

4.

Los planes de desarrollo local: la ciudad como comunidad imaginada.

Hemos explicado, como hipótesis que orienta este capítulo, que la interrupción de la experiencia de los planes nacionales de desarrollo, cuya última referencia consideramos el Plan Trienal de 1974¹, dejó un espacio vacante que, a fines de la década del ochenta y durante la década del noventa, fue ocupado por numerosas iniciativas de planificación focal y local. Luego de la última experiencia de planificación nacional, la coordinación de las iniciativas gubernamentales y los acuerdos con las fuerzas sociales y del mercado a nivel nacional quedaron relegados: la programación se redujo a la formulación de presupuestos, el diseño burocrático de organigramas, la programación focalizada y la aplicación de medidas de coyuntura. A ellos se sumaron proyectos de menor escala espacial y temporal que declaraban su adaptación a la posmodernidad y a la fragmentación de los mundos sociales, aplicando lo que consideraban un enfoque estratégico y participativo.

Concluida la etapa que se iniciara con los planes nacionales y provinciales de la década treinta, en la que una creciente intervención del Estado fue acompañada por técnicas de programación cada vez más sofisticadas, las estrategias políticas de construcción de alianzas y acuerdos se redujeron dramáticamente a la entrega de ministerios y a prácticas clientelares. En este escenario, los planes municipales resultaron la única propuesta diferenciada, el único ámbito estatal donde se proponía la reunión de iniciativas y voluntades alrededor de un proyecto integral.

En este capítulo se presentará el surgimiento de los planes de desarrollo local en la Argentina, el enfoque de planificación y la ideología

¹ La planificación gubernamental reapareció en algunas iniciativas de la última dictadura y en los tímidos lineamientos que propuso la etapa democrática con J. Sorrouille como Secretario de Planificación de R. Alfonsín. Sin embargo, creemos que en ningún caso se reunieron las condiciones de “fenómeno social” que sí caracterizaron a la experiencia del Plan Trienal 1974-1977. Por esta razón, consideramos que este Plan es la última referencia del período que se inicia con las primeras intervenciones estatales en materia social y económica.

subyacente en su formulación e implementación y, por último, el debate que introduce la elección de una escala, la local, como superadora de las dificultades de implementación de los planes nacionales de desarrollo.

4.1. Surgimiento de los planes locales en Argentina

Los planes de desarrollo local encontraron en América Latina, y específicamente en la Argentina, un escenario particularmente propicio para su diseño e implementación. A partir de la desarticulación de los dispositivos de planificación nacional durante la dictadura, las propuestas que coincidieron en recomendar la escala local durante la década del noventa encontraron eco favorable en el marco de un modelo neoliberal que rechazaba, negaba o simplemente desconocía toda iniciativa referida a la organización de una voluntad nacional central.

La negación de la planificación nacional

El proyecto político de la última dictadura militar interrumpió deliberadamente la planificación del desarrollo, en sintonía con el modelo neoliberal que se proponía desde los organismos de crédito, el Tesoro de los Estados Unidos y los intereses hegemónicos. Una nueva burguesía, surgida al amparo de la actividad financiera, desechaba cualquier intervención consensuada del Estado en la actividad económica y en los mecanismos para la distribución de sus frutos. Los proyectos nacionales o estrategias de desarrollo a gran escala fueron desestimados y las razones de esta desestimación no fueron casuales.

Martínez de Hoz expuso los lineamientos generales de su gestión económica en abril de 1976. En un documento que reúne sus principales convicciones, proclamaba la función subsidiaria o indirecta del Estado consistente en su intervención en las actividades productivas que no fueran de interés para las empresas privadas, *“sin perjuicio de la función que le corresponde al Estado de determinar la orientación superior de la economía y el control de las misma a través de los grandes instrumentos de*

política económica y financiera” (Cordone, 2004). El abandono de la programación gubernamental se produjo de manera drástica, y el cambio de paradigma fue la consecuencia de un período en el que se adoptó el modelo hegemónico y se abdicó de la historia política, económica y social previa.

Si bien el gobierno militar dispuso la creación de un Ministerio de Planeamiento, el que finalmente desembocó en la creación en 1978 de una Secretaría de Planeamiento bajo la dependencia del Ministerio de Economía, y a pesar de la continuidad formal del Instituto Nacional de Planificación Económica –centro neurálgico de elaboración e implementación del Plan Trienal-, la intervención del Estado en la economía se redujo a la aplicación de medidas que desarticulaban la presencia estatal en las actividades económicas. Si bien algunos miembros del gobierno de facto expresaban públicamente sus simpatías por la planificación y los proyectos nacionales², los debates sobre la economía y el desarrollo se abandonaron rápidamente en virtud de la alianza de la cúpula militar con los grupos financieros que desembarcaron en la cartera económica.

El *Programa de recuperación, saneamiento y expansión de 1976* presentado por el ministro Martínez de Hoz en abril de 1976 resultó, a la postre, una enumeración de las medidas que se tomarían para desarticular un modelo previo: por esta razón, no puede considerarse un instrumento de planificación económica (Cordone, 2004). Entre estas medidas, pueden señalarse la liberación de precios y el congelamiento de salarios, así como las que colaboraron con la concentración del ingreso en sectores minoritarios y el crecimiento de la capacidad de pago externo. Las medidas también favorecieron al sector rural facilitándole el acceso al crédito y abriendo el comercio de exportación e importación. La capacidad de pago externo creció por la duplicación de las exportaciones, que aumentaron las reservas de divisas. Se inició entonces una etapa generosa en la asignación de créditos de organismos internacionales y de bancos privados de EEUU, Canadá, Europa Occidental y Japón, acompañados por el ingreso de capitales financieros a corto plazo. El sistema financiero se reorganizó a través de la Ley de Descentralización de los Depósitos Bancarios y la Ley

² Ver Nota 2, capítulo introductorio.

de Instituciones Financieras, lo que provocó la irrupción de nuevas entidades en este mercado (Ikonicoff, 1989).

Con estas medidas, se consolidó la libre operación del mercado de capitales, mientras se abandonaba la industrialización como objetivo de la política económica. Se alentó un clima social favorable a la defensa del consumidor y a la idea de que las medidas proteccionistas no hacían sino alimentar la burocracia sindical y el retraso tecnológico. Al amparo de este clima social, se redujeron los aranceles a la importación y se devaluó la moneda nacional con respecto a las extranjeras.

Como señala Ricardo Sidicaro, “este proyecto económico tuvo como objetivo superior resolver la crisis social a la que se llegó en la década de 1970 y el gobierno se planteó la tarea de modificar sustancialmente las estructuras de las relaciones sociales. Su noción constitutiva era considerar el sistema económico de libre mercado como condición necesaria para la existencia de una *sociedad disciplinada*” (Sidicaro en Berrotarán, Bonini, Villanueva, 2004: 142).

Indudablemente, el golpe de gracia al crecimiento nacional le cupo a la reforma financiera, que liberó las tasas de interés y las asignaciones de crédito y permitió la expansión de nuevas entidades. Esta reforma facilitó el acceso del crédito aunque a elevado costo, y en algunos casos, saturó la capacidad de endeudamiento de las empresas. En este período, un grupo de empresas tanto de capital nacional como extranjero se consolidó como fracción dominante de la burguesía gracias a su acceso al crédito externo a través de dos actores emergentes, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Su posición de privilegio respecto de las políticas de Estado contribuyó decisivamente con su predominio. A través de regímenes especiales de promoción y de estatización de la deuda, el Estado transfirió sus recursos a los grupos financieros (Berrotarán, Bonini, Villanueva, 2004).

Durante la dictadura militar, las medidas económicas y políticas fueron desarticulando progresivamente los dispositivos de planificación, concertación y regulación estatal. A pesar de algunas preocupaciones que,

en materia de planificación, fueron ocasionalmente expresadas, esta modalidad de gestión fue abandonada (Clichevsky y Rofman, 1989).

La situación de las regiones

La ausencia de una planificación nacional dio origen a políticas sectoriales *de incidencia regional* que privilegiaron arbitrariamente a algunos *santuarios geográficos* en desmedro de las regiones más vulnerables del país. Clichevsky y Rofman señalaron oportunamente:

No se puede identificar a esta política de creación de santuarios productivos como una política concertada, con objetivos vinculados a un programa de reordenamiento regional sino más bien como una respuesta a la demanda de intereses locales, nacionales o multinacionales que pretenden obtener del Estado central incrementos significativos en la tasa de ganancia de aquellas actividades que representan o poseen (Clichevsky y Rofman, 1989: 63).

En ausencia de un sistema nacional de planificación, fueron muy pocos los gobiernos provinciales que propusieron planes de desarrollo. Tal fue el caso del Plan de Desarrollo de la Provincia de Misiones, que intentó revertir el signo negativo del proceso de acumulación, pero no llegó a concretarse por la falta de apoyo del gobierno nacional (Clichevsky y Rofman, 1989).

En materia de desarrollo regional, debe señalarse, asimismo, la distorsión de los objetivos de la Ley 20960 de promoción regional, sancionada en el gobierno constitucional anterior. Pensada para la promoción de inversiones industriales en el interior del país, sólo se mantuvo de ella la reducción o eliminación de impuestos nacionales. Esta medida fue insuficiente para impulsar la radicación industrial en el interior del país y en razón de ello en las provincias de San Juan, San Luis, Catamarca y La Rioja se establecieron sistemas de excepción con grandes ventajas fiscales y crediticias, los que atrajeron a los grandes capitales concentrados:

En síntesis, se trató de un subsidio abierto a la expansión territorial del capital fuertemente concentrado, sin vinculación intersectorial con encadenamientos para atrás y para adelante en la misma zona, de alta repercusión local pero de efecto marginal a escala nacional (Clichevsky y Rofman, 1989: 65).

