



# LO POLÍTICO IN SITU

## CAPACIDADES RELACIONALES EN LA EXPERIENCIA TERRITORIAL DE RAFAELA (SANTA FE, ARGENTINA)<sup>1</sup>



ROMINA C. RÉBOLA

*Magister en Desarrollo Territorial (UTN Facultad Regional Rafaela), Licenciada en Ciencia Política (UNR). Investigadora del Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial PRAXIS, miembro del equipo de coordinación de la Maestría en Desarrollo Territorial, FRRa UTN. Docente en la Universidad Nacional de Rafaela.*

### INTRODUCCIÓN

**E**l desarrollo territorial es un desafío político que involucra, sin duda, aspectos económicos, técnicos y de gestión. Es un fenómeno de carácter multidimensional y complejo, que plantea a los actores involucrados en su gestión el reto de compatibilizar objetivos no siempre convergentes.

La heterogeneidad de las distintas realidades locales genera una gran variedad de formatos y esquemas de atracción del gobierno a actores sociales como también la influencia de éstos sobre el gobierno. Estas relaciones dependerán, en general, del

tamaño de la población, las características y grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas, las características de la cultura local, tradición, historia, el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales y las formas en que se gobierna, el perfil de los liderazgos, entre otras.

Así es cómo, ante la creciente complejidad del entorno en que se desenvuelven actualmente las políticas públicas locales, se involucra no sólo a los actores gubernamentales sino también a una pluralidad creciente y heterogénea de agentes no estatales. Por ello, las nuevas funciones que están replanteando las modalidades de gestión local implican una revalorización de la misma, entendida como actividad social constructiva y no limitada a su componente estrictamente estatal.

Desde la perspectiva del enfoque del Desarrollo territorial, el poder público local debe integrarse en una compleja red de actores e instituciones, siendo su función específica la de orientar el proceso de formulación e implementación de las políticas a través de los recursos, capacidades y competencias que le son propios. Es decir, la implementación de políticas de desarrollo requiere que el municipio actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos.

En este plano, tanto los gobiernos como las demás organizaciones locales en Rafaela históricamente, y con la continuidad de un proceso de desarrollo local desde los noventa a la actualidad, presentan como fortaleza la posibilidad de establecer una relación fluida entre la comunidad y reconocen sus particularidades económicas, sociales, políticas e institucionales sobre las cuales actúan.

Estos procesos políticos se reflejan en las acciones estratégicas de los diversos actores del territorio que suponen procesos conflictivos, aun cuando se lleguen a consensos, donde lo relacional emerge sorteando obstáculos, logrando o no eliminar restricciones, con marchas y retrocesos, en un proceso no lineal. Este reconocimiento de lo conflictual en las relaciones, permite detectar posibilidades de cambio y la aceptación de nuevos actores en la trama

de relaciones ya constituidas y en las situaciones de poder consolidadas.

El desafío político del desarrollo es, por lo tanto, interpretar cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos y cómo se generan instancias de concertación y legitimación perdurables, que otorguen sostenibilidad al proceso de desarrollo. Esta construcción, según Oscar Madoery, se debe basar en una interpretación adecuada de lo político.

El diálogo, aparece entonces, como proceso mediante el cual se manifiestan o explicitan conflictos, así como una estrategia territorial para la gestión de las relaciones entre los actores.

**EL DESARROLLO TERRITORIAL ES UN DESAFÍO POLÍTICO QUE INVOLUCRA, SIN DUDA, ASPECTOS ECONÓMICOS, TÉCNICOS Y DE GESTIÓN. ES UN FENÓMENO DE CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL Y COMPLEJO, QUE PLANTEA A LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN SU GESTIÓN EL RETO DE COMPATIBILIZAR OBJETIVOS NO SIEMPRE CONVERGENTES.**

El abordaje del caso paradigmático de la ciudad de Rafaela (provincia de Santa Fe, Argentina) como experiencia territorial de desarrollo y articulación público – privada, se plantea para reconocer cómo se construye un proceso de desarrollo, cómo se encara desde el quehacer político cotidiano y el rol de los actores: liderazgos, conflictos instituyentes, construcción de consensos, influencia de los actores en cada uno de estos procesos, el grado de formalidad e informalidad de las relaciones políticas, económicas y sociales. Se recupera del análisis de la experiencia algunos supuestos

de anticipación de sentido, que permiten situar el desarrollo de este artículo, como son:

- La existencia en la ciudad de Rafaela de un esquema de liderazgos fuertes con equilibrada presencia de componente público y privado, donde primaría un rol hegemónico de los gobiernos locales.
- Las organizaciones de la sociedad civil, en Rafaela, se relacionarían en forma radial con el Estado local y lo harían desde sus intereses sectoriales.
- La variable de proximidad, es decir los vínculos informales entre actores jugarían un rol importante en los procesos de articulación.
- La existencia de espacios legítimos de diálogo para la gestión de conflictos.

