





## **Políticas Urbanas de Integración Social**

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL  
EN LA RECUPERACIÓN DE ÁREAS CENTRALES

**Luis Carrizo**

CLAEH

Centro Latinoamericano de Economía Humana

**José Arocena**

UCU

Universidad Católica del Uruguay

**Abril 2005**

Montevideo, Uruguay



**Dr. Adolfo Pérez Piera**

Intendente Municipal

**Ing. Quim. Pablo Buonomo**

Secretario General

**Sr. Alberto Rosselli**

Director General

Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional

**Prof. Marta Ponce de León**

Directora

División Relaciones Internacionales y Cooperación

**A.S. Mercedes Hegoburu**

Coordinadora Ejecutiva

Ciudad Vieja Renueva

**Equipo de Coordinación**

Arq. Patricia Roland

Lic. Silvia Píriz

A.S. Christian Mirza

Este documento se ha realizado con asistencia financiera de la Comunidad Europea. Los puntos de vista que en él se expresan reflejan exclusivamente la opinión de los autores y, por lo tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Comisión Europea ni de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Diseño y armado:

Diego Tocco | Instituto de Comunicación y Desarrollo

# ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN	9
I - FUNDAMENTOS TEÓRICOS	11
1. Áreas centrales y desarrollo local	11
Las áreas centrales	11
Lo local-global	13
¿Es posible hablar de desarrollo local?	14
Desarrollo, uniformidad e identidad	14
Una relectura de la noción de desarrollo	15
Actor y sistema	16
Desarrollo local y modelo de acumulación	16
Actor local	17
Desarrollo local y estrategia de actor	18
Concertación y diferentes lógicas de acción	18
El papel de los municipios	19
2. Los subsistemas de acción local	20
El subsistema de acción político-administrativo	20
El subsistema de acción empresarial	22
El subsistema de acción socio-territorial	25
3. Vida cotidiana y desarrollo local	32
La cotidianeidad de lo local, la localidad de lo cotidiano	33
El actor local y la cotidianeidad	33
Iniciativa local: la dimensión actitudinal	34
4. Hacia la Integralidad de Políticas de Desarrollo Local	36
La complejidad de las políticas integrales: desafíos y posibilidades	36
Conocimiento y política: enlaces para el desarrollo	38
II - FUNDAMENTOS DE ACCIÓN	42
Los desafíos de la agenda urbana	42
Estambul + 5: contexto internacional para la problemática urbana	43
III - FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	46
Sistema de hipótesis	46
Desafíos hacia una metodología participativa integral	46
Metodología del proyecto "Ciudad Vieja Renueva".	47
La propuesta y la evaluación externa.	47
Aprendizajes desde la experiencia. Claves y desafíos.	50
A modo de conclusión.	54



## PRÓLOGO

El Municipio de Montevideo ha apostado desde hace varios años a generar políticas y proyectos que aborden los graves problemas de empleo y de exclusión social, de deterioro social y urbano de las áreas centrales de la ciudad y de estímulo al desarrollo económico local.

La oportunidad de jerarquizar y promover la cohesión social en un marco de democracia y participación ciudadana, es uno de los ejes estratégicos de las políticas sociales y urbanas que la Intendencia de Montevideo ha impulsado. En este contexto, el proyecto Ciudad Vieja Renueva ha desplegado un conjunto de intervenciones que al momento de finalizar su primer etapa, representa una invaluable oportunidad para avanzar en la conceptualización y en la reflexión teórica acerca del proceso desarrollado.

La necesaria vinculación entre la teoría y la práctica, a partir de un proceso continuo de acción-reflexión debe estar siempre presente en el accionar del municipio para mejorar y avanzar en la planificación y la gestión. Por ello, este trabajo tiene la riqueza de contribuir a un enfoque conceptual desde una mirada externa a un proceso desde el cual se extraen aprendizajes diversos y replicables a otras realidades, a otros barrios o a otras localidades.

El desarrollo local constituye hoy una alternativa insoslayable para la mejora de la calidad de vida de las poblaciones con un enfoque de revalorización de lo local y de conformación de identidades locales en un marco de interacción de actores diversos.

El Municipio de Montevideo ratifica su voluntad de mantener e incrementar el esfuerzo de enfrentar los desafíos de impulsar políticas públicas de desarrollo local, orientando y liderando una política global de desarrollo local a partir de proyectos como Ciudad Vieja Renueva y otros que se están llevando adelante en diversos espacios del departamento de Montevideo.

Dr. Adolfo Pérez Piera  
**Intendente**





## PRESENTACIÓN

El presente trabajo constituye una contribución al debate contemporáneo sobre Políticas Urbanas de Integración Social, particularmente en lo que refiere a las estrategias metodológicas de Desarrollo Local en la recuperación de áreas urbanas centrales.

El documento se nutre de la experiencia y sistematización del proyecto “Ciudad Vieja Renueva”, llevado adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo en el marco del Programa Urb-AL Fase II de la Unión Europea, así como del proceso de evaluación externa del proyecto, realizado por CLAEH y UCU. También se reconocen aportes efectuados por los participantes del seminario-taller internacional que sobre el mismo tema organizara la Intendencia de Montevideo en marzo de 2005 -con la participación de representantes de los municipios socios en este proyecto (Bilbao, Turín, Santo André y Rosario) y expertos especialmente invitados en esta oportunidad-, así como de otras importantes referencias a nivel internacional.

Desde su propio inicio, el proyecto “Ciudad Vieja Renueva” se basó en una estrategia de integración social a través de políticas sociales integrales, con una fuerte apuesta al desarrollo local de una zona central de Montevideo -el barrio histórico de la Ciudad Vieja- a través de acciones que impulsaran la participación y la articulación de actores. En este sentido, la idea de gobernanza local, como veremos más adelante, se dibujó claramente como un medio y un fin para los efectos de este proyecto.

Especialmente, en el caso de “Ciudad Vieja Renueva”, el objetivo de rehabilitación social y urbana en áreas centrales exigió perspectivas novedosas y acciones multidimensionales para abordar su complejidad. De esta forma, el proyecto se constituyó en un laboratorio socio-político donde se expresaron potencialidades y desafíos inherentes a una manera integral de concebir las políticas sociales y el desarrollo local. Como dice el propio proyecto en su justificación: “El desafío es cómo equilibrar el tejido social generando empleo, cómo generar calidades urbanas en ese contexto, y cómo ordenar ese crecimiento”.

Los autores del presente documento han sido observadores privilegiados de esta realidad, en tanto responsables de la evaluación del proyecto “Ciudad Vieja Renueva”. Esta circunstancia permitió disponer de una comprensión y análisis en profundidad, tanto de la concepción desde la que se diseñó la iniciativa como de la gestión desarrollada para implementarla. En el transcurso de sus dos años de ejecución, el proyecto ha mostrado hitos más relevantes, relacionados con nuevas formas de concebir la integralidad de las políticas urbanas. En este sentido, hay algunas claves del desarrollo local como estrategia que importa destacar y que se han visto reflejadas en este proyecto.

El proyecto “Ciudad Vieja Renueva”, que tomamos como punto de partida de nuestro trabajo, está caracterizado por un importante nivel de complejidad institucional y social, y puede ser descrito en términos de:

- Integralidad, relativa a las dimensiones consideradas en términos de políticas sociales y de desarrollo local.
- Transversalidad, relativa a los sectores y ámbitos de gobierno municipal comprometidos en el proyecto.

- Asociatividad, relativa a la diversidad de actores públicos y privados convocados a participar del proyecto.

Un proyecto de desarrollo local de estas características se torna más complejo cuando hablamos de un territorio tan definido por contrastes como es el de la Ciudad Vieja de Montevideo.

En efecto, esta zona de la ciudad -centro histórico de la capital- tiene características singulares que la identifican y que comparte en buena medida con centralidades de otras ciudades de nuestro continente. Portadora de una fuerte impronta colonial, ha sido asiento de historias sociales, políticas y económicas que se concentran y superponen de manera excepcional a lo largo de más de dos siglos. Desde la ciudad amurallada del Montevideo colonial, los grandes almacenes, puerto de entrada de inmigrantes y enclave de la soberanía política inaugural de la República, el barrio de Ciudad Vieja sorprende con sus permanencias y transformaciones. Con su identidad única y diversa, hoy la zona es escenario de una importante "movida" turística y cultural, corazón financiero de la capital, y enlace al comercio internacional. Pero también sufre la creciente pauperización de buena parte de su población estable, la degradación de su patrimonio arquitectónico y la brecha significativa entre los polos socio-económicos de su población cotidiana.

En su presentación, el proyecto "Ciudad Vieja Renueva" describe algunas de las realidades problemáticas que se ven replicadas en distintas áreas centrales deprimidas, tales como la pobreza y exclusión social, el despoblamiento, el desempleo y la informalidad, la inseguridad, la degradación del habitat y la fragmentación de las prácticas municipales. Como es posible apreciar, se trata de una realidad multidimensional, compleja y contradictoria, que exige nuevas respuestas a gobernantes, ciudadanos y planificadores.

En un territorio con esta profundidad histórica y en una sociedad local con estos contrastes, los desafíos de las políticas públicas de desarrollo local adquieren aún mayor significación y densidad. En este contexto, que es el de muchas áreas centrales de ciudades de nuestra América Latina, es importante entonces concebir el desarrollo local en su integralidad, fortaleciendo la articulación sostenida de las dimensiones política, económica y social.

# I - FUNDAMENTOS TEÓRICOS

## 1. AREAS CENTRALES Y DESARROLLO LOCAL

### Las áreas centrales

En las últimas décadas en América Latina se asiste a un progresivo aumento de la población urbana, especialmente sobre los márgenes de las ciudades, constituyéndose amplios cinturones periféricos que responden a críticas condiciones socio-económicas y la consecuente movilidad de sectores desfavorecidos. Sin embargo, las transformaciones también se operan en las áreas centrales, que han visto a la población con buenos niveles económicos desplazarse hacia zonas residenciales con mejores condiciones en términos de servicios y seguridad. Los centros históricos y las áreas centrales en general han perdido, así, buena parte de la dinámica que los caracterizaba, generando una mayor densificación de las construcciones por parte de sectores de escasos ingresos y sin capacidad de mantenimiento de la infraestructura habitacional. Sumado a ello, la falta de inversión pública ha contribuido al deterioro de las viviendas, así como del espacio público. Aumento de pobreza, hacinamiento e inseguridad han sido —en muchas ciudades de América Latina— características que definen el perfil de sus áreas urbanas centrales.

En la última década del siglo pasado un nuevo enfoque viene cobrando fuerza en relación a las políticas urbanas, enfatizándose la visión que privilegia la recuperación y renovación de la ciudad que ya existe. Las tendencias de revalorización de los centros históricos, promoviendo un rescate del recurso patrimonial asociado a la identidad colectiva, consolidan una perspectiva alternativa en materia de planificación urbana.

Siguiendo las consideraciones de la CEPAL<sup>1</sup>, esta nueva concepción plantea nuevos retos en relación a los tipos de intervención que se proponen, dependiendo de los objetivos y las estrategias urbanas que se buscan. En este sentido, se distingue entre:

- “recuperación”, desde una visión que privilegia la recuperación del patrimonio construido, preservando los elementos constructivos y decorativos, mirando esencialmente a la dimensión arquitectónica y cultural de los edificios y de los espacios urbanos;
- “rehabilitación”, donde los objetivos son de mejorar las condiciones físico-espaciales, pero desde un concepto que reconozca el proceso y el dinamismo del hecho urbano.
- “renovación”, reconstruyendo partes del tejido urbano, poniendo en marcha procesos de recuperación de infraestructuras edilicias así como las dimensiones social y económica.

Según este informe, “es evidente que las diferentes tipologías de intervención raramente se presentan de manera aislada. En la mayoría de los casos se encuentran un conjunto de acciones que varían desde la conservación de unos edificios, de partes del tejido urbano y hasta la renovación de vastas partes de las áreas centrales. Esto depende del carácter histórico-cultural y de las cualidades arquitectónicas-urbanísticas de los sectores en los cuales se interviene, de la demanda y de la presión de las empresas privadas, como también de la voluntad de los decisores públicos para promover uno y otro tipo de cambio en la ciudad.”

1 CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Proyecto Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.

De esta manera, en grandes rasgos, es posible considerar tres modelos de intervención, según los énfasis que se identifican: uno que privilegia la recuperación de los valores patrimoniales; otro que privilegia la salvaguarda de las condiciones sociales y económicas existentes; y por fin, aquel que conjuga estos dos énfasis, valorando lo histórico-patrimonial, junto con lo social y lo económico.

De estos modelos emergen dos escenarios posibles. Por un lado, el de la “gentrificación”, que provoca cambios profundos en las condiciones existentes. Según María Alba Sargatal Bataller:

*El fenómeno fundamentalmente urbano conocido como gentrificación consiste en una serie de mejoras físicas o materiales y cambios inmateriales -económicos, sociales y culturales- que tienen lugar en algunos centros urbanos viejos, los cuales experimentan una apreciable elevación de su estatus. Este proceso se ha venido desarrollando en los países industrializados básicamente a lo largo de la etapa llamada post-industrial o postmoderna, iniciada con el declive del modelo socioeconómico industrial tradicional, a partir de los años 1970. Se caracteriza normalmente por la ocupación de los centros de las ciudades por una parte de la clase media, de elevados ingresos, que desplazan a los habitantes de clase baja, de menores ingresos, que vivían en el centro urbano. El desplazamiento va acompañado de inversiones y mejoras tanto en las viviendas, que son renovadas o rehabilitadas, como en toda el área afectada: comercios, equipamientos y servicios. Esto implica, pues, cambios en el mercado del suelo y de la vivienda, de modo que desempeñan un papel decisivo los agentes del suelo: los propietarios, los promotores, los gobiernos -locales, estatales-, las entidades financieras, así como también los ocupantes -en régimen de propiedad o de alquiler-. En conjunto, el fenómeno suele conllevar una mayor estima de las áreas renovadas e incluso una recuperación del valor simbólico de los centros urbanos.<sup>2</sup>*

Por otro, el de la “integración social”, fundándose en la idea de que el objetivo primario es la conservación en las áreas centrales de los habitantes y de las actividades existentes, mejorando las condiciones habitacionales, el acceso a los servicios, el nivel de infraestructura, y promoviendo nuevas oportunidades económicas. Este último escenario es el que propone políticas de integración social más democratizadoras y que requiere el involucramiento de los habitantes, a través de mecanismos que permitan la configuración de la población en “actores locales” con capacidad de agencia en sus procesos de desarrollo local.

La creciente tendencia a la rehabilitación/recalificación de las áreas centrales de las ciudades parece ser un fenómeno casi universal, sobre todo de las ciudades más grandes, pero también de numerosas ciudades medianas, a partir de iniciativas de sus autoridades municipales. Al decir de Hélène Rivière D’Arc, “estas rehabilitaciones/recalificaciones no se hallan en la misma fase en todas partes: incluso en un mismo país, existen grandes diferencias en el tiempo. Si se compara Europa con América Latina, el desfase es de unos treinta años en general; de ahí que las experiencias de ciertos lugares, tal vez de Europa misma, pueden permitir realizar un balance de los éxitos y los fracasos y dar lugar a reflexiones que aporten cuantiosas enseñanzas”.<sup>3</sup>

Para el caso europeo, las nuevas configuraciones urbanas -con influencias locales, regionales y globales- es un fenómeno que ha adquirido una dimensión estratégica en el siglo XX. Según Peter Hall, del Bartlett School of Planning, University College of London, son varios los factores principales que intervienen en la remodelación del sistema de las ciudades europeas y que influyen en las transformaciones del valor del espacio geográfico:

1. La globalización y la formación de los bloques comerciales continentales.
2. El cambio hacia una economía informacional.
3. El impacto de la tecnología del transporte.
4. El impacto de la tecnología de la información.
5. El nuevo papel de la promoción y el marketing urbano.
6. La transformación de la Europa del Este.
7. El papel de la migración internacional.
8. La búsqueda de la sostenibilidad medioambiental.<sup>4</sup>

El papel de las ciudades en el viejo continente ha sido de fuerte interés estratégico político y en términos de planificación, desde hace ya varias décadas. Por ello es importante considerar estas expe-

2 Ma. Alba Sargatal Bataller: “El estudio de la gentrificación”. En Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Nº 228. Universidad de Barcelona, Mayo 2000.

3 Hélène Rivière D’Arc: “Integralidad de las políticas urbanas de rehabilitación de centros históricos”. Conferencia ofrecida en el seminario-taller internacional: “Desarrollo local en la rehabilitación de áreas centrales”, Intendencia Municipal de Montevideo, Marzo de 2005. -<http://www.montevideo.gub.uy/ciudadvieja/riviere.pdf>-

4 Peter Hall: La redefinición de las ciudades europeas.

Ver el documento completo en -<http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/hall.htm>-

riencias a la luz de una reflexión sobre los destinos urbanos, y especialmente en lo que hace a las áreas centrales de las ciudades. En este sentido, y tomando en cuenta el panorama de crecientes transformaciones urbanas en Europa, existen iniciativas que pueden ser de gran interés por su trayectoria y rigurosidad, y que dejan aprendizajes importantes para pensar la recalificación de áreas centrales y las complejidades emergentes de la implementación de estos proyectos. Algunas de ellas, como la experiencia de la periferia de Turín o el ayuntamiento de Bilbao, fueron descritas en el seminario-taller internacional “Desarrollo local en la rehabilitación de áreas centrales”, organizado por la Intendencia Municipal de Montevideo en marzo de 2005.<sup>5</sup> Otras más pueden officiar de “buenos ejemplos” para revisar este tema a la luz de las experiencias internacionales, especialmente las europeas. Un caso de este tipo es el programa “Oasis Urbano”, de Hebden Bridge en el Reino Unido, elaborado con el objetivo de crear un centro de demostración y formación para soluciones de ayuda mutua —de bajo costo y con participación de la comunidad— para problemas de subempleo y pobreza en barriadas de las áreas urbanas centrales degradadas. Esta experiencia ha sido seleccionada en el Concurso Internacional de Buenas Prácticas, convocado por UN-Hábitat en Dubai 2002.<sup>6</sup>

En el capítulo metodológico de este documento, volveremos sobre algunos puntos claves, recogidos en el intercambio realizado en el seminario-taller internacional de Montevideo, acerca de los factores a tomar en cuenta al promover iniciativas de desarrollo local a través de la rehabilitación en áreas centrales deprimidas.

## Lo local-global

La temática del desarrollo local se ha visto con frecuencia confrontada a una visión que oscila entre dos extremos: un determinismo de tipo mecanicista que concluye en la imposibilidad de desarrollar estrategias de actor y un idealismo localista que concibe al actor fuera de toda restricción sistémica. Entre estos extremos, es necesario situar una lectura de los procesos de desarrollo local que dé cuenta al mismo tiempo de los condicionantes estructurales y del potencial de actores capaces de iniciativa. El desarrollo local expresa como ninguna otra dimensión del desarrollo, la existencia simultánea de lo común a todos los procesos en un momento de la historia y de lo radicalmente diferente enraizado en la identidad del actor.

En una época de planetarización de los espacios del desarrollo, resurge con fuerza la idea de diferencia, de especificidad, de singularidad. Más allá de una apariencia homogeneizadora dominante en la sociedad contemporánea, parece claro que se abre paso una tendencia a acentuar lo diferente. La producción se diferencia según el segmento al que esté dirigida, el consumo exige productos adaptados a cada necesidad específica, la organización de la sociedad debe partir de las innumerables singularidades que coexisten en un mismo espacio y en un mismo tiempo. Tal vez el problema contemporáneo más complicado sea el de administrar la diferencia.

Si vivimos en una época de tendencias planetarizadoras por un lado y de afirmaciones de diferencias por otro, el desafío del desarrollo local adquiere una dimensión particularmente contemporánea. Desarrollo local es al mismo tiempo participación a escala planetaria y valoración de la comarca. En último análisis, la articulación entre lo global y lo local es posible, si se parte de un territorio determinado hacia el espacio planetario. Nunca se lograría esa articulación si la dinámica dominante pretendiera prescindir de los territorios y sus especificidades, para imponer recetas universales. Tampoco se lograría esa articulación si el desarrollo se concibiera en torno a procesos autárquicos.

Venimos de una época histórica en la que la tendencia a la masificación pareció eliminar toda pretensión de especificidad. Las inercias de esa época están todavía presentes en la conciencia colectiva. Pero inexorablemente se abre paso la afirmación de la diferencia. Cada individuo, cada grupo, cada territorio, cada identidad, quiere ser protagonista de su propio destino. No se admiten fácilmente los procesos masificantes, se rechazan las soluciones totalizantes, se busca la forma de expresar cada singularidad en el concierto humano.

