

Reflexiones

Instituciones y gestión del desarrollo

(aportes para la construcción de una nueva Argentina)*

*Mabel Manzanal***

Políticas clientelísticas, usos indebidos del aparato del estado, burocracia ineficiente, ausencia de transparencia y de participación, e inexistencia de control social de la gestión pública en general, derivan y favorecen el ejercicio de gobiernos corruptos, en los que el fin de la política es el enriquecimiento personal y no el trabajo para y por la gente. En este contexto mejorar y aumentar la producción, la competitividad y, en definitiva, el desempeño económico no están entre sus metas, ni pueden estarlo.

En la medida en que estos procesos se consolidan, comprometiendo, uno a uno, todos los poderes políticos, el deterioro moral avanza y llega a la población, a la sociedad civil. Y así algunos ciudadanos arriesgan también su ética en este accionar perverso, mientras otros van alejándose más y más de la política, en sus formas y manifestaciones tradicionales. Se produce un creciente desinterés por la política y los políticos en su versión comúnmente conocida, ante la evidencia de que este funcionamiento viciado e inmoral es estructural y sistémico.

Sin embargo, sólo más política, otra política, puede revertir este proceso.

* Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por la autora y referida a Instituciones y Programas de Desarrollo Rural en la Argentina, que se realiza con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET- y de la Universidad de Buenos Aires -UBA-, Argentina.

** Economista, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET- Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - FFL/UBA-, email <postmaster@manzan.ba.ar>

Introducción

Vivimos, ya sin duda, una Argentina en ruinas.

Ahora surgen las evidencias, tantas veces negadas: somos pobres y latinoamericanos, nunca estuvimos en la carrera hacia el primer mundo, no fuimos ricos aunque nos ilusionamos, y repentinamente hemos sido degradados en el contexto mundial de naciones.

Pero además, por si fuera poco, estamos bordeando la anarquía y la desestructuración nacional. Al punto que hay quiénes se preguntan si existe una Nación donde no hay cohesión social, donde no hay confianza, ni comunidad de intereses, ni justicia social. ¿Es posible, entonces, reconstruir una Argentina soberana y con intereses mancomunados en pos de la justicia social?.

El objetivo de este artículo es, precisamente, plantear la importancia que la cuestión institucional tiene para esa reconstrucción de otra Argentina, equitativa y justa.

Antecedentes

El quiebre institucional que se ha producido en el país como resultado de la secuencia de hechos de violencia y conflicto social es el desenlace de una crónica anunciada. Ya hace más de un lustro que, a partir de un análisis de la situación de la economía nacional y provincial, expresábamos públicamente (Manzanal, 1995: 81)

nuestro desacuerdo explícito con este modelo de política económica, diciendo: “en un país con las características sociales, económicas, poblacionales y regionales de la Argentina y bajo un sistema democrático, la política de ajuste ortodoxo con convertibilidad fija no puede mantenerse. Las emergencias económicas provinciales resultantes del ajuste desembocarán en repetidos conflictos socio-regionales...”. Entonces alertábamos que esto conduciría a (ibidem: 79): “un estado de situación incompatible con *la paz social*. ... (que) profundizará el conflicto entre provincias y Nación; y el incremento de la desocupación y subocupación conducirá a grados de pobreza que resultarán inaceptables social y políticamente.”

Esta y otras posturas similares fueron sostenidamente desvalorizadas o bien ignoradas, y no sólo por los políticos, también por académicos y comunicadores. Hoy existe una nueva oportunidad, producto de esta crisis calificada ahora como “terminal”, para rever el rumbo del desarrollo nacional. Pero construir una alternativa sólo será posible si extraemos las enseñanzas que nos aporta nuestro pasado reciente.

Precisamente, el presente análisis se enmarca en el proceso de reestructuración económica que condujo a modificaciones y desestabilización del modelo institucional previo.

El plan de convertibilidad del mi-

nistro Cavallo de 1991 marca un hito a partir del cual la desregulación de los mercados y las privatizaciones generalizadas modificaron definitivamente la realidad socioeconómica del país como un todo (si bien estos cambios fueron posibles por las transformaciones básicas impuestas por la dictadura militar que asoló a la Argentina desde el 24-3-1976).

Buena parte de la dinámica económica de la primera mitad de la década de los '90 ha estado vinculada con las privatizaciones, cuyos ingentes recursos han potenciado el accionar corrupto en los acuerdos y arreglos respectivos. Los negocios de entonces se centraron en el sector servicios, en mercados cautivos, en bienes no transables; concretando un modelo rentístico que, al igual que en la época de la sustitución de importación, construyó sus ganancias y su patrimonio bajo el paraguá protector del estado (sea con subsidios o con acuerdos espurios). Este modelo está agotado. Ha dejado como herencia una enorme desocupación y desigualdad social que atenta contra su propia continuidad y permanencia.

