

Operación Desarrollo Local

por Miguel Anselmo Bitar

Otra vez el desarrollo...

La transferencia de responsabilidades del gobierno de la Nación a las provincias y a los municipios viene sucediéndose desde que el modelo de penetración territorial del estado central hacia el conjunto del territorio nacional comienza a entrar en crisis. Como en otros aspectos, el Estado Social, de sesgo mercado-internista, interventor, previsor, cuya reforma culmina en los '90, es un Estado que no logró sus cometidos. Al menos, no logro plenamente la satisfacción de las finalidades desde las cuales se legitimó. Si bien la erosión y el deterioro comienzan a evidenciarse a fines de los '50, la ampliación de los derechos -y con ello el crecimiento de la estructura del estado que debería garantizar la prestación de los servicios comprometidos- no cesó de ampliarse hasta el final del período con las presidencias de Alfonsín y Menem. Esta situación, que acentuó el gasto fiscal y la caída del poder adquisitivo de la población, empeorando sus condiciones de vida, preanunció la catástrofe, muestra palpable de ella son las sucesivas oleadas hiperinflacionarias.

Frente a la incertidumbre de aquellos momentos, las

respuestas impulsadas por el estado nacional y por los organismos multilaterales se debatieron entre opciones reactivas, casuales y la implementación de propuestas exitosas -en algunos casos muy localizadas, siempre muy connotadas por su lugar y oportunidad de ejecución, condiciones que las alejaban de cada experiencia concreta de las que se las quería hacer servir de antecedente y guía-. Una muestra de cómo se pretendía multiplicar sus efectos y difusión eran los premios a las "buenas practicas", aún hoy tan "a la moda".

Así, lentamente, se va arribando a un ordenamiento de diversas propuestas, vinculadas por momentos comunes que sistematizan en un conjunto de experiencias de sentido común. Conjunto de prácticas muy en boga en el menú de ofertas de consultores y ONGs, sistematizados bajo la denominación de "desarrollo local" (DL).

Más allá de lo acertado o no del DL como estrategia de desarrollo, lo que no puede dejar de advertirse en el caso de los municipios argentinos es lo lejos que los gobiernos locales están, en general, respecto a sus precondiciones de posibilidad. Las iniciativas de desarrollo local exigen un gran cambio cultural de la gestión del municipio, su personal y funcionarios, de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos, de capacidad de gestión y de dotación logística e infraestructural del municipio. La reforma de los '90 proponía como contrapartida estos insumos, pero en general no se cumplió con este compromiso. La política de descentralización, junto a la de privatización, desregulación, reforma administrativa y la convertibilidad, generaron una nueva división social del trabajo entre las distintas jurisdicciones estatales y entre el estado nacional, las provincias, los municipios y la sociedad civil. Demás está decir que si bien la penuria en recursos genera gran parte de la incertidumbre respecto de cómo podría resultar la experiencia si se reunieran todos los requisitos propuestos, es difícil afirmar que el éxito está unido a ese factor de manera excluyente, como algunos de sus ingenuos defensores argumentan.

En este proceso los gobiernos, los mercados y las sociedades civiles locales adquieren una relevancia que no tenían tradicionalmente en la Argentina. Estas nuevas condiciones para la gestión local encontraron a los municipios con insuficientes capacidades políticas, administrativas y técnicas en cuanto a la toma de decisiones que pudieran coadyuvar a la resolución de los problemas de sus territorios. La situación plantea desafíos propios y novedosos. Pero, promovida por sus mentores, la expectativa

ya está aquí, con los ciudadanos en sus pueblos y ciudades esperando ver qué sucede. Deseando, tal vez, como dice Eduardo Galeano, que el desarrollo "no sea una travesía con muchos naufragos y pocos navegantes".

El Desarrollo Local, o cómo encontrar alguna salida

A lo largo de la década del '90 se operó en la Argentina un cambio estructural en el que no sólo se transformó el sistema productivo sino que además el país atravesó un proceso de ajuste del sistema institucional. Esta transformación no fue únicamente económico-social; también se dio en los planos político-institucional y cultural. Modificó desde la agenda sistémica hasta los mecanismos menudos de las rutinas administrativas, pero tuvo y tiene huellas notables en las que continuidades y rupturas interactúan.

Más allá de las disputas políticas, más allá de las idas y vueltas de las agencias productoras de los "números" de nuestra economía, los problemas sociales de los '90 hoy gozan de buena salud. Incluso reaparece un fenómeno "nuevo", propio de los años '80, que consiste en la presencia simultánea del estancamiento con la inflación como causa del empobrecimiento. Asimismo, una pobreza del orden del 30 % se instala en la consideración pública, acompañada de una indigencia del 15 %. La desocupación vuelve a perforar el techo de los dos dígitos y la distribución del ingreso se polariza en una proporción de 33 a 1.

Esta es la "nueva cuestión social": la pobreza, la indigencia, los problemas de empleo y la inequidad en la distribución del ingreso, que se suman al retorno de la inflación y el estancamiento. Los intendentes, las gestiones locales lo saben; los habitantes de cada una de nuestras ciudades y pueblos lo saben. Estos son los problemas sociales de mayor relevancia que explotan en los territorios locales. A la cuestión del empleo va unida una cadena de manifestaciones que comienza por la vulnerabilidad social expresada en las degradaciones de las condiciones laborales, la precarización del trabajo, su terciarización, el cuentapropismo, la autoexplotación familiar, la subocupación... hasta caer en los últimos umbrales de la desocupación abierta y la oculta.

