

**Concertación social y territorio**  
Social establishment and territory  
*Établissement social et territoire*  
*Ajuste social e territorial*

Clara Craviotti\*

Recebido em 9/11/2005; revisado e aprovado em 12/4/2006; aceito em 31/7/2006.

**Resumen:** El artículo analiza uno de los componentes centrales de los actuales enfoques sobre desarrollo local-rural; la noción de concertación social. Establece los puntos de vinculación existentes entre la temática de concertación y la noción de gobernanza, y examina algunas de las problemáticas involucradas - entre cooperación y conflicto, entre eficacia y legitimidad, y entre nivel local y niveles extra-locales-. Sostiene la necesidad de complementar estos esquemas con la construcción de una visión nacional del desarrollo y acciones tendientes al empoderamiento real de los sectores excluidos.

**Palabras clave:** Concertación social; gobernanza; programas de desarrollo local.

**Abstract:** The article analyzes one of the basic elements of recent approaches to rural local development processes, the notion of social partnership. It is established the relationship between partnership and the notion of governance, and some of the issues involved - between cooperation and conflict, between efficacy and legitimacy, and between local and non local levels - are examined. It is asserted the need of complementing these arrangements with the construction of a national view of development and actions aimed at the real empowerment of excluded sectors.

**Key words:** Social partnership; governance; local development programmes.

**Résumé:** L'article analyse une des composantes centrales des approches actuelles du développement local-rural, la notion de partenariat social. Il est établi les points de rapport existants entre la thématique de partenariat et la notion de gouvernance, et il examine quelques problèmes issus entre la coopération et les conflits, entre l'efficacité et la légitimité, et entre le niveau local et les niveaux extra-locaux. Il soutient le besoin de compléter ces schémas avec la construction d'une vision nationale du développement et les actions tentantes à la prise réelle de pouvoir par les secteurs exclus.

**Mots-clé:** Partenariat social; gouvernance; programme de développement local.

**Resumo:** O artigo analisa um dos componentes centrais dos atuais enfoques sobre desenvolvimento local-rural; a noção de ajustamento social. Estabelece os pontos de vinculação existentes entre a temática de ajustamento e a noção de governabilidade e examina algumas das problemáticas implicadas entre cooperação e conflito, entre eficácia e legitimidade e entre nível local e níveis extralocais. Mantém a necessidade de complementar estes esquemas com a construção de uma visão nacional do desenvolvimento e ações tendentes a apoderar-se dos setores excluídos.

**Palavras-chave:** Ajustamento social; governabilidade; programas de desenvolvimento local.

## 1 Introducción

Este trabajo tiene como propósito central reflexionar acerca de la idea de concertación entre diferentes actores a nivel local - incluyendo tanto a los más vulnerables, como a aquellos de mayor poder económico - que constituye una de las ideas fuerza presentes en los enfoques sobre desarrollo rural actualmente vigentes en los países latinoamericanos. En efecto, podemos encontrar esta noción en diversos trabajos producidos recientemente por organismos internacionales de financiamiento, que destacan su importancia en el contexto de las estrategias de desarrollo rural. Es el caso

del Banco Interamericano de Desarrollo (2005), que sostiene que la superación de la contradicción entre el carácter sectorial de las políticas públicas y el carácter multi-sectorial del actual enfoque de desarrollo rural no se resuelve a nivel nacional o regional, sino a través de diversos arreglos institucionales a nivel local, como los planes de desarrollo, las mesas de concertación y/o los consejos locales.

Este documento presenta explícitos puntos de contacto con el conocido trabajo de Schejtman y Berdegú sobre desarrollo territorial rural, que visualiza a la creación de instancias de concertación como un elemento clave de la nueva institucionalidad:

---

\* Socióloga (Universidad de Buenos Aires, Argentina); Master en Ciencias Sociales con mención en Estudios Agrarios (FLACSO-Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesora de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO - Argentina. Dirección postal institucional: Av. Córdoba 2122, 2° Piso (1120), Buenos Aires, Argentina. (ccraviotti@yahoo.com).

Su desarrollo debe ser un elemento fundamental de los planes, concebido como un proceso de construcción social del propio territorio, que parte por la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses, para ir progresivamente conformando redes y alianzas de mayor complejidad, que vayan institucionalizando las prácticas contractuales y fortaleciendo la confianza mutua entre los agentes. (SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2004, p.43).

