las capacidades de la generación actual que permita la satisfacción de sus necesidades sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras.

b)

### **Desarrollo Humano Local**

#### **Cultura y Capital Social**

b. i)

#### **Desarrollo humano y sostenible**

De manera de entender la idea de Desarrollo Humano se puede pensar en sus antecedentes más directos, a saber, “el llamado ‘*enfoque de las necesidades básicas*’ planteado por la *Organización Internacional el Trabajo (OIT) en 1974 y el ‘desarrollo a escala humana’ popularizado por la Fundación Dag Hammarskjöld a mediados de los años ochenta (Max-Neef: 1994).*” (Sanahuja:2002:2)

En el trabajo presentado por Neef *et al* se sugiere que la visión del desarrollo a escala humana refiere a las personas y no a objetos, “*la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales*” (Neef, M.:1994:1) Sobre la identificación de estas necesidades fundamentales es donde avanza el concepto de desarrollo humano a partir de Amartya Sen, Martha Nussbaum; Mahbub ul Haq y el PNUD.

“*Se eligió esta expresión para representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr*” (Sen. A.:1998:1). De esta manera comenta Sen sobre su enfoque de capacidades humanas. Dentro de su propuesta se pueden resaltar tres importantes conceptos: universalismo, capacidades humanas y agencia humana.

La noción de universalismo en la perspectiva del Desarrollo Humano se convierte en uno de los primeros cuestionamientos éticos que se plantean en este tipo de procesos. En este sentido se intenta responder la pregunta ¿desarrollo para quién? Conocida es la coyuntura actual en la que

distintos países y sectores dentro de los mismos acceden y poseen mejores oportunidades de desarrollo; ante esta realidad los seguidores del desarrollo humano se cuestionan los objetivos planteados y sus estrategias a seguir, teniendo en cuenta que un efectivo proceso de desarrollo requiere la integración de todos los países, los sectores y las personas; *“la idea básica del desarrollo humano” es que tales sesgos y discriminaciones son inaceptables.*” (Sen. A.: 1994:2) De este modo la idea de universalismo sugiere que el proceso de desarrollo resulte de alcance universal, esto es de igual manera para todos. Pero el universalismo no se extingue en ese punto; que todas las personas que habitan el planeta logren desarrollar sus capacidades adquiriendo con ello libertad de ser y hacer no es suficiente. Lo universal como medida de alcance a todos no se expresa en una sola generación, cuando se habla de desarrollo sostenible se entiende que el universalismo implica así mismo a la generación actual y a las futuras; *“la demanda de “sostenibilidad” es, de hecho, un reflejo particular de la universalidad de las reivindicaciones, aplicadas, en este caso, a las generaciones futuras.*” (Sen. A.:1998:3)

El objetivo central en esta perspectiva es la capacidad de vivir vidas dignas, esto aplicado en una visión universalista que abarca a la generación actual y a las futuras. La conformación de la Agencia Humana resulta imprescindible a modo de darle sostenibilidad al proceso. Agencia Humana refiere a la promoción de capacidades y libertades de las personas, salud, educación, riqueza, integración, etc. De este modo la Agencia Humana junto con un sistema Institucional coherente, planificado y eficiente permitirá el desarrollo de las libertades de *ser y hacer*, logrando de esta manera encaminarse en un proceso de Desarrollo Humano y Sostenible. Al momento de definir cuáles son las capacidades a potenciar existe un disenso entre los promotores del Desarrollo Humano. Por un parte A. Sen reconoce la especificidad de cada sociedad y sus sectores entendiendo que las capacidades elementales surgirán de dichas características específicas, de esta manera se vuelve imposible e improdente teorizar sobre las capacidades a desarrollar de manera general. De modo distinto Martha Nussbaum considera que ante ese planteo resulta igualmente necesario establecer, aunque de manera general, ciertas capacidades esenciales a promover y desarrollar a modo de alcanzar el Desarrollo Humano.<sup>5</sup>

En síntesis, se toma en este trabajo una postura sobre el Desarrollo Humano, entendido éste como proceso de largo plazo, aceptando la propuesta de universalidad en el desarrollo de las capacidades humanas a fin de promover sus libertades, teniendo en cuenta lo planteado por Nussbaum pero al mismo tiempo reconociendo al especificidad cultural de cada comunidad y aceptando la capacidad de ésta al momento de definir sus propias necesidades y aptitudes.

---

<sup>5</sup> Ver Nussbaum Martha, <http://www.materiabiz.com/mbz/gurues.vsp?nid=34888> 27/06/2008

b. ii)

### Desarrollo Local

Complementariamente con la idea de Desarrollo Humano surgen, en varios ámbitos, distintas estrategias o alternativas al desarrollo que resulten más eficientes a los reclamos ante la situación de extrema pobreza, exclusión social y marginalidad. Estas nuevas propuestas parten del diagnóstico establecido por las teorías estructurales del desarrollo, por ejemplo la de los Sistemas Mundo. Tal como vimos estas teorías dividen el mundo de modo que existe una periferia, una semi-periferia y un centro lo cuales mantienen relaciones de interdependencia entre sí. Bajo esta idea, ¿cuáles son las posibilidades de desarrollo de los países periféricos? ¿De qué manera se logran romper o transformar los lazos de interdependencia? ¿Cuál es el lugar de la acción dentro de la estructura?

Atendiendo a estas preguntas surgen propuestas conocidas como *desarrollo a escala humana, desarrollo de base, desarrollo autosostenido, desarrollo autocentrado, desarrollo endógeno, etc.* La característica en común de estas propuestas resulta de la intención de superar la visión economicista del desarrollo y la re-valorización del elemento humano en dichos procesos. Este nivel de concreción o particularización, es decir, la reivindicación del individuo y de los espacios locales frente a la estructura comienza a partir de la década de los `70, década de crisis mundial, crisis del petróleo, crisis en la hegemonía de los EE.UU, etc. “En 1979, un primer ministro francés lanzó la consigna: «que cada uno cree su empleo».” (Arocena. J.:2002:7) Que cada uno se cree su empleo resulta ser un cambio significativo en las maneras de pensar y concebir el desarrollo, esto es que la iniciativa desde abajo, desde lo local, desde lo concreto, se torna una nueva estrategia a seguir.

