

# PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL<sup>1</sup>

Algunas reflexiones sobre las condiciones de posibilidad  
en el contexto del Estado post-reforma

Arnoldo Oscar Delgado

---

## 1. El Estado "estratega"

Durante la década de 1960, por confluencia del desarrollismo Cepalino y el impulso externo de la Alianza para el Progreso, América Latina fue escenario de un generalizado proceso de institucionalización de la planificación, con particular énfasis en la perspectiva regional: asociada a la Industrialización Substitutiva de Importaciones comandada por el Estado, intentó sin demasiado éxito impulsar el desarrollo industrial o rural mediante la estrategia de "polos", complementando o compensando las fallas del mercado para generarlo de manera territorialmente balanceada. De allí que muchos de los instrumentos utilizados -concentración de inversiones industrializantes en los principales nodos de la red urbana, construcción de infraestructuras de apoyo e interconexión, sistemas de incentivos fiscales a la inversión en la periferia, etc.- no fueran estrictamente regionales sino de orden nacional, propios de la capacidad interventora de un Estado formalmente dotado de la voluntad de diseñar e implementar la estructura territorial que requería un país internamente integrado. Preocupada centralmente por combatir las desigualdades regionales, epifenómeno de la profunda inequidad social y política de nuestras sociedades, pronto quedaría ligada a una serie de cuestiones irresueltas (la agraria, la étnica, el desarrollo del mercado interno, etcétera) cuya reversión se volvió bandera de las luchas sociales que desencadenaron la imposición progresiva de regímenes autoritarios en todo el Cono Sur a lo largo de los años setenta: a su amparo, las mismas leyes diseñadas para promover el desarrollo regional equilibrado acabarían legitimando lo que se había intentado combatir (la concentración primitiva del capital privado), "produciendo islas de gran industria moderna en medio de océanos de pobreza" (Coraggio, 1998a:91-92).

A partir de entonces, el accidentado derrotero de la planificación resulta inescindible de las profundas consecuencias del proceso de globalización que iba gestándose internacionalmente mientras la región latinoamericana se sumergía en la oscuridad de las dictaduras, impulsado por los cambios económicos y tecnológicos que permitirían en la década de 1980 lo que Castells (1997:44) denomina la "*perestroika* del capitalismo", esto es: el proceso de reestructuración iniciado por gobiernos y empresas con el objeto de recuperar la rentabilidad perdida mediante la apertura de nuevos mercados, avanzando decisivamente hacia la desregulación, la privatización y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, contrato social entre el capital y la mano de obra en el que se basaba la estabilidad del modelo de crecimiento capitalista previo. En un contexto regido por la implantación del principio neoliberal del mercado total y el proceso de crisis y redefinición del Estado-nación que parecía privar de sentido todo esfuerzo planificador, inesperadamente los casos exitosos de

---

<sup>1</sup> Primer Premio "Ensayos Teóricos", Premio Anual de Arquitectura, Diseño, Investigación y Teoría 2000, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires.

desarrollo ejemplificados por los conglomerados de Pymes de la Terza Italia o el Silicon Valley en los Estados Unidos renovarían el interés de los países centrales por la planificación regional, ahora preocupada por replicar deliberadamente los efectos proactivos del "territorio organizado" sobre la innovación tecnológica, punta de lanza de la competitividad y el crecimiento económicos en el mundo global.

El desembarco latinoamericano de esta nueva oleada de planificación rediviva hubo de retrasarse, sin embargo, una década más: tras los efectos devastadores de los traumáticos procesos de reforma del Estado y apertura indiscriminada a los mercados globales impuestos a lo largo de los '80, la bandera de la equidad interregional y su sistema articulado de regiones y centros cedería entonces ante las urgencias de la pobreza y su amenaza a la gobernabilidad, en un escenario territorial fragmentado entre zonas relativamente aisladas entre sí, algunas deprimidas (en vías de desindustrialización o nunca industrializadas y sin capacidad competitiva) y otras, ciertamente las menos, con alta productividad y directamente conectadas con el circuito global. Consecuentemente, si en la década de 1960 la cuestión territorial se planteaba como contraposición entre lo regional (equidad y desarrollo equilibrado) y lo nacional (eficiencia y crecimiento económico), la década de 1990 parece haber instalado la dicotomía entre lo local (asociado con "lo humano, lo participativo autogestionario") y lo global (dominio del mercado excluyente y alienante), perdiendo aparentemente su relevancia relativa los niveles anteriores. De hecho, concluye Coraggio la breve reseña de los avatares de la planificación que nos ha guiado, "se viene difundiendo en el continente la nueva fórmula diagnóstica: 'el problema es la desarticulación, el aislamiento, la fragmentación; las capacidades están ahí, los recursos están ahí; sólo faltaría la visión de que es posible, todos juntos, cooperativamente, poner en marcha nuevos procesos de desarrollo, desde abajo, desde lo local, para lo local'. La planificación estratégica se pone de moda..." (Coraggio, 1998a:93-95).

Más allá de la ironía, es claro que no se trata de una simple moda. Por el contrario, podría decirse que una de las razones de legitimación de la planificación y gestión estratégicas para el desarrollo territorial -y fuente del auge de que goza contemporáneamente- es su funcionalidad a las nuevas teorías sobre los roles del Estado "necesario o deseable" a principios del siglo XXI, "desde una perspectiva que busque no tanto *profundizar* el modelo [neoliberal] sino superarlo, y no sólo tratar de hacer más transparente y prolija su gestión sino reconstruir capacidades estatales y hacer confluir equidad con eficiencia": un Estado "regulador" (centrado en la defensa del consumidor), "solidario" (dedicado a la defensa de los más débiles y de la integración social) y "estratégico" precisamente, *orientado a la construcción de un rumbo compartido*. "La redefinición del Estado en la etapa de la post-privatización requeriría incorporar estos tres roles junto con la capacitación correspondiente de funcionarios y técnicos para poder ejercerlos. Porque de lo que se trata es de decidir un rumbo, de redefinir el bien común en la sociedad plural y abierta, y asimismo de dar coherencia a los otros dos procesos clave que se configuran conjuntamente a la reforma del Estado: el del *fortalecimiento de lo local* y el de *construcción de la región*", entendiéndose por tal, el nivel supranacional expresado por el MERCOSUR (García Delgado, 1998:62;69).

Detengámonos brevemente en la contextualización de este nuevo Estado-estratega en el escenario mundial surgido de la globalización y en la racionalidad que lo sustenta. Respecto de lo primero, dice Castells: "en la década de los noventa, los estados-nación han sido transformados de sujetos soberanos en actores estratégicos, ocupándose de sus intereses y de los que se supone que representan, en un sistema global de interacción, en una situación de soberanía compartida sistémicamente. Ostentan una considerable influencia, pero apenas tienen poder por sí mismos,

aislados de las macrofuerzas supranacionales y los microprocesos subnacionales. Es más, cuando actúan estratégicamente en el ámbito internacional, están sometidos a una tremenda tensión interna. Por una parte, para fomentar la productividad y competitividad de sus economías, deben aliarse estrechamente con los intereses económicos globales y guiarse por las reglas globales favorables a los flujos de capital, mientras piden a sus sociedades que esperen pacientemente el goteo de los beneficios creados por la iniciativa empresarial. Asimismo, para ser buenos ciudadanos en un orden mundial multilateral, los estados-nación han de cooperar entre sí, aceptar la ley del más fuerte en la geopolítica y contribuir debidamente al sometimiento de las naciones renegadas y los agentes de un desorden potencial, prescindiendo de los sentimientos reales de sus ciudadanos, por lo general, 'estrechos de miras' " (Castells, 1999:338).

