

LA LÓGICA DE LOS ACTORES Y EL DESARROLLO LOCAL

Por Osvaldo Alonso

CURZA - Universidad Nacional del Comahue

RESUMEN

Se parte de la hipótesis de que el desarrollo está fuertemente asociado a las modalidades de actuar y pensar de los actores sociales; por lo tanto los estudios y proyectos relacionados con el desarrollo local requieren conocer cuál es la lógica predominante entre los funcionarios públicos, los empresarios y los dirigentes sociales. Las localidades, entendidas como la particular combinación de aspectos económicos, políticos y culturales, pueden definirse por el alcance de las relaciones entre actores locales en un espacio territorial; la naturaleza de esas relaciones, que es lo que hay que cambiar en la dirección del desarrollo, está fuertemente estructurada por las diversas lógicas en juego.

Palabras clave: desarrollo local - actores - lógica.

THE ACTORS' LOGIC AND THE LOCAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

This investigation sets forth the hypothesis that the development is tightly associated to the social actors' ways of acting and thinking. Therefore the studies and projects related to the local development need to know which the predominant logic among public officials, businessmen and community leaders is. Communities, understood as a particular combination of economic, politic and social aspects, may be defined by the scope of the relationships among the local actors in a territorial space. The nature of those relationships, which have to be changed in direction to development, is strongly structured by the several logic at stake.

Key words: local development - actors - logic.

La preocupación por el desarrollo ha sido el resultado de la comprobación de que la generación de riqueza y de oportunidades no se produce sin alguna forma de intervención consciente y continuada sobre los procesos sociales y económicos. Esa certeza llegó después de las dramáticas experiencias de crisis políticas y económicas que condujeron a colapsos sociales y a guerras a escala global; sin embargo, la discusión acerca de qué es el desarrollo y cómo se alcanza continúa, tanto en el campo académico como en el de la formulación e implementación de las políticas. En ese sentido, las presentes notas tienen un carácter exploratorio, son el resultado de reflexiones a partir de una investigación en curso sobre el sistema de actores y el desarrollo local¹, que pretenden contribuir a la elaboración de un contexto teórico para las investigaciones sobre estos temas

Las concepciones acerca del desarrollo han evolucionando desde una perspectiva que ponía la atención en el desempeño de las variables económicas -producto bruto interno, tasa de inversión, productividad, niveles de industrialización- hacia otra más interesada en los resultados alcanzados en materia de educación, cultura, autonomía, distribución de la riqueza y de las oportunidades. Progresivamente también se abandona la idea de que existen modelos de desarrollo representados por determinadas sociedades que habría que emular.

Finalmente, fruto de visiones ideológicamente antagónicas pero paradójicamente convergentes, se comienza a privilegiar los espacios subnacionales, incluidas las denominadas micro-regiones y las localidades. Una de las corrientes que contribuyen a difundir la importancia de lo local es la que promueve los procesos de *descentralización administrativa* como recurso para la reforma del Estado, tanto en su variante democratizante -que destaca las posibilidades que ofrece la cercanía de los ciudadanos con los gobiernos-, como en la versión neoliberal interesada en trasladar hacia los niveles inferiores del estado problemas y conflictos. Desde un enfoque más economicista se comienza a valorar lo local como un espacio de *encadenamiento de procesos productivos*, de generación de renta e inversión en un circuito autosustentable, que combina iniciativas empresariales, recursos disponibles y tecnología. Una tercera perspectiva entiende lo local como el primer eslabón de las relaciones políticas y sociales, la sociedad local como el lugar de la *articulación de actores* que son portadores de determinadas interpretaciones acerca de la construcción de lo social (Suárez 2003)

No es nuestra intención tratar aquí estas diversas concepciones; sí sostenemos, como un punto de partida que fundamenta nuestro análisis de la lógica de los actores, que el desarrollo es un proceso de cambio que incluye el crecimiento económico y, sobre todo, una mejor distribución de la riqueza, pero que se refiere principalmente a la *transformación de las relaciones entre personas, grupos y clases, incrementando la participación, la iniciativa y la igualdad. En ese sentido, el desarrollo es un proceso de aprendizaje colectivo que implica un cambio en la perspectiva de los actores, una cierta capacidad de trascender, sin renunciar, los intereses sectoriales y corporativos.*

Precursoramente un eminente economista latinoamericano, autor de diversas obras sobre el desarrollo, lo definía así:

la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un *proceso de activación y canalización de fuerzas sociales*, de avance en la *capacidad asociativa*, de ejercicio de la *iniciativa* y de la *inventiva*. Por lo tanto, se trata de un *proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico*. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas (Celso Furtado, citado por Boisier 2003)

Es a través del crecimiento de las posibilidades para la vida de todos los habitantes como se puede identificar un genuino proceso de desarrollo local. Ampliar el horizonte de elecciones personales y colectivas asegurando una reproducción constante de la calidad de vida, supone poner límites a la acumulación de riqueza y poder en la sociedad local, conduce, inevitablemente, a procesos de mayor democratización de la decisión, especialmente en aquellas cuestiones que se refieren al acceso diferencial a los recursos económicos y políticos en el ámbito local (Coraggio: 1997)

¹ La investigación se denomina "Sociedad y desarrollo .El sistema de actores y el desarrollo local. El caso de Viedma y su área de influencia", Osvaldo Alonso Dir. Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Río Negro, septiembre de 2003

1. ACERCA DE LAS DEFINICIONES Y LA IMPORTANCIA DE LO LOCAL

La emergencia de lo local, como área de interés para la intervención política, económica y social, requiere precisar el alcance del concepto. Desde ya que toda definición de lo local es relativa, en el sentido que la condición de localidad adquiere entidad en relación con una unidad territorial mayor, denomínesela a ésta región, provincia o nación. Mucho se ha dicho, y escrito acerca de la relación entre lo local y lo global, sobre todo a partir del predominio de la idea de un mundo globalizado que rompe con el espacio regulado por el estado-nación y se polariza entre los extremos de una homogeneidad globalizante y una heterogeneidad localizada.