La definición de *lo local* se torna entonces un elemento esencial dentro de esta nueva concepción. ¿Qué entendemos por local, y por ende, cuándo podemos hablar de desarrollo local?

En primer lugar la noción de *lo local* hace referencia a algo que no lo es, es decir, lo general o lo global; estas dos nociones son interdependientes entre sí, la relación global-local resulta esencial al momento de pensar el desarrollo. Entonces caeríamos en el debate de que local y global son conceptos necesarios para autodefinirse, afirmación polémica en cualquier ámbito; de esta manera relacionaremos el Desarrollo Local a lo que José Arocena (Arocena. J.:2002) ha denominado la Sociedad Local. Mas allá de que en última instancia la definición de un ámbito local resulte arbitraria y relativa a las condiciones del contexto, la posibilidad de Desarrollo Local dependerá de la existencia de una Sociedad Local, es entonces ésta nuestra unidad de análisis. No cualquier subdivisión territorial constituye una Sociedad Local, para que ello se conforme deben cumplirse algunas condiciones generales, principalmente socioeconómicas y culturales.

A nivel socioeconómico podemos hablar de Sociedad Local en aquellas agrupaciones humanas que de alguna manera logran ejercer un control sobre sus procesos productivos y económicos; *“para que exista sociedad local debe haber riqueza generada localmente sobre la cual los actores locales ejerzan un control decisivo, tanto en los aspectos técnico-productivos como en los referidos a la comercialización.”* (Arocena, J.:2002:9) De esta manera se entiende que la comunidad debe de alguna manera apropiarse de los recursos socioeconómicos, tanto en la generación de riqueza como en su gestión. Pero esta característica resulta insuficiente, por otra parte existe una característica identitaria la cual define la existencia de una Sociedad Local; todo grupo humano, necesariamente, no comparte los mismos rasgos identitarios, de este modo existen, incluso dentro de una misma ciudad, grupos humanos que no se reconocen bajo una única identidad, o a efectos de un proceso de desarrollo local, estos rasgos no son lo suficientemente fuertes como para permitir el proceso. En el caso de pequeñas comunidades el rasgo identitario surge como accesible en algunos casos, piénsese en casos de poblaciones rurales o ciertas zonas dentro de una ciudad, sin embargo la población total de una ciudad, y más aún de un departamento puede identificarse con cierta parte de la población y con otras no. En el apartado 2.d) de este trabajo se profundiza sobre las características culturales en un proceso de desarrollo local.

Aquellas relaciones sociales mantenidas en una Sociedad Local permitirán, promoverán u obstaculizarán un proceso de Desarrollo Local. De esta manera por desarrollo local entenderemos a un *“un proceso localizado, que integra aspectos políticos, institucionales, socioeconómicos, productivos, tecnológicos y ecológicos, y referido a la trilogía competitividad - equidad - sostenibilidad. Este proceso lleva a la creación de las condiciones materiales, culturales y espirituales que propicien la elevación de la calidad de vida de la sociedad, con un carácter de equidad y justicia social de forma sostenida y basado en una relación armónica entre los procesos naturales y sociales, teniendo como objeto tanto a las generaciones actuales como las futuras.”* (Sánchez, B.: 2003: 3)

**b. iii)**

### **Participación y Capital Social**

*“No se debería asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisiva o la más frecuente sea necesariamente la “mejor” participación.”*

James Meadowcroft

Cuando hablamos y pensamos sobre un proceso de desarrollo endógeno inmediatamente pensamos en la participación, pues a partir de ésta se logrará la consecución de los objetivos. Sin embargo, y atendiendo a que la participación resulta esencial en los procesos de desarrollo local, debemos tener cuidado en la implementación de las estrategias a seguir. La participación es aquí entendida como la acción de involucrarse de manera activa y a través de actos concretos en los procesos de desarrollo, sea a través de políticas públicas o de acciones privadas. En el

caso de pequeñas comunidades, y para este trabajo, participan aquellas personas e instituciones que se involucran directamente en la planificación y ejecución de los procesos de desarrollo de su comunidad.

Alguien dijo que cuanto más democrático y participativo sea un país mayores problemas enfrentará para establecer una política de Estado; de esta manera comprendemos que la capacidad de negociación y de consenso no depende de la cantidad de participación sino de la calidad. En cuanto a un proceso de desarrollo local se deberá establecer con mucha precisión cuáles son los canales de participación, los objetivos de ésta y quiénes podrán participar en los distintos ámbitos. Interpretando erróneamente la propuesta de universalización y democratización se pueden implementar procesos ineficaces de desarrollo; la participación de la comunidad en la planificación y ejecución debe ser entendida como un recurso y no como un valor, tomarlo como un valor implicaría la masiva participación de todos los involucrados en todos los ámbitos, y tal como el exceso de información es perjudicial cuando no se lo puede gestionar también lo es la participación.

Siguiendo con lo expuesto se debe señalar que al momento de construir Capital Social como recurso hacia el desarrollo es necesario que la comunidad participe, sólo involucrándose en los procesos se podrá generar capital social de unión y del que tiende puentes. De este modo la propuesta refiere al pensar en la participación como recurso. Ello implica que los encargados de la planificación de los procesos de desarrollo local logren identificar aquellos actores calificados y referentes locales que resulten esenciales en la implementación del proceso. *“La experiencia existente en la gestión de procesos estratégicos sugiere que la participación se debe adaptar a las circunstancias de cada contexto específico, de modo que se introduzcan diferentes actores en los procesos estratégicos de maneras distintas.”* (Meadowcroft. J.:2003:1)

Junto con la participación se debe generar Capital Social de unión. Ante la idea de sostenibilidad de un proceso de desarrollo local la participación aislada no resulta suficiente y en muchos casos puede resultar perjudicial. *“Se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local y los de construcción de capital social, en el entendido de que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social a nivel local.”* (Galicchio, E.:2004:3)

Al entender de Galicchio se debe pensar en la construcción de Capital Social como recurso hacia un proceso de desarrollo local, es entonces uno de sus principales objetivos. De este modo se propone al momento de planificar los procesos de desarrollo local conocer, previamente, la capacidad de la comunidad en generar Capital Social.

