

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

FLACSO - Biblioteca

Ciclo Básico Común

Director: Alberto Fernández

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

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

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: noviembre de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

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

ISBN: 950-29-0486-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

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

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

DANIEL GARCÍA DELGADO
COMPILADOR

FLACSO - Biblioteca

Coordinación editorial

Gabriel Nicolás Katopodis

Escriben:

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



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Sede Académica Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC
Universidad de Buenos Aires



Universidad Católica
de Córdoba

ÍNDICE

FLACSO . Biblioteca

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

PARTE 1

La Gestión Pública Local

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

PARTE 2

El desarrollo local

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

PARTE 3

La política social local

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

LA GESTIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL

Temas y actores en un escenario cambiante

Javier Marsiglia*

El propósito de este artículo es contribuir a la reflexión sobre las modalidades de gestión observables a nivel local, producto de la acción de diferentes instituciones y organizaciones estatales y privadas.

El trabajo se enmarca en un contexto donde el debate acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil aparece como relevante en el discurso y en la acción de diversos actores políticos y sociales. La reforma del Estado, la descentralización, las políticas sociales son temas en ese debate que no pueden eludir la discusión sobre las formas institucionales pertinentes, el tipo y las características de participación de los actores potencialmente involucrados y la innovación de las modalidades de gestión.

El retorno democrático a mediados de los ochenta ha posibilitado la recuperación de las formas tradicionales de participación ciudadana de carácter político-representativas, con la mediación fundamental de los partidos políticos, el resurgimiento de los movimientos sociales históricos, particularmente el movimiento sindical. Pero junto a ellas aparece en el escenario una pluralidad de nuevas expresiones organizativas. Estas se configuran, por ejemplo, en torno a satisfactores vinculados al mejoramiento de la calidad de vida, al uso del tiempo

*Asistente social, director del Instituto de Servicio Social de la Universidad Católica del Uruguay, responsable del Programa de Desarrollo Local del CLAEH.

libre, a las preocupaciones ambientales, a las necesidades específicas de los grupos etarios. Estas organizaciones amplían las oportunidades y los ámbitos para la participación.

Sin perjuicio de aceptar que buena parte de ellas pueden ser débiles y tener escasa representación y legitimidad, y que se percibe también una crisis de las formas tradicionales de participación -; que se expresa hoy más asociada a necesidades individuales o familiares que colectivas-, no podemos negar que el escenario se complejiza y que la agenda aparece enriquecida en asuntos que abarcan diferentes niveles de abordaje y dimensiones relevantes.

Consideramos que la escena local es un ámbito privilegiado para observar y evaluar estos procesos de generación de actores sociales, de construcción de sus capacidades y potencialidades en términos de iniciativa, de gestión de políticas de nivel local y nacional y también de creación e innovación de formas de articulación y concertación público-privada.

Tomaremos el término *local* en su acepción más amplia, incluyendo en él la escala microlocal (barrio) y la microrregional (zona con características homogéneas desde el punto de vista político, social, económico y cultural). Utilizaremos como referencia conceptual la categoría *sociedad local*, tal cual la define José Arocena, a través de la consideración del territorio con la existencia integrada de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: cultural y socioeconómico.¹

También nos parece necesario explicitar sintéticamente nuestra postura acerca de las categorías conceptuales *necesidades y participación*, por su relevancia en el análisis de las experiencias de gestión social. Para ello nos apoyaremos en la reflexión de José Luis Castagnola, quien parte del reconocimiento de roles específicos de los movimientos sociales en una sociedad regulada democráticamente y los ubica *"en la introducción de elementos novedosos o innovadores en la esfera del debate político público y en el nivel de las prácticas de gestión social"*.²

"El centro de la dinámica democrática no está única ni fundamentalmente en resolver demandas sociales, sino en la creación de esas demandas. En otros términos, una modalidad de regulación política democrática se sustenta en el principio de que el universo de las necesidades sociales no es cerrado, sino abierto..."

"Desde mi óptica, es imprescindible avanzar hacia la formulación de una teoría democrática de las necesidades, que debe conceptualizar a éstas

1. J. Arocena, "Discutiendo la dimensión local: las coordenadas del debate", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 45-46, 1988, p. 11.