Podemos aproximarnos a la idea de “lo local” distinguiendo las dimensiones que necesariamente lo constituyen. Nuestra idea de lo local se define a partir de la especial configuración que en cada caso adquiere la combinación de: a) una dimensión espacial (un territorio), b) unas determinadas relaciones sociales (una sociedad) y b) una modalidad de regulación política (un estado). La localidad contiene el último nivel de gobierno: el municipio; debajo de él no existe ninguna otra modalidad de regulación estatal, mientras que las relaciones sociales se caracterizan por generar procesos de interdependencia y mutua determinación entre los actores y se estructuran a través de una particular modalidad de apropiación diferencial de los recursos locales; esas relaciones se sostienen y justifican por ciertos valores y reglas que constituyen la cultura local². En cuanto al territorio, considerado como recurso y soporte físico de la acción, si bien condiciona esas modalidades de apropiación, está fuertemente estructurado por las prácticas que se derivan de las modalidades políticas, sociales y económicas que predominan en la localidad.

Puede ocurrir que la configuración formal de una jurisdicción político-administrativa no coincida con los procesos reales que orientan los intercambios sociales y económicos. Es el caso en el que se observan relaciones permanentes y más intensas entre actores provenientes de jurisdicciones políticas diferentes que entre aquellos localizados en un mismo ámbito político-administrativo (municipio, departamento, provincia o, incluso, nación). Esto pasa, por ejemplo, con las ciudades o pueblos limítrofes: en la norpatagonia entre Neuquén (capital de la provincia del mismo nombre) y Cipolletti (Río Negro), y entre Viedma (capital de Río Negro) y Carmen de Patagones (Buenos Aires). Con las localidades que poseen una actividad de tal naturaleza y envergadura que las liga más con mercados lejanos que con los regionales y locales: San Carlos de Bariloche en Río Negro y San Martín de los Andes en Neuquén son dos centros representativos de esta situación, ya que el papel del turismo como principal actividad económica las vincula mucho más con centros externos, nacionales e internacionales, que con las localidades de las provincias a las que pertenecen.

Existen también ejemplos de localidades que, por estar en una región con fuerte homogeneidad ecológica y productiva, necesariamente tienden a integrarse constituyendo alguna suerte de asociación para actuar colectivamente, ya que su escala no aconseja estrategias autónomas. Podemos ejemplificar este caso con la situación de los municipios pertenecientes al Valle Medio del río Negro que han constituido una asociación para promover el desarrollo local que, además, integra a otros actores no gubernamentales, o con el Ente de Desarrollo de la Región Sur, también en la provincia de Río Negro, que agrupa a varios pequeños municipios de una zona deprimida y está integrado por representantes gubernamentales y de los productores laneros de la región.

En los grandes centros urbanos, superada cierta escala, lo local se distribuye en una serie de “unidades territoriales de acción” (Pirez, 1995) constituidas por barrios o agrupamientos de barrios que por la densidad de su trama social, la envergadura de sus problemas y la capacidad de iniciativa de sus actores permiten reconocerlas como una categoría de lo local al interior de una gran ciudad.

Estos ejemplos, y otros que podrían señalarse, nos indican que, desde una perspectiva que pone el acento en las dimensiones sustantivas de la vida colectiva, lo local se relaciona más con los procesos de intercambio y articulación entre actores sociales, económicos y políticos que con

² La importancia política y sociológica de lo local se destaca por tratarse del ámbito en el que la relación estado-sociedad se confunde con la integración social entendida como la “reciprocidad de las prácticas entre actores en circunstancias de copresencia” Giddens, A.: La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración, Amorrortu, Buenos Aires, 1998: 395.

cualquier delimitación de jurisdicciones político-administrativas. Lo local, entonces, se identifica con la existencia de un “gobierno de lo local” que es el resultado de las relaciones entre esos procesos y la forma estatal existente, el gobierno municipal o los gobiernos municipales (Poggiere, 2000). Esta última circunstancia obliga a tratar los arreglos institucionales posibles entre jurisdicciones municipales y provinciales que son cruzadas transversalmente por estos procesos³.

Para avanzar en esta línea argumentativa con un propósito analítico nos parece conveniente introducir el concepto de práctica social (Giddens, 1995). Los actores individuales y colectivos se constituyen y estructuran a través de sus prácticas, es decir, de lo que hacen y, particularmente, del significado que le otorgan a lo que hacen. Los intercambios entre actores sociales son el resultado y la condición de las relaciones sociales, y se establecen a partir de principios y reglas que los organizan estableciendo las condiciones de acceso a los recursos. La inserción de esas prácticas sociales en un determinado espacio, junto con su continuidad (dimensión temporal) nos permite recortar y definir lo local.

Desde esta perspectiva, como ya fue dicho, lo local es la particular configuración que adquieren, con cierta continuidad, las relaciones entre los actores estructuradas a través de sus prácticas. Esas relaciones se despliegan en un territorio determinado por esas mismas prácticas, independientemente de las delimitaciones administrativas, y se refieren a la generación, distribución y disposición de bienes materiales y simbólicos. De ahí su importancia para el desarrollo concebido como una transformación de las modalidades de pensar y de actuar en la sociedad local.