Desde el resurgimiento<sup>6</sup> del Capital social como categoría de análisis son muchos los trabajos teóricos e investigaciones que la han tomado desde distintas perspectivas o desde sus distintas dimensiones. En este trabajo se lo abordará desde una perspectiva *sinérgica*, la cual intenta combinar un enfoque institucional y un enfoque de redes.

El enfoque de redes tiene en cuenta al capital social como un arma de doble filo, por lo que carga con un sentido positivo y negativo en su desarrollo. Destaca también la importancia de los lazos verticales (capital social de unión; *bonding*) y de los lazos horizontales (capital social que tiende puentes, *bridging*), y se debe buscar la mejor combinación entre estas dimensiones. Esta es que: “*es necesario contar tanto con fuertes lazos intracomunitarios como con débiles redes intercomunitarias.*” (Woolcock y Narayan:7)

El enfoque institucional sostiene que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil es, en gran parte, el resultado de su contexto político, legal e institucional. Esto es que se tiene en cuenta al capital social como variable dependiente a diferencia del enfoque de redes quien observa al capital social como capaz de producir ciertos resultados, positivos o negativos. La capacidad de generar capital social responde directamente a la calidad de las instituciones formales.

Tomando ideas de ambas visiones se ha llegado a formular un enfoque *sinérgico* el cual propone:

- Ni el estado ni las sociedades son inherentemente buenos ni malos; el impacto que producen los gobiernos, empresas y grupos cívicos en el cumplimiento de los objetivos colectivos es variable.
- Los estados, las empresas y las comunidades, por sí solas, no poseen los recursos necesarios para promover un desarrollo sostenible y de amplio alcance; se requieren complementariedades y asociaciones entre diferentes sectores y dentro de ellos. En consecuencia, identificar las condiciones en las cuales emergen estas sinergias es una tarea central de la investigación y práctica del desarrollo.
- De estos distintos sectores, el papel del estado en cuanto a facilitar resultados positivos de desarrollo es el más importante y problemático. Ello se debe a que el estado no sólo es el proveedor último de los bienes públicos (una divisa estable, salud pública y educación para todos) y el árbitro final y responsable del estado de derecho (derechos de propiedad, procedimiento debido, libertad de expresión y asociación), sino que también es el actor en mejores condiciones de facilitar alianzas duraderas más allá de las divisiones de clase, etnicidad, raza, género, adhesiones políticas y religión. A las comunidades y al sector empresarial también les cabe un importante papel en la

---

<sup>6</sup> Años '50; ver Michael Woolcock; Deepa Narayan ; *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*; [http://poverty2.forumone.com/files/13030\\_implicaciones.pdf](http://poverty2.forumone.com/files/13030_implicaciones.pdf) .

creación de las condiciones que permiten, reconocen y premian un buen gobierno. En contextos institucionales que en otras circunstancias serían adversos, dirigentes comunitarios capaces de identificar y adquirir compromisos respecto de lo que Fox (1992) denomina “bolsones de eficiencia dentro del estado” se transforman en agentes de una reforma más general. (Woolcock y Narayan:11)

b. iv)

### **Cultura, Capital Social y Desarrollo Humano Local**

¿Por qué se habla de capital social, participación y generación de redes como características culturales?

Ante esa pregunta, primero un supuesto: *la cultura es la moldeadora de nuestras nociones.*

*“El siglo XX ha descubierto -o ha subrayado que, si bien las cosas están ahí y no dependen del sujeto, la verdad no está ahí (Rorty, 1991)<sup>7</sup>, sino que depende de nosotros. Nuestra definición de las cosas depende de nuestro modo de percibirlas y entenderlas, de nuestra forma de conocerlas y de la epistemología dominante.”* (Tomassini, B: 2006:2)

A partir de esta idea es que se debe pensar el accionar humano; pero siempre con el cuidado de no caer en el viejo debate *estructura Vs. acción*<sup>8</sup>. Es a partir de nuestras prácticas sociales que generamos cierta cultura; y a través de un proceso de retroalimentación es que esa misma cultura moldea nuestras nociones y guía nuestro accionar. Es por ello que tanto capital social, como participación y redes son nociones generadas a través de cierta interpretación de la realidad. En el proceso de interpretación interviene una multiplicidad de factores los cuales forman parte de cierta cultura; cultura que refiere a cierta comunidad. Es por ello que la noción de *capital social* será distinta en distintas comunidades, tal como se planteó en referencia al desarrollo local. Con esto se intenta explicar por qué el *capital social*, *las redes sociales*, y *la participación* deben ser pensados desde una perspectiva cultural, es decir, relacionarlos con el complejo conjunto de nociones que existen en una comunidad y no tomarlos como *variables* asiladas que solo tienen que ver con el interrelacionarse unos con otros.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, al momento de planificar y gestionar los diferentes planes y proyectos sobre el desarrollo local se deberá prestar atención a las mencionadas características culturales, debido a que estas están directamente relacionadas con los objetivos del desarrollo local.

*“Si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, como se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones*

---

<sup>7</sup> Rorty, R. (1991): *Objectivity, relativism and truth.*

<sup>8</sup> No se pretende decir aquí que los individuos actúan en base a cierta estructura, en este caso *la cultura*, sino que es a partir de cierta estructura que el individuo, a través de una interpretación de la misma tiene la capacidad de elegir tal cual manera de actuar, es esta la base del cambio social.

*cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.”* (Gallicchio, E.: 2004:18) Es de vital importancia conocer estas características de una comunidad al momento de pensar estrategias de desarrollo local, tanto para incluirlas en el plan de manera de potenciar costumbres que promuevan el desarrollo local como también así para asegurar la viabilidad de lo planeado.

**b.v)**

### **Planificación al Desarrollo**

Se desprende de lo comentado en los apartados anteriores que el desarrollo local como proceso resulta complejo puesto que intervienen en él distintos y diferentes factores. La noción de desarrollo dependerá de las características culturales de cada comunidad, la implementación del proceso dependerá de la capacidad de participar de manera coherente y efectiva, y al mismo tiempo de la capacidad de construir capital social. En este proceso intervienen distintos actores los cuales cuentan con historias distintas y probablemente intereses distintos. En este trabajo se pretende abordar el desarrollo local desde un supuesto de conflicto, en donde los grupos humanos se *dividen* muchas veces por un enfrentamiento de intereses, y partiendo del supuesto que la cooperación y participación no son condiciones inherentes a los grupos humanos sino que son construcciones.

