

“El sistema político- administrativo y el sistema socio- cultural en el desarrollo local. El caso de la ciudad de Viedma y su área de influencia”¹

Autor: Prof. Daniel E. Welschinger

Resumen:

Es común encontrar en la bibliografía que remite al proceso de desarrollo local referencias al funcionamiento de instancias que se rigen por propios valores y principios de organización. Sin embargo, no es tanto su provisión cualitativa o conceptual a la hora de comprender las características de sus organizaciones y la modalidad que van tomando sus interacciones funcionales. Tampoco el denominado “análisis político” privilegia empíricamente a la dimensión local como singular espacio de producción política y reproducción social. Este trabajo pretende aportar algunos elementos para el reconocimiento de la relevancia que adquieren las interacciones sistémicas que se establecen entre el sistema político- administrativo y el mundo socio- cultural, en tanto soporte del sistema de actores que intenta configurar un proceso de desarrollo local.

Introducción:

Son conocidos los diversos modos en que variaciones del contexto condicionan las acciones locales. Lo que no se puede dejar de destacar es que estos procesos no impactan de la misma manera en distintos territorios; se pueden observar regiones en las que (ya sea por las características de su capacidad instalada estratégica; por la trama enriquecida de sus redes sociales con rasgos de fuerte iniciativa; etc.) los nuevos escenarios habilitan una capitalización distinta de los cambios en el marco de oportunidades disponibles. Esta sola característica resulta suficiente para justificar la relevancia del análisis del proceso de desarrollo local.

Sin pretender hacer un desarrollo conceptual minucioso se hace necesario establecer alguna referencia a lo que se entenderá aquí por “desarrollo local”. El supuesto básico es que se trata de un proceso de activación y canalización de las potencialidades locales, con predominancia de la modalidad asociativa, el ejercicio de la iniciativa y la creatividad. Tal vez, la más amplia y pluralista definición en este sentido la haya dado Amartya Sen (1999), al considerar a la libertad tanto medio como finalidad del desarrollo: “el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada” (Sen, A.; 1999: 48). Esto contorna una definición claramente asentada sobre consideraciones sociales y culturales, por sobre las ópticas meramente económicas.

Pero estas características necesariamente representarán la singularidad de lo local que deben ser reconocidas por el analista. La elección del modo de desarrollo más apropiado requiere el conocimiento de los recursos locales, las potencialidades presentes heredadas del pasado, ligadas al pensamiento histórico, que no podría reducirse a la simple constatación de la reproducción de las contradicciones del sistema de producción global ni a la invocación a una imaginaria identidad perdida. En este sentido, ni

¹ Este trabajo fue elaborado en el marco del Proyecto de Investigación SIEx “Sociedad y Desarrollo. El sistema de actores y el desarrollo local: el caso de la ciudad de Viedma y su área de influencia”; Director: Lic. Osvaldo A. Alonso. Centro Regional Zona Atlántica – Universidad Nacional del Comahue. Asimismo, una versión fue enviada a evaluar para ser presentada ante la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

la perspectiva evolucionista ni el estructuralismo clásico han podido dar suficientes respuestas a las incógnitas que el proceso habilita. Pareciera que el análisis de la articulación de los múltiples factores que intervienen en este singular aspecto de la reproducción social, ha quedado fundamentalmente en un enfoque sistémico².

Por eso, para el pensamiento relacional, el concepto de desarrollo local se encuentra indisolublemente unido al de competitividad del territorio, identidad y actor local.

Considerar al territorio como un factor supone la necesidad de su transformación en escenario facilitador de prácticas sociales de desarrollo, esto es, su acondicionamiento para garantizar externalidades positivas social, cultural y ambientalmente sustentables. Estas se manifiestan como agregadas a las estáticas o “comparativas” y, en tanto sistémicas, su dinamismo exige la atención permanente de un proceso histórico.

También consideramos que el estudio de la constitución de actores locales resulta fundamental, aunque no todas las organizaciones con existencia física y/o jurídica son percibidas por nosotros como actores de carácter local. Son actores locales los que, con capacidad de disposición y uso de recursos adecuados a fines, con intereses específicos, tienen su base de acción asentada en el territorio de la comarca e impactan con determinación en sus principios de organización y procesos de configuración político- territorial, a través del ejercicio sistemático de propuestas y generación de proyectos que tiendan a capitalizar mejor las potencialidades locales. Esto necesariamente no implica su desarrollo, aunque sí su argumentación en tal sentido. Por eso, *contrario sensu*, también son actores locales aquellos que obstaculizan e interfieren, con el desarrollo sistemático de sus prácticas, que aquellas potencialidades se concreten.