5 Ver sitio web: —<http://www.montevideo.gub.uy/ciudadvieja/principal.html>—

6 Sitio oficial del concurso: —<http://dubai-award.dm.gov.ae>—

Para conocer más del programa Oasis Urbano, consultar: —<http://habitat.aq.upm.es/dubai/02/bp252.html>—

Si la masificación homogeneizadora constituyó un extremo, la afirmación de la diferencia puede llevar a otro extremo: la explosión destructiva de las diferencias. La única forma de evitar este extremo es comenzar por reconocer la diferencia, es decir, por darle a lo singular un lugar en la construcción social. Cuando hablamos de desarrollo local, nos referimos a este esfuerzo por resituar lo específico, no como un mero recipiente de lo universal, sino como la dimensión concreta en la que lo universal se expresa.

## ¿Es posible hablar de desarrollo local?

La crisis de modelo analizada por Morin en términos de diferencia y unidad <sup>7</sup> nos lleva a reflexionar sobre la relación entre lo singular y lo universal, entre la dimensión regional o local y la dimensión planetaria. A la hora de la creación de mercados continentales, en una época en la que los hombres de todas las culturas se miran unos a otros todos los días en las pantallas de televisión, en un período histórico caracterizado por el fin de las grandes distancias, ¿qué sentido puede tener la afirmación de las identidades locales? ¿Es sensato hablar hoy de desarrollo local?

El debate sobre el desarrollo local en América Latina ha llevado a reflexionar sobre las relaciones entre la singularidad de un proceso y su subordinación a las regularidades estructurales. Uno de los principales argumentos de los adversarios de las tesis sobre el desarrollo local ha sido el de la debilidad de las singularidades locales en América Latina, incapaces de resistir a la reproducción del sistema de dominación. <sup>8</sup> Dicho de otro modo, en último análisis, el planteo descentralizador que intenta beneficiar las iniciativas locales, actuaría más bien como factor de debilitamiento de lo local, en la medida que serían anuladas las "barreras centrales" que limitaban la entrada de los intereses transnacionales. Estas afirmaciones se basan en la definición de un modelo de acumulación dominante en América Latina, que impediría la emergencia de verdaderos actores locales, limitando seriamente la posibilidad de defensa de los intereses locales.

Por otro lado se sostiene que lo "local", en tanto realidad única, en tanto especificidad pura, no admitiría leyes generalizables, ni modelos estructurados sobre racionalidades absolutas. Cada vez que estamos frente a una sociedad local, estaríamos en presencia de un sistema único, nuevo, enteramente singular.

Sin embargo, parece claro que toda singularidad se inscribe en una realidad estructural que la supera, a la que pertenece y cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en ella. Los procesos de acumulación siguen determinadas lógicas repetitivas y generalizables, que se pueden encontrar en todas las sociedades en un mismo momento histórico. Es cierto que esos procesos de acumulación no agotan toda la explicación de cada singularidad, pero definen un marco que permite comprender la existencia de regularidades estructurales.

El análisis de lo "local" enfrentaría entonces el desafío de mantener una apertura total a lo particular y una capacidad de análisis de las formas de inscripción de lo universal en lo particular. <sup>9</sup> Es posible estudiar un proceso de acumulación local en tanto realidad enteramente singular, pero inscribiendo en ella ciertas regularidades estructurales. Ahora bien, demasiado frecuentemente, los análisis locales se vuelven una búsqueda casi folclórica de la singularidad y los estudios de las macrorracionalidades ignoran completamente las especificidades locales. Sería necesario entonces cuidarse tanto de las euforias localistas utópicas, como de los mecanicismos inspirados en determinismos estructuralistas.

## Desarrollo, uniformidad e identidad

Desarrollarse no significa plegarse a una suerte de uniformidad planetaria. La última "novedad" no es entonces necesariamente la receta a seguir por todos. Para un latinoamericano, el desarrollo significa hoy más que nunca la afirmación de la diferencia. Pero esta diferencia no es la impuesta por un "orden" mundial que atribuye funciones especializadas a las diversas regiones del mundo, sino aquella generada en el espesor de cada proceso histórico.

7 Edgar Morin, *Sociologie*, Fayard, Paris, 1984, p. 449.

8 Carlos de Mattos, "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", *Cuadernos del CLAEH*, n° 51, Montevideo, 1989, pp. 57 - 75. José Luis Coraggio, "Poder local, poder popular", *Cuadernos del CLAEH*, n° 45/46, Montevideo, 1988, pp. 10 a 120.

9 José Arocena, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Taurus-Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2002, p.34

El desarrollo así concebido está estrechamente ligado a la constitución de cada identidad colectiva. No es entonces pertinente hablar del desarrollo de un continente como si tratara de una realidad homogénea. Incluso a nivel de cada nación, hay que tener en cuenta la diversidad de los procesos locales. Las referencias identitarias fuertes, aquellas que actúan sobre el potencial socioeconómico aumentando su capacidad de respuesta, se encuentran en un territorio bien preciso, cuyos límites son conocidos y reconocidos por los miembros del grupo:

*Las sociedades locales existen en territorios cargados de huellas del pasado. El espacio no es neutro, él expresa la historia de los hombres, sus conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias. La memoria colectiva da un sentido a la relación entre pasado, presente y proyecto, expresando así los contenidos profundos de la identidad colectiva. El retorno al pasado por la memoria, la lectura de las huellas que permite reconocerse en una historia, es una condición de la acción.*<sup>10</sup>

Esta afirmación de lo "local" no debe ser comprendida como una negación de la "unidad genérica de la especie" de la que habla Morin. Pero esta unidad no quiere decir uniformidad, modelo único. Por el contrario, como este autor lo afirma:

*¿Existe un modelo más allá de experiencias y combinaciones titubeantes? Yo no lo pienso. Yo creo que en función de condiciones históricas locales dadas, existe la manera de avanzar en el menor sufrimiento, la menor atrocidad, el menor mal.*<sup>11</sup>

## **Una relectura de la noción de desarrollo**

Nuestras investigaciones sobre el desarrollo local nos llevan a pensar que este modo de encarar los procesos de desarrollo permite una relectura de la noción misma de desarrollo más allá de las aproximaciones más o menos modernizadoras.

En esta "gestión de la diferencia", una concepción de desarrollo local "no localista" debería ser una herramienta importante. Al menos en el caso latinoamericano, centrar la atención en lo "local" es una vía para superar las aproximaciones demasiado globales y mecanicistas (como la de la "modernización" o la de la "dependencia") y tratar de construir a partir de cada singularidad.

En los últimos años, esta forma de concebir el desarrollo se ha ido afirmando y comienza a estar presente en el discurso de intelectuales y de dirigentes políticos. No hay que olvidar que las sociedades latinoamericanas viven todavía un período de afirmación y consolidación institucional, en el que la democracia está sometida a la prueba del desarrollo.

La época de las macroteorías explicativas de los procesos de desarrollo está definitivamente terminada. En su lugar, se buscan respuestas adaptadas, pertinentes, que parten mucho más de los actores capaces de iniciativa, que de los planificadores y otros expertos en desarrollo. Son estos actores locales quienes están directamente afectados por los efectos negativos de los procesos de desarrollo y son naturalmente ellos los que están en mejores condiciones para encontrar y proponer soluciones

Evidentemente la iniciativa local por sí sola no es suficiente. Es necesario que exista una política llevada adelante por las naciones y por los niveles supranacionales, tendiente a tomar en consideración la diferencia. Un especialista español en esta temática decía refiriéndose al gobierno actual de España: "mi gobierno lleva adelante una política global de desarrollo local"; ello quiere decir que el nivel central es consciente de la importancia de la diferencia en los procesos de desarrollo. Las reformas descentralizadoras van en el mismo sentido, creando los marcos legales propicios para el desarrollo de las diferencias. Una cultura de lo singular, de lo múltiple, de lo diverso, del movimiento, se expresa allí donde antes reinaba de manera absoluta lo universal, lo único, lo uniforme, el orden.

<sup>10</sup> José Arocena, *Le développement par l'initiative locale*, Ed. L'Harmattan, Paris. 1985, p.75.  
<sup>11</sup> Edgar Morin, *Sociologie*, op. cit., p. 457.

## Actor y sistema

En los debates sobre desarrollo local, frecuentemente ha aparecido la tendencia a considerar como absoluto el “peso” del sistema, dejando al actor en posición de impotencia frente a los grandes determinantes estructurales de naturaleza sistémica. También se ha planteado la posición contraria, que ve en el actor local un agente con un potencial ilimitado, capaz de desarrollar iniciativas que generen procesos permanentes de creación de riqueza. Se intentará a continuación situar en su justo término la ecuación actor-sistema.

Autores de la escuela francesa de análisis organizacional afirman que en todo conjunto humano organizado coexisten dos lógicas que es necesario tener en cuenta: el actor persiguiendo sus objetivos “egoístas” y el sistema organizado estructurado en función de una lógica finalística:

*Si se admite que el actor individual en toda organización dispone de un margen de libertad irreductible en la realización de sus actividades, se vuelve ilusorio querer buscar la explicación de los comportamientos empíricamente observables en la racionalidad de la organización, en sus objetivos, sus funciones y sus estructuras, como si se tratara de un conjunto de datos a los que los individuos no tuvieran más remedio que adaptarse y que terminarían por interiorizarlos para conformar a ellos sus comportamientos.<sup>12</sup>*

Esto no quiere decir que los sistemas organizados puedan analizarse a partir únicamente del comportamiento del actor. Esto conduciría a una reducción psicologizante del estudio de la organización. La lectura organizacional de Crozier es necesariamente dualista, es decir que debe integrar el actor en el sistema organizado ya que es al interior de las organizaciones que los individuos y los grupos construyen sus estrategias.

El fenómeno organizado no es el resultado de interacciones “puras” que se autorregularían en una especie de juego de mercado. Si bien existe en la organización el “juego” que se produce como resultado de las estrategias de los actores, la regulación de esos juegos esta condicionada por el contexto organizacional. En otras palabras, el actor construye permanentemente el sistema organizado, pero ese mismo producto suyo que es la organización, se transforma para él en una fuente de restricciones, que constituyen el marco necesario para la acción conjunta. No se trata entonces de interacciones “puras”, sino en todo caso de interacciones “estratégicas”.

En los procesos de desarrollo local, la visión dual se expresa en la ecuación actor local-modelo de acumulación. Cuando la unidad de análisis es la sociedad local tomada desde su proceso de desarrollo, la dualidad actor-sistema se percibe en las estrategias de los actores locales por un lado y en las lógicas estructurales de la acumulación por otro. El actor es capaz de estrategias propias, de opciones específicas en materia de desarrollo, y al mismo tiempo, las restricciones del modelo de acumulación generan un marco sistémico en el que debe moverse el actor.

## Desarrollo local y modelo de acumulación

De esta forma, es posible escapar a la polaridad dilemática que significaría tener que optar entre las determinaciones absolutas del modelo de acumulación y una concepción de libertad absoluta del actor. De esta forma es posible analizar un proceso de acumulación local como una realidad totalmente singular, pero inscribiendo en sí mismo ciertas regularidades estructurales.

El análisis de los procesos de desarrollo local nos estaría planteando la necesidad de una concepción más precisa de las lógicas que existen al interior de un modelo de acumulación. En este sentido, parece muy claro el siguiente texto de Francisco Albuquerque:

<sup>12</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977, p. 39.



*Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en el único circuito económico mundial. Tal circuito único no existe. Será dominante pero no exclusivo. En mi opinión una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute, y otra que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los estreñimientos dados en cada momento histórico.*<sup>13</sup>

Si se produce una coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas, quiere decir que se está ubicando esta problemática fuera del campo de las racionalidades absolutas, lo que la situaría como pasible de estar sujeta a los efectos de la acción de los actores locales. En otras palabras, estos procesos no están totalmente determinados por mecánicas preestablecidas de acumulación, sino que admiten la idea de oportunidades al alcance de estrategias de actores capaces de utilizarlas.

## **Actor local**

Una forma de definir un actor es relacionándolo con la escena social en la que desarrolla su acción. En este caso, nos estamos refiriendo a individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local. En esta primera definición, no se incluye la calidad de la acción, sino la escena en la cual se desarrolla. Así son actores locales los vecinos organizados que intentan mejorar la calidad de vida de un barrio, de una localidad, o de un área rural determinada; pero también son actores locales quienes se organizan para mantener y reproducir una determinada situación que produce destrucción de riquezas naturales y desestructuración de tejidos sociales.

Para algunos autores como Fernando Barreiro: “Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local”; este mismo autor define tres categorías de actor local: a) los actores ligados a la toma de decisiones (político-institucionales); b) los actores ligados a técnicas particulares (expertos-profesionales); c) los actores ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas). Barreiro subraya finalmente que el desarrollo local supone concertación, negociación, interacción entre actores<sup>14</sup>.

En este segundo tipo de definición se liga la noción de actor local a la noción de desarrollo. Ello supone incluir en la definición no solamente la escena social en la que se desarrolla la acción, sino también el aporte que la acción realiza al desarrollo local. Importa la acción en sí misma, pero sobre todo importa el sentido que el actor imprime a la acción. Esto quiere decir que no todo individuo, grupo o institución actuando a nivel local puede ser considerado actor local del desarrollo o tal vez de manera más precisa, “agente de desarrollo local”. Esta distinción entre actor local (definido así porque actúa en la escena local) y agente de desarrollo local permite evitar confusiones en la terminología.

Ubicándonos en esta definición más restrictiva: “bajo la fórmula actor local, entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en “capitalizar mejor”. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales”.<sup>15</sup>

La generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local. Las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar de primera prioridad en todo planteo de planificación descentralizada.

13 Francisco Albuquerque, Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones, *ILPES*, Santiago de Chile, 1994.

14 Fernando Barreiro Cavestany, “Los agentes de desarrollo”, *Cuadernos del CLAEH*, N° 45/46, Montevideo, Uruguay, 1988, p. 145

15 José Arocena, “Discutiendo lo local: las coordenadas del debate”, *Cuadernos del CLAEH*, n° 45/46, Montevideo, Uruguay, p. 12.

## Desarrollo local y estrategia de actor

Si bien no todo es estrategia porque como acabamos de ver, el desarrollo local expresa también regularidades estructurales, la elaboración de estrategias locales ganadoras es un ingrediente esencial de estos procesos. El siguiente texto de Vázquez Barquero es muy explícito:

*En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico.*<sup>16</sup>

En esta concepción, la globalización presenta no solo amenazas, sino también oportunidades para las regiones. Federico Bervejillo desarrolla la idea de la globalización como oportunidad:

*Solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuenten con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes.*<sup>17</sup>

Las oportunidades no están al alcance de todos, suponen ciertas capacidades y ciertos niveles de desarrollo. Pero lo que importa señalar es que al aceptar la idea de la relevancia de las estrategias locales, se está abriendo la posibilidad -en teoría- de que toda sociedad local pueda jugar al interior de la estructura de acumulación capitalista. Su éxito dependerá sin duda de los factores y situaciones anotados por Bervejillo; pero en último análisis, esos factores pueden ser generados por políticas destinadas a crear las condiciones que permitan desarrollar las estrategias capaces de articular el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global.

Al abordar el tema de las estrategias, estamos introduciendo de hecho, uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: la capacidad de constitución de actores locales. Para algunos autores como Fernando Barreiro: "Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local" (7); pero como sucede con la categoría "modelo de acumulación", en este caso existe también un riesgo de reduccionismo, si le adjudicamos al actor local un potencial de acción más allá de los límites y restricciones del sistema. En realidad se trata de una interacción permanente entre actor y sistema. En este juego, el actor desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o por el contrario, quedando más o menos paralizado por ellas.

Estas reflexiones sobre actor y sistema solo tienen sentido si las relacionamos con un estado real de la sociedad. No se trata de simples categorías abstractas, sino de formas de pensar un momento de la historia en el que la afirmación de la posibilidad de márgenes de acción se constituye en una respuesta a la crisis de un modelo de integración social.

## Concertación y diferentes lógicas de acción

La escena local muestra una gran diversidad de actores con racionalidades propias y fuertemente específicas. En un sistema centralista, esta diversidad no tiene por qué buscar formas de encuentro o de concertación. Cada una de las lógicas de acción de los actores centrales se prolonga hasta los niveles locales, reproduciendo las diferentes racionalidades. No se generan lugares de encuentro simplemente porque no son necesarios. Cada actor local será evaluado a partir de su capacidad para aplicar en la sociedad local lo que ha sido definido en el centro del sistema.

<sup>16</sup> Antonio Vázquez Barquero, "Política económica local", *Pirámide*, Madrid, España, 1993.

<sup>17</sup> Federico Bervejillo, "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización", *Prisma*, nº 4, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 1995, p. 24.

Los procesos actuales de desarrollo y sus exigencias de afirmación de la diferencia, están señalando la importancia de confrontar las distintas racionalidades de actores que se encuentran en la escena local. El perfil de la sociedad local debe construirse a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las lógicas de acción diferentes, en la medida que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales. La concertación entre racionalidades diferentes supone al mismo tiempo el mantenimiento de cada diferencia y la elaboración de los consensos que permitan acciones locales por el desarrollo.

Alcanzar estas metas supone impulsar la generación de ámbitos interinstitucionales que permitan canalizar las iniciativas de concertación que surjan entre los diferentes actores. La cooperación entre actores públicos de distintos sectores o de diferentes niveles institucionales o territoriales, así como la cooperación entre el sector público y el privado, constituye un factor esencial en los procesos de desarrollo local.

Es fundamental que los actores locales desarrollen estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores no locales para que la política de desarrollo local sea factible y viable. Esos ámbitos de concertación serán los instrumentos necesarios para reconstituir la dimensión local oscurecida por largas décadas de tradiciones institucionales centralistas. Pero por sobre todas las cosas, esos ámbitos permitirán construir los consensos imprescindibles para el desarrollo. Esto significa ser capaces de definir puntos cruciales para el desarrollo de la sociedad local, que susciten un amplio acuerdo entre las diferentes lógicas de actores presentes en la escena, sin que ninguno renuncie a sus propios intereses, ni a su propia racionalidad.

La búsqueda de la concertación de actores ha sido especialmente tenida en cuenta en la elaboración del proyecto “Ciudad Vieja Renueva” y se ha mantenido como una meta a alcanzar a lo largo del período de ejecución.

Se trata de recomponer la dimensión territorial, creando lugares donde la acción movilice horizontalmente un conjunto de actores locales en torno a un problema considerado central para la comunidad. Se buscará establecer consensos sobre algunos temas, de tal manera que las eventuales oposiciones entre diferentes racionalidades sean superadas y se pueda actuar de manera coherente sobre el problema en cuestión.

Este consenso no significa la desaparición de las distintas lógicas institucionales ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida que cada “socio” mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. Este tipo de consenso no significa unanimidad; es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes.

## **El papel de los municipios**

La adaptación de las instituciones estatales a los nuevos requerimientos del desarrollo plantea la búsqueda de formas alternativas de regulación. Desde hace unas tres décadas, se ha producido en América Latina el surgimiento de un debate en torno a las formas centralizadas de organización del Estado. Se han analizado así los procesos históricos que llevaron al centralismo latinoamericano más allá de su institucionalización federal o unitaria, la deslocalización del sistema político-administrativo, la debilidad de la institución municipal, la difícil articulación del Estado con la sociedad civil particularmente en los niveles locales. La lógica sectorial-vertical, característica de un sistema político-administrativo centralizado, tiende a generar redes deslocalizadas, es decir simplificantes debido a su pobreza de colectivos. Al extremo, estos sistemas pueden estar constituidos por un solo colectivo, por lo cual dejan de ser una “red”.

En las historias concretas de las sociedades, la articulación “local-global” se ha visto desvirtuada por formas de organización social que han tendido a favorecer los “centros” sobre las “periferias”.

La centralización como fenómeno socio-organizativo ha producido un debilitamiento y una desvalorización de lo "local". Aun hoy, existen defensores de las virtudes del centralismo globalizante y uniformador, que temen las manifestaciones de las diferencias. De todas maneras, los últimos años se han caracterizado por la búsqueda de nuevas formas de regulación en los niveles locales.

Esta lógica de la deslocalización se puede observar con matices en todos los sectores del sistema político-administrativo. Esto conduce a una gigantesca incapacidad para incorporar al sistema las especificidades locales. Para resolver un problema (educativo, de desarrollo, social, de infraestructura, etc.) en vez de estimular la constitución de redes globales complejas y localizadas, es decir ricas en grupos que aporten sus distintos puntos de vista y sus formas de acción diversas, se opera desde una estructura tecnocrática definiendo normas con total independencia de la singularidad de cada situación.

La consecuencia evidente de estos antecedentes históricos es la debilidad de las instituciones locales latinoamericanas, principalmente de los municipios de ciudades medias y pequeñas. Este rasgo de la realidad latinoamericana es de gran importancia cuando se intenta una comparación con los países europeos, cuyas antiguas tradiciones se expresan en instituciones locales reconocidas y consolidadas. En América Latina, más allá de las diferencias entre los distintos países, numerosos indicadores muestran instituciones locales débiles y con poca capacidad de incidencia en la vida de la comunidad. Esta debilidad se manifiesta en aspectos como: el modo de funcionamiento y de gestión, los recursos humanos y las políticas de personal, los recursos financieros y económicos, el desarrollo urbano y los servicios básicos.

