

# **Hacia un nuevo modelo de gestión local**

**Municipio y Sociedad Civil en Argentina**

**FLACSO - Biblioteca**

## Ciclo Básico Común

Director: Alberto Fernández

### Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: *El barrio* de Xul Solar, 1953.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: noviembre de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

ISBN: 950-29-0486-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

# Hacia un nuevo modelo de gestión local

## Municipio y Sociedad Civil en Argentina

DANIEL GARCÍA DELGADO  
COMPILADOR

FLACSO - Biblioteca

### Coordinación editorial

Gabriel Nicolás Katopodis

Escriben:

J. Arocena, M. Díaz de Landa, C. Parmigiani de  
Barbará, E. Arnoletto, E. Beltrán, C. Tecco, G.  
Nardacchione, O. Madoery, M. Cingolani, M.  
Ciuffolini, G. Nafria, D. Arroyo, J. Marsiglia, H.  
Cormick.



**FLACSO**

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales  
Sede Académica Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC  
Universidad de Buenos Aires



Universidad Católica  
de Córdoba

## ÍNDICE

---

### **FLACSO . Biblioteca**

Presentación .....	7
Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión .....	13
Daniel García Delgado	

#### PARTE 1

### **La Gestión Pública Local**

El desarrollo Local frente a la Globalización .....	43
José Arocena	
Redes de influencia política, poder y desarrollo local .....	59
Martha Díaz de Landa	
M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal .....	73
Eduardo Jorge Arnoletto	
Eduardo Beltrán	
El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales .....	107
Claudio Tecco	
De aquello que se globaliza y aquello que no: ¿localización? .....	125
Gabriel Nardacchione	

## PARTE 2

### **El desarrollo local**

La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario.....	155
Oscar Madoery	
Influencia política y desarrollo económico local. Estudio comparativo en dos localidades de la provincia de Córdoba .....	187
Martha Díaz de Landa, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo. Estudios de caso de dos Entes de Cooperación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba .....	233
Mónica Cingolani	
Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores .....	263
María Alejandra Ciuffolini	
El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires .....	293
Graciela S. Nafría	

## PARTE 3

### **La política social local**

Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina .....	315
Daniel Arroyo	
La gestión social a nivel local. Temas y actores en un escenario cambiante .....	329
Javier Marsiglia	
Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense .....	341
Hugo Cormick	

### *Aportes de la capacidad de gestión del funcionario*

El funcionario municipal, electo o designado por otro funcionario electo, ha de cumplir en todos los casos el requisito constitucional de idoneidad, y esto debiera ser una exigencia internalizada en la conciencia cívica de tal modo que a ningún partido se le ocurriera proponer candidatos que no la tengan, ni a ningún funcionario electo traer colaboradores que carezcan de ella. La idoneidad es un contenido intrínseco a la condición de participante en la lid política, previo a la orientación ideológica o al proyecto político específico del que se participe.

A nuestro juicio, esa idoneidad tiene dos dimensiones principales: la honestidad cívica, que puede conocerse con cierta probabilidad en el análisis de la trayectoria anterior del candidato, y la capacitación técnica para su rol administrativo y de gestión de políticas. Para la función administrativa, se trata, como vimos, de la aptitud para planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados. Para la función de gestión de políticas, se trata de la aptitud para diagnosticar situaciones, diseñar y planificar políticas, conducir procesos de toma de decisión y de ejecución de proyectos, y de evaluar los resultados de las políticas cumplidas, con miras al análisis-aprendizaje a largo plazo de la organización municipal.

### *Aportes de la participación ciudadana organizada e individual*

Aquí cabe aplicar un principio que viene de las nuevas técnicas de gestión utilizadas en las empresas privadas: la *calidad* consiste en satisfacer los requerimientos y las expectativas de los clientes. Si hacemos la correspondiente transposición, la calidad de los servicios públicos consiste en satisfacer los requerimientos y expectativas de los ciudadanos. Ahora bien, en el análisis de los casos reales, encontramos dos temas muy importantes a tener en cuenta:

Los ciudadanos saben con mucha mayor claridad lo que *no quieren* que lo que quieren respecto de los servicios públicos.

La mayoría de la gente no tiene suficiente preparación para priorizar sus requerimientos y postergar la satisfacción de algunas necesidades en aras de la satisfacción de otras de mayor significación.

La participación ciudadana ha de ser en esto una escuela de realismo, porque por una parte es muy importante que los recursos se inviertan en verdaderos requerimientos, y por otra hay que comprender que ninguna sociedad tiene recursos para satisfacer todos los requerimientos a la vez, y que se impone un escalonamiento de las realizaciones. También es parte de la formación cívica comprender que los requerimientos del interés general no siempre coinciden con los intereses particulares de las personas o de los pequeños grupos.

Los ciudadanos tienen un insustituible conocimiento de las carencias y posibilidades de su contexto inmediato, y hay en ellos un enorme yacimiento de ideas, sugerencias y experiencias, de fuerza creativa y entusiasmo que ciertamente trasciende la limitada percepción de los funcionarios. Con los ciudadanos ocurre lo mismo que sucedió con los obreros en las fábricas, cuya capacidad de pensar fue desdeñada durante años por los directivos y los técnicos hasta que las necesidades acrecentadas de la nueva era económica obligó a recurrir a ellos, para encontrar una inapreciable riqueza de propuestas y soluciones que resolvieron antiguas trabas a la productividad organizacional.

## Valores emergentes de su interacción

En forma similar a lo que ocurre en el ámbito privado, en las organizaciones municipales se puede encontrar que los funcionarios son, o pueden ser portadores del conocimiento técnico de fundamento teórico, y también de la innovación, para la realización de las políticas-programas de acción. Esa es su fortaleza y su aporte, pero en general tienen una debilidad: su desconocimiento de las posibilidades y limitaciones prácticas de los diversos lugares y sectores sociales.

Los grupos sociales con quienes los funcionarios pueden interactuar tienen también una debilidad: suelen ser muy rutinarios; pero tienen una gran fortaleza: su conocimiento detallado y práctico de las características locales y de los detalles de los oficios.

Si por medio de algunas actividades específicas se logra barrer las barreras levantadas por la oligarquización y la feudalización de la organización social, y unir esos dos tipos de saberes en una tarea conjunta, los resultados que se pueden alcanzar en la configuración y realización de las políticas-programas de acción son extraordinarias.

La otra gran cualidad de esta estrategia es la obtención por parte de todos los participantes de un alto grado de compromiso moral en la acción, que hace posibles y altamente eficaces todas las modalidades de la descentralización, la delegación de actividades y el autocontrol de los realizadores.

## Técnicas de convergencia gestión-participación

Es importante saber que la conducción de estos delicados procesos según estas nuevas modalidades de gestión participativa no es atributo de personas excepcionales con cualidades más o menos innatas, sino una aptitud que en buena medida se puede enseñar y aprender. Insistimos aquí con este concepto: que

de las ciencias sociales en general, y de la Ciencia Política en particular, se pueden derivar técnicas transmisibles que facilitan mucho la realización de actividades como las que hemos descrito en relación con la gestión de políticas-programas de acción.

En los estudios hechos sobre la materia, hemos logrado sistematizar el siguiente conjunto de técnicas aplicables al caso:

### *Técnicas de participación, equipos y comunicación*

- Los mecanismos de la gestión participativa.
- Técnicas de trabajo en equipo.
- Técnicas para toma de decisiones por consenso.
- Técnicas de liderazgo participativo.
- Técnicas de comunicación social.
- Técnicas de docencia para adultos.

### *Técnicas de análisis político*

- Técnicas de análisis para la descripción de situaciones.
- Técnicas de análisis de actuaciones.
- Técnicas de análisis de políticas públicas.
- Técnicas de evaluación de políticas-programas de acción.

### *Técnicas de planeamiento y solución de problemas*

- Técnicas de planeamiento estratégico-situacional.
- Técnicas para la solución de problemas organizacionales, en equipo.

### *Técnicas para el manejo de conflictos y negociaciones*

- Técnicas para la resolución de conflictos organizaciones.
- Técnicas de negociación.
- Técnicas de mediación y arbitraje.

## **Algunas conclusiones del análisis-aprendizaje de estos procesos**

En los casos en que hemos podido llevar adelante ensayos de aplicación de estas nuevas herramientas de la gestión participativa, hemos realizado las siguientes observaciones:

Una elevación del nivel de comprensión de la situación real que está viviendo la organización y su contexto.

El abandono por la organización de una actitud de ensimismamiento y autocentración, y su reemplazo por una orientación interactiva con el contexto.

El gradual quiebre de las barreras intraorganizacionales entre niveles jerárquicos y entre grupos verticales de funciones especializadas.

En algunos casos, el achatamiento de la pirámide (disminución de los niveles jerárquicos) o al menos el reforzamiento de los procesos transversales (interactivos) sin perder por ello coordinación vertical (jerárquica).

Una reducción del nivel de conflictualidad interna y un incremento del nivel de consenso, con la consiguiente liberación de energías que se vuelven aplicables a los fines propios del sistema.

Un refuerzo del liderazgo institucional: el nivel de prestigio y ascendiente de los conductores se eleva a medida que se eleva la participación, no decae como a veces se cree.

Una elevación notable del compromiso moral en la acción derivada de decisiones en cuya elaboración se ha participado, lo que hace posible la práctica eficiente de todas las modalidades de la descentralización, la delegación y el autocontrol.

La perduración de los resultados de las soluciones elaboradas en equipo, más allá del momento crítico del problema: esto equivale a la incorporación de la solución adoptada a la operatoria normal del sistema.

La simplificación de los flujos y procesos interáreas, con la consiguiente disminución de los problemas contenciosos administrativos.

La realización de un proceso gradual de mejora continua y global de la organización, que puede medirse en la reducción de los costos de la no-calidad y en la consiguiente recuperación de fondos que se tornan disponibles para otros fines, con la consecuencia final de una elevación notable del nivel de eficiencia global de la organización.

## **Análisis de un caso concreto: la Municipalidad de Rafaela**

Para concluir este capítulo vamos a presentar un breve análisis de un caso concreto, en cuya realización no hemos intervenido, salvo como ocasionales observadores, indudablemente impactados por los resultados que hemos podido percibir: el caso de la Municipalidad de la ciudad de Rafaela, en la provincia de Santa Fe.

Esta ciudad, ubicada en el corazón de la "pampa gringa" es la tercera en importancia en su provincia, después de Rosario y de la ciudad de Santa Fe, tiene aproximadamente 80 000 habitantes y ostenta un alto nivel de actividad como

centro de una extensa región agrícola-ganadera, y como sede de una intensa actividad industrial, principalmente agroindustrial y metal-mecánica, así como de un gran movimiento comercial. También cuenta con una gran actividad educativa, en todos los niveles, y cultural.

El contexto social de Rafaela se nutre culturalmente, según nuestra apreciación, de muy vivas tradiciones provenientes de los colonos pioneros que emigraron a esta región desde diversos lugares de Europa: una cultura del trabajo, del esfuerzo, del ahorro, con rasgos a la vez de individualismo y de solidaridad social comunitaria, y una actitud a la vez exigente y desconfiada hacia la autoridad pública. En ese contexto cultural, el hecho de que la gran mayoría de las personas con quienes dialogamos reconociera que "la Municipalidad anda bastante bien" es una elevada medida de las realizaciones alcanzadas...

## Historia de una iniciativa de gestión municipal por Calidad Total y Gestión Participativa

Esta historia tuvo comienzo en 1992, cuando se inició en la Municipalidad de Rafaela un programa continuo de capacitación en las nuevas técnicas de gestión, que determinó el comienzo en 1993 de un conjunto de acciones sistematizadas que forman el Programa de Calidad Total actualmente en desarrollo.

Partieron con la convicción de que los buenos servicios no son exclusivos de las empresas privadas, que de los aciertos de las decisiones públicas dependía al menos en parte el futuro de la ciudad, y que los municipios de hoy no son sólo reguladores y ordenadores de actividades, sino que deben también potenciar el desarrollo local, relacionarse con otros contextos y satisfacer los requerimientos de poblaciones crecientes.

Expresaron lo que sentían era su *misión* con las siguientes palabras:

**POSICIONAR Y DIFERENCIAR A RAFAELA CON UN ROL DE LIDERAZGO REGIONAL CON PROYECCIÓN NACIONAL, BASADO EN EL CONOCIMIENTO Y LA EXCELENCIA DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, PARA LOGRAR TRASCENDENCIA EN LOS ASPECTOS ECONÓMICO, POLÍTICO, SOCIAL Y EDUCATIVO.**

Las realizaciones de los primeros años de esta actividad los condujeron a recibir en 1995 el reconocimiento que entraña el otorgamiento del Premio Nacional a la Calidad.

## El Premio Nacional a la Calidad 1995

Los valores concretos que fundamentaron el otorgamiento de este Premio pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

**ENFOQUE EN EL CLIENTE:** Actuación en dos sentidos, *comunidad-municipio*, a través de inquietudes acercadas a la Municipalidad por las entidades representativas; y *municipio-comunidad*, a través de recorridos y visitas de los funcionarios a los barrios. Respuestas directas y claras: si existen soluciones, que sean rápidas; si va a haber demoras, explicar tiempos y motivos; si no es posible, informar para no crear expectativas.

**LIDERAZGO:** Conciencia en el nivel de conducción de que no es posible exigir calidad sin tenerla incorporada como cultura, y trabajar activamente en este proceso, tanto en el nivel de la planificación como en el de la acción concreta.

**DESARROLLO DEL PERSONAL:** Reconocer que el mayor capital de la organización municipal es su recurso humano, que debe ser *comprometido*, para que los objetivos del Municipio sean de todos; *involucrado*, para lograr una identidad organizacional; y *capacitado* para dominar las técnicas operativas que cada labor exige, con creatividad, participación y trabajo en equipo.

**INFORMACIÓN Y ANÁLISIS:** Dado que las buenas decisiones dependen en gran parte de la información disponible y del análisis que se hace de ella, se ha privilegiado la obtención de datos cuantitativos y cualitativos, en particular por censos socio-económicos y por comparación con datos de otros orígenes (continuo intercambio de información con empresas privadas y organismos públicos).

**PLANIFICACIÓN:** Para poder planificar, todo el Gabinete Municipal fue capacitado en liderazgo, conducción y estrategias. Se definieron *áreas clave de resultados* (gobierno, obras públicas, servicios públicos, programación económica e integración comunitaria) y *áreas de apoyo* (hacienda, fiscalía y prensa)

**ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD:** Por el trabajo en equipo, la valoración de las propuestas de los contribuyentes, los convenios con Universidades y centros tecnológicos, las pruebas de materiales, simulaciones, encuestas a los usuarios, etc.

**IMPACTO EN LA SOCIEDAD Y EL MEDIO AMBIENTE:** Respuesta al nuevo paradigma productivo por medio de la cooperación entre el sector público, el privado

y el educativo. Creación de una Comisión Intersectorial para Asuntos Internacionales. Creación de vínculos de hermandad con otras ciudades. Realización de programas de preservación del medio ambiente.

RESULTADO DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD: Medición de lo realizado para verificar las mejoras, con incrementos en el rendimiento anual de hasta 105%.

SATISFACCIÓN DEL CLIENTE: La evaluación de los ciudadanos de Rafaela sobre el grado de satisfacción con las acciones municipales alcanzó valores notables: servicios: 69%; obras: 73%; salud: 62%; acción social: 63%; apoyo escolar: 66%; cultura: 86%. Mejora en los servicios entre el 92 y el 95: sí 79%, no 9%; no sabe: 12%.