2. J. L. Castagnola, "Participación y movimientos sociales: notas sobre un debate conceptual y sus consecuencias políticas", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 39, 1986, p. 78.

como un conjunto abierto que se codifica y recodifica social y culturalmente en el proceso histórico [...] En consecuencia, desde una teoría abierta del sistema de necesidades se torna imprescindible el rol de múltiples formas de participación social y mediación política que asegure una asignación social de recursos acorde con el dinamismo y el pluralismo intrínseco a toda sociedad democrática..."

"En el contexto de sociedades enmarcadas social y culturalmente por la masificación y la tecnificación, el concepto de participación debe asociarse a las ideas de capacidad de autogobierno, identidad y desarrollo de aprendizajes sociales. En efecto, las múltiples formas de participación social y política posibles (entre las cuales la mediación de los partidos y de los movimientos sociales es central) constituyen mecanismos de desarrollo de la capacidad de incidencia en las decisiones, pero también de generación de aprendizajes socialmente compartidos y de producción de identidades individuales y colectivas, a través del ejercicio de la capacidad de autogobierno y gestión de esferas sociales específicas."³

Finalmente y en la misma línea de reflexión, no podemos obviar la consideración de los cambios en la elaboración e implementación de las políticas sociales y su incidencia en los ámbitos locales, como asimismo la relevancia de los procesos de descentralización en ciernes.

El centralismo imperante en nuestros países tiene sus efectos en las políticas sociales que son herederas de una lógica vertical y sectorial, construida desde una visión uniforme del territorio (políticas geográficamente indiferenciadas, al decir de Rosanvallón), ajena a las especialidades locales y con una fuerte impronta estatal.

En el marco de las crisis del Estado y las necesidades de su reforma, el desafío está en fortalecer los tejidos sociales locales y los campos de autonomía municipal, generando una lógica horizontal y territorial alternativa en el diseño e instrumentación de las políticas sociales, a través de programas y proyectos que articulen diferentes actores públicos y privados en función de necesidades y aspiraciones configuradas espacialmente.

En ese marco, los procesos de descentralización aparecen desde la esfera política como funcionales a un esquema de gestión social que necesita del Estado "cerca de la gente" y de una sociedad civil espesa y rica en iniciativas y proyectos.

3. *Ibidem*.

En ese sentido, el municipio adquiere un rol particularmente relevante por su inserción local y requerirá transformaciones importantes en lo político-administrativo que lo habiliten a jugar un rol activo e innovador en este terreno.

LA GESTIÓN LOCAL Y LOS ACTORES

El énfasis de nuestro enfoque estará puesto en el análisis de lo social a nivel local, entendido como aquellas iniciativas o proyectos que impulsan actores estatales o privados para satisfacer determinadas necesidades sociales de distintos grupos de población, afincados en un territorio determinado.

Particularmente incorporaremos al análisis lo específico de la gestión estatal, desde la mirada del municipio como instancia de gobierno que realiza acciones y proporciona servicios orientados a responder a las demandas ciudadanas.

Desde esta perspectiva vale la pena partir de una noción de gestión local que nos servirá en forma operativa para el desarrollo de este capítulo. Para ello nos apoyaremos en una investigación comparativa realizada en varios países de América Latina sobre el tema de los municipios y los servicios públicos.⁴ En ese trabajo, la gestión local se entiende como:

"La organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo."⁵

"La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de tales recursos."⁶

4. A. Rodríguez y F. Velásquez (eds.), *Municipio y Servicios públicos*, Santiago de Chile, Sur, col. Estudios Urbanos, 1994.

5. *Ibidem*.

6. *Ibidem*.

El cruce de los aspectos técnicos y sociopolíticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad. Es posible indagar las lógicas de acción dominantes en las experiencias y los actores involucrados, entendiendo que los contenidos de la gestión son el producto de procesos decisorios que involucran tensiones, conflictos y concentración entre diferentes actores.

Es en función del análisis de estos elementos que podemos apreciar la diversidad de las experiencias y establecer las propuestas de creación o transformación de las modalidades de gestión.

