

AUTORES: **NUÑEZ, ANA CAROLINA y FERRONI, MARTÍN** (Univ. Nac. de Misiones)

ana.studioa@gmail.com - martufc@gmail.com

TITULO DE PONENCIA:

La planificación como política pública, nuevos escenarios políticos y centralidad del Estado. Apuntes para el debate¹.

Introducción

A partir de las coyunturas políticas, económicas y sociales acaecidas desde el 2003 en la república Argentina, el mapa de las prioridades gubernamentales experimentaron una reconfiguración positiva impactando decididamente en el territorio en todas sus escalas. Con el advenimiento del gobierno de Néstor Kischner cuyo programa con signa el desarrollo social desde una óptica política “nacional y popular” se formularon e instrumentaron una serie de proyectos de largo alcance basados en la acción estatal planificada con objetivos que superen el cortoplacismo al que nos habían acostumbrado los gobiernos precedentes de corte neoliberal. A partir del abordaje de un caso testigo, la provincia nordestina de Misiones, analizaremos las características que adquieren los ejes prioritarios de intervención estatal plasmada en los planes estratégicos de promoción turística, foresto-industrial, conservacionista y de producción agroalimentaria. El objetivo del trabajo es proponer criterios que permitan debatir sobre la complejidad de los alcances, restricciones, limitantes y desafíos estructurales a que se enfrenta tanto la esfera macro social (estado, comunidad política) como la micro social (ciudadanía, sociedad civil) para encolumnarse detrás de un programa político orientado al desarrollo económico de gran envergadura.

Ejes estratégicos de la política de estado provincial, el caso Misiones.

La actual política de Estado provincial en materia de desarrollo, tiene por pilares centrales la forestoindustria, el turismo, conservación, y la producción de alimentos. “Producir alimentos, desarrollar nuestra agricultura tradicional, consolidar nuestro perfil forestal, y desarrollar el

¹ AREA TEMATICA:5 Relaciones federales, Desarrollo Regional, Gobiernos provinciales y Municipales SUBTEMA: (d) Coordinación intergubernamental.

turismo requieren de una perfecta armonía con el medio ambiente” (Discurso del Gobernador de la Provincia de Misiones en la Apertura de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes, 2009). La producción foresto-industrial -basada en la explotación de bosques cultivados y en el aprovechamiento sustentable de bosques nativos- es considerada la actividad de mayor importancia para la economía de la provincia. La promoción de ésta a partir del año 2000, se apoyó en las ventajas comparativas ofrecidas por el área NEA de la Argentina.² De acuerdo a datos recientemente publicados (SiFiP, 2010), la superficie forestada en Misiones alcanzaría las 365.142 ha (confieras, eucaliptos y otras). Del total forestado, la especie *pinus – eliotti y taeda-* representa mayor superficie implantada, siendo el 82,8% del total, esto es, unas 302.383ha ubicadas en los Departamentos de Iguazú (74. 930ha), Eldorado (46.240ha) y Montecarlo (39.297ha)³. En segundo lugar de importancia se encuentra el *eucalipto* con una superficie implantada de 25.157ha siendo el 6,9% del total. Pero la crisis económica-financiera global ha tenido repercusiones en el sector que se expresan en la pronunciada retracción de la demanda internacional de una amplia gama de productos, entre ellos, los de la industria maderera; sumado al incremento de los costos internos de insumos y salarios. En este contexto el Estado provincial redobla su apoyo al sector, materializando una inversión pública de alrededor de 60 millones de pesos en 2009 a fin de “mantener niveles satisfactorios de actividad en el sector foresto industrial” (Discurso Gobernador, 2009: 10). Otro de los ejes impulsados, como pilares de desarrollo desde la política estatal provincial, es la “estrategia de promoción turística” la que va acompañada de una inversión pública y privada. En los últimos años una serie de obras de infraestructura (rutas, terminales, hosterías, espacios de

² Según un documento de la SAGPyA-ADI (2000) la provincia de Misiones presenta condiciones favorables que se traducen, entre otros aspectos, en: a) el potencial forestal del área (clima y suelos) que conlleva a altas tasas de crecimiento; b) la abundancia de tierras de bajo precio; c) un marco legal que regula y otorga beneficios económicos y fiscales a través de inventivos nacionales a la actividad –Ley de promoción 25.080 entre otras-; d) la no restricción a las inversiones extranjeras; e) la existencia de plantas de procesamiento de materias primas (celulosa y papel, industria de aserrío y elaboración de la madera) (SAGPyA, 2000: 38).

³ Desde la Asociación Forestal Mesopotámica (Afome) afirman que las cifras no reflejan la realidad del sector, ya que “cada vez se foresta menos en Misiones”. Aseguran que el “apagón forestal” actual y futuro por los próximos 5 años existe, pero “el bache en la provincia se tapa trayendo enormes volúmenes de materia prima de Corrientes”. Desde ese organismo las cifras del SiFiP serían erróneas (Misiones online 29/06/10).

veraneo, parque temático santa anta, luz y sonido san Ignacio, plaza de posadas y costanera) han sido desarrolladas con el objeto de “promover y generar impacto turístico” (Discurso Gobernador; 2010: 19). En tercer término, la estrategia está orientada a una política de estado en materia de conservación. La reciente reglamentación de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos N°26.331 (decreto reglamentario 91/2009), establece la elaboración de un plan de ordenamiento de bosques existentes en las provincias⁴ de acuerdo a criterios de sustentabilidad establecidos por dicha Ley. En cuarto lugar, la producción de alimentos como política -con expectativas de desarrollar unaindustria agroalimentaria- tiene que ver con una intencionalidad orientada en términos ideales hacia el “(...) sueño de alcanzar la soberanía alimentaria del pueblo misionero” (Discurso HCR, 2009: 2). En este contexto es que el estado provincial adhiere al Plan Estratégico Nacional Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016 dado en el marco de la crisis de los principales cultivos de renta que han descapitalizado al sector- a través de créditos y subsidios se incentiva la actividad, como también la creación de “mercados regionales”.²⁶ “Entendimos que además de té, yerba mate y tabaco, podemos producir frutas, verduras, dulces, carnes; en definitiva que debemos transformar en una oportunidad esta realidad misionera de chacras pequeñas y familias viviendo y queriendo seguir viviendo en chacras misioneras” (2009: 2).

