

Los Actores Del Desarrollo Local

Notas teórico-metodológicas para el análisis del sistema de actores

Adriana Rofman

Los problemas como “cuestión socialmente problematizada”

El desarrollo local ha surgido como modelo de acción estratégico para hacer frente a los diversos problemas que enfrenta una comunidad local apelando a los recursos propios de ese territorio. En este sentido, ésta es una propuesta de cambio direccionada, puesto que se propone encontrar vías de solución para los problemas o carencias que preocupan a la sociedad local.

El primer momento en la construcción de una política de desarrollo local es, por lo tanto, la identificación y caracterización de la situación actual de la localidad o territorio, organizada en función de las problemáticas más graves, o más urgentes, que aquejan a esta sociedad. Este diagnóstico de la realidad local, por lo tanto, no puede ser una descripción exhaustiva de todas las condiciones sociales, políticas, económicas, físico-ambientales, etc., de dicha comunidad, porque se convertiría en un trabajo casi infinito y poco útil para planear estrategias de cambio. El diagnóstico debe estructurarse en torno a los ejes más críticos, aquéllos que la sociedad identifica como “problemas”, y la metodología del estudio debería orientarse a comprender, fundamentar y analizar el complejo de condiciones que afectan o son impactadas por estos ejes problemáticos.

Es decir, si el problema central de una comunidad es, por ejemplo, la pérdida de puestos de trabajo por el achicamiento de la actividad industrial local, el diagnóstico debería concentrarse en estudiar los procesos socioeconómicos que provocaron este proceso de desindustrialización y sus efectos en las condiciones de vida de la población del lugar.

La identificación de los problemas es, valga la redundancia, una cuestión problemática. Porque estas condiciones que llamamos “problemas” no son sólo datos objetivos, sino que una determinada realidad asume un carácter problemático cuando algún sujeto social –individual o colectivo- logra instalar esa perspectiva. A través de este proceso, una necesidad, una carencia, un desequilibrio, se vuelve una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O’Donnell, 1976) , y así cobra visibilidad su condición crítica.

Por ejemplo, lo que hoy se llama subordinación del género femenino, no es un fenómeno nuevo en la historia, pero sólo comenzó a ser considerado como problema social desde mediados del siglo XX, cuando surgieron las primeras voces que señalaban el carácter injusto de este sistema de relaciones entre los géneros.

Para la identificación de un fenómeno social como “cuestión problemática” no alcanza, entonces, con los datos de la realidad. Es necesario que ese fenómeno sea “significado” como problemático. Esto implica que no existe una única definición posible de los problemas, y que cada uno de los sectores involucrados en esta cuestión tendrá su propia perspectiva acerca de los términos en que se caracteriza la situación. Es decir, la misma definición del problema es un proceso sociopolítico de interacción entre los distintos actores interesados en la cuestión.

Siguiendo con el ejemplo anterior, hoy está vigente el debate acerca de cómo "significar" uno de los fenómenos que mejor expresa las diferencias de género: la doble jornada de trabajo – en el empleo y en el ámbito doméstico- que cumple la gran mayoría de las mujeres trabajadoras. Mientras que desde el feminismo esta situación es caracterizada como una relación de desigualdad en el marco de una estructura de dominación, desde otros sectores se insiste en que la responsabilidad femenina en la atención del hogar y de los niños está determinada por condicionamientos biológicos, y por lo tanto no es vista como una realidad inequitativa o discriminatoria.

Esta mirada puede ayudar a comprender mejor otra problemática novedosa de la vida urbana: la recolección informal de residuos, el "cirujeo". El debate en torno a cómo intervenir en este problema se apoya en una disputa acerca de cómo denominar a las personas que se dedican a esta actividad: para las empresas recolectoras de residuos –interesadas en eliminar esta fuente de competencia "desleal" – los cirujas son definidos como una "mafia"; el estado local los visualiza como un sector desprotegido y vulnerable; mientras que los sujetos dedicados a esta tarea se consideran a sí mismo como trabajadores informales, lo que pone de relieve el carácter económico de esta actividad.