El trabajo citado plantea tres dimensiones de la gestión que aparecen como elementos claves para el análisis:

a) Los grados de autonomía política y administrativa de las municipalidades. Este aspecto alude a la capacidad que tienen los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las necesidades de la población sin interferencia de otros agentes privados o públicos extramunicipales. Dicha autonomía determina las relaciones intraestatales y plantea de lleno la cuestión del ejercicio de las competencias y del manejo de los recursos.

b) La eficiencia y eficacia de la gestión. Su estudio permite comprender, de un lado, de qué manera los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de las necesidades de la población y, de otro, qué tan capaces son de generar programas que tengan un impacto positivo sobre el nivel de vida de la población. Un aspecto central de este análisis es la relación entre necesidades, competencias y recursos, relación que generalmente se encuentra muy desbalanceada por la magnitud de las necesidades y la limitación de los recursos disponibles. Este punto es uno de los principales cuello de botella de la gestión municipal.

c) Las relaciones entre los actores involucrados en la gestión. Aquí juegan un papel fundamental las cuestiones de la representatividad y de la participación, máxime cuando se sabe que la crisis de legitimidad que afecta a los sistemas políticos se basa en buena parte en el deficiente funcionamiento de las instancias de representación y en la ausencia de canales de participación política y ciudadana que permitan un vínculo más estrecho y menos formal entre el gobierno local y la ciudadanía.

Las referencias existentes sobre la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios en América Latina revelan la dificultad para identificar un modelo único de gestión municipal del que se derive una regla universal de conducta para los gobiernos locales. Por el contrario, lo que existe es una gran variedad de modalidades de gestión administrativa y financiera y de relacionamiento

entre las autoridades locales y los actores sociales y políticos, que recorren un continuum que va desde formas abiertamente tecnocráticas hasta modos clientelares y populistas.

Independientemente de las formas de organización del aparato público local y en general del Estado, definidas por las leyes y más o menos institucionalizadas en el tiempo, lo que determina la existencia de los distintos modos de gestión es un marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales. La organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de la municipalidad, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad local se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas de juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal.

LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL: EL ROL DEL MUNICIPIO

Las dificultades financieras del Estado a nivel central para cumplir con eficiencia y eficacia los servicios públicos tradicionales vinculados a las políticas sociales sectoriales, han determinado que la gente se vuelque a las instancias de gobierno local para lograr alternativas para sus demandas sociales. Esta situación incide en una reformulación de los roles históricamente asignados a los municipios.

Además de la prestación de aquellos servicios que componen esencialmente la materia municipal -tales como vialidad, limpieza, iluminación, higiene, tránsito, etc.-, las intendencias comienzan a afrontar el desafío de atender urgencias sociales que desbordan por su entidad las puntuales y acotadas intervenciones que en el campo de lo social desarrollaban con anterioridad. Los problemas de vivienda, salud, educación, empleo, alimentación, etc., empiezan a constituir materia cotidiana de atención municipal.

A pesar de que nuestro ordenamiento institucional responsabiliza directamente al gobierno central del desarrollo de estas áreas, las intendencias no pueden eludir la atención de una multiplicidad de demandas insatisfechas que plantean diversos grupos de la población. Incluso se da el caso de algunas instituciones públicas de dependencia central (como las escuelas primarias) que sin el apoyo municipal muchas veces no pueden cubrir problemas urgentes, generalmente vinculados con su infraestructura, por las dificultades o demoras en las respuestas de la capital.

También en el área económica los gobiernos departamentales se han visto forzados a incursionar, tratando de paliar las dificultades por las que atraviesan los sectores productivos y los consecuentes problemas de trabajo que enfrenta buena

parte de la población activa. El acentuado crecimiento del empleo informal, reflejo de la crisis económica, genera a las intendencias complejos problemas de orden social cuya resolución no puede encararse si no se abordan de alguna forma las problemáticas de creación de empleo productivo. Es por esto que varias intendencias se han preocupado por montar programas dirigidos a la promoción de actividad económica local, que van desde atraer inversores con ventajas impositivas hasta promover el desarrollo de la pequeña empresa urbana y rural.

Estos nuevos roles que han tenido que cumplir los municipios por la vía de los hechos, no cuentan con el correlato necesario en infraestructura, recursos financieros y personal idóneo. Estamos frente a un gran desafío de fortalecimiento y modernización de las estructuras organizativas municipales que implica dotarlas de herramientas específicas, de mayores recursos financieros y de una mayor profesionalización de su gestión.