Por su parte la Iniciativa LEADER, ejecutada en la Unión Europea a partir de 1991 en sucesivas fases, sostiene que la competitividad territorial supone la competitividad social y que “el elemento desencadenante de la competitividad social es, a todos niveles, la concertación” (LEADER, 2000a, p.14).

Más allá de estas referencias explícitas al tema, en la bibliografía reciente vinculada a la temática del desarrollo rural se verifica una preocupación por identificar los mecanismos más adecuados para promover la cooperación entre diferentes actores. Es en este nivel donde suele introducirse la cuestión del capital social. El uso realizado del concepto por parte de esta bibliografía es de índole instrumental, al poner el acento en sus aspectos positivos y dejar de lado posibles consecuencias “disfuncionales”<sup>1</sup>. Existe asimismo un énfasis privilegiado en el capital social como atributo comunitario, minimizando, o en algunos casos desconociendo, el desigual acceso a este recurso y sus posibles consecuencias en términos de reforzar jerarquías sociales<sup>2</sup>. La cuestión central sin embargo, no es sólo cómo construir capital social a nivel territorial, sino cómo combinar esta acción con la promoción de los grupos o individuos más desfavorecidos (SHUCKSMITH, 2000).

Más que analizar la pertinencia del capital social para lograr determinados resultados positivos –sea la cooperación o el empoderamiento de categorías sociales desfavorecidas–, en este trabajo me propongo establecer los puntos de vinculación existentes entre la actual temática de concertación entre diferentes actores y la noción de gobernanza, examinando algunas de las implicaciones que esta última presenta. A partir de este marco general de análisis, examinaré luego algunas de las tensiones y problemáticas involucradas en la noción de concertación a escala local visualizada desde

una perspectiva territorial. Para ello emplearé tanto materiales teóricos como otros que toman como eje de análisis una de las experiencias de desarrollo local con mayor tiempo de ejecución, el programa LEADER<sup>3</sup>.

## 2 Concertación y gobernanza

Especificando lo que se entiende por concertación a escala local, gran parte de los actuales enfoques sobre el desarrollo rural hacen alusión a la conveniencia de la gestión del desarrollo a partir de agencias o instrumentos *ad-hoc* donde convergen diversos actores privados y públicos. El programa LEADER ilustra particularmente este punto: Basado en el partenariado –donde la “jerarquía” en la toma de decisiones es reemplazada por mecanismos de negociación que involucran diversos actores en una base de igualdad–, y la subsidiariedad del Estado, conlleva la participación financiera de los agentes implicados (GRAY, 2000; OSTI, 2000).

De hecho se ha sostenido que este programa debía enfrentar los problemas rurales haciendo uso de fondos “en dosis homeopáticas”: Las soluciones para lo que los europeos definían como zonas rezagadas (*lagging regions*) debían ser diseñadas con relativamente escaso compromiso de fondos públicos, y buscando contribuciones de contraparte del sector privado y el voluntariado. La relativa flexibilidad en la implementación, a partir de orientaciones generales establecidas por la Unión Europea, llevó a que fuera considerado un “laboratorio” de desarrollo rural (RAY, 2000).

Desde el punto de vista operativo este enfoque se tradujo en la conformación de *grupos de acción local* que asumían funciones habitualmente adjudicadas a la administración pública en los programas de desarrollo rural tradicional (SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2004). Los GAL deciden las orientaciones y el contenido del programa de innovación rural; toman decisiones sobre las diferentes acciones subvencionables; en algunos casos, aplican directamente esas decisiones y en otros, los pagos propiamente dichos son efectuados por un organismo facultado para gestionar las subvenciones procedentes de fondos públicos. Los GAL no corresponden ni a la administración pública ni al sector privado,

y son definidos como una de las especificidades más originales introducidas por la iniciativa LEADER. Con un poder de toma de decisiones y un presupuesto relativamente importante a nivel local, generalmente consisten en un nuevo modo de organización que puede influir considerablemente en el equilibrio institucional y político de un territorio (LEADER, 2000b).