En esta realidad latinoamericana, el municipio deberá avanzar en los procesos de autonomía institucional, de manera de ocupar el lugar que le corresponde como actor destacado de los procesos de desarrollo local. Por su legitimidad derivada del sufragio universal, por su cercanía con las necesidades de la población, el municipio debería constituirse en uno de los principales actores convocantes capaces de generar esos ámbitos de concertación horizontal básicos para el éxito de los procesos de desarrollo local.

El proyecto "Ciudad Vieja Renueva" constituye un esfuerzo de raíz municipal, que se orienta a asumir ese rol convocante que los municipios deben tener en los procesos de desarrollo local.

## 2. LOS SUBSISTEMAS DE ACCIÓN LOCAL

En la escena local interactúan diferentes subsistemas de acción que siguen sus lógicas específicas y que producen permanentemente zonas de intercambio, de bloqueos y de articulaciones de distinta naturaleza. Intentaremos precisar esas lógicas de acción y reflexionar sobre las expresiones institucionales que generan. La hipótesis de la que se parte es la de una fuerte crisis de las formas de regulación hasta ahora vigentes y un "descubrimiento" más o menos espontáneo de procesos de invención y de búsqueda de nuevas instituciones.

Dentro de tres grandes subsistemas de acción: el político-administrativo, el empresarial y el socioterritorial, describiremos las lógicas de acción que tienen una expresión relevante a nivel local. Esto permitirá presentar el desfase existente entre las actuales instituciones y las dinámicas locales. Al mismo tiempo, será posible destacar la potencialidad de los sistemas de acción local para producir gérmenes de nuevas formas de regulación social.

### **El subsistema de acción político-administrativo**

¿Como funciona el Estado centralizado en relación a sus periferias? ¿Cual es la lógica de acción imperante en este tipo de Estado? En otras palabras, ¿cómo puede definirse el modo de funcionamiento del sistema político-administrativo cuando el modelo organizacional obedece a una racionalidad de la centralización?

## La lógica sectorial y la lógica territorial

La lógica dominante en un sistema político-administrativo centralizado puede ser calificada como "sectorial-vertical". El sistema se estructura en base a sectores especializados en las distintas áreas del quehacer político-administrativo. Así la Administración Central estará formada por ministerios, que funcionará cada uno según su racionalidad específica, extendiendo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional una acción uniforme. En el caso de los países con régimen federal, esta lógica se reproduce al interior de cada estado o provincia.

Lo característico de un sistema centralizado es el dominio absoluto de este modo único de administrar la cosa pública. Cada sector desarrolla un verdadero monopolio en el área de su competencia, no admitiendo ninguna iniciativa generada fuera de su ámbito centralizado de decisión. Debido a este modo de funcionamiento, los gobiernos locales -fundamentalmente los municipios- ven reducida su área de acción a los aspectos no atendidos por la lógica sectorial. Tradicionalmente, ese campo de intervención municipal ha sido el del mantenimiento de los servicios urbanos.<sup>18</sup>

El concepto de "red", utilizado desde hace unos años en Ciencias Sociales, permite profundizar en lo que llamamos la lógica sectorial-vertical y vislumbrar alternativas orientadas a afirmar una lógica territorial-horizontal. Entre los teóricos que han intentado una formalización del concepto de red, Alain Degenne ha planteado un modo de razonar que nos parece muy adecuado a esta temática.<sup>19</sup>

Para este autor, una "red global" es el conjunto de los grupos de individuos o "colectivos", que se constituyen para el tratamiento de un problema determinado (por ejemplo el problema del empleo, o de la educación, o de la vivienda, etc.). Existe también la "red individual", es decir el conjunto de grupos o colectivos en los que participa un mismo individuo.

Detengámonos en el concepto de "red global". Cuando Degenne profundiza en esta categoría, afirma que la transformación de una red global se produce en una dialéctica de la "localización-deslocalización":

"Hay localización de una red cuando hay creación de nuevos colectivos en esa red. Hay deslocalización en el caso contrario, es decir cuando hay supresión de colectivos en la red. Notemos que se trata de nociones dinámicas que se refieren a la transformación de la red global; de este punto de vista, estas nociones son igualmente relativas."<sup>20</sup>

La "localización" de una red está entonces en función de su enriquecimiento social, es decir del aumento de los grupos que la forman. Esta localización puede circunscribirse a una realidad geográficamente limitada (una microrregión), a una unidad político-administrativa (una provincia, un departamento), pero en su definición, las variables geográfica o político-administrativa no son las fundamentales. Lo que importa es la densidad de la red social.

La lógica sectorial-vertical, característica de un sistema político-administrativo centralizado, tiende a generar redes deslocalizadas, es decir simplificadoras debido a su pobreza de colectivos. Al extremo, estos sistemas pueden estar constituidos por un solo colectivo, por lo cual dejan de ser una "red". Tomemos como ejemplo cualquiera de los sectores de actividad. Uno de ellos, que tiene por otra parte una singular importancia en los procesos de desarrollo, es un buen ejemplo de "red deslocalizada" y "simplificadora": el sistema educativo.

Hoy los municipios están viviendo un proceso de cambio que muestra nuevas funciones y nuevos roles<sup>21</sup>. En la concepción tradicional del actor municipal, se incluían únicamente funciones ligadas a los servicios urbanos clásicos: pavimento, caminería, limpieza, tránsito, alumbrado público, higiene de los alimentos, control de la edificación, espectáculos públicos, espacios verdes. En algunos casos, el municipio se encargaba también de la producción y distribución de agua corriente y del saneamiento. La transformación de este actor local se orienta actualmente hacia una ampliación de sus funciones en el área de las políticas sociales y de desarrollo económico-productivo. En esa medida, el municipio se está planteando la necesidad de instalar lógicas horizontales que le permitan crear el ámbito adecuado a sus nuevas funciones.

18 José Arocena, "Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo", *Cuadernos del CLAEH*, N° 62, Montevideo, 1992.

19 Alain Degenne, "Les réseaux de coopération et d'échanges", *Cahiers de l'Observatoire du changement social*, vol. 9, CNRS, Paris, 1980.

20 Alain Degenne, "Les réseaux..." op.cit., p. 27.

21 José Arocena, "Las municipalidades uruguayas..." art.cit.,

## El subsistema de acción empresarial

### La empresa como sistema de acción local

Estamos habituados a concebir la empresa —sobre todo la grande— como una estructura autosuficiente, con una escasa relación de interdependencia con su entorno local. Predomina aun la imagen de la empresa que se instala en una región determinada sin ninguna consideración que se refiera a las características específicas del territorio. La implantación se explica por ventajas diversas que pueden relacionarse a políticas fiscales, o a la cercanía de una ruta importante, o a la proximidad de un puerto, o la existencia de infraestructura adecuada, etc.

Es sumamente raro que una empresa se instale en un lugar determinado porque allí existe la materia prima que necesita. En general, se ha estimado más conveniente implantar una empresa cerca de los “centros” político-administrativos, porque allí están las mejores comunicaciones y las mejores infraestructuras. La materia prima puede encontrarse a una importante distancia de la implantación, pero se admite que su traslado forme parte de los costos normales de producción.

La empresa que se instala en un territorio determinado por razones que no derivan de las características del lugar, difícilmente puede constituir un sistema de acción local. En el modo de acumulación que hemos denominado concentrado, las empresas son “a-territoriales” o “des-localizadas”. Todas las características de ese modo de acumulación llevan a esta situación de no territorialidad: la gran dimensión de las plantas, el carácter masivo de la producción, la organización empresarial basada en la división del trabajo, la necesaria proximidad de los centros de poder proteccionistas, la ausencia de preocupación por el entorno.

Si retomamos las categorías de Alain Degenne, estas empresas no son “redes globales”, no poseen ninguna densidad social por carecer de “colectivos” diversos que enriquezcan su trama y se comportan de manera similar en cualquier sitio de implantación. Frecuentemente se ha utilizado el término “enclave” para denominar este tipo de empresa que vive de espaldas al territorio en el que está instalada.

Tradicionalmente esta empresa a-territorial ha sido acusada de buscar una rentabilidad fácil e inmediata sin preocuparse por las necesidades locales, ni por la conservación de los recursos naturales. Empresas madereras han destruido bosques causando graves desequilibrios, empresas pesqueras han terminado con la fauna de mares, ríos y lagos, complejos agroindustriales han agotado los suelos, fábricas de productos químicos han contaminado todo a su alrededor. Además de estas perturbaciones naturales, en ciertas condiciones, la empresa puede decidir la muerte de una pequeña ciudad o de una región simplemente cerrando sus puertas.

Estas y otras consideraciones similares llevan a plantearse la siguiente pregunta: ¿la empresa puede ser considerada actor local? La respuesta a esta pregunta supone explicitar las condiciones en las que una empresa puede constituirse en actor local.

Existen signos de transformación profunda del modo de acumulación. Estos cambios se expresan en producción diferenciada, búsqueda de calidad, mayor flexibilidad organizacional, recursos humanos más calificados, articulación entre producción y equilibrios naturales. En este marco, la empresa tradicional está sometida a una serie de presiones formales e informales que la obligan a mejorar la calidad de su producción y la relación con su entorno.

Un factor que se ha revelado como decisivo para situar la empresa en la realidad de las nuevas formas de acumulación es la relación productor-consumidor. A la pasividad del consumidor de hace tres décadas, se opone actualmente una actitud crítica que puede asumir formas de expresión individual o colectiva. En la compleja sociedad contemporánea, los consumidores no son un conjunto indiferenciado de individuos dispuestos a consumir masivamente, sino que existe una multiplicidad de especificidades que la empresa no puede ignorar: edad, sexo, categoría social, lugar de habitación, etc. Estas especifi-

ciudades pueden además darse formas organizativas que las transforman en actores con una importante capacidad de incidencia en los sistemas de decisión.

Estos cambios en la relación entre el productor y el consumidor obligan a una mayor concertación y a una mejor articulación de la empresa con su entorno. Hay evidentemente ejemplos que muestran lo contrario, es decir una fuerte resistencia al cambio y un progresivo aislamiento de la empresa con respecto a su entorno; pero también son abundantes los casos que permiten afirmar la existencia de un proceso de transformación de la empresa contemporánea, siguiendo las pautas generales de las nuevas formas de acumulación.

La orientación de las transformaciones permite el desarrollo de realidades empresariales abiertas a su entorno, y por consiguiente con un grado importante de inserción en los tejidos locales. Ahora bien, esta mayor apertura a la interacción en el territorio no es un proceso de una sola vía. Si bien es cierto que la empresa de hoy está más preparada que la de ayer para su inserción local, también es cierto que los demás actores locales tienen un rol fundamental en la concreción de esta nueva realidad.

Por un lado, el gobierno local deberá negociar la instalación de tal manera que pueda guardar un cierto control sobre el desarrollo de la experiencia. Los gobiernos locales no deben renunciar a su capacidad de negociación con los empresarios, intentando que las implantaciones industriales se realicen de la manera más integrada posible al entorno natural y social de la región. En segundo lugar, se deberá evitar una situación de dependencia, gracias a la diversificación del tejido de iniciativas. Los territorios caracterizados por un tipo de desarrollo monoindustrial o monoprodutivo son de una gran fragilidad; la crisis del rubro correspondiente trae siempre aparejada una situación de catástrofe muy difícilmente superable. La diversificación industrial y productiva genera procesos de desarrollo menos dependientes y con mayores defensas frente a eventuales períodos críticos. Particularmente las sociedades locales, que por definición tienen dimensiones limitadas, deberán construir su fuerza sobre la base de la diversificación.

Tanto en el mantenimiento de una cierta capacidad de negociación como en el impulso de procesos de diversificación productiva, el tejido de actores locales juega un rol determinante. Si la trama de actores es rica, si existen grupos activos en la sociedad local, será posible negociar implantaciones empresariales exógenas en buenas condiciones. Por otro lado, la diversificación solo es posible si la sociedad local genera actores capaces de iniciativa; la multiplicación de las iniciativas es la mejor garantía para un desarrollo local autónomo.

## **La pequeña empresa como actor local**

Entre las características de las transformaciones actuales en los procesos de acumulación, existe la tendencia de la empresa contemporánea a preferir la pequeña dimensión de las plantas productivas. La flexibilidad de la pequeña dimensión complementada por la potencialidad de las redes electrónicas, ofrece evidentes beneficios frente a la aceleración del cambio tecnológico.

Pero el desarrollo de la pequeña empresa está también ligado a la crisis del Estado de bienestar y a las políticas de ajuste de las grandes empresas. El pequeño emprendimiento privado debe generar los puestos de trabajo necesarios para absorber parte de la población desocupada. Desde la microempresa unipersonal, hasta la pequeña unidad de menos de veinte asalariados, hay toda una gama de empresas industriales, artesanales, de servicios, comerciales, que son en la actualidad, las que crean empleo. Mucho se ha escrito sobre la pequeña y la microempresa, así como sobre el sector informal.<sup>22</sup> No vamos a desarrollar en detalle los perfiles de estas unidades económicas. Solamente recordaremos algunas de sus principales características:

- tendencia al aislamiento del resto del sistema
- presencia importante de la informalidad
- acceso dificultoso al crédito formal
- presencia escasa en el mercado externo

22 Algunos trabajos sobre el sector informal y la microempresa:  
Víctor Tokman, "Dinámica del mercado de trabajo urbano. El sector informal urbano en América Latina", ed. PREALC, Santiago, 1977.  
PREALC, "Sector informal urbano. Funcionamiento y políticas", ed. PREALC, Santiago, 1978.  
R. Aguirre, A. Canzani et alii, "El trabajo informal en Montevideo", ed. CIEDUR - Banda Oriental, Montevideo, 1986.  
Rafael Bayce, "El pequeño empresario industrial en el Uruguay y sus problemas", ed. CIESU - Banda Oriental, Montevideo, 1984.

- difícil acceso a la tecnología
- complicada relación con el Estado
- ausencia de capacitación gerencial
- irregularidades en la relación laboral
- confusión empresa- núcleo familiar
- problemas de acumulación.

Esta lista no pretende ser exhaustiva, pero el simple enunciado de estas características está mostrando una realidad empresarial con dificultades específicas. Todos estos caracteres pueden resumirse en la palabra "aislamiento". El pequeño empresario es un actor aislado tanto en la estructura económico-productiva, como en el nivel sociocultural. Tiene dificultades de inserción en las redes comerciales, pero tampoco se inserta en los circuitos financieros y su mundo relacional es sumamente reducido. Las tentativas de organización gremial deben superar el individualismo del pequeño empresario y frecuentemente los planteos asociacionistas son vistos con desconfianza y escepticismo.

La importancia cuantitativa de la pequeña empresa y su situación marginal en el sistema está señalando la presencia de un problema de creciente envergadura. Es por eso que se habla mucho del tema en círculos políticos, académicos, empresariales. Ello no quiere decir que se posea un diagnóstico acertado y mucho menos que exista un consenso mínimo sobre la forma de tratar el problema.

Uno de los aspectos de mayor interés de las pequeñas empresas es su estrecha relación con los procesos de desarrollo local; este fenómeno es más claro en localidades y regiones del interior de los países, más o menos alejadas de las áreas metropolitanas. En estas zonas, la pequeña empresa está menos aislada, integrándose naturalmente al contexto local y convirtiéndose en uno de los actores más comprometidos con el destino de la zona.

En las grandes capitales, la realidad de la pequeña empresa es más compleja. Su integración microlocal (barrial) no siempre es posible, ya que frecuentemente tiende a situarse en el horizonte de un sector importante del área metropolitana. Sin embargo, existe un cierto tipo de microempresa (talleres de reparaciones, servicios varios, pequeños comercios, empresas artesanales, pequeñas manufacturas) que puede considerarse actor local. Estas unidades económicas, que colocan su mercadería o venden su servicio en un ámbito geográfico reducido, dependen más claramente de su inserción en las redes de sociabilidad del barrio. En esa medida, es frecuente encontrar pequeños y microempresarios formando parte de comisiones de fomento o de clubes sociales y deportivos de raíz local.

Más allá de estas diferencias entre las áreas metropolitanas y las microrregiones, la pequeña empresa por su dimensión y por su lógica de acción, se integra con mayor facilidad que la gran empresa a los sistemas de acción local. Sin embargo, el predominio de lo que hemos llamado la "lógica vertical sectorial" no favorece la constitución de los ámbitos locales adecuados para que se produzca la inserción del pequeño empresario. La actual realidad institucional que mantiene sus modos de funcionamiento estancos a nivel local, no contribuye a generar las redes interinstitucionales necesarias para el ingreso del pequeño empresario al proceso global de desarrollo de la localidad.

Esto quiere decir que es necesario crear estructuras locales de apoyo a la creación y al desarrollo de pequeñas empresas, que se organicen sobre la base de un proyecto de desarrollo coherente y viable. Existe sin duda en todas las sociedades locales, un potencial de emprendedores que aun no han encontrado la forma de concretar su aporte al proceso de creación de riqueza. Para que este potencial se vuelva una realidad, será necesario que se constituyan estructuras locales que ofrezcan capacitación gerencial, que faciliten el acceso a los circuitos financieros, que permitan un conocimiento más preciso de los mercados, que pongan en contacto al pequeño empresario con las tecnologías pertinentes en cada caso.

La asociación de entidades de asistencia técnica con instituciones de intermediación financiera de naturaleza cooperativa está desarrollándose en varios países de América Latina. Esta asociación constituye un ámbito que facilita el acceso del pequeño empresario a los circuitos del crédito y de la transferencia de tecnología.



La generación de estas estructuras descentralizadas supone un cambio radical de las lógicas actuales que basan su funcionamiento centralista en una profunda desconfianza hacia el potencial de las sociedades locales.

## **El subsistema de acción socioterritorial**

Este tercer subsistema de acción se desarrolla según una lógica territorial y se orienta a responder a necesidades básicas de las comunidades locales. Debido a estas dos características principales, le llamamos subsistema “socioterritorial”.

Las formas de organización humana han tenido siempre una base territorial. Desde siempre, las naciones se han identificado con un territorio determinado y han construido sus estructuras político-administrativas refiriéndolas a territorios bien precisos. La historia de los hombres es también una historia de territorios, es una historia de luchas por defender o por conquistar trozos de tierra, es una historia que deja sus huellas en los perfiles cambiantes de los territorios habitados por el hombre.

Esta dimensión física de las civilizaciones humanas ha planteado desde tiempos muy remotos el problema de la organización del territorio. La utilización del espacio ocupado por un grupo humano sigue una determinada racionalidad orientada a optimizar la relación del hombre con la tierra. Esta racionalidad no ha sido la misma en el Valle del Nilo, en el Lejano Oeste norteamericano, en las superpobladas islas japonesas o en la Pampa húmeda sudamericana. Esas diferencias tienen que ver con el período histórico, pero también con las características específicas de cada territorio. Tiempo y espacio se conjugan para definir la racionalidad que inspirará el ordenamiento territorial. En consecuencia, estaremos cada vez frente a una lógica contingente, que estará expresando el carácter relativo de la racionalidad que comanda una forma concreta de organización del espacio.

Esta “racionalidad relativa” debe ser el punto de partida para analizar el subsistema de acción que hemos denominado “socioterritorial”. Si el ordenamiento del territorio respondiera a una racionalidad absoluta, es decir si el territorio pudiera organizarse como una maquinaria perfecta, sin fallas, sin errores, no sería posible hablar de subsistema de acción socioterritorial; deberíamos hablar simplemente de sistema territorial. Cuando incluimos la partícula “socio”, estamos afirmando que en el territorio hay actores libres, que estos actores se relacionan entre sí en complejos sistemas de interacción, que estos sistemas suponen relaciones de poder y procesos constitutivos de identidad. En esa medida, organizar un territorio no es tanto tarea de ingenieros, como de sociólogos, psicólogos sociales, trabajadores sociales, educadores y antropólogos.

Intentaremos identificar las lógicas de acción presentes en los sistemas socioterritoriales, definir sus principales caracteres y, en la medida de lo posible, mostrar las formas como se articulan entre ellas.

## **La lógica militante**

En la acción de comisiones barriales, de comisiones de fomento, de plenarios interbarriales, se perfila con mucha frecuencia una cierta lógica reivindicativa desarrollada por militantes territoriales. Se trata de una modalidad de la acción crítica que se estructura en función de la defensa de la calidad de la vida en un territorio. El barrio o la pequeña ciudad —es decir el espacio local— son los lugares naturales de expresión colectiva de esas reivindicaciones.

Durante los períodos autoritarios en América Latina fueron prohibidas todas las formas de organización política y sindical; esto permitió que el espacio local emergiera como el único lugar donde la participación era posible. Cuando se produjo el tránsito a la democracia, este nuevo actor territorialmente organizado se posicionó en el sistema tratando de encontrar una forma de articulación con los partidos, los sindicatos, el Estado central, los municipios. En la actualidad, la problemática de la participación de estos actores de base territorial en el sistema de decisiones, está en el centro del debate.

Esta forma de acción encuentra su cauce natural en movilizaciones tendientes a obtener la satisfacción de necesidades básicas, como la vivienda, el agua corriente, el saneamiento, la salud, etc. En este modo de acción socioterritorial, el militante busca la adhesión de sus vecinos, mediante la participación en asambleas, o en actos colectivos de tipo reivindicativo. Se plantea la movilización permanente como un ideal de expresión popular que hace posible una verdadera participación de los sectores marginados del sistema de decisiones.