Las iniciativas urbanas

Mientras los planes regionales quedaban reducidos a una mínima expresión, los planes urbanos adquirirían un mayor protagonismo, especialmente los que tuvieron como epicentro a la Capital Federal. Estos planes, en general, tenían consecuencias directas sobre los sectores desfavorecidos por sus medidas restrictivas de la ocupación del suelo: se erradicaron las villas miseria, se desalojaron conventillos, y mientras aumentaban los precios de los inmuebles por el alza de las tasas municipales, “la ciudad se elitizó” y las inversiones estatales se emplearon en autopistas, parques recreativos y playas de estacionamiento (Clichevsky y Rofman, 1989: 68).³

En general, estos planes carecían de fundamentos, dispositivos y estrategias, sobre todo en lo que respecta a la participación de los sectores sociales a los que estaban destinados y el protagonismo popular en su formulación e implementación. A principios de los noventa, Clichevsky y Rofman ya alertaban sobre el hecho de que *“los procesos de planificación regional y urbana están asociados, por definición, con la ideología dominante en los modelos de desarrollo vigentes al momento que dichos procesos se diseñan y pretenden implementarse”* (1989: 61).

Estos autores expresaban que las políticas de planificación se califican como exitosas o estériles en relación con el logro de los resultados

³ Los debates alrededor de las expropiaciones que alentó el brigadier Osvaldo Cacciatore, entonces intendente de Buenos Aires, para la construcción de las autopistas metropolitanas, las críticas a su trazado y el extraño perfil moderno que adquiriría la ciudad, alcanzaron el status de “debate nacional”, ocupando el lugar de las discusiones silenciadas. Casualmente, Guillermo Laura, quien fuera su Secretario de Obras Públicas, asumió la presidencia de *Autopistas del Sol* luego de su paso por el sector público. Al momento de escribir esta tesis, continúa al frente de la empresa, desde donde dialoga con el Gobierno Nacional sobre el trazado de nuevas autopistas y el impuesto al combustible que podría financiarlas.

esperados “*por quienes controlan el poder económico y político de la sociedad*” (Clichevsky y Rofman; 1989: 61). Evidentemente, las formas de planificación emergentes luego de la declinación de la planificación nacional, prometieron los resultados esperados por quienes detentaban el poder económico: **mientras la planificación regional se reducía a la obtención de ventajas fiscales y crediticias, la planificación urbana acompañaba el disciplinamiento social que el neoliberalismo necesitaba.**

La promoción del desarrollo focal y local en la primer democracia

Con el advenimiento de la democracia en 1983, se recuperaron las convicciones y propuestas para el desarrollo del período anterior: entre otros regresos, es importante señalar el de economistas y profesionales formados en el desarrollismo, quienes volvieron a integrar los elencos gubernamentales.

En un escenario completamente diferente al que los vio nacer, el presidente Alfonsín anunció durante su asunción un Plan Nacional de Desarrollo. En un período de recomposición de equipos gubernamentales, y con una distancia de diez años desde la última reunión de equipos técnicos alrededor de una programación del desarrollo, las técnicas de programación todavía no se habían revisado -luego de la autocrítica de las oficinas de planificación en los foros de la OEA⁴-, mientras la población se había alejado o sentía ajenas estas prácticas de gestión y los actores gremiales de la anterior concertación habían sido cuestionados durante la campaña electoral por el ahora Presidente. En este contexto, el gabinete económico alcanza a presentar en 1985 un documento titulado *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989*, producido por los equipos de la Secretaría de Planificación al mando de Juan Vital Sorrouille, y durante un breve período de bonanza, los economistas que se sumaron al proyecto alfonsinista creyeron estar ante la oportunidad que se había perdido en los setenta, en el inédito escenario que planteaba la primer derrota del

⁴ Ver Capítulo 3.

peronismo en elecciones sin candidatos proscriptos. Así, economistas como Raúl Prebisch se incorporaron al proyecto como actores directos, y ya no a través de “discípulos”, como en la experiencia del Plan Trienal.

El documento proponía *la recuperación de la capacidad de crecimiento dentro de una mayor equidad, estabilidad institucional y aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos y naturales* y para lograrlo se pensaba en el aumento de la capitalización del país a través del fortalecimiento del ahorro y la promoción de un sostenido proceso de inversiones. El incremento de la competitividad de la industria y la equitativa distribución del esfuerzo a realizar por los distintos sectores sociales, o “ajuste positivo”, contribuirían también con estos propósitos (Cordone, 2004). El documento expresaba explícitamente la ausencia de políticas sociales y regionales específicas que serían consideradas en los próximos trabajos.

Esta primera iniciativa, que no traspasó la frontera de documento técnico, se vio rápidamente superada por las turbulencias económicas del período. El Plan Austral, implementado para detener el ritmo creciente de la inflación, mostró hacia 1987 su incapacidad para contener la reincidencia del fenómeno económico- financiero. Durante el mismo período, se elabora el documento del Plan Nacional del Desarrollo 1987-1991. Formulado para el mediano plazo, el Plan centraba sus objetivos en la consolidación de la democracia y la función estatal de regulación de la economía para el logro de una justa y equitativa distribución de la riqueza. Reiteraba los objetivos plasmados en el documento preliminar de 1985 y agregaba a ellos el propósito de garantizar el pleno empleo, el desarrollo territorial equilibrado y la integración regional. El proyecto estimaba metas cuantificadas de crecimiento del PBI durante el período 1987-1991 y de crecimiento de los sectores agropecuario, industrial, minero, de la construcción, del gas, el agua, la electricidad y servicios, así como del nivel de inversiones.

Sin embargo, la preocupación central del período, claramente explicitada en los objetivos del plan, fue la defensa de las instituciones de la democracia, pero las tensiones entre las expectativas distributivas y las posibilidades políticas y económicas para lograrlas conspiraron contra las

convicciones institucionalistas: más temprano que tarde, la ciudadanía comprobó que la democracia no alimentaba, ni curaba, ni educaba, y el descontento social, unido a actores económicos que asumieron un rol activo en defensa de sus intereses, impidieron la concreción del plan.

Los programas focalizados

Mientras la planificación integral, durante el período democrático iniciado en 1983, no logró superar la instancia de elaboración documental, los programas y proyectos focalizados cobraron relevancia y ganaron el centro de la escena. Sus objetivos y metodologías fueron diseñados por los organismos internacionales de crédito, proveedores de los recursos para su implementación.

Hemos mencionado que el *Proyecto Joven*, el *Plan Trabajar* y el Programa Materno Infantil *-Promin-*, hallaron un ámbito propicio en un Estado con problemas de liquidez y crisis de programación. Por estas razones, nadie alzó su voz para señalar que estos organismos no estaban habilitados por sus cartas orgánicas para la programación de la gestión que debían realizar los países tomadores de crédito. Ante este silencio, el Banco Mundial, el BID, el BIRF y el FMI sumaron a sus rutinas la formulación de proyectos, al punto de especializarse en la materia. Asimismo, se hizo costumbre institucional la elaboración de documentos cada vez más abarcativos de las realidades nacionales y continentales y cada vez más audaces en materia de recomendaciones para la gestión, llegando a incursionar en los problemas de administración de justicia y en propuestas de reforma política.

Las tensiones entre la capacidad de acumulación del Estado y los problemas de distribución, agravadas por el proceso inflacionario y las condiciones que impuso la deuda externa (Catenazzi y Reese, 2001) pusieron en evidencia la falta de coordinación entre las políticas estatales, los programas desarrollados y las necesidades sociales (Acuña, 2001).

Un Estado demasiado permeable a una programación promovida externamente y con fondos afectados, abrió un espacio político y social favorable a la irrupción de los planes de desarrollo local. Este cambio topológico también supuso un cambio en los sujetos y objetos de la planificación: la programación integral del desarrollo que se desalentaba en los niveles macro, se promovía en el nivel local, en nombre de las comunidades naturales que allí se asentaban. La programación se hizo focal en el nivel nacional y provincial, con una delegación de facultades a organismos externos a la gestión, mientras continuó siendo integral en el nivel local, donde se promovió que el sujeto planificador fuera “el gobierno y la comunidad local” aún cuando hubiera créditos detrás de su implementación. Progresivamente, la planificación gubernamental se *focalizaba y localizaba*. Es interesante destacar que el desarrollo local, en tanto sustituto del desarrollo nacional, no pudo eludir una herramienta fundamental: *la planificación* (Catenazzi y Reese, 2001).

Como ya hemos citado, en 1989, la Resolución N° 44/210 de la Asamblea General instó al sistema de las Naciones Unidas a adoptar una programación con una clara orientación nacional basada en el diálogo estratégico entre múltiples actores interesados (Ohiorehnuan, 2000: 9). Pero los programas de los organismos del sistema continuaron respondiendo a intereses hegemónicos, contraviniendo esta resolución de la Asamblea General (Gosovic, 2001: 154)⁵. Como se ha señalado en la Introducción de esta tesis, estos organismos postularon la necesidad de una programación nacional y de largo plazo sólo cuando la crisis del 2001 desnudó el fracaso de las medidas y proyectos que el Fondo Monetario había recomendado y negociado en los años precedentes.

Durante la década de los 90, la planificación gubernamental integral comenzó a ser valorada sólo en la escala local y los postulados estratégicos fueron asociados únicamente a este ámbito. Los planes nacionales de desarrollo parecían pertenecer a un pasado remoto, donde las decisiones se

⁵ El autor parte del *concepto de hegemonía intelectual mundial* para explicar cómo se construyó políticamente un pensamiento homogéneo que prescribió una estrategia única para una comunidad internacional. Dado que esa comunidad es heterogénea, las políticas de

tomaban desde centros rígidos, incapaces de contener la diversidad y adecuar dinámicamente sus decisiones. El neoliberalismo exaltó las individualidades y las comunidades mínimas, a las que adjudicó estas capacidades, mientras las regiones se redefinían a partir de lo local y se abandonaba el enfoque que las integraba a un espacio nacional.

Esta traslación de la escala nacional a la local fue acompañada por un cambio sustantivo en cuanto a los sujetos responsables de la planificación, irrumpiendo simultáneamente los organismos internacionales de crédito y los actores locales con un protagonismo nunca antes alcanzado. Como ya hemos señalado en el capítulo introductorio, estos cambios se inscribieron en una crisis de paradigma que operó a nivel global y que se caracterizó por el abandono de los grandes modelos explicativos. Los programas y planes focalizados y localizados emergieron legitimados por principios supuestamente democráticos y autogestionarios que, invocando el pluralismo y horizontalidad del poder, solapaban la retirada del Estado de sus funciones originales.