Y sin embargo, en estos espacios de diálogo no estarían participando todos los actores vinculados a nuevas temáticas de la agenda pública.

## EL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL DESDE LAS CAPACIDADES

La experiencia de Rafaela, desde los noventa a la actualidad, ha sido analizada desde el enfoque del Desarrollo económico local, el cual ha enmarcado a dicha experiencia de desarrollo desde su gestación hasta prácticamente la actualidad.

Sin embargo, el análisis que se plantea pretende detenerse en una mirada más sistémica del territorio y su proceso de desarrollo como detección de capacidades individuales y colectivas y la construcción de nuevas capacidades territoriales.

Por lo que se rescata de la teoría del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, Madoery; 2008), los procesos de desarrollo se basan en la utilización de las capacidades de los ciudadanos y de los territorios, lo que los hace culturalmente sostenibles.

Esta teoría plantea analizar un conjunto de capacidades endógenas, generadas desde abajo, definidas como cualidades y dinámicas relacionales específicas y situadas que expresan las personas, organizaciones y empresas de un territorio local, porque dependen de las características propias de cada sociedad local y de la vinculación con los territorios supralocales (Vázquez Barquero, en Madoery; 2008). Ejemplos de estas capacidades son la calidad de los recursos humanos, las disposiciones organizativas de los agentes, la creación de entornos adecuados, la calidad institucional territorial, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los mecanismos de resolución de conflictos, la coordinación de políticas económicas y sociales.

El enfoque del Desarrollo Territorial (DT) plantea hoy, con un abordaje más sistémico y complejo, un proceso de construcción social y política con características multidimensionales, considerando

dimensiones tales como: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Urbano Ambiental y Desarrollo Institucional y una Gobernanza compleja con un rol activo del Estado, donde se construyen capacidades individuales y colectivas en cada territorio. El enfoque DT resalta que la clave está en la gente, y se pone énfasis en las potencialidades endógenas, valorizando el medio natural y el patrimonio cultural local como diferenciación contextual de cada territorio, buscando orientarse a la acción, donde es clave el cómo se hacen las cosas.

El Desarrollo Territorial, tal expresa Costamagna (2015), depende del contexto y de la visión del territorio que se defina, pues no siempre son las mismas capacidades ni los mismos procesos.

**“EL ENFOQUE DT RESALTA QUE LA CLAVE ESTÁ EN LA GENTE, Y PONE ÉNFASIS EN LAS POTENCIALIDADES ENDÓGENAS, VALORIZANDO EL MEDIO NATURAL Y EL PATRIMONIO CULTURAL LOCAL COMO DIFERENCIACIÓN CONTEXTUAL DE CADA TERRITORIO, BUSCANDO ORIENTARSE A LA ACCIÓN, SIENDO CLAVE EL CÓMO SE HACEN LAS COSAS”**

Por ello, asumir el enfoque del Desarrollo Territorial implica pensar al territorio –en este caso, la ciudad de Rafaela– como red o redes de actores, que interactúan de forma particular, generando un sistema de relaciones que influye, decide y condiciona la definición e implementación de estrategias territoriales, que pretenden impulsar procesos integrales y sustentables, mediante acciones transformadoras.

Según Pablo Costamagna (2015; pág. 38) en el enfoque del Desarrollo Territorial aparecen, en el último tiempo, elementos como: la forma de relacionarnos dentro

de los territorios, de plantear diálogos, de generar espacios de participación a sectores que han estado excluidos de la esfera pública, de cogenerar conocimientos, de desarrollar capacidades con los actores, donde el pensamiento colectivo sobre las prácticas sea el que genere cambios.