## El Plan Estratégico para Rafaela: su elaboración mediante estrategias de Gestión Participativa

Como una culminación natural actual de ese proceso está hoy en curso de elaboración el Plan Estratégico para Rafaela (PER), no por medio de la contratación de grupos técnicos ajenos a la realidad ciudadana, sino por medio de la más amplia convocatoria a la participación de los ciudadanos y sus entidades representativas, por medio de encuestas, entrevistas, encuentros con especialistas, y sobre todo Talleres Participativos de Reflexión y Análisis para el Diagnóstico de la Ciudad, para encarar el estudio de temas cruciales como el empleo, la salud, la cultura, la producción, la educación, el cuidado del medio ambiente, la protección social y el crecimiento físico espacial de la ciudad, estudios hechos desde todos los puntos de vista posibles, para acordar acciones orientadas al mediano y largo plazo, con un objetivo:

**HACER DE RAFAELA UNA CIUDAD MÁS HUMANA, MÁS EQUITATIVA, MÁS MODERNA, MÁS COMPETITIVA Y QUE OFREZCA LA MEJOR CALIDAD DE VIDA A LOS QUE LA HABITAMOS.**

Desde el lanzamiento del PER en octubre de 1996, 135 instituciones, y centenares de personas, han participado de esta tarea, con la coordinación de especialistas locales, nacionales y extranjeros. Tratándose de una actividad en curso, es temprano para sacar conclusiones. Hoy se puede destacar su estrategia: definir un conjunto de caminos y acciones que posibiliten el desarrollo urbano, a través de un proceso de *gestión participativa, que represente un proyecto colectivo e integral de la ciudad, consensuado por la comunidad*. Son sus principios básicos:

la gestión participativa, la máxima divulgación de estrategias, el compromiso institucional, la democratización del proceso, la credibilidad del plan y la continuidad.

## Las experiencias del gobierno municipal de Rafaela: once aportes a disposición de otras comunidades

Como es característico de estos procesos de gestión por calidad total, es completamente amplia la disposición a comunicar los resultados obtenidos a otras comunidades u organizaciones. En el caso que comentamos, esto se está materializando a través de la redacción de trabajos que bajo el nombre genérico de *experiencias de nuestro gobierno municipal*, consta hasta la fecha de once aportes sobre los más diversos temas, en muchos casos presentados en diversos foros internacionales.

- \* Promoción de la pequeña y mediana empresa en Rafaela.
- \* Promoción de la actividad empresarial en pequeñas empresas industriales.
- \* Internalización de la economía regional.
- \* Reflexiones sobre vivienda social y su relación con el empleo y la marginalidad.
- \* Salud: una experiencia de trabajo integrando mejoras.
- \* Educación: ¿Qué es el programa educar?

ProGETec: Una apuesta al futuro. Programa de generación de emprendedores tecnológicos.

- \* Programa: "Crecer Juntos".
- \* R.I.M.: Respuesta inmediata municipal.
- \* Rescate y revalorización de los espacios verdes.
- \* El estado municipal y su responsabilidad frente al Estado.

## COMENTARIO FINAL

Hemos incluido esta descripción de un caso concreto con el que personalmente no tenemos nada que ver, salvo como observadores, y que se encuentra ya en un estado bastante avanzado de evolución, para mostrar que es posible realizar en la práctica, aún con todas las imperfecciones y dificultades que son de suponer, una propuesta como la que hemos intentado configurar en este ensayo. Sabemos perfectamente que muchas veces, estos planteos "constructivos y optimistas" reciben la crítica del escepticismo y la incredulidad. Pareciera que la condición pesadamente burocrática e ineficiente del ámbito público fuera un estigma insuperable.

Tenemos la más firme convicción de que no es así, y que en el ámbito de lo público y muy particularmente en el campo municipal es posible llevar adelante procesos de mejora continua para servir mejor al ciudadano, a condición que se recuerde que tales procesos no se reducen a una mera aplicación de técnicas de gestión sino que implican un cambio cultural profundo, tanto para los funcionarios (electos o no) como para los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Denquin, J. M.: *Science Politique*, París, PUF, 1991.
- Fisichella, D.: *Lineamenti di scienza politica*, Roma, NIS, 1990.
- Sartori, G.: *La Política-Lógica y Método en Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Katz, D. y Khan, R.: *Psicología social de las organizaciones*, México, Trillas, 1986.
- Pabsch, W.: *Soberanía Nacional, Integración Regional y globalización*, conferencia en UCC, 12, junio de 1997.
- López Camps, J. y Gadea Carrera, A.: *Servir al ciudadano-gestión de la calidad en la administración pública*, Barcelona, Gestión 2000, 1995.
- Hermer, P.: *La Gestión Participativa (Management Participativo)*, Barcelona, Gestión 2000, 1990.
- Flipo, J. P.: *Gestión de Empresas de Servicios*, Barcelona, Gestión 2000, 1993.
- Deutsch, K.: *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Lagroye, J.: *Sociologie Politique*, París, Dalloz, 1991.
- Nioche, J. P.: "De l'évaluation à l'analyse des Politiques Publiques", *Revue Française de Science Politique*, Nº 1, Vol. 32, febrero de 1982.
- Obregon, S. y Montilva, L.: "La planificación situacional en los sistemas locales de salud", en *Los sistemas locales de salud - Conceptos - Métodos - Experiencias*, publicación científica Nº 519, OPS, OMS, 1990.
- Munro-Faure, L. et al.: *La calidad total en acción*, Barcelona, De Folio, 1994.
- Laboucheix, V. et al.: *Tratado de la calidad total*, México, Limusa, 1992.
- Arnoletto, E. J.: *Una sistematización de técnica socio - politológicas aplicables en la gestión de las políticas*, Programas de acción, Córdoba, 1996 (inédito).
- Municipalidad de Rafaela: Material informativo sobre Premio Nacional a la Calidad 1995.
- Municipalidad de Rafaela: Material informativo sobre el Plan Estratégico para Rafaela, 1996.
- Municipalidad de Rafaela: Once Aportes - Experiencias de Nuestro Gobierno Municipal, 1997.

EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO PROMOTOR  
DEL DESARROLLO LOCAL-REGIONAL  
Acerca de la adecuación organizacional de los  
Municipios a los nuevos desafíos y roles  
institucionales

---

Claudio Tecco<sup>1</sup>

## 1. LOS NUEVOS ROLES DEL MUNICIPIO

Desde mediados de la década de 1980, asistimos en Argentina, particularmente en la Provincia de Córdoba, a un cambio gradual en las funciones y ámbitos de actuación de las Municipalidades.

Históricamente, el Municipio se ocupó de regular el uso y la producción del suelo urbano y de construir (por sí o por terceros) infraestructura y equipamientos colectivos, como así también de prestar un conjunto de servicios básicos, tales como alumbrado público, recolección de residuos, etc.

Las prácticas centralistas que caracterizaron al Estado argentino desde su formación -y que fueron reforzadas durante los períodos de autoritarismo- reservaron a la institución municipal funciones muy limitadas. En efecto, aún en el campo de los servicios básicos urbanos, las Municipalidades se ocuparon sólo de aquellos que, por razones de escala técnica o económica, no se justificaba fueran prestados por niveles superiores del Estado.

1. Director y Profesor Titular del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor de Geografía Económica en la Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.  
E-mail: iifap@eco.uncor.edu

Esta situación comienza a modificarse en la década pasada. El proceso de reforma estatal -caracterizado por el ajuste financiero, las privatizaciones, el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa- situó a los Municipios en un nuevo escenario que los obligó a iniciar un proceso de redefinición sus roles y estrategias de intervención.<sup>2</sup>

Los gobernantes locales, ante la insuficiencia de respuestas desde los niveles central e intermedio del Estado a las crecientes demandas sociales deben abordar, para su legitimación, políticas públicas que antes eran extrañas al Municipio.

Asimismo, con el réstablecimiento de la democracia (y por ser el nivel del Estado más descentralizado y próximo a la sociedad) el Municipio se convirtió en receptor primario de tales demandas.

Entre las nuevas cuestiones que comienzan a incorporarse a la agenda de los Gobiernos Locales se cuentan las referidas al bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental, todas éstas actividades que reflejan una reorientación de la intervención municipal hacia la gestión del desarrollo local.

Dado que la proyección espacial de cuestiones como éstas trasciende en muchos casos los límites territoriales municipales, la cooperación horizontal se fue convirtiendo en una alternativa para la resolución de las mismas. En efecto, las relaciones económicas y sociales, así como las características del ambiente natural y del construido, articulan a los Municipios -en sus dimensiones de sociedad, territorio y gobierno- a una escala espacial superior al ámbito de lo estrictamente local.

La vecindad entre Municipios implica no solamente proximidad física, sino también una interacción económica, social y política que ha favorecido la conformación de sistemas micro-regionales. Estos sistemas se caracterizan por la existencia de un conjunto de problemas comunes en sus componentes y por la interdependencia funcional de sus partes, expresada ésta en una determinada densidad de flujos entre los asentamientos humanos e instituciones que los integran.

Asimismo, la ausencia de políticas nacionales y provinciales explícitas de desarrollo regional -y la búsqueda por parte de los Municipios de economías de escala para la prestación de servicios y ejecución de obras a escala zonal- amplían los roles de los Gobiernos Locales, mediante la extensión coordinada de la territorialidad de sus acciones. Es por ello que entendemos (y así lo refleja el título de este trabajo) que limitar el ámbito geográfico de intervención de los Municipios

2. La modalidad con que la crisis del Estado Keynesiano y la consolidación de la democracia han incidido en el proceso de descentralización estatal, con particular referencia al caso de Córdoba, ha sido materia de análisis en un trabajo anterior (ver C. Tecco y J. C. Bressan, 1993).

a lo estrictamente local sería insuficiente; prefiriendo por tanto referirnos a las Municipalidades como gestoras del desarrollo *local-regional*.<sup>3</sup>

En síntesis, a las áreas de intervención habituales del municipio se le suman hoy nuevos y mayores desafíos. En tanto nivel estatal, las Municipalidades son un campo de conflicto y negociación en el que se dirimen las cuestiones que se integrarán a la agenda local de problemas sociales vigentes, existiendo en la actualidad una tendencia a incorporar a dicha agenda temas que, genéricamente, podrían denominarse de "desarrollo local-regional".

Esta ampliación de funciones demanda la realización de cambios tanto en las modalidades de vinculación del Municipio con el medioambiente en que opera, como así también en la propia organización municipal. Dicho en otros términos, es tan necesario contar con una estrategia de intervención para el desarrollo local-regional, como adecuar la organización a su nueva misión y objetivos.

A las modificaciones antes referidas del contexto en que operan los Gobiernos locales, se agregan las implicancias territoriales de los procesos de globalización económica y transformación tecnológico-productiva, aspectos a los que habremos de referirnos seguidamente.

## 2. LOS CAMBIOS ECONÓMICO-TECNOLÓGICOS Y SUS IMPLICANCIAS TERRITORIALES

El importante avance científico-tecnológico registrado en las últimas décadas -y particularmente el que ha tenido lugar en los sectores de la informática, las telecomunicaciones y el transporte- ha permitido generar mayores grados de libertad respecto de las restricciones a la movilidad que tenían ciertas actividades productivas.

Asimismo, la mayor interacción e integración económica a escala planetaria está impulsando a su vez a muchos actores, tanto públicos como privados, hacia una lógica de actuación a la que caracterizan dos elementos principales.

Por una parte, los procesos de desregulación en el campo económico han potenciado un comportamiento más competitivo, el cual se manifiesta no solamente en el ámbito de la actividad privada, sino también en el sector público. En este último, algunos Gobiernos Locales desarrollan estrategias que tienden a generar

3. Esta afirmación se basa en resultados de estudios de casos en la Provincia de Córdoba. El Proyecto de Investigación se titula "La Gestión de Organismos Micro-regionales en la Provincia de Córdoba" (C. Tecco y otros, IIFAP-UNC, 1997). En la investigación se analizan múltiples experiencias de cooperación intermunicipal, en diversos campos de política pública, durante el período 1988-1996.

ventajas que les permitan competir con sus pares en la retención y atracción de capitales e inversiones de distinto tipo.

Por otro lado, esta misma lógica de actuación competitiva ha llevado al surgimiento de un nuevo tipo de relaciones, caracterizado por una cultura de mayor cooperación entre los actores locales y regionales, a fin de generar mejores condiciones de participación en un marco de relaciones globalizadas, como forma de posicionarse y resguardarse de los riesgos que dicha competencia genera.

Las ventajas comparativas de las localidades se encuentran en la actualidad definidas cada vez más por la capacidad de generar y procesar información con rapidez, por la capacidad de desarrollar nuevas ideas, habilidades y procesos (H. Cleveland, 1993), así como por la puesta en funcionamiento de sistemas organizativos y productivos más flexibles y por la presencia de estructuras que potencien y faciliten la interacción y complementación de los diferentes actores sociales.

Asistimos a una modificación en la lógica de los procesos de localización de las actividades en el espacio, que muestran dos tendencias contrapuestas: por un lado, crecen ciertas exigencias de concentración (lo que da lugar a formas específicas de nuevas aglomeraciones) y por otro lado, se abren posibilidades de dispersión territorial, dando lugar a una nueva división regional del trabajo (F. Gatto, 1990).

Este nuevo escenario definido por la convergencia de los procesos de globalización y regionalización (supranacional), de transferencia de los avances científicos y tecnológicos al proceso productivo y de reformas estructurales a nivel económico en los distintos países, está planteando a las distintas sociedades locales, el surgimiento de un nuevo conjunto de demandas de carácter económico, social y territorial.

Estas nuevas demandas, han puesto en evidencia la necesidad de adecuar no sólo las estructuras de cada una de las organizaciones públicas y privadas para hacerlas más compatibles con las mismas, sino también la perspectiva desde la cual deben desarrollarse las estrategias de intervención estatal, lo que implica desarticular una arquitectura conceptual de características rígida y remedial, sustituyéndola por otra más flexible y proactiva.

Las características de las economías locales-regionales y su vinculación a los mercados extra-regionales pueden condicionar las perspectivas de desarrollo, pero también dar lugar a la conformación de escenarios propicios para la innovación y la creación de ventajas competitivas.

El aprovechamiento integral de los propios recursos y la capacidad de adaptación de los actores económicos locales a los patrones territoriales del capitalismo post-fordista son aspectos fundamentales para el éxito de los proyectos de desarrollo.<sup>4</sup>

4. Las referencias tomadas en estas cuestiones son las contribuciones de CEPAL (1991) sobre el concepto de "desarrollo sustentable" (crecimiento económico con equidad social y sustentabilidad ambiental) y los aportes de la Teoría de la Regulación, sobre las consecuencias

Los nuevos patrones locacionales de las actividades productivas y la pérdida de protagonismo económico por parte del Estado Nación podrían inducir a que la negociación de los grupos económicos con agentes estatales tenga lugar a nivel provincial y municipal. Ello entraña una oportunidad, pero también un riesgo para los Gobiernos Locales ya que, en situaciones de debilidad relativa de los Municipios, éstos se ven forzados a competir entre sí por atraer inversiones de capital, cuya propiedad se concentra en un reducido número Grupos Económicos y Empresas Transnacionales.

Estas asimetrías de poder pueden conducir, entre otros aspectos, a que los inversores impongan condiciones gravosas para las finanzas locales y a que incidan fuertemente en el perfil del crecimiento socio-económico y territorial de los centros urbanos.

Que la dispersión territorial de funciones productivas de ciertas empresas sea técnicamente factible, no debe sin embargo llevarnos a suponer que cualquier localidad se encuentra preparada para receptor tales flujos. Por el contrario, los requerimientos de tales radicaciones no son de sencillo cumplimiento por parte de los centros urbanos menores e intermedios.<sup>5</sup>

La mayoría de las localidades de nuestro medio no son regiones metropolitanas fuertemente integradas al sistema de ciudades globales y carecen de atractivo para los inversores extra-locales. Ello no significa sin embargo que el proceso de globalización y transformación técnico-productiva antes mencionado no las afecte. Es por ello que, para tales casos, partiendo de sus características estructurales, es necesaria la búsqueda de alternativas de inserción ventajosas en el nuevo contexto.