El Territorio resignificado. Emergencia de nuevas escalas para el desarrollo

Como anticipara en líneas precedentes, de un tiempo a esta parte las escalas de tiempo y espacio experimentan una transformación sustancial que conduce a repensar los elementos contenidos en los niveles espaciales local – nacional – global, al ser la *espacialidad* un aspecto constitutivo de la dimensión social. En este aspecto, Ortíz propone una mirada sobre el espacio sin el vicio de presentarlo como una fórmula antitética considerando que,

⁴ Cada provincia por medio de un proceso de consulta participativo debe establecer las diferentes áreas de conservación en el territorio en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que estos presenten (art.6). Ello deberá confluir en la sanción de una norma provincial de ordenamiento de bosques nativos, herramienta que viabilizará el acceso a recursos financieros a ser otorgados por la Nación entre las jurisdicciones que cuenten con dicho instrumento legal.

más bien, se trata de “un conjunto de planos atravesados por procesos sociales diferenciados” (2004:60) y donde los niveles local-nacional-global no constituyen elementos encapsulados en si mismos sino con un carácter transversal y de atravesamiento contenidos en el proceso histórico de la modernidad-mundo. (2004:61-62). Las nuevas formas de concebir el espacio conlleva situarlo en una suerte de “desterritorialización” en tanto proceso que obliga simultáneamente a una “reterritorialización” en torno de la *mundialización cultural* –como prefiere denominar Ortiz- haciendo que las sociedades contemporáneas estén inmersas en una lógica de alta fluidez y movilidad cuyo efecto principal es el desarraigo. La configuración de una “territorialidad desarraigada” se convierte de este modo en condición necesaria para pensar “otros territorios” y, asegura, tal desarraigo es consustancial y marca ineludible de la vida social contemporánea (Ortiz; 2004:68). Por otra parte, en un sentido relacional, es posible contemplar la dimensión territorial⁵ por cuanto “el territorio puede ser concebido a partir de la imbricación de múltiples relaciones de poder, del poder más material de las relaciones económico-políticas al poder más simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural” (Haesbaert, 2004:79). La transformación de las lógicas de producción del capital ha incidido de forma irrefutable en la concepción acerca del desarrollo como fenómeno cuantitativo pero, prioritariamente **cuantitativo**. Los sistemas de producción post-fordistas y el derrumbe de la producción en masa han propiciado el advenimiento de lo que algunos teóricos denominaron *fase de acumulación flexible del Capital*. El rasgo más preponderante es la búsqueda incesante de satisfacción de la demanda ‘compleja’ y ‘selectiva’ donde la mercancía puede ser un bien ‘intangible’ y producto de múltiples intermediaciones ‘físicas’ en función de esta nueva lógica de producción *des-localizante* y *localizante* –paradójicamente- como fenómeno que se

⁵ Resulta significativo también tener presente los “tipos ideales” que formuló Lefebvre sobre las tres formas de concebir el territorio: a) *Espacio percibido*, que delimita los aspectos materiales de la vida cotidiana donde acontece la producción y reproducción social; b) *Espacio concebido*, a las representaciones sobre el mismo, a los discursos socialmente construidos que resignifican los aspectos instrumentales y, c) *Espacio vivido*, la interacción de los espacios a y b vistos desde la situación de “habitantes” o “usuarios” en la generación de contra-espacios y disputando la lógica de estructuración y funcionalidad espacial dominante o hegemónica. (En: Delamata;2005: 08).

origina simultáneamente⁶. La noción de *desarrollo* en una coyuntura diferente de la expansión del capital económico, no queda exento de un severo replanteo acerca de las ‘certezas’ que han caracterizado las fórmulas a lo largo de la historia universal y que actualmente resultan obsoletas. El nuevo régimen de producción mundial ha dado lugar a la articulación y condición singular que adquieren el T –DL /DE (Sugiero una nota al pie explicando el significado de las siglas) al desafiar a los ámbitos locales a que se instauren en protagonistas de la transición entre la concepción perimida del desarrollo como algo ‘adquirido’ a partir de contar con recursos de capital físico, conocimiento, recursos naturales y económicos, hacia un modelo de desarrollo que concibe su generación en base a las capacidades (“capacidades locales relacionales”) que potencialmente pueden desplegar los actores locales (AL) devenidos en *agentes de cambio* de sus territorios.⁷En este nuevo esquema el **territorio** se presenta como el apelativo a un cierto recorte de superficie o espacio dado y que, a su vez, circunscribe a) al entorno natural sin intervención antrópica; b) un espacio geográfico ‘intervenido’ por actividad del hombre⁸ y; c) un espacio ‘organizado’ de mayor complejidad en base a un sistema de regulación definido en un esquema político-administrativa que establece los alcances y competencias de dicho territorio. Siguiendo en esta línea, el **desarrollo local** y **endógeno** encuentra un punto de acercamiento a partir de este primer recorte espacial. El primero, se constituye como una determinada forma de encarar el desarrollo y donde el elemento ‘local’ hace alusión al compromiso con otras instancias de interrelación, relativos a la integración en espacios de mayor complejidad⁹e interdependencia. Si bien, como refleja Boisier (2001), distintas racionalidades pueden influenciar –y en efecto lo hacen- en la construcción sustantiva del concepto, es la diléctica de lo global/ local la que más presente se encuentra en los muchos trabajos que se han escrito sobre el tema. En tal sentido, lo ‘**endógeno**’ aparece como la manifestación de la

⁶ Para no ser redundantes aclaramos que este fenómeno se enmarca directamente en los efectos de la *Globalización* que desdibuja límites geográficos creando y reconfigurando fronteras geográficas, sociales, culturales y primordialmente económicas.