Por otra parte, el ajuste y la reestructuración fue acompañado por instituciones adecuadas a sus propios intereses ilegítimos. La viabilidad del modelo fue posible porque operó con instituciones envilecidas, con las cuales no cabe la posibilidad de que la Argentina pueda desarrollar su econo-

mía, y tampoco entrar al contexto competitivo mundial.

El modelo clientelístico, centrado sobre obtener votos y apoyo económico y político, ha sido una constante en la que están comprometidas tanto instituciones del sector público como del privado (empresarios en su mayoría de los estratos de mayor poder económico). Este funcionamiento, en definitiva, perjudica a la población en general, a los empresarios no alcanzados por los negociados y prebendas, el desempeño económico del país como un todo. El crecimiento económico fue parcial y concentrado. En el mediano y largo plazo el aumento, la difusión y la expansión e interacciones del funcionamiento corrupto termina inhibiendo la actividad económica como un todo, al incrementar los costos de la producción, la seguridad, el bienestar social en general.

Se trata de estilos de acción en los que es nula la difusión y la transparencia del accionar del sector público y privado involucrado. Son formas de gestión que funcionan bajo secreto, con normas ocultas, total o cercanamente vinculadas con la corrupción, y cuya difusión altera los distintos estilos de vida de la sociedad.

En este contexto, lo frecuente es que las normas y prácticas, formales e informales, que reglan el accionar económico y político, carezcan de regularidad, de permanencia, de continuidad, de respeto

y de ejecución universal y generalizada. Son los sectores privados con mayor poder económico los que tienen la posibilidad de presionar a los gobiernos de turno para obtener prebendas, normas y leyes que los favorezcan.

El funcionamiento económico y político al amparo de prácticas vinculadas con el *lobby* permanente, el clientelismo, el subsidio, la corrupción, ha constituido una realidad en expansión en la última década, ayudada por los cuantiosos fondos e intereses generados en torno de las privatizaciones del capital nacional.

Además, el estado ha sido el primer promotor del accionar precario y en negro del mercado laboral -la reducción lisa y llana del plantel en relación de dependencia fue reemplazada por empleados contratados, sin retenciones para la previsión, la seguridad y la asistencia social-. La ausencia de seguimiento y control para evaluar los productos y resultados de los servicios prestados, en cuanto a su efectividad, eficiencia y calidad, favorece y potencia la presencia de dudosas praxis en las instituciones públicas.

El país vive una crisis económica pero, fundamentalmente, es una crisis de confianza de su modelo institucional y político. Se ha llegado a un estadio en que el tipo de inversiones que pueden movilizar la competencia, ampliar el mercado interno, generar divisas a partir del mercado externo e ingresos

con el pago de impuestos, no tiene factibilidad económica, su rentabilidad se anula o se torna inviable dado el marco de incertidumbre y corrupción que asola el país (y esto sólo en términos de consecuencias económicas, sin considerar los, aún más graves, problemas éticos y de degradación de valores que acarrea).

Por otra parte, el ajuste se tradujo en continuos procesos de reestructuración y desestructuración de las instituciones del sector público y privado, pero no siempre modificó el modelo preexistente, porque la resistencia al cambio desde diferentes grupos corporativos fue fuerte y la descentralización fue, en la mayoría de los casos, de funciones y no de recursos. Se caracterizó por constituir una “desestatización” más que una democratización de la gestión pública. El impacto más importante de la descentralización de la gestión pública fue la racionalización que llevó al despido de numerosos funcionarios, pero no a la transformación del modelo institucional. Coraggio (1997:51) sostiene que el modelo “descentralizado” se ha instalado en un sistema institucional político, jurídico y administrativo caracterizado por su gran inercia, y más que sustituir al anterior, lo común ha sido que sólo se “superpuso” sobre el que buscó mejorar.

Ahora, estamos en un momento de transición gubernamental inédito: el 20 de diciembre de 2001

se ha resquebrajado la estabilidad política impulsada por la ruptura de las reglas, las normas y los contratos que regulaban la actividad económica y social, llevando a la sociedad civil a rebelarse con saqueos y cacerolazos.

¿Cuál es el origen de este quiebre institucional que ha producido grados de incertidumbre incompatibles para el desempeño económico general y para la convivencia social en democracia?

Hace escaso tiempo ha comenzado a aceptarse pública y consensuadamente que esta crisis es producto de las políticas de ajuste macroeconómico, adoptadas indistintamente por gobiernos radicales y justicialistas. ¿Por qué costó tanto comprender esta realidad? Por la hegemonía del pensamiento neoliberal en escala global, por el pensamiento único, por temor al disenso y a la hiperinflación, y por algunos logros de la convertibilidad que bloquearon todo pensamiento crítico que pudiera vislumbrar los costos futuros de este modelo.