La capacidad de actuación de un actor estará mediada por el marco organizacional del que forme parte. La organización es un sistema de dominación que mantiene un orden racional (subsistema técnico, jurídico- normativo y político- jerárquico), simbólico y de poder, que permite un comportamiento interno previsible y externo probable (La Serna, C.; 1998: 15). Los individuos que toman decisiones también son producto de estos tres órdenes y explican su actuación en términos de sus recursos, en función de un interés específico que orienta la “lógica” de la organización. El uso de los recursos y las estrategias definidas aumentan la capacidad de actuación. El subconjunto utilizado de la variedad de recursos disponibles (capital) y la razonabilidad de las prácticas, son relaciones de los actores con el mundo del poder. La posibilidad de interpretar (reflexividad), también es un recurso (que puede movilizar a otros), pero no deja de estar mediada por la organización. Generalmente las prácticas colectivas representan el emergente de una propia capacidad de reflexión sobre el contexto y las posibilidades de acción. De aquí que resulte de mayor utilidad identificar al actor local por la posición que ocupa en orden al sistema social.

Para un abordaje sistemático reconocemos analíticamente a la sociedad local ordenada en torno a tres subsistemas que actúan simultáneamente y se distinguen según sus lógicas de acción funcional, esto es, el subsistema político- administrativo; el subsistema productivo- empresarial y el subsistema socio- cultural (Arocena, J.; 1995).

De ellos no sólo importa su modalidad de conformación, características de sus recursos, fases en las que se muestran, sino fundamentalmente la forma y el grado de sus intercambios, bloqueos y articulaciones recíprocas, el modo en que sus prácticas y relaciones contribuyen a la conformación de un específico sistema de acción local. Es decir, la pretensión analítica se orienta a relevar la

² Esta perspectiva, generalmente crítica, cuestiona al tradicional patrón de desarrollo local y va adoptando criterios como calidad de vida, sustentabilidad, autonomía, democracia sustantiva, ciudadanía y equidad, para relativizar la prioridad económica del proceso por la relevancia social y política.

multifuncionalidad de algunas prácticas y reconocer la verdadera dimensión de la potencialidad del sistema local para orientar su desarrollo. Para ello es mejor antes señalar y analizar algunos elementos que, diseñados para esta exposición como cuestionamientos básicos, deben ser inicialmente reconocidos y debatidos:

- ¿Qué es un subsistema socio- cultural (SSSC)?, ¿Quiénes actúan en él?
- ¿Qué función cumple el SSSC en el marco del sistema social?, ¿Para qué sirve un buen funcionamiento del SSSC?
- ¿Cómo sería un desempeño ideal del SSSC?
- ¿Cómo funciona el SSSC en Viedma? (alcance preliminar).

Desarrollo:

Mientras que el subsistema político- administrativo (SSPA) es fácilmente asociado al Estado (tanto en su nivel municipal como en las relaciones que se establecen con las instancias provincial y nacional) y el subsistema empresarial se reconoce por estar orientado por la lógica de la obtención de lucro (en el marco de un modo de acumulación dinámico y en crisis), el SSSC viene a representar analíticamente la instancia más cercana al “mundo de la vida” real y cotidiana de las personas (Habermas, J.; 1991). Con esto no se niega que la gente puede “poner mucho de sí” en su empresa, su trabajo, etc., pero todo ello no alcanzaría para dar respuesta a la necesidad vital de referencia contingente, en la que se juega la subjetividad. En él se inscriben las distintas modalidades que toma el proceso de socialización, junto a la matriz básica de reproducción social; de aquí devienen los significados, percepciones y representaciones que contribuyen a conformar un sistema normativo de legitimación. Este sistema está inscripto en otro mayor, configurado por la interacción estructurante de cultura y territorio. Es claro que el significado de los hechos es diverso según se trate del tiempo (inscripto en la cultura) y el espacio en que se representen. Por eso el recurso a normas y símbolos que puede disponer el Estado o el mercado (como oferta) es siempre limitado a estructuras previas desde las que se otorgan grados de validez. De aquí que, por ejemplo, la producción de valores, símbolos políticos integradores y sus correspondientes estilos de vida estén sujetos a constante renovación. Claro es que tanto la lógica del poder como los efectos socializadores propios del intercambio en cierta medida conspiran para el vaciamiento de una lógica identitaria de la dinámica socio- cultural diferencial.