Resulta evidente que en la economía global las oportunidades están desigualmente distribuidas, entre regiones y localidades que presentan diversas tradiciones y dotaciones de recursos.

Consecuentemente con ello, un desafío a superar por los actores sociales y estatales locales es la búsqueda de *ventajas competitivas particulares* que permitan un mejor posicionamiento en el contexto global, no existiendo, a nuestro criterio, soluciones uniformes como las propuestas por los enfoques tradicionales en la materia.

---

espaciales de los nuevos patrones de acumulación. En relación a estos últimos, puede consultarse A. Lipietz y D. Leborgne, 1990.

5. En un artículo reciente, C. de Mattos (1997) considera algunos factores locacionales relevantes para la atraer "actividades globales", entre los que menciona: la existencia de un sector terciario avanzado, la presencia en el lugar de niveles de conducción de corporaciones empresarias importantes ("beneficios creativos de proximidad"), la existencia de un núcleo innovador en el medio, la posesión de infraestructura física y social apropiada, etc.

Subsiste aún en algunos gobernantes de pequeñas localidades la creencia en la factibilidad de atraer grandes industrias, ofreciendo desgravaciones impositivas y/o subsidios tarifarios, sin contemplar las características de la estructura en las cuales se las pretende implantar y sin valorar posibles alternativas que, a menor costo fiscal, articulen recursos existentes en el propio medio.

De acuerdo a los enfoques de desarrollo endógeno, es prioritaria la búsqueda de articulación entre los agentes de desarrollo de la propia localidad y/o región en torno a un proyecto estratégico para la misma (S. Boisier, 1989, 1991, 1994).

En tal sentido, se interpretan como agentes de desarrollo local/regional no sólo a los empresarios de la zona y a sus organizaciones, sino también a las instituciones que agrupan a trabajadores, intelectuales, las de carácter científico y las culturales, así como a los partidos políticos, establecimientos educativos y de investigación, cooperativas, ONGs, asociaciones vecinales, etc.

La búsqueda de sinergia<sup>6</sup> entre éstos y otros actores, en torno a un proyecto estratégico, es una tarea clave para aprovechar las (muchas o pocas) oportunidades que brinda el contexto y para potenciar las propias fortalezas que pudieran existir.

La planificación estratégica de localidades es, a nuestro criterio, un instrumento útil a tales propósitos; siendo el Municipio, en su carácter de Gobierno Local, un actor fundamental para poner en marcha procesos de tales características. Volveremos sobre este aspecto más adelante.

### 3. LA SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS

El contexto antes descrito, plantea a los Municipios la necesidad de encarar nuevas actividades, las más de las veces sin la experiencia ni los recursos suficientes.

La superación de tales restricciones implica para los Gobiernos Locales la necesidad de introducir cambios de dos tipos: (a) en las modalidades con que se vinculan al medioambiente y (b) en la propia organización municipal.

6. En las disciplinas que se ocupan de estudios territoriales, se ha adoptado el concepto de "sinergia", por analogía del significado que tiene el mismo en las Ciencias Naturales. En Biología, refiere a la interacción entre dos o más tipos de organismos, de modo que, por lo menos uno de ellos, se nutre o crece transformando productos del metabolismo de los demás. Asimismo, en Farmacología significa la cooperación, para un fin concreto, de los efectos de dos o más fármacos administrados conjuntamente. Llevando el término al campo de nuestro interés, la gestión del desarrollo local-regional, podría afirmarse que existe "sinergia" cuando, en un ámbito territorial concreto, múltiples actores sociales y estatales cooperan para el logro de propósitos y objetivos comunes, aprueban los medios para alcanzarlos y contribuyen a su implementación.

Siguiendo a E. Buller (1991), la realización de tales cambios requiere la formulación y puesta en práctica de dos tipos de estrategias de intervención: (i) para el desarrollo local-regional y (ii) para el cambio organizacional.

### 3.1 El Municipio como gestor del desarrollo local-regional

Preparar las instituciones municipales para su conversión en gestores del desarrollo local-regional exige redefinir sus misiones, vale decir "la razón de ser" de la institución municipal, lo cual supone un proceso social y organizacional que conduzca a tal reformulación y se exprese en instrumentos tales como Cartas Orgánicas, Plataformas y Programas de Gobierno Municipales.

A los actores sociales y políticos locales se les presentan dos grandes alternativas en materia de definición de misiones municipales: o persisten en cumplir un rol residual en la arena pública o -siguiendo las tendencias contemporáneas- incorporan a su agenda la promoción del crecimiento económico, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental.

En caso de optar por la segunda alternativa, cumplir con esas misiones demanda diseñar e implementar estrategias de *Desarrollo Local Sustentable (DLS)* que, de acuerdo a las recomendaciones de CEPAL, se basen en un concepto de desarrollo que integre las dimensiones económica, social y ambiental de la realidad.<sup>7</sup>

Para viabilizar la concreción de estas misiones, es recomendable que el Municipio actúe antes como un *facilitador de oportunidades* que como un mero distribuidor de recursos públicos (M. Rosales, 1994).

De acuerdo a los criterios tradicionales, el buen administrador público era un sujeto con conocimientos y habilidades para administrar eficientemente los recursos *de la propia organización*. Si bien esas capacidades continúan siendo necesarias, no resultan ya suficientes en el actual momento histórico.

Los nuevos conceptos de gerencia pública valorizan también las capacidades para liderar proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también los que se encuentran en el medioambiente en que opera.

7. La "Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente" realiza, desde principios de la década pasada, estudios sobre estrategias de desarrollo sustentable, abordando tanto aspectos teóricos y análisis de casos como propuestas técnicas para incorporar las variables ambientales y sociales la contabilidad y a la gestión públicas. Para mayor información, pueden consultarse los trabajos publicados por Sunkel y Gligo -eds.- (1981) y por CEPAL (1991). Referido a un caso local, puede verse C. Tecco (1993).

En un reciente trabajo (A. Vázquez Barquero, 1997) se plantea una interesante analogía entre las ciudades (o localidades) y las empresas. En tal sentido, el autor sostiene que las localidades pueden visualizarse como "organizaciones emprendedoras fijadas en el territorio", que procuran resultados positivos para el conjunto de los "participes sociales" de dicha "empresa localidad". Siempre de acuerdo a esta analogía, la organización emprendedora local tiene en los habitantes y empresas del medio a sus propietarios o accionistas y en el Gobierno Local e instituciones intermedias de mayor prestigio a la Dirección de la misma. Los productos y servicios de la localidad son los que el sector público y el privado ofrecen a los ciudadanos, inversores y visitantes de la localidad, como así también los que se comercializan fuera del propio territorio.<sup>8</sup>

Para que la anterior analogía cobre sentido, se requiere una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores sociales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

En definitiva, entendemos que el rol del Gobierno Municipal trasciende por tanto el de administrar eficientemente los propios recursos para asumir también una función de *facilitador de oportunidades* (CELCADEL-IULA, 1993).

Desde esta óptica, la participación social en la gestión de los Municipios, puede ser interpretada como un medio para lograr mayores niveles de eficiencia, y efectividad.

Cuando nos referimos a la *eficiencia* de las políticas municipales, relacionamos los recursos organizacionales que se utilizan en su implementación con los resultados que de ello se obtiene. Una política se torna por tanto más eficiente cuando se logran los resultados previstos con una aplicación mínima y adecuada de los recursos, tanto financieros como humanos y materiales. En otros términos, hacer más eficiente una política pública es producir economías en la organización responsable de su implementación. Por tal motivo, el aprovechamiento de recursos externos a la organización Municipio puede contribuir al logro de economías internas y por tanto al mejoramiento de la eficiencia de la organización Municipio.

En cuanto al logro de mayor *efectividad*, se trata de un desafío más complejo, ya que ésta refiere a la capacidad de las políticas municipales para dar respuesta a necesidades sociales efectivas, vale decir, no las supuestas por los funcionarios gubernamentales sino las que prioriza la ciudadanía. Dicho en otros términos, aún

8. La analogía es útil a los fines de describir los propósitos que se persiguen al procurar articular estado y sociedad a escala local. Sin embargo, no debe perderse de vista el carácter heterogéneo y socialmente segmentado de las sociedades locales, por lo cual las asimetrías en materia de recursos económicos y políticos, se manifiestan en la presencia de distintas categorías "accionistas" o "propietarios" de esa "organización emprendedora".

actuando de forma eficiente, las acciones del Municipio pueden ser inefectivas, por desconocimiento de las necesidades y/o por haber equivocado la priorización de objetivos de política pública.

Para que las políticas se ajusten a las necesidades y demandas de la sociedad local es necesario, en primer término, tener un conocimiento lo más sistemático posible de la realidad en que la que el Gobierno Municipal opera. Para ello, los Municipios deben contar con sistemas de información y diagnóstico que se actualicen de forma continua: para ser más efectivos hay que saber cuáles son los sujetos sociales con los que es prioritario interactuar para la resolución de los problemas más críticos; quiénes (dónde y cuándo) son los usuarios de los servicios públicos que se prestan, etc.

Por otra parte, que desde la administración se tenga un conocimiento sistemático del contexto es una condición necesaria, pero no suficiente para mejorar la efectividad de las políticas. En efecto, la participación de los actores sociales puede resultar determinante para que los objetivos de los programas guarden coherencia con las necesidades de la población.

La participación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas públicas posibilita que los recursos se afecten a la atención de lo que los propios sujetos definen como sus necesidades prioritarias.

Asimismo, para que la participación social se amplíe, es necesario modificar rigideces burocráticas y culturas organizacionales que son adversas a las nuevas modalidades de gestión participativa. Estas nuevas modalidades no consisten en convocar a la gente al solo efecto de que aporten mano de obra o dinero para la construcción de infraestructura urbana, sino en hacerlos partícipes de los distintos momentos de las políticas públicas, desde su formulación hasta la evaluación de los resultados alcanzados, desde la elaboración de los diagnósticos a la gestión de los proyectos.

En síntesis, tal como lo define Daniel F. Soria (1997), entendemos a la participación ciudadana en la gestión, como la implementación de diversos procedimientos y estructuras para "articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control".

Esta redefinición en las modalidades de articulación entre estado y sociedad a escala local constituye una de las dimensiones de la necesaria transformación municipal, la cual debe ser complementada mediante cambios organizacionales y tecnológicos que contribuyan a viabilizarla. A estos últimos nos referiremos seguidamente.

### 3.2 El mejoramiento de la capacidad de gestión de los Municipios: elementos para una estrategia de cambio organizacional

Al asumir mayores responsabilidades en un contexto complejo y cambiante, los Municipios se ven compelidos a realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administraciones.

Estos cambios organizacionales habitualmente denominados "reformas administrativas" han sido interpretados desde el paradigma neoliberal como la "minimización" del Estado, objetivo que se lograría a través de la reducción del aparato institucional y de la dotación de personal. Interpretamos que este enfoque es reduccionista, ya que tales acciones -aunque necesarias en muchos casos- no deberían ser entendidas como una finalidad en sí misma.

Por el contrario, la reforma administrativa debe apuntar a *potenciar la capacidad de gestión de los Municipios*, para que éstos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos organizacionales.

Aún cuando se reduzca la dotación de insumos (recursos financieros, materiales y/o humanos) el objetivo de una reforma debe ser el de mejorar (o al menos no deteriorar) la función de producción de la organización Municipio. Para ello debe procurarse una mayor aptitud de ésta para cumplir su misión y objetivos, a través de un uso más racional de los medios de que dispone, tanto propios como los existentes en la sociedad local.

Como sostiene O. Oszlak (1992) el objetivo de una reforma debería ser superar problemas de "deformidad" antes que "de tamaño" de las organizaciones públicas. Para ello, deben mejorarse las relaciones técnicas entre los objetivos organizacionales y la combinación de los recursos necesarios para lograrlos. Si no se contempla esta relación, como sucede con las típicas medidas de "ajuste estructural", la "deformidad" lejos de disminuir suele aumentar.

#### 3.2.1 Los recursos humanos

Un caso típico de deformidad administrativa es el referido a las plantas de personal de las Municipalidades, en las que es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas locales.

Las debilidades de este tipo incluyen tanto carencias de capacidades gerenciales en los niveles de conducción, como de conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales.

Asimismo, la carrera administrativa y el sistema de remuneraciones, responden habitualmente a enfoques burocráticos (centrados en la antigüedad) y/o clientelares (intercambio de designaciones y ascensos por favores políticos), en

lugar de orientarse por criterios de idoneidad, creatividad, productividad, compromiso y motivación.

En razón de lo anterior, la capacitación de recursos humanos -entendida no sólo como adquisición de destrezas instrumentales, sino también del conocimiento compartido de la estrategia general de la organización que integran- se constituye en una pieza clave para el cambio organizacional.<sup>9</sup>

El principal recurso de las organizaciones es la gente que la integra, en la medida en que ésta cuente con los conocimientos apropiados, comparta los propósitos y se encuentre adecuadamente motivada. En la mayoría de los casos que hemos estudiado, las políticas de personal, y los escalafones de las administraciones municipales, no parecerían haber incorporado aún estos criterios.

La necesidad de capacitación de los recursos humanos es frecuentemente percibida por los gobernantes locales en su dimensión técnica, no así en la socio-cultural, careciéndose de estrategias conducentes a lograr mayor motivación y compromiso por parte de los miembros de la organización, en torno a objetivos y valores compartidos.

Dado el carácter de servidor público del empleado municipal, valores tales como la eficacia y efectividad de los servicios -interpretados éstos como devolución a la sociedad que sustenta la administración- deberían ser inculcados en todos los niveles de la estructura. Es necesario comprender que la autorrealización de los empleados municipales no depende exclusivamente de las remuneraciones (habitualmente bajas) que obtienen por su trabajo, sino también de su carácter de sujetos partícipes en programas y servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de una sociedad local, de la cual también ellos forman parte.

Si se compara con Organismos nacionales (e incluso provinciales) es sensato suponer que, en las pequeñas y medianas localidades, es más factible generar este tipo compromiso, dada la inmediatez y cotidianeidad de las relaciones entre administradores y administrados.

### *3.2.2 Las tecnologías de gestión*

En un sentido genérico, el término "tecnología" refiere al conocimiento científico aplicado a la producción de bienes y/o a la prestación de servicios.

9. Entendemos el concepto de "estrategia general", de acuerdo a la definición de M. Antonorski Blanco (1991), como "el conjunto de acciones de una organización, orientado al logro de sus objetivos, tomando en consideración sus condiciones internas y los factores de su entorno". Los principales componentes de una estrategia son las misiones o propósitos, los objetivos, las políticas y los planes. El conocimiento de la estrategia -así entendida- por parte del personal de una organización es condición necesaria para mejorar su desempeño.

Aunque en la administración pública la incorporación de tecnología es habitualmente asociada a la adquisición de equipamiento (p. ej. computadoras), en realidad las innovaciones más importantes consisten en la aplicación de distintos tipos de conocimiento científico a la gestión, a fin de mejorar el desempeño de la organización y lograr los objetivos propuestos. En tal sentido, las tecnologías más importantes carecen de materialidad, ya que no se corporizan en bienes (p. ej. máquinas) sino que se trata de procesos o sistemas de gestión.

Entre las tecnologías de gestión más valiosas, caben mencionarse los sistemas de información, planificación, presupuestación y control de gestión. Nos referiremos brevemente a las características e importancia de algunos de ellos.

Los *sistemas de información* se orientan a la producción de los insumos necesarios para realizar la evaluación y priorización de planes, programas y proyectos, mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional y apoyar la toma de decisiones y el control de gestión. Por lo tanto, requieren de información que organice datos referidos al entorno socio-económico próximo y general (la localidad, la región y su territorio) y las actividades que desarrollan cada uno de los sectores de la administración estatal.