Resulta entonces esencial encontrar herramientas que nos permitan ordenar la multiplicidad de actores y recursos de manera de alcanzar los objetivos planteados. En este caso se ha pensado en la Planificación Estratégica: “... *un mecanismo que permite aprovechar los recursos con que se cuenta, propiciar la negociación de los actores, invertir de manera efectiva y articular los esfuerzos de las distintas iniciativas que se desarrollan en las comunidades, comarcas y municipios.*” (Sánchez Muñoz, B.:2003:43) De este modo se propone la eficiente gestión de los recursos existentes de manera de alcanzar los objetivos del desarrollo local, concretamente se propone una correcta planificación estratégica en cuanto a la realización de un correcto diagnóstico participativo, articulando eficientemente a los actores a involucrar y generando el ámbito institucional que permita una correcta identificación de objetivos y estrategias; conocer las capacidades de la comunidad en participar y generar capital social de unión y del que tiende puentes, y poder articular y ordenar de modo eficiente los recursos con los que cuenta la comunidad y aquellos que se soliciten desde el medio externo a la comunidad.

## Breve reseña Metodológica

### a) Objetivos.

#### Objetivo General.

El objetivo principal de esta investigación es conocer la relación entre los procesos de desarrollo, principalmente su planificación, con la participación, el capital social y la generación de redes.

#### Objetivos específicos.

- 1) Analizar los documentos oficiales del proyecto SOCAT a modo de conocer de qué manera se ha planteado la relación Desarrollo Local-Capital Social.
- 2) Conocer de qué manera perciben dicha relación las organizaciones que forman parte del proyecto SOCAT.

### b) Selección del caso

#### b. i)

#### Universo

El universo contemplado en este trabajo abarca aquellos proyectos de desarrollo local que han sido pensados a nivel nacional y que se ejecutan en ámbitos locales en todo el País. Dicha selección se basa en las características intrínsecas en dichos programas y proyectos puesto que se piensa desde lo general hacia lo particular, en este caso programas a nivel nacional a aplicarse en espacios subnacionales. A partir de ellos se podrá conocer de qué manera se ha planificado y se han tenido en cuenta las particularidades del territorio específico.

#### b. ii)

#### Selección del Caso

El caso elegido es el Programa INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social el que incluye en sus líneas de acción a los proyectos de Servicio de Orientación Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). Dentro de estos proyectos se piensa en el Desarrollo y Participación comunitaria siendo sus objetivos *“mejorar los niveles de articulación territorial como forma de aumentar el acceso a los servicios por parte de la población residente de las áreas territoriales. Ello requiere de un modelo de gestión territorial adecuado a tales efectos.”*<sup>9</sup> Dentro del programa INFAMILIA se seleccionó un único caso, SOCAT IPRU en la ciudad de Salto para la realización de entrevistas a actores que participen en dichos procesos. Esta selección resulta del conocimiento de que SOCAT IPRU es aquel que abarca la zona más amplia dentro de las que interviene INFAMILIA en la ciudad de Salto y al mismo tiempo resulta la más diversificada en cuanto a su población, actores locales, cultura participativa y comprende el mayor número de habitantes.

### c) Técnicas de recolección de datos

#### c.i. a)

#### Entrevista

---

<sup>9</sup> Informe de ejecución 2005; en <http://www.infamilia.gub.uy>

Se realizaron entrevistas a informantes calificados o referentes de las distintas organizaciones que forman parte del proyecto SOCAT; estos son los integrantes de las Mesas de Coordinación Zonal.

La selección de los entrevistados se pensó desde aquellos que hubieran formado parte desde los inicios del proyecto pues de esa manera se lograría conocer el proceso de planificación del mismo; éstos eran aquellos integrantes de la Mesa de Coordinación Zonal (MCZ) que formaran parte del SOCAT desde el año 2004. Esta exigencia derivó en que los posibles entrevistados fueran 5 por lo que no se logró acceder al número esperado de entrevistados.

#### **c. ii. a) Análisis de documentos**

Se aplicó un análisis de contenido a los documentos oficiales presentados por INFAMILIA a modo de encontrar en ellos los ejes temáticos al momento de la planificación del proyecto SOCAT. Por otra parte se realizó un análisis de discurso a trabajos realizados por los integrantes del SOCAT dentro de un proceso de capacitación sobre Formulación de Proyectos Sociales

El análisis documental se realizó a través de una *integración* de técnicas. Por una parte el análisis de contenido a documentos *oficiales* y por otra parte un análisis de discurso a los documentos generados desde el SOCAT. En ambas situaciones se intentó exceder el análisis cuantitativo del mensaje y comprender su origen y sus efectos.

*“Con la realización de un análisis del discurso sistemático se superan, en consecuencia, algunas de las carencias advertidas en el análisis de contenido y se respalda el conjunto de la investigación.”* (Vicente Mariño, M:2006:8)

#### **c. iii. a) Observación**

Se realizaron observaciones en dos ámbitos pertenecientes al SOCAT. Una primera observación realizada durante la realización de una de las reuniones de la Mesa de Coordinación Zonal. Posteriormente se realizaron observaciones dentro del Proceso de capacitación sobre Formulación de Proyectos Sociales el cual integraron actores de los cuatro SOCAT de la ciudad de Salto e integrantes de Instituciones Públicas

La observación durante la MCZ se realizó como incógnito, la MCZ no conocía quién era el nuevo integrante de la mesa lo que se evaluó como positivo de manera de no influir en el procedimiento de la misma.

La observación del proceso de Capacitación se realizó desde el lugar de observador participante.

## Capítulo quinto

## Análisis

Se realiza aquí la exposición de los resultados en el análisis contemplándolos por categorías y no por instrumentos o métodos puesto que, como se comentó en el apartado anterior, se utilizaron distintos métodos e instrumentos de manera de poder relacionarlos en un análisis general que resultara más enriquecido.