Por otro lado, estas cuestiones problemáticas son expresiones de un proceso social complejo y dinámico. La sociedad está en permanente cambio, y los procesos de transformación de las condiciones estructurales – condiciones económicas, sociales, políticas, institucionales e incluso físico ambientales- dan lugar a cambiantes configuraciones de la realidad social. Si se acuerda en que este proceso está impulsado por sujetos sociales, que pugnan por orientar el desarrollo de los procesos socioeconómicos en función de sus intereses, se distingue un segundo nivel de interacción entre los actores involucrados. En este nivel, el objeto de la interacción no está radicado en la lucha por la significación del problema, sino que su objetivo es incidir en la orientación efectiva del proceso de desarrollo de las condiciones objetivas de la realidad social. Cada uno de los actores que está relacionado con la cuestión apela a los recursos económicos, de poder, de conocimiento, institucionales, etc., que posee, para presionar a favor de una resolución del problema que satisfaga más a sus intereses.

Si se aplica esta perspectiva de análisis al fenómeno del circuito de recolección informal y reciclado de los residuos urbanos, se verá que los distintos actores pugnan por resolver este problema de manera funcional a sus intereses: las empresas recolectoras demandan que la fuerza estatal reprima esta actividad pues les reduce las dimensiones de su negocio; los recolectores informales reclaman una mayor protección legal y efectiva para su actividad o políticas de promoción económica; el estado local, que reduce así el costo de la recolección y disposición de los residuos pero deben enfrentar la presión de las empresas recolectoras y de los vecinos que protestan contra el desorden urbano, trata de controlar el cirujeo a través de distintos medios, como la concentración de la tarea de reciclaje en espacios delimitados o el control/protección clientelar de los recolectores.

En tercer lugar, la implementación de políticas o acciones destinadas a resolver el problema pone en marcha un proceso de cambio que produce distintos impactos en los actores vinculados con la cuestión. La intervención en una problemática significa que cambian las condiciones y posiciones de

todos los sectores involucrados, y estas transformaciones pueden ser tanto positivas como negativas. Por lo tanto, se verifica aquí un tercer nivel de interacción, relativo al impacto diferencial del proceso de desarrollo en los diferentes actores.

En este caso, una resolución del problema del cirujeo orientada a la formalización y protección social y legal de los recolectores informales impactaría de manera muy diferente en sus condiciones de vida que una política de represión de la actividad.

En síntesis, la participación de los actores sociales en los procesos de desarrollo puede ser analizada en varios niveles:

- ✓ interacción en torno a la "significación" del problema: la definición de la situación problemática es en sí misma un espacio de interacción – más o menos conflictiva- entre los diversos actores sociales que logran incorporar su perspectiva en la agenda pública.
- ✓ intervención en el proceso efectivo de transformación de las condiciones sociales: los distintos actores sociales son el "motor" del desarrollo, en el sentido de que los procesos de cambio son fenómenos históricos, dinámicos, resultado de la interacción entre los grupos o sectores que conforman la sociedad.
- ✓ el impacto diferencial de las nuevas realidades: la dinámica del proceso de cambio va impactando de manera diferencial en los diferentes sectores y grupos sociales, lo que supone nuevas condiciones sociales, económicas, políticas, etc., para estos sujetos. Puesto que la historia no se detiene, este reajuste es también un fenómeno en permanente movimiento..

Interacción y actores

El concepto de actores que sostiene estas consideraciones hace referencia a un espectro muy amplio de agregados sociales con distinto nivel de organización o conciencia de sí. En el término "actores" se incluyen desde agrupamientos que sólo pueden ser identificados de manera objetiva, hasta grupos o instancias sociales con un elevado grado de identidad colectiva y formalización institucional.