La información puede organizarse en dos subsistemas, uno referido a la localidad y la región (economía, hábitat, datos sociodemográficos, redes, equipamientos, etc.) y otro sobre el Municipio como organización (gestión de recursos, gestión documental y administrativa, personal, etc.).

Contar con un sistema de información adecuado es una condición necesaria, aunque no suficiente, para mejorar la capacidad de previsión y superar estilos decisorios caracterizados por la intuición, la falta de previsión, el operar a partir de demandas espontáneas y por acciones reactivas.

Los insumos de información son útiles también a los fines de implementar un *sistema de planificación*, actividad que es inherente a toda organización, sea pública o privada. Los Municipios no están exentos de este requerimiento, al que deben integrar a todos los niveles decisorios de su administración.

Conceptualmente, es posible distinguir al menos dos perspectivas de planificación, la primera de ellas, a la que denominamos "normativa-ingenieril" pone énfasis en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación, mediante la incorporación de componentes técnicos y una modalidad de conducción centralizada.

Una segunda perspectiva es la "estratégica-participativa" que interpreta a la planificación como conjunto de procesos decisorios, producidos en contextos interactivos, en los que participan diversos agentes con información y conocimientos parciales y con intereses y valores heterogéneos. Esta perspectiva busca facilitar que los agentes participantes indaguen y acuerden en torno a los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlo.

En razón de interpretar al Municipio como sujeto, entendemos que la perspectiva estratégica es la más adecuada.

En efecto, un plan estratégico es un proyecto colectivo y global de Municipio (entendido éste como sociedad y Gobierno Local), en cuya formulación y ejecución participan tanto actores estatales como no gubernamentales.

El objetivo de la planificación es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social, orientándolo en función de una imagen objetivo de sociedad y administración local.

Como lo manifiesta un documento de la Municipalidad de Córdoba "La planificación estratégica es un instrumento para lograr acuerdos y consensos en torno a los ejes sobre los cuales la Municipalidad desarrollará su acción de gobierno y los sectores privado y social sus actividades. Para que ello suceda es necesario que exista una evaluación compartida por representantes sociales y gubernamentales de los *escenarios futuros*, identificando las *oportunidades* que se le presentarán a la localidad y a su Gobierno, basándose en sus *fortalezas*, procurando neutralizar los *riesgos* y superar las *debilidades*" (C. Lucca et.al., 1995).

Del mismo modo que los sistemas de información son insumos para la planificación, ésta lo es para la formulación de los *presupuestos* municipales. Sin ingresar en aspectos técnicos que excederían los objetivos del presente trabajo, es necesario remarcar la importancia de esta aseveración. En efecto, el presupuesto es un *instrumento de gobierno*, que asigna recursos a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación. Si los presupuestos municipales devienen del mero ajuste o actualización de los ejecutados en años anteriores, las decisiones adoptadas en un proceso de planificación estratégica carecen de sentido.

### 3.2.3 Las estructuras de la organización

La estructura de la administración municipal debe guardar correspondencia con los propósitos institucionales y adecuarse a los objetivos y actividades definidos en el proceso de planificación a que hemos hecho referencia.

Así como los sistemas de gestión (de información, planificación, presupuestación, etc.) constituyen procedimientos que hacen funcionar a una organización, las estructuras establecen relaciones de trabajo mediante la división y coordinación de tareas asignadas a personas y grupos, para servir a un propósito común.

Es habitual que las administraciones municipales adopten estructuras piramidales de tipo funcional (por especificidad de tareas), ignorando alternativas más flexibles que permitirían una mejor adaptación de la organización a los cambios del contexto. El funcional no es el único tipo de estructura organizacional posible, como parecería reflejar la realidad de los Municipios de la Provincia de

Córdoba. Es también factible organizar (al menos parte de la administración municipal) por proyectos, agrupando transitoriamente recursos humanos y actividades para el logro de objetivos particulares.

La incorporación de nuevos campos de actuación a la agenda de los Municipios hace necesario rediseñar sus estructuras, procurando evitar el sobredimensionamiento, las duplicidades y las superposiciones. En tal sentido, y particularmente en épocas de cambio (nuevos servicios y actividades), es conveniente adoptar estructuras de tipo matricial, que combinen la organización por proyectos con la funcional. Pero, por sobre todas las cosas, es necesario comprender que el diseño de estructuras no precede a la definición de la estrategia general del Municipio (esto es de sus propósitos, objetivos, políticas y planes) sino que debe adecuarse a ella.

Esta última aclaración, aunque obvia, es necesaria, ya que frecuentemente se sigue el camino inverso, dando sanción legal a organigramas y manuales de funciones que responden a un "modelo tipo". En tales casos, el resultado previsible es la necesidad de realizar posteriores ajustes, con las consecuentes secuelas de luchas por poder y prestigio que desencadenan estos cambios al interior de las administraciones.

Si no existe una visión clara y compartida de la misión del Municipio y de la situación futura a la que se aspira (como así tampoco de las políticas generales y los cursos y medios de acción para alcanzar tales objetivos) el diseño de un sistema de división y coordinación de tareas responderá inevitablemente a formalismos resultantes de prácticas históricas y/o a la necesidad de dar respuestas a situaciones imprevistas.

Introducir modificaciones estructurales de este tipo implica realizar cambios en las rutinas laborales y en la cultura organizacional, requiriéndose igualmente una reconversión (al menos parcial) de la fuerza laboral del Municipio, lo cual es quizás el aspecto más complejo de una reforma administrativa. En efecto, la administración de un Municipio debe ser también analizada como un sistema socio-técnico, ya que a su interior se establecen relaciones sociales y técnicas de liderazgo, cooperación, conflicto, etc. Es por ello que las reformas de estructuras deben ser precedidas por acciones que faciliten la adecuación técnica de los recursos humanos (conocimientos y aptitudes) a las nuevas condiciones, al mismo tiempo que se promueven cambios actitudinales y culturales.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Desde mediados de la década pasada, el denominado proceso de reforma del Estado situó a los Municipios en un nuevo escenario que los obligaba a redefinir sus roles y estrategias de intervención.

Los Gobiernos locales, ante la insuficiencia de respuestas desde los niveles central e intermedio del Estado a las crecientes demandas sociales, comenzaron a ampliar sus campos de intervención, incorporando a sus agendas cuestiones de desarrollo local-regional.

Simultáneamente, los procesos de reestructuración, globalización y desregulación de la economía están produciendo cambios en los patrones localizacionales de ciertas actividades productivas y de servicios; lo cual se ve facilitado por innovaciones tecnológicas que reducen la fricción de la distancia en el movimiento de información, insumos y productos.

En una economía desregulada y ante la ausencia de políticas estatales que promuevan el equilibrio inter-regional, el escenario local cobra relevancia como arena en la que se dirimen intereses y valores de diferentes actores (tanto del medioambiente inmediato como externos).

En este contexto, anteriores criterios de "equidad socio-territorial" se consideran superados, sustituyéndoselos por los de "competitividad local".

Cualquiera sea el juicio de valor que se tenga respecto a los nuevos criterios y tendencias, debemos tomarlos como datos de una realidad, en la que intervienen actores públicos y privados locales.

Si el espacio local-regional cobra -de hecho- creciente importancia, cabe que el Municipio, ejerciendo la representación política de una comunidad de base territorial, se constituya en eje articulador de un proyecto societal de desarrollo.

Para facilitar este propósito, los Municipios deben producir cambios, tanto en la esfera de las propias administraciones como en sus modalidades de intervención.

A estas cuestiones nos hemos referido brevemente en las páginas anteriores. En ellas, lejos de pretender agotar estos temas, hemos sólo puntualizado algunos aspectos que consideramos conveniente sean tenidas en cuenta por aquellos Municipios que se plantean el desafío de actuar como gestores del desarrollo local-regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Antonorsi Blanco, M.: "Guía Básica para (Re)Organizar", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Serie "Temas de Coyuntura en Gestión Pública", Nº 4, Caracas 1991.
- Batten, D.: "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21th Century", en *Urban Studies*, Vol. 32, Nº 2, 1995.
- Boisier, S.: "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", en *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Ebert-CEUR, 1989.
- Boisier, S.: *La gestión regional: un enfoque sistémico*, ILPES, 1991 (mimeo).
- Boisier, S.: "Postmodernismo Territorial y Globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Nº 102, 1994.
- Borja, Jordi: "Planificación estratégica de ciudades", en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nº 3, febrero de 1995.
- Buller, E.: *El Desarrollo Institucional Municipal como estrategia de intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local*, Cuadernos de Desarrollo Local, Quito, IULA, 1991.
- CELCADEL-IULA: *El Municipio como promotor del desarrollo local*, Cuadernos del Centro Latinoamericano de Cooperación, Nº 13, Quito, IULA, 1993.
- CEPAL: *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad, y medio ambiente*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1991.
- CEPAL: *Inventarios y Cuentas del Patrimonio Natural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1991.
- Cleveland, H.: *The Birth of a New World*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- de Mattos, C.: "Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos", Ponencia presentada al 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Dpto. de Geografía, Fac. de Filosofía, Universidad Nacional de Buenos Aires, marzo de 1997 (mimeo y C.D.).
- Dileman, F.: "Globalization, Regulation and the Urban System: Editor's Introduction to the Spatial Issue". *Urban Studies*, Vol. 31, Nº 3, 1994.
- Gatto, F.: "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en F. Alburquerque Llorens y otros (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, GEL, 1990.
- Lipietz, A. y Leborgne, D.: "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales", en F. Alburquerque Llorens y otros (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, GEL, 1990.

- Lucca, C. y Marianacci, G.: "El rol del Gobierno Municipal en la promoción del Desarrollo Económico", en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nº 4, Municipalidad de Córdoba, julio de 1995.
- Martner, C.: "Innovación tecnológica y fragmentación territorial", en *Revista EURE*, Vol. XXI, Nº 63, Santiago de Chile, junio 1995.
- Oszlak, O.: "La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", en *Administración Pública y Sociedad* Nº6, Córdoba, IIFAP/UNC, julio de 1992.
- Rosales, M.: "Gobiernos locales y gestión participativa", Ponencia Seminario-Taller "La Descentralización en América Latina", Córdoba, IULA-CELCADEL/ Gobierno de la Provincia de Córdoba. julio de 1994 (mimeo).
- Soria, D. F.: "A propósito de la participación ciudadana mediante las formas de democracia semidirecta en el ámbito municipal", en *Administración Local y Derecho*, Año XIX, Buenos Aires, enero de 1997, Suplemento Especial Nº 1.
- Sunkel y Gligo (eds.): *Estilos de Desarrollo y Medioambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Tecco, C.: "La planificación del desarrollo y el medio natural", en *Administración y Sociedad*, Nº 4-5, Córdoba, IIFAP-UNC, julio de 1990.
- Tecco, C.: "Acerca de los desafíos socioeconómicos y ambientales de la gestión urbana. El caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina", en *Revista Geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)*, Nº 117, enero-junio de 1993.
- Tecco, C. y Bressan, J. C.: "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba", en *Administración Pública y Sociedad* Nº 8, Córdoba, junio de 1993.
- Vázquez Barquero, A.: "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial", en *Administración Local y Derecho*, Año XIX, Buenos Aires, enero de 1997, Suplemento Especial Nº 1.

## DE AQUELLO QUE SE GLOBALIZA Y AQUELLO QUE NO: ¿LOCALIZACIÓN?

---

Gabriel Nardacchione<sup>1</sup>

### 1. PRIMERA APROXIMACIÓN HISTÓRICO-PRÁCTICA<sup>2</sup>

Tomando como punto de partida (arbitrario) la cuna de la civilización occidental: la *polis griega*, veremos cómo diacrónicamente el ámbito espacial de las relaciones sociales permanentemente se fue ampliando. Las necesidades básicas-materiales humanas, para satisfacerse, se apropiaban de espacios físicos, legitimados como tales para la reproducción de las relaciones sociales en un sentido más amplio. Dentro de la polis, no solamente había una reproducción material y económica, reducida al ámbito de lo privado (Arendt, 1995), sino que paralelamente se desarrollaba también un ámbito público donde las relaciones entre los hombres que compartían el mismo espacio geográfico se hacían pensables. Nos referimos al *ágora* o espacio de deliberación ciudadana que, desde sus valores y

1. Lic. en Sociología y en Ciencias Políticas en la Fac. Cs. Sociales, UBA. Maestrando en Administración Pública, Fac. Cs. Económicas-INAP-UBA. Docente e Investigador Becario en Iniciación dentro del Programa UBACyT, en Cs. Sociales, UBA. Investigador auxiliar en el Proyecto PIA (CONICET) sobre "Desarrollo local", con sede en FLACSO (Area de Estado y Políticas Públicas).

2. Una primera y única salvedad consistiría en aclarar que deliberadamente excluimos de nuestro argumento el carácter imperialista de cada una de las formaciones sociales que vamos a analizar, ya que lo que nos interesa aquí es la definición del ámbito espacial en donde las relaciones sociales materiales y simbólicas son pensables.

mitos fundantes, permitía la cohesión social. La polis era un espacio geográfico donde las relaciones sociales construían un orden por dos motivos: por un lado porque la *reproducción material* se daba a una escala compatible con la ciudad, ya que la supervivencia familiar se articulaba entre las distintas familias que constituían el ejido de la polis; y por el otro porque el territorio propio de la *institucionalidad* o vida público-relacional de los hombres, se daba dentro de esos límites; todo lo "externo" era considerado lo bárbaro, lo incomprensible.<sup>3</sup>

Si saltamos históricamente a la etapa *feudal* veremos cómo el territorio de apropiación material y simbólica es más amplio. El señor feudal poseía una extensión de tierra dentro de la cual los siervos de la gleba (y sus familias) podían producir, autoabasteciéndose y nutriendo a la vez al propio señor, dueño del medio de producción: la tierra. La principal diferencia que observamos desde nuestro tema de interés, en relación con la dominación familiar griega sobre sus esclavos, es que el ámbito de producción material familiar pasó de la casa a la extensión del territorio feudal. Desde ya, que allí también se expresaban modos de sociabilidad que permitían que las relaciones fueran legítimas ideológica y valorativamente.

Pero en cuanto al desarrollo de nuestro argumento, debemos ahora dar un *salto cualitativo*; el paso de un medio de producción a otro: *del territorial concreto al capital abstracto*. Una vez realizado este cambio estructural, y concentrada la producción material en la urbe burguesa, (históricamente propia del comerciante, como agente social transicional entre el modo feudal y el capitalista) la ciudad desarrollada vuelve a centrarse como ámbito de la producción. Pero una vez iniciado el capitalismo, su propio desarrollo ampliado hizo necesario espacios físicos más amplios donde colocar sus productos. Por ende el verdadero cambio de espacio geográfico realizó un traspaso del *territorio feudal al Estado-Nación*. La disolución de las fronteras aduaneras entre feudos, como una de las primeras medidas políticas burguesas hablan a las claras de la imperiosa necesidad material de los nuevos factores de producción: la ampliación del mercado hasta las fronteras del Estado-Nación. También, desde este marco de producción material, se fueron desarrollando mecanismos institucionales de apropiación simbólica propios a este ámbito geográfico, como *comunidades imaginadas* en concordancia con los límites de las nuevas relaciones sociales de mercado (Anderson, 1993).

Sería interesante retomar el hilo de explicación, dentro de la modernidad capitalista, desde el agente social del cambio y ampliación de las relaciones económicas de producción. Como ya dijimos, el agente transicional entre el feudalismo y el capitalismo fue el *comerciante*. Este desarrollaba sus actividades en el marco de

3. Una lectura muy interesante sobre esta cuestión la realiza Nietzsche en el Cap. 1 de la *Genealogía de la moral*.

concentraciones urbanas en crecimiento. Paralelo a este crecimiento, comenzaron a desarrollarse los *oficios* que no son sino el antecedente inmediato de la producción capitalista originaria. La urbe crecía en términos de su capacidad de producción autocentrada, mientras todavía resistía el modo de producción feudal apegado a la tierra. Solamente cuando se desarrolló el *capitalista manufacturero*, una vez que se acumuló el suficiente capital como para producir a esa magnitud, la escala geográfica fue modificada y se hizo necesario la construcción del *Estado-Nacional* como correlato institucional de un ámbito social de mercado ampliado.