## SUBJETIVIDADES E INSTITUCIONALIDADES LOCALES

La categoría de Política Situada expresa una mirada centrada en los sujetos sociales en sus lugares de vida, con sus relaciones, sus tensiones, sus afectos, sus creaciones. Una praxis proveniente de sujetos insertos en procesos diversos, complejos, contradictorios, antagonicos (Madoery, 2015).



¿En qué roles se reconocen los actores en el proceso, cuáles son sus posicionamientos respecto a otros actores?



En esta línea, desde la dimensión política del Desarrollo territorial, se puede considerar que la categoría de actor local, se utiliza para designar a individuos o colectivos que poseen una capacidad de incidencia, influencia o presión en las decisiones de un territorio. Los actores sociales son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local.

Fue pertinente para este análisis recuperar las miradas, los lenguajes, cómo construyen las relaciones actores claves del proceso rafaélino, desde su gestación, como son los gobiernos locales y el sector gremial empresario. A su vez, se resalta la importancia, también, de recuperar las percepciones, miradas y el lenguaje de otros actores del territorio como sindicatos, cuerpo legislativo local, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, centros tecnológicos y universidades, recuperando lo colectivo –como una interpretación de visiones institucionales de cada actor colectivo– y, sobretudo, haciendo fuerte eje en las percepciones personales de actores individuales que conforman cada una de estas organizaciones (ver cuadro).

Concebir al territorio como un espacio en construcción, deconstrucción y reconstrucción permanente según los actores involucrados en diferentes procesos sociales, culturales, políticos y económicos, permite repensar las dinámicas de lo político –entre los conflictos y los consensos– y la relevancia de papel de los actores locales, sin desvincular los contextos y relaciones nacionales y globales, en el desarrollo de cada lugar.

## EL TERRITORIO: LO POLÍTICO – RELACIONAL EN MOVIMIENTO

El desarrollo territorial tendería a construirse en un marco de relaciones horizontales entre los actores. Lo que implica densidad institucional, redes, una adecuada gobernanza con reglas de juego pactadas y públicas que faciliten los diálogos en un marco de relaciones de poder.

Desde la ciencia política se entiende que las relaciones de poder asumen una forma espacial-territorial,

dado que allí es donde se materializan. Entonces, el territorio es espacio de expresión del conflicto social inherente a toda sociedad y, al mismo tiempo, es el ámbito de construcción política, lo que supone juegos de poder.

El territorio es complejo, las intencionalidades de sus vínculos: organizaciones que tienen intereses, prioridades, presiones, e individuos –que las representan– quienes tienen miedos, sueños, inseguridades, agendas personales y objetivos (Karlsen y Larrea, 2015; pág. 53).

El enfoque del Desarrollo Territorial nos pone frente a una cuestión importante: el papel de actores estratégicos (como los organismos del Estado y, en particular, los gobiernos locales); los liderazgos personales u organizacionales del territorio; los agentes de desarrollo local públicos o privados que tienen un rol clave como motores, facilitadores o catalizadores del desarrollo local. Reconocer el rol de los actores, así también como cuáles son sus capacidades y, como construyen nuevas capacidades mediante lo relacional, es ahondar en la dimensión de lo político.

Esta dimensión enfoca el análisis sobre cómo se aborda la construcción de confianza entre actores, los fundamentos de su interacción y compromiso, sin desconocer la relevancia de la dimensión institucional que plasma cómo se gobierna el proceso y la estructura vinculada a cómo se han promovido estrategias de desarrollo.

En este sentido, el proceso político de desarrollo territorial es la combinación del diálogo, los conflictos, las alianzas y la construcción de visiones que responde a los desafíos del territorio, que configuran una matriz de poder determinada, en un momento concreto, que se cristalizan, según Madoery (2015, pag 10), en reglas de juego institucionales y en interacciones de los actores de ese territorio, según sus intereses – personales o colectivos – y su posicionamiento ideológico respecto a los temas de la agenda local. Por esto, los territorios locales se transforman desde adentro, a partir de sus propias dinámicas organizativas creativas, emprendedoras; de la forma de cómo se utilizan los recursos endógenos y se aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera en cómo se gestionan los conflictos y se definen las



estrategias territoriales. Son los actores quienes formulan y desarrollan estrategias, para desenvolver intereses o satisfacer necesidades, por lo que las estrategias suponen cierto tipo de cálculo, respecto a lo personal u organizacional o al vínculo con otros actores; es decir, las estrategias de desarrollo son el resultado de las relaciones que se dan entre los sistema de actores.