Es posible encontrar ejemplos más cercanos de esta forma de gestión. En Brasil, en el marco de las políticas de descentralización del estado, se produjo una explosión de consejos sociales donde convergen una multiplicidad de actores, dando lugar a que un estudioso de ese país se preguntara, en el contexto de un seminario recientemente efectuado: ¿Sabemos cómo se gestionan estas organizaciones? ¿Son democráticas? ¿Son capaces de formular proyectos innovadores?<sup>4</sup>.

En estas formas de gestión donde de alguna manera se “borran” los límites entre lo público y lo privado, el Estado se vuelve un actor “más”, un “socio” del desarrollo. Es indudable el sustrato de esta propuesta en la noción teórica de gobernanza, tal como es entendida desde la ciencia política, aspecto que es inclusive explicitado por algunos de los programas que proponen estos esquemas de gestión<sup>5</sup>.

De allí que resulte particularmente pertinente examinar más de cerca los procesos más amplios que dieron origen a esta última noción. Goodwin (1998) menciona tres fuerzas concurrentes: La crisis del Estado de Bienestar y de las formas de gestión político-económicas asociadas, el surgimiento de las ideologías neoliberales que condujeron a un proceso de reformas del rol del estado a través del cual se privatizaron y tercerizaron servicios, y por último, el surgimiento a nivel local de coaliciones de distinto tipo, en ocasiones promovidas desde otros niveles de gobierno. En contextos latinoamericanos también se alude al proceso de reforma del estado como determinante, a lo que se agrega la necesidad de responder a las demandas de nuevos espacios de participación planteados por las organizaciones populares (BASSO, 2002).

Podemos encontrar en la literatura dos diferentes visiones sobre la noción de gobernanza (OSTI, 2000): Una hace hincapié en la crisis del estado, que lleva a una delegación

de poder que en ocasiones no es real; la otra, hace referencia por el contrario a la creciente complejidad de los sistemas, que vuelve ineficiente la toma de decisiones siguiendo un modelo jerárquico.

Si bien la voluntad de favorecer e incrementar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones puede justificar en sí misma la opción por estos esquemas de gestión, es conveniente tener presente algunas de las problemáticas que encierra. En primer lugar, estas nuevas formas de articulación adolecen de los principios de la democracia representativa: legitimidad y rendición de cuentas, lo que también puede aplicarse a las acciones de ONGs y otro tipo de organizaciones. Por otro lado, al desdibujarse los límites entre estado y sociedad civil se genera un terreno propicio para eludir responsabilidades y buscar *chivos expiatorios* de las acciones realizadas o inclusive, de la falta de acción misma (GOODWIN, 1998).

Claro está que la visión que defiende esta modalidad de gestión señala lo contrario, que al afrontarse un debate abierto y compartirse las responsabilidades y las tareas se refuerza la legitimidad de las decisiones. (LEADER, 2000 a) Desde esta perspectiva puede también sostenerse que a través de estos mecanismos los actores tienen la oportunidad de reducir la incertidumbre que encierran comportamientos no esperados de los otros actores o del propio estado, en tanto se exponen en la escena pública sus posiciones.

La noción de gobernanza alude a la interdependencia de las instituciones involucradas en la acción colectiva, poniendo de manifiesto las dificultades y los tiempos que acarrea la negociación de metas y agendas comunes. Asimismo, reconoce que la capacidad de ejecutar acciones no descansa únicamente en la autoridad del gobierno; su rol es básicamente circunscripto a la identificación de grupos de interés y el desarrollo de oportunidades para que estos confluyan y actúen. Cabe tener presente sin embargo, que ello no necesariamente garantiza el éxito de un esquema de este tipo. Otra de las problemáticas involucradas se vincula con la compatibilización de los intereses particulares de los actores participantes con el interés público y con *los intereses de aquellos excluidos de los acuerdos*. Volveremos posteriormente sobre este punto.

De hecho el análisis del funcionamiento de los mecanismos de gestión puestos en marcha a partir del programa LEADER en Italia (OSTI, 2000) indica que si bien la retórica del programa visualizaba a los grupos de acción local como una manifestación del principio de reciprocidad en las relaciones, lo que en la práctica se produjo fue un cambio desde el principio jerárquico en la toma de decisiones hacia la regulación por parte del mercado. Desde la visión de este autor, este esquema resulta más efectivo para enfrentar la creciente competencia que se verifica en el nuevo contexto globalizado: Así como las “ciudades globales” compiten entre sí, las áreas rurales luchan para atraer flujos de turistas o inversiones.