2. EL CONCEPTO DE ACTOR LOCAL

El concepto de actor, tan difundido en la literatura sociológica como en el uso del lenguaje cotidiano, se refiere a los aspectos expresivos de lo social. Podemos identificar dos dimensiones de lo social: por un lado, los condicionamientos estructurales inherentes al modo de producción y acumulación capitalista y, por otro, las modalidades concretas de acción encarnadas por sujetos individuales o colectivos que, si bien están determinados por esos condicionamientos, pertenecen a universos sociales, económicos, culturales, étnicos, de género y políticos diferentes. Los actores sociales son las unidades concretas de acción que expresan esa heterogeneidad.

Los actores sociales, si bien su acción posee límites originados en los condicionamientos de la estructura, tienen la posibilidad de desempeñar sus papeles en relación con sus interpretaciones del contexto en el que se mueven, especialmente con respecto a las expectativas sobre la acción de los otros protagonistas del sistema social al que pertenecen.

A partir de esta definición de actor social, ingresamos al concepto de *actor local*. Según Arocena (1995) el actor local es aquel cuyo sistema de acción coincide con el sistema de acción local, y cuya actividad contribuye a desplegar las potencialidades existentes en la sociedad local. Sin embargo, también debemos incorporar a esta definición a quienes obstaculizan, a través de diversas modalidades de acción u omisión, las posibilidades de desarrollo. Un análisis de viabilidad de una estrategia de desarrollo local requiere identificar este último tipo de actores, evaluar los intereses que representan y el poder del que disponen.

Si bien son actores todas las personas, organismos y organizaciones cuya acción tiene lugar o afecta a las relaciones e intercambios locales, en una localidad conviven prácticas pertenecientes a diferentes modalidades de pertenecer y relacionarse con la sociedad local; teniendo en cuenta esta primera aproximación podemos distinguir:

a) *Actores estrictamente locales*: son aquellos cuya acción se desarrolla totalmente dentro del sistema de acción local y, por lo tanto, se reproducen a través de las relaciones sociales locales, el elemento clave es que fuera de esas relaciones pierden su identidad y desaparecen como actores (Pirez, 2000). Es el caso de los agentes económicos que colocan su producción o mercancías en el

³ Se han intentado diversas formas institucionales para regular los procesos socioeconómicos que se desarrollan en territorios pertenecientes a jurisdicciones municipales y provinciales diferentes: entes, consorcios y acuerdos de cooperación son algunos de ellos. Al parecer estas experiencias tienen dificultades para superar las rigideces legales y políticas de las jurisdicciones gubernamentales involucradas.

mercado local y de los actores políticos cuyo poder depende de su participación en las relaciones políticas locales. También de los que participan de actividades sociales, culturales, deportivas y reivindicativas y cuya esfera de acción e identidad están determinadas por sus actividades en el sistema de acción local.

b) *Actores parcialmente locales*: si bien pertenecen a la localidad su actividad, y por lo tanto su reproducción como actores, trasciende el sistema de relaciones locales. Son empresarios o comerciantes que intercambian insumos y productos con agentes de mercados no locales, también los dirigentes políticos o sociales, o personalidades de la ciencia, la cultura y el deporte, cuya esfera de acción supera los límites de la localidad.

c) *Actores no locales que participan de la actividad local*: en este caso se trata de actores externos que desarrollan actividades en la localidad a través de sucursales, agencias o anexos. El lugar de la decisión es externo y, por lo tanto, sus representantes locales tienen restringida su capacidad de acción. Los ejemplos más claros son las industrias y comercios que cuentan con una sucursal en la localidad y las representaciones locales de organismos estatales nacionales y provinciales.

d) *Actores en la localidad con dificultades para reproducir su vida cotidiana*: quienes carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda y salud. Su pertenencia a la localidad está ligada a las posibilidades que ésta les ofrece. Son los protagonistas de los procesos de migración interna de zonas deprimidas de una provincia o región a los centros urbanos más grandes.

Estas distinciones permiten también identificar las diferencias relacionadas con los recursos económicos disponibles, el prestigio y las posibilidades de acceso a los ámbitos donde se toman decisiones estratégicas. En cada uno de los casos la relación con la localidad cambia: para los *actores locales* la localidad es un contexto inevitable del que dependen para su existencia como tales; para el resto la valoración de lo local está en directa relación con las oportunidades que presenta para la lógica de su acción; para los denominados *parcialmente locales* la localidad es el ámbito de su vida familiar y/o profesional pero, por el nivel de trascendencia alcanzado, su permanencia está fuertemente determinada por las posibilidades que ofrece la localidad para su desempeño profesional; su decisión de permanecer es normalmente el resultado de un balance entre oportunidades de desempeño y cuestiones de orden afectivo vinculadas a la identidad local; los *actores no locales* evalúan su localización en una ciudad o región en función de un cálculo estricto de costo-beneficio (o de presencia política-administrativa en el caso de los estatales); lo local es una variable contextual que opera como oportunidad o restricción, perspectiva que es compartida, aunque desde otras posibilidades y escala, por los *actores con dificultades para reproducir su vida cotidiana*. Este comentario permite identificar la importancia de los *actores estrictamente locales*, ya que de su nivel de involucramiento con la sociedad local, de su percepción de los problemas y de su capacidad para potenciar los recursos propios y los que disponen e invierten los actores parcialmente locales o extralocales, depende, en gran medida, la posibilidad de poner en marcha una estrategia exitosa de desarrollo.