Rafaela se distingue por un “consenso generalizado respecto al horizonte a donde se quiere ir”, como capacidad histórica de una sociedad “competitiva” con convicción sobre la expectativa como ciudad, producto de “esa capacidad dirigencial que viene de las raíces...”, plantean algunos actores del territorio. En la experiencia analizada, hay un reconocimiento generalizado, entre los actores, de este vínculo histórico, de la capacidad de consenso sobre los objetivos generales de la estrategia de desarrollo de la ciudad, y también se reconoce que en el momento de pensar qué, cómo y cuándo, los conflictos emergen en el día a día, y por lo general son gestionados.

Un análisis bastante generalizado que se rescata de la entrevistas con los actores del territorio de Rafaela, es que en el proceso de Desarrollo Local se gesta –a principios de los ’90– una estrategia política del Municipio, donde se reconoce, inicialmente, al sector empresarial como un actor clave, dándole mucha entidad política, reconociendo al empresariado local como un actor clave dentro de la estrategia de desarrollo.

La relación pública-privada en Rafaela, que ha sido parte de la estrategia de desarrollo y un paradigma de acción en la ciudad, siempre perfectible; hoy tiene nuevos desafíos: la complejidad provoca la aparición o emergencia de nuevos actores en el territorio, y ahí debería radicar el cambio de paradigma de acción para pensar otras estrategias de desarrollo.

Hay que trascender hacia un concepto de articulación más amplio, inclusivo de otras miradas o perspectivas, para buscar y tratar de dar soluciones a los problemas cada vez más complejos que enfrenta nuestra sociedad, como son las nuevas funciones locales en materia de seguridad y educación, por

ejemplo, que plantean desafíos en la articulación con nuevos actores y en diferentes niveles y organismos del Estado.

“La nueva gobernanza implica una innovación en la toma de decisiones y con distintos grados de involucramiento de uno y otro sector... es necesaria para la toma de decisiones en general” (Académico universitario, 2015)

Se reconocen, en esta línea, otros ámbitos relacionales –que han ido profundizando su rol– como los espacios institucionales de los Consejos Consultivo Social y Consejo de Seguridad –por poner dos ejemplos–, como mecanismos para dialogar sobre nuevos temas de la agenda pública. Se deduce de la legitimidad que le dan los actores del territorio a estos espacios –o por lo menos, las organizaciones que participan de ellos– una forma de hacer el desarrollo, sostenida y asentada en el territorio. También, la construcción de los acuerdos, en Rafaela, se ha generado en ámbitos de informalidad y según las particularidades de los líderes, como acuerdos más tácitos que explícitos. Esta “informalidad” de las relaciones o formas de vincularse más personalizadas posibilitan la existencia de más confianza, para

afrontar conflictos, tal como reconocen los propios actores del territorio. Existen espacios donde es clara la generación de estos vínculos, destacándose el rol del proceso formativo en lo local como las capacitaciones dirigenciales del Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), el ámbito de posgrado de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional Rafaela Universidad Tecnológica Nacional (FRRa UTN), en los últimos años; así como lo fue, también, el Centro de Desarrollo Empresarial en los noventa. Estos son ámbitos de encuentros, donde hay una construcción de lo intangible que facilita la vinculación entre personas, que a su vez tienen alguna representación institucional o son técnicos en organizaciones del territorio.

Según Villar (2004), esta construcción del poder local se nutre de las capacidades de convocar, catalizar, movilizar y coordinar potencialidades de los

**“EL TERRITORIO ES COMPLEJO, LAS INTENCIONALIDADES DE SUS VÍNCULOS: ORGANIZACIONES QUE TIENEN INTERESES, PRIORIDADES, PRESIONES, E INDIVIDUOS - QUE LAS REPRESENTAN - QUIENES TIENEN MIEDOS, SUEÑOS, INSEGURIDADES, AGENDAS PERSONALES Y OBJETIVOS”**

«(KARLSEN - LARREA)»





actores locales, por lo general, a partir de los atributos de decisión del Estado local. En este sentido, se destaca, en la experiencia de Rafaela, el tema del liderazgo desde los gobernantes municipales. Y en el último tiempo, es citado por los actores como un diferencial en el proceso, sosteniendo que: “(...) tiene más interlocución y más diálogo... es una administración que prioriza el diálogo”.