Una cuestión que quisiéramos introducir en el análisis es que la idea de concertación en sí misma no es nueva. En el caso argentino se la identifica a comienzos de los setenta y en particular con la vuelta de la democracia en 1983, que dio lugar a una proliferación de trabajos sobre el tema basados en las experiencias de concertación europeas. Se pensaba en la concertación entre los representantes de los sectores organizados –capital y trabajo– siendo el estado nacional el mediador entre actores con poder asimétrico.

En ese contexto se sostenía que “el tema de la concertación se enlaza al de producción de consensos y solidaridades, al de movilización y reconstrucción de identidades sociales, al de la organización de los sectores sociales y a la asunción de responsabilidades de los mismos en la toma de decisiones, al de ampliación del ámbito de lo público y de la soberanía popular (...) al del manejo de variables macroeconómicas claves con el concurso de los sectores sociales organizados (políticas de ingreso, de empleo, etc.)...” (DOS SANTOS, 1987, p.13). Es decir, se incluía *un amplio abanico de cuestiones* a considerar en el marco de una concertación. Por otra parte se la ubicaba en un nivel que claramente superaba lo local.

Una dificultad que señalaba en ese entonces Mario Dos Santos, y que consideramos actualmente vigente, se refiere a la dificultad para institucionalizar el procesamiento de conflictos en presencia de graves desigualdades socioeconómicas como las que caracterizan a los países latinoamericanos.

A ello se suman elementos producto de la experiencia vivida en la última década que no favorecen la cooperación. Como señala Manzanal (2005), la implementación del modelo neoliberal ha debilitado los lazos sociales; el consenso no es la regla, la negociación tampoco.

Constatadas estas situaciones que involucran a algunos sectores en relaciones de dominación históricas, algunos trabajos proponen una suerte de “alianza” entre los sectores progresistas del estado y los sectores excluidos, que permitiría superar los obstáculos a la formación de capital social entre los pobres. Se trata del uso con fines loables de las redes interpersonales que compenetran las relaciones estado-sociedad, superando “el paradigma tradicional de la división de roles como esencia de la democracia anglosajona, [que] rechaza este tipo de ligazón personal como generadora de corrupción” (DURSTON, 2003, p.182).

Más allá del contenido de esta propuesta, que puede ser discutible, la misma hace referencia a un elemento que a nuestro juicio es importante: El hecho de que determinadas acciones, por su urgencia o por apuntar a remediar profundas inequidades, no pueden ser sometidas a los vaivenes de un proceso de concertación; deben ser encaradas por el estado, con el respaldo que sus autoridades poseen por el hecho de ser democráticamente elegidas.

Tampoco el estado puede ser visualizado como un actor más. Un requerimiento para la efectividad de los mecanismos de concertación es su capacidad de ejercer autoridad en su doble papel de contrayente y garante de los acuerdos (DE RIZ et al., 1987). Si esto no ocurre, es difícil pensar en consensos más o menos estables que vinculen institucionalmente a las partes.

Más concretamente, el estado debe funcionar como garante de dos condiciones: Que el beneficio colectivo compensará el costo de lograr ese objetivo, y que otros actores no se aprovecharán de dicho beneficio sin pagar costos. Puede hacerlo en la medida en que posee autoridad para ejercer coerción y distribuir recursos en provecho de las partes que contraen el acuerdo. Sin embargo, un estado democrático no sólo debe atender el bien de las partes, sino que también debe asegurar los intereses de los excluidos de los

acuerdos –las fuerzas sociales no organizadas, los sectores más pobres.

En la visión actual no sólo esta definición del rol estatal está ausente, sino que se pone énfasis en la concertación únicamente a escala local. Sin duda ello tiene que ver con la pérdida creciente del poder de regulación de los estados nacionales en el marco de los procesos de globalización. El territorio se transforma en la unidad privilegiada de mediación entre el espacio local y las demás esferas, sea la regional, la nacional o la global (SCHNEIDER y PEYRÉ TARTARUGA, 2005). Ello conlleva ciertos riesgos: Se abre el camino para desarrollar un lazo directo a “los lugares”, sin pasar por las regulaciones y reglamentaciones de los niveles intermedios de los estados nacionales y provinciales (MANZANAL, 2005).