Es decir, un análisis de los actores involucrados en el desarrollo local supone considerar a los grupos sociales que interactúan en los tres niveles antes presentados: en el debate acerca de la significación del problema, en la pugna por la orientación del proceso y en el impacto de los cambios. Los actores involucrados en estos tres procesos son "conjuntos sociales " con características muy diversas: algunos pueden estar muy organizados y mostrar un elevado nivel de conciencia de sus intereses y de las estrategias apropiadas para imponerlos –como , por ejemplo, las empresas encargadas de la recolección de residuos, o el movimiento feminista- ; pueden consistir en un grupo social que tiene un cierto nivel de autoidentificación pero no ha podido organizarse como tal –los recolectores informales de basura se identifican a sí mismos como trabajadores, pero sólo un pequeño grupo está involucrado en instancias organizativas que buscan defender sus intereses como sector-; o pueden ser

sencillamente agregados sociales que se definen por su posición en la estructura socioterritorial pero no han desarrollado una conciencia de grupo o de sus intereses sectoriales – como los vecinos de una localidad que se ven afectados por el desorden y la suciedad que produce el cirujeo, para el primer caso, o el segmento de mujeres trabajadoras, en el otro ejemplo-.

Si bien resulta difícil considerar “actores” a segmentos sociales que no intervienen de forma mínimamente organizada en el proceso social, es necesario tomarlos en cuenta en este momento del análisis de la realidad local porque es posible que la dinámica del proceso de desarrollo los involucre de tal manera que se vean impulsados a fortalecer su identidad y su articulación interna. Por ejemplo, si una de las estrategias imaginadas para intervenir en el problema del cirujeo es instalar un centro de reciclaje en un sector de la ciudad, los habitantes de ese barrio deben ser incorporados al análisis de actores aún cuando no se identifiquen a sí mismos como actores de esta problemática, porque es probable que la implementación de esta propuesta lleve a que un grupo de vecinos se organice e intervenga efectivamente en el proceso.

Esto es, el análisis de los actores que están involucrados en una problemática debe tomar en cuenta un amplio abanico de agregados sociales, que pueden ubicarse en algún punto de una escala entre estos dos extremos:

- ✓ los agrupamientos o sectores definidos objetivamente en función de su posición en la estructura socioterritorial , entendiéndolo en un sentido también muy abarcador, como el conjunto de estructuras sociales, económicas, políticas , culturales, territoriales, etc., que organizan a una sociedad. Así , pueden ser considerados actores sociales grandes agregados como las clases sociales , los sectores productivos, los habitantes de una región , grupos de edad, de sexo, como también grupos más acotados, como los recolectores informales de la basura, las mujeres trabajadoras con hijos pequeños, por ejemplo.
- ✓ los grupos subjetivamente vinculados entre sí, con conciencia de su identidad como segmento social y de los intereses que sostienen, aunque adopten distintas formas de consolidación institucional. En esta categoría se pueden incluir a todas las instituciones sociales y políticas y particularmente el estado en sus distintos niveles, así como a grupos más informales nucleados en torno a identidades culturales, entre muchos otros.

El esquema hasta aquí formulado supone una perspectiva sociopolítica del proceso de desarrollo de una cuestión socialmente problematizada. Esto es, se propone un modelo de análisis de la realidad local que visualice a los actores tanto en relación a una posible “tipología de posiciones que ocupan en el sistema conceptualizado de relaciones sociales” que conforman esa problemática , como en cuanto “agentes concretos”, individuos o grupos que encarnan esas relaciones en la realidad específica que

se está estudiando. (Coraggio, 1987 /1996). Si el primer eje de análisis se fundamenta en una concepción sobre la estructura socioeconómica de esa localidad, la segunda mirada supone una buena comprensión de las relaciones políticas que están modelando particularmente el desarrollo de una determinada cuestión en un territorio específico. Por ejemplo, el análisis estructural puede identificar a distintos sectores del mundo empresarial, más ligados al mercado interno –como pueden ser los productores de bienes de consumo- o más vinculados al mercado internacional – como los productores agropecuarios, o los dedicados a los intercambios financieros-; pero este estudio debe ser complementado con un análisis más concreto, que podría mostrar que los productores agropecuarios están sosteniendo al gobierno local – y en ese sentido, están más comprometidos de lo que sugería el primer análisis con el desarrollo local- mientras que las empresas textiles de ese lugar son en realidad centros de importación y comercialización de prendas fabricadas en otro país.