⁷ Madoery, O. (2001)

⁸ Instalación de sistemas de adecuación y equipamiento básico o complejo (obras, sistemas de transporte, y actividades económicas o productivas de base extractiva, entre otros).

⁹ Municipio, departamento, provincia, región, nación.

potencialidad /capacidad intrínseca (e)al sistema socio-económico de un determinado territorio que es flexible de generar y/o introducir nuevas e innovadoras formas de regulación de la vida social y económica. En base a un bagaje de conocimiento y la proximidad de las relaciones entre AL, en la revalorización de capitales intangibles (o no tradicionales) del lugar es que puede planearse la construcción de redes y promoción de sinergias en el marco de un proyecto político colectivo de desarrollo y cambio social integral, en que la proximidad geográfica, pero sobretodo -como sostiene Madoery (2001:01)- organizativa e institucional, dando impulso al territorio como lugar donde confluyen intereses contrapuestos (conflicto) pero también como espacio potencial de articulación de estrategias colectivas. La paulatina generación de mayor simetría en la distribución del poder local podría proporcionar condiciones favorables para la movilización de factores de producción en paralelo a un proceso incesante de *aprendizaje social*, con el objeto de elevar la competitividad económica del territorio en sus distintas escalas de impacto. La confluencia de factores de competitividad económica en el contexto de una estrategia local de desarrollo precisaría(n), según Boisier (2001:14) de los cuatro (4) planos de la *endogeneidad*: 1) Lo *político* (capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo); 2)Lo *económico* (capacidad de generar recursos y reinvertir en el territorio); 3) Lo *científico-tecnológico* (capacidad de auto-generar impulsos e innovación tecnológica); 4)Lo *cultural* (capacidad de recuperar, recrear y rescatar una *matriz* de base para la identidad socio-territorial)¹⁰ Esta concepción de desarrollo implica la conciencia y cristalización de elementos funcionales al *control sistemático de la incertidumbre*, apoyándose en la creación de entornos flexibles y dinámicos sobre la base del conocimiento profundo de las realidades locales como causa/ efecto de procesos absolutamente históricos, por tanto, responsabilidad que les compete a la

¹⁰Stuart Hall (1997:76) sostiene que “*Todas as identidades estão localizadas no tempo e no espaço simbólicos. Elas têm aquilo que Edward Said chama de suas ‘geografias imaginárias’, suas ‘paisagens’ características, seu senso de ‘lugar’, de casa/lar, de heimat, bem como suas localizações no tempo – nas tradições inventadas (...).* (pp. 6) No obstante, para Haesbaert, la adscripción identitaria a un territorio tiene más relación con que “*Toda identidade territorial é uma identidade social definida fundamentalmente através do território (...)* uma identidade em que um dos aspectos básicos para sua estruturação está na alusão ou referência a um território, tanto no sentido simbólico quanto mais concreto. Assim, a identidade social é também uma identidade territorial quando o referente simbólico central da construção dessa identidade parte de ou transpassa o território. (1999:178). En: Haesbaert, Rogério (s/f) “O Espaço importa: dilemas da construção identitário-territorial na contemporaneidade”. GeoBAireS. Cuaderno de Geografía. Disponible en: <http://www.geobaires.geoamerica.org/>

diversidad de actores sociales que tienen injerencia directa en el devenir de sus comunidades de pertenencia.

El Desarrollo Local como Proyecto, la Planificación Estratégica como herramienta

Partiendo de una definición breve pero concisa del DL, Madoery (1999:25) asevera que “*El desarrollo local es, desde el punto de vista económico-productivo, una lógica territorial diferenciada, desde el punto de vista socio-cultural, una lógica relacional construida y desde el punto de vista político-institucional, una lógica de gobernabilidad pautada*”, encauzado como un proceso dado dentro del nuevo paradigma planteado por el cambio del contexto internacional a partir de la globalización, y de la revalorización de *lo local* que trajo aparejada, aparece el *enfoque del desarrollo local* como un proceso de construcción política que se despliega en múltiples dimensiones, pero que tiene como sustentos principales al conjunto de los recursos del territorio local y a las capacidades de los actores que en él se desenvuelven. Desde la perspectiva del desarrollo local, como hemos anticipado en párrafos precedentes, se concibe al desarrollo como algo que se construye desde las capacidades relacionales de los AL y no como algo adquirido, es así(,) que el margen de intencionalidad y dirección sostenida de estas aspiraciones sociales instala a la política en un rol sustantivo y protagónico donde deberá promover las dinámicas colectivas (sinergias positivas) entre la diversidad de actores territoriales, individuales y colectivos en sentido de la óptica hegemónica que lo impulsa. De este modo, la dimensión política (Madoery; 2001:02) representa la *institucionalidad orgánica* de las capacidades relacionales de los diferentes actores, los que, en definitiva -parafraseando a Vázquez Barquero (2005)- constituyen una de las más importantes “fuerzas del desarrollo” que en la medida que adquiera coherencia organizativa y legitimidad institucional logrará trascender en el tiempo si logran producirse simultáneamente las condiciones acordes a un esquema que garantice la *sostenibilidad*¹¹