Si bien el capitalismo industrial fue desarrollado por *agentes privados*, como efecto de una crisis de producción y regulación social que no pretendemos ampliar en este trabajo, la ulterior etapa de su desarrollo fue completada por el *Estado empresario*. Desde las primeras décadas del siglo XX, fue el Estado quien emprendió el desarrollo capitalista industrial y quien, por tanto, se encargó de consolidar simbólicamente la territorialidad nacional como simbólicamente válida para la diferenciación entre distintos tipos de órdenes sociales. Se termina de consolidar la cohesión social interna al Estado-Nación.

Pero así como el Estado debió asumir el rol empresario para garantizar la reproducción ampliada propia del capitalismo, en razón de poseer una mayor capacidad de extracción de la riqueza social y, por ende, tener una mayor capacidad económica que los agentes privados para asegurar el desarrollo capitalista; crecientemente *agentes económicos transnacionales* se fueron haciendo responsables del desarrollo del capitalismo.<sup>4</sup> Estos agentes superan con creces al Estado en fortaleza económica y organizativa. Esta relación de fuerzas no deja de tener consecuencias sociales-espaciales importantes. De allí que las crecientes corporaciones transnacionalizadas requieran de territorios más amplios para ubicar sus productos. El ámbito del tradicional "mercado interno" se transformó en un espacio muy reducido como para garantizar la ubicación de la producción internacional.

Por último, así como las comunicaciones subsidiarias de la *sociedad industrial*, en un comienzo a vapor y luego eléctricas, rompieron el cerco de la producción y consumo locales o regionales; en la actualidad las redes de comunicación instantáneas de la *sociedad informática* (telemática) que tienden a reducir las distancias espaciales, permiten que la colocación de la producción económica

4. Si bien no es nuestra intención detallar las etapas que producen los efectos de la concentración económica, no obstante podría señalarse que existen distintas corrientes que explican dicha transformación. Sintéticamente se plantean tres ópticas del proceso: la transnacionalización de los capitales a nivel mundial, los que hacen hincapié en la internacionalización de la economía, y por último, los que analizan el proceso económico desde la revolución informática y comunicacional, describiendo el fenómeno de la globalización.

transnacionalizada tenga un desarrollo tal que posibilite pensar en una ausencia de límites a nivel planetario. Este argumento se vería reforzado si tenemos en cuenta el carácter mundial de la *circulación monetaria*, no sólo financiera sino empresarial. En este sentido, la tecnología informática en la que circula el líquido económico permite pensar en un *escenario mundial* que, aunque virtual, no deja de tener consecuencias importantes en lo económico-social y en lo político-institucional vinculado a la supervivencia del Estado Nación.

En síntesis, el argumento inicial sería el siguiente: aún bajo distintas lógicas de acumulación de la riqueza, la *tendencia globalizadora* del hombre activo-productor (pasando del hombre que labora al hombre que trabaja)<sup>5</sup> hizo que los espacios físicos y simbólicos de relación sean necesariamente cada vez más globales, cada vez más mundiales, desde la polis griega hasta el mercado mundial, pasando por sucesivos ámbitos geográficos de interacción social.

Al mismo tiempo la salvedad básica sería la siguiente: en cada instancia, la resistencia a nivel local estuvo siempre presente. Así como lo regional luchaba a la vez que se integraba y articulaba con la mediación nacional del Estado, actualmente lo local es un ámbito que se *coordina* con lo global al mismo tiempo que le opone *resistencia*. Se trata de un típico proceso de reproducción dialéctica entre *lo mismo*, universalmente homogeneizante, y *lo diferente* que defiende las heterogeneidades particulares.

## 2. PRIMERAS APROXIMACIONES CONCEPTUALES AL PROBLEMA DE LA GLOBALIZACIÓN

Primeramente tomamos como propios algunos conceptos citados por Giddens acerca de la *radicalización de la Modernidad*. Dentro de ellos, hacemos referencia al fenómeno de *desanclaje* al cual está sometida la modernidad. El desarrollo histórico que veníamos planteando, más la creciente virtualidad de las relaciones sociales de producción,<sup>6</sup> llevan a que las relaciones sociales en general se encuentren gradualmente despegadas de los contextos locales de interacción social. El tradicional carácter *situado* de las instituciones, la política, la ética, en la ciudades-estado de la antigüedad se fue complejizando, diversificando y ampliando territorialmente.

5 Aquí podemos observar las dos lógicas de apropiación de la riqueza pero bajo una misma dimensión humana: la satisfacción de las necesidades humanas. Ver la distinción entre Labor, Trabajo y Acción (Arendt, 1996).

6. Para ver el progresivo carácter fetichista de las relaciones materiales de producción, ver un tipo de lectura más económica (Marx, 1973), y otra más ideológica del problema (Zizek, 1992).

La mencionada escisión entre el contexto local de relación social y el carácter regional o mundial de las relaciones de intercambio, como plantea Giddens (1994), se encuentra basado en una *confiabilidad* de dos tipos:

La fiabilidad en los sistemas expertos.

La fiabilidad en las señales simbólicas.

Creemos que estas dos categorías representan dos lógicas propias de la construcción de todo orden social: la *confianza técnica* y la *creencia simbólica*. Si bien ambas lógicamente no pueden ser distinguidas, puede decirse que su diferencia posibilita la funcionalidad del sistema en su conjunto.

Específicamente, por un lado radica nuestra natural tendencia a ver el mundo desde una *particular* cosmovisión; reforzando el carácter particular de la noción de *paradigma*; siempre vemos al mundo de una manera y creemos que es natural que así se desarrollen las relaciones sociales. En nuestro caso, los medios de intercambio propios de la modernidad (el dinero) y sus ramificaciones complejas de fin de siglo (la circulación informática del capital), son mecanismos que sólo encuentran su verdad en su propia circulación, en su funcionamiento como tal. Se trata de la tradicional relación de "*como si*", pues más allá de que consideremos que objetivamente se trate de una abstracción, aceptamos tal símbolo de intercambio como medio efectivo de relación y operamos a partir de él. Además no podemos concebir las relaciones de intercambio fuera de este paradigma.

Por otra parte se encuentra la confianza instrumental en los sistemas expertos. La fiabilidad, si bien no se puede escindir como proceso del primer tipo de creencia, en este caso se basa en una aceptación instrumental de un orden dado de cosas. En el momento de la utilización de los sistemas expertos, se suspende el juicio crítico sobre su funcionamiento, se aceptan los códigos o reglas abstractas del sistema, por ejemplo la utilización de la informática para realizar operaciones bursátiles a nivel mundial. La diferencia con la creencia es que mientras en el primer caso se opera como si fuera real, en el segundo (a pesar de tener conciencia del carácter abstracto del sistema experto) se opera con él por una cuestión de *racionalidad teleológica*, ya que sería mucho más complejo desconfiar de tales instrumentos para la acción social moderna. Deconstruir los sistemas a partir del cual opera el hombre en la actualidad sería racionalmente incongruente, por lo tanto se aceptan tales mecanismos y se confía en ellos de una manera acrítica.

Pero volviendo a nuestro argumento central, reafirmamos que el mencionado *desanclaje* favorece a la separación progresiva de las relaciones sociales de los marcos locales de interacción subjetiva. Nosotros solamente hicimos referencia a un tipo de construcción representativa: la monetaria o económica, pero también podríamos referirnos a las instituciones políticas, a las normas jurídicas, etc. Pero

lo que nos interesa recalcar es el distanciamiento entre estas abstracciones y el contexto de sociabilidad humana propia de una subjetividad anclada en un *espacio y tiempo* a escala humana. El punto de partida de la cuestión lo dió la consolidación del *tiempo abstracto* como medida de relación entre los distintos contextos locales de acción. El avance de la modernidad consistió en el paso de las distintas medidas locales de tiempo a un *tiempo único*, definiendo en primera instancia las horas nacionales, para por fin cristalizarse en los husos horarios mundiales (vía meridiano de Greenwich).

Aún dentro de un plano secular, el *¿dónde?* y el *¿cuándo?* llevaban adherido un sentido que se remitía a las dos dimensiones. El problema surge cuando ambas comienzan a complejizarse y por ende se *desterritorializan* los ámbitos de relación social. Por otra parte, mientras los espacios físicos son cada vez más amplios, por tanto más virtuales, necesitan de un mayor tiempo para su consolidación como ámbito de sentido consolidado. Pero la modernidad no sólo potenció el carácter planetario de las relaciones de intercambio sino que produjo sus modificaciones en un tiempo inesperadamente rápido (Virilio, 1994). Esto progresivamente imposibilita el desarrollo de marcos de sentido que le den contención cultural, ideológica, etc., a los nuevos escenarios de relación social.

Luego de plantear el contexto en donde se enmarca el proceso de desanclaje, lo que nos interesa analizar más específicamente es el desarrollo globalizador de las relaciones sociales. Si bien nuestro argumento hizo fuerte hincapié en el carácter originario que tienen las condiciones económicas de producción, no obstante queremos dejar en claro que el mencionado proceso es mucho más complejo que la vocación planetaria propia del capitalismo. Consideramos que la definición de la *variable económica* es fundamental para explicar la globalización, pero nos distanciamos de perspectivas holísticamente descriptoras del mismo. Creemos que el capitalismo desarrolló al extremo la extensión de las relaciones materiales de producción, pero no por ello pensamos que la globalización es la materialización del sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 1995). A nuestro entender existen *variables políticas, culturales, ideológicas* que intervienen en este proceso, por lo tanto la variable económica, si bien es fundamental, no es la única.

De todas maneras, consideramos que la necesidad de reproducción del capital, que llevó a una creciente concentración y diversificación de la producción industrial y de servicios, requiriendo de escenarios cada vez más amplios para colocar sus productos. Esta necesidad económica material va de la mano de una extensión también planetaria de una modalidad de *racionalidad técnica* que homologa los comportamientos de los agentes económicos en todo el mundo. Esto a su vez, facilita y potencia la condición planetaria del capitalismo: la universalización de un patrón de conducta que haga previsible, global y estratégicamente, el comportamiento de los agentes en el mercado.

Pero por sobre esta homogeneización globalizante del sentido de la acción (Weber, 1987), existen diversas lógicas que intervienen en la construcción de este "sendero" que aparentemente nos lleva en forma inexorable a la globalización. Estas lógicas diferenciadas son las que, desde nuestro punto de vista, realizan los ajustes y alcances de la globalización. Estas operarían más bien a nivel metodológico, mientras que la lógica intrínseca del proceso se basaría en las necesidades económicas. De todas maneras, no por ello estas variables intervinientes dejan de influir, sino que por el contrario son las que le dan un viso de realidad al marco genérico.

Desde este planteo nuestra intención es trabajar, en primera instancia con la variable independiente: los *factores económicos* que favorecen al proceso globalizador; para luego analizar la intervención/influencia de/sobre las variables intervinientes: nos referimos al contexto *político-institucional*, y a la construcción de *identidades culturales*, dentro del marco de la globalización.

### 3. DESARROLLO DEL ARGUMENTO SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

Antes de desarrollar cada una de las dimensiones, es necesario aclarar que nuestro planteo tiene como punto de partida la deconstrucción del Estado-Nación como mediación institucionalizada; desde este momento histórico analizaremos los efectos y alcances de la *globalización*, a la vez *como proceso social y como factor ideológico* de condensación simbólica de un modo de relación social (Ortiz, 1994).

#### a. Eje económico

Como ya planteamos en capítulos anteriores, es fundamental para pensar este cambio de escenario social tan veloz, la transformación de los factores de producción económica. Haber pasado de un factor fijo de apropiación de recursos, ligado a la producción de la tierra, a *factores móviles* como el capital, y actualmente a la información tecnológica, permitió una apropiación de recursos diferencial a los capitalistas que hizo posible la ampliación de su escala de producción.

Estos elementos, rescatados del modo de producción e integrados con la *lógica fusionadora y monopolizadora* del capital, nos llevan a un escenario donde determinadas empresas capitalistas no sólo tienen la posibilidad de operar en todo el mundo, sino que además cuentan con mayores recursos financieros que el propio Estado (actor privilegiado de las relaciones económicas mundiales desde la segunda posguerra). Por ende, las negociaciones económicas entre empresas crecientemente empiezan a formar parte de las relaciones internacionales.

Este último es un elemento importante para destacar, ya que si analizamos cómo las relaciones económicas mundiales subsumen progresivamente la tarea de las relaciones internacionales, llegaremos a la conclusión de que la lógica económica no se escinde de lo político sino que en todo caso es cooptada por ella. De todas formas debemos reconocer que las relaciones internacionales, en donde hegemonizaban las políticas entre Estados, por lo general vinculado a una lógica de soberanía territorial,<sup>7</sup> comienza a verse transformada. No obstante, si nuestro eje son las *relaciones económicas*, no podemos aún pensar en escenarios de negociación que excluyan a *lo político* como medio de instrumentalización de los acuerdos. Más allá de que los pactos los realice un Estado nacional o una Región, es necesaria la instancia política, porque los acuerdos económicos en última instancia involucran trabajadores (calificados o no) y esta gente se encuentra localizada en un territorio, y la soberanía política de decisión dentro de ese territorio la concentran instituciones que para tal fin operan.

Desde este escenario de relaciones entre lo político y lo económico, queremos definir los efectos del proceso de globalización. Planteado el carácter internacionalmente extendido de las grandes empresas capitalistas, lo que nos interesa es trabajar sobre el problema del desanclaje espacio-tiempo en el ámbito de la localización de la producción industrial. Haciendo excepción de las grandes corporaciones financieras, las empresas transnacionalizadas aún deben seguir produciendo bajo los patrones generales de la producción industrial. Para ello deben contratar gente, y allí mediante una tecnología específica realizan un producto; por lo tanto necesariamente deben radicarse en un territorio, aunque solo sea para realizar una parte de la cadena de producción final. Pero, más allá de este anclaje territorial, el problema actual radica en la velocidad con la que dichas corporaciones pueden trasladarse de un país al otro. Por lo tanto la dimensión de alternativas espacio-territoriales con las que cuentan las grandes corporaciones es tan amplia como todo el planeta, y por otra parte el tiempo en el cual pueden estar trabajando en un lugar concreto no es necesariamente muy extenso. Por lo tanto, *si bien las empresas necesitan aún de la política para negociar las condiciones de contexto socio-político o las reglas normativo-legales básicas para su establecimiento en un determinado territorio, no obstante la capacidad de "chantaje" económico es mucho mayor ya que potencialmente las mismas pueden radicarse en otros lugares con una creciente rapidez.*

En razón de esta relación de fuerzas es que retomamos el planteo de Rosencrance (1996) acerca de la actual *virtualidad* de las corporaciones econó-

7. Para ampliar este punto ver algunos análisis de Rosencrance (1996) donde el autor plantea el cambio de la disputa internacional, de la lógica territorial a la económica.

micas y de los Estados. Las primeras serían virtuales debido al carácter descentralizado de su producción económica, distintas partes de la cadena de producción se instalan en distintos países. Mientras que los segundos, se insertarían dentro de una nueva división internacional del trabajo, donde ninguno produce específicamente algo concreto sino que realizan sólo fases de una cadena mundial. Así ocurre que un país puede especializarse en aportar mano de obra barata, mientras otros conducen gerencialmente determinadas ramas de la producción y/o servicios. De esta manera vemos como, tanto los Estados como las corporaciones, cada vez tienen un menor anclaje productivo asociado a un *espacio-tiempo* determinado, sino que se encuentran crecientemente en dependencia con *funciones fragmentarias* de una producción que se realiza a escala global.