### 3 Las tensiones y problemáticas involucradas en la noción de concertación

#### a) Entre cooperación y conflicto

Concertar implica en los hechos, establecer una relación más o menos estable de *intercambio político*, en la que coexisten aspectos de cooperación y aspectos de conflicto (DE RIZ et al., 1987). La intervención estatal es la que posibilita pasar de una situación de conflicto abierto a otra de conflicto negociado.

Sin embargo, más bien pareciera que los mecanismos de concertación social son meramente visualizados como mecanismos de prevención o “amortiguación” de conflictos y no como nuevos arreglos institucionales que posibilitan la reconstitución de los agentes sociales y una gestión crecientemente pública de los asuntos que verdaderamente importan. Se asume que las diferencias se neutralizan casi “por arte de magia” gracias a la puesta en marcha de estos esquemas de gestión asociada.

Sin embargo, la propia elección de una vía de desarrollo puede involucrar conflicto. Esto es acertadamente puesto de manifiesto en el análisis de una experiencia exitosa de acción colectiva a nivel local, donde se privilegió la defensa del patrimonio cultural de la región (BRUNORI y ROSSI, 2000). En este caso, los intereses de aquellos agentes que apuntaban a preservar el paisaje y la tranquilidad se enfrentaban con los de aquellos

que promovían un uso más intensivo del territorio, siguiendo el paradigma “clásico” de modernización de la agricultura. Por lo tanto, elegir un curso de acción supone privilegiar determinados intereses por sobre otros, y ello probablemente no eliminará el conflicto, aún en el nivel local. Más que negar el conflicto es necesario incorporarlo como inherente a toda dinámica social.

#### b) Entre eficacia y legitimidad

Existe una razón de índole “práctica” para delegar la gestión en estos órganos público-privados: Se les atribuye una mayor eficacia en relación a las administraciones y agencias existentes, a la hora de fomentar las iniciativas locales.

Sin embargo, el propio programa LEADER, con su énfasis en la democracia participativa, ha sido visualizado por algunos actores como una amenaza a las instituciones de la democracia representativa. Los Grupos de Acción Local carecen de un mandato proveniente de elecciones, y esto en ocasiones ha determinado que las autoridades locales trataran con sospecha sus actividades, o bien que acusaran al programa de no democrático –cuando ha sido implementado a través del sector privado o cuando el espacio de acción no coincidió con los límites de las administraciones locales.

Más allá de si los participantes en una mesa de concertación poseen o no un mandato surgido de elecciones directas, un requisito de estos esquemas es la representatividad de los actores, y que los mismos sean capaces de actuar en forma unificada (DE RIZ et al., 1987). Precisamente uno de los talones de Aquiles en el medio rural es la debilidad política de las organizaciones existentes (SCHNEIDER y TARTARUGA, 2005), en particular las de los actores sociales más débiles, destinatarios privilegiados de toda política de desarrollo rural. Se ha señalado que el riesgo de estas iniciativas es favorecer a quienes ya tienen poder, y que disponen de una mayor capacidad para actuar e involucrarse. Esto puede reflejarse en diferentes niveles: en la definición de la identidad del territorio, en la composición de los grupos de acción locales, en el planteamiento de los objetivos, en la identificación de los beneficiarios de las acciones (SHUCKSMITH, 2000).

Cabe señalar asimismo que las experiencias de concertación a escala local en América Latina han evidenciado en múltiples ocasiones la ausencia de organizaciones que representen a los sectores más débiles. De allí la necesidad de una fase previa de fortalecimiento de la capacidad organizativa, si se pretende que este tipo de esquemas conduzcan a la superación de la pobreza.

Goodwin (1998) alerta que en este tipo de esquemas de gestión asociada siempre es pertinente preguntarse: ¿Cómo y por qué los diferentes grupos confluyeron? ¿Quiénes están involucrados en esta forma de gobierno y quiénes no? ¿Por qué? ¿Cuáles son los productos o resultados logrados?

