

REDES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA. Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano en conjunto con IRICE-CONICET, Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina, 2008.

# Coordinación de una investigación en red: los logros y desafíos del Proyecto TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD.

Heras Monner Sans, Ana Inés y Burin, David.

Cita:

Heras Monner Sans, Ana Inés y Burin, David (Diciembre, 2008). *Coordinación de una investigación en red: los logros y desafíos del Proyecto TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD. REDES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA. Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano en conjunto con IRICE-CONICET, Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/120>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pomx/3KF>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Heras, Ana Inés

Trabajo, desarrollo, diversidad : una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo trabajo e ingresos / Ana Inés Heras y David Burin ; compilado por Ana Inés Heras y David Burin. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2008.

472 p. + 1 DVD ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9355-86-2

1. Desarrollo Local. I. Burin, David II. Heras, Ana Inés, comp. III. Burin, David, comp. IV. Título  
CDD 338.9

Fecha de catalogación: 11/12/2008

## TRABAJO DESARROLLO DIVERSIDAD

Una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos

- > Editores: Ana Inés Heras y David Burin
- > Diseño de tapa e interior: Luciana Morteo
- > Imagen de tapa: Gustavo Damiani

© Ediciones CICCUS

Bartolomé Mitre 4257, PB 3 (C1201ABC)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel/Fax: (54 11) 4981-6318  
e-mail: [ciccus@ciccus.org.ar](mailto:ciccus@ciccus.org.ar)  
[www.ciccus.org.ar](http://www.ciccus.org.ar)

© INCLUIR Ediciones

Céspedes 3085, Depto. 2 (C1426DVC)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel/Fax: (54 11) 4556-0752  
e-mail: [incluir@fibertel.com.ar](mailto:incluir@fibertel.com.ar)

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

# TRABAJO DESARROLLO DIVERSIDAD

Una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos



## Autoras y autores en orden alfabético

---

> Baldviezo, Lourdes Norma  
credesj@arnet.com.ar  
Depto. Académico San Salvador de Jujuy,  
Universidad Católica de Santiago del Estero.

> Barbetti, Pablo  
pablobarbetti@gigared.com  
Centro Estudios Sociales, Universidad  
Nacional del Nordeste, Corrientes.

> Bertolotto, María Isabel  
mberto@iied-al.org.ar  
Instituto Internacional de Medio Ambiente  
y Desarrollo IIED-América Latina.

> Burin, David  
trama1@fibertel.com.ar  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano-INCLUIR.

> Clemente, Adriana  
aclemente@iied-al.org.ar  
Instituto Internacional de Medio Ambiente  
y Desarrollo IIED-América Latina.

> Córdova, Luciana  
lcordova@gmail.com  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano y Centro de Educación  
Popular e Interculturalidad- Facultad de  
Ciencias de la Educación, Universidad  
Nacional del Comahue.

> De la Riestra, María del Rosario  
delariestra@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.

> Díaz, Raúl Adolfo  
rdsur1@infovia.com.ar  
Centro de Educación Popular e  
Interculturalidad. Facultad de Ciencias  
de la Educación, Universidad Nacional  
del Comahue.

> Foio, María del Socorro  
msfoio@hotmail.com  
Centro Interdisciplinario de Estudios Terri-  
toriales, Chaco.

> Genes, César  
cesargenes@hotmail.com  
Centro Interdisciplinario de Estudios  
Territoriales, Chaco.

> Heras Monner Sans, Ana Inés  
aninesheras@fibertel.com.ar  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano-INCLUIR e Instituto  
Rosario de Investigaciones en Ciencias de  
la Educación (IRICE/CONICET). Universidad  
Nacional de Rosario.

> Laprovitta, Ataliva  
atalival@gigared.com  
Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad Nacional del Nordeste.

> Max Agüero, Ernesto F.  
maxague@hotmail.com  
Facultad de Humanidades y Ciencias  
Sociales, Universidad Nacional de Jujuy.  
Departamento Académico San Salvador de  
Jujuy, Universidad Católica de Santiago del  
Estero.