¿Quiénes fueron los gestores del modelo neoliberal y los actores responsables de esta crisis?. El modelo consolidado en la Argentina a lo largo del último cuarto de siglo se gestó en el centro del poder mundial. En particular, el ajuste neoliberal (basado sobre las privatizaciones, la desregulación y la liberalización de los mercados) se delineó en los Consensos de Washington de los años '80, aunque el ex presidente Menem y el

ex ministro Cavallo se enorgullecen atribuyéndose su paternidad y se la disputen entre sí.

El FMI es responsable de la crisis que hoy estamos viviendo. Ha exigido la aplicación de sucesivos ajustes, forzando la aplicación de medidas de austeridad extremas (sin importar si ello implicaba retenciones salariales y previsionales) con la principal preocupación de asegurarse el excedente necesario para afrontar los pagos de la deuda.

Pero esto, corresponde decirlo, no le quita responsabilidad a los dirigentes políticos y especialmente a aquéllos pertenecientes a alguno de los dos partidos mayoritarios de la democracia (justicialistas y radicales) que en su sucesiva gestión aplicaron obedientemente la política de ajuste neoliberal, sin administrar su poder político con soberanía y autonomía. Al igual que el FMI, no se detuvieron en sus efectos sociales o sólo lo hicieron cuando la protesta ciudadana amenazaba la paz social o la estabilidad política. La mayor parte de la clase dirigente fue incompetente y administró la política para su propio beneficio individual. Todos están suficientemente comprometidos con la aplicación del modelo en sus distintas etapas.

Del mismo modo que son responsables muchos empresarios nacionales e internacionales promotores y beneficiarios de las ingentes ganancias resultantes de las privatizaciones, la desregula-

ción y la apertura del mercado en general. Tampoco la gran burguesía nacional puede mostrar logros propios e independientes de su alianza permanente con el estado, de las ventajas, subsidios y prebendas que éste le reportó; lejos está de mostrar una real asunción del riesgo capitalista.

En la asignación de responsabilidades no queda atrás la dirigencia sindical, siempre vinculada con el poder y los negociados y tan distante de sus representados, buscando formas para controlar la protesta y disciplinarla.

También debe reconocerse que durante los años '90 la población en general apoyó la política económica y la convertibilidad; los movimientos de rebeldía fueron aislados y visualizados como excepcionales, quizá porque en su mayoría se concentraron en provincias extrapampeanas.

Este apoyo de la sociedad fue resultado de dos cuestiones centrales. La primera, los logros económicos de la convertibilidad que hacían suponer que se iba por buen camino. Así sucedió especialmente con la estabilidad económica y la notable desaceleración de la inflación. La segunda, fue el proceso de "disciplinamiento" que la sociedad argentina experimentó por partida doble. Por un lado, producto de la represión de la dictadura militar de la segunda mitad de los '70 que, con sus 30.000 desaparecidos, intimidó por años a la población a manifestarse, a protestar y disenter. Y por

otro, el temor a reincidir en la hiperinflación de 1989-1990 (80% mensual en febrero de 1990) con sus pérdidas económicas y sociales. De aquí que la convertibilidad se constituyera en una bisagra, en un antes y un después, que debilitó y postergó por años el cuestionamiento al modelo económico. Pasar de los tres dígitos anuales (e incluso cuatro) de la hiperinflación a 0 (e incluso a valores negativos) era una realidad impensada en una Argentina acostumbrada a vivir en un contexto inflacionario alto y permanente desde mediados de los '70.

*En síntesis, dictadura militar, represión, deuda externa, democracia controlada por partidos políticos dependientes y asociados con el poder económico, hiperinflación, convertibilidad, pensamiento único, es la sucesión de procesos **esenciales** que desnudan las razones del estancamiento de largo plazo que ha conducido a la inestabilidad política del presente.*

Pero, además, para organizar nuestro futuro, no deberíamos desconocer que vivimos un proceso recesivo iniciado hace más de un lustro y que el riesgo de profundizarse, llegando hasta la anarquía y la disgregación nacional no es lejano. No ha existido un período tan prolongado de recesión como el actual en la historia nacional, aunque sus fluctuaciones estacionales han ocultado su extensión y su profundidad. Al estancamiento de la hiperinflación de 1989-1990, siguió el auge de la

convertibilidad hasta 1995, momento en que se dispararon los índices de desocupación; luego vino la recuperación de 1997-98 que desapareció con la recesión de 1999 prolongada hasta el presente. De este modo, el modelo político y económico ha llevado a una crisis que no es coyuntural, que ha afectado las instituciones y las estructuras productivas nacionales. En consecuencia, el daño al crecimiento, al empleo, al nivel de vida, a la confianza institucional, permanecerán por muchos años.

Precisamente es nuestro interés en este artículo, plantearnos la posibilidad de una nueva Argentina que, aunque remota, constituya un proyecto de intereses mancomunados hacia la construcción de la Nación que, más o menos concientemente, fuimos destruyendo y perdiendo a lo largo, por lo menos, de los últimos 30 años.