3. LA LÓGICA DE LOS ACTORES

Los trabajos de los especialistas en desarrollo local vienen planteando la importancia que tiene, en las consideraciones acerca de los factores claves para promoverlo, la denominada “lógica de los actores”, es decir, el papel estratégico de las “maneras de pensar y de comportarnos colectivamente”⁴

Una lógica es una estructura racional; implica cierta coherencia entre objetivos, interpretaciones, estrategias y prácticas. Los *objetivos* se relacionan con los logros que se pretenden alcanzar, por ejemplo, obtener beneficios económicos, acumular poder político, satisfacer necesidades básicas, ganar prestigio, ejercer la solidaridad, etc. Están fuertemente asociados a principios y valores, pero también a condicionamientos estructurales y contextuales en

⁴ Boisier, Sergio plantea que es difícil aceptar para un razonamiento lineal que nuestra manera de pensar y de comportarnos tenga efectos materiales, en el sentido de favorecer u obstaculizar el desarrollo económico, por ejemplo (Boisier s/n).

tanto están influidos por el “ser social”, por la posición y el papel en el contexto en el que se participa⁵. Los objetivos condicionan fuertemente la naturaleza de la lógica de los actores, así pueden distinguirse actores *económicos*, *políticos* y *socioculturales* de acuerdo al tipo de orientación predominante y los recursos que se ponen en juego (la riqueza, el poder o la sociabilidad). Las *interpretaciones* que realizan los actores se refieren al contexto más inmediato de su acción con respecto a las posibilidades y obstáculos o restricciones que ofrece y, especialmente, con respecto a las expectativas acerca de lo que harán otros. Las interpretaciones se originan en una idea sobre lo posible y lo deseable, derivan en algún cálculo implícito o explícito entre lo que es posible hacer y lo que se quiere o debe hacer⁶. Aquí es muy importante establecer las concepciones que los actores locales tienen sobre el tiempo y el espacio, sobre la naturaleza y la sociedad, sobre lo económico, lo social y lo político, sobre la autoridad, los derechos y las obligaciones, sobre el cambio y la innovación (Coraggio, 2000)

El logro de los objetivos, mediado por las interpretaciones, lleva a construir una *estrategia* entendida como el diseño de la acción teniendo en cuenta las restricciones del contexto, lo que generalmente se denomina cálculo de viabilidad de la acción; la estrategia supone una evaluación de las alternativas disponibles; la opción por una de ellas es el resultado de algún balance entre lo que hay que resignar y lo que se puede lograr. Finalmente, los objetivos, las interpretaciones y las estrategias culminan, en la *práctica*. La noción de práctica remite a la expresión activa de la configuración de todas las dimensiones mencionadas que constituyen solamente distinciones analíticas de la actividad concreta de los actores. La práctica, y su lógica, puede ser adaptativa o innovativa, y ello depende de las posibilidades de actuar sobre la realidad local de personas, grupos y organizaciones. Los actores más débiles tienden a adaptarse, los fuertes son activos en el sentido de tomar iniciativas. En este punto hay que evitar el error habitual de considerar la innovación y la capacidad de iniciativa por sí mismas como señales de desarrollo y cambio, ya que pueden estar al servicio de estrategias de conservación del orden existente, que pueden ser creativas y novedosas sin alterar las relaciones sociales ni las condiciones que las preservan: se trata de un cambio en los medios sin modificar los fines -la vieja cuestión del “gatopardismo”. Así podríamos realizar un largo recorrido por diversas formas de “innovación”: tecnológicas, organizacionales, de formatos de políticas, etc. que encubren la permanencia de los entramados y dispositivos de control social inherentes a las modalidades de dominación vigentes. *Contrarius sensus* las denominadas prácticas adaptativas nunca lo son totalmente, en la medida en que son estratégicas, es decir el resultado de un cierto cálculo situacional, y tienden a aprovechar o a generar condiciones favorables para el actor, sea a partir de la existencia de menores controles en determinados ámbitos y sobre algunas actividades, sea porque surgen ciertas necesidades de reciprocidad e intercambio con los actores más fuertes.

Sintetizando este punto podemos concluir que desde esta perspectiva se distinguen lógicas y prácticas *conservadoras* de lógicas y prácticas *transformadoras*; estas últimas se caracterizan por modificar las relaciones sociales locales, en la medida en que introducen nuevos valores y reglas y procedimientos. La presencia de estas lógicas está estrechamente relacionada con la existencia de actores *fuertes* y actores *débiles*. La fortaleza o debilidad también se reproduce a través de una serie de entramados que permiten afirmar que los actores fuertes no sólo lo son por los recursos que controlan individualmente sino, sobre todo, porque participan de un sistema de vínculos, acuerdos y compromisos para sostenerlos. En la sociedad local suele ser particularmente importante la trama de relaciones personales que componen redes de amistad y de parentesco que están en la intersección de varios círculos formales de la economía, la política y las organizaciones locales.

De acuerdo con sus objetivos y en proporciones diferentes en cada caso individual y en la sociedad en su conjunto, los actores se movilizan impulsados por tres tipos de lógica: una *lógica individual*, una *lógica comunitaria* y una *lógica pública*.

⁵ Existe una amplia literatura sociológica acerca de la relación entre percepciones subjetivas y condicionamientos de la estructura social. Las concepciones más difundidas en los últimos años hacen referencia a las relaciones entre campo y habitus de Pierre Bourdieu y entre conciencia práctica y conciencia discursiva de Anthony Giddens. Somos conscientes de las implicancias teóricas de la definición de la lógica de los actores que adoptamos, pero nos parece que tiene cierto valor operativo para iniciar un análisis descriptivo del comportamiento de los actores locales.

⁶ También importa identificar en qué “tiempo” se desea alcanzar el objetivo. La lógica de los actores está asociada a un “tiempo”: el de las necesidades inmediatas de los pobres, el de los resultados inmediatos de los políticos, el de la rentabilidad inmediata de los empresarios, a estas “lógicas del corto plazo” se suelen oponer la “lógicas del mediano y largo plazo” de los técnicos, planificadores y burócratas.