Las democracias plural de las ciudades

En la década del noventa, la planificación local fue promovida, también, por grupos progresistas vinculados con el urbanismo español. E. Reese afirma: *“...los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica centrada en su incapacidad para promover los procesos de cambio social.”* La planificación local abrió la posibilidad de innovar el proceso dado *“que no surge como una imposición dictada ‘desde arriba hacia abajo’ sino que la planificación urbana puede ser encarada como una decisión de política local”*. Reese acota, asimismo, que la influencia europea y norteamericana y la de las agencias de cooperación fueron decisivas para la popularidad del enfoque estratégico y participativo de la planificación local.

apoyo al desarrollo de los organismos se sectorizan entre quienes adhieren a ese pensamiento y quienes no adhieren al mismo.

Numerosas consultoras ligadas al libremercado también promovieron la planificación estratégica local, vinculándola no sólo con una valoración del ciudadano, sino también a una administración eficiente y una gestión por resultados. El grupo Sophia fue uno de los principales difusores de las experiencias de Rafaela, en Santa Fe, y Maipú, en Mendoza, ciudades donde el desarrollo local parecía obtener resultados tangibles⁶.

En cuanto a la escala territorial de los proyectos, el urbanista español Jordi Borja, cuya obra se difundió en los medios académicos y gubernamentales del país durante los noventa, asumía que *“los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad, y por otro gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos”* aunque para ello *“deben superar el burocratismo, en el peor de los casos caciquismo y corrupción.”* (Borja y Castells, 1997: 19)

La visión “romántica” del desarrollo local consideraba que este tipo de desarrollo permitía hacer frente a la desintegración de las naciones y las identidades nacionales en el marco de una globalización creciente. Al mismo tiempo, apostaba al fortalecimiento de pequeños ámbitos de desarrollo productivo –las ciudades- que podrían insertarse con éxito en la “Aldea Global” (García Delgado y Casalis, 2005).

Esta visión “prometeica” (García Delgado y Casalis, 2005) fue la contracara de una mirada más realista que comenzó a advertir sobre el desentendimiento de un Estado que había decidido inscribirse en la “nueva época”, adaptándose al mundo unipolar posterior a 1989 (Sidicaro, 2002). En nuestro país, vale la pena destacar las preocupaciones y reflexiones en esta línea contenidas en el Informe Argentino de Desarrollo Humano 1996, que alertaron sobre los peligros del pensamiento único.

⁶ La prosperidad de estas ciudades se funda, a nuestro entender, en otras razones, y no en la adopción del enfoque del desarrollo local, si bien este enfoque puede colaborar con su aumento. El tema será comentado más adelante.

En esta década, los discursos sobre la globalización fueron ganando presencia en las justificaciones que la dirigencia gubernamental, política y gremial argentina encontraba a los cambios que debían producirse en las instituciones estatales y en las organizaciones sociales y políticas, básicamente referidos a la reducción de su burocracia y al abandono de roles tradicionales. En términos de reforma política, y en consonancia con lo que pregonaban los organismos internacionales, las recomendaciones alcanzaron a postular la supresión de algunos cuerpos colegiados y la reducción del número de representantes, mientras se abría al debate público la validez de la representación territorial tradicional, atacando su instrumento más desdibujado: las listas “sábana”.

Como atestigua un discurso del presidente Menem, *al peronismo le correspondía protagonizar una transformación a la que no escapaba ningún país ni fuerza política* (Sidicaro, 2002: 162). En una reunión del partido justicialista en 1991, Menem señaló *que la era continentalista que estamos viviendo cuestiona la cultura, la ideología y la política surgida y desarrollada durante la era nacionalista que ha terminado* (en Sidicaro, 2002: 162).

Si bien la interpretación sobre la globalización coincidió con las posiciones liberales, muchos gobiernos de ese signo fueron más renuentes que Menem para iniciar un proceso de privatización del Estado. La interpretación del fenómeno global asumida por el gobierno argentino fue la más radical de las que se realizaron en la región (Sidicaro, 2002:162).

Los programas de ajuste estructural

El paradigma del pensamiento único e inexorable fue legitimado por una clase dirigente que reproducía al interior de la sociedad la idea de que sin las políticas de estabilidad y ajuste indicadas por los organismos internacionales de crédito, los capitales dejarían de ingresar. El déficit fiscal y la tensión social que estas medidas ocasionaban serían castigados por “ese hombrecillo feroz y vigilante” que amenazaba con el riesgo país al tiempo que aumentaba las tasa de interés (Sidicaro, 2002: 164,165). Gradualmente,

las decisiones dejaron de tomarse en los despachos públicos y comenzaron a tomarse en las oficinas del capital internacional.

Los *programas de ajuste estructural* que se desarrollaron simultáneamente en toda América Latina a partir de las recomendaciones de las instituciones de Breton Woods fueron acompañados por medidas que permitieron la gobernabilidad del sistema. Si bien en una primera etapa las políticas económicas fueron erráticas y contradictorias, con las medidas del ministro de Economía Domingo Cavallo, el gobierno del presidente Menem logró estabilizar situaciones que podían desembocar en nuevas y graves dificultades: la ley de Convertibilidad que fijaba la paridad cambiaria y encarecía el costo argentino, el aumento del endeudamiento por las altas tasas de interés y el incremento de las inversiones extranjeras por las empresas nacionales privatizadas reconfiguraron el sistema económico y social.

Como señalan Catenazzi y Reese,

“... la puesta en marcha, durante la última década, de políticas de ajuste y de reformas macroeconómicas y de reformas administrativas del Estado de corte neoliberal, dio lugar a un profundo proceso de transformación que abarcó lo político, económico, social y administrativo (...) El conjunto de estas políticas fue implementado bajo el supuesto de que crecimiento económico equivaldría a desarrollo social o integral y, por cierto, no sólo no lograron los objetivos pregonados, sino que contribuyeron a que los índices de pobreza de la población aumentaran. Los datos censales indican que, en América Latina, aproximadamente el 40 % de sus habitantes no satisface sus necesidades elementales (Catenazzi y Reese, 2001: 2).

Para que la descripción del escenario gubernamental del menemismo sea completa, cabe una última acotación. Durante la gestión de Menem se creó una Secretaría de Planificación Estratégica. Pero su titular, Jorge Castro, que anteriormente había colaborado en la dirección del diario financiero *El Cronista*, acompañó al presidente en la elaboración de sus

discursos, sin incidir en la acción gubernamental. La planificación de gobierno a nivel nacional alcanza así su mínima expresión.

4.2. El paradigma del desarrollo local: descripción y análisis del modelo municipal de los noventa.

En el escenario descrito, florecieron numerosas experiencias de planificación del desarrollo local. Círculos académicos, foros, programas gubernamentales y organismos de crédito las estimularon y valoraron, sin hacer alusión alguna a los planes nacionales de desarrollo previos. En palabras de A. Catenazzi y E. Reese:

“Dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales en los años 90, reapareció una de las herramientas de gobierno que el modelo neoliberal había intentado ‘eliminar’ del instrumental de las políticas públicas: la planificación” (Catenazzi y Reese, 2001: 5).

A partir de la pérdida del Estado de Bienestar, con la recuperación de la democracia y el aumento de la conciencia acerca de la incertidumbre y el riesgo que suponía la era de la globalización, surgió la necesidad de pensar los sistemas de planificación de un modo diferente a los anteriores.

Esta reflexión asoció el concepto de planificación *tradicional o normativa* a los Estados nacionales, centralistas y concentradores del poder, tal como señalaban explícitamente autores de la talla de J. Borja, quien, junto con Manuel Castells, diagnostica una *“crisis sistémica de los estados nacionales”* los que *“no pueden superar la tensión entre la globalización tecno económica y la aparición de identidades específicas... La pluralidad de identidades territoriales y culturales que aspiran a ser representadas por los estados nacionales generan procesos crecientemente conflictivos y, en último término, tienden a deslegitimar la idea de representación nacional...”* (Borja y Castells, 1997: 31).

En los estados nacionales no parecían tener cabida los ciudadanos, a los que empieza a reconocerse de manera individual y ya no en agregaciones políticas, económicas o sociales. Para estos autores, los dispositivos nacionales estaban preparados únicamente para el control social, mientras la democracia representativa no lograba organizar cuerpos legislativos en los que el ciudadano pudiera sentir representado sus intereses. Frente a este supuesto,

“...uno de los hechos más destacables fue la necesidad, por parte de los diferentes actores técnicos, políticos, intelectuales, etc., de encarar un nuevo aprendizaje conjunto acerca de lo que significa poner en marcha un proceso de desarrollo territorial en un contexto democrático y con crecientes niveles de descentralización de responsabilidades. Esto último significó pensar en categorías conceptuales, metodologías e instrumentos que dieran cuenta de las nuevas situaciones en curso...” (Catenazzi y Reese, 2001: 8).

En ese contexto, y ante el “olvido” generalizado de la experiencia de la concertación del Plan Trienal, “lo local” comenzó a tener una importancia inédita. En ese espacio parecían tener lugar “formas de participación ciudadana enriquecidas por la representatividad local y una identidad territorial más nítida” (Catenazzi y Reese, 2001: 8). Esa representatividad era la que podía legitimar la planificación urbana, debido a que son los actores sociales quienes modelan su realidad al incorporar grados crecientes de racionalidad para orientar y coordinar sus recursos hacia el logro de sus objetivos compartidos (Robirosa en Catenazzi y Reese, 2001).

En muchos casos, los intendentes, independientemente de sus convicciones, vieron en los proyectos que les acercaban sus secretarios de planificación o sus equipos políticos y técnicos, la posibilidad de mejorar las

gestiones municipales, aún cuando fuera a partir del endeudamiento y/o el alineamiento a programas de fortalecimiento municipal.⁷

El ámbito local aparecía como el más adecuado para aplicar los postulados de Matus. Las dinámicas sociales y económicas de las unidades territoriales más pequeñas aplicadas durante los noventa fueron presentadas en foros académicos y gubernamentales como la concreción del ideal matusiano. Así, gradual e imperceptiblemente, **el concepto de planificación estratégica quedó asociado a la escala local.**

La adjudicación de ineficacia y burocratismo a los niveles estatales supralocales y la apuesta a las posibilidades del gobierno local dejaron de lado dos cuestiones centrales: la **cuestión político institucional**, en un ámbito local que también se organiza a través de un Estado y que por lo tanto es capaz de reproducir los mecanismos de poder centralizado del nivel provincial o nacional; y la **cuestión social**, referida a la delimitación de una comunidad organizada, dado que la descentralización administrativa, incluso la descentralización de las decisiones, no asegura *per se* la existencia de una comunidad y por lo tanto, la posibilidad de elaborar un proyecto compartido.⁸

Finalmente, debemos considerar que el desarrollo local se presentaba como opción ante una sociedad endeudada y empobrecida. En ese contexto, se suponía que el desarrollo local *podría dar respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía. La visión prometeica del desarrollo local se instaló ante el abandono de las políticas de desarrollo “desde arriba”, y de este modo, emergió la dimensión local sin mediación alguna frente a la dimensión global”* (García Delgado y Casalis, 2005: 2).