Este desafío es más importante aún cuando partimos de municipios que poseen estructuras débiles, con recursos humanos poco calificados, con puestos de jerarquía muchas veces cubiertos por criterios de reparto políticos, sin evaluación de capacidades específicas. A ello debemos agregar problemas también observables en el gobierno central: burocratización, bajas remuneraciones, inexistencia de políticas de estímulo al personal, falta de adaptación tecnológica -por ejemplo, en la incorporación del recurso informático- y de criterios rigurosos de planificación y evaluación.

Las nuevas competencias implican también nuevos marcos jurídicos adaptados a la escala territorial que corresponde a la jurisdicción del gobierno departamental y articulados con las normativas que rigen las políticas y programas nacionales. Es clave, entonces, establecer canales formales de coordinación entre los municipios y los entes públicos de carácter nacional, en aquellos asuntos que impliquen competencias similares.

Por último, será necesario imaginar los mecanismos más idóneos para que las diversas organizaciones de la sociedad civil puedan involucrarse en la prestación de los servicios públicos, aplicando desde el Estado criterios flexibles y adaptados a las diferentes problemáticas. En ese sentido se está operando en la práctica, en una serie de experiencias a nivel local que están llamadas a convertirse en verdaderos laboratorios de nuevas formas de gestión. Para ello los procesos de descentralización se constituyen en una referencia ineludible como marco jurídico-político potencialmente favorable al desarrollo de esta lógica de acción.

LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Hemos partido de constatar la existencia de una pluralidad de expresiones organizativas en la sociedad civil, que pueden llegar a convertirse en actores sociales con capacidad de interlocución con el Estado. También hemos señalado el peso de la tradición estatal en la configuración de las demandas y en el desarrollo del sistema de bienestar social en nuestro país. Señala Rosanvallon que el Estado-providencia ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado.

"Salir de esa rigidez supone una sociedad civil más espesa y la construcción de espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. La única manera no regresiva de llegar a esta nueva forma de relación entre el Estado y sociedad de desarrollar servicios públicos llevados adelante por iniciativas colectivas de la sociedad civil."

Aquí nos topamos con el debate sobre privatización/ estatización de los servicios públicos, que se plantea muchas veces de una manera simplista. Unos aducen que el Estado está sobredimensionado y debe achicarse; por lo tanto, la solución es transferir actividades y funciones al sector privado. Otros argumentan que el Estado es el único garante de la solidaridad social y el que cuenta con los mecanismos de control para evitar el excesivo lucro privado que siempre se priorizará frente a la atención de las desigualdades sociales.

Estas consideraciones -que con diferencias de matiz aparecen en los discursos de los partidos políticos y de los actores sociales- dificultan el avance en la creación de nuevos mecanismos de gestión sobre la base de concertación entre Estado y sociedad. Sin embargo, a pesar de estas resistencias se abren juego en el escenario nuevas prácticas articuladoras.

A este fenómeno concurren dos factores. Por un lado, la crisis ya señalada del Estado de Bienestar, y por otro, una actitud de mayor protagonismo desde distintos actores de la sociedad civil: desde los empresarios hasta organizaciones de base territorial vinculadas a la vivienda, la salud, el consumo, la recreación, etc.

La consecuencia de esta apertura a diferentes voces y protagonismos lleva a una redefinición de lo que entendemos por espacio público y espacio privado, y deja abierta la posibilidad de que desde la esfera privada puedan llevarse adelante servicios reconocidos como públicos -en el sentido de interés general de la sociedad- a través de determinados marcos jurídicos y controles de gestión.

El marco legal y constitucional uruguayo es poco fecundo en el tratamiento de modalidades específicas de asociación de esfuerzos públicos y privados a nivel

local y nacional. Pero es precisamente a través de la capacidad de iniciativa de diferentes actores fundamentalmente locales (estatales y privada) que se han desarrollado experiencias "informales" en diferentes campos de actividad, que claman por marcos institucionales acordes a las nuevas prácticas.