En cuanto al argumento que sustenta la noción del Estado-estratega, es tan sencillo como incuestionado: la necesidad de comprender y discernir los desafíos impuestos al país por la globalización obliga a "trabajar no sólo para la coyuntura sino también para el mediano plazo", lo cual implica "divisar las oportunidades que se presentan y tener capacidad para constituir políticas de Estado mediante consensos suprapartidarios". De allí la importancia de "contar con instrumentos de diagnóstico como aquellos que se vinculan a las herramientas del *método de planeamiento estratégico*", que a su capacidad prospectiva mediante el análisis FODA suma su vocación participativa y democrática. Y esto es así porque las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas que condicionan los posibles escenarios que puedan construirse, exigen replantear "cómo se configura el bien común en una sociedad pluralista y abierta, con un Estado con funciones y capacidades más limitadas", volviendo imprescindible "incorporar una perspectiva flexible, concertada y comunicativa" que integre "no sólo los intereses del mercado (segundo sector) y del sistema político estatal (primero) sino, también, del emergente tercer sector. No sólo para coordinar mejor, sino para visualizar que los objetivos del sector público se cumplan a través de la acción combinada de diversas instituciones públicas y privadas" (García Delgado, 1998:67).

El discurso plantea, inevitablemente, algunas preguntas iniciales sobre las condiciones de posibilidad de los procesos de planificación estratégica en cualquier nivel del Estado en que se los implemente -aunque especialmente en el local que se pretende fortalecer-, ya que *prima facie* aquellas aparecen comprometidas por las consecuencias mismas de la reforma. ¿Quién arma la agenda en prosecución del "rumbo compartido" en el nuevo escenario de poder? ¿Quiénes son los actores de la sociedad "plural y abierta"? ¿De qué capacidad y de qué medios dispone la sociedad civil para terciar en la negociación? ¿Qué formas de organización social, si alguna, permiten articular el proceso "participativo y democrático"? A todas ellas, sin embargo, se antepone otra fundamental: no ya sobre la propia capacidad instrumental del Estado, sino sobre sus márgenes de maniobrabilidad y/o la decisión política de liderar el desarrollo en función del bien común, lo cual implica a todas luces seguir un rumbo alternativo al hasta ahora perseguido.

## **2. La reforma del Estado como cuestión política y sus consecuencias sobre la población y el territorio**

La crisis del Estado-nación en cuanto actor soberano o autónomo por excelencia de las relaciones internacionales no significa su desaparición, ni mucho menos. Pruebas de ello son, como consigna Castells, que la competitividad nacional sigue siendo una función de las políticas nacionales y el atractivo de las economías

para las multinacionales extranjeras es una función de las condiciones económicas locales; que las multinacionales dependen mucho de sus Estados de origen para obtener protección directa o indirecta; y, por fin, que las políticas nacionales sobre recursos humanos-capital son esenciales para la productividad de las unidades económicas localizadas en un territorio nacional. "Si además de la relación entre las empresas multinacionales y el estado, incluimos la amplia gama de políticas mediante las cuales los estados-nación pueden utilizar sus poderes reguladores para facilitar o bloquear los movimientos de capital, trabajo, información y bienes, resulta evidente que, en este punto de la historia, el desvanecimiento del estado nación es una falacia" (Castells, 1999:337).

Es en sintonía con esta perspectiva que se plantea la incorporación de capacidad estratégica al Estado *postsocial, neoliberal o neoconservador* surgido de la reforma: "para delinear un perfil productivo y de sociedad futura que maximice la demanda de empleo en cantidad y calidad" y "para mejorar la competitividad de carácter sistémico", entendiendo que "no son competitivas sólo las empresas sino que, para ello, es necesario un entorno vinculado a infraestructuras, educación, calidad ambiental, y que esto sólo puede ser incorporado mediante el activismo estatal" (García Delgado, 1998:68). Se trata, pues, de otra faceta de la denominada *paradoja neoliberal* tan claramente expuesta durante el proceso reformista: "no es posible privatizar, desregular, abrirse al exterior, ampliar los alcances de las relaciones de mercado, consolidar la primacía de lo privado, impulsar la operación de las grandes corporaciones transnacionales, sin una decisiva intervención estatal en beneficio de actores económicos y sociales específicos, y en detrimento de otros. Una nueva matriz de poder no surge simplemente por acción de las fuerzas del mercado; es indispensable la intervención directa del poder estatal para que determinados actores alcancen la primacía en el terreno económico y social" (Vilas, 1997:101).

Aunque a menudo enmascarada bajo un análisis reducido a la mera cuestión del sector público y de las agencias gubernamentales que pretende distraernos con las bondades de la "modernización" administrativa, allí radica la verdadera trascendencia de la reforma: en sus consecuencias sobre los elementos materiales del Estado (población y territorio) y sobre la configuración, modo de ejercicio y orientaciones del poder, "puesto al servicio de intereses y objetivos distintos a los anteriormente promovidos por el estado de bienestar de la fase capitalista precedente, en una matriz social y económica, espacial y poblacional, también ella modificada" (Vilas, 1997:91). Si en la etapa anterior, la articulación Estado-sociedad se procesaba como "fusión" y con predominio del principio estatal, ahora se configura como diferenciación Estado-mercado-sociedad, con predominio del mercado, con una menor importancia de la representatividad de partidos y gremios, y con el aumento vertiginoso de una multiplicidad de organizaciones no gubernamentales y voluntarias, y de movimientos sociales asociados a la sociedad civil o "tercer sector" (García Delgado, 1998:35). Es este pasaje de una matriz "estado-céntrica" a otra "mercado-técnica", con el consiguiente cambio significativo en los intereses y en los actores, el que obliga a cambios en las agencias y en las políticas, en las instituciones y en los procesos (y no al revés), ya que al cambiar la "constitución real" de la sociedad cambia necesariamente su "constitución formal".

Así, en nuestro país como en buena parte de América Latina, el análisis de posibilidad de un Estado-estratega ha de partir del reconocimiento de que, como consecuencia de estas profundas transformaciones, sus márgenes de autonomía relativa con respecto a los actores del mercado y la sociedad han sido socavados por un inédito grado de simbiosis con las fracciones dominantes del empresariado, expresado básicamente en las dos situaciones siguientes:

- la primera, *la abierta instrumentalización del Estado* en función de los intereses y líneas de expansión de las fracciones financieras y especulativas del capital que conducen los procesos de acumulación, planteando un retorno a la concepción política de los inicios del capitalismo: el Estado como atributo de los propietarios y como defensa de la propiedad;
- la segunda, *la crisis de los modos previos de mediación clase/Estado*, evidenciada de diversos modos: (1) la creciente incorporación de grandes empresarios a la gestión estatal y a las funciones de gobierno (notable, además, por la magnitud del fenómeno y por ocurrir en escenarios de democracia electoral y vigencia del principio de representación política; (2) el retroceso de la participación de las organizaciones sindicales en el diseño de las políticas económicas y en la gestión del mercado de trabajo; (3) un desplazamiento del tratamiento de los temas más relevantes para la agenda estatal, desde las instancias institucionales de la política representativa a los ámbitos reclusos de la administración central, ratificando la tradición latinoamericana de ejecutivos fuertes y parlamentos débiles (Vilas, 1997:102-105).