El orden social se construye sobre la base de las circunstancias que una sociedad se encuentra dispuesta a admitir. Así, los grupos e individuos que ayer, por origen de fuerzas o creencias, se habituaron a no ser parte del arreglo neocorporativo, hoy se adaptan a la igualmente funcional exclusión del mercado. De esta manera, los actores van modificando sus prácticas conforme al proceso de interacción recíproca que se establece en la instancia local, como relación *nosotros- nosotros* (La Serna, C.; 1998).

Si bien en estas la estrategia es un componente de adaptación activa, no es el único presente al definir la acción, ni garantiza *per se* una mayor racionalización del estado de conocimiento. Al menos tan importante, aparece la *conciencia práctica* (Giddens, A.; 1991)³ o el *habitus* (Bourdieu, P.; 1991)⁴,

³ Un aspecto sustantivo de la teoría de la estructuración es que el actor mantiene facultades de intervención sobre la realidad social en la que se inscribe. Esto significa que podría actuar de otro modo, revisar sus prácticas, intervenir o abstenerse, según un cierto nivel de evaluación situacional. En este sentido, las prácticas se desarrollan en un medio que ofrece ciertos márgenes de acción y posibilidades que podrían ser aprovechadas si existe un proceso reflexivo. La conciencia reflexiva mantiene un plano conciente (discursivo) y otro que no lo es (práctico). La conciencia práctica opera en la vida cotidiana

ambos constituyéndose fuertemente en el plano de los principios, normas y valores. Los límites expresados en las prácticas sociales de los actores son expresión de un equilibrio entre formas reflexivas de adaptación activa a modificaciones contingentes y formas habituales de acción, condicionantes funcionales y posibilitantes estructurales, a la vez.

En este sentido, un SSSC fortalecido contribuye sobremanera –a través de su tradicional intercambio de legitimidad y consenso- a la regulación funcional del sistema y su buen rendimiento. La correspondencia entre la subjetividad cultural y política de la gente y la institucionalidad pretendida para los servicios es un indicador adecuado de la lógica de transformación estructural del sistema. Por el contrario, cuando el plano institucional se *moderniza* más rápido que las prefiguraciones normativas, nos encontramos en ciernes de una crisis de legitimación. El papel que cumplen las políticas sociales en la resolución de estas “crisis secundarias” ha sido ampliamente estudiado por diversos autores (Offe, 1990; Habermas, 1991; Castel, 1995; Rosanvallón, 1995; Gorz, 1998; Giddens, 1998). Estas son los instrumentos por excelencia de los que se vale el Estado para conformar y reconfigurar las percepciones y pretensiones sociales, prácticas individuales y asociativas que permiten reconstruir las reglas a las que un sistema se aviene (podríamos definirlo, sobre la base de la necesidad social de reconocimiento, como “derechos de ciudadanía local”). Los procesos de intercambio argumentativo e interacción pública contribuyen a fortalecer el SSSC y su adecuado funcionamiento. Múltiples nuevas prácticas asociadas al desarrollo de la modernidad parecieran direccionarse en y desde las modificaciones en este campo⁵.

La consideración y percepción (de la objetividad) de la estructura de oportunidades colectivas, su correspondencia con normas y valores hegemónicos, las motivaciones de los actores para aceptar proposiciones sistémicas como premisas cognitivas y como guías para la acción concreta... se interpretan desde elementos conformados en el SSSC, dependen de su fortaleza constitutiva y promueven o no un mínimo necesario de integración social. Un actor cree y confía después de establecer sus cálculos, pero siempre desde la matriz que determina lo *posible*, lo *válido*, lo *apropiado*. Estos límites (morales) mantienen validez y eficiencia en un singular marco de acción significativa.

Un buen funcionamiento del SSSC vendría a convalidar grados de interacción comunicativa adecuados a las necesidades de su desarrollo. Ello tendría un co- relato en el plano de la eficiencia de las representaciones colectivas necesarias para la organización (estatales y mercantiles).