Una *lógica individual*, privilegia la esfera más inmediata de los intereses personales. En muchos casos se basa en el supuesto de que la satisfacción de necesidades a partir de utilización de recursos locales de todo tipo requiere excluir a los demás. En el extremo esta interpretación lleva a resignificar lo público; por ejemplo, a convertir una plaza en un shopping, a un espacio natural de disfrute colectivo en un loteo privado o a ejercer la función en el estado privilegiando un interés personal o corporativo. Se estructura a partir de metas competitivas: los logros de unos reducen y/o amenazan las posibilidades de los otros y tienen como objeto recursos normalmente escasos como la riqueza y el poder. Ello implica la ausencia, o debilidad, de una meta grupal que deriva en diversas formas de apropiación, control y acumulación de recursos, provocando situaciones de dependencia y dominación reflejadas en la ya mencionada distinción entre actores fuertes y débiles. Las diversas formas de “clientelismo” identificables en el ámbito local se establecen a partir del predominio de este tipo de lógica, tanto por parte del “patrón” como del “cliente”⁷. El predominio de este tipo de lógica reduce el nivel de confianza entre los individuos, debilita o degrada las relaciones sociales y obstaculiza la posibilidad de promover cambios en la sociedad local.

Sin embargo, la referencia a estas formas patológicas de la lógica individualista no debe ocultar que hay que asegurar y preservar aquella dimensión de lo individual que se conecta con la identidad personal y la vida privada, requisito ineludible para la autonomía de las personas, fuente de diversidad y pluralismo imprescindibles para asegurar la capacidad de iniciativa de la sociedad local en su conjunto⁸.

En las perspectivas tradicionales del desarrollo el actor dominante que opera con este tipo de lógica es la empresa, el denominado “sector privado”, cuyo principal objetivo es la búsqueda de rentabilidad y al cual se le adjudica el papel protagónico en la puesta en marcha de los procesos de crecimiento económico, mientras que la forma típica de regular las relaciones entre este tipo de actores es el mercado.

Alrededor de identidades sociales, culturales, étnicas y religiosas, y de las necesidades de reproducción de la vida cotidiana, se desarrollan prácticas basadas en la solidaridad, la ayuda mutua y, en algunos casos, la acción colectiva, representativas de una *lógica comunitaria*. Pueden dividirse en prácticas estructuradas por una lógica de la sobrevivencia o por una lógica reivindicativa; los comedores y roperos comunitarios, las solidaridades al interior de comunidades de inmigrantes y religiosas, entre otras, son ejemplos de la primera; las organizaciones que reclaman por derechos -de los pueblos originarios, por el uso de la tierra urbana, por el derecho a trabajar, etc.- pertenecen a la segunda.

Expresan una lógica comunitaria en la medida que su acción sugiere la existencia de un grupo restringido y bastante homogéneo, que muchas veces funciona a partir de un consenso que no necesita ser explícito sino que se basa en identidades y solidaridades activas. En los casos en los que predomina la lógica de la sobrevivencia se establece una idea de reciprocidad que tiene su origen en la matriz típica de las relaciones de parentesco, es decir, en los compromisos de asistencia mutua entre los miembros de una misma familia o de un mismo linaje. Estas características de la lógica comunitaria se manifiestan especialmente, aunque no únicamente, entre la población criolla y paisana⁹ de la zona rural y de la periferia de las ciudades. Un supuesto razonable es pensar que en las localidades pequeñas y medianas existen importantes reservorios de valores como la amistad y la confianza que son los principales materiales de construcción de una lógica comunitaria.

Aquí el protagonismo lo tienen las diversas formas de organización basadas en la identidad y la solidaridad que integran el denominado “sector comunitario” o “sociocultural”, estructurado sobre la base de intercambios de reciprocidad y auto-reconocimiento y que, si bien han existido

⁷ Uno de los componentes de la relación clientelar es una “lógica instrumental” porque la relación es pragmática ya que se establece a partir de un beneficio que esperan obtener los que participan en ella. Peón, César: “Apuntes para una teoría (weberiana) del clientelismo político” en Estudios de sociología política. M. Weber, E. Durkheim y F. Tönnies, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993

⁸ Es interesante reflexionar acerca de la definición del sentido de “privacidad” a partir de los planteos del feminismo. En ese sentido la retórica de la privacidad intenta excluir algunos temas e intereses del debate público para mantenerlos o aislarlos como asuntos domésticos-privados (por ejemplo, la propiedad privada en una economía de mercado, las asimetrías de género, la vida sexual, etc.). Ver Nancy Fraser: “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente” en Debate feminista, marzo, 1993

⁹ En la Patagonia se denomina “paisano” al descendiente de la población aborigen, especialmente a la que pertenece al pueblo mapuche.

siempre, crecieron mucho en los últimos años como una manera de procesar las consecuencias de la crisis de una economía que tenía como uno de sus principales factores el trabajo asalariado.

Los actores orientados por una *lógica pública*, tienden a privilegiar la libre accesibilidad a los recursos de todo tipo y, lo más importante, a promover la constitución de ámbitos para la construcción reflexiva de algún tipo de interés colectivo. Predominan las metas cooperativas y promueve la inclusión ampliada de los ciudadanos en la medida que la idea de lo público avanza sobre diferentes sectores de la sociedad local. Esta esfera de la vida colectiva ha sido predominantemente representada por las instituciones del estado pero no de forma exclusiva y excluyente. El papel de los municipios, el peso y la naturaleza de su intervención en la generación y sostenimiento de este tipo de lógica, es un indicador que permite distinguir entre municipios que se convierten en verdaderos gobiernos locales, o mejor en gobiernos de lo local, y simples administraciones.