Esta es la *complejidad territorial* (Karlsen y Larrea, 2015; pág. 54): caracterizada por la interdependencia de los actores (en cuanto a recursos que controla uno y los que deben ser compartidos); sumado a ambientes de incertidumbre, y a que los actores no siempre pueden estar de acuerdo en el planteo del problema, ni en la solución, por sus diferentes interpretaciones. Y a pesar de la capacidad de liderar procesos de determinados actores, sostienen Karlsen y Larrea que ninguno tiene poder para dirigir las acciones de otros en una dirección específica, y nadie tiene los recursos necesarios para resolver los retos por su cuenta.

## LOS INTANGIBLES AGITAN LOS PROCESOS DE DESARROLLO

Lo político es, en definitiva, una capacidad social que permite actuar en y sobre circunstancias determinadas e imponer una dirección a las acciones para el cambio. Por lo que se propone revalorizar los intangibles del desarrollo.

Estas capacidades, tanto colectivas como subjetivas, son la formación, organización, conductas, valores, interacciones y aprendizajes de los actores locales, las redes de confianza y colaboración que promueven, —o no— entornos favorables para cooperación interempresarial e interinstitucional. Así también, se destacan: la formulación de estrategias y proyectos sobre la base del diálogo y el encuentro de saberes entre actores territoriales; su capacidad relacional y de gestión, los acuerdos específicos a los que lleguen —la capacidad de consensuar, negociar, mediar, pactar—; la creación de espacios de ciudadanía activa, la creación

de nueva institucionalidad local (Madoery, 2008; pág. 90). Es así como, la confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales es un factor considerado de crucial. Javidan (1998) y Sotarauta (2005) definen las capacidades que influyen o son producto de procesos de Desarrollo Territorial, entre otras, y que a partir de esta relectura en el libro de Pablo Costamagna (2015) se piensan como importantes para este análisis.

De la definición de estos autores, se recupera esta tipología de capacidades:

▶ **Capacidad de absorción:** habilidad para decidir qué tipo de nuevo conocimiento es importante para la red y cómo ese conocimiento puede ser absorbido por la red.

▶ **Capacidad estratégica:** es la habilidad para tomar decisiones sobre cuál debe ser el foco en el largo plazo, definir futuros distintos, estrategias, crear un espacio común para la acción, lanzar procesos correctamente para liderarlos a través de sus distintas fases, gestionar los tiempos del proceso.

▶ **Capacidad interpretativa:** es la habilidad para abrirse a diálogos con interpretaciones alternativas del futuro, escuchar al otro, interpretándolo.

▶ **Capacidad institucional:** se trata de la habilidad para conectar y movilizar a los diferentes grupos de actores para crear un terreno común para la acción tanto en la red como sistémicamente. Otras capacidades incluidas:

- **Capacidad de gestión de redes:** habilidad para forjar confianza, dependencia mutua, lealtad y solidaridad entre los miembros de la red, para su mejor funcionamiento.

- **Capacidad de socialización:** habilidad para socializar, generando la importancia de pertenecer a la red o espacios de diálogo, y así lograr la consecución de objetivos comunes (Costamagna, 2015; pág. 50).

▶ **Capacidad de agitación:** se trata de habilidad para crear tensiones y retar los patrones dominantes

de pensamiento entre los actores. Es la habilidad para motivar a los actores para que estén interesados en participar en redes, convencerles para ser activos en las distintas iniciativas de la red, garantizando su sostenibilidad.

Se suman, también, las definiciones de Oscar Madoery (2015, págs. 166 a 168), sobre capacidades más vinculadas a lo *político situado*:

▶ **Capacidad de autonomía:** es la lucha por el reconocimiento, la opción de que cada sociedad exprese su derecho a entender el desarrollo que quiere para sí misma. Es decir, las posibilidades y oportunidades de tomar decisiones sin intervención externa, reconociendo las aspiraciones sociales de las personas en sus territorios.

▶ **Capacidad estratégica:** es la lucha por la transformación y el empoderamiento: es decir, la posibilidad de perfilar proyectos sociales y someterlos a la consideración y aceptación de las mayorías para reunir la fuerza suficiente para provocar los cambios deseados.