### a) Grupos y redes

Como se ha tratado en este trabajo, la formación de redes resulta un elemento central en los procesos de desarrollo local, esto en casos de comunidades locales amplias (ciudades, regiones) donde resulta imprescindible la cooperación o cocompetencia, y de igual manera en pequeñas comunidades (zonas de una ciudad, zonas rurales) donde la conformación de redes permite una eficiente reorganización de los recursos. En el caso de INFAMILIA la conformación de éstos lazos entre organizaciones e instituciones permitirán la consecución de objetivos y la sostenibilidad del proceso. Esto debido a que el programa actúa como incentivo hacia el desarrollo tomando el rol de organizador, promotor y rector del proceso, de manera de lograr un desarrollo sostenible es necesario que la comunidad logre apropiarse de ciertos recursos sociales y culturales. La necesidad de trabajo en red, hasta el momento es propiciada por el programa, se entiende que finalizado el programa estas redes deben seguir funcionando. De este modo se intentó conocer los objetivos perseguidos en la planificación y las estrategias para alcanzarlos. Ante el objetivo de la generación de redes se debe pensar previamente en la capacidad de lograrlas, de esta manera se podrá abordar diferencialmente a las distintas capacidades, desde esta perspectiva el programa INFAMILIA se planteó la realización de un diagnóstico de las zonas de intervención. Éste incluyó un estudio socioeconómico y demográfico, y en cierta manera un estudio *cultural* sobre la población. Sin embargo este estudio persiguió la cultura participativa de la comunidad en base a la cantidad de actores territoriales de cada zona por lo que no buscó conocer las maneras de participación. En estas instancias se debe plantear las características del *acontecimiento* participación. El hecho de participar, por sí mismo, no resulta bueno o malo, positivo o negativo si no se tiene en cuenta de qué manera se realiza; pueden existir actores territoriales participativos y al mismo tiempo monopólicos; actores participativos y no decisores. Como se ha dicho anteriormente los procesos de desarrollo local deben pensarse desde el conflicto y desde las asimetrías de poder ser y hacer, en este caso la existencia de actores participativos no asegura la capacidad de la comunidad de participar en pos de un proceso de desarrollo local. En la planificación de los SOCAT se sentencia: “*los beneficiarios y sus familias participarán en las acciones que promuevan la inserción social y que prevengan los problemas existentes, lo que aumentará la sostenibilidad e impacto del Programa.*” Teóricamente se ajusta a lo planteado, sin embargo en los planes operativos no se establecen estrategias diferenciadas para cada comunidad, ante la exigencia planteada en dicha sentencia

¿de qué manera se lo logrará? El lugar de acción dentro del programa queda establecido en la realización de Planes Regionales por parte de los SOCAT, en esta instancia los cuatro SOCAT de la ciudad de Salto priorizan sus necesidades y problemas, de manera participativa, y a través de ello planifican y ejecutan un Plan Regional (Fondo de Inversión Territorial). Sin embargo al momento de consultar a los actores de estos procesos emergen dificultades no previstas en la planificación. Por una parte se vuelve un elemento esencial el rol de los técnicos de los SOCAT, el representante territorial de INFAMILIA. Estos son elegidos por la ONG que gestiona el SOCAT (INFAMILIA terceriza la gestión de los SOCAT a Organizaciones no Gubernamentales). De esta manera la elección de los técnicos se vuelve un factor esencial, y en este caso los técnicos deben ser posibles agentes de desarrollo con cierta formación acorde a su trabajo. Se relata lo anterior por lo siguiente, en el caso salteño la realización participativa de los planes regionales estuvo a cargo de los técnicos y no de la comunidad, esto por diferentes razones. Por una parte porque la comunidad generó una relación de asistencialismo con ellos debido a que no formaba parte de su cultura la realización de planes, proyectos y de tomar decisiones activas; por otra parte porque los técnicos consideraban que algunas cosas *los vecinos* no saben hacer. Por otra parte existe el Fondo de inversión comunitario (Fitito). Este fondo está destinado a pequeñas inversiones por parte de la comunidad, donde la MCZ es la que lo gestiona; surge aquí otro problema, la intención de que la MCZ gestione los fondos resulta de alguna manera favorable al desarrollo local pues se incorporan costumbres de gestión, decisión, discusión y aprobación de proyectos, sin embargo SOCAT IPRU decide que los fondos sean aprobados de distinta manera, “ *Micro-proyectos, los micro-proyectos no se discuten, los vota un grupo que no se sabe, la mesa no sabe quien es que aprueba o desaprueba, sabemos que no son los tres técnicos, ¿ta?, sabemos que no son los técnicos, que va más hacia la parte de la dirección, en este caso de Ipru, eso es como lo implementó Ipru...*”(Participante de MCZ)

De este modo se evidencia la especificidad de la comunidad, su capacidad reducida de participación activa y al mismo tiempo los problemas en la planificación. La sentencia de participación no tuvo en cuenta las características de la población, de esta manera los objetivos no logran ser alcanzados.

Por lo tanto existe un problema fundamental. Por otra parte, al momento de generar redes resulta necesario que la comunidad tenga la capacidad de generar Capital Social de Unión; se sobreentiende que la escasa participación o la participación no activa en decisiones dificulta la generación de Capital Social. Este concepto no es abordado por INFAMILIA. La propuesta en este trabajo es que al momento de lograr la participación de la comunidad se debe promover la generación de este tipo de capital propiciando relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación, la *no decisión* de la MCZ en el FIT y el FIC dificulta la generación de dichas relaciones.