La Argentina es un país con recursos humanos y naturales reconocidos internacionalmente, con escasa población, comparativamente, como para poder plantearse el desafío de ampliar significativamente el mercado interno y proyectarse competitivamente hacia el externo. ¿Cuáles son nuestras carencias?. Son el débil y oscuro funcionamiento institucional, público y privado, con normas y reglas que no se respetan o se hacen para no ser cumplidas, o en beneficio propio o de una minoría. A los dirigentes de nuestro país y también a la sociedad argentina le

ha faltado grandeza, entrega, solidaridad y humildad.

Sobre la superación o no del modelo institucional vinculado con el desarrollo giran nuestras preocupaciones, como se verá en lo que sigue.

Por una transformación institucional con mayor control social

La crisis que estamos atravesando conlleva redefinir los contratos y los derechos ciudadanos, e identificar las nuevas reglas de convivencia, de justicia y de gestión social; a renovar la visión sobre el rol del estado y a indagar acerca de los resultados de la interacción entre el estado, la sociedad civil y el sector empresario y productor, en los casos que así se ha dado.

Para esto partimos de ciertas realidades que están actualmente operando. En primer lugar, observamos un funcionamiento diferente del estado ("estado transversal" según Oszlak; 2001: 30) donde ya no sólo la Nación decide, sino que cada vez toman más relevancia las opiniones y posiciones de los gobiernos provinciales y, aun de los municipios. A esto es importante sumarle las fuerzas sociales representativas de la sociedad civil, para que el estado se torne más participativo y solidario con los sectores de menores recursos, productores, pequeñas y medianas empresas.

El estado como interacción de la Nación, las provincias, los municipios, las organizaciones representativas de diferentes actores sociales públicos y privados posibilitará, en lo político:

a) *La gestación de un nuevo polo de poder* en condiciones de enfrentar al verdadero beneficiario de la globalización y la integración regional: la elite del capital más concentrado resultante de los nuevos procesos de acumulación. La participación y gestión de los beneficiarios conforma una valla de contención para los negociados entre el sector público y privado y, en general, para todo accionar burocrático, fraudulento y corrupto.

b) *La refundación de la solidaridad social y política* a través de las formas asociativas, las redes. Es a partir de este accionar que se viabilizará la reconstrucción de los derechos ciudadanos y de las nuevas reglas de convivencia, de justicia y de gestión social y económica.

En lo económico será, entonces, factible fomentar políticas de: (a) crecimiento del producto y de la productividad y (b) redistribución de ingresos, como opción a las políticas de ajuste, equilibrio fiscal y concentración económica. Ambas son necesarias para avanzar hacia una reducción de la polarización social, de la enorme brecha entre los sectores de mayores

y menores ingresos.

Para lo anterior obviamente que el camino es el aumento de la producción, de la productividad y la redistribución del producto a favor de los sectores postergados por el modelo de ajuste. Sin embargo, para controlar que el crecimiento no lleve a mayor concentración económica, es necesario dirigirlo a través de instrumentos de política fiscal y de control social¹.

Un modelo más equitativo y de mejor distribución, no sólo permitirá la inserción plena en el aparato productivo nacional de los sectores marginados, desocupados y excluidos, sino también facilitará la gestación de un proceso de crecimiento acumulativo.

Entonces, en el presente la viabilidad de un desarrollo nacional y regional ya no queda en las manos exclusivas de la política pública o del "Estado del bienestar" desde la expansión del gasto fiscal. La reducción del sector público, la política del estado "minimalista", el avance del sector más concentrado del capital y de los organismos internacionales en la gestión de la política pública, las limitaciones operadas sobre la soberanía nacional (más aún en países del tercer mundo) conlleva a que el "desarrollo" dependa cada vez más de la interacción continuada y permanente entre el accionar del estado (organismos de gestión, de investigación, de sa-

¹ El control social es posible a partir de mayores grados de participación, organización y capacitación de la población.

lud, de educación) del sector empresario (grandes, pequeñas y medianas empresas, productores independientes –en ambos casos sea en el ámbito de la producción o de los servicios) y de las organizaciones cooperativas y solidarias (ONG's, iglesias, cooperativas, cooperadoras, gremios, sindicatos).

Para que esta "interacción" horizontal entre estado, empresas y sociedad civil posibilite el "desarrollo" es una condición *sine qua non*, la transformación institucional, nuevas o renovadas instituciones en todos los ámbitos (públicos y privados). Instituciones que promuevan un accionar transparente, solidario y democrático es el punto de partida para erradicar los modelos clientelísticos, prebendarios y corruptos.

Para esto, previamente, deberá operarse la *resignificación de la política*², o dicho de otro modo, la mayor participación de las mayorías hoy excluidas de las decisiones. Sólo con mayor participación estos sectores sociales lograrán "poder" para ser reconocidos en la toma de decisiones. A partir de su lucha cotidiana en el juego contradictorio de las fuerzas sociales (que en definitiva definen "la política") serán el contrapeso de los

tradicionales *lobbies* empresarios, del sector financiero, de los tenedores de deuda.

