

EL DESARROLLO LOCAL: FORTALECIMIENTO O SOBRECARGA

Lic. Gloria Mas - Lic. Graciela Spinelli

LA DESCENTRALIZACIÓN

En el marco de una economía globalizada, los Estados-nación sólo pueden mejorar la competitividad internacional de sus economías nacionales mediante una autolimitación de su propia capacidad de intervención, justificando políticas que dañan la cohesión social y ponen a prueba la estabilidad democrática de la sociedad.

Pero estas medidas para nada cambian el marco global de la economía internacional, ya que no representan de ninguna manera la solución ideal al problema de los costos sociales, aunque los mantenga en límites aceptables. De esta manera, la globalización de la economía destruye la constelación histórica que el compromiso social del Estado hizo posible en su momento.

Los efectos excluyentes de las políticas de ajuste y neoliberalismo económico agravan cada vez más la situación social en América Latina. Los impactos negativos sobre el empleo y los ingresos, contribuyeron a aumentar la brecha entre ricos y pobres y a extender la crisis social a otros sectores. La desorganización social que se produce tras la destrucción de empleos y de derechos, es exacerbada por la extensión de la delincuencia- la expresión más radical de la pérdida de los horizontes éticos- reforzando, a su vez, la fragmentación social.

La ciudadanía corre el riesgo de debilitarse aún más en este contexto, porque la presión se dirige a desnacionalizar las sociedades-estados que no culminaron su proceso de democratización o dichos procesos fueron bloqueados. La "participación ciudadana", que presupone comunidades culturalmente homogéneas, se enfrenta por tanto al límite de ciudadanía cada vez más restringidas y diferenciadas, no solo por factores subjetivos, sino por diferencias socioeconómicas crecientes.

Si bien este ajuste se realiza para hacer frente a los compromisos externos, se presenta ante la sociedad como necesaria y única alternativa para impedir el caos hiperinflacionario, transfiriendo a las familias y la comunidad responsabilidades referidas a la cobertura de necesidades básicas que pertenecían a la esfera pública.

A partir de las reformas del Estado que se inician a fines de los 70 y se profundiza en los 90 el gobierno nacional traslada estas competencias a los gobiernos provinciales y éstos a su vez a sus municipios en un marco de descentralización y mayor participación ciudadana como uno de los factores de la consolidación del sistema democrático.

NUEVOS DESAFÍOS

Estos límites pueden, sin embargo, ser visualizados como desafíos. La difuminación de las fronteras del poder obliga a reformular el ámbito de las prácticas sociales que se orientan a ejercer influencia sobre aquél. La invasión de la mercantilización en las relaciones sociales lleva a conceder expresa atención a la institucionalización de lugares y espacios sociales de tipo comunitario, donde los individuos puedan establecer libremente sus finalidades y desarrollar las prácticas adecuadas para alcanzarlas.

En nuestros tiempos, la combinación de reforma del Estado y globalización acentúa una nueva dinámica en gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos, pero, a la vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad.

Este proceso lleva a descentralizar competencias y obliga a un ajuste de cuentas fiscales a niveles locales y al aumento de demandas y de evaluación por parte de las sociedades civiles locales. Lo que indica que se está modificando un modelo de gestión tradicional de los municipios y su forma de relación con la sociedad local a partir de lógicas territoriales, horizontales.

La desburocratización y los requerimientos de eficacia y eficiencia orientaron el desarrollo local y el planeamiento estratégico con una mayor ingerencia municipal en la política social. Así, las ciudades pasan a ser centro de decisiones y estrategias propias, pasando del proyecto nacional al local, identificando proyectos en lo más micro y cercano, donde la ciudad se conecta al instante desde lo local con lo global.

En estos nuevos escenarios se articulan al mismo tiempo un aumento de las actividades municipales con un mayor protagonismo y de las expectativas de la población con fenómenos de declinación y estancamiento de comunas, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, huelgas y marchas de empleados públicos, cortes de rutas y explosiones sociales. De este modo se produce por un lado, una revitalización de la

gestión local y por otro, el municipio aparece como un punto de concentración de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos. (García Delgado, 1997)

El municipio va adquiriendo una intervención creciente en la cuestión social haciéndose cargo de los conflictos sociales locales, en una situación cada vez más compleja, con una pobreza más heterogénea y el reclamo constante de la población por el ejercicio de su ciudadanía y los derechos adquiridos.

De esta manera, el municipio tiene que salir a resolver estos problemas que le exigen pronta resolución a través de estilos políticos decisivos y nuevas prácticas necesarias para ejecutar políticas sociales, tratando de concertar o articular de la mejor manera las relaciones entre la gestión pública y la sociedad civil.

El principal problema que se plantea en esta situación, es en qué medida estas innovaciones son adecuación al ajuste, descarga de tareas y responsabilidades del Estado nacional y provincial hacia las comunas o descentralización y mayor participación de los ciudadanos a través de las gestiones locales.

