

UN DESAFIO CONTEMPORANEO

José Arocena



Las lógicas de acción local y la emergencia de formas de regu.

En la escena local interactúan diferentes sistemas que siguen sus lógicas específicas y que producen permanentemente zonas de intercambio, de bloqueos y de articulaciones de distinta naturaleza. En este capítulo intentaremos precisar esas lógicas de acción y reflexionar sobre las expresiones institucionales que generan. Se parte de la hipótesis de una fuerte crisis de las formas de regulación hasta ahora vigentes y de un "descubrimiento" más o menos espontáneo de procesos de invención y de búsqueda de nuevas instituciones.

Dentro de tres grandes sistemas de acción —el político-administrativo, el empresarial y el socioterritorial— describiremos las lógicas que tienen una expresión relevante en el ámbito local. Esto permitirá presentar el desfase existente entre las actuales instituciones y las dinámicas locales. Al mismo tiempo, será posible destacar la potencialidad de los sistemas de acción local para producir gérmenes de nuevas formas de regulación social.

El sistema de acción político-administrativo

¿Cómo funciona el Estado centralizado con relación a sus periferias? ¿Cuál es la lógica de acción imperante en este tipo de Estado? En otras palabras, ¿cómo puede definirse el modo de funcionamiento del sistema político-administrativo cuando el modelo organizacional obedece a la racionalidad de la centralización?

En el capítulo anterior hemos recordado sintéticamente la historia del centralismo, su crisis y los nuevos planteamientos que sobre descentralización aparecen en el contexto latinoamericano. En esta parte nos detendremos más en la lógica del Estado centralizado como sistema de acción, destacando sus limitaciones y la búsqueda actual de nuevas formas de regulación.

En el sistema político-administrativo incluimos el conjunto de los organismos que integran la administración local y su relación con el sistema nacional. Concretamente, en este sistema son objeto de análisis los municipios, los organismos locales que dependen de la administración central y las agencias locales de las empresas nacionales. Como todo sistema de acción, no se trata de un conjunto cerrado y autosuficiente. Por el contrario, está estrechamente vinculado al sistema político-administrativo nacional y a los demás sistemas de acción local.

La lógica sectorial y la lógica territorial

La lógica dominante en un sistema político-administrativo centralizado puede ser calificada como sectorial-vertical. El sistema se estructura sobre la base de sectores especializados en las distintas áreas del quehacer político-administrativo.

Así, la administración central estará formada por ministerios que funcionarán cada uno según su racionalidad específica, extendiendo a lo largo y a lo ancho del territorio nacional una acción uniforme. En el caso de los países con régimen federal, esta lógica se reproduce dentro de cada estado o provincia.

Lo característico de un sistema centralizado es el dominio absoluto de este modo único de administrar la cosa pública. Cada sector desarrolla un verdadero monopolio en el área de su competencia, sin admitir ninguna iniciativa generada fuera de su ámbito centralizado de decisión. Debido a este modo de funcionamiento, los gobiernos locales —fundamentalmente los municipios— ven reducida su área de acción a los aspectos no atendidos por la lógica sectorial. Tradicionalmente, ese campo de intervención municipal ha sido el del mantenimiento de los servicios urbanos (Arocena, 1992).

El concepto de "red", utilizado desde hace unos años en las ciencias sociales, permite profundizar en lo que llamamos la lógica sectorial-vertical y vislumbrar alternativas orientadas a afirmar una lógica territorial-horizontal. Entre los teóricos que han intentado una formalización del concepto de red, Alain Degenne ha planteado un modo de razonar que nos parece muy adecuado (cf. Degenne, 1987).

Para este autor, una "red global" es el conjunto de los grupos de individuos —o colectivos— que se constituyen para el tratamiento de un problema determinado (por ejemplo, el del empleo, el de la educación, el de la vivienda). Existe también la "red individual", es decir, el conjunto de grupos o colectivos en los que participa un mismo individuo.

Detengámonos en el concepto de red global. Cuando Degenne profundiza en esta categoría, afirma que la transformación de una red global se produce en una dialéctica de la "localización-deslocalización": "Hay localización de una red cuando hay creación de nuevos colectivos en esa red. Hay deslocalización en el caso contrario, es decir cuando hay supresión de colectivos en la red. Notemos que se trata de nociones dinámicas que se refieren a la transformación de la red global; de este punto de vista, estas nociones son igualmente relativas" (Degenne, 1980, p. 27).

La "localización" de una red está entonces en función de su enriquecimiento social, es decir, del aumento de los grupos que la forman. Esta localización puede circunscribirse a una realidad geográficamente limitada (una microregión) o a una unidad político-administrativa (una provincia, un departamento) pero, en su definición, las variables geográfica o político-administrativa no son las fundamentales. Lo que importa es la densidad de la red social: "Conviene ligar a esta reflexión la noción de localidad, que es a menudo una de las más inmediatas. En la idea de localidad hay una connotación geográfica. A pesar de que empleamos un término cercano, esta connotación no aparece en nuestras definiciones. Las nociones de localización y de deslocalización son únicamente sociales. Ellas se refieren a la red. Pero habiendo dejado establecido este principio, es evidente que cuanto mayor es el desarrollo de un proceso de localización en una red, más chances hay de que una gran parte de los colectivos reconocidos estén reunidos en un lugar geográficamente limitado. Sin embargo, no es necesario que esto suceda. Nos ha parecido lógico proceder así porque no hay razón para recortar arbitrariamente un espacio geográfico y decretar que constituye una localidad. Lo que predomina es la idea de red social densa. Por otra parte, la cuestión de saber si un lugar geográficamente limitado constituye o no una localidad, llevaría obligatoriamente a recurrir a una

medida, a una evaluación, cuya legitimidad no visualizamos" (Degenne, 1980, p. 27). Una red global existe, además, dentro de un proceso permanente de simplificación-complejización: "La aparición y la desaparición de colectivos son fenómenos constantes en una red. Se trata de la manifestación de la actividad social. Por esta razón plantearemos la doble definición siguiente: una red global se dice que es "simplificadora" si la tendencia a la deslocalización triunfa sobre la tendencia a la localización. En sentido inverso, se dice que una red es "complejizadora" si la tendencia a la localización triunfa sobre la tendencia a la deslocalización" (Degenne, 1980, p. 28).