# Índice

> Miano, María Amalia  
mariamaly@hotmail.com  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano INCLUIR e Instituto  
Rosario de Investigaciones en Ciencias  
de la Educación (IRICE/CONICET) –  
Universidad Nacional de Rosario.

> Neffa, Julio César  
jneffa@ceil-piette.gov.ar  
Centro de Estudios e Investigaciones  
Laborales-Programa de Investigaciones  
Económicas sobre Tecnología, Trabajo  
y Empleo (CEIL-PIETTE/CONICET).

> Pérez Rubio, Ana María  
amperez@unne.edu.ar  
CONICET - Centro Estudios Sociales,  
Universidad Nacional del Nordeste,  
Corrientes.

> Perlo, Claudia Liliana  
perlo@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.

> Pidello, María Amelia  
irice@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.

> Presman, Betina Giselle  
bpresman@yahoo.com.ar  
Instituto para la Inclusión Social y el  
Desarrollo Humano INCLUIR e Instituto  
Rosario de Investigaciones en Ciencias  
de la Educación (IRICE/CONICET) –  
Universidad Nacional de Rosario.

> Sagastizábal, María de los Ángeles  
sagastizabal@irice-conicet.gov.ar  
Instituto Rosario de Investigaciones en  
Ciencias de la Educación (IRICE/CONICET)  
Universidad Nacional de Rosario.

> Villarreal, Jorgelina  
jorgelina\_villarreal@yahoo.com.ar  
Centro de Educación Popular e  
Interculturalidad. Facultad de Ciencias  
de la Educación, Universidad Nacional  
del Comahue.

## Colaboradores

---

> Equipo de trabajo coordinado por J. C. Neffa  
Área Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo - CEIL-PIETTE CONICET.  
Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas  
sobre Tecnología, Trabajo y Empleo.

> Battistuzzi, Agustina      > Del Bono, Cecilia      > Des Champs, Adrián  
> Enrique, Alejandro      > Grinberg, Ezequiel

> Heras Monner Sans y Burin .....	11
<b>Presentación</b>	
> Heras Monner Sans, Burin, Foio y Pérez .....	21
<b>Capítulo de apertura. Sobre el desarrollo: sujetos, discursos, acciones</b>	

### Sección uno PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO: MODELOS EN PUGNA

> Sagastizábal, Perlo, De la Riestra y Pidello .....	49
<b>Conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales</b>	
> Pérez Rubio y Foio .....	81
<b>El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local</b>	
> Miano y Presman .....	95
<b>La experiencia del plan estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación</b>	
> Díaz y Villarreal .....	131
<b>La participación y la interculturalidad como condición de posibilidad para el desarrollo</b>	

### Sección dos DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL Y SUS IMPACTOS EN MUNICIPIOS DE DISTINTAS REGIONES

> Neffa .....	163
<b>Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?</b>	

> Neffa (coordinador) Battistuzzi, Del Bono, Des Champs, Grinberg y Enrique (colaboradores) .....	205
Oficinas de Empleo Municipales: el impacto del Seguro de Capacitación y Empleo sobre las mismas. Análisis de casos y sistematización.	
> Heras Monner Sans, Burin y Córdova .....	223
Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha. Comarca Andina, Patagonia.	
> Burin y Heras Monner Sans .....	263
Política pública de empleo y modelos de desarrollo. Región NOA.	

**Sección tres**  
**DEUDA Y HABER EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN**  
**PARTICIPATIVA A NIVEL MUNICIPAL EN REGIONES**  
**NEA, NOA Y CENTRO**

> Bertolotto y Clemente .....	293
La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública.	
> Bertolotto y Clemente .....	313
Desarrollo Local, planeamiento y participación. El caso de los Planes Estratégicos.	
> Genes, Laprovitta y Barbetti .....	349
Los planes estratégicos y el desarrollo local en la región NEA.	
> Max Agüero y Baldiviezo .....	387
Experiencias de desarrollo local en la región NOA.	

**CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

> Heras Monner Sans, Sagastizábal y Burin, con aportes de Bertolotto, Clemente, Foio, Miano, Neffa, Pérez, Presman .....	435
Redes interinstitucionales e interdisciplinarias de investigación en Ciencias Sociales.	
> Fichas técnicas de los videos incluidos en el DVD .....	467

## Presentación

*Heras Monner Sans y Burin*

¿Qué relaciones existen entre la diversidad sociocultural, los enfoques sobre el desarrollo, las políticas públicas y lo local? ¿Qué permite conocer un marco de trabajo para la investigación que parta de establecer estas relaciones? ¿Qué aportes puede generar este tipo de enfoque a diversos ámbitos del estado y a las organizaciones sociales de base territorial? Estas preguntas guiaron nuestro trabajo como coordinadores de esta red de investigación, y como compiladores y editores del material que se presenta en las páginas que siguen. Quisiéramos en esta presentación destacar las novedades que ofrece el libro, así como recorrer brevemente los capítulos que lo componen para brindar un mapa de referencia.

Este libro presenta resultados de trabajos de investigación realizados en zonas diferentes de la Argentina (NEA, NOA, SUR y CENTRO). A la diversidad regional se suma el hecho de que quienes integramos la red hemos venido trabajando desde enfoques diferentes, lo cual brinda al lector una variedad de perspectivas de análisis e interpretación.

Consideramos por tanto, en primer lugar, que este libro es original en tanto permite conocer acerca de realidades distintas con enfoques diferentes, partiendo sin embargo de las mismas preguntas organizadoras para nuestra investigación. Esto implica reconocer la importancia de armar un marco conceptual desde una matriz dinámica, compuesta en este caso por cuatro categorías fundamentales vinculadas: diversidad sociocultural, política pública de generación de empleo/

trabajo/ingresos, modelos de desarrollo y procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, este libro asume otro compromiso importante al presentar en un mismo soporte (el objeto “libro”) resultados de un trabajo que se nutrió tanto de la palabra escrita como de la imagen y la voz para plasmar y difundir sus análisis y conclusiones. No resulta menor, en la Argentina de hoy, que una red de investigación pueda producir en regiones distintas del país material de trabajo en lenguaje escrito y audiovisual, ya que contar con estas producciones permite acercarse a las ideas desde ángulos complementarios pero definitivamente distintos. Sostenemos que trabajar con lenguajes variados es un desafío enriquecedor, tanto para la generación de datos, sus análisis y posibles interpretaciones, como para la lectura posterior que se realice de estas producciones. Interesa destacar que esta red de instituciones que investigó los temas propuestos puso especial énfasis en explorar y utilizar lenguajes que habitualmente no se consideran igualmente legitimados en los ámbitos académicos, pero que nosotros hemos considerado fundamental yuxtaponer. Queda a juicio de los lectores identificar qué riquezas y tramas nuevas se producen en este poner-junto secuencias audiovisuales y texto escrito; esperamos que incluso surjan *vistas* nuevas, tal vez incluso no distinguidas por nosotros mismos, los autores, en su concepción.

En tercer lugar, estimamos que este libro produce otras aperturas, en otros terrenos: es novedoso el proceso llevado adelante hasta generar un material como éste. Como objeto en sí mismo, es el resultado de un proceso de pensamiento y acción sobre qué tipo de *objeto-libro* queríamos construir, qué tipo de vinculaciones entre los autores queríamos establecer, y de qué manera queríamos presentar estos procesos de autoría en red. De este modo, y como novedad, este libro incluye un capítulo de apertura y otro de cierre de escritura colectiva a muchas manos. En el capítulo de apertura se presentan los nudos centrales desde los que partimos para profundizar los estudios específicos tomando una perspectiva histórica y política y, en el capítulo de cierre, se describen las potencialidades del trabajo en red, recapitulando cómo se plantearon los interrogantes de la investigación y cómo se trabajó colectivamente para compartir información, analizarla e interpretarla. Al organizar las tres secciones centrales se han definido ejes que se hicieron visibles al ir compartiendo los resultados conceptuales del proyecto. Por lo tanto, aunque se respeta lo local-regional, no se ha tomado lo regional como organizador único. El criterio utilizado intenta precisamente mostrar la complejidad que abarcó nuestro trabajo y romper con homogeneizaciones fáciles de enunciar pero difíciles de sostener en la realidad, tales como la idea de que necesariamente una región

comparte características que intrínsecamente dan entidad a sus territorios.