La mirada acrítica de la globalización permitía percibir sus posibilidades o la mejor cara de la “aldea global”, como una gran

⁷ El derrumbe de la paridad cambiaria a principios del 2002 mostró a los gobiernos locales las gravísimas consecuencias de este endeudamiento: las deudas quedaron dolarizadas, mientras el pago de tasas seguía realizándose en pesos. La caída del valor real de las tasas hacía imposible enfrentar las deudas contraídas con los organismos internacionales. Esta situación será comentada más adelante.

⁸ El rol que juegan las comunidades en los proyectos de desarrollo será presentado más adelante, cuando se presente el debate en torno de la escala de las *comunidades imaginadas*.

democracia que diluía las fronteras territorales y culturales. Nada se decía, desde esta visión, sobre los diferentes puntos de partida de las comunidades, sobre el problema de la distribución del ingreso, ni sobre las asimetrías entre naciones desarrolladas y en desarrollo que profundizaban la subordinación de estas últimas a los mandatos de los organismos multilaterales de crédito (García Delgado y Casalis, 2005).

El discurso progresista con que se presentaba el desarrollo local condenaba toda defensa de las naciones a ser considerada un resabio de la barbarie autoritaria. Toda propuesta de intervención reguladora del Estado se consideró un regreso imperdonable al Estado centralista que había demostrado su fracaso en el pasado. Este discurso hizo que los proyectos locales fueran evaluados individualmente según su capacidad de inserción en el nuevo orden mundial. Esta visión “*suponía que cuando las ciudades no lograban aumentar la competitividad, esto se debía más a las incapacidades propias de éstas, de sus actores y sus sistemas productivos para adaptarse a los nuevos tiempos que a la ortodoxia o a la globalización misma*” (García Delgado y Casalis, 2005: 2).

Mientras tanto, la reducción de la inflación y el crecimiento de Producto Bruto Interno posteriores a la ley de Convertibilidad no se correspondieron con una superación del déficit del Estado en materia social y de distribución de la riqueza. Por el contrario, las reformas del ajuste estructural profundizaron los niveles de pobreza, estimada en un 30% de la población con necesidades básicas insatisfechas en 1995 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La incidencia del proceso de descentralización

El Estado nacional se abstuvo de intervenir en una planificación social de largo plazo, mientras se agotaban las fuentes de financiamiento tradicionales y se promovía la eficiencia administrativa. La descentralización, junto la desregulación y a la focalización, fueron las estrategias de una “*modernización excluyente*” (Barbeito y Lo Vuolo; 1992)

que *intentaron introducir mayores niveles de “eficiencia” en la administración estatal* (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

La debilidad de las instituciones frente a los agentes externos, la crisis fiscal y las demandas de participación de una sociedad excluida se soslayaron con los cambios en la relación entre el Estado central y las administraciones locales. Como señalan Catenazzi y Reese,

...las complejas funciones de la administración pública moderna también contribuyeron a la tendencia descentralizadora. Desde la Sociedad Civil, la creciente diversidad de las nuevas demandas sociales y las exigencias de participación política, fueron factores influyentes, junto con la necesidad de encontrar nuevas formas de articular actores públicos y privados, que dieron lugar al rediseño de las relaciones interestaduales (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

De este modo, la descentralización dio impulso a la planificación del desarrollo local durante los años 90'. Catenazzi y Reese ubican la aparición de este concepto en el proceso de descentralización que opera en los tiempos de la era global, al tiempo que enfatizan el rol de los organismos internacionales en este proceso:

En la Argentina, la descentralización da cuenta de una tendencia que comprende a varios países de América Latina y se enmarca en programas de modernización del Estado patrocinados fuertemente por las entidades multilaterales de crédito, las que han puesto énfasis, entre otras cuestiones, en definir un nuevo rol para los municipios (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

El desarrollo local aparece como una responsabilidad que deben asumir los gobiernos municipales a partir de la transferencia de competencias y atribuciones de los Estados Nacionales, cuya justificación consiste en la democratización de estas políticas. Así, se “obliga” o se “impulsa” a estas instituciones como protagonistas del desarrollo productivo y social de sus localidades. La construcción de ese protagonismo se realiza,

según esta argumentación, participando en la identificación de los problemas, la selección de las prioridades y la utilización de los recursos disponibles para abordarlos.

Causas de la adopción del paradigma de desarrollo local

El siguiente esquema, elaborado por Catenazzi y Reese (2001), sintetiza los factores que incidieron en la adopción de los planes de desarrollo local durante los años noventa:

- *Asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local producto de los procesos de descentralización en curso;*
- *Visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente los últimos años y que por lo tanto es necesario asumir nuevas pautas de gestión territorial;*
- *Revalorización del papel de las ciudades y las regiones y de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo;*
- *Percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana no se adaptan a las nuevas circunstancias; y*
- *Acceso a información de gestiones de corte estratégico exitosas en ciudades principalmente europeas (Lyon, Barcelona, Bilbao, etc.).*

(Catenazzi y Reese, 2001: 5)

Otra síntesis de las causas que entronizaron la planificación del desarrollo a nivel local, puede tomarse de Mario Rovere. Según este autor,

una sensación de crisis reciente de la planificación y la suposición de un vacío que sería relativamente accesible de sustituir; un clima político marcado por la extensión de los procesos dictatoriales pero también por un auge de los movimientos de Derechos Humanos y movimientos políticos de recuperación democrática; la influencia de los desarrollos del pensamiento administrativo aún cuando este estuviera aplicado al mundo de los negocios; la curiosidad por algunas

herramientas que algunos países europeos y grandes corporaciones estaban aplicando especialmente luego de la crisis del petróleo como la prospectiva y las técnicas de escenarios (Rovere, 2003: 9, 10).

Los límites del paradigma

Hasta aquí, la historia podría tener un final abierto, y podría preverse la confluencia de las miradas “prometeicas” con aquellas más críticas del desarrollo local. Pero los impulsores del desarrollo local avanzan temerariamente. Entre sus apólogos, Pierre Mauroy, ex primer ministro de Francia y presidente de la Federación Mundial de Ciudades Unidas, pregona la creación de un ente supranacional al que habría que denominar *Ciudades Unidas*, en un intento entusiasta de emular a las Naciones Unidas. Movidos por el mismo entusiasmo, animadores de experiencias de desarrollo local en este rincón del mundo han dado vida a una red regional de *Mercociudades*⁹, algunos de cuyos miembros han expresado en los foros anuales la irrelevancia de un proyecto nacional y la necesidad de valorar y gestionar en redes de ciudades autónomas de cualquier poder por sobre ellas¹⁰.

Estos espacios pueden favorecer el intercambio de experiencias y los aprendizajes para el gobierno y la gestión local, pero también pueden colaborar con algunos problemas de identificación de la situación inicial de la que se parte: la realidad latinoamericana es muy diferente de la europea o la norteamericana, los senderos se bifurcan y resulta necesario elaborar **nuestros propios conceptos sobre la gestión del desarrollo.**

⁹ Mercociudades es la red que reúne a los alcaldes, intendentes y prefectos de los grandes centros urbanos del MERCOSUR. La Red está constituida por una Asamblea que conforman los jefes de gobierno de las ciudades miembros, un Consejo del que participa un representante de cada jefe de gobierno, una Secretaría Ejecutiva cuya sede se establece por un año en una ciudad electa en Asamblea, una Comisión Directiva conformada por la ciudad anterior, la actual y la futura sede de la Secretaría Ejecutiva y las Unidades Temáticas que desarrollan temas específicos. Mercociudades cuenta con 123 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia. De la Argentina participan ciudades como Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca.

¹⁰ Este tipo de expresiones se registran en las reuniones anteriores a la crisis del 2001. Con la aparición de nuevos liderazgos y proyectos nacionales y continentales, las argumentaciones se han vuelto más cautas y tácitamente reconocen el rol de los Estados y gobiernos nacionales.

Las tendencias ideológicas favorables a la descentralización difieren en sus enfoques pero confluyen en sus propuestas: mientras la propuesta democratizante identifica a la descentralización como el tipo de organización más propicia para el empoderamiento local a nivel de gobierno y de sociedad, la tendencia neoliberal pone énfasis en la minimización del gasto público (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

En el primer caso, las propuestas locales se vinculan con tendencias que se vivían en Europa en los años 80', que revalorizaron la ciudad como motor de innovaciones productivas y culturales (Dockendorf, 1994, en Catenazzi y Reese, 2001: 4). Jordi Borja (1997) apuesta al desarrollo de las ciudades como ámbitos más cohesionados y democráticos que los Estados centrales, con una capacidad de representación y legitimidad menos sujeta a la complejidad de los lazos sociales de las organizaciones más amplias. Con la experiencia del desarrollo local, las prácticas políticas tutelares y el exceso de burocratismo serían superadas.

Tomar como propias estas tendencias atrapa al desarrollo latinoamericano en una paradoja que sólo se hace visible analizando las diferentes realidades. Así, mientras la ciudad europea, sobre todo la española, regresa a sus raíces en tiempos de desaparición de otras posibilidades identitarias y bajo la influencia de una creciente comunidad europea, en América Latina se propone una descentralización que en algunos casos se encuentra sin ciudades donde volcar la descentralización pautada en los planes pactados con los organismos internacionales de crédito.¹¹

El enfoque neoliberal también produjo algunos equívocos. Desde la Provincia de Buenos Aires, específicamente desde la Subsecretaría de Asuntos Municipales, se llegó a definir a los municipios como “empresas sociales de servicios”¹². Por la misma época, en nombre de la eficiencia administrativa, una ley provincial reducía a un 3% del presupuesto

¹¹ Guillermina Tiramonti relata esta anécdota al referirse al Plan de Reforma Educativa de Paraguay, financiado con un crédito B. Mundial (FLACSO, Maestría en Ciencias Sociales, cohorte 1995-1997).