La aparición de la "nueva cuestión social", junto a la reforma de la relación estado/sociedad y a la apertura económica, ha modificado el rol de las distintas dimensiones territoriales en las que se organiza la sociedad

y su relevancia en la resolución de los problemas de la población. En este contexto las políticas estatales se encuentran en una etapa de transición entre el modelo dominante en la etapa del Estado Social, caracterizadas por un discurso universalista con una ejecución ligada al particularismo, centralizadas en el Estado Nacional y que giraban alrededor de los sectores del trabajo con los objetivos de pleno empleo y de la promoción de la demanda en el mercado interno, a un modelo en el que predominan políticas aperturistas, con una mayor centralidad del mercado y las iniciativas de los distintos actores sociales y económicos según se los dicte su racionalidad individual. En materia social, las políticas orientadas a la pobreza, se han tornado selectivas (¿residuales?), de matriz compensatoria, no abarcadoras sino focalizadas, y caracterizadas por estructurarse desde los mapas de la pobreza hacia sus enclaves territoriales.

Esta pregunta formulada al pasar: "¿Residuales?", no dice poco. En el marco de los diferentes regímenes del Estado de Bienestar, la política social residual corresponde al modelo liberal. El modelo liberal es aquel cuyo sujeto de la política social son los pobres, los que no han conseguido un lugar en el mercado de trabajo. Es pobre aquel que no tiene redes sociales que lo auxilien, ya sean familiares u organizaciones de la sociedad civil (OSC). Hoy, aquí, la política social es focalizada; se orienta a los pobres, a quienes recoge como heridos en la batalla. Así, la política social es la patrulla de un sistema que empuja gente afuera del sistema, salvo que el derrame o el goteo de la copa de la abundancia lo alcance. La idea es que este modelo "residual" se complementaría en la Argentina con el viejo modelo de la política social del Estado Social cuyo sujeto es el trabajador y los sectores medios organizados.

La valorización del capital financiero y la reconversión productiva en un mundo globalizado, la crisis de centralidad del mundo del trabajo protegido, en coincidencia con otros procesos como las políticas de descentralización, privatizaciones y desregulación, el quebranto de las economías regionales y de las PyMEs, la porización de las "fronteras" del Estado Central y la crisis de representación política y social, entre otros factores, han desembocado en la "municipalización de los problemas". Estos fenómenos han pujado para que los territorios locales adquieran una nueva relevancia y significación, desconocida hasta hoy, en la satisfacción de las necesidades humanas y en la creación y reproducción del mundo del trabajo.

El desarrollo local aparece como una respuesta a esta situación en la

que los municipios tratan de pasar de un rol administrativo a otro gubernamental, en el que las condiciones del crecimiento económico se articulan con la cuestión social y político-institucional, generando nuevos espacios de gestión que nos permiten conceptualizar la idea de "gobierno multinivel".

Este modelo de desarrollo involucra el autorreconocimiento de una comunidad política, en la que se hagan presentes nuevos contenidos de intereses y valores a los cuales imputarles un proyecto común. Proyecto identificado, reconocido en la acción de tipo horizontal, consensuada, concertada, resultado de la colaboración interactoral y multisectorial. La pregunta clave es la de si los gobiernos locales tienen las capacidades político-técnicas para sostener estos procesos como conectores estratégicos de los mismos y si los distintos sectores de las comunidades locales están fortalecidas para ser sus sujetos.

Esa pregunta clave es la que puede estructurar las capacidades y fortalezas a incorporar a los gobiernos locales: capacidad de articulación y conducción de espacios multiactorales y multisectoriales, fortalecimiento de OSC vinculadas al ejercicio de la resolución de problemas territoriales, conducción de espacios de articulación de actores, gobierno local conector estratégico de espacios de producción y empleo como incubadoras de empresas, asociaciones microrregionales para el desarrollo, etc.

Esa pregunta clave es la que debe estructurar las capacidades y fortalezas a incorporar al mercado local: capacidad de producción en escala suficiente para proponerse participar en oportunidades de negocios y generación de empleo, liderazgos, iniciativa productiva y comercial, trabajo en redes.

Esa pregunta clave es la que debe estructurar las capacidades y fortalezas a incorporar en las OSC: abordaje del conjunto de los problemas del territorio, democratización de las estructuras de sus organizaciones, rendición de cuentas, etc. Espacios compartidos de consenso, colaboración, concertación, cooperación. Articulación entre la misión diaria del gobierno municipal, del "ir tirando", del sacar el "día a día" y el sostenimiento de las propuestas estratégicas. Es costoso, pero no emprender este camino puede implicar transitar otro peor, al cabo del cual la frustración y el fracaso vuelvan a condicionar nuestra viabilidad como colectivos sociales.

El territorio local se reveló como factor de coordinación, articulación y tensión entre las políticas de las distintas jurisdicciones estatales. Se constituye en un espacio de anclaje, encuentro y "desplazamiento de

objetivos" entre los actores de origen externos al territorio, tanto públicos como privados, y de los actores del territorio pertenecientes al gobierno local, a la sociedad civil y al mercado. El territorio local es el conjunto de las relaciones sociales que se llevan a cabo sobre el mismo. El territorio local consiste en las relaciones sociales que se constituyen en un espacio físico y lo que estas relaciones hacen con ese espacio.