Claramente, pues, contrariando el discurso pro-reforma que decía perseguir la diferenciación entre las esferas económica, política y social, lo cierto es que estas dos últimas han quedado subordinadas a la primera. "El poder político hace lo que el poder económico más concentrado exige como necesario para lograr la confiabilidad de los mercados", coincide García Delgado. Y ello provoca, a su entender, una suerte de *círculo no virtuoso* que se cierra, paradójicamente, con efectos adversos a la esfera económica que hegemoniza el proceso: "la profundización de las reformas estructurales genera crecientes problemas de pobreza, altas tasas de desempleo y fracturas en el campo social. Y ello repercute en lo político, porque el descenso de los índices de popularidad reduce los márgenes de maniobra gubernamental, y la mayor incertidumbre obliga, a su vez, a incrementar las garantías a ofrecer a los mercados. De esta manera, la crisis se torna social por la continuidad de una orientación económica fiscalista y excluyente; luego política, por la pérdida de apoyo electoral, transfiriéndose finalmente a lo económico, por aumento del déficit de cuenta corriente y del *riesgo país*" (García Delgado, 1998:61). A la luz de esta interpretación no sorprende que, después de haber planteado la trinidad de roles del Estado "deseable" o "necesario", el mismo autor acabe cuestionando demoledoramente las posibilidades reales de ejercerlos: "Cuanto más profunda se hace la subordinación de la política a la economía, del sector interno al externo y del productivo al financiero, más aumenta la incertidumbre y con ella los costos de transacción del poder político al económico, que debe otorgar cada vez más garantías en lo referente a la cesión de bienes públicos y derechos adquiridos del sector trabajo. De esta manera, hay una debilidad de la política para orientar la acción pública hacia el bien común y para dar respuestas eficaces a problemas sociales significativos, predominando una tendencia a naturalizarlos, a trabajar más sobre sus efectos que sobre sus causas, a considerar mayor seguridad como más policía y penalización, y menor pobreza como políticas de contención social" (García Delgado, 1998:62).

## 2.1 Algunas consecuencias sobre la población y el territorio

Ya hemos mencionado que, aunque no siempre atribuible a su intencionalidad los efectos de la reforma impactan decisivamente sobre la población y el territorio, pilares de la materialidad del Estado, lo cual plantea un conjunto de fuertes

condicionantes a los procesos de planificación que Vilas analiza con gran agudeza y vale señalar.

Respecto de la población, inmediatas surgen las consecuencias de carácter social: el empobrecimiento de segmentos cada vez más numerosos y el agravamiento o persistencia de profundas desigualdades. Además de factores económicos de alcance general (cambios tecnológicos, menor generación de puestos de trabajo, flexibilización laboral), inciden en ello las políticas estatales de adaptación pasiva a las desigualdades impuestas por la economía mundial y de sumisión ante los acreedores de la deuda externa, traducida esta última en la contracción de las partidas presupuestarias asignadas a la prestación del conjunto de servicios básicos y al mantenimiento de la infraestructura económica y social que tradicionalmente funcionaran como mecanismos de integración (escuela, hospital, seguridad social, plan de obras públicas, redes de comunicación). La exclusión social resultante adquiere proporciones agravantes en América Latina y el Caribe, expresándose en la formación de una extensa "subclase" -entre el 20 y casi el 70% de la población según los países- que comparte con sus colegas del primer mundo el rasgo esencial: *su redundancia*. En palabras crudas, *gente que sobra* y sin oportunidades de dejar de hacerlo, ya desvanecidas las expectativas de progreso individual y familiar (vía trabajo remunerado y esfuerzo propio) alentadas por la dinámica integradora del sistema anterior (Vilas, 1997:96-99).

No menos importantes, sin embargo, son las consecuencias político-institucionales sobre la población en tanto "pueblo" del Estado, su ciudadanía: "La afirmación según la cual las diferencias en niveles de ingreso y en condiciones de vida no tienen un impacto directo en el ejercicio de los derechos de ciudadanía puede aceptarse sólo en la medida en que tales diferencias se mantengan dentro de límites socialmente aceptados -en particular, aceptados por los menos dotados. Cuando las desigualdades alcanzan niveles extremos como en América Latina, el concepto de ciudadanía se degrada, tanto en lo que toca a los de abajo como a los de arriba. El modo en que la gente define sus criterios de participación y la participación misma, son influidos por esas extremas desigualdades", dice Vilas. Y luego: "El deterioro social acentuado en las décadas recientes es enfocado principalmente en lo que significa de pérdida de acceso a un conjunto de 'satisfactores' básicos. Debe analizarse asimismo en lo que implica de deterioro de la condición de ciudadanía como modo de incorporación activa de los individuos al estado. Para la gran mayoría de los afectados, la exclusión respecto de esos satisfactores significa deterioro del acceso a la información de la que se supone todo ciudadano debe disponer para tomar decisiones racionales [...] En este ámbito de profundo deterioro social el ciudadano regresa a la condición de súbdito o, en el mejor de los casos, a la de cliente respecto de quien de manera casuística -por la vía del patronazgo caudillista o de la focalización neoliberal- se presenta prometiendo remedio a esos males" (Vilas, 1997:115-116).

En cuanto al territorio, quizá el principal efecto de la reforma -vía privatización de la infraestructura económica y social y contracción de los presupuestos de inversión pública- sea la "retirada" del Estado respecto de amplias áreas que progresivamente adquieren la fisonomía de espacios vacíos de autoridad. Ello traduce claramente el ocaso del estilo extensivo de desarrollo que, durante más de siglo y medio, proyectara físicamente la presencia estatal activa como principio de control público, de organización política y de legitimación nacional. Implícito está, además, el paso a otro estilo de acumulación y la pérdida de importancia relativa de ciertas áreas respecto de las líneas predominantes en la valorización del capital en escala global (en nuestro país, típicamente ejemplificado en la privatización de los FF.CC. que derivó en el despoblamiento relativamente rápido de zonas otrora efectivamente integradas a la

vida económica, política y cultural, constituyendo lo que un ministro de Economía denominó -y muchos asumen- como "provincias no viables").

El terreno cedido por el Estado es apropiado por actores particulares (familias, empresas, grupos de poder), expresando otra faceta de la fusión simbiótica entre poder político y poder económico que O'Donnell (1993, citado por Vilas) denomina "privatización perversa". A su juicio, varias provincias del centro y del noreste de Argentina (así como también la sierra peruana, el norte y la región amazónica del Brasil, el sureste de México) son ejemplo de la evaporación de la dimensión pública del Estado y, en consecuencia, de su curiosa *objetivación* como ente conformado exclusivamente por organismos estatales (policía, tribunales, administraciones locales) que, en esas regiones, "son de hecho parte de circuitos de poder privatizados y a menudo sultanísticos". Pero la retracción espacial del Estado en tanto poder público también se expresa a través de fenómenos propiamente urbanos, tales como "los hoyos de ingobernabilidad" surgidos en las metrópolis, generados por el deterioro acelerado de las condiciones de vida de segmentos amplios de la población urbana, y profundamente distintos de los anteriores "cinturones de pobreza": mientras estos eran ante todo el espacio de la cotidianeidad de los trabajadores nuevos, de los migrantes atraídos por las perspectivas de empleo remunerado y movilidad social, los nuevos "agujeros negros" -muchas veces emplazados en el centro mismo de la metrópolis- son el hábitat poblado en número creciente por la mencionada *subclase* de la postmodernidad versión "por estos mares" (Vilas, 1997:99-101). Desde la misma óptica ha de verse la privatización espontánea de espacios y funciones del dominio público del Estado, tales como la privatización de las calles y áreas de uso común en barrios de clases medias y altas, con facultad autoasignada para autorizar o prohibir el ingreso de personas "ajenas" o de reglamentar horarios de ingreso (Vilas, 1997:109). Es que ambas situaciones, en definitiva, expresan una tendencia a la segregación espacial "en un todo acorde con la segmentación de un cuerpo social escindido entre sectores hiperadaptados al modelo económico y otros que quedan desamparados y excluidos, y que aparecen como una realidad estructural" (Peñalva, 1994).

### 3. La seducción de lo local

La definición del Estado-estratega aparece estrechamente ligada, como se dijo, a otro proceso clave que se configura junto con la reforma estatal: el del *fortalecimiento de lo local*, consecuente al énfasis otorgado a la descentralización de parte del poder del Estado central hacia las instituciones políticas locales, con el fin declamado de permitir la participación de los directamente involucrados en algunas instancias de decisión y revertir el burocratismo, la ineficiencia y la corrupción que habrían sido fomentados por la fuerte centralización propia de la matriz anterior (Vilas, 1997:110).