- Es una adecuación local al ajuste nacional con lo que el Estado delega los problemas y responsabilidades o hay elementos alternativos en el mismo?

- Qué fuerzas impulsan la crisis del modelo de gestión tradicional, burocrático clientelar hacia una mayor protagonismo de la gestión local?

¿DESCENTRALIZAR O DELEGAR PROBLEMAS?

En la nueva relación Estado-mercado-sociedad civil que promueve el libre mercado y las políticas neoliberales se produce una redefinición de la concepción de *política social*: de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado.

La forma estatal descentralizada no significa necesariamente una vía política local cualitativamente más democrática, sino a la existencia de limitaciones que remiten a las condiciones sociales y económicas y, a la vida política local de cada lugar.

Descentralizar puede significar el fortalecimiento de lo local en lo institucional o el rol de contención y de descarga de la crisis hacia abajo donde a algunas ciudades se les asigna la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, transformándolo en receptor directo de la protesta ciudadana, enfrentando los efectos de la crisis, el ajuste y la recesión económica (Herzer, Pérez; 1993)

El agravamiento de la situación social por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo hacen que el municipio tenga que ocuparse crecientemente de la política social constituyéndose en la cara más inmediata de un estado en retirada y en objeto de demandas que muchas veces no se corresponden ni con las competencias que se le asignan formalmente, ni con sus recursos reales. Se identifica así un nuevo modelo de gestión a nivel local, con iniciativas espontáneas de la sociedad que el Estado refuerza o iniciativas del Estado que la sociedad refuerza, todas ellas, vinculadas a la satisfacción de demandas sociales básicas.

La descentralización supone competencias de hecho o de derecho lo que significa mayor presión para las comunas. Con la descentralización el Estado nacional desplaza la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con recursos similares o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación, y asistencia a grupos de riesgo. Y esta necesidad de mayor respuesta implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión. Esta reformulación y redefinición de responsabilidades se instalan como un conjunto de hechos consumados antes que se los institucionalice y los actores sociales se deben ir acomodando de acuerdo a las circunstancias y demandas más urgentes.

Las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que hacer más eficiente la gestión adecuando a ello estructuras, procesos y recursos organizacionales, mostrando las limitaciones del modelo político tradicional basado en punteros y en el clientelismo, así como la disposición de la sociedad civil a participar en otras vías.

El impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha generado un conjunto de nuevas oportunidades pero además enfrenta a los gobiernos municipales con nuevos

problemas para los cuales no estaban preparados. Los problemas se vinculan con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada por estas transformaciones y con la localización de las demandas de los ciudadanos.

De esta manera, para la gestión municipal se presenta la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de políticas que contemplen tanto el análisis previo a la implementación de los programas como la instrumentación de mecanismos de seguimiento y monitoreo permanente de los mismos. A su vez, resulta necesario desarrollar sistemas de evaluación y de impacto que contemplen la opinión de los beneficiarios de las políticas que, aún en el plano local, no siempre tienen una directa vinculación con quienes las implementan.

La capacidad de gestión social de los gobiernos locales está vinculada directamente con la capacidad de cubrir las expectativas y necesidades de la población local y la capacidad de co-responsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas sociales. Para ello, resulta necesario establecer redes de conexión con las nuevas formas de organización social (ONG, Entidades intermedias, organizaciones de base, Iglesias, etc.) que interactúan en la gestión pública tanto en el nivel de control como en el nivel de aplicación de algunas políticas.

De este modo, sobre el espacio político se desarrolla una combinación de demandas que nuclea nuevas formas como los movimientos sociales que circunscriben sus acciones a hechos puntuales con demandas tradicionales referidas al mundo del trabajo y las condiciones sociales, y demandas por necesidades básicas.

Los cambios producidos en la relación Estado-sociedad han modificado las pautas de funcionamiento del aparato público local y de los actores sociales, potenciando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la propia sociedad civil.

Pero la efectiva realización de políticas sociales en el gobierno municipal no depende exclusivamente del grado de profesionalización del equipo que la lleva adelante, ni de la voluntad política del intendente o de las intervenciones de las organizaciones

sociales. La aplicación de programas y políticas sociales se concreta en la articulación que se dé entre los planos técnicos, políticos y sociales: la capacidad técnica o nivel de profesionalización de la administración, los estilos de gestión política y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

La tendencia hacia el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad local presupone una mayor articulación entre Municipio y sociedad a partir del efectivo fortalecimiento de las organizaciones sociales. Si se produce un desentendimiento del gobierno municipal que carga de responsabilidades a las organizaciones sin recursos ni capacidades o un intento de "cooptación" de las mismas, se estaría descentralizando sólo los problemas y no aumentando la capacidad de gestión.

En una sociedad fragmentada y desmovilizada que en circunstancias determinadas y, especialmente a nivel local, se organiza en función de algunos reclamos o propuestas, se plantea un nuevo escenario local con nuevos actores sociales que obligan a un análisis profundo respecto del rol del Municipio en materia social, las organizaciones involucradas y las perspectivas de trabajo en conjunto en el ámbito local.