Es dable destacar que cada fase del capitalismo y cada modelo de desarrollo han redefinido la agenda, la formulación y las modalidades de implementación de las políticas estatales; su rol, su dimensión organizacional, sus actores, su relación entre los regímenes políticos y los distintos tipos de interdependencia burocrática. Esta afirmación se puede corroborar haciendo la operación de contrastar estos factores en el modelo agro-exportador, en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en el modelo actual de apertura económica y globalización del capital. Es en este sentido que el presente artículo se orienta a tematizar, de acuerdo al nuevo contexto, la relación entre las capacidades de gestión locales de la política municipal y su relación con el desarrollo local.

No es igual a jugar de local...

Las sucesivas transformaciones de nuestro país (Argentina agroexportadora, Argentina industrial, Argentina de la apertura económica) han ido ligadas a distintos procesos de modernización y diferentes valoraciones que la sociedad y sus sectores le han conferido. En cada una de ellas se han registrado notables transformaciones de la estructura de nuestra sociedad y de los modelos de gestión del estado¹.

Una de las caras de este proceso es la globalización a la que podemos definir como el proceso de profunda imbricación internacional de la antigua economía, la cultura y la sociedad civil nacionales, lo que reduce la tradicional centralidad del Estado Nación y de su alianza, bajo su denominación social o de bienestar, con el mercado y la democracia (primera modernidad).

Globalización no es igual a universalización, como a veces se la entiende. Esta última consistía en la culminación de un orden previsible, producto del desarrollo económico, del conocimiento científico-tecnológico y de la evolución de los acuerdos políticos bajo la racionalidad de la primera modernidad. La globalización, por el contrario, supone el predominio de los mercados y la subordinación de las distintas esferas (social y política) mediante una devaluación funcional de las mismas (segunda modernidad)².

Podemos afirmar que este nuevo proceso de modernización se produce a partir de los años '70 y '80, en el marco de contextos económicos, políticos, sociales y culturales que se sintetizan esquemáticamente en el cuadro siguiente:

Contexto Estructural (Técno-económico)	Contexto Político	Contexto Social	Contexto Cultural
<ul style="list-style-type: none"> • Crisis del petróleo. • Postindustrialización (cambio tecnológico). • Nuevos procesos de trabajo (del fordismo al posfordismo) • Agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (mercadointernista) • Deuda externa. • De la economía proteccionista a la aperturista. • Predominio del capital financiero. • De la planificación normativa a la estratégica. • De la estatización a la privatización, desregulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Del predominio del Estado Burocrático Autoritario a la democracia débil o a la transición a la democracia con ajustes. • Funcionamiento limitado de la poliarquía. • Persistencia del clientelismo. • Crisis y Reforma del Estado Social. • Crisis de representación. • Ciudadanía fatigada o de baja intensidad. Nueva ciudadanía social. • De partidos políticos ideológicos y contenido de clase, a "catch all" o agarra todo. • Descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> • De la acción colectiva de los grandes movimientos sociales a los nuevos movimientos sociales. • Desarrollo y nueva función de las organizaciones de la sociedad civil. • Aparición de la pobreza estructural. • Aparición de los nuevos pobres. • Inequidad. • Desocupación. • Inseguridad. • Debilidad de la capacidad de amenaza de los sectores del trabajo. • De políticas sociales universales a selectivas (orientadas a los pobres estructurales o focalizadas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Posmodernidad • Segunda revolución individualista. • Flexibilización de las normas sociales. • Mayor tolerancia, pluralismo. • De las ideologías fuertes a las débiles. • De la sociedad disciplinaria a la del hiperconsumo.

Uno de los sociólogos de la globalización, Ronald Robertson, ha acuñado el término glocalización. Lo "glocal" hace referencia a la particular relación y correspondencia que se establece entre los dos polos de la cuestión: lo local y lo global. Según su diagnóstico, la homogeneidad cultural, la nivelación o "macdonalización" de la cultura mundial siguiendo las pautas norteamericanas no se producirá en términos duros, dado que las mismas empresas globalizantes necesitan, para que sus negocios funcionen, adecuar sus productos, organización, estrategias de comercialización, etc., a las modalidades locales. Estos procesos suponen redefinir y ajustar los comportamientos locales al modelo imperante. Así, el juego de los desplazamientos instantáneos de las inversiones hace que por un lado ellas no sean de ningún lugar, no respondan a la particularidad de las tramas sociales tras su paso; pero por otro se vuelve imprescindible considerar, potenciar, ajustar y redefinir esas tramas culturales propias para adecuarlas a las condiciones de la reproducción ampliada del capital.

Retomando a Robertson, Zygmunt Bauman plantea en 1999 que la abolición del espacio propio del mundo globalizado más la condición

instantánea del tiempo es igual a un alto nivel de movilidad o de libertad y poder que tienen los globalizados, a diferencia de los localizados, quienes están fijados al espacio y hundidos en un tiempo indefinido. Todo ello agravado por un capitalismo sin promesas de pleno empleo, que rompe la solidaridad y la dependencia histórica entre estas clases sociales.