Pero cuando hablamos de “región” estamos connotando fundamentalmente la estructuración de una conducta social determinada en un espacio- tiempo. Cuando decimos “soy de...” estamos habilitando una referencia también física e histórica. La historia de la gente también es una historia de los territorios, dice Arocena (1995). La posibilidad de haber defendido materialmente la porción de tierra en que uno vive imprime en la dimensión simbólica ciertas características que se expresan como particulares rasgos en la racionalidad que inspira el ordenamiento del espacio. La posibilidad de empoderamiento de la ciudad tiene que ver con esto; un proceso en el que la gente reconoce su propio poder, reclama vivir su dignidad y practicar sus derechos de ciudadanía. Esto no remite a ningún

como un saber implícito que permite tomar decisiones con celeridad frente a circunstancias que así lo exigen; la reflexividad no sólo permite argumentar acciones propias sino también describir e interpretar lo que hacen otros actores. Esta es la instancia en la que se desarrolla una estrategia.

⁴ “Sistemas de disposiciones durables... principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptados a un fin sin suponer la búsqueda conciente de fines... (Bourdieu, P.; 1991).

⁵ Por ejemplo, la condición de género, los nuevos roles sociales asumidos por las mujeres, una mayor democratización de la vida familiar, las transformaciones en la comunicación generacional, la visibilidad social de los rasgos identitarios de los pueblos originarios, las exigencias por mayor reflexividad en la gestión organizacional, formas participativas de gestión y control estatal, etc.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

determinismo geográfico o histórico sino a límites en la configuración de sistemas que se enmarcan en relaciones de poder y procesos identitarios que “ya están cuando uno llega” y se presentan como de muy difícil modificación (*contienen* las prácticas de los actores). Desde esta perspectiva se configuran distintas lógicas que actúan en la apropiación del territorio y se despliegan identificándose con él. Los procesos de aprendizaje empírico que se realizan en esta apropiación resultan fundamentales para el aprovechamiento de los recursos. Cuando este proceso alcanza suficiente abstracción y comunicación colectiva configura un *proyecto* local; sólo desde aquí se pueden traducir las ideas en políticas transformadoras y sustentables a la vez.

José Arocena (1995: 89) identifica al menos cuatro lógicas distintas que actúan en un sistema socio- territorial: la lógica del militante, la del voluntariado, la lógica profesional y la lógica política. Si bien nuestro equipo de trabajo considera la posibilidad de otras perspectivas de acción, en este espacio vamos a limitarnos a estas ya establecidas por el equipo Uruguayo del CLAEH.

En instancias gremiales, sindicatos, juntas vecinales, centros de estudiantes, asambleas de vecinos, movimientos de jóvenes, etc. se expresa cierta lógica reivindicativa que parte de considerar críticamente el estado de los servicios sociales y se organiza, temporal o permanentemente, para operar en defensa de derechos. Cuando esta organización no se estructura en derredor de un trabajo generalmente lo hace en forma horizontal, asentado territorialmente, abarcando un conjunto de factores que impactan en la calidad de la vida cotidiana. La institucionalización de estos espacios es todo un tema en cuestión, dado que aparece tanto como necesidad de supervivencia o recurso de organización, como singular instancia en la que lógicas contrapuestas colisionan. En las Juntas Vecinales particularmente, se debate la direccionalidad de la toma de decisiones en relación con su representatividad social y su inserción sistémica. La reivindicación que amalgama el momento participacionista choca con las posibilidades que el Estado se encuentra dispuesto a admitir (salud, saneamiento ambiental, vivienda, etc.); Mientras tanto, la lógica político- administrativa trata de orientar y regular las demandas en formas muy variadas.

Pero no todos los modos reivindicativos son de resistencia o *defensivas* solamente, también se releva una lógica militante *propositiva* que en extremos alcanza la co-gestión o autogestión en las soluciones de los problemas concretos. Muchas organizaciones de vecinos desarrollan acciones que complementan estos modos de acción y representan un actor con posibilidades de negociación y participación activa, dada su cultura de iniciativa (cooperativas de trabajo, clubes de trueque, sectores autogestionarios en el seno de juntas vecinales, etc.). Aquí, el mayor riesgo es la cooptación de sus líderes y consecuente desarticulación del proceso de organización social en formación. La legitimidad *oficial* que se atribuye al actor político en posesión de recursos, conspira para el reconocimiento y la complementación de otro tipo de legitimidades sociales, actuando sujeto a fines competitivos y subordinados. Las relaciones clientelares que se desarrollan en la sociedad se convierten en la fuente de mayor deslegitimidad de la capacidad de gestión de los procesos de representatividad y participación orgánica. Un apartado especial de análisis quizá merezca las crecientes organizaciones socio- étnicas, culturalmente reivindicativas de los pueblos originarios.