¹² Subsecretaría de Asuntos Municipales (1995): “Hacia un nuevo modelo de gestión municipal”.

municipal los fondos que podían asignarse a los concejos deliberantes, en un contexto de desprestigio de los cuerpos colegiados de la democracia¹³.

Sin perjuicio de lo antedicho, debe reconocerse que en este período la ciudad dejó de ser un objeto planificado para convertirse en sujeto de la planificación. En ella, las innovaciones tecnológicas de gobierno y gestión - el presupuesto participativo, las agencias y consejos de desarrollo local, la gestión por resultados, la descentralización y regionalización, las redes, el enfoque centrado en el ciudadano- fueron en busca de la ciudadanía para llevarle *las llaves del poder* (Rovere, 2003: 2).

La participación sin “política”

En los planes de desarrollo local que se elaboraron durante los noventa se observa una acción técnica que despoja al enfoque estratégico de su postulado más innovador: el vínculo estrecho entre la decisión política y el diseño racional. La participación se independizó de la acción política y se elevó como concepto propio del sistema de planificación, pasando a formar parte de las “nuevas tecnologías” el estudio de su dinámica y posibilidades, como un descubrimiento que saldaba la falta de “humanismo” de la técnica planificadora. La participación, unida a las posibilidades nunca aprovechadas del ámbito local, podía resolver el problema de las economías estancadas y la pasividad de la democracia de representación. Como señalan García Delgado y Casalis,

...a veces campeaba un cierto voluntarismo que convocaba a la ciudadanía a participar bajo la premisa que “la participación por la participación misma era positiva”, pero que no tenía en cuenta las limitaciones estructurales para el desarrollo o insuficiencia del

¹³ Ley Provincial N° 11664, modificatoria del artículo 39 de la Ley Orgánica de Municipalidades: *El Concejo no está facultado para votar partidas de representación para su Presidente, ni viáticos permanentes a favor del Intendente, Presidente del Concejo, Concejales, funcionarios o empleados de la Administración Municipal. Los gastos totales del Concejo Deliberante no podrán superar el tres (3) por ciento del Presupuesto General de Gastos Total del Municipio, excepto que dicho porcentaje no cubra las erogaciones que correspondan en concepto de dietas, incrementadas en un cincuenta (50) por ciento, en cuyo caso los gastos referidos podrán alcanzar los importes que así resulten. El total de gastos referidos no incluirá a los correspondientes a entidades bancarias municipales. (Ley N° 11.742, Art. 2°).*

entramado local de actores y recursos. Se pensaba, que la metodología y el paradigma del desarrollo local por sí mismos serían suficientes para sostener procesos de desarrollo (García Delgado y Casalis, 2005: 2)

Cuando Catenazzi y Reese (2001) analizan las experiencias argentinas de desarrollo local realizadas en alrededor de ochenta ciudades y micro regiones desde 1993, observan en todas ellas que los procesos de ajuste macroeconómico han producido pérdidas en sus capacidades productivas y deterioro en sus condiciones de vida como efecto de un Estado nacional sin políticas de desarrollo regional e inclusión social. Para dar respuesta a estos “efectos perversos” que generaron decisiones tomadas por fuera del ámbito local, los gobiernos locales recurrieron a proyectos de desarrollo orientados por planes estratégicos y participativos, sin discutir el origen ni las causas del derrumbe del proyecto y de la economía a escala nacional. Durante esta década, este tema sorprende o “brilla” por su ausencia.

En general, los planes estratégicos de estas ciudades presentan, como característica común, una gran paradoja: proponen una mayor autonomía para llevar adelante sus proyectos de desarrollo frente a una posibilidad muy escasa de autonomía política y financiera. La necesidad de negociar con el Estado provincial y nacional aparece como el denominador común de los diagnósticos económicos que formulan, sin que el tema de las relaciones interjurisdiccionales forme parte de la agenda prioritaria, al menos en los documentos que se difunden de estos planes¹⁴.

Esta paradoja tiene su origen en el hecho de que *el desarrollo local no se definía en un sentido integral, sino que a veces se presentaba como desarrollo ‘social’ y tomaba aspectos institucionales, históricos y culturales*

¹⁴ En la provincia de Buenos Aires, la relación Nación-provincia-municipios se debate en el año 1996, cuando el Gobernador Duhalde llama a elaborar el Plan Trienal de su gobierno para el trienio 1997-1999. A través de los llamados “*Encuentros de Municipios Bonaerenses para la definición de Líneas Estratégicas de Desarrollo*”. Durante 1999, en los Encuentros “*Mejor que decir es hacer: Jornadas Seccionales de políticas públicas para la gestión de gobierno 1999-2003*” que acompañaron la campaña de los candidatos Ruckauf-Solá, el debate volvió a sentirse con intensidad, plasmándose en los documentos finales de la campaña. Sin embargo, estos temas no forman parte de los fundamentos o agendas de los planes locales del período bajo estudio.

para motivar (generar sinergias) y proyectar a mediano plazo el desarrollo deseable, pero sin considerar la dimensión productiva y económica en sus variables más “duras” (los precios relativos, la existencia o no de crédito, tasas accesibles al capital desconcentrado, el costo de los servicios, las condiciones de competitividad situación de las PyME’s, la capacitación laboral, etc.)(García Delgado y Casalis, 2005: 3).

Catenazzi y Reese también destacan como rasgo común de estos planes el "tecnocratismo económico", expresión tomada de Manuel Castells, que forma una elite empresarial dinámica y excluyente de amplios sectores sociales. Así se explica que los planes expresen en forma simultánea y en el mismo orden de prioridad, medidas compensatorias para la atención de urgencias sociales y programas de desarrollo cuyo objetivo es insertar a la ciudad en el contexto de la economía “globalizada”. La sociedad urbana argentina adquiere un carácter dual, que produce tensiones entre las aspiraciones de los sectores dominantes y las necesidades de los sectores populares (Catenazzi y Reese, 2001: 9).

Como explican García Delgado y Casalis

...la visión del desarrollo local de los 90 presentaba contradicciones con el modelo de apertura y tipo de cambio fijo, con la estrategia económica nacional adoptada, que más que de desarrollo era en realidad de crecimiento del PBI liderado por el mercado de la perspectiva neoclásica, lo cual generó un proceso de desindustrialización generalizada, transnacionalización de la propiedad, concentración del ingreso y privatizaciones que llevaron a la destrucción generalizada del tejido social y productivo de las ciudades, y sólo en algunos casos, afloraron municipios que promovían clusters, pero que aparecían como islas de modernidad en mares de pobreza (García Delgado y Casalis, 2005: 3).

Así, mientras el municipio podía pensar por primera vez en su inserción internacional, se producía una reprimarización de la producción y una pérdida de mercados por la baja capacidad competitiva de la economía

en el mercado mundial y la obstrucción del mercado interno en creciente recesión y signado por el desempleo (García Delgado y Casalis, 2005: 3).

El final de un período: el regreso de las ciudades al escenario nacional

La crisis social e institucional que culmina con los sucesos de diciembre de 2001 demuestra, a partir de una experiencia dramática, la unidad de destino que supone la Argentina. Ciudades con o sin planificación local vivieron los saqueos, el cacerolazo, la violencia en las calles y el desconcierto institucional con la misma incertidumbre y sufrieron, en mayor o menor medida, sus consecuencias. Así, se descubrieron participando del mismo entramado cultural, social y económico. El paradigma del desarrollo local y las experiencias promovidas desde este enfoque encontraron en esta crisis su límite, lo que obliga a su reformulación.

El endeudamiento municipal: la solución *política*

Este límite estuvo marcado por un hecho de aristas definidas, que dio lugar a intensas reuniones entre intendentes y autoridades nacionales, a un arduo trabajo parlamentario y a una solución final de tipo político. Los municipios declararon su incapacidad para el pago del endeudamiento que habían contraído durante los noventa con organismos multilaterales. En el año 2002, para no quedar atrapados por una deuda en dólares cuando la economía se había pesificado, tuvieron que “regresar” a la Nación y utilizar su capacidad de *lobby* para embarcar a los legisladores nacionales en una solución de conjunto. La diputada nacional Beatriz Leyba, en la sesión en la que se aprobó el proyecto de ley que pesificó las deudas municipales en diciembre de 2004, señalaba a sus pares:

Estas deudas municipales no fueron alcanzadas por la ley 25.570 y la pesificación dispuesta por el decreto 471, que únicamente alcanzaba a aquellas cuya ley aplicable era la nacional, quedando fuera las regidas por las leyes extranjeras. Todos sabemos que de modo unilateral no se

pueden modificar las normas contractuales que se encuentran fuera del imperio de la ley argentina; pero una cosa es no cometer un dislate jurídico y otra pretender que los municipios sean los que paguen los platos rotos. Como ya lo mencionamos, no fueron consultados -ni lo serán nunca- para definir el tipo de cambio o las políticas macroeconómicas del país. Pretender que los municipios paguen como si nada hubiese pasado en la República es permitir que el hilo se corte por lo más delgado, y por ende es una gran injusticia. No se trata de cualquier crédito, porque quien promovía este endeudamiento, a través de contratos de subpréstamos, era el Estado nacional, argumentando la conveniencia de sus tasas y plazos. Es necesario precisar que ante los organismos internacionales el sujeto pasivo de derecho no es en realidad el municipio sino el propio Estado nacional, en un todo de acuerdo con nuestro sistema jurídico. Entonces, no se trata de un endeudamiento que nos pueda sorprender o que alegremente los municipios hayan adquirido y que recién hoy descubra la Nación.

Esta sesión de presentación y aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados, fue el corolario de intensas reuniones, debates y trabajos previos. Hilda G. de Duhalde y otros diputados nacionales vinculados a los intendentes de sus provincias encabezaron desde la Comisión de Asuntos Municipales la búsqueda de una solución política al problema. Se había trabajado a lo largo de un año con intendentes y con la Federación Argentina de Municipios, impulsores de la iniciativa. La Comisión informó durante la sesión que el problema alcanzaba a casi 700 municipios que habían recibido préstamos en dólares de organismos multilaterales de crédito en la época de la paridad cambiaria. Otros legisladores hablaban de un número mayor, pero teniendo en cuenta que en el país existen 2.173 municipios, el número de municipios endeudados oficialmente reconocidos –una tercera parte del total- demuestra igualmente la gravedad del problema.