Pero con la globalización asistimos simultáneamente a la crisis de la matriz estado-céntrica (MEC). Podemos afirmar que la globalización aceleró la crisis de la MEC, así como la crisis de la MEC profundizó la globalización y tornó relevantes a los territorios locales. Esta crisis involucró no sólo a un modelo de estado sino a la misma condición del Estado Nación, a su centralidad en la sociedad moderna y con ello arrastró a la política como herramienta para la articulación de intereses y realización de la persona humana.

Estado Nacional, matriz estado-céntrica ¿y después?

Las condiciones sociales y económicas para el Estado Social en la Argentina se comienzan a crear con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se desencadena a partir de la década de 1930 y se profundiza a partir de 1945. En todo este período (con gobiernos civiles o militares) y hasta principio de los '90 predomina en la Argentina la denominada matriz estado-céntrica, caracterizada por:

- **Hiperpolitización:** El estado lo regula todo y está presente en todas las actividades de la sociedad, la que a su vez está presente mediante sus organizaciones de masa en la toma de decisiones del estado. Esta hiperpolitización genera límites difusos entre estado y sociedad civil.

- **Predominio del poder ejecutivo:** restricción de mecanismos institucionales: poderes legislativo y judicial débiles. Poder ejecutivo fuerte y débil a la vez. Fuerte: porque lo decide todo. Débil: porque su autonomía de los distintos sectores de la sociedad civil es limitada. De esto se deducen fuertes límites para fijar políticas universales.

- Las organizaciones de la sociedad civil son a la vez fuertes porque tienen alta capacidad de amenaza y presión al estado (en particular las de los trabajadores) y débiles porque establecen con él relaciones particulares/clientelares de las que son dependientes.

- La inflación reemplazó al consenso en la determinación de los efectos

distributivos de las políticas sociales. Un ejemplo de esto es el impuesto inflacionario (la emisión devalúa la moneda y con ello el poder adquisitivo de los salarios, mientras el estado se "cobra" esta diferencia para poder pagar con esta transferencia los servicios que brinda; se desata la carrera de precios y salarios: "los precios suben por el ascensor, los salarios por la escalera"). Ingovernabilidad de la economía.

- Creciente ingovernabilidad: de los sectores populares activados.

- Participación heterogénea: formas y niveles de participación económica, social y política de acuerdo al poder de presión de los diversos grupos de interés, lo que implica diferencias en el acceso de los diversos grupos sociales al beneficio de las políticas públicas.

La MEC incidió fuertemente en la estratificación del acceso a bienes y servicios. El poder de presión de los distintos sectores de la sociedad civil impactó proporcionalmente en el acceso a la calidad de los servicios. El poder que cada sector era capaz de poner en juego explica la existencia de diversas cajas de jubilaciones y los correspondientes servicios que cada una de estas supo brindar; la multiplicidad de los sub-sistemas de salud (pre-pagas, obras sociales, salud pública) cada uno con diferentes capacidades de resolución de las demandas, etc. Este fenómeno no sólo apareció unido a la capacidad de presión de los diversos sectores sociales, sino también a factores territoriales. La calidad de prestación de los servicios varió durante toda la etapa de acuerdo al ámbito territorial de su ejecución. No se realizó con la misma calidad en Capital Federal que en el noreste y el noroeste argentinos. Estratificación, exclusión, heterogeneidad, ineficacia e ineficiencia se suman a la ola integradora y de larga duración que la sociedad atravesó entre las décadas del '40 y el '70. Estos rasgos se agravaron por la inflación (impuesto inflacionario) y una política impositiva regresiva que no dejaron en ningún momento de producir un financiamiento que tendía a licuar los efectos redistributivos de la política social.

El esfuerzo de la sociedad en su conjunto, la inversión que la misma realizaba fue quedando cada vez más rezagada respecto de los logros que las políticas sociales eran capaces de devolverle como prestaciones de bienes y servicios, hasta que el sistema colapsó junto a la espiral de caída del Estado Social. Así, el estado que hoy se reforma no es más que el estado que no supo satisfacer las demandas que proclamó venir a resolver

³.

Durante todo este período el predominio del poder ejecutivo nacional fortaleció su capacidad y centralización de las decisiones, frente a los otros poderes y jurisdicciones y a las organizaciones de la sociedad civil. Esta coyuntura profundizó aún más la precaria capacidad que históricamente han tenido los municipios en nuestro país para diseñar y ejecutar políticas.

Crisis del Estado Social y matriz estado-céntrica

La ingobernabilidad de la economía (inflación e hiper) y de la sociedad (sectores populares activados), sumados al proceso globalizador y el contexto antes citado, determinaron la crisis del Estado Social, que se manifiesta a fines de los '80 y principios de los '90, modificando la MEC y con ello instaurando una nueva relación estado/sociedad. La crisis del Estado Social se manifiesta con las siguientes características:

- Crisis fiscal. Tensión financiera derivada de la necesidad social y económica de satisfacer demandas sociales en aumento y por otro la limitación para obtener recursos.

- Burocratización operativa de la estructura estatal. Unidades de organización estatales que terminan operando más en función de sus propios intereses organizacionales que en función de la prestación del servicio.

- Monopolio de la oferta de servicios. Servicios públicos desfinanciados y con baja calidad, caros, paralizados, con desarrollo tecnológico estancado y sin capacidad de gerenciamiento.