La lógica sectorial-vertical, característica de un sistema político-administrativo centralizado, tiende a generar redes deslocalizadas, es decir simplificadoras, debido a su pobreza de colectivos. Al extremo, estos sistemas pueden estar constituidos por un solo colectivo, dado lo cual dejan de ser una "red".

Tomemos como ejemplo cualquiera de los sectores de actividad. Uno de ellos —que tiene por otra parte singular importancia en los procesos de desarrollo— es un buen ejemplo de "red deslocalizada" y "simplificadora": el sistema educativo. La inmensa mayoría de los sistemas educativos en América Latina siguen el modelo centralizado francés, en el que todo se decide en París. El mismo Degenne toma la educación como un caso paradigmático de red deslocalizada: "El sistema es perfectamente cerrado en la educación nacional. Esta administración funciona de la misma manera en tanto empleador. Un profesor es reclutado por sus diplomas, que son pruebas abstractas; jamás por sus cualidades concretas de docente. La forma noble de este modo de reclutamiento es el concurso. Hay coherencia perfecta entre la imagen que el sistema da del establecimiento escolar y esta forma de reclutamiento. El liceo, por ejemplo, no es en principio más que un eslabón de una cadena; es un lugar de aplicación de reglas de funcionamiento válidas para todos los docentes dondequiera que ejerzan. La autonomía del establecimiento es reducida al mínimo y las negociaciones entre docentes no tienen más que una influencia muy débil sobre el desarrollo del trabajo. El docente es allí un individuo. La administración no puede menos que tratarlo como tal y por lo tanto resulta coherente que el modo de reclutamiento funcione sobre las mismas bases. Todos los docentes de una misma disciplina son idénticos e intercambiables por lo tanto se considera como algo natural que puedan ser destinados a cualquier lugar. Hay una suerte de homología estructural entre la educación nacional productora de calificaciones y la educación nacional utilizadora de calificaciones. El conjunto del sistema no está muy alejado del tipo ideal burocrático de Max Weber" (ibid., p. 33).

Esta lógica de la deslocalización se puede observar con matices en todos los sectores del sistema político-administrativo. Esto conduce a una gigantesca incapacidad para incorporar al sistema las especificidades locales. Para resolver un problema (educativo, de desarrollo, social, de infraestructura...) en vez de estimular la constitución de redes globales complejas y localizadas —es decir ricas en grupos que aporten sus distintos puntos de vista y sus formas de acción diversas—, se opera desde una estructura tecnocrática, definiendo normas con total independencia de la singularidad de cada situación.

Si se recorren los ministerios en un sistema político-administrativo centralizado, se podrá constatar un modo de funcionamiento en el que las "antenas" locales se asemejan a la descripción del liceo hecha por Degenne: son lugares de reproduc-

ción y de aplicación de normas que no pueden modificar. Fundamentalmente en materia de organización del trabajo y de sus contenidos, la "antena" local no hace más que ejecutar lo que es decidido en el "centro" del sistema. Los colectivos locales que intenten conformar una red encontrarán todo tipo de obstáculos para incidir realmente en el funcionamiento del sistema.

Los municipios pueden encontrar en esta lógica un lugar marginal desde el cual desarrollar una acción en los intersticios del sistema, o pueden trabajar para cambiar la lógica de éste. De todos los componentes del sistema político-administrativo, el municipio es el que se encuentra en mejores condiciones para intentar un cambio. Su carácter de gobierno electo por los ciudadanos le otorga una legitimidad de la que no gozan las agencias locales de los organismos nacionales (y provinciales en el caso de los países federales).

Hoy los municipios están viviendo un proceso de cambio que muestra nuevas funciones y nuevos roles (Arocena, 1992). En la concepción tradicional del actor municipal se incluían únicamente funciones ligadas a los servicios urbanos clásicos: pavimento, caminería, limpieza, tránsito, alumbrado público, higiene de los alimentos, control de la edificación, espectáculos públicos, espacios verdes. En algunos casos, el municipio se encargaba también de la producción y distribución de agua corriente y del saneamiento. La transformación de este actor local se orienta actualmente hacia una ampliación de sus funciones en el área de las políticas sociales y de desarrollo económico-productivo. En esa medida, el municipio se está planteando la necesidad de instalar lógicas horizontales que le permitan crear el ámbito adecuado a sus nuevas funciones.

En los países de régimen federal esta tendencia debería ser mayor que en los países de régimen unitario. Sin embargo, la conclusión a la que llega un estudio sobre los municipios en varios países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela (cf. Borja/Calderón et al., 1989), es que en lo concerniente a la autonomía municipal "las diferencias parecerían ser más potenciales que reales". La diferencia entre ambos regímenes estaría situada en la existencia de un escalón intermedio —las provincias, los estados— que se constituiría en "espacio político de manifestación y eventualmente de resolución de conflictos en el nivel intermedio". Pero esta intermediación no aumenta la localización de las redes político-administrativas. El escalón intermedio se vuelve un engranaje más de la lógica sectorial-vertical.

La concertación institucional público-privada

El desarrollo de una lógica "territorial-horizontal" supone impulsar instancias de concertación interinstitucional. En distintos países de América Latina ha habido experiencias de concertación principalmente para enfrentar un problema o una situación crítica determinada. Las dictaduras de la década de los setenta, por ejemplo, desencadenaron en varios países una oposición concertada que abarcó sectores muy diversos: los gremios, las iglesias, los intelectuales, los estudiantes universitarios, las organizaciones vecinales, los profesionales, etc. Pero estas concertaciones fueron de corta duración y se debilitaron o desaparecieron junto con el fin de los regímenes autoritarios. La concertación interinstitucional a que nos referimos debe lograr una cierta estabilidad en el tiempo y tenderá a constituir una

"red global", es decir un conjunto de grupos que se articulan entre sí para actuar en un área determinada de una sociedad local: la vivienda, la formación, el empleo, la salud, el desarrollo empresarial, etc.

Se trata de recomponer la dimensión territorial creando lugares donde la acción movilice horizontalmente un conjunto de actores locales en torno a un problema considerado crucial para la comunidad. Se buscará establecer consensos sobre algunos temas, de tal manera que las eventuales oposiciones entre diferentes racionalidades sean superadas y se pueda actuar de manera coherente sobre el problema en cuestión. Este consenso no significa la desaparición de las distintas lógicas institucionales ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida en que cada "socio" mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. Este tipo de consenso no significa unanimidad; es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes (ver Arocena, 1986).