Por último, aplicar esta perspectiva de análisis a los procesos de desarrollo local obliga a formular algunas precisiones acerca del concepto de interacción, puesto que la dinámica de articulación de actores constituye uno de los ejes metodológicos fundamentales de este tipo de estrategias.

Las distintas matrices teóricas que explican la estructura de relaciones sociales privilegian diferentes sistemas de relaciones sociales, algunas ponen el acento en las relaciones de conflicto mientras que otras sólo visualizan los vínculos que favorecen la construcción del consenso social. Una perspectiva más conducente debería tomar en cuenta todas estas posibilidades, considerando que el espectro de modos de relación entre actores , o las formas de vinculación que aquí se generalizan bajo la denominación de "interacción" , abarca un extenso abanico de modalidades que van desde relaciones de conflicto y contradicción, mecanismos de negociación de intereses divergentes pero no contradictorios, distintas formas acuerdo y convergencia, alianzas más o menos duraderas, etc.

El análisis de las modalidades de interacción que protagonizan los actores locales debe esforzarse por identificar las diversas formas que asumen estas relaciones, por diversas razones. La interacción a nivel local, donde intervienen desde grandes agregados sociales hasta organizaciones y personas individuales , cuyo lugar en la estructura socioterritorial y el sistema de intereses no es necesariamente unívoco y puede variar por causa de microprocesos locales, suele ser más rica y más compleja de lo que un marco teórico general puede suele considerar. Por esta razón, el sistema de relaciones sociales en el espacio local es sumamente cambiante y dinámica, por lo que un vínculo que es muy conflictivo en un momento , puede convertirse en un acuerdo negociado entre los contendientes.

El análisis de actores en el diagnóstico de la problemática local

El conjunto de elaboraciones teóricas desarrollado en los párrafos anteriores tiene por objeto fundamentar algunas postulaciones de orden más metodológico en referencia al análisis de actores que debe formar parte del diagnóstico de la problemática local.

I- Analizar la problemática en el marco del sistema de actores: se desprende de esas ideas que el problema que se ha identificado como fundamental del territorio no puede ser pensado en abstracto, sin vincularlo con el sistema de actores que intervienen en su definición, participan en su desarrollo y son impactados por las distintas resoluciones –estructurales o coyunturales- que se van construyendo. El diagnóstico debe considerar al amplio espectro de actores que están –y estarán- involucrados en el desarrollo de la cuestión, porque la dinámica sociopolítica –esto es, las posiciones que adopten los distintos actores- es el factor principal del éxito o fracaso de las estrategias de desarrollo local.

II- Considerar a los actores locales y a los extralocales: al trabajar sobre el desarrollo local, hay que considerar a todo el sistema de actores que están involucrados en la problemática local, así sean actores locales o extralocales. Por actores locales nos referimos a "individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local " (Arocena, 1995), es decir, se trata de aquéllos actores cuyo su ámbito de acción coincide con la escena local. Los actores extralocales serían las organizaciones que tienen su sede en otro lugar –una ciudad más importante, o en los países centrales-, pero su acción produce fuertes impactos en la vida local. El proceso de globalización ha acentuado el papel que juega este segundo tipo de actores, instituciones tanto económicas como políticas cuyos principales decisores están localizados lejos de la escena local pero toman decisiones que afectan las condiciones de desarrollo de la región o localidad. En la fase de planificación e implementación de los programas de desarrollo local será más difícil contar con la participación de los actores extralocales, quienes pueden tener intereses opuestos al desarrollo local, pero este riesgo justifica especialmente la relevancia de estudiarlos – y prever sus respuestas- en la etapa de diagnóstico.

III- El desarrollo de la cuestión, y por lo tanto el posicionamiento de los actores, es un proceso histórico y dinámico. La caracterización del sistema de actores , y de las posiciones que asume cada uno de ellos en relación a la problemática local no es una fotografía estática, que pueda ser elaborada de manera definitiva al inicio del diagnóstico. Esta configuración estará en permanente cambio durante el proceso de desarrollo, tanto en sus condicionamientos objetivos como en el mapa de posiciones políticas que sostengan los actores.