**b) Confianza y solidaridad**

*“El contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado.” (Durston, J.:2002:15)*

Partiendo de esta definición de Capital Social se desprende, que para lograrlo, se debe pensar en las relaciones e interacciones que se dan entre la comunidad. Nuevamente surge en esta instancia la presencia del conflicto; no se debe pensar un proceso de desarrollo local asumiendo que la comunidad va a participar y generar redes como cuestión natural, puesto que como se intenta demostrar en este trabajo, ello son construcciones sociales que en muchos casos deben ser promovidas. El conflicto repercute directamente sobre la capacidad de generar relaciones de confianza y cooperación dado que no se logra construir la idea de reciprocidad esto es que la comunidad no percibe que su cooperación o colaboración sea recíproca. *“Y es un fayuterío que...!No, pero en general...a ver, cómo te puedo decir, supongamos que va policlínica y comisión vecinal 100 manzanas, y nos tirábamos sí, y después que hay algunas cositas que se largan medias heitas, y sí, hay sí”* (Participante de MCZ) Tanto la diferencia de intereses entre actores, como las asimetrías de poder entre las distintas organizaciones convergen al momento de lograr los solicitados consensos en determinados proyectos. Ante esta situación INFAMILIA le da libertad a los SOCAT puesto que en su planificación no se relata sobre ello, y SOCAT IPRU resuelve recaer en los técnicos en lugar de negociar el conflicto, incluso los técnicos comentan *“El tema de la rispidez en el barrio es...si te llevas mal con tus vecinos, bue...poco podemos hacer, no?”* (Técnico SOCAT)

De este modo surge el siguiente cuestionamiento, ante el conflicto, a nuestro entender, inherente en las comunidades, la falta de previsión sobre el mismo y la escasa iniciativa para resolverlo desde el equipo técnico, ¿de qué manera se lograrán generar relaciones de confianza y cooperación? Lamentablemente ni en la planificación ni en los actores encontramos respuestas. Por parte de INFAMILIA no se tiene en cuenta las dificultades dándole *libertad de acción* de acción al SOCAT, los técnicos se sienten impotentes y al mismo tiempo confunden las ideas y conceptos, *“la red va a quedar. Vos vas a saber por ejemplo que el referente del barrio Quiroga es fulano, sultana y sultano, de la policlínica sultano...esa red queda, que se junten después, que se junten por otra cosa y que sigan reuniéndose...es otro cantar, pero la red creo que está fuerte”* (Técnico SOCAT). Desde las organizaciones se plantea que el desarrollo local es un proceso a largo plazo y que la generación de relaciones de confianza y cooperación surgirá con el tiempo y la experiencia, aunque afirman que es muy difícil.

*“E: Y para mantener esas redes, porque se genera conflicto, porque cada uno tiene intereses distintos...”*

*El: y que se eduquen... (Risa), que aprendan! Que se eduquen, que vayan viendo, hay gente muy fuerte, en la mesa esta, mirá que esta mesa del Ipru fue la única que le paró el carro a un verticalazo de arriba de los SOCAT, ¿no del Ipru!”*

Es entonces que se aprecian dificultades de coordinación entre objetivos planteados y estrategias a seguir puesto que no se han tenido en cuenta las especificidades existentes en las comunidades, y aunque no se las conozca éstas existen y surgen al momento de implementar los planes. La generación de capital social resulta esencial a modo de darle sostenibilidad al proceso, el bridging y el bonding aseguran el completo desarrollo de las estrategias y promueven una selección eficiente de problemas y objetivos.

Cuando se realizó la observación sobre la planificación de proyectos sociales y se analizó el producto generado se evidenció nuevamente la dificultad de consensuar, el escaso Capital Social de unión y por ende el surgimiento del conflicto.

Al momento de planificar un programa, un plan o un proyecto se solicitan desde el inicio cierto grado de consenso y de amortiguación del conflicto; ello implica que este proceso requiere cierta disponibilidad de los actores en referencia a lograr una negociación y un acuerdo colectivo. En el caso de SOCAT IPRU se debe realizar, junto a los otros tres SOCAT y a instituciones públicas, un plan territorial para la ciudad de Salto el que se propone articular los servicios existentes en el territorio de modo de dar solución a los problemas que surgen desde la sociedad. Esto supone, por una parte, lograr un consenso entre SOCAT e instituciones, y al mismo tiempo un consenso intra SOCAT, al momento de identificar problemas, objetivos y posibles soluciones.

El proceso de planificación del Plan Territorial sufre, hasta el momento, de conflictos entre los distintos actores pues se aprecia cierta competencia entre ellos, en el sentido de quien hace qué, o quién lo hace mejor, etc. De este modo se evidencia el escaso Capital Social del que tiende puentes, pues no se ha generado una red basada en relaciones de confianza, cooperación y reciprocidad. La identificación de problemas en común no solo se dificulta según las distintas realidades, sino que muchas veces coinciden en la problemática pero de igual manera se acusan de errores inexistentes en la identificación. *“yo le dije bien clarito, nos hiciste perder media hora con tu problema”* comentaba una de las técnicas de un SOCAT en referencia a otro técnico quien había planteado un problema no compartido. La escasa disponibilidad a consensuar entre los SOCAT se puede entender, por lo menos en el caso de IPRU por el escaso Capital Social de unión. Cuando se observó la MCZ de IPRU surgieron los mismos problemas. Los integrantes de la mesa no mantienen relaciones de cooperación y de confianza, en el caso observado se discutió prácticamente durante una hora sobre la utilización de un salón comunal pues los niños no ordenaban las sillas antes de retirarse. Desde las entrevistas surgió que las comisiones vecinales no cooperan pues defienden sus propios intereses, en este caso la utilización del salón, no querían que éste fuera usado por otras organizaciones. Evidentemente este tipo de situaciones

no favorecen a un proceso de desarrollo local, y se asume que existen debido a la falta de relaciones de cooperación y reciprocidad lo que determina la inexistencia de relaciones de confianza.

De igual manera se percibió que las organizaciones más antiguas del SOCAT mantienen relaciones de confianza mayores que el resto, aunque ello muchas veces se torna en un obstáculo puesto que se forman algo así como un complot para con las otras instituciones. Estas instituciones que trabajan hace cierto tiempo juntas conforman bloques de acción, junto con los técnicos, lo que les permite un mayor nivel de acción. Estas situaciones, que se reiteraron durante la planificación del Plan Territorial, por ejemplo admitiendo que los actores que deben intervenir en el Plan son aquellos que ya han participado con anterioridad (lo que deja mucho que desear sobre la inclusión en estos procesos) se explica entonces por el escaso capital social de unión y del que tiende puentes. De igual manera que el programa no tuvo en cuenta estas características, tampoco las tienen los actores territoriales en su planificación. Al momento de pensar estrategias para el desarrollo de su zona o del departamento no tienen en cuenta las capacidades de su propio territorio lo que ha llevado a constantes fracasos en anteriores planificaciones. Esto se debe, en parte, a la falta de capacitación y de apoyo técnico sobre la planificación de estos procesos, pero al mismo tiempo se vuelve evidente la escasa *cultura* de cooperación y de trabajo en conjunto, al mismo tiempo que la vaga idea de participación. Esto de manera que al momento de pensar estrategias de desarrollo se asume que las personas participarán por el solo hecho de generar ámbitos participativos, esto supone que las personas no participan debido a que no existen estos espacios, sin embargo la experiencia ha demostrado lo contrario, aun generando espacios de participación no se logran niveles aceptables de participación y los proyectos fracasan.