El desarrollo local se produce cuando existe capacidad de negociación y de juego entre actores, buscando una articulación de intereses que desemboque en beneficios para la sociedad local. El municipio tiene un rol capital en la constitución de instancias que permitan esa articulación. Puede crear ámbitos de coordinación con las oficinas y agencias locales de los organismos nacionales, y puede también negociar con las empresas privadas, regulando su actuación en función del interés de la comunidad.

En varios países latinoamericanos se desarrollan actualmente estructuras *ad hoc* que reúnen organizaciones sociales territoriales, empresas locales, organismos del Estado, la municipalidad, organizaciones no gubernamentales, etc. Esas estructuras, creadas para tratar problemas muy variados, son aún incipientes e informales; su arraigo y permanencia son débiles. Deben enfrentar los asentados mecanismos "verticales" de relación entre el "centro" y la "periferia". Estas nuevas estructuras han surgido impulsadas frecuentemente por el actor municipal, como forma de precipitar una instancia de concertación local. Lo que parece claro es que la descentralización impulsada desde el "centro" del sistema necesita procesos localmente generados. Por ello las instancias locales de negociación tienen un papel de primera importancia. Ellas contribuyen a aumentar la densidad del tejido social local, condición esencial del éxito de una política descentralizadora.

El sistema de acción empresarial

Mucho se ha hablado y se ha escrito sobre las tendencias contemporáneas a la concentración del capital, o sobre los grandes polos de desarrollo industrial, o sobre la importancia de crear grandes "cuencas" en las que se concentre la innovación tecnológica. Parecería que la historia de la industrialización muestra el éxito de estas tendencias expresadas en las modernas megalópolis, verdaderos hormigueros humanos. En este contexto, las empresas han ido aumentando sus dimensiones hasta llegar a constituir hiperempresas gigantes cuyas presupuestos son muy superiores a los de muchas naciones y que extienden sus brazos prácticamente por todo el planeta. Frente a esta realidad, ¿cómo se ubica la problemática del desarrollo local?

Crisis de un modo de acumulación

Estas tendencias a la concentración y al gigantismo han caracterizado un modo de acumulación que vivió y se desarrolló con pocos sobresaltos hasta la década de los setenta. Todavía en Europa se sigue haciendo referencia a los 30 gloriosos años del crecimiento que van de 1945 a 1975.

Recordemos brevemente el perfil de ese modo de acumulación del que venimos y del que aun no terminamos de salir. La industrialización inglesa y francesa del siglo XIX se basó en la construcción de grandes plantas siderúrgicas en torno a los yacimientos de carbón de piedra. Eran los comienzos de la era industrial, cuando se producían los cambios tan meticolosamente descritos por los historiadores de la industrialización (cf. Sute/Bresillon, 1983). El pasaje de la tierra a la fábrica concentró los hombres alrededor de las máquinas, en función de una demanda de mano de obra desconocida hasta ese momento. Se crearon nuevas ciudades industriales o se construyeron cinturones industriales en las ciudades ya existentes. Comenzó así ese largo proceso de disminución de la población rural y de constitución de los grandes centros urbanos modernos. La producción se fue haciendo cada vez más masiva, atendiendo a un importante desarrollo cuantitativo del consumo.

Este modo de acumulación caracterizado por la concentración y la masificación necesitó formas de organización empresarial adecuadas a la nueva realidad. Después de haber pasado por las experiencias de "paternalismo industrial" (Le Play, 1881) durante el siglo XIX, el taylorismo y el fordismo aportan una concepción de la empresa que pretende constituirse en la respuesta a las exigencias del modo de producción industrial. Simplemente recordemos el principio de la descomposición del acto de producción como pilar de toda organización industrial que aspirara a un rendimiento eficaz. No es nuestra intención desarrollar ni criticar el pensamiento de Taylor (1913) en este trabajo, sino solamente tener presente que al modo de acumulación industrial concentrado correspondió un modelo de organización empresarial específico.

Este modo de acumulación necesitó finalmente de mecanismos de protección asegurados por las políticas de los Estados nacionales. Gracias al manejo de orientaciones y estrategias bien precisas en los aspectos económico-financieros, los Estados-nación — más o menos intervencionistas — jugaron un rol fundamental en la consolidación de los procesos de industrialización. Las guerras entre naciones y la dificultad para crear estructuras supranacionales son los mejores indicadores de la importancia que tuvieron los Estados-nación en la construcción y el desarrollo del modo de acumulación que caracterizó la época industrial.

No se puede concluir esta rápida descripción sin recordar que la expansión de la industrialización no reconoció límites de ninguna clase, ni siquiera se detuvo ante la destrucción sistemática de los recursos naturales. La lógica del crecimiento fue la norma suprema, quedando todo en tal nivel de cortoplacismo que no hubo lugar para una preocupación seria por la renovación de los recursos naturales. El balance de la era industrial es en este aspecto particularmente negativo y plantea un gigantesco desafío a la humanidad del presente y del futuro.

Este modo de acumulación muy sintéticamente descrito ha mostrado, desde hace casi dos décadas, signos muy claros de crisis. Si nos detenemos brevemente a observar el proceso de los países industrializados, tendremos que convenir en la

persistencia de los síntomas de crisis. No estamos ante una coyuntura pasajera y superable que permitirá retomar la marcha sobre las mismas bases. Este último cuarto del siglo XX se dibuja como un momento histórico en el que algo está terminando definitivamente para dar lugar a una nueva forma de convivencia entre los hombres. Sin duda no es fácil percibir los contornos de lo que está naciendo; los perfiles son aún borrosos y nuestras propias inercias nos impiden descubrir lo nuevo en el entramado de la crisis de lo viejo.