### c) Entre el nivel local y los niveles extra-locales

Indudablemente hay dos cuestiones que todavía requieren de un mayor esclarecimiento tanto a nivel conceptual como operativo en los recientes enfoques sobre el desarrollo rural endógeno, local o territorial. Nos referimos a los aspectos o desafíos que pueden ser enfrentados desde este nivel y al tipo de vínculo a establecer con los otros niveles.

En realidad los esquemas de gestión asociada, si bien refuerzan la capacidad de presión de un territorio y en alguna medida posibilitan una mayor captación de recursos –tanto los provenientes de fuentes nacionales como los originados en organismos internacionales de financiamiento–, no por ello eliminan las limitaciones que se han identificado para los niveles municipales a partir de los procesos de descentralización del estado, ya sea por la falta de correspondencia entre los recursos y las responsabilidades adjudicadas, como por la carencia de competencias técnicas suficientes. Frente a este problema, algunos trabajos plantean la conformación de asociaciones municipales y corporaciones público-privadas regionales (SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2004).

Aún así, está claro que hay cuestiones que necesariamente excederán las posibilidades de acción de estos niveles y que además requieren de una visión más amplia que evalúe su necesidad o pertinencia. El ejemplo más claro es el de las inversiones en infraestructura: no necesariamente el trazado más apropiado de una ruta es el que proponen

los actores locales, aunque esté fuera de discusión la necesidad de una mayor conectividad con otras áreas.

Por otro lado, se plantea casi una paradoja en las iniciativas de desarrollo local: En una coyuntura histórica en que la consolidación de cadenas de valor globales está afectando inclusive a experiencias “exitosas” de desarrollo local, como los distritos industriales italianos (HUMPHREY y SCHMITZ, 2000), y en que las nuevas tecnologías de información y la microelectrónica posibilitan cada vez más un control “a distancia”, se sostiene la necesidad y factibilidad de “lo local” como vía de solución de los problemas de las áreas rurales. Si bien un fortalecimiento de las capacidades locales posibilitaría una negociación más equitativa con las otras esferas, no parece razonable trasladar sin más a quienes tienen como única base de operación lo local, la responsabilidad de articularse *en forma efectiva* con agentes cuya característica es la capacidad de desenvolverse en diversos ámbitos a la vez.

Frente a esta situación, gran parte de la bibliografía sobre desarrollo local-rural destaca la importancia de establecer todo tipo de conexiones, ya sea de los pobres con otros actores de mayor poder económico como de las áreas locales con otras áreas distantes<sup>6</sup>. El desarrollo de redes es propuesto por esta vertiente de análisis en conjunción con la ejecución de otras acciones que permitan fortalecer la competitividad de los territorios en la economía global. Sin embargo, esta nueva lógica supone a nuestro juicio una contradicción difícil de resolver: el objetivo de posicionar estratégicamente un territorio en la economía mundial necesariamente involucra la competencia entre áreas, lo que acota el espacio para la construcción de redes duraderas. De hecho el análisis realizado por Osti (2000) sobre el LEADER II en Italia hace alusión a este tema.

Existe asimismo una tensión entre la búsqueda de competitividad en el plano económico y la construcción de modalidades de interacción social. Estas conllevan tiempos mucho más largos que los involucrados en la adecuación de las condiciones de producción a la cambiante dinámica de los mercados.

#### 4 A modo de conclusión

El análisis precedente no implica desconocer la importancia o la validez de los mecanismos de concertación, y la necesidad de un mayor protagonismo de los actores locales en la formulación y la ejecución de las políticas de desarrollo rural. Estos esquemas involucran el reconocimiento mutuo de los actores y en algunos casos posibilitan la construcción de identidades de sectores tradicionalmente excluidos. En este sentido coincidimos con uno de los documentos citados en que “la acción colectiva no es una utopía, se trata de una urgencia para los territorios rurales, sometidos a problemas de despoblación, competencia, reestructuración, escaso interés político en los ámbitos regionales y nacionales, conflictos locales” (LEADER, 2000a, p.39).

Por otro lado la globalización conlleva un redescubrimiento y *reinención* de lo local que se verifica en diversos ámbitos, posibilitando un posicionamiento diferente de áreas y actores, aunque aún no esté claro la medida en que es posible establecer vínculos con los otros niveles que efectivamente redunden en beneficios para todas las partes involucradas.