Rosencrance específicamente plantea que los Estados se disputan internacionalmente el lugar de la *cabeza* o del *cuerpo* de las empresas.<sup>8</sup> Necesitan garantizar condiciones favorables (comparativas internacionalmente) para la radicación de las empresas. Por lo tanto vemos cómo la relación de fuerzas económicas entre las corporaciones y los Estados llevan a definir un campo de batalla, donde los últimos deben responder dentro de los requerimientos de las primeras, de aquí podemos derivar claramente el *carácter ideológicamente impuesto* de las supuestas determinaciones neutras de la globalización. Las condiciones librecambistas o aperturistas que exigen las corporaciones no devienen del "orden de las cosas", sino que provienen de una relación de fuerzas concreta donde el factor dominante legitima su reclamo acerca de las garantías normativas por fuera de su posición de interés y la eleva a condición de existencia de las propias relaciones de producción.

Una vez que tenemos más claro el mapa estratégico de relaciones de disputa, podemos ver los efectos del mismo. Frente a la globalización impuesta por el paradigma de "pensamiento único" observamos que en primera instancia las *corporaciones virtuales* y luego los *Estados virtuales* más desarrollados son los que mejor se adaptan a estas condiciones de desarrollo. No ocurre lo mismo con los *Estados débiles* que sólo pueden ofrecer mano de obra barata, y menos con las *instituciones y actores* que operan por debajo de cada Estado-Nación. Estos últimos, anclados en la lógica de desarrollo del Estado de Bienestar, no pueden hacerse viables ni institucional ni individualmente.

Por ello, lo que nos interesa ahora es empezar a recorrer el camino inverso al realizado hasta ahora. Analizar qué relaciones son las que estallan al interior del Estado-Nación que, como el gran "paraguas moderno", fue el encargado de sedi-

8. Analogía que plantea, el autor, con respecto a la dirección de la empresa o la gestión y/o producción efectiva de la misma.

mentar un ámbito de relaciones sociales estable, tanto política como socialmente. Allí lo que comenzaremos a observar son el resquebrajamiento de las funciones políticas, culturales y éticas, que son las más perjudicadas por este proceso de globalización inicialmente económica.

## b. Eje político

El Estado Nación actual se enfrenta a una doble conflictividad, por un lado a una creciente *complejización de los problemas estructurales-sociales* a resolver, y por otro a una *inversión de las relación de fuerza* por la cual dejó de ser el agente privilegiado para la transformación de la sociedad. Nuevos agentes sociales cuentan con mayor capacidad para garantizar por sí mismos la reproducción económica mundial.

Dentro de la primera dimensión vemos de qué manera la tradicional representación política que garantizaba una estabilidad institucional como marco regulatorio de conflictos, se encuentra frente a una encrucijada compleja: al mismo tiempo deben representar al *Pueblo ante el Estado* como representantes del mandato soberano, y al *Estado frente al Pueblo* como parte de una gestión crecientemente profesionalizada con mandatos técnicos, muchas veces más obligatorios que los del soberano. En síntesis, el argumento es el siguiente: frente a problemas cada vez más complejos y acuciantes, la *promesa política* es cada vez más difícil de sostener, debe poder estar sujeta a variaciones coyunturales que puedan ser decididas por representantes en quienes la sociedad sólo deposite su *confianza en una correcta gestión*.

Dentro de una segunda dimensión, observamos un creciente condicionamiento sobre la autonomía de acción política de los representantes. Esta clase política se encuentra sujeta a los designios de la globalización, el doble problema es el siguiente: deben decidir teniendo en cuenta las necesidades dentro del *marco nacional*, pero al mismo tiempo considerando los reclamos del *mercado mundial*, ya que los destinos del territorio dependen de su inserción en este mundo global. Resumiendo, el gobierno debe atender dos lógicas que, las más de las veces, se oponen: los reclamos de los habitantes del territorio nacional que en su carácter de ciudadanos demandan por sus derechos políticos y sociales, y a la vez los reclamos de los agentes transnacionales que posibilitan la viabilidad económica de la nación dentro del marco mundial.

A su vez, si relacionamos las dos dimensiones nos enfrentamos a una dicotomía aún más compleja: la *legitimación política interna*, según las pautas de necesidades que requiere la población en la cual reside la voluntad soberana, y la *inserción económica externa*, según la cual determinadas políticas macroeconómicas deben

ser indiscutibles. Si se atiende en forma exclusiva alguna de las dos variables, en principio, parecería imposible sostener la otra. La cuestión problemática radicaría en cómo conciliar las *condiciones macroeconómicas*, impuestas por el poder económico transnacional, con un *criterio de justicia y ética* que tenga en cuenta las repercusiones sociales que aquéllas tienen sobre la población concreta de un territorio determinado. En otras palabras, cómo garantizar la *inclusión externa* en el mundo globalizado sin que por ello se deba profundizar la *exclusión interna*, como un sacrificio fatal de amplios sectores desocializados de la población.

Esta problemática resulta compleja en el mapa político del Estado Nación actual. En todo caso la reconsideración del mismo pasaría por pensar cuál es la frontera interna sobre la cual la voluntad política debe garantizar criterios mínimos de justicia social. Quizás la respuesta pase por juzgar que los nuevos límites políticos pasan por las *Regiones* más que por los tradicionales *Estados*. En ese caso, como región, Europa tendría mayor capacidad económica de regulación, por ende mayor autonomía política para decidir. Pero esto se enfrenta necesariamente con la capacidad político-jurídica que tienen estas regiones para concertar colectivamente criterios de igualdad que sean aceptados por las poblaciones o los ciudadanos *de cada uno de los países*. En síntesis, vemos que las regiones aparecen potencialmente como un nuevo escenario posible de regulación y concertación, pero éste se ve retardado en su capacidad de acción por la aún embrionaria constitución del espacio físico-simbólico que corresponde a estas regiones multinacionales. Lo que ocurre es que la *dinámica económica* muta a mayor velocidad de lo que las *instituciones políticas*, y menos aún los *patrones culturales*, pueden cambiar.

No obstante, frente a este determinismo y *fatalismo económico* que nos lleva a la generación de diferencias sociales, creemos que la cuota política, como escenario de un nuevo *Contrato social* que materialice las nuevas condiciones de igualdad que colectiva y socialmente legitimemos (Rosanvallon y Fitoussi, 1997), aún sigue existiendo en este mundo globalizado. En este sentido acordamos con Giddens (1994) en que el propio proceso de globalización es impensable sin las variables políticas que aportan los Estados Nación para darles un reconocimiento legal y político a su funcionamiento y lógica. De hecho, las regiones de la cual hablamos, actualmente no parecen ser aún sino un conglomerado de políticas, conexas e inconexas, entre distintos países que bregan por sus intereses particulares. Dicho de otra manera, la decisión política es siempre necesaria para la consitución de un mercado. Esto sucedió en la época de la construcción de los Estados Nación, vía disolución de las barreras aduaneras feudales, y sucede hoy vía la disolución de las barreras nacionales. Es que tanto la *legalidad jurídica* como la *legitimidad política* son lazos fundamentales para la consolidación de cualquier espacio económico, pues solamente desde su establecimiento es posible la previsibilidad, como expresión de la racionalidad de los

actores económicos (Weber, 1987) para la irrupción de un mercado donde haya consumidores no conflictivos.

Para cerrar, hacemos hincapié en el carácter primariamente *económico* del fenómeno de la globalización. En segunda instancia observamos las respuestas *políticas* a este proceso, tanto en términos de convalidación como de disputa con el mismo. En este último sentido nos referimos a las construcciones institucionales que necesariamente deben ser revisadas dentro de un contexto mundial de transformación. Y para finalizar, vemos a *lo cultural* como la variable rezagada que lentamente trata de adaptarse a los cambios sociales que modifican sus pautas de sentido. El problema que observamos aquí es el siguiente: las transformaciones culturales tradicionalmente siempre fueron más lentas de modificar, por lo cual se observaban asincronías culturales manifiestas dentro de un mismo territorio; siendo en la actualidad los cambios estructurales cada vez más veloces, dichos compartimentos culturales podrían llegar a *superponerse* uno sobre el otro. Como contracara de este proceso aparecen los medios de comunicación como la manifiestación de un esfuerzo, a escala global, por la *homogeneización* cultural y social.

### c. Eje cultural

Dentro de este marco contextual es donde más se hace evidente la doble tensión que, a nuestro entender, gobierna este proceso de globalización: por un lado el análisis de qué es lo que se *mundializa* y por otro el de qué es lo que se *localiza*. Como ya sugerimos, la construcción de las identidades nacionales (en torno al Estado) no fue un proceso natural, sino que se construyó a partir de múltiples pliegos identitarios sobre la memoria colectiva de una población que comenzó a referirse a sí misma como una universalidad. Como plantea E. Renan (1987), toda nación, como todo proyecto de construcción de una identidad colectiva, se construye sobre el *olvido* de muchas cosas, al mismo tiempo que se *despliegan* muchas otras que tienen en común. De esto se trata la construcción de una identidad colectiva, de una sumatoria de esfuerzos por reforzar nuevos símbolos sobre otros que fueron hegemónicos en otras instancias históricas. La construcción de la consecuente identidad como totalidad, simplemente se define a sí misma una vez que ese proceso equívoco y multidimensional se transforma en hegemónico. Esto no quiere decir que no pueda coexistir temporalmente con otras pautas identitarias.

Desde esta óptica es que coincidimos con Anderson (1993) en el sentido que la identidad nacional no es más que otra *comunidad imaginada*. De la misma manera que toda constitución de un orden político y social, en este caso estatal, conlleva su correlato *mítico* que le permite legitimarse como guía orientadora de las acciones sociales, y garantizadora de un orden dentro de un determinado territorio (Cassirer, 1993).

En tanto construcción colectiva relativamente arbitraria,<sup>9</sup> vemos que el proceso de nacionalización de las identidades puso un manto igualador sobre las anteriores diferencias identitarias. En consecuencia, que tales diferencias no aparezcan sobre la superficie no significa que no sigan reproduciéndose socialmente. Tanto aquéllas que se basan en *prácticas rutinizadas y reproducidas localmente*, como aquéllas otras basadas en *construcciones identitarias regionales, provinciales, étnicas, religiosas, etc.* En síntesis, la construcción de identidades resultaría de un proceso de *superposición* de una pauta sobre otra. Cada una de ellas reagrupa a los colectivos de una manera distinta, pero la preeminencia de alguna de ellas no es progresiva, o sea no se van sobreimprimiendo sin darle espacio para su subsistencia a las diferentes, sino que las distintas pautas sobreviven aunque se orienten a espacios simbólicos marginales socialmente. Solamente una vez que la pauta hegemónica entra en crisis, allí es donde irrumpen algunas de las identidades subsumidas, según el conflicto o situación social de que se trate.

Este razonamiento nos lleva a imaginarnos una especie de *torre de babel* que agrupa y articula fragmentariamente las distintas identidades preexistentes. Por lo general siempre hay una que es *hegemónica* que cumple la función de articuladora general, a través de ella se lleva a cabo un ordenamiento que impacta y reordena "hacia adentro" y "hacia afuera" cada una de las otras identidades que conviven con la hegemónica. Así, por ejemplo en el terreno político la pauta ideológica de clase (en determinados países) subsumió y reorientó una infinidad de otras pautas identitarias populares.<sup>10</sup> Pero como toda función identitaria (legitimadora socialmente) siempre es precaria en su historicidad, una vez que entra en crisis, el espacio simbólico social debe ser articulado por otra pauta identitaria que reemplace a la perimida. Esto es lo que ocurre con el problema de las identidades nacionales: al entrar en crisis material<sup>11</sup> y simbólica,<sup>12</sup> las identidades previas y posteriores que se subsumían a ella, salieron a superficie cumpliendo la función de toda identidad, como pauta de ordenamiento social de las distintas acciones sociales. Este es el proceso de *fragmentación* que paradójicamente convive, en forma necesaria, con el contexto de la *globalización*.

9. En el sentido de que no es *necesariamente* de una manera, esto no quita la consistencia y coherencia de la construcción identitaria dentro de un proceso social.

10. Para profundizar sobre el tema, ver los trabajos de Hogarth y R. Williams, entre otros culturalistas ingleses.

11. Por la incapacidad creciente del Estado-Nación para garantizar y ordenar la reproducción económico-social ampliada.

12. Por la crisis de las instituciones nacionales que se encargaban de catalizar los distintos actores sociales representando un orden normativo legítimo dentro de un territorio físico.

Actualmente nos encontramos en este escenario de *deconstrucción de las identidades nacionales, de reaparición de viejas identidades y de construcción de nuevas identidades colectivas a distinta escala*. Si tomamos como punto de partida la primera afirmación, mientras que la segunda no la analizamos en virtud de que excede nuestro objetivo analítico, por último llegaremos a la necesidad de definir cuáles serán las nuevas construcciones identitarias dentro de la tensión citada *entre lo global y lo local*.

Frente a este dilema existen dos posturas que en términos amplios podemos discriminar: aquéllos que plantean que la identidades comienzan a configurarse desde pautas *tecnológicas*, en muchos casos globalizadas (Canclini, 1995); y otra que se orienta a juzgar como más importante la construcción simbólica basada en las *prácticas* socialmente sedimentadas (Giddens, 1993) en la interacción local o en el cara a cara. Mientras la primera hace hincapié en las nuevas pautas de identidad globales: consumo, pacifismo y ecologismo internacional; la segunda refuerza el carácter local de dichas pautas: vecinales, regionales y/o étnicas, ciertos tipos de condiciones sociales que llevan a la construcción de una identidad colectiva de asalariados o de campesinos, etc. El supuesto fuerte que opone ambas perspectivas se centra en el problema de la *territorialidad de la constitución de las pautas identitarias*. Mientras la segunda afirma la necesidad de la territorialidad de las identidades, donde los sujetos agrupados puedan reconocerse dentro de un mismo ámbito social; la primera refuerza el carácter abstracto y desanclado territorialmente de las identidades modernas, por lo tanto permite que existan agrupamientos colectivos de sujetos que nunca compartan un cara a cara.

Particularmente creemos que dentro del contexto de alta modernidad se da un proceso de articulación entre ambas perspectivas, por lo tanto no serían antagónicas. No obstante, para reforzar nuestro argumento, podríamos decir que aún dándole preeminencia a la primera perspectiva globalizante, pensamos que si ponemos el foco sobre el impacto socio-simbólico en los actores sociales, la forma de recepción de dichas pautas culturales tecnológico-globales es necesariamente diferente en cada ámbito local. Por lo tanto, la metáfora de la aldea global no es sino una manifestación de una realidad tecnológica que pretende imponerse como pauta cultural única de ordenamiento de la realidad social. Lo que vemos no parece ser una construcción cultural homogénea, sino más bien una reproducción *heterogénea* de formas de reapropiación (en función de cada contexto local) de una centralización mundial de la producción de los mensajes.

Por lo tanto, así como ocurrió anteriormente con las pautas identitarias que producían centralizadamente los Estados-Nación, en la actualidad a la producción relativamente homogénea de símbolos globales se le contraponen una heterogénea

reapropiación de los mismos. Más que una *aldea global* a la McLuhan, estaríamos frente a un *conventillo global* (Ford, 1994). Frente a los distintos mensajes de cultura<sup>13</sup> y consumos<sup>14</sup> globales habría múltiples lecturas en función de los distintos contextos sociales desde los cuales se los realice. Estos nuevos mensajes aparecerían como una nueva escala en el marco de la torre de babel antes descrita.