¹¹ Si bien este es un aspecto mencionado por casi la totalidad de los autores que cito (menciono) en este trabajo, y que han dedicado esfuerzos en la reflexión respecto de la cuestión del desarrollo, pocos han profundizado el análisis sobre el impacto ambiental y social negativo en los territorios donde son ejecutados proyectos de desarrollo subvencionados por capitales externos, que se disputan abiertamente los recursos naturales no renovables y escasos de las que dependen

económica, social y ambiental de él o los proyectos encarados. Según Coraggio (1999), la capacidad de los actores de articularse relacionamente, y las dinámicas orientadas con este propósito estarán estrechamente vinculadas a las capacidades de articular esfuerzos colectivos, asociarse y cooperar que (se) dependen en gran medida de sus patrones culturales, el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que operan y tienen eficacia simbólica sobre el resto de las esferas de la vida cotidiana en el contexto local. Los agentes comprometidos con el medio local son quienes pueden encarar la planificación, promoción y llevar(n) adelante su propio modelo de desarrollo a partir de la emergencia y fortalecimiento de la destreza y apertura para madurar experiencias asociativas y solidarias. Es por ello que el concepto de desarrollo local adquiere contenido político más que geográfico, de concertación público – privado y de articulación dinámica de sujetos y proyectos. A su vez, este entramado requiere identificar una direccionalidad, definida(o) por un proyecto político de ciudad y tal vez de región¹². Desde esta perspectiva la PDL tiene como objetivo la integración de las diversas visiones, intereses y la concertación estratégica de los agentes que actúan en el territorio como “espacio simbolizado, concreto, integrado” a partir de sus especificidades ocupando un rol preponderante e instaurándose como un nuevo sujeto/ actor de desarrollo (Madoery; 1999). Con este propósito, la estrategia local tendrá que promover el dinamismo en el sector empresarial, estimular las innovaciones, generar mayores vínculos de asociatividad con el entorno institucional y el mercado, y maximizar la utilización de todo el potencial de desarrollo disponible en el territorio. En la articulación de los agentes locales se irá produciendo lo que Madoery (2001:25) denomina el *gobierno* local, entendido como un nuevo patrón de gestión local, basado en la concertación de los agentes del sector público y privado, y en la activa participación de la sociedad local, tanto en el diseño como en la

diversas poblaciones rurales quizás es más propia de la realidad latinoamericana (campesinas) a lo largo y a lo ancho de América Latina. Por las características que revisten estas disputas, configuran contextos de alta conflictividad social en países como Brasil, Colombia, Paraguay y Argentina, entre otros. Para iluminar estas cuestiones son altamente recomendables las obras “Campesinato e territórios em disputa” (2008) de E. Tomiasi Paulino y J. Edmilson Fabrini y, “La tierra es nuestra, tuya y de aquel...Las disputas por el territorio de América Latina” (2009) de N. Giarraca y M. Teubal.

¹² Para Vazquez Barquero (2005:40) “La ciudad es el espacio por excelencia del desarrollo endógeno: genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas”.

implementación de las políticas de desarrollo (Madoery; 2003:09).¹³ El GL de esta manera no queda agotado ni sustentando exclusivamente por el gobierno municipal en cuanto poder institucionalizado, sino que apunta a mayores expresiones de ciudadanía. Esto supone una redefinición de lo local en términos de relaciones específicas de poder, y no solamente tomando al estado local como administrador de los asuntos públicos en cuanto a la figura que instaura la agenda pública y ejecuta monopólicamente acciones con impacto en los asuntos del colectivo al que representa. La complejidad que implica este proceso de construcción del desarrollo desde conjunto de los recursos del territorio local y las capacidades de los actores que en él se desenvuelvan, promoverá, en el mejor de los casos, la transformación de la sociedad a través del aprendizaje y una suerte de performance participativa que sólo es posible desde la lucha y cambio cultural, en ese marco, la política local será el motor de ese aprendizaje.

Nuevos escenarios, nuevos desafíos. Modelos de gestión que se complejizan

En el marco del debate que nos hemos propuesto para este trabajo, hablar de “la dimensión política del desarrollo local” –como reza el título- nos obliga a mencionarlas nuevas funciones que asumen los gobiernos municipal a partir del funcionamiento del paradigma del desarrollo local. En tal sentido, en el cuadro N° 1 contraponemos a las funciones tradicionales (ABL –alumbrado – barrido y limpieza) a los desafíos actuales que emergen a partir de las *nuevas demandas* y *obligaciones* que deben atender los gobiernos de escala local. Cravacuore¹⁴ señala que desde procesos tales como la reforma del Estado, globalización y colapso de las economías regionales los municipios argentinos debieron elaborar una *nueva agenda de competencias*¹⁵ respecto de la histórica orientación a resolver necesidades inmediatistas del quehacer local. En este rumbo se vislumbraron ocho (8) grandes temas que invocan *competencias emergentes de los gobiernos locales*: 1) Cuidado

¹⁴ Cravacuore, Daniel (2007) Innovación en la gestión municipal, cooperación intermunicipal y planeamiento estratégico. Material de Cátedra, Clase N° 6. FLACSO.

¹⁵ Alejandro Villar entiende por *competencia* “aquella tarea a que el municipio está obligado por el marco jurídico y, *función* las que están inmersas en el “imaginario social” (Cravacuore; 2007: 01)

del medio ambiente (garantías mínimas para el desarrollo sustentable y recuperación de recursos naturales en riesgo); 2) Seguridad ciudadana y protección de los Derechos Humanos; 3) La promoción económica (políticas de empleo, competitividad, acompañamiento financiero a pequeñas y medianas empresas, consolidación de la economía social como estrategia principal de desarrollo); 4) Defensa de los derechos del consumidor (complejizando las capacidades institucionales para profundizar el proceso de descentralización en temas que antes no tenían asidero local); 5) Acceso a la justicia (al descomprimir demandas sociales históricamente centralizadas como así introducir mecanismos innovadores de resolución de conflictos evitando la vía judicial); 6) Reestructurar prioridades de la agenda social (contempla políticas de asistencia no sólo a la franja de pobres estructurales sino, además, los denominados “nuevos pobres” y categorías o sectores sociales específicas: minoridad, tercera edad, mujeres, niñas/os y adolescentes en situación de riesgo social, entre otros); 7) Administrar una política local de viviendas (ello significa resolver el problema habitacional del municipio con fondos genuinos y adaptados a las necesidades particulares de la comunidad) y, por último, 8) Agenda educativa más amplia (se refiere a la atención de los distintos niveles del esquema educativo trascendiendo las acciones de la política educativa tradicional: ocuparse de sostener el sistema no sólo a nivel de infraestructura y sueldos del personal docente). Contrariamente al modelo de intervención reconocido como “ABL” los gobiernos locales, posterior a la década del '90, adquirieron competencias más complejas que conllevan superar el enfoque clásico de gestión municipal que centraba, principalmente a tres grandes grupos de competencias¹⁶:

¹⁶ Ver Cravacuore Ob.cit. pp.03. En el modelo se discute las siguientes dimensiones que se reconfiguraron: *Administración física de la ciudad* (construcción y mantenimiento de infraestructura: alumbrado público, limpieza y recolección de residuos; asfaltado, reparación de calles y caminos vecinales; mantenimiento y limpieza de espacios verdes y equipamiento urbano). *Regulación y control de las actividades desarrolladas en el territorio* (“poder de policía”. Corresponde al control administrativo sobre las condiciones generales del hábitat urbano: permisos para construcción edilicia y regulación de los permisos de habilitación; regulación de la seguridad e higiene industrial y control de la dinámica vehicular y el tránsito en arterias de su jurisdicción). *Asistencia a población en situación de “riesgo social”* (Compromete al gobierno municipal a asistir de forma directa e inmediata o bien, proveer medios y recursos para solucionar problemas relacionados a la pobreza estructural y de salud de baja complejidad, atención primaria de la salud y asistencia a población afectada por desastres naturales).

El cambio de modelo resulta un pasaje crítico en la medida que se ve condicionado no sólo por demandas manifiestas de parte de la comunidad de gobernados sino, además, por la emergencia de demandas internas a las estructuras de la administración municipal. En este aspecto, los mismos funcionarios de gobierno, en un intento por legitimar el ejercicio de las funciones desarrolladas y el lugar ocupado, incrementan la presión sobre la cúpula de gobierno comprometiéndolo a virar el sentido de sus acciones políticas e institucionales. El punto de conflicto en esta nueva coyuntura se plasma en el engrosamiento de la demanda por sobre el nivel histórico de recursos con que cuentan para hacerle frente. Aquí se introduce la disyuntiva en torno a la exigencia que tienen los gobiernos locales a garantizar lo que Camou (2001) denomina los “tres componentes de la gobernabilidad”: “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad”.

En primer orden, la *gobernabilidad con eficacia* refiere a la capacidad de obtención de objetivos de gobierno “al menor costo posible” dado que, como sostiene Camou “a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento o aceptación social de una decisión política, mayor grado de gobernabilidad existirá”. El segundo aspecto necesario para garantizar la gobernabilidad de los municipios en razón de la “nueva agenda”, implica establecer las pautas que sostengan las bases de un gobierno confiable, justo y *legítimo* en el ejercicio del poder público. Por último, la gobernabilidad local para ser estable requiere cierto grado de flexibilidad institucional en relación a los cambios políticos, económicos, sociales e institucionales que se produzcan en otras escalas de gobierno (nacional e internacional). Con todo, lo que está detrás desde la óptica de Camou, es una definición de gobernabilidad basada en la idea de “equilibrio dinámico” donde el sector gobernante o administrador de los asuntos municipales logre mesura entre los dos polos de la cuestión: demandas sociales y capacidad de respuesta de la gestión de gobierno. No obstante, suponer que la gobernabilidad esta asociada a la conformación de estilos de gobierno “perfectos” se aleja

bastante de la realidad que atraviesan los municipios latinoamericanos y, en especial, argentinos. Siguiendo el análisis que realiza Camou de este fenómeno conduce a pensar en las situaciones políticas contenidas en los *grados de gobernabilidad* que obtienen las gestiones de gobierno municipal. Al respecto, este autor señala que para que se hallen gradaciones en los estilos de “buen gobierno” primero hay que identificar las situaciones políticas que dan lugar a los mismos. En tal sentido, cinco (5) situaciones distintas conjugan diferencialmente el nivel de “equilibrio dinámico” entre las demandas sociales y la capacidad de resolverlas que tienen los estamentos de gobierno responsables: a) Gobernabilidad “ideal” (relación de total equilibrio); b) Gobernabilidad “normal” (relación de equilibrio relativo o flexible, acotado a los márgenes de acuerdo posibles y alcanzables para la comunidad política); c) Gobernabilidad ‘deficitaria’ (relación de conflicto entre demandas sociales y los actores políticos con injerencia en la resolución de las mismas); d) Gobernabilidad en “crisis” (hace alusión al incremento de la inestabilidad en todas las esferas en que tiene intervención pública el esquema de gobierno local: economía, seguridad ciudadana, etc. Por último, aunque resulte para muchos en extremo ‘alarmista’, Camou asegura que, en la medida que se diluya o se torne irresoluble la cooperación en la comunidad política, se compromete la idoneidad para resolver las funciones institucionales que se le asigna produciéndose, en consecuencia, un entorno de “ingobernabilidad” (f). Como decíamos en párrafos precedentes, los modelos de gobernabilidad deficitaria o en crisis, constituyen el efecto de diversos problemas que surgen en el seno de las comunidades políticas, al confrontar con dimensiones de la política de gobierno, que exceden las capacidades intrínsecas al estilo y formas de ejercer el poder con las demandas de la *sociedad civil*¹⁷. De tal manera, es posible que germinen los factores críticos hasta convertirse en complicaciones de índole mayor y que, se manifiestan de forma primigenia en cuatro grandes incipientes dificultades: 1) Mantenimiento de la ley y el orden; 2) Destreza y eficacia gubernamental para encarar la gestión económica; 3) Capacidad política de promover y proveer parámetros mínimos de

¹⁷ Más adelante nos detendremos en la discusión de esta categoría.