Baste para cerrar esta presentación breve decir que es una enorme satisfacción haber terminado este material y ponerlo en manos de los lectores para su difusión y discusión crítica. Como coordinadores de esta red de investigación nuestro deseo es que sea un libro usado, marcado, trabajado, de esos tipos de materiales que se recomienda revisar porque son curiosos, diferentes, provocadores.

Damos crédito y agradecemos a quienes han hecho posible la gestación y crecimiento de la red TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD, ya que todos los nombres en su combinación han permitido producir conocimiento de otra manera no asequible. Esto incluye tanto al ente que financió gran parte del trabajo (el FONCyT), como a las instituciones que prestaron contrapartes o apoyos de índole distinta para poder realizar mucho de lo que se hizo en territorio. También a cada persona que nos brindó su perspectiva, crítica constructiva, o incluso interrogantes punzantes en diferentes momentos del trabajo. Fundamentalmente también a cada una de las personas que participan de las experiencias relevadas por la obvia razón de que sin su presencia y disposición no se puede generar conocimiento alguno.

Como coordinadores de este proyecto deseamos dedicar este libro al antropólogo y artista Carlos Mordo, recientemente fallecido, ya que su creatividad, pasión y visión han sido siempre una guía para quienes tuvimos la inmensa alegría de conocerlo y recibir sus aportes generosos. Este proyecto y este libro, en varios de sus aspectos, dan continuidad a ideas trabajadas junto a él, y que publicáramos en el libro *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, en el año 2001.

### Descripción de las secciones y capítulos

En la primera sección, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO, MODELOS EN PUGNA, se presentan cuatro capítulos. En todos ellos se recorren los significados atribuidos al concepto de participación según quién lo enuncie y en qué contexto. Se revisa la vinculación entre concepciones de la participación y la construcción de la política, tomando como referencia el marco del desarrollo en diferentes vertientes, y anclando los análisis en contextos distintos, desde su geografía, dimensión, actores involucrados y enfoques de estudio. Esta sección se complementa con dos de los videos incluidos en el DVD que se adjunta al libro. La complejidad y la ambigüedad de los procesos participativos convocados por el estado son el eje del video “Planeamiento Estratégico Participativo. Enfoques y Tensiones”,

que presenta reflexiones y puntos de vista provenientes de un conjunto diverso de investigadores y especialistas, algunos de los cuales han participado como consultores o como funcionarios políticos impulsando este tipo de procesos participativos. A su vez, el video sobre el Consejo de Chic@s y Adolescentes de La Matanza presenta de manera sintética un caso concreto donde se reflejan algunas de las tensiones aludidas en forma general en el primer video mencionado.

El capítulo de Sagastizábal, Perlo, de la Riestra y Pidello, *Conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales*, analiza en primer término los supuestos teóricos de distintas metodologías participativas aplicadas en Latinoamérica. Se describen algunas características transversales a todas las metodologías estudiadas y se las pone en cuestión con otros supuestos que también podrían ser sustento de enfoques participativos, según fuera el contexto y los propósitos que se desearan impulsar. En el análisis de las experiencias latinoamericanas se pone en evidencia el desconocimiento por parte de los expertos de los saberes locales como otro factor decisivo en la descontextualización de las propuestas participativas; ello se evidencia, según las autoras, en que al acentuar las estrategias de mayor eficacia técnica, se descuidan las condiciones internas de las organizaciones y grupos, entendidos como unidades del cambio, munidas de poder, ignorando que las “buenas soluciones” solo pueden ser tales dentro de un contexto. Luego, a la luz de la discusión presentada sobre estos sustentos teóricos, las autoras presentan un análisis de datos acerca de la concepción de la participación en las voces de entrevistados en localidades de la Provincia de Santa Fe, para distinguir las formas en que los sujetos reconocen en sus prácticas cotidianas, diferentes modos de ser de la participación.