En todo caso, el presente artículo apunta a tener presente el contexto en el cual toma cuerpo la propuesta actual de concertación a escala local y los riesgos que puede implicar, de vaciarse de su contenido transformador y resultar un simple requerimiento a cumplir para garantizar el acceso a ciertos recursos. Para que ello no ocurra, debe acompañarse de políticas activas de fortalecimiento de las organizaciones de los sectores excluidos, que les permitiría negociar mayor autonomía en la formulación y ejecución de las acciones, y de la construcción compartida de una visión nacional del desarrollo, donde las diferentes realidades locales tengan un rol a desempeñar.

No se cuestiona entonces que el ámbito local pueda ser el espacio preferencial para el ejercicio de la concertación multiactoral. Más bien se señala que no basta con llevar a cabo este ejercicio exclusivamente en ese nivel para revertir la situación desventajosa en que se encuentran pequeños productores y trabajadores rurales. De hecho el propio

LEADER (1999) señala como una de sus limitaciones que la concertación a menudo se limitó al nivel local, con un impacto acotado en las grandes orientaciones de las políticas nacionales o regionales.

Finalmente, otra de las cuestiones introducidas por el artículo es que en sociedades donde las autoridades han sido democráticamente elegidas, no todos los objetivos debieran estar supeditados a la negociación y al logro de consensos entre los diferentes actores (sean del nivel local o de otro tipo). Algunos derechos básicos y fundamentales forman parte de garantías contenidas en leyes superiores y es a partir de ese marco que deben promoverse.

#### Notas

<sup>1</sup> Existe una multiplicidad de definiciones del término capital social en la bibliografía sobre desarrollo; se trata de un concepto polisémico, que no presenta una acepción única (GARRIDO y MOYANO ESTRADA, 2004). Sin embargo, en líneas generales se percibe un énfasis en los aspectos instrumentales y en los aspectos positivos del capital social. Véanse, a título ilustrativo, las siguientes definiciones:

“El capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. Dentro de esta perspectiva, el capital social es una manera utilitaria de mirar la cultura” (FUKUYAMA, 2003, p.37).

“Capital social [es] el componente de la organización social que favorece los procesos productivos y de generación de riqueza colectiva e individual” (PORTILLA RODRÍGUEZ, 2003, p.4-5).

“Definimos capital social como el contenido de ciertas relaciones sociales –que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación– que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo” (DURSTON, 2003, p.145). En un intento por incorporar algunos matices este autor advierte más adelante: “Resulta analíticamente más útil, sin embargo, definir el capital social en términos más neutrales, como un recurso que puede ser usado en emprendimientos que producen beneficios sólo para algunos y que excluyen o dañan al resto.” (p.169)

<sup>2</sup> Probablemente el trabajo más influyente dentro de la línea de pensamiento del capital social como recurso comunitario que facilita las acciones coordinadas ha sido el de Putnam (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press. Una crítica a sus planteos puede verse en: Portes (1999), “Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna”, Jorge CARPIO e Irene NOVACOVSKY comps. *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 243-266.

<sup>3</sup> Esta Iniciativa de la Unión Europea presenta siete especificidades: el enfoque territorial, el enfoque ascendente, el grupo local, el carácter innovador de las acciones,

el enfoque multisectorial, la interconexión en red (a nivel regional, nacional y europeo) y las modalidades de gestión y financiación (LEADER, 2000b).

<sup>4</sup> Ricardo Abramovay, en *Jornadas de Intercambio y discusión: El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial*, FLACSO- Universidad de Buenos Aires- CONICET, 23 y 24 de junio.

<sup>5</sup> Al respecto el programa LEADER señala en uno de sus documentos: "La gobernación es un concepto que apareció con la mundialización. El término designa toda forma de gestión democrática a los distintos niveles. Ante el debilitamiento de los estados y la descentralización, otras formas de gobernación aparecen junto con los sistemas de gobierno establecidos por los estados y las colectividades locales democráticamente elegidos" (LEADER, 2000a, p.19).

<sup>6</sup> En algún caso se parte de una conceptualización teórica del capital social donde se lo visualiza en diferentes capas, empezando por el nivel individual, pasando luego por el grupal y al comunitario, para llegar al capital social de "puente", definido como los vínculos que dan acceso horizontal y simétrico a personas e instituciones distantes (DURSTON, 2003).