El tipo de participación que genera la lógica militante ha suscitado debates. Hay quienes piensan que las sociedades no funcionan mejor porque logren una suerte de movilización permanente; por el contrario, esta metodología puede generar mecanismos de dominación y de exclusión francamente negativos. La participación mediatizada por la movilización, se convierte rápidamente en un proceso de afirmación de ciertas elites que orientan al conjunto sin una verdadera consulta democrática. Las "mayorías silenciosas" se caracterizan por no participar en asambleas, comisiones u otras instancias similares; quedarían por lo tanto marginadas de toda posibilidad de incidir en las orientaciones y en la toma de decisión.

Pero más allá de este debate, detengámonos en las formas de funcionamiento de la lógica militante. Como otras modalidades de la acción crítica, la acción militante territorial oscila entre conductas puramente "defensivas" o reivindicativas y conductas "ofensivas" que llegan a veces a la proposición y a la cogestión de soluciones más o menos globales. En un artículo sobre "Participación y nuevos movimientos sociales", José L. Castagnola se refiere a la lógica militante señalando dos estrategias posibles:

*La estrategia de presión sobre la sociedad política y/o el Estado para lograr que sus intereses específicos sean reconocidos como políticos (de interés global para la sociedad) y por lo tanto se procesen decisiones y políticas públicas en relación a ellos. La estrategia de la gestión de los problemas o áreas de interés, desarrollando un espacio autónomo de participación.<sup>23</sup>*

La estrategia de presión es de carácter reivindicativo, planteándose como objetivo lograr que tal o cual instancia pública reconozca la validez de un reclamo determinado. En las sociedades locales, la lógica militante organiza las formas de presión sobre los organismos del Estado central, sobre el municipio, sobre las empresas estatales, para obtener una respuesta satisfactoria a la problemática planteada.

La otra estrategia, denominada "de gestión" en el texto citado, supone la superación de la simple lógica reivindicativa para gestionar o cogestionar las soluciones que se proponen. En este caso, la acción militante llega a su madurez e ingresa en la escena social como actor plenamente constituido, generando un nuevo espacio de negociación y participación.

Estas dos estrategias pueden coexistir en una misma acción militante. El desarrollo histórico de las acciones de este tipo muestra oscilaciones entre las dos estrategias; en ciertas etapas predomina la lógica puramente reivindicativa, en otras aparecen procesos de autogestión o de cogestión. Es frecuente que una comisión barrial se constituya para presionar a las autoridades locales a fin de obtener el acceso a servicios básicos como el agua o el alcantarillado. Pero una vez iniciado el camino, los militantes pueden llegar a convencerse de la necesidad de generar ellos mismos una dinámica autogestionaria que asegure y complementará la respuesta de las autoridades.

Es interesante destacar la cultura de la iniciativa presente en este tipo de actor. Se pone el acento en la capacidad de iniciativa y de propuesta de los llamados "sectores populares" expresada en organizaciones barriales, cooperativas, empresas asociativas. Se subraya la importancia de la sociedad civil, pero en todos aquellos emprendimientos que sean alternativos a la simple iniciativa individual. Se promueven las formas de organización comunitaria como marco necesario para el desarrollo local.

La articulación entre la acción militante y otros sistemas de acción fuertemente constituidos no es evidente. Los dirigentes políticos por ejemplo, tienen una gran dificultad para reconocer y aceptar estas formas de acción como interlocutores válidos. La fuerte legitimidad que da el sufragio universal

23 José Luis Castagnola, "Participación y movimientos sociales", *Cuadernos del CLAEH*, No. 39, Montevideo 1986.

lleva frecuentemente al actor político a desconocer otras fuentes de legitimidad. En todo caso, el político tendrá en cuenta al militante únicamente dentro de una lógica clientelista.

Frente a esto, el militante reacciona con un comportamiento de desconfianza y rechazo hacia el clientelismo político e intenta consolidarse desarrollando al mismo tiempo estrategias de presión sobre la sociedad política y el Estado y estrategias de gestión de su propio espacio autónomo y de participación.

## **La lógica del voluntariado**

Muy próximo a la acción militante, se encuentra lo que suele llamarse el “voluntariado”. Sin embargo, a pesar de algunos puntos comunes, conviene distinguir estas dos lógicas porque tienen expresiones diferentes en las sociedades locales.

Como en el caso de la acción militante, el “voluntario” presta un servicio a la comunidad sin tener en contrapartida, ninguna remuneración en dinero. Pero a diferencia del militante, el voluntario no busca generar “movimiento” ni organizar a los vecinos, sino que se propone simplemente satisfacer una necesidad; no tiende a elaborar respuestas globales, sino que se moviliza para solucionar problemas concretos y puntuales; no dirige su acción a presionar a los poderes públicos, sino que confía solamente en las propias fuerzas de su organización.

La acción voluntaria en las sociedades locales se expresa en organizaciones de “servicio”, también llamadas “filantrópicas” (pueden ser religiosas o laicas) que se orientan a identificar problemas de naturaleza social y a obtener los recursos materiales y humanos necesarios para solucionarlos. Esta forma de acción cumple una función de gran importancia en localidades y microrregiones alejadas de los centros urbanos y carentes de las estructuras institucionales adecuadas para hacer frente a la problemática social.

La sociología -preocupada por el mundo del trabajo- ha prestado poca atención a esta lógica de acción que escapa a la relación mercantil. Sin embargo, a todo lo largo de la evolución de la sociedad industrial, el voluntariado existió y mantuvo formas de organización sólidas y pujantes. Son conocidos los “clubes de servicios” como los “rotarios” o los “leones”, que promueven la acción voluntaria con un objetivo social. Además de estas organizaciones laicas del voluntariado, las distintas iglesias desarrollan acciones en áreas como la educación, la salud, las actividades culturales y recreativas.

El voluntariado ha encontrado sus límites en su propia naturaleza no profesional. Frecuentemente, la acción voluntaria no logra continuidad y su impacto en las sociedades locales suele reducirse a aspectos puntuales. Sin embargo, en nuestra época, caracterizada por la crisis de la solidaridad institucionalizada, las organizaciones de voluntarios tienden a asumir funciones cada vez más importantes. No es raro por ejemplo, que ante las deficiencias de los sistemas educativos públicos, el voluntariado tome a su cargo la construcción y el mantenimiento de escuelas públicas o de establecimientos de enseñanza secundaria. También es frecuente que las policlínicas barriales existan gracias a la acción de organizaciones de voluntarios. El fomento del deporte depende muchas veces del impulso que se origina en este tipo de organizaciones.

La problemática del desarrollo particularmente en sus aspectos sociales, es el objeto principal de preocupación del voluntariado. Los grupos e individuos que se inscriben en esta lógica desarrollan una conciencia muy nítida de la importancia de su rol en las sociedades locales. Son además fuertemente reconocidos por otros actores del sistema.

## **La lógica profesional**

El profesional desarrolla una lógica de “intervención” en las sociedades locales que presenta características bien específicas. Alrededor del término mismo de “intervención” existe una abundante

literatura <sup>24</sup> que ha intentado definirlo y marcar sus alcances y sus límites. A ello hay que agregar la variedad considerable de profesionales que actúan en las áreas locales. Describir la lógica de estos actores cuya misión es aportar asesoramiento técnico, no es tarea fácil.

El simple hecho de plantear una lista de los actores profesionales que tienen una mayor incidencia sobre los procesos de desarrollo local, constituye un desafío. Intentaremos sin embargo proponer una lista:

- los trabajadores sociales: comprendiendo en esta denominación a asistentes sociales, a educadores fuera del sistema educativo formal, a animadores socioculturales, etc.
- los docentes: maestros de escuelas primarias y profesores de enseñanza secundaria, tanto clásica como técnica
- los dirigentes religiosos: los curas párrocos, los pastores de las iglesias evangélicas, los rabinos
- los juristas: abogados y jueces
- los psicólogos, sociólogos y antropólogos: las ciencias del hombre y de la sociedad intervienen en la medida que realizan análisis aplicados a las sociedades locales.
- los agrónomos, veterinarios y técnicos agrícolas
- las profesiones médicas: no solo los médicos, sino también el conjunto de los oficios para-médicos
- los profesionales de la comunicación escrita, radial y televisiva.

¿Que tiene en común este conjunto heterogéneo de profesiones? Una primera respuesta a esta pregunta debería situarse en el área del conocimiento. Todas estos profesionales "intervienen" en las sociedades locales en virtud de su competencia técnica en un área determinada del quehacer social. Aportan así consejo, asistencia y asesoramiento a individuos y grupos en los más diversos temas. Una segunda respuesta tiene que ver con la remuneración en dinero. A diferencia de militantes y voluntarios, la prestación profesional supone el pago de honorarios. El profesional vive de su actividad de intervención y la comunidad reconoce este hecho como completamente normal.

Dejando claro este perfil común a todo profesional, es necesario tener en cuenta una distinción fundamental que tiene que ver con la localización del profesional. La lógica de acción será totalmente diferente si el profesional reside en el área local sobre la cual interviene o si solamente está presente mientras dura su intervención. Nos referiremos en primer lugar al caso del profesional residente.

Los profesionales residentes, como los otros actores locales, están confrontados a las exigencias de los procesos de desarrollo de la sociedad en la que viven. Su práctica los llevará a situarse en esta problemática y comprenderla desde el área específica en la que cada uno actúa.

Pero a poco que desarrollen sus diferentes formas de intervención, muchos de ellos tomarán conciencia de la necesidad de aunar esfuerzos y de trascender las fronteras de cada profesión. El horizonte de sus actividades se confundirá con la totalidad de la sociedad local y, en esa medida, su acción se inscribirá en una lógica de desarrollo que los involucrará más allá de sus tareas específicas.

Si a esto agregamos el amplio reconocimiento del que goza el profesional debido a su carácter de experto, no será raro encontrar profesionales en las comisiones de fomento, en los clubes de servicio, y en las diferentes instancias de coordinación e iniciativa local. Es muy frecuente que los profesionales desempeñen entonces roles de liderazgo, sintetizando de esa forma su carácter de experto y de actor local.

- Se puede afirmar así que en la lógica del profesional residente existe una doble dimensión:
- el ejercicio específico de su competencia contra una remuneración en metálico.
  - la participación en instancias colectivas como una suerte de extensión de su rol profesional.

En el caso del profesional que no reside en el área local en la que actúa, su lógica de acción es necesario analizarla en términos de "intervención externa". La problemática de este tipo de intervención es muy conocida y ha sido ampliamente debatida. Resumiremos los términos de este debate.

24 Algunos trabajos sobre la intervención:  
Cristina de Robertis, Henri Pascal, "L'intervention collective en travail social", ed. Le Centurion, Paris, 1987.  
Sergio Martinic, Horacio Walker, "Profesionales en la acción", CIDE, Santiago de Chile, 1988.

Las intervenciones externas que han generado discusión son fundamentalmente las que se producen en el ámbito sociocultural. Los profesionales de la promoción social han desarrollado en las últimas décadas acciones orientadas a producir dinámicas colectivas, aplicando la metodología conocida bajo el nombre de “trabajo social comunitario”.

El campo de acción del promotor es en este caso un área geográfica delimitada y su intervención puede perseguir diferentes objetivos; entre ellos se pueden mencionar: la consolidación del tejido social local, la constitución o reconstitución de las identidades colectivas, el impulso de procesos de desarrollo autocentrado o endógeno. El promotor aplicará una serie de técnicas que le permitirán movilizar la población en cuestión, de manera de irse aproximando a los objetivos planteados por la intervención.

El debate se centró en la legitimidad de este tipo de intervención. Quienes ponen en cuestión esta metodología afirman que ella supone la existencia de alguien —el promotor— que “sabe” lo que hay que hacer para “llevar” una comunidad humana hacia una forma social más madura. En otras palabras, la intervención externa parte de un supuesto inaceptable: las sociedades humanas necesitan de agentes externos que les muestren el camino.

Frente a estos argumentos, los defensores de la “intervención” aseguran que la metodología no supone una sustitución del rol protagónico de los actores locales. Ningún agente externo puede tomar el lugar de los individuos y grupos involucrados en el devenir de la sociedad local. La figura del promotor se acercaría más a la de una suerte de “catalizador” de iniciativas, que a la de un “iluminado” portador del sentido histórico y del destino de una comunidad.

De todas formas, y aceptando los términos del debate, es necesario reconocer que la lógica de la intervención externa existe y ha tenido una importancia no menor en los procesos de dinamización local.

Las llamadas “organizaciones no gubernamentales” han sido las estructuras que han impulsado este tipo de acción profesional orientada a la asistencia y al asesoramiento de grupos locales. Esta labor de apoyo ha desarrollado diversas actividades de interés para las sociedades locales, entre las cuales se pueden enumerar las siguientes:

- asesoramiento socio-organizacional a grupos
- asistencia técnica a experiencias productivas
- apoyo crediticio y asistencia financiera
- formación de actores locales
- formación de dirigentes sindicales
- capacitación de pequeños y microempresarios
- asistencia a sectores e instituciones especializadas (mujer, niñez, juventud, salud, educación, etc.)
- diagnósticos, estudios e investigaciones aplicadas
- sistematización de información
- publicaciones periódicas y edición de libros
- difusión en los medios masivos de comunicación.

Las ONG prestan en general asistencia “desde afuera” de la sociedad local. La acción se realiza por contratos o “acuerdos-marco” con municipalidades u otras instituciones locales. La ONG actúa como “asesora” sobre una temática específica, elabora un informe, presenta los resultados y se retira. En estos casos, la ONG puede ser un “actor local” durante el período que dura su intervención en la comunidad involucrada.

La transformación de las ONG en actores locales plenamente reconocidos, exige una mayor inserción en las localidades donde actúan. Para ello, no alcanza la acción “desde afuera”; sus técnicos y profesionales deben formar parte de las comunidades locales, integrándose a la vida local en sus diversas manifestaciones. Para lograr esta meta, algunas ONG están procediendo a la descentralización de su funcionamiento creando sedes regionales, provinciales o departamentales con amplia autonomía.

## La lógica política

En el subsistema socioterritorial interviene también el dirigente (¿caudillo?) político. Los partidos políticos a nivel local suelen ser simples correas de transmisión de las directivas y programas emanados de las autoridades centrales. Sin embargo, a medida que las realidades locales van adquiriendo una mayor autonomía y sus rasgos específicos aparecen más definidos, la respuesta de los partidos políticos tiene que adaptarse y buscar una mayor pertinencia en relación a los distintos perfiles locales. Hace unos años, el esfuerzo de los dirigentes se reducía a elaborar programas nacionales (sobre todo en los casos de partidos de nivel nacional), considerando los programas provinciales o locales como algo de menor envergadura. Esta tendencia ha variado sustancialmente. Hoy el ciudadano pide respuestas a sus problemas concretos que no son los mismos de una provincia a otra, de un departamento a otro.

Este cambio en la demanda ha aumentado la presencia del dirigente político en el sistema socio-territorial. En la actualidad, no es raro encontrar dirigentes políticos de cierto nivel relacionándose directamente con los vecinos de un barrio o con los productores de una zona rural. Frecuentemente este aumento de la presencia política ha generado un estado de conflictualidad más o menos abierto con el resto de los actores. Las causas de esta situación no son simples.

El político que domina su oficio ha aprendido que el éxito de su desempeño dependerá de su capacidad para canalizar la demanda social y, por lo tanto, para controlarla. Es sabido que un órgano de prensa (diario, semanario, boletín, etc.) en las manos de un dirigente político no está destinado a ser una herramienta para que la gente se exprese, sino un instrumento de orientación y de control. Un boletín municipal por ejemplo, puede no servir para dar la palabra a la gente, sino para dirigirles la palabra del intendente o del alcalde.

Cuando esta lógica se expresa en la acción territorial genera el rechazo de quienes no aceptan esta forma de reduccionismo político. Los que hemos llamado “militantes socioterritoriales”, pero también los “voluntarios” y frecuentemente los “profesionales”, no admiten que el actor político pretenda canalizar una acción territorial en su beneficio. Si los vecinos se han movilizado para obtener el saneamiento o la electricidad, si esa movilización ha generado un importante potencial de desarrollo de la sociedad local, la intervención del político no puede reducirse a la clásica lógica del control. El conflicto se vuelve irresoluble, cuando el actor político no es capaz de trascender esa lógica.

Las acciones orientadas al desarrollo de una sociedad suponen una apertura hacia las fuerzas vivas locales portadoras de proyecto. El dirigente político (intendente, alcalde, edil, diputado) que se compromete en una acción de creación de nuevas actividades deberá actuar necesariamente más allá del simple control político. En este caso, tenderá a promover encuentros con los distintos sectores de la sociedad civil, reconociendo en ellos una capacidad de acción específica sobre la sociedad local.

De esta forma, la lógica política se trasciende a sí misma; el actor político sale de la escena cerrada de los concejos o de las juntas, de las alcaldías o de las intendencias, para volverse corresponsable de iniciativas y de nuevas formas de promoción del desarrollo. El dirigente político se presenta en la escena territorial como un actor más —con su especificidad propia que surge del sufragio universal— pero articulando su racionalidad de actor con todas las otras racionalidades que se expresan en el territorio.

No se trata de poner en cuestión la legitimidad del actor político basada en el sufragio universal. Más aun, no puede haber auténtica participación ciudadana sin extensión del sufragio universal a todos los ámbitos, incluyendo el espacio micro-local. Se trata de reconocer la existencia de un complejo sistema de actores constituidos en base a mecanismos de legitimación de distinta naturaleza. Lo que importa destacar es que el actor político debe reconocer la existencia de esos actores y buscar nuevas formas de articulación que permitan capitalizar todo ese potencial de desarrollo en beneficio del conjunto. La democracia local se consolida en la medida que esas articulaciones se consoliden.

La acción local exige una superación de las lógicas que atraviesan los distintos subsistemas. En el subsistema político-administrativo la lógica "horizontal-territorial" debe abrirse paso y llegar a un equilibrio hoy inexistente con la lógica "vertical-sectorial". Para ello, es necesaria la constitución de redes que "densifiquen" la sociedad civil. Los procesos de localización y de complejización de esas redes estarán mostrando la superación de la hegemonía actual de la lógica "vertical-sectorial". El obstáculo principal que enfrentará esta dinámica se encuentra en los mecanismos de defensa del centralismo, que se expresarán en términos de "desconfianza" hacia una cierta incapacidad de los niveles locales, o de una pretendida "superioridad" del centro para asegurar la unidad nacional y la equidad social.

El subsistema empresarial transita por las transformaciones que se operan a nivel del modo de acumulación. Ciertos signos de crisis de la forma de acumulación hasta hoy dominante, muestran nuevas tendencias hacia la desconcentración, la flexibilidad, la articulación con el entorno natural y social, la producción diferenciada, la búsqueda de calidad, la calificación del recurso humano. Estas tendencias favorecen el carácter de "actor local" de la empresa contemporánea. Al interior del subsistema empresarial, la pequeña empresa presenta un perfil particularmente asociado a los procesos de desarrollo local. Pero la afirmación de estas nuevas perspectivas encontrará numerosas dificultades en una cierta inercia que tiende a reproducir las lógicas hasta hoy dominantes. Por ejemplo: una mejor articulación entre desarrollo productivo y equilibrios naturales no se logrará completamente en un corto período.

Finalmente el subsistema socio-territorial está formado por un conjunto de actores que interactúan desde sus distintas lógicas específicas. El militante, el voluntario, el profesional, el político, son actores en el territorio. Constituyen un sistema cuya racionalidad está determinada al mismo tiempo por esas lógicas de actor y por las exigencias del ordenamiento territorial. Se trata de un subsistema que en muchos casos está en proceso de constitución. El dominio de las tendencias centralistas ha dejado de lado toda preocupación por las especificidades históricas de los distintos territorios. Hoy el ordenamiento territorial se vuelve un tema de primera importancia. El grave riesgo que corre su tratamiento es la pretensión tecnocrática de ignorar el sistema social que vive en el territorio. No es posible pensar este tema partiendo de una racionalidad absoluta. Si preferimos llamarle subsistema socio-territorial es porque estamos afirmando la relatividad de la lógica sistémica cuando el actor humano es un componente fundamental.

### 3. VIDA COTIDIANA Y DESARROLLO LOCAL

En la concepción del desarrollo, advertimos que la relación espacio-sociedad es una dimensión privilegiada. Es la convergencia de estos dominios geográficos y culturales la que define una noción enriquecida de territorio. En este sentido, el territorio aparece teñido de imaginarios, constituyendo una zona a la vez tangible e intangible, en donde la materialidad del suelo se va moldeando con la circulación de poderes, deseos, mitos y proyectos que las poblaciones inscriben en él.<sup>25</sup>

Se hace imprescindible pensar el desarrollo, en la escala local, desde situaciones específicas, referido a poblaciones concretas, situadas en territorios, con organización determinada y cultura propia. Es decir, en sus condiciones concretas de existencia, en su cotidianeidad.