bienestar a todos los sectores de la ciudadanía local; 4) Flexibilidad del sistema político para absorber e incorporar actores e instituciones con inquietudes de incidir en el “juego político”. En un contexto de debates acerca de los “nuevos desafíos” para el sistema político de los gobiernos municipales, Camou señala que entre los grandes núcleos problemáticos es posible agruparlos en función los diagnósticos y recomendaciones para atender cada uno de ellos. Por un lado, la sobrecarga de demandas sociales que el gobierno y el Estado no pueden resolver efectivamente, dado el incremento de funciones y competencia que, al generar un alto nivel de expectativas, mella la eficacia y legitimidad de las acciones gubernamentales. En otro orden de cosas, esta complejización de las competencias gubernamentales confronta las funciones de acumulación de capital y fortalecimiento de las condiciones del mercado con la necesidad de legitimar las decisiones de la comunidad política. Finalmente, amenazan al desempeño del “buen gobierno” la “planificación tecnocrática”, que restringe funciones hacia dentro del sistema político- administrativo y, también, el “neocorporativismo” que tradicionalmente se orientó a dar solución a los intereses específicos de ciertos segmentos, en detrimento del conjunto social. En suma, con la compleja serie de contrariedades con que deben hacer frente las estructuras de gobierno a escala municipal, se pone de manifiesto un debate más profundo respecto del contexto en que se producen las decisiones y las posibilidades reales y concretas de implementarlas. El proceso de democratización que transcurre en nuestro país y muchos países latinoamericanos a principios de los años '80 condicionó la potencialidad y voluntad políticas de los estamentos de gobierno no exentos de tensiones, conflictos y limitantes a su ejercicio. Las contrariedades que rodean a la “governabilidad democrática” siguen un continuo y permanente movimiento oscilatorio que va, desde los esfuerzos para fomentar la participación ciudadana plena a procurar inducir a la toma de decisiones cada vez más legítimas, eficientes y sostenibles en el tiempo, pero aún bastante centralizadas. Es en esta configuración que es necesario desenmarañar viejas discusiones sobre la participación

ciudadana, la construcción del poder y la institucionalidad política en un lenguaje remozado pero no menos comprometido o crítico.

“Gobernabilidad”, “Gobernanza” y “Participación”.

En cuanto al tema central que hemos recorrido hasta aquí y que nos llevó a reflexionar sobre las condiciones necesarias para dar lugar a procesos de desarrollo local, Vázquez Barquero (2005:127) sostiene que es “relevante...la confluencia de las estrategias de los actores y las empresas en el territorio, que necesita apoyarse en instituciones enraizadas en la cultura local. La cooperación estratégica, es... un mecanismo que permite neutralizar la incertidumbre de los mercados y mantener el posicionamiento competitivo de los actores y de las empresas, contribuyendo a la vez al desarrollo de las ciudades y regiones” de lo que se desprende una debida *coordinación de iniciativas y actores*. Siguiendo su perspectiva aparece la “gobernación del desarrollo”, un concepto polisémico que puede, por ello mismo, interpretarse de distintas formas según el enfoque metodológico que lo considere. Por un lado, la corriente económica *neo-institucionalista* considera que la clave está en la articulación y coherencia entre los actores y las organizaciones para relacionarse y concretar alianzas o acuerdos. Como señala Vázquez Barquero, el pensamiento institucionalista¹⁸ prioriza por un lado, la racionalidad económica de reducción de costos de transacción y, por otro, el oportunismo de las coyunturas para efectuar los contratos. Ambos aspectos permiten entender que la “gobernación” se apoya en una perspectiva microeconómica en que los arreglos institucionales regulan la competencia y cooperación entre empresas. Por su parte, *políticos y juristas*, remarca Vázquez Barquero, consideran que el sistema institucional es producto y consecuencia de la dinámica entre las organizaciones (relaciones que establecen y acciones que desarrollan) que intervienen en las dimensiones económica, política y social de los procesos de desarrollo de acuerdo a los objetivos e intereses que los inspiran. El punto de inflexión aquí es la capacidad que manifiestan los actores públicos y privados de

¹⁸ Para el geógrafo Anthony Bebbington, también se lo conoce como corriente “asociacionista” en función del protagonismo que adquiere la sociedad civil, haciendo hincapié en el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG’s) en el plano de intervención de los actores y las instituciones. (En: Zorro Sánchez; 2007:140)

formular y accionar políticas públicas valiéndose de negociaciones y acuerdos mutuos. De esta manera, cobra sentido la noción de “red”, al ponerse énfasis sobre categorías como “sistema” e “interacción”, sujetas a la plataforma normativa que depende de las transformaciones que acontecen en el esquema institucional. Dichos cambios se producen a partir de las demandas de los sectores público y privado que actúan de forma cada vez más selectivas y están en constante evolución. Para entender de que se trata, una definición apropiada para la “gobernación del desarrollo” implicaría pensar: *“en un proceso de cooperación y coordinación que integre las estrategias de los actores públicos y privados, sus decisiones de invertir y los intercambios que se establecen entre ellos. Es... un proceso institucional que afecta a la regulación de la actividad económica e, indirectamente, a la producción. Tiene...carácter dinámico, ya que su objetivo es facilitar el proceso de crecimiento y cambio estructural de una ciudad o región... estimulado por mecanismos positivos como las economías en los gastos que generan los intercambios económicos, y las...que resultan de la organización de los actores (y por otra parte) a las normas y convenciones que regulan las relaciones entre los actores y organizaciones que actúan en el territorio... que se diferencia de las reglas de gobierno que afectan a la macroeconomía y al diseño general de las instituciones”*. (Vázquez Barquero; 2005:131-132)

Lo que se pone de manifiesto es la emergencia de un debate específico sobre dos cuestiones referentes a las condiciones de institucionalidad y legitimidad política y social: la *governabilidad* (Gd) y la *governanza* (Gz). En tal sentido, las categorías nos obligan a considerarlas en relación a las de *desarrollo* y *sociedad civil* (D – SC, respectivamente) en cuanto a las alternativas con que cuentan los actores sociales, para hacer efectivas las capacidades que tienen de incidir en asuntos de orden público, según a la posición/ lugar que ocupen en la estructura social¹⁹ y, concretamente, las *formas sociales de organización y movilización* que ponen en práctica. A pesar de diferencias puntuales en las dos corrientes principales de pensamiento respecto del concepto de SC -al menos los que serán

¹⁹ Para ampliar el tema, ver Bourdieu, P. (1995) “Espacio Social y Génesis de las Clases”. En : Espacios Nro.2. pp 24- 35.

desarrolladas aquí- coinciden que, tanto la construcción de discursos dominantes y *contrahegemónicos*, requieren de la intervención de actores sociales organizados como de las ideas que manifiestan en las irrupciones en el plano público, y que acontecen como producto del accionar de esos grupos, en la medida que alcanzan cierto grado de organicidad y de que logren movilizarse.