En el análisis de Castells (1999:300-304), el fenómeno aparece mundialmente como intento de superar la *crisis de legitimación* devenida de la incapacidad del viejo Estado-nación para responder, simultáneamente, al vasto conjunto de demandas surgidas de una sociedad crecientemente diversificada y fragmentada. Desde este punto de vista, resulta entonces funcional en dos niveles: a la par que permite a los gobiernos nacionales centrarse en controlar los desafíos estratégicos planteados por la globalización, deja que los niveles inferiores de gobierno asuman la responsabilidad de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana, sacando provecho de que las minorías se encuentran más fácilmente expresadas en los ámbitos locales y regionales. No escapa al autor, sin embargo, que el proceso tiene sus riesgos y aun su eventual paradoja:

- por una parte, una vez producida la descentralización, los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus poblaciones y participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global, con lo que acaban entrando en competencia con sus propios estados matrices;
- por la otra, la autonomía local/regional refuerza territorialmente a las élites e identidades dominantes, mientras despoja a aquellos grupos sociales que no están representados o que están aislados y confinados en un gueto: en esas condiciones, las identidades que tienden a ser inclusoras utilizarán su control de las instituciones para ampliar las bases sociales y demográficas de su identidad, pero las sociedades locales atrincheradas en una posición defensiva bien pueden construir sus instituciones autónomas como mecanismos de exclusión. Las minorías excluidas se volverán así otra vez hacia el Estado nacional para que sus derechos sean reconocidos y sus intereses defendidos, pero en un contexto de menores recursos públicos disponibles, precisamente a causa de la autonomía local.

He aquí la paradoja que mencionamos: el Estado-nación, que para sobrevivir a su crisis de legitimidad frente a la "mayoría" va cediendo más poder y recursos a los gobiernos locales y regionales, se vuelve por ello cada vez menos capaz de igualar los intereses de las diversas identidades y grupos sociales representados en el Estado general y responder a sus reclamos. Lo que comenzó como un proceso de relegitimación puede acabar profundizando la crisis inicial y la tribalización de la sociedad en comunidades construidas en torno a identidades primarias.

En cuanto a la región latinoamericana, todavía está en discusión "qué, cuánto, cómo y a quién" habrá de descentralizarse. En la medida en que obedece a una racionalidad de arriba hacia abajo, se dejan de lado conspicuamente las áreas de decisión más relevantes para el diseño del esquema de acumulación que se trata de impulsar y persisten rigideces y desconfianzas para pasar de la desconcentración de cuestiones meramente operativas a una descentralización propiamente tal, vale decir: a una significativa transferencia del poder de decisión sobre las materias involucradas y de los recursos necesarios para hacer efectivas las decisiones. Ello sin contar con que la descentralización requiere el desarrollo de condiciones previas (dotación de infraestructura, recursos humanos, etcétera) que aún distan de existir en la mayoría de los municipios de la región; mientras no existan, produce efectos contrarios a los formalmente pretendidos: más que el fomento de la *autogestión de la sociedad civil*, se favorece el refuerzo de la imagen de *sálvese quien pueda* del diseño global (Vilas, 1997:110-111).

En nuestro país, similarmente, el *mix* "ausencia de condiciones previas-descentralización incompleta" no permite hablar de una auténtica *revalorización de lo local* sino más bien, en palabras de Arroyo (1997a:112), de una *municipalización de la crisis*. Más allá de que el fenómeno de descentralización aparece como una megatendencia universal -dice, en la misma línea, García Delgado (1997:15)- en nuestro caso se vincula básicamente con la crisis fiscal del Estado, con la distribución de los costos del ajuste y con la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas, arrojando sobre las espaldas de los gobiernos locales la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas y transformándolos en receptores directos de las posibles protestas ciudadanas. La situación se complejiza, además, por dos cuestiones concurrentes: (i) el impacto de la transferencia de funciones al mercado (vía privatizaciones y desregulación económica), al nivel supranacional (MERCOSUR), hacia adentro del aparato estatal por reforma administrativa y hacia la propia sociedad por generalización de programas sociales



focalizados en los sectores de menores recursos (Arroyo, 1997a:111); (ii) la aspiración de integrarse a la dinámica de la globalización, básicamente por captación de inversiones del flujo mundial a través de la mejora de su "atractividad" al capital.

Sea entonces por efecto de la descentralización o por presiones de la globalización, los gobiernos locales enfrentan nuevas oportunidades pero también un sinnúmero de nuevos problemas y desafíos en lo político, lo económico y lo social que los urgen a replantear su organización, misiones y funciones, y hasta el alcance de su autonomía. Como bien señala García Delgado (1998:18), las limitaciones impuestas por el viejo modelo municipal de carácter autárquico, operatoria clientelar o caudillista y asimilado en los hechos a una suerte de mera administración sobre el alumbrado, barrido y limpieza de la ciudad, los emplaza a profundas transformaciones según tres áreas básicas de innovación: la organizativa y político-institucional (trocando el modelo administrativo por el político-gubernativo), la social (por pasaje del modelo residual al de gerencia social) y la económica, a la cual habremos de referirnos más extensamente en función de nuestro objeto de interés, caracterizada por la evolución desde el rol pasivo convencionalmente asumido hacia un mayor activismo en pro del desarrollo de sus comunidades y territorios.

Ello no ha de confundirse, se nos aclara, con volver al rol interventor, productor y empleador del Estado de Bienestar: la perspectiva "políticamente correcta" sugiere un Estado "catalizador", potenciador o articulador, facilitador de oportunidades más que mero distribuidor de recursos públicos, comprometido con los distintos sectores (productores, empresarios, organizaciones sociales) para definir el perfil productivo pertinente y profundizar la búsqueda de soluciones y alternativas de organización económica que amplíen y diversifiquen los negocios locales, racionalizando y optimizando el uso de los recursos disponibles de todo tipo. En definitiva, el objetivo es potenciar la capacidad productiva de la ciudad o micro-región de que se trata mediante a coordinación e integración de esfuerzos focalizados en un territorio de actuación, haciendo que las políticas públicas no sean sólo diseñadas y realizadas por las administraciones centrales sino también por los gobiernos locales en un marco de consenso <sup>2</sup> (García Delgado, 1997:23-25).

De allí que se insista en que el nivel municipal incorpore a la gestión una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local, ampliando su esfera de actuación mediante el diseño e implementación de estrategias tendientes a la generación de ventajas y asistencia a la competitividad empresarial local. En otros términos, que replicando lo propugnado para el Estado nacional, asuma su cuotaparte de planificación estratégica, visualizada como un instrumento clave para asociar a la comunidad y comprometerla con las metas del desarrollo local, identificar oportunidades y amenazas para el desarrollo sostenido y equitativo y generar una nueva institucionalidad. Crucial se considera, en esta dirección, el enfoque participativo que la diferencia del viejo planeamiento tecnocrático centralizado, escrito y estático, permitiendo pensarla como instrumento de una nueva forma de hacer política, concertada e interactiva, que permite transformar políticas de partido o

---

<sup>2</sup> Tal pareciera ser la perspectiva de las experiencias argentinas en la materia, hasta la fecha en columnadas según tres orientaciones básicas: a) la conformación de *distritos industriales* (apoyo a las redes de PyMES por el sector público, como en Rafaela, Santa Fe); los *entes interjurisdiccionales* entre varios municipios, con fuerte influencia universitaria en la coordinación y planificación del desarrollo (ADESUR, en Córdoba); los *consorcios* o corredores productivos (en la Pcia. de Bs. Aires). Todas ellas, más allá de los matices, van demostrando la importancia de políticas de consenso y la configuración de nuevas áreas de solidaridad basadas en lo territorial, económico y cultural, procurando una nueva articulación del municipio con las cámaras y diversas organizaciones y actores del conocimiento a fin de despertar potencialidades ocultas, hasta hace poco sólo referenciadas exclusivamente a los niveles provincial o nacional.

gobierno *en política de estado*. Su primer gran desafío, después de todo, es que la comunidad asuma como propio el proyecto de desarrollo que surge de esa concertación y ello requiere de interdisciplinariedad (por intervención conjunta de aspectos urbanísticos, económicos, culturales), de una menor verticalidad y estilo no partidista de hacer política, de salir del cortoplacismo para plantearse objetivos temporales más ambiciosos (García Delgado, 1997:26-27). Similarmente, Reese (2000:2), coordinador de varias de las experiencias argentinas, ve en ella "uno de los instrumentos más idóneos para definir la posición de las ciudades en un entorno de cambios veloces y constantes y promover el desarrollo equitativo de las mismas [...] un método sistemático de manejar el cambio y configurar el futuro. [...] Desde la administración, puede visualizarse como una actividad técnico-política, orientada a ordenar las funciones propias de la gestión y procesar información para un determinado período de tiempo".