En el siguiente artículo, *El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local*, Pérez y Foio revisan las vinculaciones –problemáticas y complejas– entre inclusión social, participación y ciudadanía. Tomando en cuenta que, como resonancia de las crisis económica, institucional y política atravesadas en Argentina (2001-2002), de la emergencia de movimientos sociales de protesta y de la consecuente redefinición de algunas políticas públicas, estas vinculaciones se vuelven significativas, señalan que entre ellas no existe una relación directa ni unilateral. Más bien sostienen la complejidad que sustentan estos conceptos, y proponen examinar el lugar que ocupa la participación en estas situaciones, ya que, argumentan, la participación puede llegar a jugar un papel ambiguo, dependiendo de la naturaleza de los contextos y situaciones desde donde se la promueva. Así, en el caso de las políticas públicas, investigaciones realizadas

en torno a experiencias implementadas en varios países latinoamericanos, advierten que la decisión de impulsar y sostener espacios de participación social para la construcción de sociedades más inclusivas debe cumplir, al menos, con dos requisitos preliminares: pre-condiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política, que deben considerarse al inicio del proyecto, promoviendo desde ese momento un modo de participación que tienda hacia el control ciudadano como una forma de garantía contra el autoritarismo; y un diseño explícito de objetivos y metodologías que reflejen propósitos específicos en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general.

Por su parte, el artículo de Miano y Presman –*La experiencia del plan estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación*– propone una lectura de dos momentos de una herramienta de planeamiento participativo: el Plan Estratégico de la Ciudad de Rosario (PER), desarrollado desde el Gobierno Municipal de dicha Ciudad entre 1996-2002 y su continuidad (y discontinuidad) en el Plan Estratégico Metropolitano (PEM, 2004 – actualidad) puesto en práctica desde el Municipio de Rosario pero con proyección a la “Región Rosario”. En tanto los Planes Estratégicos son concebidos como un espacio de concertación de distintos actores de la sociedad civil las autoras han buscado comprender de qué manera el PER y el PEM contemplaron las desigualdades y diversidades para asegurar la participación igualitaria de los distintos sectores, y también en qué medida predominaron en los Planes significaciones relevantes para algunos grupos – por sobre otros (por ejemplo, la significación asociada a la pujanza, la economía, la ganancia).

Por último, el capítulo de Díaz y Villarreal –*La participación y la interculturalidad como condición de posibilidad para el desarrollo*– considera que la negación de la conflictividad inherente a proyectos de vida diferentes es parte de la naturaleza de las alternativas de desarrollo ofrecidas por el modelo hegemónico imperante. Incorporando la noción de diversidad concebida como variaciones de lo mismo, el modelo deja intacto el yo hegemónico de la enunciación –yo respeto, yo atiendo, yo valoro–, por lo que torna a la diferencia en diversidad. Con ello, de hecho, se contribuye a la desigualdad imposibilitando que la diferencia pueda constituirse en una relación igualitaria. Así, este capítulo profundiza la reflexión acerca de la producción neoliberal de la “diversidad sociocultural”, demostrando la relación que guarda con otras apropiaciones culturales tales como las de la pobreza o la marginación como intentos por naturalizar y armonizar las relaciones culturales a partir de la matriz hegemónica y dominante (el centro, la verdad o la esencia universal del Estado nacional globalizado).

Los autores ponen en evidencia el ocultamiento del carácter político, social y conflictivo de esas relaciones por parte de las estrategias de inclusión oficiales al no apelar a cambios profundos en todas las esferas de la sociedad. El video “Pulmarí es *Mapuce*” complementa este artículo, a través de la reconstrucción del proceso de recuperación de territorio por comunidades mapuches en el norte de la provincia de Neuquén y la forma en que se ponen en juego durante el mismo estos proyectos de vida diferentes.