Por un lado, Gramsci respecto del concepto de SC nos dice que "... en el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo social sobre la entera sociedad, como contenido ético del Estado..."²⁰ refiere a las disputas para instaurar hegemonías y, asimismo, los movimientos articulados para su confrontación e imponer proyectos *contra-hegemónicos*. Ahora bien, la tradición norteamericana institucionalista (o del "tercer sector") considera el corpus denominado "SC" como un "espacio de asociación, compuesto de organizaciones que ni son del Estado ni son del mercado...ONG, organizaciones sociales, movimientos sociales, cámaras de comercio y otros organismos" concibiéndolo como un "espacio de acción positiva y no como un terreno de disputa" (Zorro Sánchez; 2007:136 y 137) poniendo énfasis en una perspectiva centrada principalmente en los *actores* y, en menor grado, en la construcción de los discursos. Desde otro lugar, Rosato (2009:07) analiza las distintas formas de articular la producción de las *acciones políticas* en términos por los cuales, tales acciones históricamente encaradas por instituciones del Estado, son consecuencia de complejos procesos políticos, protagonizados por diversos actores en pugna por el control directo de espacios de poder estatal (poder monopólico) y/o por "la capacidad de influir sobre los mismos". Estos actores se hallan inscriptos en una serie de operaciones concatenadas cuyo objeto es aprehender espacios de poder, *contra*poniéndose -en gran medida- a las gestiones menos visibilizadas y con menores niveles organizativos o discontinuos. Estas últimas generalmente son encaradas por una multiplicidad de "otros actores" como sindicatos y asociaciones empresarias, grupos económicos, lobbistas ONG's ú OCS (organizaciones de la sociedad civil) encolumnados en los 'nuevos movimientos sociales'. De esta manera,

²⁰ En Sacristán, M. 2009:290.

*governabilidad y gobernanza*²¹ inevitablemente reducen la discusión, en términos de Delamata (2005:07 a 14) al contexto del “modelo cívico” de institucionalidad liberal-democrática, en el cual la ciudadanía aparece identificada a la *participación ampliada* a través del acto electoral, donde cada individuo elige libremente al o los candidatos de partidos políticos que conforman la comunidad política. No obstante, más allá de que se trate de apoyos a fracciones contra-hegemónicas al régimen de gobierno de turno, por el mismo acto, permite la realización de la comunidad política concretizado en el sufragio o, en otro orden de cosas, plasmado en el *sentido de solidaridad individual y autoayuda grupal* de prácticas ciudadanas del “sujeto moral”. El estilo de democracia liberal, nos sigue diciendo Delamata, supone un proceso de “democratización de abajo hacia arriba” en el que se puede acceder a la ‘ciudadanía plena’ por efecto ‘derrame’ y a través de constituir lazos comunitarios que, paradójicamente, crean fronteras entre un “afuera” y “adentro”. Este fenómeno de diferenciación social creciente generaría luego un quiebre del modelo de representación política donde la cohesión social se ve interpelada por nuevas formas de expresión política, producto de una búsqueda de los grupos segregados para recuperar la condición de ciudadanos logrando la reincorporación al conjunto social.

De acuerdo a su planteo, Delamata (2005:14), es oportuno pensar que la desaparición paulatina del modelo de “ciudadanía institucionalizada” a manos de “conflictivas formas de reinscripción de la pertenencia, inficionaron de sentidos múltiples –sea con referencia al principio de justicia social o al de participación (libertad) política- las membresías al cuerpo político” que permitieron instalar en la agenda pública el debate acerca de los problemas comunitarios, espacios sociales que, de esta manera, posibilitan la fusión de los asuntos individuales y colectivos en sus diferentes escalas. En este contexto, se inscriben las denominadas “ciudadanías emergentes”, constituidas por un complejo de *espacios*,

²¹ Resulta interesante el planteo de Closa Montero (2003; 485 a 503) sobre el caso de la formulación de “El Libro Blanco sobre la Gobernanza” (Comisión de la UE Gobernanza Europea. Un Libro Blanco COM. 2001) que desatará amplios debates sobre la concepción y el lugar de “lo político” y “lo público” en el seno de la Unión Europea a principios de la década de 2000. El centro de las discusiones está en los postulados o deber ser de la institucionalidad política de los Estados miembros de la UE para asegurar condiciones necesarias para el “buen gobierno”, exigiéndoles, además, ser reconocidos y legitimados por distintos segmentos de la sociedad civil de los países adherentes.

territorialidades, dimensiones de ciudadanía (social-económica y política) y *estrategias* pluriformes de comunidad. De esta manera, las condiciones jurídicas e institucionales del Estado al conformar el marco de acción, en la medida que permitan la cristalización y consolidación de estas nuevas formas de identidad política democrática, pueden contribuir a la estructuración de nuevas identidades que, según el estilo de institucionalidad vigente y las condiciones sociales dadas por él, desenvuelvan sin restricciones y en simultáneo, las “funciones de conflicto y consenso” (Balibar en Delamata; 2005:14) para promover y consolidar en el tiempo, a la comunidad política democrática local, provincial y nacional que son claves para motorizar procesos de desarrollo en las escalas en que cada uno de los actores estratégicos puede incidir para llevarlos adelante exitosamente.