Desde esta perspectiva, desarrollo y vida cotidiana son componentes de una misma problemática, entrelazados en la sociedad local que da sustento a sus proyectos. La vida cotidiana es producto y productora de anhelos, necesidades, organizaciones y desorganizaciones, y pone su sello peculiar en la historia que construye una comunidad. En esta producción social lo que está presente es la producción y reproducción de sujetos sociales, es decir: producción de subjetividad. Vida cotidiana y subjetividad son dos facetas de una misma experiencia vincular y productiva.

El concepto de vida cotidiana nos remite necesariamente a considerar algunas nociones que lo estructuran en su campo de significación y que atraviesan las fronteras de lo que se distingue como privado y público. Las nociones de subjetividad, sentido común, proximidad, interacción, valores locales, vínculo -entre otras- nos permiten avanzar en una caracterización que no está definida por el cierre de lo público o de lo privado (aunque también se nutre de él) sino por las formas que toma la acción social cotidiana y las dinámicas de la subjetividad y la intersubjetividad. Mario Woronowski propone distinguir tres dimensiones en la noción de "lo cotidiano"<sup>26</sup>:

1) Lo cotidiano como conjunto innumerable y heterogéneo de prácticas en las que la vida de todo sujeto transcurre, y que son condiciones de su producción como tal. Prácticas, discursivas y no discursivas, cuya significación es vital para la constitución del sujeto como sujeto psíquico y actor social.

2) La cotidianeidad "naturalizada", donde escuchamos el significante "cotidiano" como representación desde el "sentido común" de aquella heterogeneidad práctica.

3) Vida cotidiana como espacio de lo conflictivo, donde las batallas por la aplicación de sentido tendrán un campo estratégico de disputa.

La escena de la vida cotidiana representa un campo de acción donde lo individual y lo social se entran "hologramáticamente" —al decir de Morin— donde a la misma vez la parte está en el todo y el todo está en la parte. Siguiendo a Giddens:

"[...] hablar de un individuo no es hablar sólo de un 'sujeto', sino también de un agente; por eso nunca podremos evitar la idea de acción [...]. Además —y es decisivo— la acción no es una mera cualidad del individuo, sino que al propio tiempo es la tela de la organización social o de la vida colectiva."<sup>27</sup>

Es en las escenas de la vida cotidiana donde, por un lado, se condensan la historia social y la historia subjetiva; por otro, es allí donde se desarrollan las acciones, las prácticas concretas de un sujeto determinado en una sociedad local determinada. Es en la convergencia de estas dos premisas que adquiere fundamentación el análisis de la cotidianeidad como elemento a tomar en cuenta cuando hablamos de procesos de desarrollo local o de gestión del territorio.

25 Cfr. Luis Carrizo: "Vida Cotidiana y Sociedad Local" (en prensa).

26 Tomado de Ana Ma. Fernández y J.C. De Brasi (comp.): "Tiempo histórico y campo grupal. Masas, grupos e instituciones", Nueva Visión, Buenos Aires, 1993.

27 Anthony Giddens: "Las nuevas reglas del método sociológico", Amorrortu Ed., Buenos Aires, 1977.



## La cotidianidad de lo local, la localidad de lo cotidiano

La dimensión local se encuentra estrechamente asociada a la definición de cotidianidad. La vida cotidiana -producto histórico-social, prácticas concretas de la actividad humana- adquiere sus peculiaridades en contextos determinados, definidos en coordenadas de tiempo y espacio. Así, la cotidianidad aparece como una dimensión constituyente de la noción de territorio como ha sido definida por diversos autores. André Corboz lo concibe como palimpsesto, señalando así una perspectiva histórica y compleja (acumulación, construcción, deconstrucción, reconstrucción) de la pluridimensionalidad de elementos componentes de esta noción. Corboz muestra los movimientos de transformaciones naturales y culturales que se entretajan para producir otras cualidades del territorio, y así lo concibe como proceso de construcción y como producto. Este autor subraya la singularidad del imaginario social que impregna lo territorial, semantizándolo, incluso a través de las actividades productivas humanas que se agencian del paisaje y modifican también sus formas.<sup>28</sup>

La sociedad local no debe confundirse con localismos, sino que debe relativizarse desde una mirada sistémica que tome el foco y el contexto como niveles en diálogo. Sin embargo, en el proceso metodológico de cierre y apertura de conceptos (local/global), lo local debe distinguirse con su especificidad. Y esta especificidad se manifiesta en la relación entre territorio y sociedad local, con su identidad, valores y normas producidos también localmente.

En este sentido, importa destacar la capacidad de la sociedad local para producir bienes inmateriales (valores comunes, representaciones sociales), sin descuidar la profunda determinación que la producción de bienes materiales tiene recursivamente sobre ellos. En este sentido, Ana Pampliega comenta:

*Las formas concretas que reviste la vida de los hombres están directamente relacionadas con las modalidades en que la existencia material se produce y reproduce. El objeto, los medios y las formas de producción, así como la inserción de los sujetos en ese proceso productivo, la distribución de lo producido y la relación que guarda lo que se produce y su distribución con las necesidades de los hombres que constituyen una organización social, determina sus formas de vida, su cotidianidad.*<sup>29</sup>

Sin embargo, puede resultar insuficiente pensar solamente en términos de determinación de las condiciones materiales sobre las configuraciones subjetivas y sociales. Aunque no restamos importancia a los modos y condiciones de producción de bienes materiales en esa construcción socio-subjetiva, también debemos subrayar la capacidad instituyente, creativa, que despliega el ser humano y los colectivos sociales desde su imaginario social.

Por definición, la cotidianidad se nutre de (a la vez que produce) los hechos próximos y relaciones interhumanas de proximidad. De allí que la cotidianidad sólo pueda ser comprendida dentro de una escala local. A la inversa, la sociedad local se apoya y se despliega en un tejido de cotidianidad que le ofrece la ingeniería para la acción. La vida cotidiana, de esta forma, constituye el haz de relaciones donde y con el cual se tejen los procesos de desarrollo de una sociedad local determinada.

## El actor local y la cotidianidad

El territorio es humano.  
EDGAR MORIN, 1984

La figura del actor local es clave a la hora de considerar procesos de desarrollo local. Se trata de una categoría que abarca a individuos, grupos e instituciones que, actuando dentro de los límites de su sociedad local, desarrollan acciones para promover y llevar adelante el desarrollo de su comunidad y capitalizar su potencial. En esta formulación, la noción de actor local se encabalga con la de agente de

28 André Corboz, "El territorio como palimpsesto". (Mimeo).

29 E. Pichón-Rivière y A. Pampliega: "Psicología de la vida cotidiana". Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1985.

desarrollo, tomando en consideración no sólo la acción en sí, sino incorporando fuertemente lo que se puede llamar el sentido de la acción. Una acción que no solamente se oriente a la obtención de beneficios particulares descontextuados de las consecuencias sobre el entorno, sino que se sustente sobre una racionalidad de sustentabilidad social, ecológica y cultural. En este sentido es importante recordar esa clase de actor local definida por Fernando Barreiro, referida a los “actores ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas)” especialmente ubicados en el sistema de acción socioterritorial, con una racionalidad fuertemente vinculada a la relación del ser humano con el territorio.

El ámbito ecológico —pleno de significaciones mítico-imaginarias, productor de modelos simbólicos y de narrativas singulares— es un crisol determinante para la construcción de subjetividades y socialidades en la escala local. Íntimamente relacionado con la construcción de valores y actitudes, el interjuego dialéctico entre el ser humano y el medio va modelando modos de vida cotidiana que son de relevante importancia.

Esta estructura simbólica constituye un orden subyacente, no siempre organizado en un cuerpo de nociones claras y compartidas, sino que tiene la cualidad de aparecer como natural, dado, estando siempre allí. Cuando pensamos la vida cotidiana en términos del sentido común de la lógica legítima -no sistematizada- construida sobre la base de marcos tácitos, es muy probable que ese intangible sea fácilmente obviado en las lógicas de acción de planificadores, políticos y empresarios. Pero también es obviado por los propios actores en escena: el fenómeno de la naturalización elude la posibilidad de un conocimiento de la ingeniería de la interacción, de los componentes mítico-imaginarios que regulan los vínculos de los seres humanos entre sí y con la naturaleza en el universo local. De allí que sea importante para el investigador, para el decisor/planificador y para la intervención el tomar en cuenta que, por un lado, el actor local se mueve dentro de determinadas coordenadas intangibles que orientan su acción; y por otro lado, que estas coordenadas no siempre están elucidadas en la conciencia individual y colectiva. La inclusión de esta perspectiva y la elaboración de dispositivos y metodologías para esta tarea de elucidación serán claves en la tarea de acompañar procesos de desarrollo local.

Es importante llevar esta reflexión hacia un área técnica: el de la tarea del planificador, tal como lo caracteriza Federico Bervejjillo:

*La figura del planificador que resulta de estas visiones está muy lejos de la concepción tecnocrática e iluminista, de acuerdo a la cual el planificador es un experto capaz de encontrar la mejor solución a problemas bien definidos. Por el contrario, se trata de un ‘profesional reflexivo’ que se involucra en la construcción social de los problemas y en la consideración de alternativas que deben reunir consistencia técnica, deseabilidad social y legitimidad política a la vez. Este planificador no está ‘fuera’ del sistema de actores, sino que él mismo es un actor, particularmente comprometido con el conocimiento y con la reflexividad discursiva.<sup>30</sup>*

En ese sentido, la caja de herramientas conceptuales y metodológicas del planificador deberá contar con instrumentación adecuada a estos fines, tomando en cuenta la importancia del análisis de la vida cotidiana del actor-en-situación para atender al criterio especificado por Bervejjillo de “deseabilidad social”.

Ahora bien, de la misma forma es posible señalar que el actor local puede ser un planificador tal como estamos describiéndolo. Desde esta perspectiva, una definición de actor local debería incluir también su capacidad de ser, a la vez, portavoz y analista crítico de la vida cotidiana y el sentido común de su colectivo social. En este sentido, él mismo puede devenir —simultáneamente— un investigador-interventor, un portavoz, un educador y un agente cultural.

## **Iniciativa local: la dimensión actitudinal**

Tradicionalmente, el tratamiento o análisis de la iniciativa -y, subsidiariamente, la iniciativa local- se piensa en interdependencia con la planificación. Para el caso de lo local, el debate se dirige a considerar

30 Federico Bervejjillo: “La reinención del territorio”. (Mimeo).

los diferentes modos de articulación entre planificación e iniciativa y, en general, ubicando la una en el ámbito del Estado (y el Gobierno Central) y la otra en el sector privado (a nivel de su ubicación territorial). Percibimos que el análisis de la iniciativa, en este sentido, está orientado fundamentalmente por la visibilidad de sus resultados concretos (actividades, creación de emprendimientos, organización de servicios, etc.) dejando de lado la consideración de factores que construyen un clima facilitador para tomar la iniciativa. La palabra iniciativa se demuestra polisémica y se puede correr el riesgo de tomar en cuenta solamente algunas de sus significaciones, recortando de esta manera la perspectiva.

En este sentido, parece conveniente ampliar el concepto, reintegrándole su dimensión psicológica y social desde sus fundamentos, indagando las condiciones subjetivas y sociales que son fermentales para emprender acciones/procesos de desarrollo local. Los aspectos motivacionales que anidan en individuos y grupos de una comunidad determinada, son factores claves para este caldo de cultivo.

En este sentido, el grado de confianza o inseguridad, instalada en la atmósfera social es uno de los componentes más favorecedores o desfavorecedores de la emergencia de actitudes proactivas, de generación del clima fértil para la iniciativa. Estos sentimientos básicos se encuentran en gran medida definidos por el grado de estabilidad situacional que fortalece o debilita la visión de futuro previsible. La vida cotidiana, en este sentido, es un teatro de operaciones de enorme riqueza para la evaluación de estos criterios. En este momento histórico particular, cuando la estabilidad está suspendida a cuenta de las vertiginosas transformaciones de todo tipo y cuando el futuro aparece cada vez menos aprehensible, la ecuación iniciativa/confianza/incertidumbre parece una cuestión clave. Según Humberto Maturana,

*Si uno mira alrededor descubre que todo el mundo social se funda en ese acto de confianza. [...] ...la 'confianza' es el fundamento del vivir mismo.<sup>31</sup>*

Por su parte, Rodríguez Villasante apunta que

*Son los estilos de hacer las cosas de lo cotidiano lo que nos señalan las diferencias entre unos casos y otros. En cada decisión de bifurcación del movimiento [social], lo que está contando sobre todo son las confianzas y desconfianzas que se construyeron en la convivencia cotidiana.<sup>32</sup>*



Es importante señalar un doble aspecto que define el espacio de la vida cotidiana: su expresividad y su productividad. En efecto, este espacio de la interacción es el espacio de la voz social, de la expresión de formas de ser, sentir, pensar y actuar. Desde este ángulo, la vida cotidiana se torna relevante como laboratorio natural de análisis de lo subjetivo y lo social. Pero ese espacio también es productivo, ya que su propia dialógica de conservación y cambio permite la generación de nuevas líneas de sentido en el proceso histórico-social. Este doble aspecto expresivo y productivo de la vida cotidiana le otorga a su análisis un alto valor para los procesos de desarrollo local.

Esta valoración de la vida cotidiana adjudica decisiva importancia al saber del actor sobre su situación, ya que propone una integración de los distintos saberes (técnico y lego) en el conocimiento social. Es pertinente, en este punto, recordar la reflexión que realiza Klaus Bodemer:

*[...] cada uno es experto: es experto de su ambiente, de su vida histórica, de su entorno. La separación entre expertos y no expertos es muy artificial [...]. Yo creo en el tema del aporte de la experiencia cotidiana, de los currículos de la gente. Hay mucha experiencia acumulada que se puede aprovechar. En mi vida yo soy experto, y no el otro.<sup>33</sup>*

31 Humberto Maturana: "El sentido de lo humano", Dolmen, Santiago de Chile, 1997.

32 Tomás Rodríguez Villasante: "Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una nueva etapa para el Network Analysis". Universidad Complutense de Madrid, 2001.

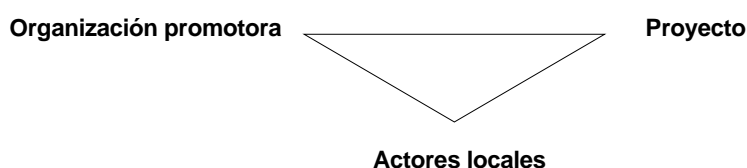
33 Red URB-AL: La Red Nº 5 "Políticas Sociales Urbanas en movimiento". Intendencia Municipal de Montevideo, 2001.

## 4. HACIA LA INTEGRALIDAD DE POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

### La complejidad de las políticas integrales: desafíos y posibilidades

Cuando nos acercamos al análisis de proyectos de rehabilitación urbana en el marco de políticas de desarrollo local, percibimos la alta complejidad que caracteriza este tipo de iniciativas. Representan un desafío para su diseño, implementación y evaluación, en donde es necesario contar con sólidos fundamentos y metodologías adecuadas a sus fines. Sin embargo, siendo esto muy importante, representa solo uno de los aspectos comprometidos cuando se habla de integralidad. En efecto, esta concepción supone algunas condiciones que deberán ser tomadas en cuenta, si queremos hablar de políticas multidimensionales, con amplia concertación social de base y destino de sustentabilidad.

En un primer esquema, podemos describir un sistema complejo de elementos interdependientes, en el que cada uno muestra su propia configuración:



Veamos el caso del proyecto "Ciudad Vieja Renueva". Se trata de un proyecto de integración social promovido por el gobierno de Montevideo, que incorpora distintas líneas de acción asociadas entre sí. Allí encontramos objetivos de rehabilitación urbana y patrimonial, promoción de emprendimientos laborales, capacitación para el empleo, fortalecimiento del tejido social. El proyecto en sí, entonces, si bien tiende hacia la integración social como objetivo central, lo hace a través de múltiples líneas de acción convergentes, en donde cada una de ellas exige un tratamiento particular.

En principio, esta multidimensionalidad del proyecto determina dos aspectos necesarios: a nivel del equipo técnico del proyecto, abordajes interdisciplinarios (asistentes sociales, arquitectos, comunicadores y docentes trabajando con una perspectiva sistémica); a nivel de la organización de gobierno, coordinaciones intersectoriales (varias áreas involucradas en el conjunto de acciones). Por otra parte, en el núcleo de esta iniciativa se encuentra el uso que las políticas públicas urbanas hacen del conocimiento producido sobre las condiciones de vida de una sociedad local, a través del diagnóstico, las hipótesis emergentes y la formulación de propuestas. Si aislamos entonces esa primera vinculación Organización promotora (gobierno) -proyecto, vemos al menos tres niveles de complejidad:

- la interdisciplinariedad del equipo técnico;
- la intersectorialidad de la organización de gobierno;
- la relación conocimiento-políticas.

En este sentido, iniciativas de este tipo encuentran desafíos múltiples para su diseño e implementación. Por un lado, una concepción de políticas que no sean asistencialistas ni fragmentadas, debiendo construir nuevos modelos de intervención que superen las clásicas formulaciones. A nivel técnico, se debe instalar dispositivos que favorezcan los diálogos interdisciplinarios, superando esquemas clásicos donde la defensa de campos de saber instituido se prioriza frente a la intervención pertinente a la complejidad de la realidad. Por último, la relación entre producción de conocimiento y políticas no ha sido tradicionalmente fluida, e impone un desafío a la posibilidad de establecer diálogos fértiles que complementen sus miradas.

Lo que parece claro es la necesidad de asociar fuertemente la producción de conocimientos con los problemas del mundo real, desde una perspectiva de conocimiento aplicado, ya que éste es el

desafío técnico en el campo de las políticas. En este sentido, hay autores que indican la pertinencia de la investigación transdisciplinaria para enfrentar problemas concretos de la sociedad y trabajar en soluciones, desde una perspectiva participativa, como forma de investigación-acción (entre otros, R. Häberli, J. Klein, M. Gibbons). En el capítulo sobre Perspectivas, en la Conferencia Internacional sobre Transdisciplinariedad, realizada en Zurich en el año 2000, la transdisciplinariedad es definida como una nueva forma de aprendizaje y resolución de problemas involucrando la cooperación entre diferentes partes de la sociedad y la academia para enfrentar los complejos desafíos de nuestras sociedades. Este tipo de investigación surge desde los problemas tangibles del mundo real y sus soluciones son concebidas de manera colaborativa entre distintos actores. Siendo una aproximación orientada a la práctica, la transdisciplinariedad no está confinada a un círculo cerrado de expertos científicos, publicaciones especializadas o departamentos académicos universitarios: idealmente, todo aquel que tenga algo para decir sobre un problema particular y desee participar tiene un rol para cumplir.<sup>34</sup>

En otro sitio<sup>35</sup> hemos expresado que trabajar en el campo multidimensional de los asuntos urbanos requiere una especificidad en la formación de los profesionales y técnicos que allí se desempeñan. También es preciso fortalecer las capacidades de las autoridades en los niveles de gestión y decisión, especialmente las autoridades locales, toda vez que son las que están más en juego en aproximaciones de desarrollo territorial local. Al decir de Christina Von Fustenberg, los decisores políticos no pueden dejar de beneficiarse de la investigación en ciencias sociales a la vez pertinente, transdisciplinaria y capaz —por su metodología— de rendir cuentas de tendencias locales y globales, así como de proponer resultados claros y aplicables.<sup>36</sup>

Por otra parte, la cultura gubernamental debe enfrentar el desafío de la transversalidad que un proyecto multidimensional plantea. Las necesarias coordinaciones entre áreas de la organización requieren de niveles de comunicación fluidos, procedimientos administrativo-burocráticos pertinentes, estrategias comunes y acciones concertadas. Se trata de un desafío importante para adaptar las estructuras de decisión a las exigencias de proyectos sociales de gran complejidad.

Desde el punto de vista del proyecto, se debe considerar —tal como propone Hélène Rivière D'Arc— que “en la medida en que la rehabilitación debe ser ‘integral’, y todavía más un elemento de ‘durabilidad’, ella debe conciliar un proyecto económico eficaz, una fuente de reequilibrio social, de calidad ambiental y de seguridad”.<sup>37</sup> Desde esta perspectiva, la integralidad de la iniciativa nos reenvía a la vinculación proyecto-actores locales, y en ese ámbito, podemos relevar tres componentes decisivos a nivel sociopolítico:

- la descentralización de las estructuras de gobierno;
- la participación de los actores locales (comunidad y organizaciones);
- la gobernanza democrática como estrategia de elaboración de políticas.

La descentralización resulta un aspecto clave a la hora de hablar de procesos de desarrollo local. De hecho, en el proyecto “Ciudad Vieja Renueva” los organismos descentralizados de gobierno (Centro Comunal Zonal, Junta Local y Concejo Vecinal) han constituido ámbitos de discusión y respaldo a la gestión de la iniciativa. Sin ellos, la vocación de participación ciudadana se vería fuertemente comprometida al no contar con dispositivos institucionales de expresión. Estos órganos representan un enlace decisivo entre la sociedad local y la administración de gobierno, y han sido un elemento importante para potenciar los objetivos del proyecto.