También se pueden reconocer otro tipo de organizaciones laicas o religiosas que prestan servicios sin pretender obtener lucro por ello. La mayor diferencia con la clasificación anterior consiste en que estas no manifiestan la necesidad explícita de la organización colectiva para alcanzar sus metas; es decir, como no participan de una lógica política ni reivindicativa, ni presionan directamente sobre los poderes públicos, se distancian un poco de la clásica lógica del militante. Arocena les denomina “el voluntariado”.

Bajo esta modalidad tienen lugar fuertes organizaciones internacionales constituidas localmente (Club de Leones, Rotarios, etc.), nacionales o provinciales (Mutuales, O. N. G.) y también

singularmente locales (Fundaciones, Asociaciones). Muchas de estas acciones derivan del viejo sentimiento filantrópico, las más de las veces vinculado o derivado de preceptos religiosos e ideológicos diversos, enmarcado en servicios de beneficencia. Pero cuando el objetivo social trasciende la dimensión material e implica *el cuerpo* del sujeto (tiempo, capacidad de gestión, capital social, etc.) se requieren de singulares condiciones de participación para su desarrollo. Esta condición, en conjunto con el reconocimiento social que otorga la actividad como contrapartida, canaliza la crisis que mantiene la institucionalización de la solidaridad pero tamiza socialmente –a la vez- sus posibilidades concretas como espacio público de expresión. Esta lógica de inclusión va llevando a la “profesionalización” del voluntariado, siendo estos casi los únicos que logran sustentabilidad. En las comisiones ad-hoc que crean las iglesias, en los centros culturales o de residentes, en la radio comunitaria, etc. se puede reconocer una fuerte conciencia del rol social que desempeña la organización y el impacto que su “trabajo social comunitario” produce.

Siempre en el plano del “voluntariado”, aunque en otra instancia de conciencia discursiva (Giddens, A.; 1995), se constata un sostenido crecimiento de la práctica deportiva autogestionaria. Aunque recientemente algunas de estas actividades hayan sido apoyadas y promovidas desde el orden municipal, claramente se constata que no se encuentran contenidas en (desde, por) los Clubes tradicionales (*históricos*). La significancia social de la búsqueda de reconocimiento sobre la base del ejercicio de actividades altamente regladas y competitivas... la relevancia que adquiere el cuerpo y su ponderación en tiempos de posmodernidad, serían dimensiones que sólo pueden quedar señaladas en este espacio.

La lógica corporativa se reconoce en las asociaciones y colegios profesionales, cámaras sectoriales, gremios, etc. El *profesional* interviene histórica y activamente en el desarrollo local, a través de asistencia y asesoramiento experto en el plano social, productivo y comercial. Lo que distingue la intervención profesional de otras es que esta supone una retribución en dinero por su actividad, constituyendo la fuente de ingresos para su sustento. Médicos, ingenieros, psicólogos, arquitectos, abogados, contadores, veterinarios, pero también profesores, asistentes sociales, psicopedagogos, kinesiólogos, sociólogos, etc. tienen en común su “participación en instancias colectivas como una suerte de extensión de su rol profesional” (Arocena; 1995: 92). En este sentido, no se observa que la lógica predominante se encuentre fuertemente unida al desarrollo histórico-identitario de etapas anteriores, así como una plena conciencia que su suerte se encuentre unida a la de otros sectores sociales; Antes bien, pueden reconocerse rasgos fuertemente estratégicos de posicionamiento sectorial (no por eso menos legítimos desde la lógica que les estructura). Algunas organizaciones no gubernamentales (Fundaciones) logran superar estos límites imponiendo gestiones con objetivos asociados a una lógica de conjunto.

En la lógica política predomina una direccionalidad verticalizada de comunicación y toma de decisiones. No por ello el territorio deja de condicionar otras instancias de instrumentación de las prácticas y es por eso que se evidencia por parte de los sectores políticos una tendencia a expresar respuestas cada vez más concretas ante una realidad de creciente heterogeneidad, a la vez que un creciente número de ofertas. De todas maneras se reconoce como función del sector la regulación del volumen y calidad de las demandas que alcancen expresión social como para que el subsistema político-administrativo deba incorporarlas. No por eso este tipo de lógica deja de pertenecer al subsistema socio cultural, dado que aquí se expresan las tradicionales *fuerzas vivas* de la ciudad. De aquí que, ni la fuerte legitimidad temporal que otorga la mayoría de los votos, retire a este actor de la necesidad de articular su específica capacidad de acción con otras que se expresan en el territorio.