## Capítulo sexto

### Conclusiones

A modo de síntesis se presentan aquí algunas de las conclusiones a las que se arribaron durante el proceso de investigación. Para ello se retoman las preguntas que guiaron este trabajo de manera de encontrar cierta estructura lógica a lo presentado.

¿De qué manera se ha planificado el Proyecto SOCAT?

Entendiendo que los objetivos del Proyecto SOCAT persiguen la participación y el desarrollo comunitario, concibiendo éste como *mejorar los niveles de articulación territorial como forma de aumentar el acceso a los servicios por parte de la población residente de las áreas territoriales*, se puede estimar que éste se propone y se vincula con propuestas de desarrollo local, aunque no se enfatice sobre las condiciones en que la *comunidad* logrará apropiarse de los recursos, sino que se establece una articulación con los servicios que llegan al

territorio. Sin embargo se estimula o se busca estimular la participación y la generación de redes de manera de elevar las condiciones de vida de niños, adolescentes y sus familias. Según lo planteado desde la teoría aquí citada el proyecto SOCAT debería haber sido pensado desde lógicas de desarrollo local puesto que de esa manera se logra que los grupos se apropien de ciertos recursos, y de esa manera propicien y forjen sus propias condiciones de desarrollo. En ciertos pasajes de la planificación y sus antecedentes se perciben *lógicas* de desarrollo local, pero en su mayor parte se aprecia algo así como una asistencia localizada. Esta misma imagen se encontrará al momento de aplicar y ejecutar el proyecto.

*“Promover y fortalecer redes a nivel de territorios, propiciando el desarrollo de éstas, fomentando la inclusión en éstas, de instituciones de la sociedad civil, organismos públicos y personas físicas que sean referentes comunitarios vinculados a la infancia, adolescencia y familia.”* (Modelo de Gestión Territorial)

La cita corresponde al modelo de gestión que aplica el programa INFAMILIA lo que se entiende, en una rápida lectura, que se ajusta a un modelo de desarrollo local para sus zonas de intervención. Ante esto un primer problema que se reitera en varios casos: los procesos de desarrollo local son impulsados por agentes externos. Cuando se buscó conocer de qué manera se había pensado la separación de la zona con el programa, lo que es necesario ante un proceso de desarrollo, no se encontró respuesta; aun teniendo una fecha estipulada para la finalización de la intervención del programa no se había pensado de qué manera se iba a llevar adelante. Esto se puede ajustar al siguiente supuesto, si al momento de pensar el Proyecto SOCAT se asumió que con generar espacios de participación las personas e instituciones participarían, se asume al mismo tiempo que las personas no participan porque no encuentran espacios lo que significa que las personas e instituciones tienen naturalmente la condición y *necesidad* de participar. Siguiendo esta línea se puede entonces asumir que el programa puede terminar su intervención sin poner en peligro el proceso dado que los espacios han sido generados. En este punto la visión de los actores es distinta, se proyecta que finalizado el programa se daría fin a la Mesa de Coordinación Final y que no se lograrían generar espacios similares, se afirma que el incentivo a participar es el dinero brindado por el programa aunque ello se aplaque con el tiempo. De esta manera se entiende que el programa, al momento de su planificación no tuvo en cuenta la especificidad de cada comunidad en relación a los objetivos planteados. Todo proceso de desarrollo local solicita la participación de los actores involucrados y la generación de Capital Social de manera de darle sostenibilidad al proceso.

¿Existe en el proyecto SOCAT una relación entre el Desarrollo Local, participación y Capital Social?

Dadas las condiciones antes planteadas se puede concluir en que el proyecto SOCAT no fue planificado bajo el supuesto de la necesaria generación de capital social. De este modo se propuso el objetivo de *participación y generación de redes* sin tener en cuenta los factores que

en ello influyen. La participación asistida no conforma un recurso de la comunidad; la participación activa y consciente de los actores se constituye en un recurso propio en el momento en que los actores entienden y comparten ciertos objetivos comunes, superando el conflicto, y logran implementar proyectos colectivos. Si al momento de finalizar la intervención la participación decrece y/o desaparece se evidencia el escaso Capital Social generado por los actores. Las relaciones de cooperación y confianza establecidas entre los integrantes de este tipo de procesos no solo lo vuelven sostenible sino eficiente; en el caso de SOCAT IPRU finalizada la intervención se corre el peligro de que la participación desaparezca por lo que los objetivos del programa no serán alcanzados; todo proyecto es, en todo caso, una intervención momentánea, si éste resulta esencial al proceso de modo de que se solicite la permanente intervención se debe repensar lo planeado. Como se mantiene en este trabajo el Capital Social debe pensarse como producto pero más aun como recurso, esto obliga a pensarlo como capacidad *de ser generado*. Si pensamos en el capital económico como recurso necesario inmediatamente pensamos en la capacidad de generarlo endógenamente; con el Social debe suceder lo mismo, por lo que la momento de planificar se debe conocer la capacidad de generarlo, conociendo las relaciones existentes en el territorio, los actores, la relación con lo externo, la cultura participativa, el grado de conflicto, etc.; en caso de que el diagnóstico resulte desfavorable se debe plantear un primer objetivo, en base a la información conocida y relevada se debe promover y propiciar las condiciones en que éste tipo de capital sea generado.

¿Cuál es la percepción sobre los objetivos y estrategias del Desarrollo Local que tienen los actores territoriales?