Aquí aparece el desafío para los gobiernos municipales: tratar de articular sus acciones con esa parte de la sociedad organizada fortaleciendo sus vínculos a fin de ampliar el modelo de gestión municipal a algo más que sólo el equipo de gobierno de turno.(Arroyo; 1997)

LA PARTICIPACION CIUDADANA

Las tendencias que provocan la globalización y las políticas de ajuste llevan al aumento de amenazas pero también de oportunidades, donde las particularidades territoriales son de suma importancia para desarrollar una capacidad estratégica local. Para esta capacidad estratégica, cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural e infraestructuras, de un saber tecnológico que constituye su potencial de desarrollo.

La definición de políticas sociales está asociada a los actores que intervienen en las mismas, y en la medida en que pueden llegar a incidir o incorporarse en otras dimensiones. Si la participación en esas decisiones es escasa y los usuarios se

convierten en observadores pasivos de la gestión, es porque esas decisiones se formulan de manera exclusivamente técnica.

Los actores se definen por su relación con el territorio, un lugar particular de la ciudad, y las relaciones entre quienes viven allí. Las personas permanecen o se alejan, sienten satisfacción o placer en determinadas actividades según la semejanza o diferencia que éstas tienen con el estilo de las actividades que se realizan regularmente.

Es necesario analizar las características del estilo de vida cotidiana de la población para comprender las razones de éxito o de fracaso de algunas propuestas, identificar las competencias de base con que cuenta y de generar la cooperación entre actores sociales, para el logro de propósitos compartidos.

Potenciando una integración desde los actores, se podrá lograr una identidad y autonomía desde una concepción ciudadana, demostrando la importancia de políticas de consenso y la configuración de nuevas áreas de solidaridad basadas en lo territorial, económico y cultural.

La participación ciudadana apunta hacia una transformación que imponen las demandas de la sociedad, tanto en lo que concierne al desarrollo de una institucionalidad de representación social capaz de controlar y presionar al gobierno, como de búsqueda de espacios sociales en los cuales los individuos logren producir actividades que expresen su necesidad. Esta participación se manifiesta en prácticas que, aunque referidas al ámbito estatal, no pretenden ejercer una influencia directa sobre él, sino controlarlo y presionarlo a través de la pluralización del debate público, desarrollado por organizaciones autónomas e informales.

El aspecto decisivo de este proceso reside en la solidez que posea la sociedad civil y en su capacidad para problematizar y procesar públicamente todos los asuntos que afecten a los ciudadanos. De poco sirve una conformación de voluntades democrática si no se tiene los canales de expresión institucionalizados constitucional y jurídicamente. Pero la existencia de esos procedimientos no garantiza de por sí la conformación informal de opiniones, la energía liberada por los procesos comunicativos precisa conducciones que eviten pérdidas y favorezcan su eficaz transmisión a todos los sectores sociales.

La participación efectiva de la mayoría de la población en formas de ciudadanía democrática requiere de un acceso de todos a los recursos de la sociedad y modalidades de organización y participación política que estén enraizadas en las condiciones culturales propias de esa sociedad. (Cunill Grau, 1997)

En Argentina, donde la pobreza y la desigualdad social en la distribución de la riqueza demuestran la gravedad de su situación, el fortalecimiento de la sociedad civil no puede favorecerse apelando sólo a reformas jurídicas y políticas institucionales. Los obstáculos a la participación de la sociedad civil no son sólo de índole político-institucional, sino igualmente de carácter económico y cultural. Ya que a partir de ese sustrato cultural, que garantice el pluralismo o los derechos de las minorías y su legitimidad, se forma la solidaridad ciudadana.

Este nuevo espacio de lo público no estatal contribuye a la comprensión de una nueva articulación entre Estado y sociedad y lleva a reconstruir el Estado hacia propuestas de democracia directa y participativa, y una mayor eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano.

BIBLIOGRAFIA

- § Arroyo, Daniel (1997) *Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina*. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad Católica de Córdoba.
- § Cunill Grau, Nuria. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. Nueva sociedad, Venezuela.
- § García Delgado, Daniel R.(Compilador)(1997).*Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires
- § Habermas, Jürgen (1999) *La inclusión del otro*. Editorial Paidós, España.
- § Herzer, H. y P. Pérez (1993) *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. CNUAH - HABITAT, Nairobi.
- § Margulis, Mario (1999) *La Cultura Popular*. Premiá Editoras de Libros S.A.,México.
- § Margulis, Mario (1996) *Globalización y Cultura*. Revista sociedad N° 9, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Bs.As.
- § Pérez, Pedro (1991) *Municipio, necesidades sociales y política local*. GEL/IIED-AL, Buenos Aires.
- § Pérez, Pedro (1995) *Actores sociales y gestión de la ciudad*. Red Nacional de Investigación Urbana. Año 7 N°28, México.
- § Pérez, P. y Gamallo, G. (1994) *Basura privada, servicio público*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.