Es decir, un nuevo modelo institucional no va a surgir por generación espontánea, puede ser dirigido pero también necesita ser *conquistado*, y ello sólo es posible a través de la construcción de otro polo de poder político centrado sobre las mayorías hoy excluidas, con el objetivo de hacer valer los derechos ciudadanos a una vida digna.

Pero este objetivo no puede lograrse sino es en un contexto de búsqueda del consenso, de compatibilización de intereses, de aceptación de las opiniones mayoritarias (aunque sean perjudiciales para algunos) y de reconocimiento del rol que juega el conocimiento o el conocimiento experto en numerosas decisiones (véase Brett, T.; 1999:27)

Este enfrentamiento contradictorio entre mayor participación y su praxis concreta es difícil, pero necesario para avanzar hacia el cambio institucional y el desarrollo económico. Este es, además, el proceso que conducirá hacia esa "redefinición de la política" que eclipsará su desvalorización del presente.

² Por "resignificar la política" queremos decir un modelo político centrado sobre la democracia participativa, que premie la ética y la transparencia, y controle, sancione y excluya a quienes se apartan de ella y desconozcan sus promesas eleccionarias. Para ello, se necesita intensificar el accionar político (y no disminuirlo o limitarlo) para que la mayoría pueda *conquistar* mayores niveles de educación, que le permitan intervenir en la autogestión y desarrollo de sus propios ámbitos de acción (locales, territoriales, institucionales).

Por otra parte, aumentar la participación de los distintos actores (sea en forma inducida o autónoma) a través del desarrollo de sus organizaciones y de su mayor capacitación, es el reaseguro de la democratización real de la sociedad. Es decir, es la garantía de la gestión democrática y transparente y del control de la aceptación y cumplimiento de las normas y reglas en forma generalizada y con criterio igualitario y/o ecuaníme para el conjunto de la población.

De todos modos, movilizar a los sectores sociales mayoritarios en la dirección aquí expuesta demanda nuevas utopías. Creemos, precisamente, que en la descomposición ética del presente está el germen de una salida posible. Y específicamente, consideramos que la transformación institucional es el sendero para dirigirse hacia la recuperación de la ética y de los valores del accionar político en sí mismo.

Avanzar hacia un cambio institucional significa, sin embargo: *construir desde la estructura vigente, generando conocimiento, aprendizaje y certidumbre creciente*. La condición es acordar consensuadamente la aplicación regular, generalizada y democrática de normas y leyes, de gestión y ejecución transparentes, y resultantes de la participación de las mayorías hoy excluidas del cono-

cimiento y de la discusión política y pública.

De todos modos, un nuevo modelo institucional exige, primero, conciencia sobre las limitaciones del anterior. Porque, sólo una vez que se ha reconocido la ilegitimidad institucional del presente, es posible avanzar en la construcción de un sendero de transformación fundado sobre la experiencia, el conocimiento idóneo, el aprendizaje oportuno y las prácticas burocráticas y políticas éticas, austeras y transparentes. Un desafío en la generación de conciencia sobre el modelo institucional dominante sería encarar un "juicio de responsabilidad institucional" o de "derechos institucionales", como se ha hecho con los juicios de derechos humanos.

Finalmente, hoy existe un importante apoyo en el camino de perseguir una mayor transparencia como condición para el cambio institucional: Internet. La red de redes nos facilita el control creciente a favor de la transparencia de la gestión en general y de la pública en particular. Con Internet es posible la difusión por ejemplo de: (a) los programas, los proyectos, sus acciones, sus informes de control y seguimiento, (b) las fuentes de financiamiento, sus fondos y aplicaciones, (c) los presupuestos, y las ejecuciones de los gastos, (d) las contrataciones de ser-

3 Coraggio enfatiza en este párrafo la importante que resulta saber aprovechar los espacios que se gestan desde los gobiernos nacionales y desde las agencias internacionales de financiamiento en relación con la descentralización que ellos promueven.

vicios y de bienes, (e) la competencia de los concursos, de las contrataciones de personal y su compatibilidad con las normas legales. La difusión pública de estos y otras actividades posibles asegura, en primer lugar, el autocontrol por parte de los que están comprometidos con ellas y, en segundo lugar, el control por parte de otros interesados en las mismas y de la ciudadanía en general.

Hacia la construcción de opciones institucionales de autogestión

Entonces, partimos de que una transformación generalizada de las instituciones (públicas y privadas) que supere incertidumbres y genere certezas sobre el accionar social, político, económico, es requisito para un mejor desempeño económico y en definitiva para salir de la crisis y avanzar hacia el crecimiento productivo de largo plazo (véase North; 1995: 25). Un buen desempeño económico significa beneficios e ingresos resultantes de los incrementos productivos y de las mejoras tecnológicas, y no del amiguismo, del apoyo partidario, o de las prácticas corruptas o mafiosas.