- Particularismo/Clientelismo. La fusión sociedad civil/Estado y la debilidad de las organizaciones sociales a la par de la del propio Estado se refuerza con tramas informales de intercambio de favores e influencias entre diversos sectores de la sociedad y el Estado.

- Desincentivación del trabajo (crítica de origen neoliberal). Los trabajadores protegidos no desarrollan lo suficiente el principio moral de la responsabilidad con lo que resienten la actividad económica y la liberación de fuerzas productivas.

- Desincentivación de la inversión (crítica de origen neoliberal). Trabajadores "irresponsables", caos económico, inestabilidad política,

sectores populares activados, distribución "progresiva" del ingreso, son factores percibidos por el capital como dificultador de su reproducción ampliada respecto de los márgenes de ganancia previstos por él como deseables y posibles.

¡"Y apareció el Territorio Local"!

El Estado Postsocial se va definiendo a partir de las reformas de primera generación, ya mencionadas: políticas de privatización, desregulación, desmonopolización de las empresas estatales, reforma administrativa, convertibilidad, apertura económica, flexibilización laboral y descentralización.

Estas políticas redefinen la relación Estado/sociedad y entre el Estado nacional o central con las otras jurisdicciones subnacionales, provincias y municipios, dado que modifican:

- Quién/es decide/n qué es lo que se hace (relación jerárquica o vertical).
- Quién/es hace/n lo que se hace (relación horizontal o funcional).
- Quién/es paga/n los costos de lo que se hace y quién se beneficia con las nuevas políticas (relación material).

Los efectos estructurales de estas reformas consisten en una nueva división social del trabajo denominada de primera generación y vinculada por el conjunto de los analistas al denominado "Consenso de Washington" que se puede sintetizar en los siguientes puntos que resumen lo hasta aquí expuesto:

- Nuevos problemas sociales: pobreza estructural, desocupación estructural, nuevos pobres, inequidad.
- Nuevos problemas económicos: quebranto de las PyMES y subordinación del sector productivo en general al predominio del sector financiero (crecimiento blando).
- Políticas sociales selectivas, focalizadas, compensatorias, asistenciales, de promoción y emergencia.
- Turbulencia e impredecibilidad del contexto de las intervenciones y complejidad interna de las mismas (multiactoral y multisectorial).
- Proceso de territorialización de las políticas y de la acción colectiva:

de políticas y acción colectiva centralizadas, verticales y sectoriales (centralidad del mundo del trabajo) propias de la etapa anterior se pasa a políticas y acciones colectivas descentralizadas, territoriales y horizontales (municipalización, centralidad del territorio).

• Nueva lógica de la acción colectiva: desde el aspecto temático - menos formalizadas -: nuevos movimientos sociales: de sobrevivencia, de calidad de vida, de resistencia contra el ajuste y la corrupción; desde el aspecto territorial - más formalizadas -: importancia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Clasificación de las OSC: asociaciones de afinidad, organizaciones comunitarias, organizaciones de apoyo, fundaciones, instituciones intermedias.

En el modelo anterior de las políticas estatales (PPEE), la resolución los problemas estaba vinculada a las acciones emprendidas por el Estado Central o Nacional y por las organizaciones sociales o económicas también centralizadas. La resolución de las necesidades se decidía en un centro, por sectores y verticalmente (ejemplo: los convenios colectivos de trabajo). Hoy esto se ha modificado, las políticas se han descentralizado y la sociedad les plantea sus problemas y demandas a los gobiernos locales y a las provincias en mucha mayor proporción que en el modelo anterior. Para muchas cuestiones ya no existe un solo centro sino que los gobiernos de las provincias y los municipios tienen mucho que ver con sus resoluciones, así como los actores de la sociedad civil local y del mercado local (ejemplo: la flexibilización laboral).

Es así que frente a lo "lejano", hoy agravado por la crisis de representación, la comunidad deposita su confianza en lo local, en lo que conoce de cerca, lo que lo puede activar, donde puede participar y controlar. Estos fenómenos están en la raíz de la municipalización de los problemas.

Las reformas de primera generación o "quirúrgicas"⁴ han reforzado los denominados procesos de municipalización o glocalización, a través de los cuales aparecen en los municipios nuevas demandas que trascienden, para los gobiernos locales, sus clásicas funciones de alumbrado, barrido y limpieza (las 3B: barrido, bacheo, bombitas). Aparecen nuevos problemas en su agenda: básicamente la cuestión social en todas sus manifestaciones, el fenómeno del desempleo y la cuestión productiva con las suyas, la necesidad de nuevas estrategias de generación de empresas y la oportunidad de definir estrategias de desarrollo integral desde adentro hacia fuera.

Podemos afirmar que esta etapa, la de las reformas de primera

generación, determinó en general procesos reactivos, una búsqueda a tientas de cómo sobrellevar la crisis y la inflación de las demandas para los gobiernos de los municipios y una nueva acción colectiva en su sociedad civil para resolver "cómo ir arreglándose" ante los cambios. Actualmente se trata para los territorios locales de adelantarse a los cambios, de construir escenarios y estrategias que les permitan aprovechar las oportunidades que las transformaciones les pueden generar para emprender un proceso de desarrollo local integral.