Sin embargo, es posible un esfuerzo por sistematizar las características de la crisis. Desde mediados de la década de los setenta, los países industrializados han asistido a la caída de las tasas de crecimiento que habían sido el gran indicador de la prosperidad de los 30 gloriosos años. Esta desaceleración del ritmo de crecimiento es el resultado de una importante disminución de las inversiones que ha sido, como bien se sabe, la constante de todo este período. Todos los gobiernos, de cualquier signo ideológico, han desarrollado políticas tendientes a estimular la inversión como único remedio a la crisis. En este aspecto no ha habido diferencias entre los conservadores ingleses y los socialistas españoles. Pero los resultados no han sido los esperados. La desocupación ha seguido aumentando; hoy se cuentan por millones los empleos industriales definitivamente perdidos. Francia, solamente en la década de los ochenta, perdió 900.000 empleos en sus empresas industriales. Estos puestos de trabajo no son recuperables; su pérdida obedece a profundas transformaciones en la estructura productiva.

Los despidos masivos y la pérdida de poder adquisitivo de amplios sectores de la población han provocado una ruptura profunda de los consensos sociales que constituían la base de la convivencia en la época del crecimiento. La existencia de actores fuertes, que negociaban permanentemente las formas de producción y de distribución de la riqueza, es hoy sustituida por una crisis de todas las instancias de negociación. Es conocida y ha sido ampliamente analizada la crisis del sindicalismo y sus efectos sobre la regulación de las relaciones laborales (Tixier, 1992).

A todos estos síntomas hay que agregar uno que ha producido fuerte impacto por sus efectos sobre el cuerpo social: la caída abrupta de grandes centros industriales. Los países de Europa occidental se han visto confrontados al drama de regiones que habían sido líderes del desarrollo industrial y que, en muy poco tiempo, perdieron toda capacidad de desarrollo. Todos los esfuerzos realizados para relanzar esas regiones han tenido muy magros resultados. Una de las inversiones más importantes de los Estados se orientó hacia el reciclaje de la mano de obra, con la finalidad de diversificar el potencial productivo. Hoy se puede constatar que las resistencias al reciclaje han sido tan fuertes, que en los grandes números, el efecto de estas políticas ha sido muy escaso (Le-grand/Cavallier, 1989).

Gobiernos de derecha y de izquierda se han sucedido en estos casi veinte años; se han puesto en práctica políticas económicas neoliberales y otras cercanas a un neokeynesiano. Sin embargo, todo indica que los signos de crisis no han cesado de agravarse.

Si trasladamos nuestra mirada al llamado Tercer Mundo, el panorama es aún más desolador. Con esa facilidad de ciertos vocabularios técnicos, se ha hablado de la "década perdida". Pero es interesante señalar que esa década perdida coincide con los primeros años de la crisis de los países industrializados. La generación de la gigantesca deuda externa de casi todos los países latinoamericanos tiene relación

directa con los desequilibrios provocados por la llamada "crisis petrolera" de mediados de los setenta. Como no podía ser de otro modo, el fin de los años de crecimiento de los países centrales afectó a todo el planeta, haciendo aún más vulnerables las zonas más débiles del sistema mundial.

Posteriormente llega el periodo del llamado "ajuste estructural", por el que se pretende solucionar la problemática social y económica mediante la restauración de los "grandes equilibrios". Esto se traduce en una férrea política fiscal que cree ciegamente en las virtudes del déficit fiscal cero. Hay países que han aplicado estas orientaciones de manera muy coherente, por lo que hoy estamos en condiciones de observar algunos resultados.

Por un lado se ha logrado contener la inflación y "ordenar la casa". En algunos casos, los procesos de privatización masivos han permitido el ingreso de capitales y, con ellos, una cierta sensación de abundancia de recursos financieros. Pero por otro lado siguen en pie los problemas sociales, aumentan las desigualdades, se "retacean" recursos para la salud y la educación. El orden fiscal y las bajas tasas de inflación consiguientes deberían estimular la inversión en una economía "saneada". Esta inversión debería producir un aumento del producto bruto, lo que permitiría adjudicar recursos al área social. Ahora bien, todos estos condicionales quedan conjugados de esa forma; hasta ahora no se vislumbra ningún cambio real.

Tanto en las sociedades industrializadas como en las del llamado Tercer Mundo hay signos claros del agotamiento de un modo de acumulación. Parece evidente que las soluciones a la crisis no pueden ser pensadas en términos de restauración de un modo de crecimiento. La búsqueda de soluciones supone una capacidad de lectura de los signos de la crisis más orientada hacia las alternativas que al de las formas existentes.

¿Hacia otro modo de acumulación?

Destacados economistas se atreven hoy a hablar de lo que llaman el "modo de acumulación flexible" (ver Vázquez Barquero, 1991). Se trata de una tesis audaz y, sin duda, polémica. Pero vale la pena confrontarla con los signos de la crisis y, sobre todo, con algunos cambios que tienden a generalizarse.

Decíamos al comienzo de este subcapítulo que la empresa contemporánea ha ido alcanzando gigantescas dimensiones y que la concentración parece ser la característica central de la era industrial. Ahora bien, uno de los fenómenos que marcan este fin de siglo es la enorme dificultad de las grandes plantas industriales para absorber el acelerado cambio tecnológico. Las dramáticas crisis de algunas regiones industriales, a las que hacíamos referencia en párrafos anteriores, se debieron en buena medida a su incapacidad para adaptarse a las exigencias de las nuevas tecnologías. Esta limitación de los grandes establecimientos industriales es hoy una evidencia indiscutible.

Corregir esta falta de elasticidad de la empresa supone en primer lugar modificar su dimensión. Es así como emerge en la agenda de técnicos y de políticos, de empresarios y de investigadores, la temática de la pequeña empresa (Arocena, 1990). El tratamiento de este tema en estos últimos quince años ha sido muy heterogéneo. Las estrategias que se sirvieron de la pequeña empresa también han sido muy diversas. En una rápida recorrida se pueden mencionar: las grandes

empresas que han intentado transformar sus plantas en redes de pequeñas empresas semiautónomas, el surgimiento más o menos espontáneo de tejidos empresariales constituidos por pequeñas empresas innovadoras, las políticas de autoempleo que se han servido del fomento de la pequeña empresa, el desarrollo de pequeñas empresas de subcontratistas creadas para flexibilizar la estructura de las grandes empresas. En todos estos casos, la búsqueda de la pequeña dimensión se presenta como una solución a una problemática nueva, que no existía con la misma fuerza en la época anterior.