El problema tuvo un claro alcance nacional, dado que estos municipios estaban repartidos en 19 provincias: 106 en Buenos Aires; 7 en Catamarca; 42 en el Chaco; 15 en Chubut; 153 en Córdoba; 22 en Corrientes; 40 en Entre Ríos; 46 en Jujuy; 15 en Mendoza; 27 en Misiones;

11 en Neuquén; 13 en Río Negro; 47 en Salta; 4 en San Juan; 108 en Santa Fe; 2 en Santiago del Estero; 2 en Tierra del Fuego y 13 en Tucumán.

La diputada Beatriz Leyba, de Córdoba, coautora del proyecto, también se ocupó de señalar el rol político que jugaron los miembros de esta Comisión: *“Gracias a nuestra insistencia, en la actualidad conocemos los datos concretos que arrojó una investigación realizada por el Ministerio del Interior. Hoy, sabemos que la deuda de los municipios asciende a 475.444.403 dólares. Reitero que logramos conocer este dato por la insistencia de los miembros de la Comisión de Asuntos Municipales.”*

Al momento de escribir esta tesis, la ley espera su debate en la Cámara de Senadores¹⁵, pero todos los legisladores consultados coinciden en señalar que el destino de esta norma es su aprobación. Así, si bien los municipios quedaron a resguardo de su inviabilidad, el sistema jurídico y las reglas de juego del sistema social y económico debilitan las propuestas centradas en las posibilidades locales de desarrollo.

Esta frontera que impone la escala nacional de nuestra economía define el límite de los modelos locales promovidos, tanto los de raíz social demócrata como los de origen liberal¹⁶. Sin perjuicio de lo antedicho, muchas experiencias continúan en pie y otras se iniciaron en años recientes¹⁷, aprovechando los aciertos del modelo, por los que sus aprendizajes y contribuciones serán especialmente tenidos en cuenta en esta tesis.

¹⁵ Proyecto de ley de Reestructuración de la deuda de los municipios con organismos multilaterales de crédito, Expediente N° 2849-d-2004. Obtuvo su media sanción en diputados el 16 de diciembre de 2004, luego de esa fecha, pasó a la Cámara de Senadores.

¹⁶ Esta situación también obliga a repensar la pirámide invertida de la estructura fiscal, que pone a los municipios en constante riesgo financiero a partir de su escasa autonomía en esta materia. El tema excede los alcances y objetivos de esta tesis, pero se debe señalar que los límites descriptos no sólo obligan a reformular los modelos de gestión del desarrollo: también obligan a repensar el sistema tributario argentino, que recauda mayoritariamente en arcas nacionales para su posterior distribución por coparticipación. Este procedimiento, como el de las regalías o los aportes del Tesoro, regula las principales fuentes de sostenimiento del aparato estatal.

¹⁷ *Plan Estratégico de Desarrollo de Rosario, 2004 y Plan Estratégico de Desarrollo de Morón, 2005*, entre otros.

4.3. La ciudad como *comunidad imaginada*: el debate en torno de la escala.

En las páginas precedentes hemos argumentado en favor de que el auge de la escala local y la calificación de ésta como la más adecuada para la planificación estratégica, no fue un fenómeno azaroso sino político. Para introducirnos en el debate que discurre en torno de la escala local, en este apartado ampliaremos la noción de *comunidad imaginada* (Anderson, 1993), la importancia del Estado Nacional en el momento de “imaginar una comunidad” y por lo tanto de configurar una identidad, la noción de territorio como una construcción de dimensiones histórica, política y social, la noción de desarrollo implícita en la planificación estratégica local (Boisier, 2001) y la dimensión subjetiva de la definición del espacio (Rovere, 2003).

Reafirmamos la certeza de que hemos asistido a un reverdecer de lo local en un mundo en el que parecían resquebrajarse las divisiones político territoriales. El Estado-Nación había perdido su capacidad de articular las fuerzas económicas, sociales y políticas que se desarrollaban en su interior. Sus embajadores se vieron desbordados por fronteras abiertas, mercados regionales, monedas unificadas. Los intercambios comenzaron a viajar a la velocidad de la luz por vías electrónicas y virtuales. Pero nadie dejó de vivir en algún lugar.

Quizás por esta sencillísima razón, se han refundando las aldeas locales y el mundo posmoderno se erige realzando a la vez valores modernos y tradicionales, desafiando la centralidad del poder, los discursos sobre verdad y falsedad y las identidades, proponiendo el retorno a la vida simple de las comunidades locales en las que los vínculos interpersonales y las individualidades parecen más transparentes y tolerantes para la cohabitación de todas las diferencias (Lipovetsky, 1998). Hemos asistido a una explosión de microidentidades, de lo local, de lo controlable, de la satisfacción cercana.

La mirada de la persona sobre sí misma, al contrario de lo que postulan las visiones apocalípticas, constituye una nueva socialización. En

este proceso, los valores comunitarios resultan más familiares que los valores universales y las adhesiones a proyectos macro estructurales devienen en reivindicaciones y compromisos puntuales. La historia es hoy una infinidad de historias, culturas, saberes, visiones del mundo. El relato humano ha perdido el encanto de la imagen única y unidireccional, pero el caleidoscopio en que se ha convertido ha ganado en colores, matices y posibilidades (Lipovetsky, 1998).

En este marco, las subdivisiones pensadas por el Estado-nación de la modernidad no pueden definirse, *a priori*, como sociedades locales. Éstas nacen de una historia compartida, de la generación de valores comunes, de prácticas conjuntas, de la fundación de un "nosotros".

La construcción de la sociedad local en su acepción antes expresada, es el desafío del Estado municipal. Como sucedió antes con los otros niveles estatales, está llamado a configurar sujetos sociales alrededor de un proyecto de desarrollo. Pero el espacio en el que actúa está cruzado por lo regional, por el mercado, por decisiones que se toman en otras geografías o en espacios virtuales, así como por las presencias y ausencias de otros niveles de integración social¹⁸. En esta sociedad global, ningún Estado es independiente en el sentido estricto de la palabra. La interdependencia es hoy parte del paisaje.

Un proyecto de desarrollo territorial necesita de una red que involucra, en una suerte de cogestión, al Estado y la sociedad y a los Estados entre sí, a partir de acuerdos de trabajo de los que participan organizaciones de la sociedad civil, municipios de la región, entes provinciales y nacionales, organismos regionales e internacionales (Bernazza, 2003).

¹⁸ La construcción de la identidad local no sólo supone reconocer las identidades de mayor escala, sino que también supone abarcar los márgenes que dejaron instituciones modernas hoy en crisis. Las instituciones que constituyeron los canales de integración de vastos sectores de la población se han debilitado y han generado una orfandad de sentido. Básicamente, estamos hablando del trabajo formal, del sistema educativo y sanitario, entre otras prestaciones sociales universales.

La nación como *comunidad imaginada*

Por otra parte, en el paradigma del desarrollo local parece omitirse el hecho de que las comunidades son una construcción histórica, política y social que no puede ser explicada sólo por la proximidad o vecindad natural. A este primer señalamiento, deben agregarse los que alertan sobre las hipótesis fallidas del pensamiento único. Desafiando el pensamiento hegemónico acerca de la declinación de las naciones, Benedict Anderson afirma:

La realidad es evidente: el fin de la era del nacionalismo, anunciado durante tanto tiempo, no se encuentra ni remotamente a la vista. En efecto, la nacionalidad es el valor más universalmente legítimo en la vida política de nuestro tiempo (Anderson, 1993: 19).

Anderson parte de una revisión teórica del concepto de nación acuñado a través de diferentes períodos. El autor concluye que la carencia de una definición científica de nación puede deberse a que el nacionalismo no ha producido pensadores que le hayan dedicado la centralidad de su obra. Retomando expresiones de Seton-Watson, Anderson concluye que *no puede elaborarse ninguna definición científica de nación; pero el fenómeno ha existido y existe* (en Anderson, 1993: 20).

En este sentido, Anderson explica que, a pesar de que el marxismo no se ha dedicado al problema nacional, el mismo Marx alude a la lucha del proletariado de cada país contra su propia burguesía o burguesía nacional, con lo cual no elude la referencia nacional como sentido de pertenencia particular y no universal de las clases sociales. Anderson afirma que la nacionalidad o “claridad de nación”, al igual que el nacionalismo, *son artefactos culturales de una clase particular* (Anderson, 1993: 21). No hay para el conjunto de las clases o de los grupos sociales de cada comunidad una misma idea de Nación, incluso cada clase imagina su Nación en comunión con otros semejantes por encima de sus fronteras territoriales. De

ahí que la definición de Nación de Anderson tenga un anclaje antropológico, al concebirla como “*una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana*” (Anderson, 1993: 23).

Este autor ha logrado hacer tangible el concepto de Nación a través de la idea de *comunidad imaginada*:

Todas las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizás incluso éstas) son imaginadas (dado que) aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión (Anderson, 1993: 23, 24).

El concepto supera la idea de límites temporales y espaciales precisos para la construcción de una identidad territorial común, pero a la vez reconoce que esa identidad se imagina limitada. Es decir, tiene “*fronteras finitas, aunque elásticas*” (Anderson, 1993: 25).

Finalmente, y a contracorriente de quienes pregonan el fin de los estados nacionales, Anderson se pregunta por las razones de su vigencia: *hay que entender por qué, en la actualidad, tienen una legitimidad emocional tan profunda*. El autor se hace esta pregunta basándose especialmente en la evidencia empírica que aportan las naciones “*criollas*” surgidas en América a partir de unidades administrativas de la conquista.

Las comunidades imaginadas y sus proyectos

La comunidad imaginada, como comunidad de objetivos¹⁹, se define por un mito fundacional que se hace presente cotidianamente a través de

¹⁹ El sujeto comienza a estructurar su subjetividad en una *comunidad de origen*: la institución familiar. La identidad, organizadora de las experiencias del sujeto, continúa estructurándose en su pasaje por la institución educativa y por otras instituciones sociales: en ellas, las certezas originales se pierden, los huecos son llenados con preguntas, nuevas certezas, y se opera la filiación simbólica a una *comunidad de objetivos*. Esta comunidad de objetivos -la sociedad- compensa la pérdida fundacional con la promesa de un lugar que está esperándolo al sujeto: su “lugar en el mundo”. Esta promesa da sentido a la filiación

ritos e instituciones más o menos formalizadas y por la promesa de un destino capaz de realizar las expectativas sociales.