Con el cuestionamiento al papel del estado como agente protagónico en la definición y administración del interés colectivo -el denominado en el paradigma tradicional “sector público”-, la dimensión de lo público, la estructuración de esta esfera y de su respectiva lógica, ha quedado a la deriva, sin claras definiciones y sujeta a intervenciones parciales, cuando no, como ya se ha dicho, a ser invadida por agentes e intereses privados o asumida en alguno de sus aspectos por la dimensión comunitaria. Sin embargo en teoría, a diferencia de la lógica comunitaria, las nuevas versiones acerca de la “lógica pública” enfatizan la interacción discursiva que es, en principio, ilimitada y abierta; lo que implica una pluralidad de actores y perspectivas.

Los nuevos significados acerca de la política y el estado construidos tanto desde la academia¹⁰ como a partir de una revalorización de la democracia liberal en el campo de la práctica política han colocado en un lugar dominante la preocupación por la ciudadanía y el espacio público. La ciudadanía es de alguna manera un concepto que comienza a trabajar lo social en lo político, al mismo tiempo que despolitiza lo público, en el sentido que lo desvincula de los partidos y el estado¹¹.

Estas lógicas y esferas de acción están atravesadas por la distinción entre actores fuertes y actores débiles. La definición de qué es una “cuestión pública” y qué es una “cuestión privada” es motivo de disputa, ya que no se trata de designaciones descriptivas de ámbitos sociales, sino que son clasificaciones culturales construidas discursivamente con el propósito político de deslegitimar ciertas opiniones, temas y prácticas y valorar otras. En el ámbito local esto se refleja de diversas maneras, por ejemplo, de utilización del territorio, en las concepciones acerca de la prestación de los servicios, en la valorización del patrimonio histórico y cultural, en la aplicación de los recursos municipales, en el lugar que se otorga a la cuestión ambiental y en la preocupación por el problema de la desigualdad social.

La lógica individualista, y en parte la comunitaria, por el carácter de su estructura de racionalidad, tiende a volverse recursiva, repetitiva y conservadora. En la medida que obtiene resultados, cierto nivel de “logro” con respecto a los objetivos planteados, se estabiliza alrededor de aquellas prácticas que la reproducen, y que de alguna manera se institucionalizan. Su adscripción a una racionalidad instrumental, o en el caso de la lógica comunitaria su dependencia de lazos personales y afectivos, refuerza este mecanismo circular. Esta tendencia se consolida en la medida en que estas tres esferas de la acción social permanecen aisladas o débilmente comunicadas.

Una sociedad puede caracterizarse con provecho para el diseño de estrategias de desarrollo, prestando atención a las características de este tipo de lógicas y esferas de acción y, sobre todo, identificando el peso relativo de cada una y los niveles de articulación existentes entre ellas. Es posible hipotetizar que en una localidad con problemas de desarrollo predomine una lógica individualista o corporativa¹²; sin embargo, hay que tener la mirada atenta para detectar los lugares

10 Las ciencias sociales en América Latina y en Argentina en el período de reconstrucción institucional posterior a las dictaduras militares recurren a los más diversos “neocontractualismos”, a las filosofías del lenguaje de Ludwig Wittgenstein y John Searle y a la teoría de la comunicación de Jürgen Habermas para hacer de la “esfera pública” un concepto privilegiado en la denominada “transición democrática”.

¹¹ Esto se refleja en la creciente demanda de derechos que se canaliza a través de movimientos y organizaciones no partidarias.

¹² Definimos a la lógica corporativa como la expresión organizada de las lógicas individuales de actores que desarrolla una misma función, especialmente en el campo económico y profesional.

donde ocurren “cosas diferentes”, donde, aunque sea en pequeñas dosis, se percibe el rastro de otra “lógica” y, por lo tanto, de otros actores. Esas innovaciones, muchas veces producto del esfuerzo de quienes actúan a partir de principios y valores contradictorios con los dominantes, deben ser recuperadas para otorgarles una visibilidad que contribuya a plantear que el cambio es posible y deseable, ya que uno de los problemas más graves es la “naturalización” de la sociedad y la cultura, origen de muchas de las formas de fatalismo y resignación.

La configuración que adquiere la relación entre las diferentes lógicas es el resultado de los procesos de interacción entre los actores locales, pero, a su vez, esos procesos no serían posibles sin una modalidad de acción regulada por esas lógicas. En otras palabras, la circularidad de la que hablamos expresa esta doble dimensión de lo social: las lógicas son el resultado y el medio de las prácticas sociales, entendidas en este caso como modalidades de interacción. Las lógicas no existen fuera de un sistema de actores, fuera de las relaciones entre actores locales, definen y son definidas por esas relaciones. El sistema de actores, constituido por actores con lógicas diferentes, pero en muchos casos complementarias, puede ser entendido también como un sistema de dominación; en ese sentido, interesa identificar que actitudes y acciones contribuyen a reproducir las relaciones de dominación y a transformarlas.

En consecuencia, una “buena sociedad”, una sociedad desarrollada, no es aquella donde predomina una lógica sobre otra; la lógica individual, en su variante empresarial, por ejemplo, sobre la lógica de lo público encarnada por el estado y diversas formas de acción pública no estatal, y sobre la lógica comunitaria, o viceversa; sino aquella en la que las fronteras entre ellas permiten un intercambio fluido, asegurando los equilibrios necesarios entre la dimensión individual, comunitaria y pública; y en la que, por lo tanto, las decisiones fundamentales no se ajustan meramente al programa de unos intereses preestablecidos sino que se elaboran colectivamente.