Cuando se habla de estructuras se debe retener lo siguiente: por un aparte un marco institucional y cultural, y por otra parte y por ende, ciertas estructuras mentales de los individuos que *accionan* en esas estructuras. Esto es que, si pensamos solamente en la transformación de estructuras institucionales y culturales sin tener en cuenta a los individuos el proyecto fracasará. De este modo, concentrándonos en el caso SOCAT se puede concluir lo siguiente: la generación de un marco institucional, como lo es el Modelo de Gestión Territorial, apunta a guiar y permitir una mejor gestión de servicios en el territorio. Sin embargo se debe tener en cuenta que esa transformación no repercute inmediatamente en las estructuras mentales de los individuos que en última instancia son los ejecutores y transformadores. Es el caso en que se generen ámbitos de participación, pues existe un sistema normativo que lo permite y lo promueve, pero al mismo tiempo las personas no han incorporado conductas participativas. El caso SOCAT es un ejemplo de ello. Mientras se plantean objetivos de participación y generación de redes, los actores no actúan en consecuencia, y al momento de consultarlos se descubre que sus maneras de pensar no se adecuan con un legítimo proceso de desarrollo local. No están dadas las condiciones para llevar adelante un proceso de desarrollo local pues los actores territoriales, frente al programa, mantienen actitudes de demanda constante, y como se

vio anteriormente no logran mantener relaciones de cooperación y confianza sino que por el contrario mantienen relaciones de conflicto, de desconfianza y de competencia.

De cierto modo los actores entrevistados reconocen los beneficios de la generación de capital social aunque no logran proyectar la generación del mismo; el *chacrismo* y la no permanencia en este tipo de procesos se reconocen como el mayor obstáculo hacia la generación de una red de actores que logre confluir en objetivos comunes y compartidos para el territorio. Como soluciones...el tiempo.

En síntesis, se trató en este trabajo realizar una aproximación teórica y empírica sobre el desarrollo local y sobre la planificación de estos procesos en referencia la capital social. La insistencia teórica se debe a que el desarrollo local es comprendido desde muchas y variadas visiones al igual que el capital social por lo que se estimó necesario una referencia bastante concreta y clara; de igual manera la práctica sugiere un mayor enriquecimiento teórico debido la diversidad y complejidad del proceso. Por otra parte la experiencia realizada en SOCAT IPRU y el programa INFAMILIA nos revela que las inquietudes planteadas en este trabajo son relevantes y que se debe profundizar sobre el efecto de la planificación de este tipo de procesos pues la planificación, por sí misma, no asegura ningún resultado; al igual que el desarrollo la planificación de este debe entenderse como un proceso y no como una actividad que integra el mismo, debe entenderse como cotidianidad y no como una idea genial; la separación de estos procesos no solo implica una descoordinación sino un distanciamiento. En cuanto a percibir el capital social como un recurso y por lo tanto pensarlo como *capacidad de las sociedades y grupos* se puede concluir que en los procesos de desarrollo local resulta esencial la generación de este tipo de capital, como recurso y al mismo tiempo como *posibilitador* del proceso; el fuerte capital social de unión permitirá alcanzar los grados de consenso y cooperación necesarios la momento de establecer proyectos colectivos; el capital social del que tiende puentes permite el permanente contacto de lo global con lo local, con mayor importancia en pequeños territorios donde no se cuenta con los recursos humanos y materiales para llevar a adelante procesos que persigan objetivos del desarrollo humano y sostenible.

### Bibliografía

**Arocena, José**, 1995. *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. CLAEH - UCUDAL - NUEVA SOCIEDAD

**Gallicchio Enrique** (a); 2004, El desarrollo económico local en América Latina. ¿Estrategia económica o de construcción de Capital Social?; obtenido del Seminario: Gobierno local y desarrollo, Barcelona 2004; CLAEH, Uruguay.

**Gallicchio Enrique** (b), 2004, *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de Capital Social*, ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004. Claeh.

- Guillén R., Arturo.** 2007, “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”. En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. *Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4
- INFAMILIA,** [www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy)
- Meadowcroft, James,** 2003. “Participación y Estrategias para el Desarrollo Sostenible”. Revista *Instituciones y Desarrollo* 14/15:123-138.
- Neff Max., A. Elizalde y M. Hopenhayn** “Desarrollo a Escala Humana” en *Development Dialogue*, número especial 1986, Fundación D. Hammarskjöld, Uppsala, Suecia
- Nussbaum Martha, Sen Amartya,** 2001, “La calidad de vida”, *Polis, Revista Académica Universidad Bolivariana, Vol. 1.Nº 2*
- Nussbaum Martha,** <http://www.materiabiz.com/mbz/gurues.vsp?nid=34888> 27/06/2008
- Sánchez Muñoz Bertoldo L.;** 2003; *Informe final del proyecto: La importancia de la planeación estratégica participativa para el impulso al desarrollo local: análisis de la experiencia de tres municipios del Estado de Tlaxcala, México*; IDRC/CLAEH/ALOP, México.
- Sanahuja José Antonio.** “El Desarrollo Humano”. Universidad Complutense de Madrid. En [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/D/desarrollo\\_humano.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/D/desarrollo_humano.htm) Tomado el 3 de octubre del 2005.
- Sen, Amartya.** (1996). “Capacidad y bienestar”. En *M. Nussbaum y A. Sen (comps.): La calidad de vida* (pp. 54-83). México: F.C.E.
- Sudhir, Anand y Amartya K. Sen.** 1994. “Desarrollo Humano Sostenible: Conceptos y Prioridades”. *Documento no periódico Nº 8 de la ODH. PNUD*. Nueva York.
- Tomassini Luciano,** 1998, “Cultura y desarrollo”; Revista CEPAL Número Extraordinario, pp. 351-364. Chile. <http://www.eclac.org/>
- Vicente Mariño Miguel,** 2006, “Desde el análisis de contenido hacia el análisis del discurso: la necesidad de una apuesta decidida por la triangulación metodológica.” *IX Congreso IBERCOM Grupo de trabajo: Teoría y Metodología de Investigación en Comunicación*. Sevilla-Cádiz, España
- Vázquez Barquero Antonio;**2001; *Desarrollo endógeno y Globalización*; Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- Wallerstein Immanuel;** 1976, “The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century”. *New York: Academic Press*, pp. 229-233.
- Woolcock, M. & D. Narayan,** 2000, “Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo”. En *The World Bank Research Observer*, 15, 2; 225–49.

**Organiza:**  
**Comisión de Investigación Científica**



**Apoya:**