El modo para llegar a esta transformación institucional es complejo, diverso y de facetas múltiples. Se trata de formas, estrategias y objetivos, que generen alianzas y articulen e integren el accionar de

aquellos políticos, funcionarios, empresarios, población en general y sus organizaciones (productivas, gremiales, técnicas, educativas, científicas, sociales) comprometidos (por la acción o por decisión) con cambios estructurales, con el desarrollo productivo y tecnológico, con el bienestar socioeconómico de la población en general, con la expansión del mercado interno, con mejoras en la distribución de los ingresos y en la educación y con la elevación de la calidad de vida en general. Para ello, como ya señalamos, son necesarios grados continuados y progresivos de participación, organización y capacitación de la mayoría de los actores involucrados, con un accionar centrado en la descentralización democrática de las decisiones y de la ejecución.

El rol del ámbito local

El ámbito ideal para resignificar la política y reconstruir dialécticamente la relación entre el sistema político y la sociedad, es el ámbito de "lo local", el de "los lugares", el de la relación "cara a cara" entre los individuos.

En nuestra perspectiva, no consideramos el desarrollo local como el ámbito de expresión de la competencia entre lugares, municipios, regiones, para la atracción de las inversiones del capital, para la creación de "islas de modernidad" en medio de la pobreza. No adherimos al desarrollo endó-

geno en estos términos. Este genera dualización territorial en la medida que entra en la lógica del capital global. Postulamos otro desarrollo (que suele denominarse en escala humana) donde la redistribución de los ingresos y el mejoramiento permanente de la calidad de vida de la sociedad local son sus objetivos.

Valorizamos la promoción del rol del desarrollo local como otro instrumento central para el desarrollo socioeconómico nacional. El contacto cotidiano cara a cara potencia la posibilidad de un proceso de cambio; además, porque es en este territorio donde se dirime el ejercicio de la participación, de la capacitación y de la organización social, que posibilita el camino hacia la autogestión del desarrollo, empezando por el local.

Nuestra postura (sostenida arriba y en Manzanal, 1999: 96) es que la promoción de los espacios locales exige *acentuar el contenido político* más que el económico de las acciones e instrumentos de desarrollo. Entonces, para alcanzar un crecimiento productivo, que al mismo tiempo sea redistributivo y que viabilice un contexto territorial con mejoras duraderas y crecientes en las condiciones de vida de la población local mayoritaria, es prioritario fortalecer el accionar político, social e institucional de los ámbitos locales y en especial de sus protagonistas.

Desarrollo local significa trabajar en el territorio, en el *espacio de*

los lugares, en el espacio de lo público, donde se da la organización de la cotidianidad de la gran mayoría de los seres humanos, pero ello no implica prescindir del *espacio global*. Nos referimos a avanzar en la comprensión de las diferentes lógicas espaciales: la lógica espacial de los lugares frente a la lógica de los flujos. Estamos refiriéndonos en ambos casos a *regularidades institucionales* (expresadas en reglas, normas, costumbres, formales o informales) que en las cuestiones que nos preocupan caracterizan y vinculan con el ámbito de lo local y el ámbito de lo global.

Asumir este contexto de interpretación, obliga a cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión, buscando otros enfoques sobre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad, entre el ámbito local y el global, entre política, territorio y sus instituciones.

Centrarnos sobre el ámbito de lo local es también apuntar a la conformación de lo que se conoce como "una atmósfera territorial": ámbitos espaciales con dinámica y crecimiento productivo y económico, motorizados por el aprendizaje, la capacitación, la innovación. Si éstas son las condiciones para entrar al mercado competitivamente, que lo sean también a través del aumento de la participación política y la descentralización democrática de las organizaciones. Se trata de alcanzar en cada ámbito territorial una reingeniería

institucional dirigida a la autogestión local del desarrollo y a la redistribución del ingreso local.

Estamos refiriéndonos a un proceso de participación, concientización y capacitación de la población, de los políticos y de los funcionarios dirigido hacia otro modelo de desarrollo local y regional, participativo, transparente, e integrador de las mayorías marginadas. En otras palabras, superador del contexto territorial, institucional, político y socioeconómico del presente, inviable para el desarrollo local o regional.

La transición no es, de ningún modo, automática, ni fácil. Entre otras cuestiones, porque nuevos instrumentos de gestión y seguimiento (públicos y privados) deberán introducirse, con un estricto control social, para producir la transformación necesaria de los modelos vigentes.

Es en esta transición cuando se torna estratégica la función de la política, a partir de un nuevo modo de ejercerla, que permita transitar el camino hacia la autogestión del desarrollo local y regional.