### Bibliografía citada

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Departamento de Desarrollo Sostenible. *Estrategia de Desarrollo Rural*. Borrador sometido a consulta pública, febrero de 2005.

BASSO, Dirceu. "Fatores que podem influenciar a participacao dos agricultores/as familiares na producao e gestao de politicas de desenvolvimento rural em Dois Vizinhos". *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural*, Porto Alegre, 25 al 29 de noviembre de 2002.

BRUNORI, Gianluca y Adanella ROSSI. "Synergy and Coherence through Collective Action: Some Insights from Wine Routes in Tuscany". *Sociologia Ruralis*, v.40, n.4, p. 409-423, 2000.

DE RIZ, Liliana, Marcelo CAVAROZZI y Jorge FELDMAN. "El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual". In: SANTOS, Mario dos (comp.), *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires: CLACSO, p. 11-51, 1987.

DOS SANTOS, Mario. "Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia". In: SANTOS, Mario dos (comp.), *Concertación político-social y democratización*, op. cit., p.189-225, 1987.

DURSTON, John. "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe". In: ATRIA, Raúl et al. comps., *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile: CEPAL - Universidad del Estado de Michigan, p. 147-202, 2003.

FUKUYAMA, Francis. "Capital social y desarrollo: la agenda venidera". In: ATRIA, Raúl et al. (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, op.cit. p. 33-51.

GARRIDO, Fernando y Eduardo MOYANO ESTRADA. *Capital social y desarrollo en zonas rurales. Una aplicación al caso de los programas Leader en Andalucía*. IESA, CCIC, Córdoba, España, 2004.

GOODWIN, Mark. "The governance of rural areas: Some emerging research issues and agendas". *Journal of Rural Studies*, v.14, n.1, p. 5-12, 1998.

GRAY, John, "The Common Agricultural Policy and the reinvention of the rural in the European Community". *Sociologia Ruralis*. No. 40 No. 1, p.30- 52, 2000.

HUMPHREY, John y Hubert SCHMITZ. *Governance and upgrading: Linking industrial cluster and global value chain research*. IDS Working Paper 120, Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies, 2000.

LEADER. *La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*. Cuaderno de la Innovación. n.6, Fascículo 1, Observatorio Europeo LEADER, Diciembre 1999.

LEADER. "La competitividad social. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER". *Cuaderno de la Innovación*. n.6, Fascículo 2, Observatorio Europeo LEADER, 2000.

LEADER. "Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER". *Cuaderno de la Innovación*. n.4, Observatorio Europeo LEADER, 2000.

MANZANAL, Mabel. "Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural". *Jornadas de Intercambio y discusión: El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial*, FLACSO- Universidad de Buenos Aires- CONICET, 23 y 24 de junio de 2005.

OSTI, Giorgio (2000). "LEADER and partnerships: The case of Italy". *Sociologia Ruralis*. v.40, n.2, p. 172-180, 2000.

PORTES, Alejandro. "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna". In: CARPIO, Jorge; NOVACOVSKY, Irene (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 243-266, 1999.

PORTILLA RODRIGUEZ, Melania. "Actores sociales en el desarrollo territorial rural". *Sinopsis*. n.8. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2003.

PUTNAM, Robert (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

RAY, Christopher. "Towards a meta-framework of endogenous development: Repertoires, paths, democracy and rights". *Sociologia Ruralis*, v.39, n.4, p. 521-537, 1999.

RAY, Christopher. "The EU LEADER Programme: Rural development laboratory". *Sociologia Ruralis*, v.40, n.2, p.163-171, 2000.

SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ. *Desarrollo Territorial Rural*. Debates y Temas Rurales. n.1. RIMISP: Santiago, 2004.

SCHNEIDER, Sergio e Iván PEYRÉ TARTARUGA, "Do territorio geográfico a abordagem territorial do desenvolvimento rural". *Jornadas de Intercambio y discusión: El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorio*. FLACSO- Universidad de Buenos Aires- CONICET, 23 y 24 de junio de 2005.

SHUCKSMITH, Mark. "Endogenous development, social capital and social inclusion. Perspectives from LEADER in the UK". *Sociologia Ruralis*, v.40, n.2, p. 208-217, 2000.