En la Sección Dos, DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL Y SUS IMPACTOS EN MUNICIPIOS DE DISTINTAS REGIONES, se presentan cuatro capítulos. *Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?* es el primero y está a cargo de Neffa. El segundo, *Oficinas de empleo municipales: el impacto del Seguro de Capacitación y Empleo sobre las mismas. Análisis de casos y sistematización*, está escrito por Neffa y colaboradores. En ellos se parte del análisis de la realidad histórica que vive nuestro país en la era post-convertibilidad. Se comienza con un análisis del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), para lo cual se toma como eje lo que se enunció como objetivos de dicha política al ser formulada: ser una política social mediante un programa de sostenimiento de ingresos y, al mismo tiempo, ser una política de empleo. Este Plan, que se inició en abril de 2002 y ha involucrado muchos recursos y a un número considerable de beneficiarios, aún está vigente. Interesa presentarlo como caso para realizar a partir del mismo una discusión crítica sobre los determinantes, condicionantes y componentes que deberían tomar las autoridades en el momento de formular políticas de empleo. Dicha discusión, que se presenta en la segunda parte, analiza las restricciones y condicionantes que existen en el país para formular políticas activas de empleo. La crisis del régimen de acumulación desencadenada a mediados de los años ‘70, los posteriores planes de ajuste estructural, la hiperinflación y el modelo de crecimiento sustentado en la convertibilidad dieron como resultado las tasas de desempleo y subempleo más altas de nuestra historia. El crecimiento acelerado del PIB durante el periodo posterior al *default* y devaluación –surgido al aprovechar la capacidad instalada ociosa– está en el origen del crecimiento del empleo y la disminución del desempleo y subempleo, pero con menor impacto sobre los salarios reales y la distribución funcional del ingreso, que se reflejó desde hace dos años en el estancamiento o incluso el aumento de las anteriores tasas de pobreza y de indigencia. Sólo a mediados de la presente década se han adoptado políticas activas de empleo que han tenido ciertamente éxito para

controlar el desempleo y promover el empleo, pero sin mayor éxito para reducir la informalidad, el trabajo no registrado y el empleo precario. En este contexto se plantean nuevos desafíos para la formulación de políticas activas de empleo que hagan frente a los agudos problemas relativos a la calidad del trabajo y permitan crear empleos con garantías de estabilidad, seguros, registrados y protegidos por las instituciones de la seguridad social. Estos son los interrogantes que quedan planteados porque el mero crecimiento no los resuelve. Se introduce una reflexión sistemática sobre la complementación e integración coherente de políticas de empleo con políticas macroeconómicas y sociales; sobre los cambios institucionales necesarios; y sobre la necesidad de adopción de nuevas normas laborales. Es esta complementación e integración lo que permitiría que las políticas públicas de empleo se conviertan en eficaces y sustentables.

El capítulo sobre las Oficinas de Empleo analiza la aplicación de una nueva política activa de trabajo que refleja una lógica diferente de las anteriores. Los resultados presentados indican que el impacto de esta nueva línea será positivo y se irá percibiendo a lo largo del tiempo, por lo que identificar los nudos problemáticos a considerar, tal como hace este capítulo, resulta de medular importancia.

En el segundo y tercer capítulo se abordan algunas relaciones entre líneas de política pública nacional de empleo, trabajo e ingresos y los modelos de desarrollo que –de manera implícita o explícita– se encuentran detrás de la implementación de ellas, a partir de analizar situaciones particulares en localidades del sur y en el noroeste de la Argentina. Así, Heras, Burin y Córdoba analizan la experiencia de una ONG técnica que implementó el Plan Manos a la Obra en la región patagónica en el capítulo *Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha*. Subyace en este capítulo el interés por presentar los resultados de investigación empírica en territorios específicos que combine el análisis de prácticas cotidianas y de las perspectivas de sus actores, con el análisis de las matrices de pensamiento y acción que sustentan líneas de política pública enmarcadas, al menos desde su enunciación, en el desarrollo local, el asociativismo y la economía social. Se contrastan los datos de la región patagónica con observaciones directas sobre el funcionamiento del mismo Plan realizadas en otros territorios de la Argentina. Se presenta una interpretación y reflexión sobre las relaciones entre políticas de empleo, diversidad sociocultural y modelos de desarrollo, tomando como referencia experiencias de políticas públicas de empleo activas del gobierno nacional y de algunos gobiernos provinciales en las últimas dos décadas.