Consideraciones finales

Desde la emergencia como enfoque político, el desarrollo local estuvo orientado a pensar horizontes posibles de desarrollo en escalas territoriales donde los distintos actores sociales (sociedad civil, mercado y Estado) en cooperación, coordinación establecieran estrategias adecuadas para aprovechar y potenciar los recursos y valores asociados al entorno en que están inscriptos y del que son parte responsable respecto de su presente y el devenir. El grado de legitimidad con que cuente el o los actores y las herramientas e instrumentos metodológicos con que se impulsen las transformaciones que compromete el desarrollo local, constituirá un factor decisivo al momento de diseñar la estrategia general de desarrollo como así las formas y condiciones en que será implementada. Los recursos, valores, potencialidades, actores y decisiones configuran aspectos complejos de los procesos de desarrollo local que se desenvuelven en marcos institucionales particulares donde, según el modelo de democracia imperante y la capacidad de éste para integrar la diversidad de demandas sociales y otorgarles efectiva respuesta, determinarán el relativo éxito o fracaso de la estrategia genera, dependiente de la participación social plena y los estilos de ciudadanía institucionalizadas o emergentes. En la medida que los esquemas institucionales de los gobiernos locales (provinciales, municipales) sean permeables a la *integración compleja de los ciudadanos* en el debate –por conflicto o consenso- podrán garantizarse cuotas de legitimidad lo suficientemente propicias para asumir el rumbo del desarrollo desde un enfoque conservador o innovador lo que, en consecuencia, puede condicionar el cambio social, económico y político que supone esta perspectiva. Con ello, el costo social, económico y político por efecto del modo de encauzar la estrategia sea en *vertical, autoritaria y unilateral* o bien, *horizontal, democrático-participativo y plural*.

Bibliografía

- Albuquerque, Francisco. 1997. Metodología para el Desarrollo Económico Local. En: "Manual de Desarrollo Local". ILPES. Santiago de Chile..
- Boisier, Sergio. 2001. Desarrollo (Local) de qué estamos hablando? En: en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Boivin, Mauricio-Heredia, Beatriz y Rosato, Ana (compiladores). 2009. Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre hacer política. Ed. Antropofagia. Buenos Aires.
- Calvo, Dolores. 2006. Exclusión y política. Estudio sociológico sobre la experiencia de la Federación de trabajadores por Tierra, la Vivienda y el Hábitat (1998-2002). Miño y Dávila Editores. Madrid.
- Camou, Antonio. 2001. Gobernabilidad y Democracia". Cuadernos de Divulgación de la Cultura. Democrática. Nº 6. 4ª Edición. México DF. ISBN 968-6581-79-0
- CEPAL. 2002. Globalización y Desarrollo. Vigésimo noveno período de sesiones, Brasilia, Brasil.
- Closa Montero, Carlos. 2003. El Libro Blanco sobre la Gobernanza". Revista de Estudios Políticos Nueva Época Nº 119. Enero-Marzo. Fuente: www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?
- Coraggio José Luis. 1999. Perspectivas de la Planificación Urbana en el contexto de la globalización. Ponencia al Curso Internacional Nuevas Modalidades de Planificación y Gestión, Rosario.
- Delamata, Gabriela (compiladora). 2005. Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales. Espacio Editorial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Graglia, Emilio 2004. Diseño y Gestión de Políticas Públicas, hacia un modelo relacional. Córdoba. EDUC. ISBN 987-21582-7-4
- Madoery, Oscar. 2003. La "primera generación" de políticas locales de desarrollo en Argentina. Contexto, características y desafíos."
- _____ 2003. ¿Cómo aproximarnos al desarrollo local, desde una perspectiva política",
- _____ 2001. El Valor de la Política de Desarrollo Local".
- _____ 2000. El proyecto local como alternativa de desarrollo".
- _____ 1999. El Territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario. Seminario "Ciudad Futura. Nuevas modalidades en Planificación y Gestión de las Ciudades. Rosario.
- Mayorga, F. y Córdova, E. 2007. Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. Fuente: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-334.html>
- Nuñez, Ana Carolina y Otro. 2010. "Regularización de dominios rurales en Misiones: Análisis del campo de fuerzas en el que irrumpe el conflicto por la tierra". 4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo. PPAS-UNaM- Posadas, Misiones 12 y 13 de Agosto 2010. CD-ROM. ISBN 978-950-579-161-3
- Max-Neef, M. – Elizalde, A. – Hopehayn, M. (s/f). Desarrollo y Autodependencia. Hacia un desarrollo autodependiente Sobre las múltiples dependencias".
- Haesbaert, Rogério. 2007. "O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade". 3º ed. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil.
- _____ (s/f) "O Espaço importa: dilemas da construção identitário territorial na contemporaneidade". GeoBAireS. Cuaderno de Geografía. Disponible en: <http://www.geobaires.geoamerica.org/>
- Hollman, Verónica. 2004. Fronteras: objeto, concepto y metáfora en discusión. En: VI Encuentro Internacional Humboldt. Córdoba.
- Ortíz, Renato. 2004. Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo". Ed. UNQ. Serie Intersecciones.
- Sacristán, Manuel (selección, traducción y notas). 2009. Antología de Antonio Gramsci". Biblioteca del Pensamiento Socialista. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Vázquez Barquero, Antonio. 2005. Las nuevas fuerzas del desarrollo". Antoni Bosch Editor. Barcelona.
- Wolf, Eric. 1993. Europa y la gente sin Historia" Introducción, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- Zorro Sánchez, Carlos. 2007. El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios". Universidad de los Andes. CIDER. Ed. Uniandes: Koninkrijk Der Nederlanden. Embajada de los Países Bajos. Fuente: http://cider.uniandes.edu.co/Documentos/Publicaciones/EI%20desarrollo_Web.pdf

Páginas Web consultadas

<http://www.diputadosmisiones.gov.ar>

<http://extension.factor.unam.edu.ar/sifip/inventario.htm>

<http://www.faima.org.ar>

<http://www.misionesonline.net>

<http://www.territorioidigital.com>

<http://www.seispaginas.com>