En estos últimos años del siglo XX, la producción tiende a dejar de ser masiva, para atender de manera diferenciada los distintos sectores del consumo. Hoy la producción se orienta a un consumidor bien preciso, cuyas características deben ser estudiadas y su perfil, perfectamente definido. El producto se destina a una categoría etaria (los niños, los jóvenes, los ancianos, etc.), a una categoría socioprofesional, a una región de un país, a los hombres, a las mujeres, etc. Esta diferenciación de la producción contiene una mayor exigencia de calidad. Satisfacer a un consumidor en sus necesidades específicas supone una elaboración mucho más precisa del producto; por otro lado, ese consumidor a quien se dirige un producto específico se vuelve más exigente y difícilmente tolerará defectos que disminuyan o anulen la utilidad que él le adjudica.

Dos consecuencias de gran relevancia tienen estas características de la producción en la sociedad contemporánea: en primer lugar, aumenta la exigencia de la calificación de la mano de obra; en segundo lugar, plantea una superación de los modos Taylorianos de organización del trabajo, para privilegiar formas organizativas menos jerarquizadas.

El aumento de los niveles medios de calificación es hoy una realidad universal. Para ocupar los puestos administrativos más bajos, las empresas exigen al menos bachillerato terminado. Pero a medida que se remonta la pirámide de la estructura técnica, tanto en lo funcional como en lo operacional, las calificaciones demandadas aumentan en exigencia, en especificidad y sobre todo en actualización. Uno de los efectos de este fenómeno es la rápida obsolescencia de conocimientos y "saberes" técnicos, sustituidos por permanentes innovaciones que se suceden en plazos cada vez más cortos. Lógicamente, no todos los individuos pueden seguir este ritmo, y muchos quedan al costado del camino, siendo reemplazados por cuadros más jóvenes.

Este modo de acumulación, que demanda un número menor de individuos trabajando y que es más exigente en la calidad de la mano de obra, está teniendo como efecto un aumento incesante de la cantidad de personas que quedan fuera del mundo laboral. Las ciencias sociales se han ocupado en forma muy importante del fenómeno de exclusión que genera el desempleo. Se han desarrollado teorías que pretenden describir y explicar esta realidad; la más conocida es la llamada "sociedad dual" o "sociedad a dos velocidades". Según las explicaciones "dualistas", la humanidad va en camino de construir una estructura social en la que la mayoría tendrá el carácter de "asistida" y sólo una pequeña minoría ingresará a los controles del sistema.

Sin adherir a estas concepciones en sus expresiones más extremas, lo cierto es que el trabajo —gran integrador en la era industrial— no cumple más esa función para una buena parte de la humanidad. Entonces, o adherimos a la visión dualista

y hablamos de "integrados" y "asistidos", o aceptamos la posibilidad de otro principio integrador que no sea el trabajo tal como lo entendimos en la sociedad industrial.

Un modo de acumulación que prioriza la calidad y, por consiguiente, la calificación de la mano de obra, no puede funcionar en estructuras empresariales de tipo taylorista. Si son menos los funcionarios de una empresa (y serán cada vez menos) y poseen una mayor calificación, la división entre "conceptores" y "ejecutores" ha dejado de ser funcional. Esta división tuvo un sentido cuando, en los albores de la mecanización, se necesitaron obreros sin ninguna calificación para realizar actos simples. Hoy la robótica suple con creces la presencia de los antiguos ejecutores.

Más que por dividir funciones y tareas, la empresa contemporánea está preocupada por aprovechar al máximo el saber de sus técnicos. Debido a ello se han inventado y se experimentan formas organizativas alternativas que han recibido distintos nombres pero que pueden ser agrupadas bajo la denominación de dirección participativa (1).

Finalmente, las tendencias recientes intentan regular la acumulación "salvaje" de la era industrial, buscando una nueva articulación entre producción y naturaleza. La empresa que integra en su estrategia el problema de la conservación y renovación de los recursos naturales no es ya una excepción. La conciencia de los efectos dramáticos de las agresiones a los equilibrios naturales no se sitúa simplemente en el campo del deber ser y del deber hacer. Muchos empresarios han experimentado el efecto *boomerang* de la agresión ilimitada a la naturaleza. El entorno es hoy una variable de primera importancia en la definición de la estrategia de desarrollo empresarial.

Estos caracteres rápidamente resumidos permiten hablar de transformaciones muy importantes en los procesos de acumulación. ¿Se trata de un nuevo modo de acumulación? ¿O simplemente asistimos a una inflexión pasajera del modo de acumulación concentrado? Uno de los indicadores más importantes de un cambio de modo es justamente la "desconcentración" como fenómeno generalizado y dominante. ¿Es esto así? Como hemos visto, algunos hechos tienden a mostrar la existencia de modificaciones que van en ese sentido. Pero será necesario aún un cierto tiempo para leer con mayor claridad el significado y la trascendencia de estos cambios.

La empresa como sistema de acción local

Estamos habituados a concebir la empresa —sobre todo la grande— como una estructura autosuficiente, con escasa relación de interdependencia con respecto a

su entorno local. Predomina aún la imagen de la empresa que se instala en una región determinada sin tomar en consideración las características específicas del territorio. La implantación se explica por ventajas diversas que pueden relacionarse con políticas fiscales, con la cercanía de una vía de comunicación importante, con la proximidad de un puerto, con la existencia de infraestructura adecuada, etcétera.

Es sumamente raro que una empresa se instale en un lugar determinado porque allí existe la materia prima que necesita. En general se ha estimado más conveniente implantar una empresa cerca de los "centros" político-administrativos, porque allí están las mejores comunicaciones y las mejores infraestructuras. La materia prima puede encontrarse a una importante distancia de la implantación, pero se admite que su traslado forme parte de los costos normales de producción.

La empresa que se instala en un territorio determinado por razones que no derivan de las características del lugar, difícilmente puede llegar a constituir un sistema de acción local. En el modo de acumulación que hemos denominado concentrado, las empresas son "aterritoriales" o "deslocalizadas". Todas las características de ese modo de acumulación llevan a esta situación de no territorialidad: la gran dimensión de las plantas, el carácter masivo de la producción, la organización empresarial basada en la división del trabajo, la necesaria proximidad de los centros de poder proteccionistas, la ausencia de preocupación por el entorno.