Para completar esta sección, el capítulo *Política pública de empleo y modelos de desarrollo. Región NOA*, a cargo de Burin y Heras, analiza datos de un estudio realizado en el Noroeste durante el año 2005 sobre las tramas productivas, las tensiones socioculturales y los contextos políticos vinculados específicamente al mercado de artesanías en lana. La producción de artesanías de lana es una de las principales tramas productivas y una importante fuente de ingresos para los habitantes de esa región; además, es una actividad que motiva intervenciones de política pública a través del INTA, del Programa Jefes y Jefas de Hogar por intermedio de los municipios locales, y del Programa Social Agropecuario a través de la asistencia técnica y el micro-crédito. El punto de partida teórico conceptual combinó una perspectiva histórica y sociológica para comprender tramas de significados y de prácticas sociales presentes, pero tomando como referencia matrices de data más larga. Se tomaron también en cuenta algunos patrones de vinculación espacial a lo largo del análisis para tener un marco que permita registrar un cúmulo de situaciones heterogéneas, no solamente definidas por áreas geo económicas o límites político institucionales (ejemplo, un municipio o una provincia), sino por tramas y redes socio económicas locales y no locales. Se realizó un análisis microeconómico relacionado con un análisis de las tramas de poder local a partir de la reconstrucción del corpus de datos guiada por una serie de indicios que se han tomado como “llaves de acceso” a eventos significativos; esta reconstrucción analítica permitió comprender algunas tensiones subyacentes y a veces difíciles de identificar y explicar. Este análisis pone en cuestión la forma de ponderar el impacto de las políticas de empleo según el modelo de desarrollo que orienta la evaluación.

Por último, en la Sección Tres, DEUDA Y HABER EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA A NIVEL MUNICIPAL EN REGIONES NEA, NOA Y CENTRO, se presentan cuatro capítulos. Ellos hacen foco en una discusión crítica acerca del desarrollo local, el planeamiento estratégico y sus vinculaciones con la generación de trabajo, empleo e ingresos en regiones diferentes del país: noreste, noroeste y centro.

El capítulo inicial de esta sección, *La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública*, a cargo de Bertolotto y Clemente, propone un marco de discusión para el resto de los capítulos al desarrollar. En perspectiva histórica y política, presenta algunos puntos clave para la interpretación de los procesos singulares tratados en el resto de los capítulos.

Las mismas autoras en el segundo capítulo de esta sección toman el encuadre presentado y discuten datos contextualmente situados en la región centro. *Desarrollo Local, planeamiento y participación. El caso de los Planes Estratégicos*, avanza en una primera parte del trabajo —a partir de las categorías de desarrollo y planeamiento— sobre enfoques y modelos de los Planes Estratégicos (PE) y sobre la participación social en los procesos de desarrollo. Se plantean algunos de los supuestos con que operaron los modelos de Planes Estratégicos para presentar un análisis comparado de experiencias relevadas a partir de fuentes secundarias, como así también a partir del estudio en profundidad de algunos casos. La segunda parte del trabajo se dedica a indagar, describir y analizar el alcance de los PE como herramienta de planificación y gestión democrática y se presentan y analizan resultados del relevamiento de 17 Planes Estratégicos de la Provincia de Buenos Aires, complementándolo con la indagación realizada en el municipio de Rosario. Finalmente, en la última parte y a partir de las experiencias de PE conocidas, se avanza sobre una posible categorización de los estilos en los que se pueden encuadrar los planes, y a los fines de una primera aproximación descriptiva se plantean cuatro estilos diferentes, a saber: Tecnocrático, Globalizador, Dinamizador y Autogestivo. Al concluir el desarrollo de estos tres puntos, se presentan las principales observaciones que surgen sobre la cuestión.

En el tercer capítulo, *Los planes estratégicos y el desarrollo local en el NEA*, Genes, Barbetti y Laprovitta presentan los resultados de estudios en terreno en algunos municipios del Nordeste Argentino, en el contexto de una economía regional debilitada y una sociedad caracterizada por altos índices de indigencia, pobreza y desocupación. Se analiza la forma en que operaron los paradigmas sobre el desarrollo local y mediante qué tipo de prácticas se concretaron algunos de sus lineamientos a nivel territorial. Específicamente, en este artículo, luego de realizar una breve caracterización de las experiencias de DL identificadas en las Provincias de Chaco y Corrientes, los autores se detienen en el análisis de dos experiencias (una de cada provincia) revisando aquellos aspectos diferenciales más relevantes en la aplicación del modelo teórico discutido al inicio del capítulo. Los videos “Yayapó tapé” y “Plan Estratégico de Goya” complementan este análisis de casos.