Mencionemos, a modo de ejemplo, las experiencias llevadas adelante por las comisiones vecinales, tanto en Montevideo como en varios puntos del interior del país. Estos agrupamientos barriales nucleados en torno a la satisfacción de necesidades básicas de diferente tipo, como las vinculadas a obras de infraestructura (agua potable, alumbrado público, saneamiento) o al mejoramiento de sus condiciones de salud, vivienda, crianza de los niños, etc., se han convertido en muchos lugares en interlocutores insustituibles para el municipio y otros entes del Estado en la solución de estos problemas.

Su aporte no solamente se concreta a través de la obtención de recursos del propio barrio, en apoyos económicos o en mano de obra, sino que se ofrece a los técnicos y a los organismos competentes un importante bagaje de información acerca de la población potencialmente usuaria o beneficiaria de los programas, que facilita la elaboración de diagnósticos y proyectos. Se expresa también en la colaboración para ejecutar las acciones, en la evaluación de las modalidades de intervención, en la opinión sobre las herramientas de participación y gestión utilizadas.

Cuando los concejos vecinales de los 18 centros comunales zonales de Montevideo se ponen a discutir el plan quinquenal de la Intendencia están -potencialmente al menos- incidiendo en el planeamiento estratégico y en la toma de decisiones, más allá de presionar por el bacheo de las calles, las bocas de tormenta tapadas o el problema de la barométrica.

Cuando la Coordinadora Interbarrial de Salto llama a las autoridades locales y nacionales, a los técnicos del Estado y de las ONG a discutir sobre los problemas de inundación en la ciudad y los convoca con un proyecto elaborado técnicamente con alternativas de solución, trasciende de la mera reivindicación a la gestión y propuesta de alternativas.

Cuando los vecinos integrantes de las comisiones directivas de los centros CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia) asumen la responsabilidad de la gestión de estos servicios en determinados barrios y localidades de Montevideo y el interior del país, constituyéndose como asociación civil, están participando como actores privados en la gestión de un servicio de carácter público, en forma cogestionada con el Estado.

"Debe reconocerse el significativo potencial transformador existente en torno a las realidades locales, donde la comunidad asume y jerarquiza sus problemas cotidianos, existe un vínculo eficaz y habitualmente no alterado con la realidad, donde vive la crisis global del sistema de modo vivencial y

directo y donde existen posibilidades de soluciones a los problemas con los propios recursos organizacionales y movilizadores de las base social.”⁷

Así como analizamos potencialidades organizativas y de gestión de la sociedad civil local, consideramos pertinente plantear determinadas restricciones que también existen y que en muchos casos llevan al decrecimiento o al fracaso de las iniciativas.

La principal se refiere a la debilidad y atomización de muchas de las organizaciones del tipo que mencionamos más arriba. Así como hablábamos de la necesidad de fortalecer los municipios en su nuevo rol de actores del desarrollo económico y social, existe un desafío igualmente importante de fortalecer la sociedad civil, procurando generar actores locales con capacidad de protagonismo y eficacia en sus acciones.

Existen limitaciones que tienen que ver con la propia configuración de los territorios, que determinan diferencias entre sociedades locales a nivel de las historias y tradiciones culturales, los modos de producción, el sistema de relaciones, la precariedad o fortaleza de los gobiernos locales. Esas limitaciones son a veces de tal envergadura que hacen muy difícil generar dinamismos en torno a proyectos colectivos, en la medida en que determinados factores estructurales y específicos frenan los procesos de desarrollo. Es el caso de las localidades con escasa trayectoria de emprendimientos y proyectos exitosos, lo que genera un sentimiento de desmoralización colectiva y de falta de iniciativa.

Para manejar estos problemas es fundamental el rol de los equipos técnicos, apoyando mediante la capacitación, el aporte de información, la puesta a prueba de formas innovadoras de planificación y gestión local y la incorporación de opciones tecnológicas adecuadas y accesibles a las características culturales y demandas de la población.

En esa dirección vale la pena plantearse cómo potenciar el valor de los contextos locales, en el aprovechamiento de la riqueza de las relaciones personales, en la optimización de las capacidades de las organizaciones autogestoras, no solamente en la consecución de resultados materiales, sino también en los inmateriales. Nos referimos a que en estos contextos es posible promover ámbitos de protagonismo, donde la persona perciba cambios en su subjetividad, en su autoestima, en la valoración de sus saberes y en la relación con su familia y su entorno inmediato. La gestión de experiencias graficantes en lo personal no es un mero resultado subsidiario, sino sustantivo, para la propia continuidad y éxito de las acciones emprendidas.