Se trata de definir el o los *qué* del Desarrollo, por ejemplo: inclusión social, crecimiento económico, sustitución de importaciones, creación de empleo, fortalecimiento de los eslabones productivos en sectores clave, entre otros

tantos *qués*; y además, de pensar sobre el cómo llevar a cabo el desarrollo, por ejemplo: espacios de diálogo público-privado, creación de zonas de economía especiales, políticas locales como iniciativas innovadoras, entre otras formas de hacer.

▶ **Capacidad hegemónica:** es la lucha por el convencimiento. La hegemonía se construye en el liderar, convencer, confrontar, decidir y alcanzar acuerdos, mediante la gestión de los intereses y conflictos. La hegemonía remite al quién: con quién, para quién, contra quién; que a su vez direccionan el qué y el cómo (Madoery, 2015; pág. 196).

A continuación, se recupera el análisis de la Experiencia de Rafaela, en término de las relaciones de poder y las capacidades del territorio, en el período comprendido entre 2003 – 2015, según el abordaje de la tesis citada.

**“SE RECONOCE A LOS GOBIERNOS LOCALES Y SUS DIRIGENTES, CON UN LIDERAZGO ACTIVO, PRESENTE EN LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO LOCAL, CON CAPACIDAD DE PERFILAR Y SOSTENER PROYECTOS SOCIALES Y SOMETERLOS A LA CONSIDERACIÓN DE OTROS ACTORES DEL TERRITORIO.”**



## LOS GOBIERNOS LOCALES, EN RAFAELA, LIDERAN Y MOTIVAN EL PROCESO DE DESARROLLO TERRITORIAL

Se reconoce a los gobiernos locales y sus dirigentes, con un liderazgo activo, presente en la conducción del proceso de desarrollo local, con capacidad de perfilar y sostener proyectos sociales y someterlos a la consideración de otros actores del territorio.

Hay unanimidad sobre el liderazgo del Estado municipal, con diferenciaciones entre las figuras de los intendentes electos. Lo que permite pensar la *capacidad de liderazgo*, sin desconocer las formas más o menos horizontales –de quienes gobiernan– de relacionarse con otros.

Recuperando estos matices mencionados en la forma de ejercer liderazgos, se sostiene que la complejidad que adquiere la agenda pública, en el último tiempo, complejiza el liderazgo político del territorio, donde el Estado local asume más funciones, con una estructura organizacional no preparada, aún, para el abordaje de lo complejo –desde lo interdisciplinar y la transversalidad– en el diseño de políticas y en su gestión. Si bien, hay que destacar las intenciones y prácticas iniciales, en este sentido, de la gestión municipal actual.

Además de la capacidad de liderar, se le reconoce al Estado local, la *capacidad de excitación o motivación* de procesos participativos. Si bien, hay un reconocimiento de la importancia de sentarse a la mesa de diálogo con otros actores del territorio, se distingue al gobierno municipal como el conductor de estos procesos participativos.

## VISIONES ESTRATÉGICAS Y AUTONOMÍA DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD RAFAELINA.

En la experiencia de Rafaela se reconoce a los actores locales, en primer lugar, la capacidad de autonomía para la toma de decisiones sin intervención

ajena y de considerar diferentes aspiraciones sociales de las personas en sus territorios.

Capacidad de autonomía que supone como promotora del proceso histórico de conformación de la ciudad de Rafaela; que se acentúa con el inicio de un proyecto político vinculado al Desarrollo Económico local, autónomo ante el contexto nacional e internacional de los 90, y que se sostiene –como capacidad– en la toma de decisiones y en la valoración de las aspiraciones de distintos sectores de Rafaela, consistentes en las estrategias locales generadas, hasta la actualidad. Sin tender a generalizar esta capacidad entre todos los actores –considerando matices en el grado de autonomía de éstos–, dicha

capacidad estaría más arraigada en los actores “tradicionales” de la ciudad, que de alguna forma han sido valorados o conocidos por un “modelo de la articulación público-privada exitoso”, y que son los que tienen voz en todos los debates locales, sean o no vinculados a sus intereses sectoriales directos.

Por otra parte, se reconoce, entre ellos, al Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, por su proyección, su *visión estratégica* en torno a sus intereses sectoriales que tienen que ver con el desarrollo

empresarial local y regional.