Si retomamos las categorías de Alain Degenne (1980, p. 27), estas empresas no son "redes globales", no poseen ninguna densidad social, ya que carecen de "colectivos" diversos que enriquezcan su trama y se comportan de manera similar en cualquier sitio de implantación. Frecuentemente se ha utilizado el término "enclave" para denominar este tipo de empresa que vive de espaldas al territorio donde está instalada.

Tradicionalmente, esta empresa ateritorial ha sido acusada de buscar una rentabilidad fácil e inmediata sin preocuparse por las necesidades locales ni por la conservación de los recursos naturales. Empresas madereras han destruido bosques, causando graves desequilibrios; empresas pesqueras han terminado con la fauna de mares, ríos y lagos; complejos agroindustriales han agotado los suelos; fábricas de productos químicos han contaminado todo a su alrededor.

Además de estas perturbaciones naturales, en ciertas condiciones la empresa puede decidir la muerte de una pequeña ciudad o de una región simplemente cerrando sus puertas.

Estas y otras consideraciones similares llevan a plantearse la siguiente pregunta: ¿la empresa puede ser considerada actor local? La respuesta supone explicitar las condiciones en que una empresa puede constituirse en actor local.

Decíamos en páginas anteriores que existen signos de transformación profunda del modo de acumulación. Estos cambios se expresan en producción diferenciada, búsqueda de calidad, mayor flexibilidad organizacional, recursos humanos más calificados, articulación entre producción y equilibrios naturales. En este marco, la empresa tradicional está sometida a una serie de presiones formales e informales que la obligan a mejorar la calidad de su producción y la relación con su entorno.

Un factor que se ha revelado como decisivo para situar la empresa en la realidad de las nuevas formas de acumulación es la relación productor-consumidor. A la pasividad del consumidor de hace tres décadas se opone actualmente una actitud crítica que puede asumir formas de expresión individual o colectiva. En la compleja

(1) La Dirección participativa por objetivos (DPO) ha sido una de las técnicas utilizadas. También es necesario mencionar la Escuela Sociotécnica, originada en el Instituto Tavistock de Londres. Por otro lado, países como Suecia y Alemania han experimentado formas de la cogestión. En Francia, Italia y Gran Bretaña, la participación está ligada a distintas experiencias de expresión de los asalariados. Los Círculos de Calidad originados en Japón forman parte de este conjunto de experiencias tendientes a aumentar la participación.

sociedad contemporánea, los consumidores no son un conjunto indiferenciado de individuos dispuestos a consumir masivamente, sino que existe una multiplicidad de especificidades que la empresa no puede ignorar: edad, sexo, categoría social, lugar de habitación, etc. Estas especificidades, además, pueden darse formas organizativas que las transforman en actores con gran capacidad de incidencia en los sistemas de decisión.

Estos cambios en la relación entre el productor y el consumidor obligan a una mayor concertación y a una mejor articulación de la empresa con su entorno. Evidentemente, hay ejemplos que muestran lo contrario: un fuerte aislamiento al cambio y un progresivo aislamiento de la empresa con respecto a su entorno; pero también son abundantes los casos que permiten afirmar la existencia de un proceso de transformación de la empresa contemporánea, siguiendo las pautas generales de las nuevas formas de acumulación.

La orientación de las transformaciones mencionadas permite el desarrollo de realidades empresariales abiertas a su entorno y, por consiguiente, con un grado importante de inserción en los tejidos locales. Ahora bien, esta mayor apertura a la interacción en el territorio no es un proceso de una sola vía. Si bien es cierto que la empresa de hoy está más preparada que la de ayer para su inserción local, también es cierto que los demás actores locales tienen un rol fundamental en la concreción de esta nueva realidad.

Por un lado, el gobierno local deberá negociar la instalación de tal manera que pueda guardar un cierto control sobre el desarrollo de la experiencia. Los gobiernos locales no deben renunciar a su capacidad de negociación con los empresarios, intentando que las implantaciones industriales se realicen de la manera más integrada posible al entorno natural y social de la región.

En segundo lugar, se deberá evitar una situación de dependencia, mediante la diversificación del tejido de iniciativas. Los territorios caracterizados por un tipo de desarrollo monoindustrial o monoproductivo son de gran fragilidad; la crisis del rubro correspondiente trae aparejada siempre una situación de catástrofe muy difícil de superar. La diversificación industrial y productiva genera procesos de desarrollo menos dependientes y con mayores defensas frente a eventuales períodos críticos. Particularmente, las sociedades locales, que por definición tienen dimensiones limitadas, deberán construir su fuerza sobre la base de la diversificación.

Tanto en el mantenimiento de una cierta capacidad de negociación como en el impulso de procesos de diversificación productiva, el tejido de actores locales juega un rol determinante. Si la trama de actores es rica, si existen grupos activos en la sociedad local, será posible negociar implantaciones empresariales exógenas en buenas condiciones. Por otro lado, la diversificación solo es posible si la sociedad local genera actores capaces de iniciativa; la multiplicación de las iniciativas es la mejor garantía para un desarrollo local autónomo.

La pequeña empresa como actor local

Al recordar las características de las transformaciones actuales en los procesos de acumulación, señalamos la tendencia de la empresa contemporánea a preferir la pequeña dimensión de las plantas productivas. La flexibilidad de la pequeña dimensión, complementada por la potencialidad de las redes electrónicas, ofrece

evidentes beneficios frente a la aceleración del cambio tecnológico. El desarrollo de la pequeña empresa está también ligado a la crisis del Estado, bienestar y a las políticas de ajuste de las grandes empresas. La pequeña empresa privada debe generar los puestos de trabajo necesarios para absorber parte de la población desocupada. Desde la microempresa unipersonal hasta la pequeña unidad de menos de 20 asalariados, hay toda una gama de empresas industriales, artesanales, de servicios, comerciales que son, en la actualidad, las que crean empleo.

Mucho se ha escrito sobre la pequeña empresa y la microempresa, así como sobre el sector informal (ver, por ejemplo, Tockman, 1977; PREALC, 1977; Aguirre/Canzani et al., 1986; Bayce, 1984). No desarrollaremos en detalle los perfiles de estas unidades económicas; solamente recordaremos algunas de sus principales características:

- tendencia al aislamiento del resto del sistema;
- presencia importante de la informalidad;
- acceso dificultoso al crédito formal;
- presencia escasa en el mercado externo;
- difícil acceso a la tecnología;
- complicada relación con el Estado;
- ausencia de capacitación gerencial;
- irregularidades en la relación laboral;
- confusión empresa-núcleo familiar;
- problemas de acumulación.