A modo de conclusiones:

En la provincia de Río Negro la distribución regional de actividades ha convertido a la ciudad de Viedma, su capital, en un centro evidentemente administrativo, en el que el empleo público o la prestación de servicios al Estado es predominante. Sin embargo, el sistema no permite respuestas suficientes como para conformar la totalidad de las necesidades sociales. Recurrentemente se ha tratado de diversificar la estructura productiva sin alcanzar los resultados esperados⁶. En este sentido, los entrevistados coinciden en señalar la relativamente baja densidad de la sociedad civil, la predominancia del poder político- estatal y la alta permeabilidad del subsector socio- cultural por lógicas externas, asentadas más en perspectivas jerárquicas que en el fortalecimiento del mundo de vida comunitario. La identidad social pareciera por momentos o bien no poder manifestarse plenamente por el cúmulo de condicionamientos del sistema, o bien aceptar en sus principios de organización los límites propios de insuficientes rendimientos sociales, en un proceso de profundización de su privatismo cívico (Habermas, J.; 1991). Siendo que el desarrollo de una sociedad se encuentra determinado en gran medida por las capacidades de aprendizaje admitidas institucionalmente, ello tiene vital importancia. Las dificultades relevadas en este sentido nos llevan a plantear el problema del tránsito hacia una sociedad con capacidad para reflexionar sobre sí misma.

Una de las características del caso, que vinculan los ámbitos en consideración, remite al carácter público e institucional de la organización político- administrativa. Los intereses burocráticos parecen prevalecer al punto de convertirse en un fin en sí mismos, situándose por fuera de los objetivos explícitos. Un indicador importante en tal sentido lo aportaría la distorsionada relación que existe entre el gasto burocrático y los resultados obtenidos. Esta situación se agravaría cuando se instrumenta “lo público” a favor del mantenimiento de estructuras que legitiman estas prácticas (que obstaculizan la posibilidad de incrementar la competitividad integral del territorio) en los mismos organismos y actores colectivos creados para su promoción. Recurrentemente nuestros interrogados dejan entrever la posibilidad de que acceder a la acreditación para disponer de los recursos del Estado⁷ no sólo habilita funcionalmente sino que también (por la propia dinámica de construcción de poder constituida y los consecuentes compromisos contraídos) como emergente visible de toda una red de relaciones estructurada en función del acceso o no a estos recursos (materiales, toma de decisiones, etc.). La modalidad política tradicionalmente conocida como “corporativismo” pareciera complementarse y reforzarse con la interpenetración entre Estado, partido y gobierno, como forma de control y fenómeno de hegemonía. El carácter *organizado* de estas acciones de un importante número de personas, posicionadas estratégicamente en la estructura social, pareciera remitir tanto a una especificidad de funcionamiento (dada por el propósito implícito de la acción), como a una predisposición técnica (especialización funcional). De esta manera, “el orden” no sólo alcanza a los actores organizacionales sino también a aquellos a los que afectan sus prácticas (La Serna, C.; 1998: 17), en este caso, obstaculizando más que potenciando la reorganización social bajo distintos principios ordenadores.

⁶ En la década de los años 60, con el financiamiento y promoción del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se diseñó y ejecutó un proyecto de sistematización y riego de tierras aptas para ser cultivadas. Se creó un Instituto de Desarrollo (IDEVI) con la finalidad de adjudicar las parcelas y brindar asesoramiento agrícola específico. Diversos factores se invocan a la hora de justificar el escaso impacto en el desarrollo económico y social que el proyecto ha generado. La construcción de un Parque Industrial, con la infraestructura acorde y disponible, tampoco contribuyó en la medida esperada a potenciar la diversidad y el incremento de la producción. Diversos estudios de distinto tipo se han ejecutado por cuenta de organismos nacionales y/o provinciales, involucrando recursos turísticos, pesqueros, etc. En 1998, el Municipio local y el gobierno provincial convinieron con el Consejo Federal de Inversiones (CFI), la sustanciación de un Plan Estratégico de Desarrollo para la ciudad. El documento producido en instancias participativas no es más que un elemento más que jalona un derrotero de búsquedas de transformaciones abortadas. El Consejo de Desarrollo Local, conformado desde 1999, hasta ahora trabaja en líneas de capacitación y financiamiento de micro emprendimientos de muy bajo impacto social.