Descentralización, participación y gobernanza democrática constituyen un circuito virtuoso en la construcción de ciudadanía y en la generación de estrategias de desarrollo local. La integración social, en el marco del Proyecto y desde esta perspectiva, no es solamente un resultado esperado. Representa también uno de sus objetivos estructurales, promoviendo el “compromiso social” y la participación de actores públicos y privados. Es en este sentido que el término “gobernanza” adquiere un significado práctico y aplicado. El debate contemporáneo acerca de los diferentes significados de esta expresión no es pertinente a este documento, aunque debemos señalarlo. Desde nuestra concepción,

34 Cfr. Klein, Julie et al. “Transdisciplinarity: Joint problem solving among science, technology and society”. Birkhäuser Verlag, Basel, 2001.

35 Cfr. Carrizo, L. “Producción de conocimientos y políticas públicas desde una perspectiva transdisciplinaria”, en *Braun, C. y Giunta, R. 6a. Escuela Urbana: “Voces ciudadanas”*. Red Profesionales de la Ciudad, UNESCO-Fundación TIAU, Buenos Aires, 2005.

36 Christina Von Fustenberg: “Le savoir et le pouvoir”. En *Courrier de la Planète*, N° 74, Paris, Diciembre 2004.

37 Hélène Rivière D'Arc, op. cit.

supone una modalidad de gobierno que procura establecer una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, para permitir un desarrollo económico y social de la comunidad más equitativo y sustentable. En este significado, nos referimos a la “dimensión analítica” señalada por Sarah Ben Néfissa<sup>38</sup> que se relaciona con una nueva manera de abordar la política alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas sobre el análisis político y jurídico del Estado. Por esta vía, según establece Jorge Balbis al comentar el aporte de Ben Néfissa, “la gobernanza supone un conjunto de reformas que procuran establecer una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad: ella no resulta un fin en si misma sino que constituye un medio que debe permitir el desarrollo económico y social de las sociedades a partir del establecimiento de nuevas relaciones entre los poderes públicos, el mundo de las empresas privadas y el sector asociativo sin fines de lucro. [...] Un análisis de la gobernanza en términos analíticos debería permitir mejor captar la originalidad de lo político en un sentido amplio y de sus efectos sobre el desarrollo, al poner en evidencia y potenciar el papel de actores no estatales que, sin embargo, también contribuyen al funcionamiento y la regulación de la vida social.”<sup>39</sup>

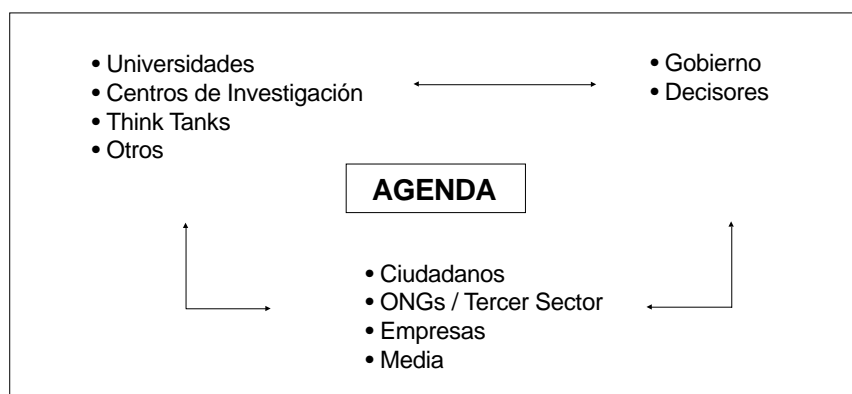
De esta forma, la raíz municipal comprometida desde el inicio en la gestación del proyecto y la organización gubernamental desde su función convocante, podrá avanzar en la propuesta concertada, los ajustes necesarios, la búsqueda de nuevas oportunidades en un proceso abierto de desarrollo local para la integración social. Haciendo de la integración a la vez un destino y un camino.

## Conocimiento y política: enlaces para el desarrollo

Hoy ya no es posible mantener los mitos que ilusionaron el paisaje del desarrollo en décadas pasadas, concibiendo tendencias lineales del progreso humano, o apostando con euforia a la capacidad de la revolución tecnológica para abonar el crecimiento económico y su equidad. La realidad ha resquebrajado las ideas simples y ha dado por tierra con postulados entusiastas que veían sólo parcialmente algunos datos. De esta forma, junto con la revolución del conocimiento y la tecnología, se ha venido instalando una segunda revolución asociada: la del uso que se hace del conocimiento y la tecnología. Y, hace ya tiempo insistiendo por nacer, hay una tercera revolución en este circuito: la del conocimiento del conocimiento. Quizás como nunca antes se impone un imperativo ético y estratégico en el campo del conocimiento: interrogarse acerca del qué hacer con lo que sabemos, acerca de las implicancias de lo que hacemos, acerca de qué hacemos para conocer. Estos tres órdenes de interrogación atraviesan los actuales debates de la ciencia y la elaboración de políticas, y a la vez que denuncian cegueras, también alientan oportunidades.

Hay un triple enlace que debe ser fortalecido para contribuir a la generación de un desarrollo humano sustentable: la trilogía investigación-política-ciudadanía. En este sistema virtuoso, la producción de conocimiento científico pertinente y útil a las exigencias de nuestro tiempo es relevante, pero exige la responsabilidad de dialogar entre todos los actores del sistema: políticos, técnicos y ciudadanos. De esta manera, desde la elaboración de una agenda social, política o científica, hasta la impostergable revisión de los paradigmas dominantes del desarrollo, se imponen cambios sustanciales en las estrategias a concebir para fortalecer los enlaces ente conocimiento y política.

## Sistema de conocimiento y decisión



38 Citado por Jorge Balbis: ONGs, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe. *Documento de Debate N° 53, Programa MOST, UNESCO, 2001.*

39 Ibidem, pp. 24-26.

Grandes transformaciones han tomado estado en los últimos decenios, tanto por el lado de pensar los nuevos modelos de desarrollo y sus corolarios políticos en términos de formas de gobierno y diseño de políticas públicas, como por el lado de pensar los giros importantes en las concepciones epistémicas y éticas de la producción de conocimiento.

Cabe señalar, en este punto, algunas experiencias muy fértiles, que avanzan de manera sustantiva en el debate sobre este asunto. Es el caso, por ejemplo, del Grupo de Trabajo "Gouvernance, Recherche et Politique", instaurado en octubre de 2000 en el marco del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales)<sup>40</sup> de UNESCO, con el objetivo de comprender las interacciones sistémicas y complejas existentes entre las ciencias sociales y las políticas. Según relata Carlos Milani, en las conclusiones de la obra que recoge los resultados del trabajo de este grupo, y a partir de su experiencia en el seno del Programa MOST, "una doble constante animó la constitución de este Grupo: las interacciones entre las ciencias sociales y la decisión política se encuentran bajo la influencia directa de una transición política que va más allá del gobierno a la gobernanza y que están cada vez más modeladas por las fuerzas del mercado. Si por un lado, es verdad que la política, en los albores del S. XXI no puede estar más limitada a su sola dimensión gubernamental, es igualmente importante reconocer que el mercado no resume todas las dimensiones de la economía de los intercambios. Comprender y analizar las relaciones entre las ciencias sociales y la decisión política en este contexto más amplio de refundación de los sistemas democráticos y de mutaciones profundas de la economía mundial ha sido entonces el telón de fondo que está dibujado en esta obra."<sup>41</sup>

Desde esta perspectiva, se abren dos campos de problemáticas que requieren atención.

1. De una parte, los modos de producción de conocimiento, tanto en lo que refiere por un lado estrictamente al saber técnico, como por otro a la participación del actor social en esta producción.

2. De otra parte, la vinculación entre conocimiento y políticas, enlace estratégico para la definición de acciones públicas que respondan a las necesidades del mundo real con sustento de calificados fundamentos científicos.

Tres cuestiones importantes deben considerarse en este marco. En primer lugar, la creciente convicción de la necesidad de abordajes que -sin anular los desarrollos disciplinarios- trasciendan los campos de saber clásicos para poder dar cuenta de mejor manera de la complejidad de los fenómenos observados. En segundo lugar, la necesidad de ampliar la convocatoria de actores en la mesa de diálogo del conocimiento, ya no sólo contando con saberes sistematizados y científicamente rigurosos, sino con aquellos que son fruto de la tradición (saberes no disciplinarios) y de los intereses de partes. Al respecto de la participación, se verifica un desplazamiento del campo científico al campo social, incluyente e integral. En tercer lugar, la reflexión ética sobre los modos y destinos del conocimiento. Ya la ciencia y la técnica no están exentas de responsabilidades éticas y normativas (el campo de los valores), por el contrario, la enorme capacidad de producción y destrucción que potencialmente concentra la ciencia y la tecnología las hacen consecuentemente más necesitadas de parámetros éticos que orienten su acción. Como dice Edgar Morin, nos encontramos en un Titanic planetario, con un inédito avance tecno-científico, pero sin un pilotaje que conduzca a destinos donde el desarrollo sea verdaderamente humano. Según este autor, "el concepto que fue usual durante muchos años era la idea de que el desarrollo tecno-científico y económico bastaba para remolcar, como una locomotora, los vagones de todo el tren del desarrollo humano, es decir: libertad, democracia, autonomía, moralidad. Pero lo que se constata hoy día, es que estos tipos de desarrollo han traído muchas veces subdesarrollos mentales, psíquicos y morales."<sup>42</sup>

Desde estas perspectivas, se impone un fortalecimiento de los enlaces existentes entre tres tipos de actores: técnicos, ciudadanos, decisores. Y este sistema requiere, para su mayor productividad, transformaciones en distintos niveles.

En principio, lo que refiere a un nuevo modo de conocimiento, emergente de dos órdenes de consideración: una profunda transformación epistemológica y una renovadora corriente ética y democrática del conocimiento. En este sentido, señalamos la necesidad de perspectivas científicas de tipo transdisciplinario que favorezcan tres tipos de enlace productivo:

40 El MOST es un Programa de UNESCO que promueve investigaciones internacionales comparadas y relacionadas con la formulación de políticas sobre las transformaciones sociales contemporáneas. Entre sus objetivos principales figura el establecimiento de vínculos sustentables entre investigadores en ciencias sociales y responsables de la toma de decisiones. Cfr. -<http://www.unesco.org/most> -  
41 Milani, Carlos: Les relations entre les sciences sociales et la décision politique: le chercheur, les institutions scientifiques, les décideurs et la gouvernance. Salvador, Bahía, Octubre 2003.

42 Edgar Morin: Estamos en un Titanic. *Revista "Observatorio Social"*, N° 10, Agosto 2002, Buenos Aires.

- El diálogo entre diversos saberes en el campo de las ciencias (enlace entre disciplinas).
- El diálogo entre distintas lógicas de acción (particularmente con el actor político).
- El diálogo entre ciencia y sociedad (enlace con destinatarios de las políticas).

El siguiente cuadro muestra una sintética comparación entre lo que podríamos llamar el modelo clásico de conocimiento y lo que Helga Nowotny y Michael Gibbons denominan “Modo 2 de Producción de Conocimiento”, para promover lo que describen como “conocimiento socialmente robusto”:<sup>43</sup>

Parámetros	Modo 1	Modo 2
Definición del Problema	Contexto de interés esencialmente académico	Orientado a la aplicación, con base en consulta con diferentes intereses.
Campo de la investigación	Mono-disciplinaria Homogénea	Transdisciplinaria Heterogénea
Método de organización	Jerárquico Especializado (por tipo de institución)	Colaboraciones temporales sobre un problema, producción en distintos lugares e instituciones al mismo tiempo.
Diseminación de resultados	A través de canales institucionales	A través de la red durante su producción y luego a la sociedad.
Financiamiento	Esencialmente institucional	Fondos obtenidos para cada proyecto, a través de distintas fuentes públicas y privadas.
Impacto social	Ex-post, cuando los resultados son interpretados o diseminados.	Ex-ante, al definir los problemas y establecer prioridades de la agenda de investigación.
Control de calidad de resultados	Esencialmente evaluados por pares de la comunidad científica.	Incluye un amplio espectro de intereses (intelectuales, sociales, económicos y políticos); la calidad no es ya simplemente una cuestión científica.

Para avanzar en este sentido, es necesario contribuir a transformaciones en tres culturas:

1. Transformaciones en la cultura política, para incorporar la investigación social en el diseño de políticas.<sup>44</sup>
2. Transformaciones en la formación de los técnicos, para promover una perspectiva y una “actitud” transdisciplinaria en la investigación social.
3. Transformaciones en la cultura ciudadana, para promover un mayor protagonismo y participación de los beneficiarios de políticas en las rutas de decisión.

<sup>43</sup> Gibbons, Michael et al. The new production of knowledge; the dynamics of science and research in contemporary societies. Sage, Londres, 1994.

<sup>44</sup> En la ya mencionada Conferencia Internacional sobre Transdisciplinariedad, In't Veld y de Wit señalaron que la manera como un problema de política es planteado por el tomador de decisiones (valores, apertura, posibilidad de diálogo con otros actores, etc.) define en buena medida el rol de la investigación en la decisión política. Estos autores recomiendan comenzar un diálogo entre científicos y políticos, realizando un inventario de las distintas percepciones de los problemas, preparando así un terreno donde se puedan confrontar las diferencias y se produzcan acercamientos



Ciertamente, tal como señala Milani en las ya mencionadas conclusiones del grupo de trabajo “Gouvernance, Recherche et Politique”, las ciencias sociales y la política -como objetos de análisis- resultan ser de gran complejidad. Por un lado, se deben considerar las diferentes disciplinas, los desencuentros en el diálogo entre los métodos de investigación existentes, las distintas epistemologías, así como la multiplicidad de modos de saber y de producción de saberes, tanto como las jerarquías entre conocimientos. Por el lado de la política, se deben reconocer la multiplicidad de actores políticos en la decisión. En la transición de “gobierno” a “gobernanza”, es decisivo tener en cuenta la participación de multiplicidad de actores: empresas, media, sociedad civil organizada.

Paulatinamente se advierten señales de nuevas miradas que se encuentran para construir una nueva política de desarrollo. En el ámbito del conocimiento y la política, todos tenemos un lugar y una responsabilidad. Para lo que Morin denomina un “nouvel commencement”, hay muchas preliminares que deben desarrollarse. Entre otros, y fundamentalmente, una profunda reforma que pueda permitir un conocimiento pertinente y no un conocimiento mutilado, que permita desarrollar un pensamiento sobre la realidad humana y el mundo, y no únicamente pedazos de pensamiento.

## II - FUNDAMENTOS DE ACCIÓN

### Los desafíos de la agenda urbana

Según el documento de *Visión Estratégica de UN-Habitat*<sup>45</sup>, la población urbana ha crecido de manera sostenida en los últimos cincuenta años, y no se advierte que esta progresión decaiga en las próximas décadas. En 1950, sólo un tercio de la población mundial vivía en ciudades, y esta proporción es actualmente de la mitad; en proyección, se calcula que para 2050 se invertirá la relación inicial, pasando a ser habitantes urbanos los dos tercios de la población mundial.

Por su parte, en América Latina y el Caribe en particular, es de hacer notar que el 75% de la población total es urbana, con fuerte vinculación al fenómeno de “urbanización de la pobreza”. Una urbanización que, en la mayoría de los casos, tiene características de expansión del territorio metropolitano. Como señalan Falú y Marengo, “los procesos de creciente expansión periférica que se registran en ciudades intermedias se producen conjuntamente con el deterioro y la pérdida de vitalidad de las áreas centrales de la ciudad tradicional”, siendo en estas áreas donde se registran simultáneamente procesos de renovación y turgurización.<sup>46</sup>

La pobreza creciente en esta creciente urbanización, multiplica las complejidades para su tratamiento. En una estrategia de acción posible, es trascendente promover la consideración integral de tres factores:

- Revitalización de zonas degradadas, a través de planes de restauración de viviendas, infraestructura y medio ambiente; revitalización del tejido social, a través fundamentalmente de la educación; fortalecimiento de la gobernanza, revitalizando procesos de participación y liderazgo comunitario.
- Desarrollo urbano, a través de la estimulación de fuentes laborales y creación de empleo, prácticas de gestión de la ciudad y gobernanza urbana, fortalecimiento comunitario y reducción de la vulnerabilidad social y la inseguridad.
- Desarrollo regional, a través de políticas de reducción del impacto de la urbanización y planificación integrada entre sistemas económicos urbano-rurales.

Tanto para las estrategias de desarrollo nacionales como locales, la ciudad cobra cada día mayor importancia. La gestión del desarrollo debe considerar, entonces, los asuntos urbanos desde una perspectiva geopolítica ineludible. A su vez, las lógicas urbanas no son las mismas que a nivel nacional, y los sectores de la ciudad se relacionan de manera particular. La pobreza, la fragmentación, el desempleo y los aspectos sociales y económicos derivados requieren de tratamientos específicos de acuerdo a estas lógicas. Se requieren, para ello, de políticas locales, centradas en la gente y orientadas a resultados; se requiere una mayor distinción e interdependencia de las políticas centralizadas, que no siempre están capacitadas para lograr resultados eficientes en las problemáticas urbanas. El énfasis puesto en la descentralización requiere de fortalecimiento de los gobiernos locales, así como de formas institucionales que fomenten la participación ciudadana, así como la posibilidad de entendimientos entre el sector público y el privado, desde una perspectiva política de responsabilidad social.

45 Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, Nairobi, Kenya, Mayo 2003.

46 Ana Falú y Cecilia Marengo: Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. En “El rostro urbano de América Latina”, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

## **Estambul + 5: contexto internacional para la problemática urbana**

Tanto la Cumbre Mundial del Programa de Asentamientos Humanos de la ONU (UN-HABITAT) realizada en Estambul en 1996 -Conferencia Habitat II- como su instancia de seguimiento -Estambul + 5-, realizada en la ciudad de Nueva York en Junio de 2001, constituyen marcos de referencia internacional para la acción ineludibles cuando hablamos de asuntos urbanos, integración social y desarrollo local.

Documentos como la Agenda Hábitat, así como las Declaraciones de Estambul y Nueva York, constituyen orientaciones muy claras -suscriptas por más de 170 Gobiernos- acerca de políticas urbanas de perspectiva integral. En efecto, la Declaración de Estambul nos habla de integración social, participación y responsabilidad política para contribuir a un desarrollo urbano sustentable social, económica y ambiental. El derecho a una vivienda adecuada y a un entorno equilibrado debe ser comprendido en el marco de estrategias integrales y colectivas, en donde los gobiernos trabajen de manera asociada con sectores privados, organizaciones no gubernamentales y con respuestas a nivel de cooperación internacional en redes.

El plan de acción con el que América Latina llegó a Hábitat II en Estambul destacaba puntos fundamentales de esta agenda, fundamentalmente los referidos al logro de la equidad social y el combate a la pobreza, el aumento de la productividad en los asentamientos humanos, el fomento de la gobernabilidad y la participación y la eficiencia en las políticas. Este plan, realizado de manera consensuada en la región en 1995, fue incorporado luego a la Agenda Global de Hábitat.

Por cierto que los aspectos urbanísticos, medioambientales y económicos son centrales para la consideración de estas problemáticas. Sin embargo, no menos importante son tres componentes que se asocian de manera directa a la manera como se gestiona el territorio en el ámbito urbano. En efecto, horizontes de ciudadanía, gobernabilidad y participación están íntimamente ligados con estos asuntos.

De hecho, se hace necesario reconstruir un espacio para las relaciones ciudadanas, para las relaciones sociales; espacios que hoy están siendo debilitados en razón de factores tales como la inseguridad ciudadana o la degradación urbana. Esto tiene un costo social, ya que se pierde la identificación de los habitantes con el espacio público como ámbito de convivencia y diálogo, provocando tendencias a la retracción social, valorización de lo privado y la ajenidad en los asuntos comunes.

Por su parte, la gobernabilidad y la participación necesitan de instrumentos político-administrativos fortalecidos en la línea de la descentralización, promotora de acción social. El Estado y los Gobiernos locales deben profundizar estas estrategias, para permitir un mayor agenciamiento de su hábitat por parte del poder ciudadano, con más profundidad y respaldo institucional.<sup>47</sup>

De hecho, en su capítulo sobre “Compromisos”, la Agenda de Hábitat (§ 43) dice textualmente: “(los gobiernos firmantes) nos comprometemos además a alcanzar los siguientes objetivos: [...] descentralizar la autoridad y los recursos, según proceda, así como las funciones y las responsabilidades hasta el nivel que sea más eficaz para hacer frente a las necesidades de las poblaciones en sus asentamientos.” Todavía más adelante, en el mismo párrafo (apartados f, g y h), refiere los siguientes compromisos:

“f) promover marcos institucionales y jurídicos que tengan en cuenta las necesidades de hombres y mujeres y la creación de capacidad a los niveles nacional y local que favorezcan el compromiso cívico y una participación de base amplia en el desarrollo de los asentamientos humanos;

g) alentar la creación de organizaciones comunitarias, organizaciones de la sociedad civil y otras formas de entidades no gubernamentales que puedan contribuir a las iniciativas encaminadas a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos;

47 Cfr. Daniela Simioni (CEPAL): Avances latinoamericanos hacia la Cumbre Mundial Estambul + 5, en “Universidad-Sociedad hacia Estambul + 5”, *Cátedra UNESCO-ITESO*, Jalisco, México, 2002.

h) institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre los agentes del desarrollo urbano (el sector público, el sector privado y las comunidades), en especial las mujeres, las personas con discapacidad y los indígenas y teniendo en cuenta asimismo los intereses de los niños y los jóvenes.”