Asimismo, será necesario adoptar una perspectiva regional, histórica y de mediano plazo (por no decir de largo plazo). Porque ningún desarrollo es posible en el marco limitado de un grupo de familias, un territorio y una coyuntura particular. El análisis histórico,

la interpretación de los procesos regionales en su devenir, la comprensión del tipo de inserción del territorio en el contexto global, la proyección de escenarios futuros de mediano plazo, y la promoción de la autogestión del desarrollo, constituyen los pilares de una propuesta factible que contenga a las mayorías hoy excluidas y empobrecidas.

Por “otra” descentralización y hacia la institucionalización de la participación

Avanzar sobre las “inercias” institucionales y renovar el espacio estatal, requiere una transformación democrática de las instituciones en general. Significa aceptar el riesgo de incorporar el funcionamiento contradictorio y conflictivo entre los procesos de descentralización operados desde arriba vs. los empujados desde las bases.

La “descentralización” se torna estratégica, en la medida que a partir de ella se posibilita la participación de la población involucrada en las funciones y en las decisiones del sector público. Una “descentralización” que construya el sendero hacia el “autogobierno”, porque se trata de la “descentralización” que se hace “desde abajo pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba” (Pfr. Coraggio, *ibidem*: 53).³

³ Coraggio enfatiza en este párrafo lo importante que resulta saber aprovechar los espacios que se gestan desde los gobiernos nacionales y desde las agencias internacionales de financiamiento en relación con la descentralización que ellos promueven.

En un contexto de autogestión de los actores locales, el funcionamiento clientelístico de compensación social de los gobiernos locales y provinciales se torna inviable. Se conforma paulatinamente otro *desarrollo local*, aquel que se levanta desde la *participación, la organización y la capacitación* de la población.

Por *participación* entendemos, no una mera forma declamativa, sino un proceso paulatino de *institucionalización de la participación* para garantizar la presencia de las mayorías en las decisiones de gestión local, en la autogestión. Entonces, la participación es un proceso dialéctico en continua transformación, a partir del cual la población organizada avanza permanentemente (con las contradicciones de todo proceso social) hacia la conquista de espacios institucionales de decisión y, de este modo, modifica el curso de las decisiones de otros sectores, con el objetivo de viabilizar otro tipo de desarrollo local, redistributivo y con mejoras en las condiciones de vida. Del mismo modo, postulamos la *institucionalización de la capacitación y de la organización* de los sectores populares.

La participación, la capacitación y la organización son variables interrelacionadas, que se retroalimentan en su accionar conjunto, son partes de una misma unidad que alimenta los procesos de democratización de la gestión pública. Esta interdependencia se ex-

presa en que no hay participación sin organización. Por un lado, se necesita de la *organización social* representativa de distintos tipos de intereses particulares para gestionar procesos de capacitación y profundizar la participación ciudadana. Por otro, la población tiene que avanzar en su *capacitación* en diversas áreas y temáticas, en forma permanente, para que efectivamente sea posible un proceso de autogestión local y control social. Conjuntamente, la población en general, y en especial la población local, tendrá que asumir un rol y un compromiso de acción política inéditos hasta el presente.

Si bien la estabilidad democrática es una condición, es sabido que ella se fortalece y consolida con la plena participación de la mayorías como protagonistas de su propio desarrollo (Coraggio, *ibid.*, 83). Se trata de "impulsar *sin ambigüedades* la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales... encarar el desafío cotidiano de dirigentes dispuestos a dar la "cara al pueblo"" (Coraggio; *ibid.*: 25, cursiva nuestra). Es necesario internalizar y comprender que éste es el único modo de vencer los movimientos de tipo reivindicativo y la mercantilización de la política y dirigirse hacia una revalorización de lo político y lo cultural.

El sistema institucional territorial como garante del desarrollo económico y productivo

Como ya lo expresamos, lo anterior no significa minimizar la importancia del desarrollo económico y productivo, sino sólo subrayar las cuestiones que consideramos prioritarias (con énfasis en “lo político”) y que en el ámbito del pensamiento tradicional económico son aspectos secundarios o inexistentes. También nos importa incorporar la relación entre territorio y producción de conocimiento para la generación de ventajas competitivas dinámicas, entre procesos de aprendizaje y desarrollo de sistemas locales (Pfr. Yoguel, 2000: 11), temáticas que también son excluidas del campo de análisis del pensamiento económico dominante.

El análisis que vincula el territorio con los procesos de innovación incorpora una interesante vertiente para el análisis institucional y el desarrollo local (ver Poma, 2000: 373 y ss.). Conlleva indagar sobre la “atmósfera” que potencialmente podría generarse en determinados ámbitos según los modelos de aprendizaje y de “producción” de conocimiento que generen sus agentes e instituciones. Desde esta concepción, el territorio importa en tanto trama de relaciones entre la dimensión productivo-económica y la dimensión institucional. Los *actores y las instituciones* se convierten en agentes directos del proceso competitivo; no

son una externalidad (Pfr. Boscherini y Poma, *ibid*, 27).