⁷ La estructura de legitimación se ha visto moldeada hacia un carácter cada vez más periódicamente plebiscitario (ver Cernotto, D.; 1998).

Tal es así que, aquellos principios y reglas parecieran de difícil modificación sin una voluntad política cualitativamente superadora, dado que el sistema se configura a partir del modo en que el conjunto de actores concibe el rol del Estado, su propio rol, la relevancia de los recursos de poder disponibles y las percepciones que cada uno tiene de los otros y del tipo de relaciones en el que se encuentra inscripto. Esta configuración ha adquirido una estabilidad tal que esas modalidades de percepción se concretan cotidianamente en relaciones que reproducen y refuerzan regularmente el sentido de estas prácticas.

Por otra parte, resultaría muy difícil para el sujeto poder reapropiarse del territorio cuando se encuentra enajenado cultural y/o socialmente⁸. Los requerimientos mínimos de articulación social se asientan sobre un umbral básico de equidad. Ciertos niveles de empobrecimiento social⁹, aumento de la desigualdad y estratificación, generan una retracción hacia seguridades básicas tales que se hace muy difícil superar la fragmentación y conflictividad resultante. La desafiliación social contingente se complementa con los procesos de movilidad territorial (fuerza de trabajo, etc.). Los intentos de “reculturación”¹⁰ de grupos que actúan invocando derecho de pueblos originarios sería potencialmente relevante en esta dimensión. En este sentido, hasta ahora, se podría considerar una historia del desarrollo social asentada en procesos de aprendizaje no reflexivos, permeada por imágenes mágicas y animistas, aunque modernas. La aparente politización que atraviesa a la ciudad se asienta más sobre meros cálculos estratégicos que sobre acciones comunicativas en torno a imágenes del mundo social y económico. Esta subordinación positiva (Offe, C.; 1990) conspira también contra la necesaria integración sistémica.

Capital y tecnología son también señalados por los actores consultados como dos factores escasos en el entorno. Dada la abundante dotación de recursos naturales del territorio (capital natural) y la existencia de infraestructura subutilizada (capital sistematizado y construido), entendemos que se estaría refiriendo un déficit en las dimensiones sociales y humanas del capital. En general, los niveles de escolarización y salud de la población urbana no parecieran estar asociados directamente al nivel de empleo (claramente deficitario). Esto nos lleva a reconocer la importancia de redes de confianza y asistencia recíproca que actúan sosteniendo ciertas prácticas sociales de supervivencia (Iglesias, Trueque, O.N.G.). Pero, aunque socialmente importantes, no resultan suficientes a la hora de orientar la acción colectiva hacia una más adecuada y eficiente redistribución de la acumulación económica, simbólica y del conocimiento.

⁸ La Comarca formada por las ciudades de Carmen de Patagones y Viedma cuenta con los índices más altos de pobreza e indigencia, de toda la región patagónica. En la capital rionegrina 26.248 personas se encuentran bajo la línea de pobreza (docentes, policías, administrativos y otros empleados del estado, incluidos), mientras que 13.476 se encuentran en situación de indigencia. Estas cifras representan el **52,2%** y **26,8%** de la población, viviendo en el 40,8% y 19,2% de los hogares, respectivamente (lo que indica alarmantes condiciones de hacinamiento asociadas, en un contexto por demás desfavorable).

⁹ “Una sociedad es políticamente pobre –dice Norma Paviglianiti– cuando está débilmente organizada y no pasa de ser objeto de maniobras de los grupos económicos, cuando no logra constituir representaciones políticas legítimas en sus procesos electorales, cuando sigue a líderes excesivamente carismáticos o caudillescos, cuando tiene una administración de lo público signada por la burocratización, por el privilegio y por la corrupción, cuando acepta un Estado que le imponga políticas de ajuste salvajes, cuando mantiene un estado de impunidad y no de derecho; cuando ve al Estado como patrón o tutor de las políticas sociales y al servicio público como caridad gubernamental.