Los proyectos de las comunidades así definidas –sean éstas de escala local, nacional o supranacional- son la base de sustentación de toda planificación del desarrollo. Si bien la arquitectura de los planes es racional, las bases de la planificación abarcan el conjunto indisoluble de emociones, sentimientos y convicciones humanas portadoras de sentido. Dado que la planificación actúa en el presente con la tradición del pasado y la expectativa del futuro, necesita del imaginario acerca de quiénes somos y hacia dónde vamos, así como de las creencias acerca del bienestar y la felicidad, cuestión que no puede resolver, en soledad, la elucubración racional y la acción técnica.

Esta frontera en la que cabalga la planificación la convierte en una disciplina habitante de dos mundos: el ideológico y el estrictamente racional. Su instrumental abarca la más fina economía, indicadores y metas cuantificadas, pero su origen se justifica en el porvenir que se desea, lo que tiene sustento en la cosmovisión y las posibilidades de la imaginación antes que en certezas acerca de un futuro que aún no ocurrió (Simon, 1988).

En América Latina, las nuevas naciones construyeron progresivamente las epopeyas de origen y resolvieron gradualmente las incertidumbres de un continente inexplorado, ilimitado y peligroso. Con la declinación del mito de salvación religioso en el siglo de la Ilustración, Anderson advierte que ese haz de creencias y valores necesitaba una transformación que le diera perdurabilidad simbólica:

Con el reflujo de la creencia religiosa no desapareció el sufrimiento que formaba parte de ella. La desintegración del paraíso: nada hace a la fatalidad más arbitraria. El absurdo de la salvación: nada hace más necesario otro estilo de continuidad. Lo que se requería entonces

simbólica. Esta constitución identitaria es dinámica. Es una construcción que carece de la tranquilidad de una meta final, de una esencia que, una vez alcanzada, salva al sujeto de pesares y ambivalencias: “...las identidades son intentos de organización de las experiencias que no tienen garantía ni de permanecer ni de cambiar repentinamente. Son provisorias y son relacionales...” (Caruso y Dussel, 1996, en Bernazza, C., 2004: 7).

era una transformación secular de la fatalidad en continuidad, de la contingencia en significado (Anderson, 1993: 29).

Para el desarrollo de estas ideas, Anderson (1993: 65, 66) se remonta a la invención de la imprenta y relata cómo la posibilidad de difusión de las tesis de Lutero generó, a mediados del siglo XVI y simultáneamente en varios estados europeos, una mayor cohesión social a partir de creencias y posiciones teleológicas comunes. Señala, en relación con nuestro argumento, que *pocas cosas eran (son) más propicias para este fin que la idea de nación* (Anderson, 1993: 29).

Anderson aclara que la religiosidad no ha sido el único factor que dio origen al nacionalismo de fines del siglo XVIII, también aclara que el nacionalismo no sucede linealmente a la religión, pero sí sugiere que la nación, como cuerpo de ideas compartido, permite pensar colectivamente en un futuro al que se supone ilimitado. Por lo tanto, la idea de superación de la contingencia, la fatalidad y la finitud convierte a la nación en representación de la antigua idea de salvación religiosa. De ahí que, en palabras de Anderson,

...si se concede generalmente que los estados nacionales son nuevos e históricos, las naciones a las que dan una expresión política presumen siempre de un pasado inmemorial, y miran un futuro ilimitado, lo que es aún más importante. La magia del nacionalismo es la conversión del azar en destino (Anderson, 1993: 29).

Precisiones en torno de la escala de las comunidades

Apoyándonos en las ideas de Anderson, podríamos inferir que el equívoco acerca de **la escala como factor determinante de la comunidad** se sustenta en la fusión o solapamiento de dos conceptos, Estado y Nación, para su posterior aplicación a la escala local.

En la idea de Nación se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con la actividad económica en un espacio territorial

determinado, y los segundos implican *la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje y otros factores de integración que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico* (Oszlak, 1997: 17-18). El Estado, por su parte, puede definirse como una formalización institucional de la capacidad de articular y reproducir cierto patrón de relaciones sociales. El Estado se manifiesta como *un actor social, diferenciado y complejo (...) en el que el elemento homogeneizador (...) es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad* (Oszlak, 1997: 20). Si bien estas dos entidades no nacieron unidas en Occidente, los aportes de ambas para una identidad común confluyen entre los siglos XVI y XVIII en Europa y a mediados del siglo XIX en América.

El paradigma del desarrollo local se asentó en la convicción de que se podía lograr esta misma confluencia en sociedades acotadas por límites político-territoriales y jurisdiccionales menores. El Estado municipal, incluso, correría con la ventaja de contar con una “comunidad natural”, propia de la interacción que supone la proximidad geográfica. Estado y comunidad local se presentaron como una unidad más dinámica y flexible que la unidad Estado – comunidad nacional.

Si la efectividad de los planes estratégicos depende del protagonismo de una comunidad, lo primero que debe comprenderse es que esa comunidad no es natural ni es consecuencia de instituciones y demarcaciones territoriales a “escala humana”, tal como fue definida la escala local. Su protagonismo depende, en cambio, de su cohesión alrededor de un conjunto de valores compartidos. **Las comunidades imaginadas desconocen límites jurisdiccionales y temporales y su escala territorial no puede definirse a priori. El territorio de las comunidades se define, indefectiblemente, en un devenir histórico y un proceso cultural concurrente.**

El desarrollo adjetivado

Tratando de recuperar los conceptos que el paradigma del desarrollo local ha omitido, en su artículo *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?*, Boisier (2001) analiza las concepciones de desarrollo tradicionales y críticas y señala la ineludible presencia de unidades histórico culturales amplias que se referencian con el Estado nacional, la región o la provincia. Al no reconocer la pertenencia a sistemas más amplios que lo contienen, el concepto de desarrollo local queda limitado al campo funcional, político y territorial, de contorno y no de contenido, propio del proceso de descentralización iniciado en los años ochenta (Boisier, 2001).

Este autor avanza sobre las nociones de desarrollo, concepto al que define como “complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia” (Boisier, 2001: 5). Coincidiendo con las reflexiones de Anderson que sustentan nuestra hipótesis, Boisier expresa que:

*El desarrollo es la utopía social por excelencia. En un sentido metafórico es el miltoniano **paraíso perdido** de la humanidad, nunca alcanzable ni recuperable debido a su naturaleza asintótica al eje de su propia realización. En la práctica, y el breve recuento de su historia más contemporánea así lo prueba, cada vez que un grupo social se aproxima a lo que es su propia idea de un “estado de desarrollo”, inmediatamente cambia sus metas, sean cuantitativas o cualitativas (Boisier, 2001: 5).*

En relación con las categorías del desarrollo, el autor presenta, entre otras, las de desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, sustentable y humano. “Se asiste a una verdadera proliferación de desarrollos”, comenta, y agrega los que se definen por su dinámica: “de abajo hacia arriba” o del centro hacia la periferia, etc. Incluso, “se observa, en el más puro estilo del cartesianismo, la especialización funcional de instituciones académicas y políticas, unas ocupadas de ésta o

de esta otra categoría, **como si fuesen categorías independientes**” (Boisier, 2001: 6).

El desarrollo territorial refiere comúnmente a la idea de contenedor y no de contenido, de recorte de superficie para delimitar un ámbito propicio desde el punto de vista del desarrollo. En el recorte territorial intervienen cuestiones naturales y equipamientos y sistemas producidos por la actividad humana:

Se habla de “territorio organizado” para denotar la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo (Boisier, 2001: 7)

Boisier agrega, además,

Así es que la expresión “desarrollo territorial” se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia. Es una escala continua en la que es posible reconocer los siguientes “cortes”: mundo, continente, país, región, estado provincia o departamento, comuna, y en ciertos casos, “veredas”, “corregimientos” u otras categorías menores (Boisier, 2001: 7).

Ganando en complejidad, el desarrollo es un proceso de cambio estructural, generalmente asociado al progreso de la comunidad que habita un territorio, así como de los individuos que la integran.

Tres dimensiones trasuntan esta definición: espacial, social e individual. Por eso el progreso debe entenderse como el proceso de formación de un “sujeto colectivo” en el que se construye la percepción de

pertenencia a una comunidad y una región y en el que el progreso del individuo rompe las barreras que lo separan de los otros “para alcanzar su realización plena como persona humana” (Boisier, 2001: 7).

La región, considerando las definiciones que la describen como construcciones mentales, articulaciones de grupos y cosmovisiones espacio-temporales, divisiones geográficas o unidades productivas, consiste en *un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala* (Hiernaux, 1995 en Boisier, 2001: 7)

Habiendo llegado a esta instancia, Boisier se pregunta en qué se diferencian el desarrollo regional y el local. Y señala, con cierta ironía,

Si se tratase de un concurso de popularidad, el concepto de “desarrollo local” ganaría el primer lugar en las preferencias. Aquí, sin duda, hay mucho que decir. Desde luego, ahora se trata de un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. Es evidentemente una sobre simplificación asimilar el concepto de desarrollo local a la idea de comuna, a lo municipal. En realidad, lo “local” sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc. (Boisier, 2001: 8).

Aludiendo a las reflexiones de Di Pietro (1999), Boisier afirma que lo local hace siempre referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta, sea una provincia, una región o una nación. Y encuentra las razones de la escisión operada durante los años noventa en el hecho de que se ha tratado de una “práctica sin teoría” (Guimaraes en Boisier, 2001: 8) originada en la lógica centro-periferia como respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, al tiempo que era promovida por los mentores de la globalización.

Según este autor, con un enfoque de desarrollo local se pueden cometer “no pocos errores prácticos” a partir de “una mala combinación de instrumentos y de tipo de racionalidad” (Boisier, 2001: 8):

No conviene colocar expectativas sobredimensionadas en el desarrollo local; cuestiones técnicas de escala y de complejidad pueden funcionar como fuertes “barreras de entrada” al desarrollo e insistir en operar en esta escala puede dejar a la población (el sujeto, después de todo) en una suerte de limbo de desarrollo, entre la nada y la nada. En materia de desarrollo territorial hay que atenerse a la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby: niveles distintos de complejidad requieren escalas distintas y homólogas de intervención (Boisier, 2001: 19).