En cuanto a lo primero, puesto que un proceso de desarrollo es ante todo un proceso de cambio social, es de esperar que se transformen las condiciones sociales, económicas, políticas, etc. que dieron origen a la problemática, tanto gracias a la implementación de estrategias de resolución de la misma,- acciones de nivel local- , como por otros procesos originados en otras esferas o cuestiones – principalmente de carácter extralocal-.

En cuanto a la dinámica sociopolítica, debe recordarse que la misma definición de la cuestión – y de las políticas que deberían aplicarse para resolverla- es un proceso político de lucha por la dirección de dichas estrategias de resolución. Este es un proceso con una temporalidad propia, donde cada una de las posiciones - acciones, declaraciones, medidas- que toman los distintos actores construyen un nuevo “acto” de la historia que resitúa a los actores en un nuevo escenario.

Por lo tanto, la configuración de actores – quiénes son, cómo están afectados, qué intereses defienden- no es una imagen estática, sino que debe ser considerada como un esquema flexible y adaptable a una realidad cambiante

IV- El peso diferencial del actor estatal: los actores involucrados en la problemática no tienen el mismo peso en la resolución de la cuestión. La fuerza de las decisiones de cada uno depende de varios factores, entre los que se destacan

-el sistema de poder que organiza esa sociedad , y la estructura socioeconómica en donde se asienta ese sistema

-el grado de institucionalización del actor , ya que no tiene el mismo peso político una manifestación espontánea de personas que un grupo institucionalizado, con instancias de representación formalizadas y reconocidas. En esta escala de poder , las intervenciones del estado, así sea local, provincial o nacional, tienen un peso muy especial, tanto por el poder de coacción que legitima la acción estatal, como por la cobertura –social y geográfica- de sus intervenciones. La toma de posición por parte del estado en el desarrollo de una cuestión, usualmente expresada en la implementación de determinadas políticas, constituye, por lo tanto, un “nudo” en este proceso social . (Oszlak y O’Donnell, 1976)

V- Distinguir entre el análisis del conflicto y la promoción de políticas de concertación: esta perspectiva supone que las relaciones que se establecen entre los actores son predominantemente conflictivas, puesto que se apoyan en la defensa de intereses objetivos y subjetivos propios de cada actor. Esta lectura de la realidad permite formular un análisis correcto de los actores involucrados en la problemática local, lo que constituye un componente fundamental de un diagnóstico apropiado. La promoción de las estrategias de desarrollo local se sitúa en un momento diferente, donde una adecuada consideración de las posiciones e intereses de los actores debería ser la base para la aplicación de estrategias de negociación y concertación. La propuesta del desarrollo local supone que es posible encontrar los puntos de coincidencia en un desarrollo de la sociedad local que beneficie a todos los actores locales – aunque no a todos por igual y quizás vaya en contra de los actores extralocales- , a través de la construcción del capital sinérgico.

Por otra parte, el momento del diagnóstico y el de la implementación de políticas también se distingue en cuanto a los actores involucrados, ya que en la etapa del análisis es necesario considerar a todos los actores que intervienen –o pueden intervenir – en el desarrollo de la problemática; mientras que la etapa de la gestión de las políticas se apoyará en una instancia de articulación de actores más restringida, que será conformada de acuerdo a las condiciones sociopolíticas específicas de la región o localidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROCENA, José. El desarrollo local. Un desafío metodológico. CLAEH – Nueva Sociedad. Montevideo, 1995
- CORAGGIO, José Luis *Diagnóstico y política en la planificación regional* en: Territorios en transición, Ed. Ciudad, Quito, 1987; y en Hintze, Susana (comp) Políticas sociales. Contribución al debate teórico metodológico. CEA-CBC, Buenos Aires, 1996
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Revista venezolana de planificación, Caracas, 1976