Lo que está claro es que dentro de este proceso de centralización a escala mundial de los mensajes parece constituirse un nuevo tipo de ciudadanía. Frente a la *ciudadanía nacional o estadocéntrica* que privilegiaba la instauración de derechos sociales inclusivos, y que tendía a una pretensión de igualdad universal (toda diferencia siempre es provisoria en la dialéctica del progreso iluminista), se le opone una *ciudadanía cultural* (Canclini, 1995) que privilegia las diferencias en favor de las múltiples estrategias de defensa que llevan adelantes las distintas minorías.<sup>15</sup> A nuestro entender, lo que no tiene en cuenta el autor es el carácter meramente cultural-social de su enfoque, con el cual podemos estar de acuerdo, pero detrás de tal argumento lo que se desancla es cualquier proyecto colectivo de *igualdad*. Una vez legitimada la *diferencia* constitutiva en el marco de la sociedad civil (Hegel, 1987), dejados los actores sociales a su propio designio, aparece como imposible un proyecto que reconcilie a la legalidad con la justicia.

Para cerrar, y volviendo a nuestro argumento, si tenemos en cuenta que a nivel global las producciones identitarias tienden crecientemente a profundizar el respeto por la *diferencia*, lo que podemos deducir es que lo se pretende coordinar (mediante su legitimación) es la progresiva *fragmentación* de las identidades colectivas. De acuerdo con nuestro enfoque previo, la homogeneización global de los mensajes no encuentra como contraparte una homogeneización de las identidades, por el contrario las identidades tienden a ser cada vez más disímiles fruto de la mencionada reapropiación de dichos mensajes. Por lo tanto, y como ocurrió con el Estado Nación, es necesario encontrar un *punto de articulación entre lo local y lo global*, actualmente mundial.

Siendo el local el ámbito de expresión o de práctica de las identidades colectivas, más allá de que existan ingerencias externas a nivel global, creemos que es

13. Tanto ideológicos como valorativos; de esa manera se legitiman desde instituciones hasta criterios ecológicos o de pacifismo.

14. Principalmente de bienes y servicios que se promueven en forma global y que, frente a la creciente instrumentalización del mundo, vendrían a ocupar el lugar del sentido posmoderno (Lipovetzky, 1994).

15. Desde el momento en que afirmamos que la *operación homogeneizante global* es mucho más abarcadora que *la nacional*, nuestro planteo se basa en que buena parte de la explosión de las diferencias que asume el proyecto globalizador se debe más a la cantidad de diversidades que incluye a su interior que a su tolerancia por lo diferente. Bajo la égida global quedan todas las identidades étnicas, regionales, de género, de clase, políticas, y aún las nacionales.

necesario poner el foco allí, donde se materializan y catalizan las distintas señales simbólicas. Por lo tanto urge una nueva matriz de pensamiento que unifique dos procesos que aparentemente van en direcciones opuestas: por un lado el *tecnológico, instrumental, abstracto y desterritorializado*, y por el otro el *comunitario, normativo o de sentido, concreto y territorializado*.<sup>16</sup>

El objetivo último de nuestro trabajo es intentar unificar las dos lógicas que repercuten en el ámbito cultural de la construcción de las identidades colectivas, y a partir de allí justificar nuestra intención dialéctica de articulación (en el eje económico, el político y el cultural) entre *la lógica de la globalización y la de la localización*. En este sentido rescatamos el planteo que realizaron Sonntag y Arenas (1995): para comprender la dinámica social contemporánea es necesario, en cada situación concreta, *pensar globalmente y actuar localmente*. Teniendo en cuenta tanto la producción mundial de señales simbólicas (bienes y servicios de productos de consumo cultural), como la reapropiación local en donde se generan fragmentarias pautas de identidad colectiva.

Es fundamental considerar al mismo tiempo el ámbito *contextual* de la realización práctica concreta, y las condiciones locales y/o particulares de la *acción*. Desde esta articulación se haría posible la construcción de una nueva matriz que conjuge los problemas globales sin dejar de tener en cuenta que estos siempre repercuten en forma diferenciada a nivel local. Sólo así resultaría posible recomponer conjuntamente una vocación *igualitaria o universalista* con otra que respete las *diferencias* en el marco de cada *particularismo*.

#### 4. SÍNTESIS DE LA RELACIÓN GLOBAL/LOCAL

Antes de establecer las pautas de relación entre lo global y lo local debemos dar cuenta de nuestros supuestos: si bien la globalización opera como una tangible realidad tecnológica, no obstante nuestra hipótesis es que *lo global permite la explosión de las diferencias en función de su propia insuficiencia para dotar de sentido a los procesos sociales que ella misma impulsa*. Este sería el motivo que lo diferenciaría de los procesos de identificación nacional: el carácter *incompleto* del fenómeno de la globalización. Exceptuando las variables económicas, dicho carácter se evidencia en las carencias sobre muchas de las otras dimensiones

16. A. Touraine hace un intento en ese sentido en su libro *Crítica a la modernidad* (1994) cuando postula la necesidad de conjugar la *racionalidad técnica* crecientemente centralizada y desarrollada, con las diferentes *pautas culturales identitarias* que se fragmentan progresivamente.

que dotan de sentido a las relaciones sociales. Por ello, que no existan reglas fijas o identidades fuertes no significa una ausencia de orientación general.

Pero por sobre nuestro posicionamiento teórico, creemos que es indispensable dar cuenta de los *procesos sociales* que llenan de contenido la tensión dialéctica ya planteada: *¿qué es lo que se globaliza y qué es lo que se localiza?*

En este ámbito podríamos referirnos a cuatro dimensiones sobre las que impactan, correlativamente de una manera decreciente, el fenómeno de la globalización: 1) la económica, 2) la política, 3) la cultural, y 4) la social.

1) Dentro del ámbito *económico* es donde más claramente se expresa la lógica de la globalización y donde a nivel local (esferas nacionales o subnacionales) es muy difícil de oponer resistencia a la creciente concentración y diversificación del capital financiero y productivo transnacional.

2) Dentro de lo *político-institucional* es donde más reajustes se están produciendo; allí los gobiernos nacionales tienden a concentrar las decisiones políticas en razón de la compleja doble función que deben cumplir: integrarse a las normas impuestas por el mercado mundial (intereses económicos transnacionales) e integrar a la población excluida económicamente dentro de cada frontera nacional; la ausencia de un nuevo contrato social que tenga en cuenta este tipo de contexto lleva a que se concentren funciones de gobierno y que la representación tradicional se transforme en una tarea delegativa (O'Donnell, 1992) en donde se deposita la confianza en un líder.

3) La esfera *cultural* se encontraría en la bisagra entre la globalización y la localización, ya que da cuenta tanto de la concentración de los medios de comunicación que pretenden la unificación global de los signos culturales (también vía la internacionalización del consumo de determinados bienes y servicios); como de la fragmentación creciente de las identidades culturales, tanto a nivel local como por área de interés o pertenencia.<sup>17</sup>

4) En lo *social* es donde mayormente se expresan los signos evidentes de la fragmentación y exclusión; como consecuencia de la concentración de los medios de producción, los actores sociales se integran con una progresiva desigualdad en el reparto de los bienes socialmente disponibles; esto no sólo tiene en cuenta los efectos materiales de la exclusión, sino que también el fenómeno impacta en la *desocialización* de los sujetos que se encuentran fuera del mercado laboral, de esa manera se resienten fuertemente los lazos de pertenencia a la sociedad en que viven.

17. Nos referimos a los agrupamientos por afinidad etaria, musical, étnica, de género, etc.

En síntesis, podríamos decir que la globalización, transnacionalización y concentración económica (financiera y productiva) impacta por un lado en la órbita política, concentrando nacionalmente la decisión ejecutiva; y por otro en la órbita cultural, vía medios de comunicación e internacionalización de determinados bienes de consumo. No obstante, este proceso lleva al debilitamiento de los lazos sociales preexistentes. De allí que la representación política entre en crisis, que las identidades colectivas fuertes (fundamentalmente organizadas en torno a las ideologías) se licúen en nuevas pautas segmentadas temáticamente, y que socialmente existan cada vez más excluidos de la sociedad. Por consiguiente, en la actualidad las relaciones sociales no sólo dan muestra de una *integración global* sino que, como correlato no enteramente causal de aquélla, se observa una manifiesta *fragmentación social*.

## 5. ¿LOCALIZACIÓN?<sup>18</sup>

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en función de la integración global/local,<sup>19</sup> *ni lo global sería igual a lo homogéneo, ni lo local debe ser la búsqueda de una reivindicación autóctona*, más bien ambas esferas deberían presuponerse, así como para la conformación de las identidades nacionales se tenía en cuenta las culturas y pautas de producción regionales. En virtud de ello es que nos interrogamos acerca de la influencia y alcance de los nuevos escenarios de reproducción social a escala local.

A pesar de mantenerse determinadas jerarquías sociales (Ortiz, 1994), lo que cambian son los modos de relación hegemónica. La pregunta es: ¿de qué manera conviven los nuevos tipos de *integración* y *segregación* social?, y desde nuestro interés: ¿cómo se relaciona lo local con lo global? Un elemento novedoso es la relación directa que se da muchas veces entre lo local y lo global, en donde se eluden las mediaciones intermedias (tanto institucionales como jurisdiccionales) (Segre, 1994). En este sentido existen experiencias concretas de vinculación con

18. Aclaramos que, en este punto, deliberadamente abandonamos el análisis de la fragmentación, como correlato de la globalización, y retomamos nuestro argumento desde una de las posibles salidas de este proceso paradójico: ¿la localización? Insistimos con los signos de pregunta en razón de que aún hoy tenemos muchas incertezas en relación con esta potencial alternativa. Nuestro trabajo no tiene otro objetivo que aportar elementos de análisis y prescriptivos para el delineamiento de un proyecto de este tipo.

19. Aquellos teóricos que creen que es imposible pensar en un polo sin tener en cuenta al otro. Estos actualmente acuñaron el concepto de "*glocal*".

lo global pero desde lo local. Fundamentalmente desde la órbita económica, se encuentran desarrolladas líneas de exportación (aún de pequeñas y medianas empresas) que integran ciudades intermedias tanto con el mercado globalizado como con la región económica, en nuestro caso el Mercosur.<sup>20</sup>

Tendremos en cuenta una definición de "lo local" como aquello que no responde a un criterio cerradamente localista, ni autárquico (Arocena, 1995), sino que por el contrario el carácter integrado de los conceptos global/local no hace posible pensar a uno sin el otro, donde la implicación dialéctica se constituye desde la relación entre lo universal con lo particular.

Aún en la definición de los ámbitos jurídicos y/o territoriales, vemos que lo local no es un concepto que se encuentre definido de antemano. Por el contrario se trata de uno que debe ser *construido*, sólo de esa manera es posible establecer el límite (siempre relativo) entre un espacio local y su global correspondiente, según cada circunstancia o relación social.<sup>21</sup> Lo que queremos decir en forma tácita es que se trata de un *proyecto colectivo* donde según qué mecanismos de concertación, negociación y/o cooperación se den, se podrá aseverar si dicho proyecto es más o menos democratizante y/o incluyente. El único elemento que forma parte necesariamente del mismo es su escala: *el nivel local*.

Reforzando la importancia de la escala, observamos que el carácter local nos lleva a una *lógica territorial horizontal* que se encuentra claramente diferenciada por Arocena (1995) de la *lógica sectorial vertical*. Mientras esta última representa la estrecha vinculación de los Municipios con el Estado-Nación, por lo general dentro de una óptica político-administrativa donde las comunas solamente reproducen jerárquicamente lo decidido en la órbita nacional, y mediante estas decisiones macro se vinculan con lo internacional;<sup>22</sup> por el contrario la primera lógica remite a una creciente autonomización de la decisión, planificación y gestión de

20. En este caso, el ejemplo prototípico es el de la ciudad de Rafaela, no obstante existen otras experiencias en polos urbanos importantes como Rosario, Mendoza, Córdoba.

21. Específicamente en nuestro país desde el desarrollo del Mercosur puede decirse que existe una activación de instancias intermedias que superen la dialéctica entre la globalización y el resguardo nacional. Al haberse demarcado una frontera intermedia entre aquéllas, los ámbitos locales parecen haber despertado, tanto en lo que hace a enfrentar el mundo como a integrarse con otras subregiones. A pesar de haber perdido centralidad, el ámbito nacional sigue siendo una referencia en este tipo de estrategias locales de *integración hacia abajo y hacia arriba*.

22. Podemos dar infinidad de ejemplos en cada ciudad, pues "la política" en estos ámbitos discurría por patrones nacionales. Pero por tomar uno podemos ver el caso de las políticas sociales: en cada ciudad o región solamente existían programas o proyectos que eran diseñados, programados y ejecutados a nivel nacional, desconociendo las particularidades de la zona, a la vez que siendo incapaz de hacerlas eficientes en razón de las múltiples "capas" dirigenciales que debía recorrer para llegar a la población objeto.

un proyecto local, donde de ninguna forma se excluye ni lo nacional, ni lo global, sino que la diferencia radica en la pauta de vinculación más comprometida desde lo local. Sin embargo, si observamos este último proceso en forma histórica concreta en nuestro país, podremos ver que los ámbitos locales, más que asumir un proyecto estratégico propio, debieron hacer de "colchón" de un proceso de ajuste por el cual el estado nacional delegaba responsabilidades a las provincias/municipios sin dos elementos fundamentales para soportarlo: a) una adecuada transferencia de recursos desde el nivel nacional o, b) una transferencia de poder político (autonomía/autarquía) suficiente como para que los ámbitos locales puedan conseguir sus propios recursos estratégicos para resolver sus problemas.

Dentro de esta pauta de relación, justamente lo que nos interesan son las *especificidades* que lo local puede "agregar" a las supuestas determinaciones estructurales y globales a las cuales se haya sujeto. Creemos que, si bien pueden haber circunstancias de contexto, lo particular-concreto se encuentra definido por la acción u omisión de acción de los actores a nivel local. La posibilidad de acción sobre estos *márgenes* condicionados no es menor pues si bien no transforma una región en inviable,<sup>23</sup> no obstante potencia recursos a nivel local que posibilita un desarrollo que no se concebía en la región. Por lo menos puede que logre hacer salir a algún municipio del círculo de hierro por el cual, primero siempre se debe atender los sueldos de la administración para que no haya conflictos, y algo de obra pública para tener réditos políticos. Lo particular de este tipo de estrategias-particulares de "enganche" de lo local con lo global, es que no se puede medir exactamente la pauta de crecimiento, ya que la inserción en un mercado tan amplio puede permitir un desarrollo exponencial.

Lo definitorio para esta cuestión es el alcance y avance del proyecto colectivo en esa escala. El proyecto, en primera instancia debe asumirse desde el *compromiso mutuo* de los actores intervinientes en la mencionada región, y recién luego puede hablarse de una *planificación* y posteriores *decisiones colectivas*.<sup>24</sup> *Una vez cumplida esta periodización puede decirse que lo local influye en la situación*

23. Podemos ver el caso de Palpalá donde una buena gestión local no pudo soportar el impacto estructural de la desocupación en la región. Lo mismo ocurre a nivel social en Rosario, donde una eficaz y solidaria gestión en las políticas sociales de la ciudad no puede trascender la problemática de migración interna que reciben del norte por el empobrecimiento de regiones enteras.

24. No obstante en la mayoría de los municipios lo primero que se encararon fueron políticas de integración o cooperación puntual, ya que el diseño del Plan Estratégico al que hacemos referencia es sólo posible una vez que se encuentren consolidadas relaciones estrechas entre la administración política y la sociedad civil. Estos son los casos de las experiencias de planes estratégicos en el país: Rosario, Rafaela, etc.