También hay más miradas sobre las estrategias del territorio, reconocidas en actores de la sociedad civil, que se proyectan desde sus intereses sectoriales donde, luego, en su vinculación con lo público, y en el diálogo para conjugar intereses privados con intereses generales, permiten al territorio reconstruir visiones pretendidas –no siempre concertadas con todos– como comunes.

Además, los procesos de planificación estratégica que se han dado en la ciudad han sido importantes para repensarse y proyectarse. Y, desde las universidades del territorio, se reconoce una apuesta para generar nuevos perfiles profesionales, enmarcados en el pensar al territorio hacia el futuro, así como se generan instancias de diálogo y reflexión con actores para proyectar nuevos desafíos. Hay, además, un ejercicio de proyectar la mirada, en este territorio.

**“LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA QUE SE HAN DADO EN RAFAELA HAN SIDO IMPORTANTES PARA REPENSARSE Y PROYECTARSE. Y, DESDE LAS UNIVERSIDADES SE RECONOCE UNA APUESTA PARA GENERAR NUEVOS PERFILES PROFESIONALES, ENMARCADOS EN EL PENSAR AL TERRITORIO HACIA EL FUTURO”**

## MÁS CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES EN EL TERRITORIO

Hay que reconocer, asimismo, en el proceso de Rafaela, capacidades personales y colectivas, que promovieron de alguna forma una estrategia de articulación entre actores locales sostenida –principalmente público privada– por un período de más de 20 años, o más, si se reconocen los orígenes históricos y culturales que dieron lugar a la formación de Rafaela, como ciudad. Capacidades que posibilitaron el proceso de toma de decisiones en cuanto al desarrollo local de la ciudad de Rafaela.

▶ **Capacidad para la revisión constante de los temas y estrategias de desarrollo.** Se recupera una mirada sobre la construcción de capacidades territoriales, en términos de desarrollo económico y promoción del empleo, en la primera etapa de este proceso, desde su gestación en los '90, hasta –podría aventurarse– el año 2011.

Con el cambio de gestión municipal, aparece, en la Intendencia –primero–, y también en otros actores (funcionarios de gobiernos, universitarios), la necesidad de revisar los temas y estrategias del Desarrollo, buscando el abordaje del desarrollo económico, la innovación, pero también la valoración de lo social y la inclusión y el desarrollo urbano; reforzando cómo gestionar el desarrollo en base a un “Diálogo hasta el hartazgo” y en la búsqueda de incluir a más actores al debate territorial.

▶ **Continua formación, en la búsqueda de construir lenguajes comunes.** Se rescata que el proceso local se ha caracterizado por generar diversas instancias formativas, sobretudo en términos de recursos humanos del municipio, pero así también los programas de formación dirigenal del Instituto de Capacitaciones y Estudios para el Desarrollo local (ICEDEL), capacitaciones de la gremial empresaria, el Programa de Competitividad Territorial del BID FOMIN y, desde las Universidades, entre otras: la Maestría en Desarrollo Territorial, que ha generado instancias de aprendizaje sobre la temática para

diversos miembros de organizaciones locales, regionales e internacionales. Esto permite identificar una trayectoria, en términos de generar, desde procesos de formación, una construcción de lenguajes comunes en torno al Desarrollo Económico Local, y Desarrollo territorial más recientemente, tal como se ha mencionado anteriormente. Si bien el proceso ha sido bastante constante, actualmente, se suma la motivación de espacios de reflexión sobre la acción, como modo de construir más capacidades, desde el enfoque pedagógico del Desarrollo Territorial.

▶ **Capacidad de absorción, qué tipos de conocimientos nuevos son importantes para sostener los vínculos.** En la experiencia local, el esfuerzo

desde la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional Rafaela Universidad Tecnológica Nacional (FRRa UTN) en la posibilidad de profundizar los conocimientos sobre el tema, así como la aparición del Instituto PRAXIS y la nueva Universidad Nacional de Rafaela, –en el ámbito del Consejo Universitario de Rafaela (CUR)– están planteando un nuevo rol del sector científico tecnológico y las Universidades en el territorio, reconociendo la importancia de procesos de innovación social, política y organizacional, así como también la profundización en cuanto a la innovación productiva y tecnológica de la región. Se recupera

como clave el rol de las Universidades en la regeneración de la capacidad de absorción local. Estas capacidades citadas son otros intangibles reconocidos en el proceso de Desarrollo Territorial en Rafaela.