Este carácter instrumental del proceso y de su producto, el Plan, define *a priori* su neutralidad y, por tanto, su potencial para adherir a la construcción del modelo de desarrollo que cada comunidad, consensuada y democráticamente, decida sostener en función de sus metas, posibilidades y limitaciones. Sin embargo, en mucha literatura sobre el nuevo paradigma tal neutralidad parecería disolverse por imposición de una mirada única, y la planificación arriesga convertirse en vehículo para la proyección unidireccional de "un" modelo de desarrollo, no siempre armónico desde la perspectiva de un país internamente integrado. Privado de matices, el instrumento deviene ideología.

#### **4. La planificación estratégica como ideología: el desarrollo territorial "competitivo"**

Pese al cuidado con que ciertos especialistas nos recuerdan el origen del método -en la planificación militar, cuestión típicamente pública- tratando de conjurar las legítimas reservas sobre su sesgo empresarial y, por ende, sobre su aplicabilidad a la "cosa pública", es innegable que la planificación estratégica territorial viene en muchos casos abiertamente imbuida de sus valores y relacionada con los imperativos de la competitividad a ultranza. La construcción de una *capacidad estratégica local* -lo cual implica, y en ello coincidimos, identificar las competencias de base con que se cuenta, aumentar el valor agregado local y generar sinergias- aparece ligada a una lectura reduccionista del plurisignificado de la ciudad, descrita ahora explícitamente en términos de *business management*.

"Las ciudades, sea cual sea su tamaño, juegan un doble papel protagonista en el proceso de desarrollo territorial", dice Vázquez Barquero (1996:7). "Por un lado, constituyen el espacio concreto donde se manifiestan los efectos de la crisis y la articulación de los procesos de ajuste junto con las presiones de la demanda social de bienes y servicios, mientras son el campo natural para la lucha competitiva entre todas las figuras de la oferta. A la vez, [...] compiten entre sí para atraer inversiones de futuro, residentes cualificados y los flujos más adecuados de visitantes y turistas. Es decir, las ciudades pugnan entre sí por mejorar su posición competitiva dentro del sistema productivo-territorial en el que se integran." Y más adelante: "En cualquier caso, para poder aplicar las técnicas de la planificación y la gestión estratégica de origen empresarial a las ciudades [...] resulta necesario establecer un conjunto de *analogías básicas* al momento de entenderlas como organizaciones de carácter emprendedor":

- *el territorio* debe enfocarse como un *sistema local de oferta-demanda*: la oferta, representada por los recursos humanos, las infraestructuras de transporte y comunicaciones y para soporte físico de las actividades socioeconómicas, los sectores productivos y los servicios públicos locales, así como también por la calidad de vida; la otra, representada por los residentes, los visitantes y turistas, las empresas y las instituciones;
- *las ciudades* deben visualizarse como *organizaciones emprendedoras fijadas en el territorio*, dedicadas a producir e intercambiar bienes y servicios con su variable entorno mercadológico, rivalizando con una competencia dinámica y global; por lo tanto, todas las actividades locales deberían orientarse a satisfacer las necesidades y expectativas existentes en los segmentos de mercado de actuación preferente de las unidades productivas locales, ya que "en las economías de mercado, sólo tiene sentido favorecer la oferta de productos y servicios para los que existe salida en los mercados nacionales y/o internacionales";
- *los propietarios de la ciudad (o comarca)* serían los ciudadanos residentes en la misma y las empresas localizadas dentro de sus límites; *la Alta Dirección* estaría formada por el Gobierno Local junto con los responsables de las instituciones intermedias con mayor peso y prestigio y los otros principales agentes socioeconómicos y líderes locales de opinión; los *Productos de la ciudad* serían los productos y servicios que comercializan sus empresas, así como también los servicios públicos y otros atractivos que se ofrecen; los *Clientes* serían los clientes de las empresas locales, la población residente y los inversores y visitantes/turistas; por último, *la Competencia* estaría formada por las ciudades del entorno inmediato y mediato de interacción que compiten directamente por atraer a los clientes (Vázquez Barquero, 1996:8-9).

Es en la dinámica territorial local así visualizada, sostiene ese autor, donde se puede (y se debe) resolver, de manera eficaz, el "triángulo conflictivo" del desarrollo, conjugando armónicamente los objetivos de Eficiencia en la asignación de los recursos públicos y privados, de Equidad (que no igualdad) en la distribución de la riqueza y el empleo general, y de mantenimiento a largo plazo del Equilibrio Medioambiental. Consecuentemente, los objetivos de este modelo de desarrollo local se centran en tres tipos de acciones: (i) la creación y desarrollo de empresas, claramente ligadas al aumento de la eficiencia y consecuente creación de riqueza y empleo local con futuro; (ii) la mejora del patrimonio urbano y medio ambiental; (iii) la cualificación y bienestar de los ciudadanos, mediante la mejora del hábitat residencial, del atractivo locacional y la fijación de la población (Vázquez Barquero, 1996:3).

De tal suerte, si el auge de la planificación estratégica puede ser leído en términos de su funcionalidad a los nuevos roles del estado "post-ajuste", su versión aplicada en los niveles locales desde la óptica del "desarrollo competitivo" expresa crudamente los riesgos de la instrumentalización ideológica de la política territorial y urbana al servicio de una racionalidad exclusiva y excluyente: la del empresario, devenido en único actor significativo del desarrollo "posible". No casualmente la ciudad se ha vuelto objeto de interés para los organismos internacionales de crédito<sup>3</sup>, reclamando expresamente "que las metrópolis tomen como dato las políticas del ajuste macroeconómico de corte neoliberal y contribuyan a apoyarlas" mediante una política *ad hoc* que contemple *el incremento de la productividad urbana*, mejorando a tal fin la administración de la infraestructura (con mayor participación del sector privado), la estructura normativa (para aumentar la eficiencia del mercado) y la capacidad técnico-financiera de las instituciones municipales (con especial énfasis en los servicios

<sup>3</sup> "Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990", Banco Mundial, Washington D.C., 1991.

financieros para el desarrollo urbano). Tampoco faltan, por cierto, las recomendaciones para *mitigar la pobreza* (en sintonía con la ya señalada tendencia a "naturalizarla" antes que a luchar por su erradicación), aumentando la densidad de mano de obra en las inversiones productivas y enriqueciendo el capital humano *de los pobres* por mejoramiento de la educación, la salud y la nutrición. De ello resulta, como bien dice Coraggio, "aceptar y apenas amenguar las consecuencias económicas y sociales del proceso de mercado: dualización productiva, legal y social, manifestada visualmente en la segregación entre un centro moderno de alta productividad -parte de la ciudad global- estructurado en un nivel con sus áreas de residencia y de servicios para las élites que en él participan y, por otro, el nivel "inferior", el de las vastas zonas de la ciudad popular, magmática, empobrecida, controlada policialmente en sus fronteras con la otra ciudad y atendida con paquetes básicos de política asistencialista" (Coraggio, 1998b:47;51).