El ciudadano es políticamente pobre cuando concibe a quien ha otorgado su representación, como poseedor de autoridad propia; cuando no conoce y no comprende las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas en las que les toca vivir y, por tanto, no se organiza para reaccionar, reivindicar derechos e influir en las decisiones que toman los gobiernos”. (Paviglianiti, Norma; exposición realizada en la mesa *La pobreza política como nuevo fenómeno social*, en las V Jornadas de Educación, organizadas en el marco de la 21ª. Exposición-feria internacional de Buenos Aires “El libro del autor al lector”. Buenos Aires, Abril de 1995).

¹⁰ Concepto en elaboración que, en principio, alude a las prácticas y procesos que argumentan la necesidad de recuperación de los “saberes” tradicionales con el propósito de convertirlos en instrumento diferencial de competitividad (identidad).

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

Tal como lo afirmamos en otro trabajo (Aliani, M.; Alonso, A. y Welschinger, D.; 2000: 120), no existen razones para suponer que los sectores de poder faciliten la instalación de un proceso de cambio sustantivo. Al respecto dice De Mattos "... si se acepta que el Estado actuando como garante y como organizador de la permanencia y de la reproducción de una forma de organización en la que un determinado grupo social realiza su hegemonía, cumple el papel de factor que asegura la cohesión de una determinada formación social, entonces sería necesario considerar en este marco teórico, la discusión de la viabilidad política de toda nueva estrategia que busque tener un mayor realismo y efectividad que aquellas que la precedieron ..." (De Mattos, C.; 1997: 24).

La lógica tradicional de construcción y mantenimiento de poder político se convierte en uno de los más importantes obstáculos concretos y teóricos para el desarrollo del subsistema sociocultural y la posibilidad de una articulación transformadora. Claro que, como nos dijo Fransisco Suárez¹¹, una articulación transformadora no es cualquier transformación, sino que "es la suma que potencia la capacidad del conjunto y que a la vez transforma a cada uno de los actores sociales que se involucran" (Suárez, 2003: 13). Generar estas prácticas nuevas pareciera ser el desafío que enfrenta la Comarca Viedma- Carmen de Patagones en inicios de esta nueva etapa, pero para ello se requiere una cierta disposición a cambiar de punto de vista, de encarar un cambio cultural, muy distinto de un simple proceso de negociación. Promover el fortalecimiento del subsistema sociocultural y su valoración autónoma sería tan favorable como pensar la manera de generar una nueva forma de construir poder, asociado a un genuino proceso de desarrollo local.

Bibliografía consultada:

- Aliani, Mario; Alonso, Osvaldo y Welschinger, Daniel (2000): "Estado, estrategias de desarrollo y sociedad local", en Revista "Administración Pública y Sociedad" N° 13. IIFAP- Universidad Nacional de Córdoba.
- Arocena, José (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (C. La. E. H.). Universidad Católica del Uruguay. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Cernotto, Diana (1998): "La política de espaldas a la política", en Revista "Administración Pública y Sociedad" N° 11. IIFAP- Universidad Nacional de Córdoba.
- De Mattos, Carlos (1.997): "Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos". Ponencia presentada al 6° Encuentro de Geógrafos de América Latina, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía, Universidad de Buenos Aires.
- Habermas, Jurgen (1991): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores.
- La Serna, Carlos (1998): "Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar". Mimeo. Centre d'études en Administration International; École des Hautes Études Commerciales; Université de Montréal.

¹¹ Conferencia del Lic. Juan Carlos Suárez, especialista de desarrollo local de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto del Conurbano Bonaerense, dado en el micro cine del Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue, el día 29 de mayo de 2003, en el marco de actividades desarrolladas por el equipo de este y otro Proyecto de Investigación del CURZA- UNCo. Su registro quedó documentado como "Documento de Trabajo N° 1: *Desarrollo Local; actores e identidades*". Serie Desarrollo Local. Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y Estado (CEAPPE). Viedma, junio de 2003.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

- Offe, Claus (1990): *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Alianza Editorial.
- Suárez, Francisco (2003): “Desarrollo Local: actores e identidades”. Serie Desarrollo local. Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y Estado (C. E. A. P. P. E.). Viedma, Universidad Nacional del Comahue.
- Tecco, Claudio (1997): “Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos”, en Revista “Administración Pública y Sociedad” N° 10, I.I.F.A.P., Córdoba.
- Tecco, Claudio (1999): Apuntes de clase “Seminario de Gestión del Desarrollo Local”. Maestría en Administración Pública. Universidad Nacional del Comahue - Universidad Nacional de Córdoba. Viedma, Río Negro.