*Experiencias de desarrollo local en la región NOA* es el último capítulo de esta sección. Escrito por Max Agüero y Baldviezo, tiene como finalidad presentar, a partir de un relevamiento del conjunto existente en la zona, tres experiencias de las provincias de Jujuy y Salta que han tenido como objetivo el desarrollo local en la región NOA. Para ello en el primer apartado de este capítulo se presentan

las bases conceptuales que tienen su origen en las teorías del desarrollo local. Luego de describir la metodología utilizada y de brindar información sobre el contexto socioeconómico de las provincias de la Región NOA se describe el estudio de los tres casos elegidos. Esto permite el enunciado de una tesis central, su demostración y la elaboración de una conclusión que si bien es aplicable al contexto particular, podrá ser comparada con otras producidas en otros contextos. El abordaje preliminar de la temática y de las experiencias, como así también las referencias generales propias del proyecto global, permiten la reconstrucción teórico - empírica del objeto del presente capítulo. Preliminar y provisoriamente se reconoce que el proceso general de desarrollo contemporáneo en Argentina refleja desigualdades regionales y asimetrías internas de tipo estructural, construidas a partir de los intereses históricos y actualizados de sectores económicos - políticos hegemónicos locales y los propios del mundo global, que se caracteriza por la simultaneidad y, principalmente, por la debilidad del vínculo entre lo social y lo político. Desde el punto de vista cualitativo esto supone que el patrón de desarrollo económico nacional y regional y de funcionamiento de las instituciones democráticas no asegura “per se” que la aplicación de planes o programas estratégicos para el desarrollo local produzcan inclusión social y política, ni el fortalecimiento y la profundización de los derechos humanos y civiles. El video “Desarrollo Endógeno del Valle de Luracatao, Depto. Molinos – Salta 2008” presenta información complementaria sobre uno de los tres casos elegidos.

Buenos Aires, a los 22 días del mes de octubre de 2008

Dra. Ana Inés Heras Monner Sans  
(Investigadora Responsable del Proyecto)

David Burin (Secretario Ejecutivo del Consejo  
de Dirección de la Red de Investigación)

## Sobre el desarrollo: sujetos, discursos, acciones

---

*Heras Monner Sans, Burin, Pérez y Foio*

### Introducción

Este libro pretende contribuir al debate sobre modelos de desarrollo desde la interpretación de una serie de datos empíricos generados en las regiones noroeste, nordeste, centro y sur de la Argentina. El análisis que proponemos otorga valor a una serie de preguntas encadenadas, que pueden formularse de la manera siguiente: ¿qué se entiende por desarrollo? Consecuentemente, ¿quiénes lo desean y a quiénes beneficia? ¿Qué modelos de desarrollo se quiere y promueve? ¿Quiénes los promueven y qué roles se asigna/quiénes los asignan, en cada una de esas propuestas, a distintos grupos sociales? ¿A qué obedece la irrupción del enfoque del desarrollo local en el contexto actual de la globalización de los mercados? ¿Se trata de un modelo prefigurado a aplicar o resulta de los complejos procesos históricos en los cuales cada localidad construye su identidad y su sentido? ¿Es posible reconocer alternativas viables a ese enfoque?

Estos interrogantes se formulan desde la importancia de detenemos a pensar los modelos de desarrollo en sus relaciones con la política pública, la diversidad socio-cultural y el desarrollo local, poniendo de relieve los impactos al nivel de los territorios y de la población que los habita. Partimos de suponer que en la Argentina de hoy, tomada en tanto estado-nación en la órbita del mundo capitalista globalizado, siguen vigentes los cuestionamientos planteados sobre los modelos de desarrollo que surgen de una discusión sobre los impactos y resultados de su aplicación.

En este libro, los ejes de discusión se presentan organizados en tres secciones. En la