Esta lista no pretende ser exhaustiva, pero el simple enunciado de estas características muestra una realidad empresarial con dificultades específicas. Todos estos caracteres pueden resumirse en la palabra "aislamiento". El pequeño empresario es un actor aislado, tanto en la estructura económico-productiva como en el nivel sociocultural. Tiene dificultades de inserción en las redes comerciales, pero tampoco se inserta en los circuitos financieros y su mundo relacional es sumamente reducido. Las tentativas de organización gremial deben superar el individualismo del pequeño empresario y frecuentemente los planteos asociacionistas son vistos con desconfianza y escepticismo.

La importancia cuantitativa de la pequeña empresa y su situación marginal en el sistema está señalando la presencia de un problema de creciente envergadura. Por eso se habla mucho del tema en círculos políticos, académicos, empresariales. Ello no quiere decir que se posea un diagnóstico acertado y mucho menos que exista un consenso mínimo sobre la forma de tratar el problema.

Uno de los aspectos de mayor interés de las pequeñas empresas es su estrecha relación con los procesos de desarrollo local; este fenómeno es más claro en localidades y regiones del interior de los países, más o menos alejadas de las áreas metropolitanas. En estas zonas, la pequeña empresa está menos aislada, integrándose naturalmente al contexto local y convirtiéndose en uno de los actores más comprometidos con el destino de la zona.

En las grandes capitales, la realidad de la pequeña empresa es más compleja. Su integración microlocal (barrial) no siempre es posible, ya que frecuentemente tiende a situarse en el horizonte de un sector importante del área metropolitana. Sin embargo, existe un cierto tipo de microempresa (talleres de reparaciones, servicios varios, pequeños comercios, empresas artesanales, pequeñas manufacturas) que

puede considerarse actor local. Estas unidades económicas, que colocan su mercadería o venden su servicio en un ámbito geográfico reducido, dependen más claramente de su inserción en las redes de sociabilidad del barrio. En esa medida, es frecuente encontrar empresarios pequeños y microempresarios que forman parte de comisiones de fomento o de clubes sociales y deportivos de raíz local.

Más allá de estas diferencias entre las áreas metropolitanas y las microregiones, la pequeña empresa, por su dimensión y por su lógica de acción, se integra con mayor facilidad que la gran empresa a los sistemas de acción local. Sin embargo, el predominio de lo que hemos llamado la "lógica vertical sectorial" no favorece la constitución de los ámbitos locales adecuados para que se produzca la inserción del pequeño empresario. La actual realidad institucional que mantiene sus modos estancos de funcionamiento a nivel local, no contribuye a generar las redes interinstitucionales necesarias para el ingreso del pequeño empresario al proceso global de desarrollo de la localidad.

Esto quiere decir que es necesario crear estructuras locales de apoyo para el desarrollo de pequeñas empresas, que se organicen sobre la base de un proyecto coherente y viable.

En todas las sociedades locales existe sin duda un potencial de emprendedores que aún no han encontrado la forma de concretar su aporte al proceso de creación de riqueza. Para que este potencial se vuelva una realidad, será necesario que se constituyan estructuras locales que ofrezcan capacitación gerencial, que faciliten el acceso a los circuitos financieros, que permitan un conocimiento más preciso de los mercados, que pongan en contacto al pequeño empresario con las tecnologías pertinentes en cada caso.

La asociación de entidades de asistencia técnica con instituciones de intermediación financiera de naturaleza cooperativa está desarrollándose en varios países de América Latina; esta asociación facilita el acceso del pequeño empresario a los circuitos del crédito y de la transferencia de tecnología.

La generación de estas estructuras descentralizadas supone un cambio radical de las lógicas actuales que basan su funcionamiento centralista en una profunda desconfianza hacia el potencial de las sociedades locales.

El sistema de acción socioterritorial

Este tercer sistema de acción se desarrolla según una lógica territorial y se orienta a dar respuesta a necesidades básicas de las comunidades locales. Debido a estas dos características le llamamos sistema "socioterritorial".

Las formas de organización humana han tenido siempre una base territorial. Desde siempre, las naciones se han identificado con un territorio determinado y han construido sus estructuras político-administrativas refiriéndolas a espacios bien precisos. La historia de los hombres es también una historia de territorios, una historia de luchas por defender o por conquistar trozos de tierra, una historia que deja sus huellas en los perfiles cambiantes de los territorios habitados por el hombre.

Esta dimensión física de las civilizaciones humanas ha planteado desde tiempos muy remotos el problema de la organización del territorio. La utilización del espacio ocupado por un grupo humano sigue una determinada racionalidad

orientada a optimizar la relación del hombre con la tierra. Esta racionalidad no ha sido la misma en el valle del Nilo, en el Lejano Oeste norteamericano, en las superpobladas islas japonesas o en la pampa húmeda sudamericana. Las diferencias tienen que ver con el período histórico, pero también con las características específicas de cada territorio. Tiempo y espacio se conjugan para definir la racionalidad que inspirará el ordenamiento territorial. En consecuencia, estaremos cada vez frente a una lógica contingente, que estará expresando el carácter relativo de la racionalidad que comanda una forma concreta de organización del espacio.

Esta "racionalidad relativa" debe ser el punto de partida para analizar el sistema de acción que hemos denominado socioterritorial. Si el ordenamiento del territorio respondiera a una racionalidad absoluta, es decir, si el territorio pudiera organizarse como una maquinaria perfecta, sin fallas ni errores, no sería posible hablar de sistema de acción socioterritorial sino, simplemente, de sistema territorial. Cuando incluimos la partícula "socio", estamos afirmando que en el territorio hay actores libres, que estos actores se relacionan en complejos sistemas de interacción, que estos sistemas suponen relaciones de poder y procesos constitutivos de identidad. En esa medida, organizar un territorio no es tanto tarea de ingenieros como de sociólogos, psicólogos sociales, trabajadores sociales, educadores y antropólogos.

Intentaremos identificar las lógicas de acción presentes en los sistemas socioterritoriales, definir sus principales caracteres y, en la medida de lo posible, mostrar las formas como se articulan entre sí.