4. REFLEXIONES ACERCA DE LAS INTERVENCIONES PARA PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL

Concebir una localidad o micro-región como un sistema de actores es el primer paso para proponer una intervención exitosa, ya que cualquier elemento -lógica en este caso- que se modifique incidirá en los demás. En la localidad existen actores diversos, con lógicas diferentes, con tiempos y necesidades distintas. Una estrategia de desarrollo requiere de todos ellos y, especialmente, de la existencia de un ámbito (escenario) donde se pongan en juego y se reformulen las lógicas respectivas. Las lógicas son el resultado de los procesos de interacción entre actores con diferentes valores, objetivos y cuotas de poder. Se trata, entonces, de reconocer la importancia del espacio político y social en el que se mueven los actores y que determina el carácter de su comportamiento, su lógica. La construcción de escenarios donde otro tipo de interacción sea posible contribuirá a la reformulación de las lógicas preexistentes e incluso el surgimiento de una nueva: la que encarna la sociedad local, o de gran parte de ella, como un nuevo actor colectivo (Poggiese, 2000)

El propósito de la promoción de estos ámbitos no es simplemente el de lograr “articular intereses”, sino el de colocar a los actores en una situación adecuada para que puedan ver mejor qué es lo que quieren obtener. Esto es particularmente importante para los actores más débiles, pues la puesta en marcha del desarrollo local los tiene como principales beneficiarios pero, paradójicamente, para que eso sea posible sus intereses deben ser parcialmente redefinidos en el sentido de adoptar una perspectiva más abarcadora en la interpretación de sus necesidades y de su bienestar.

Para este tipo de intervención se requiere un marco teórico, una metodología de planificación¹³ y una estrategia que de cuenta de la complejidad del proceso. En lo que sigue

¹³ La metodología no debe concebirse como una simple cuestión instrumental y técnica; implica fines, contenidos y reglas de juego que definen si se facilita o no un procesamiento de los problemas democrático e inclusivo. Existen diversas metodologías de planificación participativa que deben evaluarse para asegurar que responden a esos criterios. La más difundida últimamente es la planificación estratégica; las experiencias que conocemos nos inducen a tener serias reservas acerca de su efectividad como práctica participativa y transformadora, ya que siguen siendo “una iniciativa del estado, generalmente del municipio (Planes Estratégicos) [...] buena parte de las decisiones se toman en forma centralizada ...habitualmente consiste en modalidades de legitimación de decisiones previamente adoptadas y/ o de neutralización del conflicto social” Osvaldo Alonso “Nuevas perspectivas en el análisis de políticas públicas” Maestría en Administración Pública (CURZA-IIFAP), Viedma, 1998, pag. 6. De las metodologías disponibles valoramos positivamente las que

trataremos de precisar y comentar algunos de los supuestos y requisitos a considerar en la construcción de un ámbito adecuado para esos fines.

a) *La orientación del proceso que se pone en marcha*

Una intervención que intenta promover el desarrollo debe partir del reconocimiento que lo que se intenta es una transformación social y cultural que no se refiere exclusivamente a un plan o a un conjunto de proyectos. El tipo de racionalidad de los proyectos, predominantemente técnico y focalizado temáticamente, es uno de los factores que contribuyen a la escasa efectividad de este tipo de intervenciones ya que, en muchos casos, ni siquiera se alcanza el nivel de un plan que los articule. Por lo tanto, el primer punto a tener en cuenta es la idea de que cada una de las intervenciones parciales y las acciones que se impulsen deben ser concebidas en el marco de un proceso que se ha puesto en marcha y se pretende conducir. Ese proceso fluye, es dinámico, cambiante; tiene momentos de avance y otros de retroceso, ámbitos y capacidades para la acción y otros para la reflexión, claramente identificados y suficientemente articulados para que sean productivos.

En ese sentido, se trata de favorecer el despliegue de formas de articulación de actores y lógicas, no sólo para la agregación y resolución de demandas y problemas, sino adoptando una modalidad que contribuya a producir transformaciones en la cultura decisoria local. Ello supone que existe alguna voluntad de distribuir el poder por parte de quienes lo poseen y de generar cierta capacidad de la sociedad para apropiarse de la cuota que se le transfiere.

b) *Las características del escenario a construir*

Construir un escenario, un ámbito para decidir, diferente a los tradicionales, es la primera innovación a producir en un proceso de desarrollo local. Desde la disposición del lugar hasta las actitudes de los que participan hay que asegurarse de no reproducir las rutinas que se corresponden con las relaciones y las lógicas que se quieren cambiar. Se trata de definir nuevas reglas de juego para procesar los problemas y tomar decisiones. Algunos de los criterios son:

- Garantizar horizontalidad en el trato todos los que participan son pares, sobre todo hay que desmontar la lógica vertical y burocrática predominante en el estado -aunque no sólo en él-. Se trata de ir instalando un nuevo modelo decisorio y por eso es importante cuidar todo aquello que indica que el punto de partida y las condiciones son diferentes.

- Diversidad de actores que se van incorporando secuencialmente de acuerdo con la evolución del tratamiento de los problemas y el avance en las decisiones. Una distinción útil para esta tarea es la de actores necesarios, involucrados e interesados en relación con cada tema/problema.

- Generar instancias concretas de planificación y gestión que articulen los diferentes saberes y prácticas: los científico-técnicos y los populares. Se requiere no sacralizar ningún tipo de saber ya que los problemas del desarrollo remiten a una realidad compleja que no admite una racionalidad lineal y simplista.

- En lo que se refiere a articulación entre los diferentes intereses y tiempos considerar: las necesidades y acciones que corresponden a un tiempo inmediato vinculándolas con las que se relaciona con intervenciones de mediano o largo plazo.