¿Quiénes son? Una aproximación a los gobiernos locales

Podemos clasificar los diversos modelos de gestión con los que pueden operar los gobiernos locales en esta etapa histórica, siguiendo la clasificación de Del Net (1998). Estos modelos de gestión no se dan en la experiencia en sentido "puro", ni tampoco de un modo excluyente; podríamos considerarlos "tipos ideales" en el sentido weberiano. Es factible que aunque, en general, pudiera establecerse uno de estos modelos como predominante en un gobierno local, se combinase en diversas áreas u organismos del mismo con otros. Típicamente se puede establecer que en una gran mayoría de los municipios conviven tres formas de gestión del desarrollo por parte de las administraciones locales:

- La gestión directa (centralizada).
- La gestión indirecta (descentralizada).
- La gestión de tipo asociativo (gestión asociada).

Conviene señalar que la diferencia esencial entre gestión directa e indirecta del gobierno local reside en los niveles de participación de la administración local en la gestión, incluida la implementación de los proyectos de desarrollo concretos.

Podemos decir por tanto que:

- Nos encontramos ante gestión directa cuando el riesgo tanto a nivel de las decisiones como de la implementación es asumido por la administración local, por sí o mediante una entidad instrumental suya.
- Nos encontramos ante gestión indirecta cuando las autoridades lo-

cales, aún manteniendo su responsabilidad política sobre las acciones de desarrollo, transfieren la responsabilidad de la implementación de las acciones al sector privado o asociativo.

A grandes líneas la gestión operativa del gobierno local tiende a poseer las características de un modelo de gestión mixto: el territorio combina mecanismos operativos de gestión directa por parte de las administraciones y de gestión indirecta con una importante implicación del sector privado y asociativo.

- Modelo de gestión de tipo asociativo.

Dada la complejidad de la gestión del desarrollo local cada vez más se ponen en marcha modelos de gestión que permiten la asociación y la colaboración entre las administraciones locales y las organizaciones de la sociedad civil. Así también se implementan gestiones entre varios municipios e incluso se puede combinar la administración supralocal con las organizaciones representativas de los principales actores socioeconómicos.

Consideraremos ahora los tipos de problemas que se hacen presentes en los municipios de acuerdo a una tipología definida.

Desafiando la dinámica de la incertidumbre: crear territorio más que desarrollarlo

Lo que marca la diferencia entre un territorio y otro es la condición que cada uno tenga para favorecer la coordinación, la colaboración, la concertación, el consenso, la combinación de los distintos recursos y potencialidades locales. La capacidad de sus dirigentes para inventar, no sólo como un aprovechamiento de lo dado, sino también creando territorio, desarrollando relaciones sociales, uniendo lo que está separado y parado y poniéndolo en marcha.

La gestión de las alternativas de vida para la población se realiza desde el propio territorio hacia afuera y no a la inversa, ratificando así el fenómeno de lo "glocal". Esto revela la importancia de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, la formación y capacitación de sus cuadros ha de ser proporcional a sus novedosos desafíos. Esto involucra a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a las empresas, generando espacios de mayor protagonismo, concertación, consenso y colaboración. Esta es la dimensión del desafío que puede responder a la pregunta de

Eduardo Galeano.

Cuando se modifica la concepción del territorio como mero espacio físico y se produce una más "viva", donde se comprende este espacio sociopolítico como ámbito de relación y reconocimiento entre sujetos, producción, intercambio y distribución; como ámbito de encuentro entre lo público y lo privado, con oportunidades diversas y cambiantes. El rol de la política también debe revolucionarse puesto que las capacidades requeridas por la administración pasan a ser otras.

El principal desafío para una municipalidad es, pues, saber y ser capaz de movilizar las potencialidades existentes en su territorio, reducir la dinámica de la incertidumbre⁵ en un contexto con problemas por definir, por conocer. Los servidores o agentes y funcionarios públicos deben orientar su formación a contar con recursos para ser capaces de reconocer, potenciar y poner en acto a los distintos recursos locales.

Los factores de desarrollo deben ser articulados sinérgicamente, identificando aquellos que tienen mayor incidencia para potenciar el desarrollo integral. Favorecer las iniciativas locales ligadas al reforzamiento del sentido de pertenencia a la comunidad política local como condición del surgimiento de proyectos colectivos y a la promoción del capital social y humano, del crecimiento económico, del desarrollo científico-tecnológico, del acceso a la información... son las funciones del gobierno local capaces de catalizar la combinación de estos factores en el territorio e incrementar las capacidades distintivas del mismo. Se trata de generar políticas enraizadas que respondan a una autonomía estatal fundada en el conocimiento, el mérito, el equilibrio.

Los diversos modelos de gestión hacen reaparecer a nivel local la disyuntiva o armonización, la reposición permanente y contradictoria en la práctica política entre política y administración, entre formulación e implementación de la política estatal, entre abstracto y concreto, entre racionalidad política y racionalidad técnica, entre intelección e interacción, entre racionalidad optimalista e incrementalismo, entre planificación y mano invisible del mercado⁶. Lo que ha de buscar la gestión es abordar los desafíos clásicos que se plantean a la dinámica intra-burocrática cuando el estado ejerce su rol en relación a sus contextos.