**“SE RECUPERAN COMO VALORES DEL DIÁLOGO EN EL TERRITORIO: SUS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN; LA LEGITIMIDAD DE ESTOS MECANISMOS; LA CAPACIDAD COLECTIVA PARA GESTIONAR EL CONFLICTO; Y EL PAPEL DE LOS VÍNCULOS MÁS INFORMALES COMO FORTALECIMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA.”**

## EL VALOR DEL DIÁLOGO

Si no hay reconocimiento del otro, de su singularidad, de sus intereses, de sus necesidades, difícilmente el acuerdo sea general. Se recupera, en este sentido, la importancia de una relación democrática entre los actores del territorio, donde la confianza y el vínculo se acentúan en la legitimidad del otro. Y así, se concibe la gestión de los conflictos, que es donde radica la fuerza del proceso, el grupo de actores legítimos y sus estrategias.

Hay una valoración generalizada de la legitimidad de los procesos de participación ciudadana y diálogo en la experiencia de Rafaela, resaltándose la importancia de la existencia de facilitadores que motivan estos espacios y encuentros. Pero también se matiza la efectividad de esto: dados algunos conflictos emergentes, la generación de espacios de diálogo, en el último tiempo, no siempre se atemperaron los intereses sectoriales de los actores involucrados. En general, se valora el diálogo, hay acuerdo en objetivos generales, y también se gestionan acuerdos suficientes ante acciones concretas que manifiestan disidencias y diferencias.

Lo que se rescata, en esta línea, es que sin construirse siempre lenguajes comunes sobre el Desarrollo Territorial y sus procesos, los actores construyen confianza y proceden con determinados mecanismos de diálogo legítimos. Estas formas de gestionar el conflicto replican una forma de “hacer ciudad” situada en estrategias participativas.

Se resalta también, en este proceso, la importancia de los vínculos más informales, por ejemplo, desde la participación en procesos de formación comparados, que permiten conocerse y establecer relaciones más personales, que se replican –en ocasiones– en vínculos más institucionales o en proyectos o programas concretos.

En suma, se recuperan como valores del diálogo en el territorio: sus procesos de construcción, la legitimidad de estos mecanismos, la capacidad colectiva para gestionar el conflicto, y el papel de los vínculos más informales como fortalecimiento de la construcción de *confianza*. Hay que reconocer, entonces, *la capacidad para la explicitación de conflictos y la apuesta por el diálogo* en la construcción de intereses generales.

Es importante que el proceso sea motivado, que se generen nuevos entusiasmos, desde las tensiones que emerjan, y su explicitación, agitando el pensamiento dominante de los actores, para que sean incitados a repensar los procesos del territorio. La existencia de personas (los facilitadores) como “nexos” en las relaciones locales, son quienes generan las condiciones para que los actores del Desarrollo Territorial puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción, en este sentido, son los que promueven nuevas capacidades colectivas para el Desarrollo.

## NOTA

<sup>1</sup> El artículo refleja parte de los análisis realizados en el informe final de tesis realizado para la Maestría en Desarrollo Territorial, de la Facultad Regional Rafaela UTN, titulado: “Sobre la capacidad estratégica para el Diálogo. Un análisis de las relaciones de poder en el proceso de Desarrollo local de Rafaela, 2003 2015”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Costamagna, Pablo (2015) Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Serie Desarrollo Territorial (Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Fundación Deusto y UTN Facultad Regional Rafaela). Publicaciones Universidad de Deusto (País Vasco). Rafaela (Argentina).
- Costamagna, Pablo y Larrea, Miren (2016). Presentación de power point: Formación de Facilitadores, Municipalidad de Rafaela.
- Karlsen, James y Larrea, Miren (2015) Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo. Serie Desarrollo Territorial (Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Fundación Deusto y UTN Facultad Regional Rafaela). Publicaciones Universidad de Deusto (País Vasco). Rafaela (Argentina).
- Madoery, Oscar (2008). Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM Edita, Buenos Aires.
- Mouffe, Chantal (2009). En torno a lo político. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Pérez, Pedro (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. CIUDADES 28, octubre-diciembre, RNIU, México.
- Vilas, Carlos María (2013) El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Editorial Biblos/ Politeia. Buenos Aires.