No exige demasiado esfuerzo imaginativo extender esta pintura de la metrópolis dual al más vasto territorio del "país *holding*" (des)integrado por las ciudades-empresas que propugna el desarrollo territorial competitivo, en lucha descarnada y desigual por captar un capital siempre esquivo, en los hechos fuertemente condicionada por el tamaño de los núcleos urbanos pese al papel igualitario que pretende asignárseles. Es evidente que las posibilidades de posicionamiento individual en el mercado global son muy distintas según se trate de áreas metropolitanas, de ciudades (grandes o intermedias) o de comunas y localidades más pequeñas: mientras las primeras cuentan con recursos y contactos que les permiten integrarse de manera efectiva al circuito de la producción y el consumo internacionales, las últimas lidian con gobiernos locales mayoritariamente dependientes y subcapacitados, con comunidades subdotadas en términos de actores sociales, políticos y económicos para enfrentar los nuevos requerimientos con alguna expectativa medianamente razonable.

Idéntica reflexión puede hacerse respecto de sus posibilidades para acometer la empresa del desarrollo local. La igualación que supone el apelativo común de "municipio" no excede, en los hechos, la mera descripción de su situación político-administrativa: la realidad muestra que los 2150 hoy existentes en el país enmascara una extrema diversidad en cuanto a los rangos de población y al modo en que ésta se localiza, efectivamente, en el territorio nacional. En cuanto al tamaño poblacional, cabe identificar al menos cinco situaciones diferentes: las *comunas* (hasta dos mil habitantes), las localidades pequeñas (hasta quince mil), los municipios o ciudades intermedias (hasta ciento cincuenta mil habitantes) y, por encima de estos guarismos, los municipios o ciudades grandes y las denominadas "áreas metropolitanas". En cuanto a la concentración, los datos abruma: el 89% de la población total del país está repartida en poco menos de 370 municipios (más del 70%, en las ciudades intermedias que superan los 50.000 habitantes); el 11% restante, en comunas y localidades pequeñas de menos de 10.000 habitantes (que representan, a su vez, el 82% del total de municipios). La experiencia argentina en la materia demuestra, al mismo tiempo, que los "casos exitosos" se dan casi exclusivamente en el rango de las ciudades "intermedias" que logran optimizar la cercanía "a lo local" con la existencia de capacidades técnicas y una "masa crítica" de otras potencialidades, tales como alguna suerte de base productiva local, existencia de estamento municipal con cierta complejidad, presencia y articulación de sociedad civil, etcétera: en conjunto, representan el 30% de la población total del país (la mitad, localizada en 185 municipios que van entre los 15 mil y 50 mil habitantes; el resto, en 55 municipios de entre 50 y 150.000 habitantes)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> A los fines de esta publicación, los datos anteriores han sido actualizados según CEPAL (2003), *Estudio 1.EG.33.3. Estudios sobre empleo. Componente B: Desarrollo*

Así las cosas, dos cuestiones parecen ya evidentes. La primera, que para el grueso de los "municipios" argentinos no tiene sentido encarar un programa de desarrollo local en forma autónoma y autocentrada: por razones de escala y tamaño, las acciones deberían encararse a partir de una lógica de micro-región, reuniendo y asociando esfuerzos con municipios o localidades vecinas para aumentar los efectos sinérgicos y tener más posibilidades de sostenerse en el tiempo. La segunda, que un "desarrollo local competitivo" en busca de posicionamientos individuales no haría sino agravar las consecuencias distorsivas y desintegradoras, social y territorialmente ya analizadas, del propio proceso reformista. Resultaría de ello un país aún más escindido, atrapado en una estructura dual tanto en lo macro como en lo micro-territorial, prefigurado en la progresiva fractura de las metrópolis que Coraggio analogiza con el barco de lujo que ofrece cubiertas diferenciales según las posibilidades de cada uno, esto es: equitativamente. Para la ciudad "alta", la ciudad-empresa rentable al país *holding*: planificación estratégica y concertación, privatización y trans-nacionalización de los servicios, políticas públicas de inversión en infraestructura para asegurar el buen desempeño, valores exitistas ligados al crecimiento y la competitividad; para la ciudad "baja", la ciudad ineficiente y poco rentable del que el país *holding* se desprendería con ganas: gobernabilidad y políticas sociales focalizadas, compensatorias y de contención del estallido social, autoayuda y autogestión local, manejo clientelar de los recursos, valores de supervivencia para "los más aptos" y solidaridad para los rechazados y desvalorizados socialmente por el mercado (Coraggio, 1998c:71)

Contribuir al buen desempeño de las empresas locales no equivale a introducir la lógica de la competitividad intraterritorial en una suerte de guerra de "todos contra todos". No se trata, bien dice el Grupo de Lisboa (1996:154), "de oponerse a la competencia *per se*, sino a los excesos de la teoría y práctica de la competitividad". La competencia es una de las primeras causas de movilización, creatividad e, incluso, de convivencia, ya que la propia vida en democracia se basa en una dinámica mediante la cual compiten grupos y partidos. La "competitividad", en cambio, es bien distinta: es el medio convertido en fin y dotado del devastador sentido de confrontación y aniquilación de los rivales. Constituye, más que un instrumento, una ideología que se instala aún más allá, en el santuario de lo incuestionable (Albornoz y Ferraro, 1996:11), como teleología en la que deben justificarse las principales medidas, resultado de una interpretación que racionaliza como universales y válidos para todos los sectores los intereses propios de los sujetos y los actores que impulsan la globalización y son sus principales beneficiarios. La globalización misma admite una lectura en tanto ideología, porque forma parte de una interpretación de la misma que busca asimilarse a modernización e identificar sus requerimientos con las orientaciones y valores del "capitalismo salvaje", que justifica el "único camino" y que busca una suerte de autonomización del capitalismo y del mercado respecto de todo constreñimiento social o político (García Delgado, 1998:37).

## **5. Algunas consideraciones sobre las condiciones de posibilidad de la planificación y gestión estratégicas para el desarrollo local**

La teorización respecto de un Estado "estratega" planteada por García Delgado en 1998, se apoyaba a la vez en los primeros síntomas de erosión del paradigma del Estado mínimo forjado por el Consenso de Washington y en la aparición

---

*productivo local en Argentina*, Buenos Aires (Versión preliminar sujeta a revisión, disponible en Internet).

de un otro discurso, en los mismos organismos internacionales de crédito, en favor de una "segunda generación" de reformas: las "neoinstitucionalistas. Aplicadas en la justicia, la educación, el trabajo, el sistema provisional, etcétera, procuraban consolidar el cambio de las economías latinoamericanas mejorando "la calidad" de las instituciones y prometían reconstruir el Estado, revirtiendo la percepción generalizada sobre su desmantelamiento en la etapa anterior y el creciente cuestionamiento al rol ausente de su versión neoliberal.

Apenas dos años después, sin embargo, la realidad parece lejos de ofrecer las condiciones de posibilidad al ejercicio de ese rol estratégico idealizado. El gobierno nacional ha cambiado de manos hacia una coalición opositora, dispuesta a resolver las deudas pendientes de la reforma "salvaje" ejecutada por la administración precedente, pero los márgenes de maniobra se han evidenciado mucho más estrechos de lo previsto, convirtiendo en extensivas y proféticas las palabras con que el autor caracterizaba por entonces la experiencia de los '90: "la reforma motorizada por la perspectiva fiscalista de achicar el gasto y equilibrar las cuentas, más que por un interés en mejorar la capacidad de gestión y reconvertir la economía en una dirección productiva, se basa en la lógica del "cierre de caja", que lleva a que nada garantice que después de la Reforma II no venga la III o la IV. Se trata de una lógica en que el Estado aparece como variable de ajuste de un proceso de creciente endeudamiento, que no hace otra cosa que contribuir a reproducir y alentar demandas de austeridad y de recorte del gasto. Pero en un cuadro de alto déficit fiscal y comercial, el seguir tomando deuda afecta el déficit de cuenta corriente, aumenta los intereses a pagar y reduce el nivel de actividad y de empleo. No sería extraño, entonces, que el costo económico-social de la defensa de la estabilidad sea aún más creciente e injusto; algo así como ajuste tras ajuste, como antes era devaluación tras devaluación, y que del financiamiento vía emisión se pase al financiamiento vía endeudamiento" (García Delgado, 1998:61).