En este marco normativo, se asocian componentes de descentralización y participación como básicos para la gestión de políticas de desarrollo local en el ámbito urbano. La “Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos en el nuevo milenio”, documento emergente de la reunión de seguimiento “Estambul + 5”, constata la importante contribución realizada por las autoridades locales a la aplicación de la Agenda de Hábitat, mediante acciones mancomunadas, creación de redes y fortalecimiento de asociaciones entre todos los niveles de gobierno. El resultado que se observa es un mejoramiento en las condiciones de vida de asentamientos humanos y la gobernanza urbana. Sin embargo, también se reconocen lagunas en las políticas urbanas y de vivienda que han “limitado las posibilidades de participación y asociación y han dificultado la transformación de las mejores prácticas en buenas políticas.” En vistas de ello, los firmantes de la declaración resuelven “...facultar a las autoridades locales, a las organizaciones no gubernamentales y a otros asociados del Programa de Hábitat, dentro del régimen jurídico de cada país y de acuerdo con sus condiciones, para desempeñar un papel más eficaz en la provisión de viviendas y en el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles. Esto puede lograrse mediante una descentralización eficaz, cuando proceda, de las responsabilidades, la gestión en materia de políticas y las facultades para la adopción de decisiones, y con recursos suficientes, incluso cuando sea posible, otorgando facultades de recaudación de ingresos a las autoridades locales; mediante la participación y la democracia local, y mediante la cooperación y las asociaciones internacionales.” (§ 39)

Todas estas expresiones, que constituyen marcos normativos y acuerdos intergubernamentales que debieran orientar las prácticas en políticas específicas de desarrollo local a nivel urbano, no han dejado de tener críticas por parte de distintas organizaciones, aludiendo fundamentalmente a las acciones de los gobiernos para dar cumplimiento a las declaraciones formuladas y suscriptas. Entre ellos, Enrique Ortiz, de la Coalición Internacional del Hábitat, expone sus opiniones desde la experiencia latinoamericana en materia de desarrollo urbano.<sup>48</sup> Ortiz identifica seis líneas estratégicas hacia las que se orientan las oportunidades y retos que ofrece la Agenda de Hábitat II para su puesta en práctica y realiza una lectura crítica de estas líneas.

- Descentralización de su cumplimiento a niveles nacional y local. Los gobiernos centrales tienden a descentralizar responsabilidades en los gobiernos locales pero no poderes, recursos y capacidades.

- Acción concertada de los diversos agentes. Desde una perspectiva de la sociedad civil, el término *partnership*, que se traduce por “asociación” no refleja las inequidades entre los interlocutores. Ortiz propone hablar de “acción concertada y corresponsable entre los diversos actores”, con procesos de negociación que defiendan el respeto de sus derechos y promuevan la consideración de sus planteamientos.

- Desarrollo de políticas e instrumentos facilitadores y habilitadores. Se enfatiza la necesidad de verdaderas políticas facilitadoras, con sistemas integrados de instrumentos legales, financieros, administrativos que consideren las prácticas “de abajo a arriba”, conducidas por las comunidades y las organizaciones sociales.

- Participación. Se insiste en el fortalecimiento de las organizaciones sociales, construcción de coaliciones a todos los niveles (local, nacional, regional, mundial) como precondition para avanzar en estrategias participativas con grados importantes de influencia en la toma de decisión, de la que se encuentran tradicionalmente alejadas.

- Capacitación. No solamente se trata de la construcción de capacidades a nivel nacional y local para inducir el compromiso cívico y una participación efectiva. Se trata, fundamentalmente

48 Enrique Ortiz: La transformación del hábitat a partir de la Cumbre de la Ciudad, en “Alternativas asociativas para la transformación del hábitat”, Ed. *Cátedra UNESCO-ITESO*, Jalisco, México, 2002.

según este autor, de la capacitación de los responsables de políticas para registrar e incorporar las capacidades, habilidades y ricas experiencias que caracterizan las prácticas de los sectores populares y las organizaciones sociales.

- Acceso a la información. Una política sana y abierta de información en apoyo a los sectores populares en relación a la Agenda de Hábitat no puede reducirse a la circulación de datos por las redes virtuales, de dudosa accesibilidad universal. Deben encontrarse todos los medios posibles para hacer llegar a los más desfavorecidos la información necesaria sobre recursos legales, financieros y administrativos que apoyen su participación.

En fin, se trata de conjugar las líneas de referencia anotadas, suscriptas por los gobiernos, pero a la vez mantener viva una participación activa a nivel local, de manera de conjugar realidades tangibles y cotidianas con visiones a largo plazo, en un permanente ida y vuelta entre actores. De allí lo que Poggiese señala en relación a la modalidad participativo-democratizadora en la formulación de políticas urbanas, y que de alguna forma encuentra eco en las críticas que venimos de anotar. “El Estado y la sociedad deberían entender que se necesitan para fortalecerse y que abriendo el juego hacia la co-gestión facilitan la transparencia, el control, la integración y un trayecto hacia una sociedad más democrática y equitativa. Lo que significa también que deberían ‘entenderse’ de otro modo (...), con un método de acción que ponga en igualdad de situación a ambos. En lo que respecta a los sectores sociales, capacitándolos para negociar con el Estado. En lo que respecta al Estado, capacitando a sus funcionarios para entenderse con la sociedad...”<sup>49</sup>

49 Héctor Poggiese: Del ángulo de la gestión urbana y de los actores políticos: alianzas, riesgos y arenas. En “El rostro urbano de América Latina”, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

### III - FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

En el presente documento hemos tomado el Proyecto Ciudad Vieja Renueva, ejecutado por la Intendencia Municipal de Montevideo durante el bienio 2003-2005, como referencia para considerar la complejidad en el diseño e implementación de políticas de integración social a través de la rehabilitación de áreas centrales degradadas. Hemos caracterizado este tipo de intervención para el desarrollo local de áreas urbanas centrales como un proceso integral, transversal y asociativo. Desde esta perspectiva, en donde se encuentran involucrados niveles político-institucionales, culturales, económicos y socio-territoriales, es que debemos considerar metodologías que tomen en cuenta sus diversas dimensiones.

Con esta visión como marco de referencia, formulamos un sistema de hipótesis que sostiene la propuesta metodológica para este tipo de intervención.

#### Sistema de hipótesis

1. La participación de los habitantes en decisiones para el desarrollo local constituye un motor de triple hélice:
  - ofrece pertinencia a los contenidos y objetivos del proyecto;
  - mejora las condiciones de sustentabilidad;
  - promueve ciudadanía.
2. Un proyecto multidimensional debe ser abordado desde una perspectiva técnica interdisciplinaria y una visión transdisciplinaria que incorpore los conocimientos locales.
3. Un proyecto de política urbana para la integración social y el desarrollo local encontrará sus mejores potencialidades si logra comprometer a los distintos niveles de gobierno en su valoración.
4. La dimensión internacional puede fortalecer una política local integral, a través de:
  - redes de intercambio entre gobiernos locales de distintos países;
  - respaldo (tanto para el sistema político como para la sociedad civil) de acuerdos intergubernamentales específicos a la temática considerada;
  - apoyo de organismos de cooperación internacional, que favorezca la puesta en marcha de los proyectos.

#### Desafíos hacia una metodología participativa integral

En principio, es importante señalar algunos desafíos a los que nos enfrenta este tipo de intervención, en lo que tiene que ver con el componente político, el componente técnico y la dimensión de ciudadanía.

Por un lado, es decisiva una modalidad de cultura política que verdaderamente incorpore los resultados de investigación social y la visión del beneficiario en el diseño de políticas. La manera como un problema de política es planteado por el tomador de decisiones (valores, apertura, posibilidad de diálogo con otros actores, etc.) define en buena medida el rol del componente técnico y social en la

decisión política. El “clima” que favorezca las posibilidades de un diálogo fértil entre políticos, técnicos y comunidad, está seguramente asociado a las percepciones y confianzas mutuas entre ellos, aunque no sólo a ellos, sino también a los dispositivos institucionales previstos para esta concertación de voces. Sin embargo, también es importante considerar en este apartado las condiciones institucionales internas al actor político, tomado como compleja administración de gobierno. Las instancias de coordinación horizontal y vertical dentro de los organismos de decisión son componentes principales para ser puestos a trabajar en este tipo de abordaje.

Por otro lado, se debe disponer de una capacidad técnica que tome en cuenta los problemas antes que las disciplinas, en un entorno en donde el contexto de aplicación es más relevante hoy para la investigación y la acción. Esto también lleva, como corolario, a concebir una nueva manera de formación profesional y técnica. En este sentido, como referencia institucional relevante, deben citarse los esfuerzos del Proyecto “Profesionales de la Ciudad” del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales) de UNESCO<sup>50</sup>, que pone particular énfasis en la constatación de una inadecuación entre los ámbitos disciplinares, los planes de estudio y los métodos de aprendizaje frente a los desafíos presentes y futuros que plantea la cuestión urbana. Este proyecto internacional persigue mejorar la generación y el uso de la técnica y del conocimiento, así como fortalecer las capacidades institucionales, para lograr el desarrollo de mejores respuestas ante las nuevas condiciones de adecuación y de gobernabilidad del espacio urbano, tales como, por ejemplo, el trabajo en equipo entre los diferentes sectores y profesionales implicados en este ámbito de trabajo.

Por último, el fortalecimiento de la cultura ciudadana es un componente estratégico para promover un mayor protagonismo y participación de los beneficiarios de políticas en las rutas de decisión. Desde la inicial definición de los problemas, el establecimiento de prioridades de agenda, el tipo de intervención que se realiza y los procesos de evaluación y seguimiento. En los procesos de articulación de actores, el actor social debe ser también actor del proceso de conocimiento para la intervención. Los procesos de comunicación, diálogo y concertación entre diversos actores es el ámbito necesario para alcanzar definiciones pertinentes, tanto en la generación de conocimiento como en el sentido de la acción. Aquí, una de las cuestiones claves a la que deberá responderse es respecto al contexto de aplicación de la intervención; sin embargo, como señalan Gibbons y Notowny, “una cuestión más importante aún será dar cuenta del contexto de implicación: ¿qué implicaciones tiene lo que estamos haciendo? ¿qué implicaciones tiene la manera de formular y resolver problemas que elegimos?”<sup>51</sup>

## **Metodología del proyecto “Ciudad Vieja Renueva”**

### La propuesta y la evaluación externa

El Proyecto basó el diseño de su metodología en una concepción integral del territorio, definido no sólo por los factores físicos que lo delimitan y estructuran, sino también por los factores sociales y económicos; la población que lo habita y las actividades que se desarrollan en él; los modos de interacción y de “hacer” la comunidad.

Desde este enfoque integral, se trabajó sobre la base de los siguientes componentes<sup>52</sup>:

**La participación de todos los ciudadanos y actores locales con residencia o actuación territorial en el barrio Ciudad Vieja.** La propuesta demanda, en primera instancia, entender a la población involucrada sujetos protagonistas de las acciones que ésta implique. Es preciso propiciar la participación social y vecinal en el diseño, desarrollo y evaluación de las distintas estrategias propuestas.

**La participación activa de los socios del proyecto.** Este se constituye en otro de los elementos-fuerza del Proyecto, haciendo del trabajo en red un factor de dinamismo y potenciación permanente.

**El acuerdo y la concertación público-privada.** La concertación de intereses y acciones públicas y privadas se constituyen en otro de los pilares de las estrategias metodológicas del proyecto. Se trata

50 Cfr.: <http://www.unesco.org/most/citypros.htm>-. También recomendamos los materiales de la Red Internacional de Profesionales de la Ciudad del Programa MOST de UNESCO: <http://www.redprofesionalesdelaciudad.com> -  
51 Klein, Julie T. et al (2001) Transdisciplinarity: Joint problem solving among science, technology and society. *Birkhäuser Verlag*, Basel.  
52 Tomado del Documento Oficial del Proyecto.

de hacer confluir y asociar intereses e iniciativas de sectores empresariales, asociaciones sin fines de lucro, asociaciones profesionales, usuarios de servicios y vecinos en general con las de instancias de gobierno nacional, departamental y local.

**La promoción del desarrollo local.** Especial énfasis tiene el aprovechamiento de las capacidades y potencialidades de todos los recursos del territorio involucrado para dar impulso a la generación y consolidación de actividades económicas que tengan base en el tejido social del barrio, con especial atención a iniciativas lideradas por mujeres jefas de hogar, jóvenes desempleados de ambos sexos y hombres desempleados mayores de 40 años. Un componente especial de esto es la capacitación de los recursos a efectos de maximizar la potencialidad ya existente en la zona.

**La democratización del uso del espacio público urbano.** Un adecuado equipamiento ha de re-habilitar y recalificar el espacio urbano de modo que signifique una mejora en la calidad del entorno y su aprovechamiento integral, base de actividades económicas, esparcimiento y recreación del barrio y sus visitantes.

**Información y difusión.** Dar difusión al proyecto y sus actividades e informar sobre sus propósitos es clave para alcanzar la participación tal como fuera definida y el necesario involucramiento y compromiso de los actores.

**El involucramiento y responsabilidad directa, técnica y política del gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo, coordinadora del proyecto.** La labor de liderazgo y apoyo político e institucional que puede desempeñar el gobierno municipal es fundamental para dirigir y dar coherencia al proceso de motivación, involucramiento y participación de la población del barrio, la confluencia de acciones ya existentes y el seguimiento de nuevas iniciativas de actores locales.

**Un abordaje interdisciplinario.** El proyecto demanda la multiplicidad de visiones disciplinarias que apunten al mismo objetivo. Por lo mismo, requiere también de un tratamiento transversal, es decir, desde e incorporando todas aquellas instancias de la administración que tienen directa relación con las áreas involucradas en el proyecto.

Esta metodología se tradujo en distintos objetivos, programas y actividades que mostraron un adecuado grado de flexibilidad del proyecto para dar cuenta de los ajustes necesarios que la dinámica del propio proceso de implementación mostraba como pertinente. En ese sentido, es importante enfatizar la necesidad de dotar a este tipo de proyecto de una perspectiva en clave más de estrategia que de programa, abierta a las incertidumbres y novedades que impone la realidad concreta, sin perder de vista los objetivos. Desde el principio de incertidumbre, comprendemos lo que plantea la “ecología de la acción”.<sup>53</sup> Según este postulado, a partir de las múltiples interacciones y retroacciones al seno del medio en que ella se desarrolla, la acción, una vez disparada, escapa al control del actor, provocando efectos inesperados y eventualmente contrarios a las expectativas de origen. De allí, dos principios se desprenden:

1. La acción depende no solamente de las intenciones del actor, sino también de las condiciones propias del medio donde se desarrolla.
2. Los efectos de la acción a largo plazo son impredecibles.

Es en razón de ello que, en el campo de la intervención social, y particularmente en el caso de los estudios de desarrollo local, toda planificación previa y toda estrategia debe ligarse estrechamente al conocimiento del medio local en el que se desplegará. Esto significa una posición más humilde, largamente más humilde, que la del planificador que despliega sus herramientas predeterminadas, como si fueran un instrumental incuestionable. De todas formas, esto no garantiza nada, pero minimiza los riesgos de lo que clínicamente podríamos denominar “mala praxis”. Recordemos lo que nos decía Edgar Morin: “en una investigación compleja, antes de las hipótesis, es necesario tener un panorama del campo para poder elaborarlas; no es tanto hipótesis-verificación, sino más bien temáticas-elucidación; es el camino de la investigación quien sugiere las hipótesis.”<sup>54</sup> Esto es aplicable tanto para la elaboración de estrategias, como para la elección de métodos e instrumentos de intervención, así como también

53 Cfr. Edgar Morin: *La Méthode* Vol. 6 Éthique. Seuil, Paris, 2004.

54 Luis Carrizo. Edgar Morin. El Pensamiento Complejo, la nueva Transdisciplinarietàad”, en *Revista de Investigación*, Nº 1, Facultad de Psicología, Universidad de la República, Montevideo, 1998.



para la flexibilidad del camino a recorrer en la acción. De esta manera, en la base de una propuesta metodológica debemos encontrar también los fundamentos éticos que orientan su diseño.<sup>55</sup>

Los autores de este documento han tenido la responsabilidad de ser también los evaluadores externos del proyecto “Ciudad Vieja Renueva”. En el desarrollo de esta tarea han tenido oportunidad de conocer de cerca fortalezas y debilidades de su implementación, así como acercarse a otras experiencias “hermanas”, provenientes de los municipios socios del proyecto. Es importante consignar que, aún en la independencia técnica que caracterizó las funciones de evaluación, ha sido de la mayor importancia la consistencia de los marcos referenciales de la evaluación con los que fundamentaron el propio proyecto. No se trata de un dato menor, ya que la coherencia que el marco filosófico-técnico de un proyecto pueda tener con el seguimiento de su implementación parece potenciar las posibilidades de ajustes pertinentes y balances productivos.

La evaluación de proyectos sociales representa un campo de trabajo que ha ganado creciente reconocimiento por su importancia en la definición de las grandes líneas estratégicas de desarrollo y la necesidad de mayor eficiencia en el uso de recursos destinados a iniciativas que implementen dichas estrategias. El debate teórico, metodológico y ético ha tenido significativos avances en las últimas décadas, y la complejidad de los elementos en juego exige formulaciones que tomen en cuenta la integralidad de los fenómenos (especialmente en el campo de lo social) así como una visión prospectiva de sustentabilidad de los proyectos. Desde este punto de vista, es importante señalar los siguientes enunciados, que guardan sintonía con la base del propio proyecto.

- La evaluación es también un instrumento de aprendizaje organizacional y social. Avanzando más allá de clásicas formulación de la evaluación de resultados, las nuevas tendencias marcan un señalado protagonismo del proceso de evaluación de proyectos como una instancia de aprendizaje para la organización y la comunidad involucradas. No sólo permite el reajuste de las modalidades de implementación durante el ciclo del proyecto, sino que debe favorecer también la capitalización de los recursos de los agentes involucrados, así como de los beneficiarios de los proyectos. Se trata, entonces, de una concepción donde los procesos tienen tanta importancia como los resultados, y en donde la actitud proactiva e integral es decisiva para el perfeccionamiento del programa y de sus actores.

- La participación de los diversos actores involucrados aumenta la potencialidad de la evaluación. En distintos campos del conocimiento y la acción, el tema de la participación —asociado a mayores grados de democracia y ciudadanía— constituye un desafío y una exigencia. En la producción del conocimiento, tanto como en la acción política y en los programas sociales, la apertura de fronteras clásicas integrando multiplicidad de actores a los procesos se ha destacado como una clave de pertinencia y sustentabilidad. Desde una concepción de esta naturaleza, el actor social, el beneficiario de políticas, debe estar integrado a todo el proceso desde sus propios inicios. Así también en la evaluación. La búsqueda de un conocimiento y un diagnóstico relevante de los procesos debe privilegiar esta mirada, fortaleciendo lo que Michael Gibbons, presidente de las Universidades del Commonwealth, denomina un conocimiento socialmente robusto. Gibbons establece que “un mayor involucramiento de la sociedad en la definición y solución de sus problemas significa no solamente mejores soluciones sociales, o respuestas mejor adaptadas, o soluciones que brinden tranquilidad a una comunidad; significa también mejores soluciones técnicas”.<sup>56</sup> En este sentido, la evaluación constituye un momento importante para la participación ciudadana, y los indicadores que se propongan deberán también ser herramientas operativas a ser utilizadas por parte de los miembros de la sociedad, especialmente útiles a nivel local.

Desde esta perspectiva, la evaluación representa no ya solamente un proceso de medición, de ajuste y de aprendizaje, sino que significa una plataforma de ciudadanía. Tanto la opinión, la percepción como la visión ciudadana en el proceso de monitoreo —especialmente en etapas de diseño de indicadores y análisis de información— son sustantivas para la generación de climas favorecedores de la implicación social y, por tanto, de la pertinencia, legitimidad y sustentabilidad del proyecto.

- La evaluación también constituye un ejercicio de gobernanza. La integración social, en el caso de este proyecto, no es solamente un resultado esperado. Representa también uno de sus objetivos

55 Luis Carrizo y Enrique Podestá: Sobre la ética de la intervención en ciencias sociales. Brechas, suturas y desafíos para el Desarrollo Local. Ed. CLAEH, Programa Desarrollo Local (en prensa).