Observar la realidad local desde la perspectiva de si constituye o no, o si puede constituir o no, un *sistema institucional territorial* hace que las instituciones sean visualizadas más en términos de *governance* que como instrumento de *government*, identificando en qué medida están capacitadas para la *producción de conocimiento y la adopción de conductas colectivas* para enfrentar los procesos de globalización (*ibidem*, 30).

Desde este enfoque, también acordamos con la escuela regulacionista en cuanto a que los mercados necesitan de las instituciones para ser eficaces y que el estado debe ser tomado en cuenta como un factor de desarrollo y no exclusivamente como ineficaz y distorsivo según se le endilga desde el neoliberalismo. Entre el estado y el mercado puede darse más complementación que contradicción (Boyer, 1995: 188). Esto predetermina un amplio campo de posibilidades para pasar del modelo neoliberal a una propuesta de desarrollo local, regional (y nacional) en el sentido que aquí venimos postulando.

Los regulacionistas también consideran las instituciones como *variables endógenas* esenciales del análisis económico. Las instituciones constituyen un *punto de enlace entre la esfera política y la económica*, son las formas de interacción regular y estratégica de los agen-

tes y como tales determinan el desarrollo económico.

Precisamente en el ámbito de los gobiernos provinciales y municipales no hay experiencia ni evaluación sobre los modelos institucionales vigentes, menos sobre los alternativos que incorporen con regularidad la participación de la población local. Y, sin embargo, hay expresas manifestaciones (desde los más diversos sectores nacionales e internacionales) sobre la necesidad de que los gobiernos provinciales y locales (e incluso los nacionales) avancen hacia una renovación de sus instituciones, adecuándolas a las transformaciones socioeconómicas operadas desde los años '80.

La problemática regional argentina presenta fuertes rigideces de carácter institucional, regularidades en los comportamientos de los gobiernos y de los ciudadanos, que hasta el presente han operado limitando considerablemente las posibilidades de desarrollo de muchas de las provincias del interior, especialmente de las más pobres. Por ello es de actualidad señalar el divorcio entre el despilfarrero de recursos en el manejo y gestión del estado y las necesidades extremas de la población, afectada en general por la pobreza y la desocupación.

Concluyendo, políticas clientelísticas, usos indebidos del aparato del estado, burocracia ineficiente, ausencia de transparencia y de participación e inexistencia de control social de la gestión pública en general, derivan y favorecen el ejercicio de gobiernos corruptos, donde el fin de la política es el enriquecimiento personal y no el trabajo para y por la gente. En este contexto mejorar y aumentar la producción, la competitividad y, en definitiva, el desempeño económico no están entre sus metas, ni pueden estarlo.

En la medida que estos procesos se consolidan, comprometiendo, uno a uno, todos los poderes políticos, el deterioro moral avanza y llega a la población, a la sociedad civil. Y así algunos ciudadanos arriesgan también su ética en este accionar perverso, mientras otros van alejándose más y más de la política, en sus formas y manifestaciones tradicionales. Se produce así un creciente desinterés por la política y los políticos en su versión comúnmente conocida, ante la evidencia de que este funcionamiento viciado e inmoral es estructural y sistémico.

Sin embargo, sólo *más política, otra política puede revertir este proceso.*

Bibliografía

- Boscherini F. Y Poma L. (2000) , "Introducción", y "Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global", en Boscherini, F. y Poma, L. comp., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Edit., Buenos Aires, p. 15-38.
- Brett, EA 'Understanding institutions and organisations' in Robinson, D. & others, *Managing development: Understanding inter-organizational relationships*, London, Sage, ISBN 0761964797 pp17-48.
- Boyer, Robert (1998), "¿Estamos en camino hacia una teoría original de las instituciones económicas", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, Tomo I, EUDEBA, Buenos Aires, p.183-191.
- Coraggio, José L. (1997), *Descentralización, el día despues*, Cuadernos de Posgrado, CBC-UBA, Buenos Aires.
- Manzanal Mabel (1995), "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿reestructuración o difusión de la pobreza?", en *Realidad Económica* 134, p. 67-82, Buenos Aires, ISSN 0325 1926.
- Manzanal Mabel (1999), "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo", en *Realidad Económica* 166, p. 70-99, Buenos Aires, ISSN 0325 1926.
- North, Douglass (1995), "The new institutional economics and third world development", in Harris J, Hunter J. and Lewis C., *The new institutional economics and third world development*, Edit. Routledge, London, ISBN 0-415-15791-9, p.17-26
- Oszlak, Oscar, (2001), "El estado transversal", en *Encrucijadas UBA* 6, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, abril 2001, p. 30-41.
- Poma, Lucio (2000), "La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio", en Boscherini, F. y Poma, L. (comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Edit., Buenos Aires, p. 373-422.
- Yoguel, Gabriel, "Introducción", en Boscherini, F. y Poma L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p. 11-76