*particular-concreta, aunque se encuentre relativamente determinada por los diseños de la globalización y transnacionalización de la economía. Se trata de una hipótesis, una tentativa experimental que busca tener ingerencia en el proceso social global, aunque no tenga la certeza de los resultados de tal intervención. En todo caso el perfeccionamiento de su estrategia debería irse modificando según los contextos cambiantes de decisión.*

De todas formas para la implementación de lo propuesto es necesario suponer un reconocimiento de las partes dentro de lo social. Este reconocimiento puede partir de una identidad colectiva, como palanca de un proyecto común, y desde allí reforzar hacia el futuro la propia identidad. No obstante necesita de algún anclaje organizacional si el proyecto local tiene visos de materialización. Esta es la función que cumplen los diseños de los planes estratégicos, ya que a lo que nos referimos es al establecimiento de *redes* entre los siguientes sectores sociales formulados: *estado-político, agentes económicos* y el denominado "*tercer sector voluntario*". Esto debe superar la visión tradicional de la gestión pública desde la Intendencia como eje de las políticas. La coordinación entre los tres ámbitos supone una *articulación entre lo público y lo privado o entre el Estado y la Sociedad civil*, teniendo en cuenta que las fronteras entre estos espacios, en todos los ámbitos, se encuentra definida de una manera crecientemente borrosa (Arditi, 1994). De todas maneras, dicha coordinación debería intentar superar visiones reduccionistas, como la liberal tradicional que opone estrictamente lo político a lo económico, o la del discurso actual de los organismos internacionales la cual supone que por un lado se encuentra el Estado y por otro la sociedad civil representada en las organizaciones no gubernamentales, ocultando de esa manera la tarea de los agentes económicos.

Es necesario tener en cuenta las "tres patas" para dar cuenta de la complejidad de la relación social. Para ello es imperioso una concertación entre los tres sectores.

-Un *Estado municipal* que se encuentre comprometido con el proyecto colectivo local, uno Nacional que también dé cuenta de su compromiso político-ideológico con tal búsqueda ya que para ello debe asumir la decisión de delegar poder a los niveles más bajos.

-Unos *agentes económicos* a los cuales, si bien se les respete las reglas de juego de mercado, no obstante se encuentren comprometidos a determinados marcos políticos-ideológicos de integración y sustentabilidad social.<sup>25</sup>

25. Esta concertación es la que debería derivar en un *nuevo contrato social*. Este supondría un marco de *negociación colectiva* donde se arriben a determinados acuerdos por los cuales se determinen qué *diferencias* sociales van a ser aceptadas, así como un pacto sobre qué *igualdades* serán las más relevantes hacia las cuales la sociedad deberá propender (Rosanvallón y Fitoussi, 1997).

-Un *tercer sector* con recursos de capacitación, ejecución y planificación de los distintos microproyectos locales.

Dentro de esta lógica, los actores sociales que emprendan algún microproyecto a nivel local no deberían tener un pauta de acción estatalista, donde la iniciativa se encuentre determinada por la dependencia jerárquico-burocrática, lo cual a su vez les imposibilita una integración regional que les permita luego insertarse en un contexto más amplio. Justamente, el establecimiento de redes entre los tres sectores permitiría, desde la elaboración de un proyecto común, la potenciación de capacidades que haría más viable cada uno de los emprendimientos, siempre en beneficio del espacio local.<sup>26</sup>

Antes de cerrar el trabajo nos interesa situar lo local dentro de algunas dimensiones desde las que son pensables la sociedad, y que al mismo tiempo le dan sentido a la propuesta de *localización*.

A nuestro criterio, desde *la economía* el enfoque del desarrollo local es novedoso en el sentido que permite trascender los límites de las macroperspectivas políticas del cambio del *modelo de gestión* (Osborne y Glaeber, 1995) que a su vez se encuentran imbricadas funcionalmente (como su contracara) con el modelo de *gerencia social*, vía políticas sociales focalizadas (Kliksberg, 1993). Por sobre el paradigma neoliberal que ajusta al Estado a las nuevas necesidades sociales, a la vez que hace más eficientes y específicas a las políticas sociales focalizadas (vía organizaciones más profesionalizadas), la noción de *desarrollo económico local* permite pensar en un proyecto que integre e incluya socialmente a toda una región. Desde este criterio, si un agente económico local contamina la región donde produce o deja mucha gente fuera del ámbito laboral, le está sumando costos a la misma región de la cual él es parte como agente económico, por lo tanto la inviabilidad a futuro de la región es también su inviabilidad económica (Arocena, 1995). De esta manera, a nivel local, se incluiría la noción de *corresponsabilidad económica*, pero esta noción debe extenderse a las problemáticas *sociales* de desocupación,<sup>27</sup> a las problemáticas *políticas* de descuidadización,<sup>28</sup> a las

26. Específicamente hablamos de la generación de una conciencia en el ámbito privado-económico y privado-social que integrándose en un proyecto local común se potencian las posibilidades de satisfacción de las demandas de cada sector. Esto lo observamos en forma palmaria en el ámbito económico de la zona de Rosario, y con más desarrollo en Rafaela, donde los agentes acostumbrados a potenciar sus intereses comienzan a observar de que forma potenciando la región de una manera conjunta se pueden beneficiar particularmente en su empresa.

27. Esto llevaría a una exclusión que afecta al propio mercado local integrado, a la vez que a la mano de obra específica de la región.

28. Desde de la cual los ciudadanos van perdiendo derechos básicos como la salud y educación, perjudicando fundamentalmente la potencialidad de la región en virtud de una baja capacitación de los recursos humanos a partir las carencias mencionadas.

problemáticas *ecológicas* de contaminación del territorio.<sup>29</sup> En este sentido, todo costo debe ser compartido por toda la región que, si bien aceptaría cierta distribución desigual de la riqueza, no obstante no permitiría la exclusión social y política, ni la autodestrucción de su ecosistema. Estas serían las pautas a establecer dentro de un nuevo contrato social.

Dentro de la *dimensión identitaria*, la región reemplazaría a la identificación por el trabajo que se basaba en la proximidad dentro el ámbito laboral. La proximidad en el ámbito de lo local se representaría en el apego a un territorio que no debería ser una delimitación socio-jurídica, sino la construcción de un *proyecto colectivo* político y social que, desde su desenvolvimiento, involucraría a todos sus participantes mediante un sentimiento de pertenencia o lazo de identidad regional. De todas formas, esta cuestión es una de las menos desarrolladas, ya que un proyecto colectivo puede ser sólo fruto de la articulación de una estrategia compartida, mientras que a lo que nosotros nos referimos es a la pre-existencia de lazos identitarios comunes de la región que permitan potenciar un horizonte de sentido común. Si bien aún no se encuentran muchos estudios en relación con la transformación identitaria, que pasa de estar signada por el ámbito del *trabajo* a definirse en función de su pertenencia a una *región o comunidad*, no obstante existen suficientes evidencias empíricas que nos demuestran los alcances de la mencionada mutación.<sup>30</sup>

Por último nos queremos referir a dos dimensiones que nos resultan básicas para la conformación de un proyecto local. El retorno a la *polis globalizada*<sup>31</sup> implica necesariamente una reconstrucción del *sistema político representativo*. Los debilitados lazos de representación política tienen, en la escena local su posibilidad de ser recompuestos. Si bien observamos una creciente personalización y desburocratización de las estructuras partidario-políticas, lo cual en alguna medida debilita la capacidad de ingerencia de los partidos. No obstante creemos que la superación de los límites partidarios para la práctica política favorece la participa-

29. Cuestión que puede impactar en la sustentabilidad de la región como en la de sus habitantes.

30. Creemos que la identidad según su lazo a un territorio preexiste a la laboral, pues éstas en última instancia se articulaban. De todas maneras, deconstruido el patrón de desarrollo industrialista y retirado el Estado como motor de crecimiento económico, pareciera que muchas regiones van tomando conciencia de su destino común. En consecuencia, tanto para protestar por la desocupación en un pueblo o región entera (cortes de ruta en zonas del interior del país) como para emprender proyectos de desarrollo autónomo (cooperativas, integración económica entre sectores), el territorio aparece crecientemente como un ámbito de referencia que construye y sedimenta a la vez nuevas identidades.

31. El neologismo apunta a diferenciar la *polis griega*, como autocentrada en la constitución de su propio sentido, de la *ciudad actual* que se define por su modalidad de integración con lo planetario.

ción de otros actores sociales que enriquecen la vida democrática dentro del ámbito local. Si aceptamos como positiva la *socialización de los actores políticos tradicionales*, en términos de una apertura de las pautas con las que se involucran los actores políticos con la sociedad; la *politización de los actores sociales* también es necesaria para que su legitimidad sea homogeneizable a la política clásica.<sup>32</sup> Extender la práctica política por fuera de los marcos organizativo-institucionales tradicionales debe conjugarse con su integración a las reglas de juego democráticas por parte de los actores sociales. Una legitimación en ambos sentidos, favorecería la legitimación global del sistema político. Creemos que reforzando la representación político-institucional por partido debería comenzar a complementarse con una representación comunitaria social. No obstante, primeramente este proceso debería profundizarse "dentro" de las ciudades para luego extenderse al ámbito de la región o de relación entre las ciudades.

Otra cuestión que se encuentra aún en proceso de conflicto es la de la relación entre la *clase política* y una expandida *capa técnico-política* que se disputan la *gestión* en el ámbito local. En todas las ciudades que tienen desarrolladas experiencias de desarrollo local, la clase política tradicional se encuentra, sino rebasada, por lo menos articulada con un estrato político que se diferencia en sus objetivos estratégicos. En última instancia, más allá de los actores, lo que entra en colisión son dos lógicas: la político-clientelar y la técnico-instrumental.<sup>33</sup> Mientras la primera se relaciona, por lo general, con el modelo de gestión municipalista tradicional, la segunda es la que emprende los proyectos que trascienden dicho modelo.<sup>34</sup> Si bien esta división no es exhaustiva, sino que nos sirve como para distinguir analíticamente entre dos racionalidades,<sup>35</sup> no obstante debe reconocerse que en todos los proyectos en desarrollo existe una disputa entre estas lógicas:

- una más *inmediatista* que privilegia los réditos políticos de una gestión obrista, al mismo tiempo que realiza la necesidad de cumplir con las responsabilidades administrativas y/o clientelares, y

32. Nos referimos a la legitimación por el voto a la que crecientemente deberían estar sujetos todos los actores políticos-sociales.

33. Aclaramos que no agregamos ningún juicio valorativo particular a esta distinción. De hecho creemos que ambas racionalidades (polarizadas como tipos puros) tienen elementos positivos y negativos. La construcción de lazos de integración social que construyen las redes políticas se contraponen con sus tendencias a la corrupción sectorial de estos mecanismos. A la inversa ocurre con la función tecnocrática.

34. Nos referimos a los proyectos de Plan Estratégico o simplemente de articulación público-privado, tanto en el ámbito económico como en el de las políticas sociales.

35. Pues tanto existen políticos tradicionales aggiornados con liderazgo que emprenden este tipo de proyectos, como técnicos capacitados pero con una imposibilidad estructural de integrar y/o llegar a acuerdos con la sociedad civil desde el estado local.

-otra más de *mediano y largo plazo* que busca construir los acuerdos entre los actores de la zona para un proyecto de la región.

Si bien los actores pueden entrecruzarse de espacio, de todas maneras hallamos que entre ambas posturas existen discordancias fuertes acerca de los tiempos y la jerarquía de los problemas. Creemos que una vez que se extiendan estos mecanismos de articulación, su propia lógica irá integrando a los actores más reacios a contemplar sus beneficios.<sup>36</sup>

Por último, frente a la progresiva indiferenciación de los *criterios éticos* con los que se actúa en estos tiempos (tanto por la *multiplicidad de valores* en juego dentro de lo social como por criterios de base netamente *utilitaria*) consideramos que la *localización* de los criterios de contextualización y análisis del sentido de la acción social favorece a una conformación de una ética que tenga algún tipo de anclaje a nivel comunitario. Desde este punto, si bien no acordamos con que el ideal ético aristotélico sea realizable en el contexto de la modernidad, de todas maneras creemos que una cierta uniformización de valores sociales conlleva al mismo tiempo (Taylor, 1993):

-a un *reconocimiento político* universal que permite y facilita el emprendimiento de proyectos colectivos comunes a escala local, dando una jerarquía valorativa a la particularidad dentro de un contexto global

-a una tarea, también colectiva a nivel local, donde criterios evaluativos particulares se acerquen más a la búsqueda de una *autenticidad comunitaria* que, aunque se encuentre vinculado con las normas universales, pueda escindirse de sus pautas abstractas.

De esta manera, ciertos criterios éticos se nutren de un contenido que permite identificar más solidamente a los habitantes de una región con sus propios vínculos. Esto no sólo favorece a la integración identitario/política de los sujetos/ciudadanos sino que también posibilita la inclusión socio-económica de los mismos.

36. Por lo general existen dos tipos de problemas que dificultan su implementación: a) que la dirigencia política no "vea" la posibilidad y los beneficios que puede traer a la región dicha articulación y b) que la dirigencia se encuentre presionada por las dificultades económicas que le impide poder planificar por fuera de la propia reproducción de un esquema de distribución. Mientras el primero puede tratarse tanto de un problema de "ceguera" paradigmática como de una cuestión de relación de poder, el segundo se funda en condiciones estructurales que impiden el cambio. Por lo tanto juzgamos que dentro de casos como el primero las propias iniciativas que se emprendan (tanto dentro de su región como por "copia" de experiencias exitosas de fuera) al respecto irán lentamente transformando las relaciones de poder en favor de la expansión de proyectos de este tipo. Por el contrario creemos que las razones del segundo caso no nos permite avizorar un horizonte muy distinto del actual, a no ser que dichos condicionantes inmediatistas se deban a una "desproliza" gestión administrativa local, lo cual resitúa el problema en una dimensión político-institucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, B.: *Comunidades imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Arendt, H.: *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Arendt, H.: "Labor, trabajo y acción", en *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Arocena, J.: *Desarrollo local*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- Cassirer, E.: *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ford, A.: *Navegaciones, comunicación, cultura y crisis*, Buenos Aires, Amorrortu, 1994.
- García Canclini, N.: *Consumidores y ciudadanos*, México, Grijalbo, 1995.
- Giddens, A.: *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1994.
- Giddens, A.: *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1993.
- Hegel, G.: *Fundamentación de la filosofía del derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1987.
- Kliksberg, B.: "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Kliksberg (comp), *Pobreza: un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Lipovetzky, G.: *El crepúsculo del deber*, Barcelona, Anagrama, 1994.
- Marx, K.: *El capital (tomo I)*, Buenos Aires, Cartago, 1973.
- Nietzsche, F.: *La genealogía de la moral*, Madrid, Alianza, 1995.
- O'Donnell, G.: *¿Democracia delegativa?*, Montevideo, Cuadernos del CLAEH N° 61, 1992.
- Ortiz, R.: *Cultura e modernidade*, Brasiliense, San Pablo, 1991.
- Ortiz, R.: "La mundialización de la cultura", en *De lo local a lo global*, México, UNAM, 1994.
- Osborne, D y Gaebler, T.: *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1995.
- Renan, E.: *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*, Madrid, Alianza, 1987.
- Rosanvallón, P. y Fitoussi, R.: *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997.
- Rosencrance, R.: "El ascenso del Estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto", en *Doxa*, N° 16, verano de 1996.
- Segre, E.: Globalización y modernidad, en *De lo local a lo global*, México, UNAM, 1994.
- Sonntag, H. y Arenas, N.: *Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza*, Ponencia en la I reunión regional para A.L. del MOST/ UNESCO, Buenos Aires, 1995.

Taylor, C.: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Touraine, A.: *Crítica de la modernidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Virilio, P.: *El arte del motor*, Buenos Aires, Manantial, 1994.

Wallerstein, I.: *La reestructuración capitalista y el sistema mundo*, Conferencia en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 1995.

Weber, M.: *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Zizek, S.: *El sublime objeto de la ideología*, México, Siglo XXI, 1992.