La imagen así proyectada de un Estado nacional fuertemente condicionado por organismos internacionales de crédito y acreedores de la deuda, debilitado en sus capacidades de decidir y hacer, conspira fuertemente contra las posibilidades de liderar un desarrollo posible y deseable según un modelo alternativo al económico impuesto por la reforma y por la globalización devenida en "discurso único". Ello remite a lo que Coraggio (1998d:107) visualiza como los principales desafíos del presente: por un lado, avanzar hipótesis plausibles de transición al nuevo sistema, superando las proyecciones simplistas de las tendencias del mundo global; por el otro, reconstituir el sujeto sociopolítico capaz de asumir el programa sistemático de acción que tales predicciones implicarán. En ello encuentra la planificación estratégica sus primeras limitaciones: no sólo a consecuencia del Estado debilitado, sino también por las crisis de legitimidad del conjunto de los agentes políticos (consecuente a su evidente cortoplacismo de metas y su oportunismo electoralista) y de representatividad social (producto de la pérdida de significación de las categorías sociales y de las formas de agregación propias del estilo industrialista), lo que hace difícil generar en la esfera pública los consensos o acuerdos sociales de largo plazo que requiere una activa acción estratégica. Cuando la planificación estratégica se aplica en los niveles locales surge, además, su limitada capacidad para asumir la tarea de representar y atender a las sociedades locales y, a la vez, competir con otros lugares por las inversiones del capital global vistas como única vía de desarrollo.

No es casual que el paradigma del desarrollo local venga, entonces, asociado a una idealización de la sociedad civil y pretenda, en algunas propuestas, evitar al Estado y la política. Se supone que la sociedad puede ser pensada como totalidad y dirigida en una u otra dirección por una voluntad colectiva y de acuerdo con "interés general" a partir del encuentro libre e interactivo de variados actores colectivos no gubernamentales. Se renueva la expectativa por una sociedad civil a la que el proceso

de desestatización devuelve libertades y lanza a la competencia, pero también habilita para asumir responsabilidades por el bien común antes depositadas en el Estado (Coraggio, 1998a:94). La realidad demuestra, sin embargo, que se trata de una sociedad fragmentada en un conjunto muy heterogéneo de organizaciones, lo cual obliga a un análisis profundo del rol municipal, de las posibilidades de estas organizaciones y de las perspectivas de trabajo conjunto en el ámbito local. Todo ello sin ignorar las dificultades de participación en una sociedad desmovilizada, cuya reversión es quizá el primer gran desafío para el estado municipal: articular sus acciones con la pequeña parte de la sociedad organizada, ampliando el modelo de gestión municipal a algo más que sólo el equipo de gobierno de turno.

Arroyo (1997b:45-46) plantea muy claramente que las nuevas formas de organización social surgidas del proceso de reforma y sus políticas de ajuste expresan no sólo una realidad muy dispersa, sino fuertemente diferenciada en las posibilidades de participación de acuerdo con su posicionamiento en la estructura social:

- los "pobres estructurales" -aquellos que están por debajo de la línea de pobreza y sin ninguna posibilidad de insertarse en el mercado formal de trabajo- se dan formas de organización y movilización por imperativo de la mera "sobrevivencia"; su vinculación con el Estado local, viene dada por el asistencialismo y el pragmatismo, regida por la ecuación costo-beneficio para obtener bienes simbólicos y materiales de la relación con lo político;
- los denominados "nuevos pobres o pauperizados" -empleados estatales, docentes, jubilados, algunos trabajadores industriales y profesionales, etcétera- se organizan y movilizan como resistencia al ajuste económico, que los afecta no sólo en lo material sino también en lo simbólico. Se trata del segmento que más sufre la crisis de representación y se posiciona contra la política pues ha perdido las expectativas sobre lo público y no visualiza modelos alternativos que eviten la declinación social;
- los amplios "sectores medios en transición" hacia arriba o hacia abajo -mejor insertos en el mercado laboral- se asocian colectivamente en función de valores postmateriales, movilizándose por la "calidad de vida". Son movimientos monotemáticos, de corta duración, por fuera de lo partidario (defensa de los espacios verdes, demanda de seguridad y/o control sobre las políticas públicas, etcétera), en los que prevalece la lógica de maximizar las perspectivas individuales a través de la competencia económica, ya que han adoptado culturalmente las reglas de mercado y pueden mejorar o empeorar sus condiciones en el mediano plazo. Si bien no se movilizan contra la política, descreen de la clase política y del Estado, y reivindican espacios de control y de defensa de derechos individuales;
- los "sectores altos y medio-altos" -que visualizan favorablemente el modelo económico de los últimos años, aunque puedan discrepar con cuestiones "formales" del proceso político-, demandan sobre el Estado por mecanismos de presión del tipo *lobby*. Su relación con la política es más "estratégica" y se diferencia en base a la capacidad para presionar directamente por la aplicación de determinadas políticas públicas.

Esta asimetría en el posicionamiento social y en la capacidad de participación y negociación constituye, sin duda, la segunda limitación de importancia a los procesos de planificación estratégica, que radican en la construcción de consenso la fuente de su legitimidad. De hecho, quienes analizan la experiencia argentina hasta la fecha, reconocen que: "la participación de los diferentes sectores sociales que caracteriza a los procesos de elaboración y ejecución de los planes estratégicos no ha sido equitativa. La primera causa debe atribuirse a la capacidad estructuralmente diferente

que tienen los sectores de alta capacidad económica para imponer su agenda de intereses frente a los sectores más pobres de la sociedad. La segunda causa puede encontrarse en la inorganicidad que tienen algunos sectores, como por ejemplo, los desempleados, que no constituyen sujetos sociales organizados en términos de un escenario de concertación institucional. A fin de salvar estos 'problemas', en las experiencias realizadas se intentaron implementar, no sin dificultades, diversas metodologías y técnicas participativas que permitieran 'compensar' estas desigualdades. Por estas razones la participación en los planes estratégicos argentinos es al mismo tiempo un instrumento metodológico y una herramienta de 'governabilidad' del proceso de desarrollo que se pretende implementar. Se trata de construir un proceso de 'abajo hacia arriba', donde las organizaciones de la sociedad civil y el estado asuman, acuerden y compartan de manera multidimensional, el protagonismo de las decisiones, la fijación de las prioridades, la adopción de las estrategias y, por último, la ejecución y el control de los procesos" (Catenazzi y Reese, 2000:7).

Además de estas fuertes condicionantes iniciales, la planificación estratégica para el desarrollo local parece compelida a encontrar puntos de articulación con niveles de planificación y gestión complementarios: algunos ya institucionalizados (como el provincial y el nacional); otros en vía de consolidarse (como el intermunicipal y el regional), a medida que los gobiernos locales van advirtiendo las bondades del asociacionismo *vis a vis* el abismo que se abriría a sus pies con la práctica de una competitividad descarnada entre ciudades vecinas. "No es difícil advertir -dice Coraggio (1998a:94)- la incongruencia entre el limitado nivel de lo local, barrial o comarcal, de lo cotidiano, por un lado, y la grandiosidad de construir totalidades sociales de mayor alcance. La lógica sugiere reintroducir a la región -urbana, rural o mejor aún: rural urbana- como posibilidad intermedia de rearticulación de los diversos localismos, en una complejidad mayor y más potente para enfrentar la globalización del mercado. En todo caso, tenemos la convicción de que el desarrollo local desde lo local no puede ser un modo de desarrollo generalizado sino una excepción, a menos que instancias supralocales -regionales y nacionales- lo promuevan y articulen horizontalmente para potenciarlo ante las fuerzas del mercado global".