7. S. Galilea, "La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 45-46, 1988.

HACIA UNA GESTIÓN CONCERTADA DE LO PÚBLICO

En la medida en que las prácticas autogestoras de las organizaciones se confrontan con otras similares, se suceden interacciones de diferente nivel de profundidad, desde el intercambio de información, hasta la gestión conjunta de proyectos. También se produce una situación de aprendizaje al comparar, discutir, evaluar, repensar prácticas y modalidades de gestión llevadas adelante por diferentes actores sociales, pero con preocupaciones u objetivos comunes.

Estas reflexiones nos acercan al concepto de red social, que implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo.

“Es un sistema abierto que a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes y con integrantes de otros grupos sociales, posibilita la potencialización de los recursos que poseen. Cada miembro de una familia, de un grupo o de una institución se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla. Los diversos aprendizajes que una persona realiza se potencian cuando son socialmente compartidos en procura de solucionar un problema común.”⁸

La red social es informal, no es la institución tradicional, pero quizás estén en ella los gérmenes de una nueva institucionalidad. A nivel local se trata, por ejemplo, de las coordinaciones, de los plenarios, de las mesas relacionadas, que funcionan en relación con diversos temas de interés común de varias organizaciones. Hay en ellas un aprendizaje de formas de gestión flexibles, adaptadas a las situaciones cambiantes, poco burocratizadas, de fuerte inserción territorial pero preocupaciones temáticas o sectoriales específicas. El análisis de casos significativos puede ser un buen ejercicio para evaluar su capacidad multiplicadora y su virtualidad para el abordaje más eficiente y eficaz de determinados asuntos.

Aun cuando el marco institucional y legal vigente no prevé, como señalábamos, modalidades específicas de asociación de esfuerzos estatales y privados a nivel local, en los últimos tiempos se han venido celebrando acuerdos específicos que marcan un rumbo. Es el caso de programas de financiamiento para obras de infraestructuras a nivel barrial, líneas de crédito y asistencia técnica con participación de los beneficiarios en la gestión. La política de convenios llevada adelante por la intendencia Municipal de Montevideo con diversas organizaciones privadas, en temas que van desde las guarderías populares hasta la contratación de

8. E. Dabas, *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*, Paidós. 1993.

servicios de limpieza y barrido con ONG que trabajan con niños en situaciones de riesgo social.

También se han venido desarrollando con relativo éxito, iniciativas de base económica en áreas de producción, comercialización y servicios, como es el caso de varios proyectos que apuntan a la generación de empleo a nivel general y a nivel específico de algunos grupos etarios como los jóvenes.

En distintas áreas de políticas sociales (vivienda, salud, alimentación, infancia, tercera edad, etc.) y en relación con la temática del medio ambiente, aparecen varias experiencias de concertación de esfuerzos.

En la mayoría de los casos se ha estado operando con normas jurídicas inexistentes o escasas, lo que no impide -pero muchas veces traba- el normal desarrollo de los emprendimientos. Estamos en la coyuntura ideal para comenzar a crear una normativa adecuada a las características de estos nuevos emprendimientos de gestión concertada, que necesitan los soportes legales y marcos institucionales que estimulen y faciliten su desarrollo y consolidación.

Las reformas descentralizadoras, la existencia de políticas sociales localizadas, "geográficamente diferenciadas", la afirmación de las autonomías locales, los cambios institucionales, son factores fundamentales para estimular esas experiencias de concertación. Pero simultáneamente es clave avanzar en los procesos de generación de "sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de iniciativas de interés social para la comunidad".

EN CONCLUSIÓN

La tarea por delante es compleja. Desde la visión de los técnicos o profesionales de las instituciones municipales y de las ONG, significa la necesidad de equipos interdisciplinarios que requieren de una acción integral, con capacidades para enfrentar nuevos problemas, manejar proyectos, definir estrategias alternativas y apoyar la articulación de actores con racionalidades diferentes. Se trata - como señala Sergio Galilea- de un proceso de aprendizaje, alejado de modelos conceptuales cerrados y, por lo tanto, "un desafío profesional, investigativo y social de gran magnitud".