Por último, estos escenarios que no son simplemente ejercicios discursivos sino el lugar en donde comienzan a ejercitarse otras lógicas, y por lo tanto otras prácticas, donde se hacen operativas propuestas y proyectos capaces de transformar, aunque sea parcialmente, la vida cotidiana de los actores locales, son frágiles, pues son anticipaciones de algo que se comienza a construir pero en un contexto del presente, son genuinas innovaciones y requieren cuidados especiales, básicamente lograr que los valoren y los hagan suyos quienes más los necesitan.

c) *La diversidad de actores: diversidades sectoriales, sociales, culturales y de poder*

Como se ha dicho, la presencia e interacción de todas las lógicas es necesaria; ello significa el reconocimiento de la importancia de la diversidad. Pero en las sociedades estratificadas, los

pertenece a la denominada "familia" de metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) de FLACSO (ver "Metodología FLACSO de Planificación-Gestión, Serie de Documentos e Informes de Investigación. FLACSO. N° 163, 1994)

actores con poder desigual tienden a desarrollar estilos de vida desigualmente valorados, generándose poderosas presiones informales que marginan las contribuciones de los actores más débiles, tanto en los contextos de la vida cotidiana como en los ámbitos públicos oficiales. Esta situación condiciona fuertemente la visión acerca de lo que el desarrollo “puede ser” y “debe ser”.

En ese contexto, las propuestas de “participación” y “deliberación” pueden servir como máscaras para mantener y legitimar las modalidades de dominación preexistentes. Hay que estar atentos con respecto a las maneras en las que las desigualdades de clase, culturales, étnicas o de género pueden seguir operando, inclusive frente a la ausencia de cualquier exclusión formal¹⁴. Un argumento que suele usarse para eludir considerar el problema de la desigualdad es el que se basa en la defensa de un tratamiento equitativo de todos los actores; esta estrategia se oculta a veces detrás de planteos como el de que “todos somos iguales ante la ley”, “todos tenemos los mismo derechos y obligaciones”, “todos tenemos las mismas capacidades”, etc. Esta aparente apelación a la igualdad de trato desconoce que, por el contrario, poner entre paréntesis las desigualdades existentes funciona en beneficio de los actores más poderosos y en contra de los más débiles. En la mayoría de los casos lo mejor sería no eludir el debate sobre la desigualdad, hablar de ella abiertamente ya que el desarrollo local, bien entendido, tiene como propósito resolver las desigualdades existentes, pero este objetivo no debe entenderse como el resultado final de un proceso: los gérmenes del desarrollo al que se aspira deben estar presentes desde un primer momento. Hay desigualdades que se pueden comenzar a resolver inmediatamente ya que no significan costos materiales, a saber: las que tienen que ver con las asimetrías en la toma de decisiones, en la participación, en el acceso a la información, en la ausencia de un reconocimiento mutuo¹⁵.

Los ámbitos o escenarios construidos de esta manera deben servir, en definitiva, para que los actores puedan identificar y definir de la mejor manera posible sus propios intereses y, de esa manera, crear condiciones más adecuadas para establecer la orientación general del proceso de desarrollo local. La hipótesis que sustentamos es que las necesidades individuales pueden definirse, obtenerse y garantizarse mejor colectivamente. En consecuencia, se necesita una adecuación mutua y permanente, siempre variable según el caso, de los tres tipos de lógicas y de las prácticas que las expresan.

Desde esta perspectiva no hay oposición entre la lógica individual, comunitaria y pública. Una sociedad desarrollada es una sociedad autónoma y pluralista; una sociedad autónoma requiere individuos autónomos y la autonomía sólo puede crecer en una sociedad que la promueve porque ella misma comienza, en alguno de sus ámbitos, a ser autónoma. El pluralismo del que hablamos supone que existen las condiciones para ir definiendo colectivamente las adecuaciones entre las tres dimensiones de intereses y lógicas que lo sustentan. Esa adecuación es otra forma de llamar al proceso de descubrir/construir alguna forma de interés colectivo.

¹⁴ Fraser, Nancy, op.cit. pag. 36

¹⁵ En realidad los costos de esta decisión son fundamentalmente psicosociales e ideológicos; de lo que se trata es de eliminar los argumentos habituales para avanzar desde un primer momento en la creación de condiciones de mayor igualdad.

BIBLIOGRAFIA

Aliani, M., Alonso, O., Welschinger, D., “Estado, estrategias de desarrollo y sociedad local” en *Revista Administración Pública y Sociedad*, N° 13, IIFAP, Córdoba, Mayo del 2000

Boisier, Sergio: ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? S/D

Coraggio, José Luis, “Descentralización: el día después...” *Cuadernos de Posgrado* N° 6 de la Universidad Nacional de Buenos Aires-Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1997.

“La agenda de desarrollo local.” Ponencia presentada en el seminario sobre “Desarrollo local, democracia y ciudadanía”, Montevideo 3-6 de julio de 1996

Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 1998.

Pirez, Pedro, “Actores sociales y gestión de la ciudad” en la *Revista Ciudades* N° 28, octubre-diciembre de 1995, RNIU, México

Poggiese, Héctor, “Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica” ponencia en el II Seminario “Parques tecnológicos e incubadoras de empresas, desarrollo local y gestión tecnológica” Mar del Plata, 11 al 12 de octubre de 2000.

Suárez, Francisco, Conferencia en el Centro Universitario Regional Zona Atlántica-Universidad Nacional del Comahue, Documento de Trabajo N° 1, Centro de Estudio en Administración, Políticas Públicas y Estado, Viedma, junio de 2003.

Tecco, Claudio, “Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local” en *Innovación en la gestión municipal*, Daniel Cravacuore (compilador), Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios, 2002.