Por otra parte, la *competitividad estructural o sistémica* que se plantea como objetivo del Estado-estratega supone por definición la articulación de diversos niveles y políticas de desarrollo económico, sólo en cuyo contexto la territorialidad "local" tiene sentido y posibilidades de protagonismo. Por lo demás, todos ellos decisivamente afectados por la globalización: el *macro*, en el que debe operarse para asegurar la estabilidad; el *micro*, en el que deben abordarse los cambios tecnológicos de las formas productivas y de gestión empresarial; y el *meso-económico*, en el que han de crearse la institucionalidad y organizaciones de nivel intermedio que concreten los "entornos innovadores", habida cuenta de que la calidad del medio en que se inserta la empresa se considera definitorio de su nivel de eficiencia productiva y competitividad. Adicionalmente, dado que la competitividad estructural es resultado del nivel organizativo e institucional alcanzado por interacción de toda la sociedad, Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer proponen considerar un nivel complementario: el *meta-económico*, que refleja la capacidad de animación social y de concertación estratégica de los actores territoriales (Alburquerque Llorens, 1997b:9).

Esta visión sistémica es importante porque deja en claro que la política macroeconómica pro-estabilidad es condición necesaria pero no suficiente para sentar las bases del desarrollo, contradiciendo así la supremacía que actualmente exhibe sobre el conjunto de las otras políticas públicas, con su obsesión excluyente por lograr el "déficit cero" que baje el riesgo país y tranquilice al inversor extranjero. En su favor, "las políticas económicas sectoriales han sido vaciadas de contenido y de recursos, las nuevas políticas sociales se han convertido en el instrumento principal para controlar



el daño que acarrea la pérdida de legitimidad de los gobiernos y del sistema que implementa un modelo económico excluyente en nombre del *realismo*, y la política urbana es vista como una instancia de implementación de las anteriores" (Coraggio, 1998b:48). Si la planificación estratégica pretende contribuir legítimamente al desarrollo local deberá superar este determinismo y operar en favor de un crecimiento endógenamente sustentado, armonizando con esas otras escalas y políticas de desarrollo económico para crearles un entorno más propicio. Que sea instrumento para ello -y no vehículo para el desembarco de un modelo acríticamente aceptado- depende, en buena parte, de la honestidad intelectual con que se aborde el idealizado mundo de lo local. "Privilegiar lo pequeño, lo cotidiano, la *escala humana* de las relaciones interpersonales" son valores de trascendencia universal innegable; sin embargo, trasladarlos sin adaptación a la realidad de nuestras sociedades puede implicar, dice el autor citado, "renunciar al crecimiento que nunca tuvimos y apostar a la vida comarcal miserable, al poder despótico de los caciques locales. Renunciar a completar el proceso de constitución de una sociedad integrada, capaz de sustentar un estado democrático que represente los intereses nacionales ante las fuerzas mundiales, confirmando en cambio a la política y el ejercicio del poder como actividades reservadas para los *jefes*" (Coraggio, 1998f:9).

### Una reflexión final

La apuesta al desarrollo local no está, pues, exenta de dificultades. Y una no menor, por cierto, radica en la aparente paradoja de que la potencialidad de "lo local" sólo podría realizarse plenamente si concurren factores muchas veces ajenos al control de las autoridades e instituciones municipales. Además, todo indica que no parece haber salidas a la crisis "sólo" desde allí. Las chances de atraer inversiones compitiendo con otros lugares (de por sí peligrosa desde la perspectiva de un país territorialmente integrado) debe asumirse, en todo caso, como excepción más bien que como regla generalizable. Y de lograrse, obliga a la búsqueda del equilibrio regional: "dado que las regiones son cada vez más abiertas, es difícil concebir su desarrollo sustentable como islas en un mar de exclusión, puesto que también atraerían "náufragos" hasta eventualmente volver a las situaciones de déficit previas (Coraggio, 1998e:21).

En cuanto a la planificación estratégica misma, la compleja trama de factores condicionantes apuntan a una cuestión más profunda, no privativa de ningún estamento gubernamental. Primero entre todos, la posición subordinada del Estado post-reforma en la nueva matriz de poder regida por el mercado: de ello deriva, en buena medida, la crisis de legitimidad y de representatividad, su "imposibilidad" de liderar un modelo de desarrollo alternativo al neoconservador hegemónico, su aceptación pasiva de las desigualdades territoriales y entre sus habitantes. Parece imprescindible, en tal contexto, una profunda resignificación del "rumbo compartido", orientado por una estrategia política, económica y social que nos incorpore a todos "ciudadanos" (y no "clientes"). Además de los empresarios, de cuya importancia nadie duda, "son agentes de desarrollo los gobiernos, las cooperativas, las redes de solidaridad social, los sistemas educativos y los medios de producción simbólica, los movimientos sociales y culturales, las fuerzas políticas y sindicales que compartan una estrategia de desarrollo integrador que supere el tribalismo y el corporativismo (Coraggio, 1998d:111).

De lo contrario, poco podrá hacer la planificación "estratégica" -o como dé en llamarse en su futura reencarnación. Estará siempre condenada a ser una cáscara vacía, en cualquier estamento del Estado en que la implemente.

## Bibliografía utilizada

Albornoz, Mario y Ferraro, Ricardo (1996), "Presentación" en Grupo de Lisboa (1996), *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, pp. 11-14.

Albuquerque Llorens, Francisco (1997), *La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, mimeo, 28 páginas.

Arroyo, Daniel (1997a), "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina", en *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario, Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, pp. 109-123.

\_\_\_\_\_ (1997b) "Desinterés por lo político y nuevas formas de representación social en la cultura mediática" en *Revista Oficios Terrestres* N° 4, Año 3, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, La Plata, pp. 44-48.

Castells, Manuel (1997), *"La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura"*, Vol. I: "La sociedad red", Alianza Editorial, S.A., Madrid.

\_\_\_\_\_ (1999) Vol. II: "El poder de la identidad", Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., Madrid.

Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo (2000), *Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local*. Material de trabajo para el Curso de Posgrado "Gestión y control de políticas públicas", FLACSO/INAP. Mimeo.

Coraggio, José Luis (1998), *Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Programa de Desarrollo Local, Colección Extensión N° 3, Universidad Nacional de General Sarmiento:

\_\_\_\_\_ (1998a), "Perspectivas del desarrollo regional en América Latina", pp. 91-99.

\_\_\_\_\_ (1998b), "La política urbana metropolitana frente a la globalización", pp. 39-68.

\_\_\_\_\_ (1998c), "La gobernabilidad en grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)", pp. 69-90.

\_\_\_\_\_ (1998d), "Condiciones de la Planificación Estratégica Urbana y el desarrollo en red", pp. 105-111.

\_\_\_\_\_ (1998e), "El trabajo desde la perspectiva de la economía popular", pp. 17-38.

\_\_\_\_\_ (1998f), "Contribuciones posibles al planteo de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la Economía Popular Urbana", pp. 7-16.

García Delgado, Daniel (1997), "Introducción. Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en García Delgado, Daniel (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Buenos Aires, UBA, Oficina de Publicaciones del CBC, pp. 13-40.

\_\_\_\_\_ (1998), *Estado-Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires, Editorial Ariel.

Grupo de Lisboa (1996), *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Peñalva, Susana (1994), "Countries y barrios privados. El negocio que se viene", en *Diario Clarín, Sección Economía*, 14 de noviembre, Buenos Aires.

Reese, Eduardo (2000), *La planificación estratégica como instrumento para el desarrollo local*. Material de trabajo para el Curso de Posgrado "Gestión y control de políticas públicas", FLACSO/INAP. Mimeo.

Vázquez Barquero, Antonio (1996), "Modelo de análisis y gestión estratégica" en Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Gobierno y Justicia, Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, *Seminario Internacional de Gobierno "Planificación estratégica urbana y territorial"*. La Plata. Mimeo.

Vilas, Carlos (1997), "La reforma del Estado como cuestión política", en *Taller*, Vol. 2, N° 4, Buenos Aires, pp. 87-129.