Una de las formas en la que los actores estatales pueden expresar la contradicción citada entre política y administración en su gestión de gobierno es la que se traduce en el dilema de cómo y en qué capacitar-formar a los agentes públicos, sobrellevando, a la vez, la necesidad de dar

respuestas a la resolución de las demandas diarias y el propósito de formular políticas de trascendencia estratégicas e innovadoras. Este trabajo indaga en estas cuestiones cuando se abordan las "preguntas clave" acerca de en qué capacitar y aquí insistimos:

La condición contradictoria de las políticas estatales nos indica, ya desde el mismo planteo lógico del problema, la necesidad de sobrellevar este desafío. El "ir tirando" o el "apagar incendios" no es una toma de posición causal-racional nomás; es también casual e irracional. No hay racionalidad, o la racionalidad es limitada, cuando son las relaciones de fuerza propias de la perspectiva incremental y sus compromisos las que deciden cuáles son los compromisos en función de cuyo sostenimiento se pueden y deben dar respuestas eficaces, eficientes para así obtener legitimidad y estabilidad de mediano-largo plazo como resultado de las decisiones.

O. Ozslak (1988) retoma esta contradicción de la "forma gobierno" desde la relación entre intelección-interacción. Afirma este autor: "Cada uno de estos modelos privilegia un aspecto diferente. El primero, que llamaré intelección, presupone que la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ello los medios más racionales. El segundo, que denominaré interacción, parte de la premisa de que la acción es más bien producto de transacciones entre partes y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula. En sus versiones extremas, estos modelos estarían ilustrados por la planificación -bajo la forma que Downs denomina 'síndrome del superhombre'- y la 'mano invisible' del mercado". Y agrega: "...saber cómo las acciones conducen a consecuencias es un requisito fundamental de su (el) esquema racional. En cambio, 'la mano invisible' no parte de una definición apriorística del interés general sino que supone que el mecanismo de mercado asignará recursos óptimamente, de modo que el interés de las partes -y en definitiva el interés general- quedará amparado".

En el ejercicio de la gestión la racionalidad técnica proclive a la planificación y profesionalización de la administración y queda atrapada entre la perspectiva incrementalista más afín a la racionalidad política y la perspectiva racional limitada de la burocracia estatal, conformada por la combinación de burocracia maquinal más burocracia racional. Todo ello en un marco de burocratización de la administración que, despojada de su ambición de racionalidad, termina entregada a prácticas en las que "el

desplazamiento de objetivos" es -al decir de Brown y Erie (1984)- su perspectiva excluyente; es decir, actuar en función de su propio interés más que en el de los sujetos a los que dice servir.

Pero tratar de entender la amalgama de intereses estatales, presupone considerar con qué poder llega cada uno de los actores a esta escena y cómo los posiciona o negocia. Según Brown y Erie (1984), dos son los recursos para el desarrollo del poder o la autonomía burocráticos y tres las fuentes desde las que se los puede obtener. Los recursos son dinero y autoridad y se los obtiene a partir de tres fuentes: decisiones legales, desarrollo de un ámbito de competencia definido y alianzas con grupos sociales y económicos. "Como fundamento del poder organizacional, el conocimiento es función de la incertidumbre del proceso tecnológico, la complejidad del proceso de toma de decisiones y la centralidad de la tarea organizacional en términos de necesidades y demandas clave de la sociedad"⁷. En el modelo del desplazamiento de objetivos, estos autores afirman la existencia de dos dinámicas que determinan la discrecionalidad y autonomía de las organizaciones burocráticas; ellas son: la dinámica entre las incertidumbres de un contexto y la de la expansión.

La dinámica entre las incertidumbres de un contexto supone "...una tecnología y una dotación cambiantes y la necesidad de extender el control administrativo sobre un rango de actividades cada vez más amplio. Las estrategias para lograr certidumbre -y por lo tanto racionalidad tecnológica- incluyen presionar para que se dicten disposiciones que protejan la misión organizacional y expandan el control sobre su personal, intentar monopolizar ciertas destrezas o información esencial y desarrollar grupos clientelísticos articulados y vocingleros. Tales estrategias pretenden mejorar la posición de la organización dentro de la relación de fuerza en la que funcionan".

En cuanto a la dinámica de la expansión, está regulada por las competencias, tanto individuales como organizacionales, que disputan los recursos y las posiciones en el aparato burocrático. Siendo "el medio más importante para el manejo de estos conflictos internos la expansión de las responsabilidades de la organización (...) estas dos dinámicas internas se refuerzan mutuamente y conducen a la autonomía a través del desplazamiento de objetivos: las organizaciones públicas satisfacen sus intereses, ganan creciente poder y se tornan menos susceptibles de control externo". Esta perspectiva responde al juego intraestatal de los intereses organizacionales. En este juego, ¿qué aporta el político o el decisor?: aporta

los votos, la adhesión popular, su legitimidad. Así, la gestión de las políticas estatales resulta de este juego y su resolución, juego en el que los políticos aportan la soberanía derivada de los votos del pueblo y la burocracia su experticia frente a los problemas.

Pero la perspectiva del conflicto social o del entorno organizacional también juega su rol en la dinámica intraestatal, modificando los intereses o los objetivos de las organizaciones, determinando nuevos perfiles organizacionales y roles, de acuerdo a los intereses dominantes y/o emergentes presentes, que derivan en crisis, en grietas en la superficie de lo social, reclamando la decisión de intervenir del estado para ser sutura y con la mayor certidumbre.