56 Cfr. Julie Klein et al. (2001). Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology and Society. An effective way for managing complexity. *Birkhäuser Verlag*, Basel.

estructurales, promoviendo el “compromiso social” y la participación de actores públicos y privados<sup>57</sup>. Es en este sentido que el término “gobernanza” adquiere un significado práctico y aplicado, representando una modalidad de gobierno que procura establecer una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, para permitir un desarrollo económico y social de la comunidad más equitativo y sustentable. Como instancia de valoración, ajuste y diagnóstico, la evaluación de proyectos sociales constituye un campo donde esta articulación también procede. Es desde esta posición que entendemos que -si bien deben haber responsabilidades definidas y distintas entre los actores involucrados en el proceso de evaluación-, un trabajo como el presentado en este documento se respalda en diálogos e integración de conocimientos e intereses. Los evaluadores externos fortalecen su responsabilidad técnica recibiendo las visiones de los propios involucrados.

## **Aprendizajes desde la experiencia**

### **Claves y desafíos**

Tanto desde la implementación del proyecto “Ciudad Vieja Renueva” como en las instancias de encuentro e intercambio realizadas en el seminario-taller internacional referido anteriormente, se registraron importantes avances en la consideración de las pautas metodológicas que fundamentan las distintas experiencias municipales de rehabilitación urbana y desarrollo local en áreas centrales.<sup>58</sup>

Es importante referir las coincidencias que se han constado entre los responsables de los distintos proyectos integrantes de la Red <sup>59</sup>, acerca de la pertinencia, complejidad y potencialidad de un abordaje metodológico de las características señaladas. Y es también relevante señalar algunas claves surgidas del proceso de evaluación de “Ciudad Vieja Renueva”, que se ven reflejadas también en los demás proyectos. Algunos de los componentes de mayor relevancia registrados en estas instancias constituyen, a la vez, aspectos medulares de la concepción de las propuestas y desafíos que merecen atención.

### **• Dimensión administrativa de las estructuras municipales para proyectos de desarrollo local integral.**

Este fue un punto relevado en la evaluación del proyecto “Ciudad Vieja Renueva”. Las condiciones burocráticas y culturales de la administración municipal podrían constituir un factor decisivo para el logro más fluido de los objetivos del proyecto. Este proyecto se caracteriza por su complejidad institucional y social, en términos de tres condiciones: su integralidad, su transversalidad y su asociatividad. Se trata, entonces, de un proyecto con una propuesta innovadora y que se pretende de gran alcance horizontal y estratégico. El trabajo en red que propone desde su propio diseño lo hace fortalecer la sustentabilidad pero lo impregna de complejos mecanismos y diversos desafíos. Como apuntaba una entrevistada durante el proceso de evaluación, “la novedad del proyecto es también su sufrimiento y su fortaleza.”

Es previsible que surjan dificultades provenientes de estructuras administrativas y burocráticas que se orientan frecuentemente con lógicas que distan de ser las ideales para promover este tipo de iniciativas. Cuando consideramos la implementación de un proyecto de estas características, no podemos aislarlo de una estructura institucional y una cultura establecida en el entorno del mismo, tanto en la esfera gubernamental como en la social. De no existir adecuada experiencia previa en relación a un proyecto de esta envergadura, se debe apelar a maneras innovadoras de diseñar estructuras y planes. También es importante aprender de la experiencia de otras comunas, y observar las maneras en que enfrentan —si es del caso— dificultades de este tipo. Uno de los proyectos “hermanos” que participaron como socios del proyecto, de la periferia de la Comuna de Turín, expresa estas mismas inquietudes: “En el curso del proceso, enfrentados a la experimentación, se manifestaron dificultades de distinto género: [...] la dificultad de tipo administrativo, al poner a punto procedimientos nuevos para incorporar funciones no previstas en la gestión ordinaria; la dificultad en la obtención de recursos económicos y de personal provenientes de los otros sectores, apenas suficientes para cumplir con su trabajo ordinario; la dificultad de coordinación más allá de la política sectorial, que procede de acuerdo a programaciones, modalidades y tiempos totalmente independientes entre sí.”<sup>60</sup>

57 Cfr. Objetivo 2 del proyecto: Desarrollo socio-económico de la Ciudad Vieja promoviendo el “compromiso social” y la participación de actores públicos y privados.

58 El Taller Metodológico del Seminario Internacional de Montevideo fue conducido por los autores de este documento, y las Relatorías fueron elaboradas por Daniel Biagioni, del Programa Desarrollo Local del CLAEH. En este apartado también se recogen las aportaciones realizadas a través de los formularios de relevamiento de experiencias de los municipios socios del proyecto “Ciudad Vieja Renueva”.

59 Sector Periferia de la Comuna de Turín (Italia); Lan Ekintza, Municipio de Bilbao (España); Prefectura de Santo André (Brasil); Municipio de Rosario (Argentina). Para ver el programa y participantes del Seminario-Taller Internacional:

—<http://www.montevideo.gub.uy/ciudadvieja/principal.html>—

60 Giovanni Magnano, en Periferie. Il cuore della città. 100 buone pratiche, sei anni di sviluppo locale partecipato nelle periferie di Torino. Città di Torino, 2003.

Por su parte, el Municipio de Rosario, otro de los socios del proyecto, expresa su percepción positiva de su experiencia en este terreno, señalando la posibilidad de coordinación entre distintas áreas municipales en la actuación sobre un mismo territorio. En su caso, la articulación lograda a través de la Unidad de Coordinación del Programa posibilita un accionar coordinado y —lo que es más importante aún— un mensaje común hacia la comunidad de un asentamiento. La complementariedad de acciones potencia los beneficios del Rosario Hábitat así como los de otros programas que lleva adelante el municipio.

Es importante subrayar las coincidencias entre los distintos proyectos, que perciben al gobierno municipal como un actor con diversos conflictos y tensiones internas, que deben ser superadas con ajuste a nuevas modalidades, más complejas y multidimensionales, de gestión de proyectos sociales integrales.

### • Dimensión política de los gobiernos municipales.

En iniciativas de este tipo, el papel de los gobiernos municipales es decisiva. Este punto ya ha sido establecido con suficiente énfasis a lo largo de este documento. Sin embargo, y quizás por su propia relevancia, es que también surgen importantes consideraciones acerca del plano político gubernamental:

- El papel del gobierno interviniendo para asegurar la equidad. La sustentabilidad de los procesos de recuperación de áreas centrales puede ser asociada más a una lógica de redistribución de recursos para asistirlos que de elementos de política para favorecer la cultura de la autosustentabilidad.

- En general, asociado al punto anterior, parece necesaria la intervención del nivel de gobierno correspondiente como un “seguro de equidad”, y la promoción de la participación social como una responsabilidad del gobierno municipal.

- Reconociendo los escenarios como de conflicto, negociación y consensos, es resaltante el rol último del gobierno como decisor ya sea en el acierto o en el error.

- Es importante tener presente la relación local-global, fundamentalmente en el vínculo del gobierno municipal con el gobierno central y con la cooperación internacional.

- Este tipo de proyectos parece, en la realidad política, fuertemente asociado a la voluntad del gobernante de turno más que a una función de Estado del gobierno municipal. ¿Hasta dónde sobreviven estos procesos con los cambios de gobierno o con la alternancia partidaria?

### • La participación ciudadana

La cuestión de la participación ciudadana es rica en facetas y configuraciones a lo largo de las distintas experiencias relevadas, y es de destacar la presencia permanente del concepto en este tipo de iniciativas.

Según los casos y la condiciones socio-políticas, la participación puede aparecer sólo como una metodología para la toma de decisiones, o como un fundamento ideológico-político vinculado a la construcción de ciudadanía. Existe diversidad de gamas entre una y otra perspectiva, planteándose en algunos casos de manera indiferenciada, en otros de manera articulada, y en otros de manera claramente distinguida.

En la mayoría de los proyectos, el rol de la participación es destacado en su posición estratégica. La Comuna de Turín, desde su perspectiva de “desarrollo local integral y participativo”, enfatiza el abordaje participativo tanto en la redacción del proyecto, como en su difusión, la resolución de conflictos, la

construcción de redes de solidaridad activa entre los habitantes y las prácticas de partenariado entre empresas y organizaciones. En el caso de Rosario, todos los proyectos que integran el programa cuentan con la participación de los destinatarios en todo el proceso, es decir, en el diseño particular del mismo, en su gestión, el control de los recursos, la adjudicación de las soluciones, etc. La Prefectura de Santo André coloca en un primer lugar de importancia la forma de participación para el éxito del proyecto.

En el Seminario de Montevideo, se coincidió en que hay diferentes niveles de proposición, participación y decisión (micro, mezo, macro), y que cada uno está asociado a formas diferentes de mediación entre la sociedad y el gobierno municipal. Una discusión metodológica pendiente es identificar los mediadores principales en cada uno de esos niveles y las maneras de definir con claridad las funciones que los actores involucrados en cada uno de ellos pueden tener. Sin embargo, es posible reconocer variadas experiencias que se orientan a facilitar la participación a través de dispositivos institucionales mediadores. La gestión de la participación es una preocupación principal en todos los proyectos, y la apertura de distintos canales para favorecerla es un desafío importante para sus responsables. Entre las distintas estrategias, pueden mencionarse la instalación de sitios web con información y posibilidades interactivas; la realización de consejos con participación de la ciudadanía; la instalación de asambleas, donde la palabra a nivel personal tiene posibilidad de hacerse oír; la organización de asociaciones civiles como interlocutores entre ciudadanía y política.

La participación ciudadana conlleva fuertes componentes de ciudadanía, de dignificación de la persona y de fortalecimiento de la identidad y auto-estima individual y colectiva. Es bueno citar aquí algunos de los efectos relevados a través de las entrevistas realizadas a dos habitantes de la Ciudad Vieja de Montevideo, participantes del programa Escuela-Taller, en el proceso de nuestra evaluación del proyecto.

- Reconocimiento social local, sintiéndose parte protagónica de una transformación del barrio, y recibiendo el reconocimiento de vecinos y amigos.
- Percepción de que el oficio de la construcción también se revaloriza a través de las actividades del Proyecto, sintiendo que se aporta en la dirección de dignificar el trabajo de albañil. (Mujer: "He perdido la vergüenza de andar vestida así por la calle. Me siento muy orgullosa de lo que estoy haciendo.")
- Adquisición de nuevas señas calificadas de identidad social (Hombre: "Ya no soy sólo el padre del nene, sino el albañil de Ciudad Vieja Renueva").

Pero también la participación activa, como se señalara en el Seminario de Montevideo, redundará en un mayor reconocimiento social y de identidades colectivas, siendo un factor determinante para fortalecer una actitud en defensa de los valores socio-territoriales locales y la buena comunidad, a través de un mejoramiento de la calidad de los vínculos vecinales.

## • Las capacidades del equipo técnico coordinador

Un engranaje decisivo en este complejo sistema de ingeniería social lo constituye la coordinación responsable de liderar estos proyectos. Lo hemos visto en el caso de "Ciudad Vieja Renueva" y también lo hemos confirmado en los demás proyectos asociados provenientes de las distintas municipalidades europeas y latinoamericanas.

No solamente refiere a los aspectos técnicos involucrados, ni solamente a la capacidad de gestión y organización, sino también a una actitud comprometida con una tarea tan compleja como desafiante. Los tres niveles son importantes: capacidad técnica; habilidades de gestión y organización; actitudes y comportamientos frente a la tarea y sus desafíos. Pero esta última parece ser el corazón del sistema humano de la coordinación en proyectos como los considerados. Iolanda Romano, del proyecto *Periferie di Torino*, lo expresa de esta manera: "la acción local participativa es un desafío complejo, y como dice Giancarlo De Carlo, es un evento no solamente intelectual o mental, sino también físico, alimentado por el calor humano, difícil de representar, si no es al interior de la experiencia misma."<sup>61</sup>

61 Iolanda Romano, en *Periferie. Il cuore della città*. (op. cit.)

Proyectos que son en esencia complejos y multidimensionales, con alto nivel de interinstitucionalidad y factores de difícil gestión como son las dinámicas sociales, deben contar con timoneles de habilidades múltiples. La interdisciplinariedad es un abordaje idóneo para conducir estos procesos, pero también lo es una actitud transdisciplinaria que reconozca el valor de los saberes de los propios habitantes del territorio, la sociedad local en la que se desarrolla la práctica. Este es un factor destacado por todos los proyectos de estas características. Así lo expresa, a vía de ejemplo, la Municipalidad de Rosario: “Lograr una gerencia adecuada constituye una de las principales fortalezas del Rosario Hábitat. En este sentido se han incorporado nuevas disciplinas: entre ellas, la animación socio cultural, la negociación, la comunicación social. Por otra parte se ha fortalecido el rol de los responsables de proyecto en su calidad de gerente, priorizando su capacidad de conducción de equipos y su visión estratégica por sobre los saberes específicos.” Por su parte, la Comuna de Turín afirma que “el abordaje integral y participativo que se practica requiere el empleo de profesionalidades diferentes, abiertas a distintos saberes.”

Es interesante señalar que este tipo de abordaje no es novedoso en el campo de la intervención, la investigación y las políticas sociales. Sin embargo, no es frecuente encontrar experiencias que revisen los clásicos modelos de comprensión de la realidad y de la intervención para adecuarlos a las problemáticas, conflictos y potencialidad del mundo real. Opiniones autorizadas insisten en la necesidad de crear ámbitos e instituciones que promuevan la interacción y los vínculos entre las diversas disciplinas, promoviendo, como señala un documento del Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo, “instancias de capacitación e investigación que cultiven activamente la apreciación mutua y el reconocimiento de las distintas disciplinas.”<sup>62</sup>

Este tipo de espacios son idóneos tanto para la transferencia de conocimientos teóricos y metodológicos, como para el desarrollo de características personales que hagan posible un trabajo interdisciplinario. Estas características, según varios autores, son factores decisivos para un buen trabajo integrado. Según Craig Jonhson<sup>63</sup> la función de coordinador —en particular— juega un papel esencial en el desarrollo, implementación y obtención de los objetivos del equipo de proyectos sociales. Dicha función se articula sobre la habilidad del líder del equipo para conducir y motivar sus actividades y responder de acuerdo a las necesidades de cada integrante. Es interesante, asimismo, relevar lo que para la investigadora Julie T. Klein<sup>64</sup>, son las cualidades personales asociadas a la interdisciplinariedad: confiabilidad, flexibilidad, paciencia, resiliencia, sensibilidad a los demás, capacidad para tomar riesgos, preferencia por la diversidad.

Un abordaje metodológico de las características que se plantea en los proyectos sociales que venimos de revisar, no puede eludir también un tratamiento metodológico para construir la “herramienta” de intervención, el equipo técnico que coordina y orienta la iniciativa. En ese sentido, también es importante considerar cuáles son los dispositivos más adecuados para una funcionalidad eficiente. Vale subrayar la importancia de las condiciones institucionales que hacen al contexto organizacional de estas funciones (fórmulas contractuales, asignación de tiempos destinados al proyecto, infraestructura administrativa y de comunicación, espacios adecuados a las exigencias de tareas coordinadas, tecnología disponible, etc.). Estos aspectos revierten sobre la dimensión administrativa de los gobiernos municipales considerada más arriba.

62 CIID/IDRC: Conocimiento sin barreras. Nordan Editorial, Montevideo, 1995.

63 CIID/IDRC (op. cit.)

64 Julie T. Klein: Klein, Julie T.a Interdisciplinarity. History, Theory and Practice. Wayne St. University Press. Detroit, 1990.

## A modo de conclusión

Las iniciativas que en distintas ciudades de América Latina y Europa se vienen realizando, orientadas a implementar políticas integrales de desarrollo local en áreas centrales, ofrecen una rica cantera de experiencias y aprendizajes. Particularmente en las que son reseñadas en este documento, es visible la consistencia de marcos de referencia así como la diversidad de soluciones para las problemáticas locales que cada proyecto enfrenta.

Son importantes los desafíos para concebir políticas que cumplan con objetivos de desarrollo equitativo y sustentable en territorios específicos por su centralidad urbana. La experiencia de “Ciudad Vieja Renueva” en sus primeros dos años de existencia, así como los intercambios y aprendizajes generados en el encuentro con similares iniciativas provenientes de otras regiones así lo demuestra.

Sin embargo, hay una base sólida que permite confiar en las posibilidades ciertas de avance de estas estrategias: la conciencia, por parte de todos los responsables, de que políticas de este tipo deben incluir componentes novedosos, de mayor complejidad, para lidiar con las condiciones actuales de la vida urbana e institucional. Así, las características de integralidad, transversalidad y asociatividad, que veíamos como vectores privilegiados de “Ciudad Vieja Renueva”, también se encuentran en las concepciones de otras experiencias. De la misma forma, los abordajes participativos —con distintas modalidades, pero siempre jerarquizados— hacen a una concepción de desarrollo que se aleja del asistencialismo para ingresar en plataformas de mayor ciudadanía y auto-gestión. Son concepciones político-técnicas de fuerte contenido ético que se asocian a niveles crecientes de democracia, a soluciones más integrales, a mejores condiciones de sustentabilidad.

Las propuestas metodológicas pueden variar, y es esperable que su dinámica de avance y refinamiento así lo determine. También es esto previsible porque la vida de las poblaciones y de las instituciones es dinámica y provee novedades. Por ello, todo abordaje es perfectible, provisorio y se prueba en la propia experiencia. Por esto es que, también, los aportes de sistematización que se puedan realizar son tan importantes para avanzar sobre lo acumulado. Los intercambios, las comparaciones y los aprendizajes cruzados entre distintas experiencias son, asimismo, de la mayor relevancia. En este tránsito inacabado hacia un horizonte siempre más allá, la relación entre ciudadanía y desarrollo es, también ella, un área central a rehabilitar.

## Los autores

- Luis Carrizo

Psicólogo, especializado en Psicología Social. Magister en Desarrollo Regional y Local. Investigador y docente del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, Programa Desarrollo Local). Representante institucional ante la Red Internacional de Profesionales de la Ciudad, Programa MOST de UNESCO. Coordinador académico de la Cátedra de Condición Humana y Complejidad (Instituto Universitario CLAEH). Consultor del Instituto de Estudios Avanzados para las Américas de la OEA.

Consultor del BID y UNESCO. Presidente del Comité Técnico Asesor en Ciencias Sociales y Humanas de la Comisión Nacional para UNESCO. Miembro de la Association pour la Pensée Complexe. Ex secretario ejecutivo del Comité Nacional de Enlace del Programa MOST de UNESCO en Uruguay.

Ex miembro de la mesa ejecutiva de la Coordinadora de Psicólogos del Uruguay. Entre sus obras, se destacan “Tolerancia y Democracia Cotidiana” (UNESCO, 1996); “Transdiscipliniedad y Complejidad en el Análisis Social” (UNESCO/MOST, 2004), “Desarrollo Local y Gobernanza. Enfoques transdisciplinarios” (UNESCO-CLAEH-CAF, en prensa), y las contribuciones a las publicaciones colectivas “Aportes a la educación en valores” (1998) y “Université, quel avenir? Propositions pour penser une réforme” (Association pour la Pensée Complexe y Fundación Charles Léopold Mayer, 2003), así como el vídeo “Diálogos sobre Ética y Desarrollo” con Edgar Morin (2002).

- José Arocena

Doctor en Sociología (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales - Paris). Investigador y miembro del Consejo Directivo del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) - Montevideo - Uruguay. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay. Vicerrector Académico de la misma Universidad. Miembro de centros de investigación (CNRS) en Francia desde 1977 a 1987. Docente en las Universidades de Paris I y Paris IX. Consultor en organismos internacionales (PNUD, BID, OCDE).

Principales publicaciones: *La création d'entreprise, un enjeu local*, ed. Documentation Française, Paris, 1983; *Le développement par l'initiative locale*, ed. L'Harmattan, Paris, 1986; *La pequeña empresa. Perfil de un actor*, ed. Banda Oriental, Montevideo, 1990; *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1995; 2ª. Edición Taurus-Universidad Católica, Montevideo, 2002.

### En el marco del proyecto “Ciudad Vieja Renueva”

Los autores han formado parte del equipo técnico de evaluación externa del proyecto: en representación del CLAEH (Coordinador), Luis Carrizo (Director de Evaluación) y Enrique Gallicchio; en representación de la UCU, José Arocena y Javier Marsiglia.

Asimismo, han participado en la asistencia técnica al seminario-taller Internacional: “Desarrollo local en la rehabilitación de áreas centrales”, realizado por la Intendencia Municipal de Montevideo con el apoyo del Programa Urb-AL de la Unión Europea, en Montevideo, marzo de 2005. En la oportunidad, presentaron de manera conjunta el Documento base del Seminario: Políticas Urbanas de Integración Social. Estrategias de Desarrollo Local y Gobernanza. Participaron en los paneles: José Arocena, en el panel “El papel de la sociedad civil en la rehabilitación urbana y social”, con su presentación sobre La sociedad civil en los procesos de desarrollo local, y Daniel Biagioni (CLAEH) en el panel sobre “Políticas locales de inserción laboral”. Los autores coordinaron técnicamente el taller-internacional “Desarrollo Local en la recuperación de Áreas Centrales”, con relatorías a cargo de Daniel Biagioni.