Finalmente, las reflexiones de Rovere sobre las ideas de Bourdieu permiten recuperar la interacción entre los sujetos y el mundo en el que viven, diálogo que construye y define los espacios sociales:

El mundo me comprende y me engulle como un punto, pero yo lo comprendo. El espacio social me engulle como un punto. Pero este punto es un punto de vista, el principio de una visión tomada a partir de un punto situado en el espacio social, de una "perspectiva" definida en su forma y su contenido por la posición objetiva a partir de la cual ha sido tomada. El espacio social es en efecto la realidad primera y última, puesto que sigue ordenando las representaciones que los agentes sociales puedan tener de él” (Bourdieu, 1997 en Rovere, 2003: 15).

La definición del espacio de cada comunidad nos recuerda que “lo pequeño es bello, pero lo realmente bello en este contexto –la globalización– es la escala apropiada” (Naisbitt, 1997 en Boisier, 1998: 6). Esta reflexión cobra especial interés teniendo en cuenta que fue formulada por uno de los divulgadores tempranos del neoliberalismo²⁰, quien calificó como megatendencia el movimiento hacia la descentralización en la organización del Estado.

²⁰ Jhon Naisbitt difundió en Estados Unidos sus conocidas *Megatendencias* desde mediados de los setenta.

4.4. Consideraciones preliminares

Habiendo presentado el fin de un período o la declinación de la propuesta local tal como fue concebida por la “visión prometeica”²¹, y habiendo realizado algunas precisiones en torno de la escala, creemos relevante señalar los aspectos de la planificación local que pueden presentarse como aportes a un nuevo paradigma, así como sus principales debilidades.

Si bien dedicaremos un capítulo a los aprendizajes y contribuciones dejados por las experiencias de planificación gubernamental de la Argentina, creemos que estas primeras reflexiones sobre las propuestas locales del período bajo estudio colaboran para una mejor lectura crítica de la experiencia del distrito de Moreno que se presentará en esta tesis.

En primer lugar, nos interesa señalar el lugar que ocupa la **participación** en la planificación del desarrollo local. Catenazzi y Reese señalan que la planificación estratégica ha sido desarrollada como una actividad de carácter técnico-político realizada con el propósito de intervenir en un proceso de cambio social para orientarlo hacia el desarrollo de una estructura dinámica, inclusiva y equitativa, a través de la participación de diversos actores con distintas racionalidades. Para ello, una de las funciones principales de un plan debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos porque “planificar” no es sólo un problema técnico, tampoco una mera tarea de los gobiernos regionales o locales, sino más bien una actividad permanente de respaldo a *un proceso de diálogo y entendimiento, protagonizado directamente por los actores públicos y privados* (Catenazzi y Reese, 2001: 10).

Estos autores, coincidiendo con otros cuyas conclusiones ya hemos citado, también destacan la participación de diferentes sectores sociales en la elaboración y ejecución de los planes estratégicos locales.

²¹ A partir de los estudios y datos presentados, puede decirse que el período dominado por el paradigma del desarrollo local, sin bien tiene límites difusos, recorre toda la década del noventa y finaliza con el estallido de diciembre de 2001.

El énfasis de su argumentación está puesto en que los planes de desarrollo local permitieron enfrentar –aunque fuera con armas débiles- las consecuencias perversas del modelo económico. En la mayoría de las experiencias, según estos autores, se observó:

- *Políticas de fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, buscando una mayor organización comunitaria y un modelo de funcionamiento “en red” para la gestión de las acciones.*
- *Mejora de los canales de participación y articulación, a fin de democratizar las decisiones y concentrar recursos y esfuerzos.*
- *Programas integrados y polivalentes de hábitat donde se concentran acciones de regularización dominial del suelo, vivienda, empleo, de acceso a la infraestructura básica y los servicios urbanos, saneamiento ambiental, asistencia social y salud.*
- *Programas de generación de empleo, de creación de microemprendimientos productivos y de apoyo a pequeños empresarios no formales.*
- *Políticas de revalorización del espacio público urbano, entendiendo a éste como el espacio privilegiado de la interacción, de la diversidad y del intercambio social.*
- *Elaboración de nuevos instrumentos de ordenamiento urbano donde la dimensión ambiental asume un papel protagónico en el diseño y evaluación tanto de las reglamentaciones como de las acciones a desarrollar.*
- *Creación de instrumentos para retener parte del excedente económico generado localmente. Esto abre la posibilidad de reinversión en el propio territorio a fin de diversificar la base económico-productiva y otorgarle sustentabilidad a largo plazo al proceso de crecimiento.*
- *Políticas locales de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas formales, en la medida en que estas demoran en adaptarse a los nuevos sistemas de producción y regulación con las consiguientes pérdidas de oportunidades y destrucción del potencial productivo.*

- *Creación de nuevos espacios de gestión conjunta entre el sector público y privado.*
- *Programas de capacitación y de mejora de los sistemas educativos locales.*

(Catenazzi y Reese, 2001: 11)

Sin embargo, la Encuesta administrada por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires durante el año 2005²², ámbito donde se concentraron muchas de las experiencias, estaría mostrando que los “rastros institucionales” remanentes no muestran un cambio sustantivo de las formas tradicionales de gestión y administración previstas por la Ley Orgánica de Municipalidades. En muchos casos, los planes estratégicos, sobre todo cuando fueron formulados por equipos de universidades contratadas al efecto o equipos del Instituto Provincial de la Administración Pública, no lograron “horadar” la burocracia municipal y, en esos casos, el plan fue un “ornamento” o la expresión de voluntades o programas no siempre cumplidos. En la mayoría de los casos, estos planes no contaron con expresión presupuestaria ni financiamiento propio. En el caso de Moreno y otros similares, se recurrió al Programa de Fortalecimiento Municipal previsto por el Ministerio de Economía bonaerense para la utilización de créditos externos o se contó con financiamiento de empresas como Techint, en el caso de Campana. Estos créditos externos y *ad hoc* para su financiamiento señalan los límites de la autonomía para la toma de decisiones, así como para el diálogo genuino entre las fuerzas productivas y el capital surgido de la propia dinámica económica. El origen de ese tipo de financiamiento puede asociarse claramente al interés de los grupos dominantes por el ingreso de las ciudades al mercado global. Avanzando en este razonamiento, también se puede suponer que una banca pública debilitada para incidir en el desarrollo productivo local puede colaborar con los intereses globalizados.

²² Esta encuesta fue respondida por 70 municipios bonaerenses. Refiere a procesos y dispositivos de planificación, programas de desarrollo y de capacitación concurrentes, entre otros temas referidos a la planificación de gobierno.

En algunos casos, las planificaciones locales no lograron la legitimidad y viabilidad institucional esperada debido a que la inercia del aparato burocrático municipal continuó aplicando rutinas de elaboración de ordenanzas fiscales y de presupuesto de corte reglamentarista. En otros, los análisis débiles, apresurados y distanciados de la realidad local, llevaron a una disociación entre las propuestas de las universidades o consultoras y las necesidades de la población local. El cambio de signo político de los elencos gubernamentales municipales en las elecciones de 1999 y 2003 trajo como consecuencia la denuncia de estos problemas cuando se encontraron con planes preexistentes, pero el resultado fue la desacreditación y/o interrupción de la experiencia antes que su reformulación.

Si bien es cierto que el medio local permite formas directas de participación y genera organizaciones capaces de incidir activamente en las decisiones políticas que dan curso a la ejecución de sus proyectos, la unidad “sociedad local-gobierno local” en un ámbito geográfico particular, con su “capacidad de generar fuerzas transformadoras con relativa autonomía”, debe lograr consolidarse “como unidad de reproducción social.” *El desarrollo local sólo es posible en la medida en que puede garantizar su reproducción* (Pirez, 2004: 1).

La existencia de unidades de reproducción social genera algunas contradicciones en las ciudades metropolitanas que, según Pedro Pirez, se caracterizan por la coexistencia de múltiples gobiernos locales en una unidad urbana real (aglomeración de población, actividades, soportes) que permiten suponer “que no es posible la existencia de una unidad de reproducción social, tal como la acabamos de considerar” (Pirez, 2004: 3).

Además, los territorios metropolitanos ocupan distintas unidades políticas, por lo tanto pueden corresponderse con más de un nivel estatal (municipios, provincias). Y por último, en muchas ocasiones la unidad metropolitana tiende a concentrar en unas zonas las necesidades mayores y en otras los recursos más vastos (Pirez, 2004: 5).

El ámbito local es novedoso y estratégico en lo que respecta a la programación de las acciones y en la configuración de nuevos sujetos e

identidades sociales, pero **no puede resolver ni heredar el desafío del desarrollo**. Los ámbitos regionales, provinciales, nacionales y de integración supranacional tienen, en nuestra historia institucional, una relevancia mucho mayor, por los resortes institucionales anclados en estas escalas: de hecho, y tal como ya ha sido presentado en este capítulo, estos resortes fueron los que resolvieron el tema del endeudamiento municipal luego del estallido del 2001. Por otra parte, la vinculación del enfoque estratégico de la planificación con la escala local no es inocente, así como no lo es la difusión de la planificación local. En este sentido, vale la pena recordar que toda la producción teórica y bibliográfica de Carlos Matus, ampliamente citada por los autores de lo local, se centró en la planificación nacional, sin abrir ningún capítulo referido a escalas menores de planificación.

Es importante destacar, sin embargo, las enseñanzas que estas experiencias dejaron en cuanto al **rol del Estado**. Mientras el Estado nacional se desentendía de su responsabilidad en el desarrollo, las experiencias locales le asignaban un rol preponderante: “el urbanismo no puede seguir ingenuamente las tendencias del mercado; la iniciativa privada no contabiliza los efectos de su acción. Sólo el Estado cierra la cuenta global, teniendo la responsabilidad de prever estos efectos, equilibrando las cargas dentro de un modelo que sea a la vez eficaz, equitativo y legítimo” (Garay, 1994 en Catenazzi y Reese, 2001: 9).