La escala municipal y la estructuración de un territorio lábil es un asunto que los actores locales tienen que afrontar como desafío, resolviendo el tamaño de un emprendimiento, la escala de una asociación, la focalización de un programa. Los protagonistas de un gobierno multinivel que sabe cuándo y dónde empieza un territorio, pero no sabe dónde y cuándo termina, están poniéndose en juego, están creando territorio, en el filo entre el éxito o el fracaso de su población. Hacerlo juntos temple el ánimo para el próximo emprendimiento; genera saber compartido y reduce la incertidumbre, tal vez no porque el proyecto esté más cerca, sino porque los que estamos cerca y reconociéndonos somos nosotros mismos.

Notas

¹ Para explicarnos la génesis de un proceso tan complejo, resultan de utilidad los conceptos de modernización y modernismo de M. Berman. Estos conceptos nos permiten colocar el tema en perspectiva:

Modernización: "Multitud de procesos sociales impulsados todos ellos en última instancia por el mercado capitalista mundial, siempre en expansión y sujeto a drásticas fluctuaciones" (M. Berman, 1989).

Modernismo: "La asombrosa variedad de ideas que se proponen hacer de los hombres y mujeres tanto los sujetos como los objetos de la modernización, darles la capacidad de cambiar el mundo que los está cambiando, salir del remolino y apropiarse de él" (M. Berman, 1989).

² U. Beck (2000).

³ Minujín y Cosentino (1993).

⁴ O. Ozslak (1993).

⁵ Brown y Erie (1984).

⁶ O. Ozslak (1988).

⁷ Brown y Erie (1984).

Bibliografía

BAUMAN, Z.: La Globalización: Consecuencias Humanas, FCE. Bs. As. (1999).

BITAR, M.: La Constitución de la Agenda y el Ciclo de Políticas Públicas. Ficha de cátedra (1999).

BITAR, M.: Las Políticas Sociales en Transición. Un Desafío para los Gobiernos Locales. Mimeo (2002).

BROWN y ERIE: "Poder y Administración: Paradigmas Alternativos para el Análisis de la Burocracia Estatal" en OSZLAK compilador: Teoría de la Burocracia Estatal, Paidós, Bs As. (1984).

CASTEL, R.: "Vulnerabilidad Social, Exclusión: La Degradación de la Condición Salarial" en CARPIO y NOVACOVSKY: De Igual a Igual, FCE-SIEMPRO. Bs. As. (1999).

CAVAROZZI, M.: Transformaciones de la Política en América Latina Contemporánea, XIV Congreso de Sociología. Caracas. Venezuela.

DALH, R.: Los Dilemas del Pluralismo Democrático, Alianza, España (1991).

ESPING ANDERSEN: Los Tres Mundos del Estado de Bienestar, A. El Magnanim, España (1993).

EVANS, P.: El Estado como Problema o como Solución, Mimeo, Facultad de Cs. Económicas de la Univ. Nac. del Litoral (2004).

FITOUSSI, JP.: "Mercados y Democracia: los Caminos de un Nuevo Contrato Social" en CARPIO y NOVACOVSKY: De Igual a Igual. FCE-SIEMPRO. Bs. As. (1999).

GIDDENS, A.: Capitalismo y la Moderna Teoría Social, Idea. España (1998).

ISUANI, E.: "Ciudadanía o Marginalidad: Política Social en la Argentina de los 90" en Bustello, E.: Mucho, Poquito o Nada. UNICEF-S. XXI. Madrid. (1991). (F).

LEFORT, C.: "¿Qué es la Burocracia?" en Oszlak compilador. Op. Cit

MINTZBERG, H.: Diseño de Organizaciones Eficientes. Ateneo. Bs. As. (1997).

MINUJÍN y COSENTINO: "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar" en Minujín compilador: Desigualdad y Exclusion. Losada-UNICEF. Bs. As. (1993).

O'DONNELL, G.: "Otra Institucionalización" en: Rev. Agora Nro. 5, (1996).

O'DONNELL, G.: "Apuntes para una Teoría del Estado" en Oszlak, O. compilador: Teoría de la Burocracia Estatal. Paidós, Bs. As. (1984).

OFFE, C.: Contradicciones del Estado de Bienestar. Alianza. Madrid. (1992).

OZSLAK Y O'DONNELL: "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación" en Revista Redes. Bs. As. (1987).

OZSLAK, O.: Estado y Sociedad: las Nuevas Fronteras. Mimeo. CLAD. México. (1993).

OZSLAK, O.: Políticas Públicas y Regímenes Políticos, Cedes. Bs. As. (1988).

ROSANVALLON, P.: La Nueva Cuestión Social. Manantial. España. (1995).

SUBIRATS, J.: Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP, Madrid (1989). Págs. 19/161.

Sobre el autor

Miguel Anselmo Bitar es Magister en Ciencia Política. Experto en Desarrollo Local. Profesor Titular Ordinario en las cátedras de Política Social y de Política y Planificación Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Ha sido investigador de la UNER desde el año 1997 a la fecha interrumpidamente. Ha sido docente titular en las Universidades: Nacional del Litoral y Católica de Santa Fe. Tiene publicados dos libros y numerosos artículos.