La lógica militante

En la acción de comisiones barriales, comisiones de fomento y plenarios interbarriales, se perfila con mucha frecuencia una cierta lógica reivindicativa desarrollada por militantes territoriales. Se trata de una modalidad de la acción crítica que se estructura en función de la defensa de la calidad de vida en un territorio. El barrio o la pequeña ciudad, es decir: el espacio local, son los lugares naturales de expresión colectiva de esas reivindicaciones.

Durante los períodos autoritarios en América Latina fueron prohibidas todas las formas de organización política y sindical; esto permitió que el espacio local emergiera como el único ámbito donde era posible la participación. Cuando se produjo el tránsito a la democracia, este nuevo actor territorialmente organizado se posicionó en el sistema tratando de encontrar una forma de articulación con los partidos, los sindicatos, el Estado central, los municipios. En la actualidad, la problemática de la participación de estos actores de base territorial en el sistema de decisiones está en el centro del debate.

Esta forma de acción encuentra su cauce natural en movilizaciones tendientes a obtener la satisfacción de necesidades básicas, como la vivienda, el agua corriente, el saneamiento, la salud, etc. El militante busca la adhesión de sus vecinos mediante la participación en asambleas o en actos colectivos de tipo reivindicativo. Se plantea la movilización permanente como un ideal de expresión popular que hace posible una verdadera participación de los sectores marginados del sistema de decisiones.

El tipo de participación que genera la lógica militante ha suscitado debates. Hay quienes piensan que las sociedades no funcionan mejor porque logren una suerte de movilización permanente; por el contrario, esta metodología puede generar meca-

nismos de dominación y de exclusión francamente negativos. La participación mediaticada por la movilización se convierte rápidamente en un proceso de afirmación de ciertas élites que orientan al conjunto sin una verdadera consulta democrática. Las "mayorías silenciosas" se caracterizan por no participar en asambleas, comisiones u otras instancias similares; quedarían, por lo tanto, marginadas de toda posibilidad de incidir en las orientaciones y en la toma de decisión.

Pero más allá de este debate, detengámonos en las formas de funcionamiento de la lógica militante territorial. Como otras modalidades de la acción crítica, ésta oscila entre conductas puramente "defensivas" o reivindicativas y conductas "ofensivas" que llegan a veces a la proposición y a la cogestión de soluciones más o menos globales. En un artículo sobre "Participación y nuevos movimientos sociales", José Luis Castagnola se refiere a la lógica militante señalándole dos estrategias posibles: "La estrategia de presión sobre la sociedad política y/o el Estado para lograr que sus intereses específicos sean reconocidos como políticos (de interés global para la sociedad) y por lo tanto se procesen decisiones y políticas públicas con relación a ellos; la estrategia de la gestión de los problemas o áreas de interés, desarrollando un espacio autónomo de participación" (Castagnola, 1986).

La estrategia de presión es de carácter reivindicativo, planteándose como objetivo lograr que tal o cual instancia pública reconozca la validez de un reclamo determinado. En las sociedades locales, la lógica militante organiza las formas de presión sobre los organismos del Estado central, sobre el municipio, sobre las empresas estatales, para obtener una respuesta satisfactoria a la problemática planteada.

La otra estrategia, denominada "de gestión" en el texto citado, supone la superación de la simple lógica reivindicativa para gestionar o cogestionar las soluciones que se proponen. En este caso, la acción militante llega a su madurez e ingresa en la escena social como actor plenamente constituido, generando un nuevo espacio de negociación y participación.

Estas dos estrategias pueden coexistir en una misma acción militante. El desarrollo histórico de las acciones de este tipo muestra oscilaciones entre las dos estrategias; en ciertas etapas predomina la lógica puramente reivindicativa y en otras aparecen procesos de autogestión o de cogestión. Es frecuente que una comisión barrial se constituya para presionar a las autoridades locales a fin de obtener el acceso a servicios básicos, como el agua o el alcantarillado. Pero una vez iniciado el camino, los militantes pueden llegar a convencerse de la necesidad de generar ellos mismos una dinámica autogestionaria que asegure y complemente la respuesta de las autoridades.

Es interesante destacar la cultura de la iniciativa presente en este tipo de actor. Se pone el acento en la capacidad de iniciativa y de propuesta de los llamados "sectores populares", expresada en organizaciones barriales, cooperativas, empresas asociativas. Se subraya la importancia de la sociedad civil, pero en todos aquellos emprendimientos que sean alternativos a la simple iniciativa individual. Se promueven las formas de organización comunitaria como marco necesario para el desarrollo local.

La articulación entre la acción militante y otros sistemas de acción fuertemente constituidos no es evidente. Los dirigentes políticos, por ejemplo, tienen gran dificultad para reconocer y aceptar estas formas de acción como interlocutores

válidos. La fuerte legitimidad que da el sufragio universal lleva frecuentemente al actor político a desconocer otras fuentes de legitimidad. En todo caso, el político tendrá en cuenta al militante únicamente dentro de una lógica clientelista.

Frente a esto, el militante reacciona con un comportamiento de desconfianza y rechazo hacia el clientelismo político e intenta consolidarse desarrollando al mismo tiempo estrategias de presión sobre la sociedad política y el Estado, y estrategias de gestión de su propio espacio autónomo y de participación.

La lógica del voluntariado

Muy próximo a la acción militante se encuentra lo que suele llamarse el "voluntariado". Sin embargo, a pesar de algunos puntos comunes, conviene distinguir estas dos lógicas porque tienen expresiones diferentes en las sociedades locales.

Como el militante, el "voluntario" presta un servicio a la comunidad sin tener en contrapartida ninguna remuneración en dinero. Pero a diferencia de aquél, no busca generar "movimiento" ni organizar a los vecinos, sino que se propone simplemente satisfacer una necesidad; no tiende a elaborar respuestas globales, sino que se moviliza para solucionar problemas concretos y puntuales; no dirige su acción a presionar a los poderes públicos, sino que confía solamente en las propias fuerzas de su organización.

La acción voluntaria en las sociedades locales se expresa en organizaciones de servicio, también llamadas filantrópicas (pueden ser religiosas o laicas) que se orientan a identificar problemas de naturaleza social y a obtener los recursos materiales y humanos necesarios para solucionarlos. Esta forma de acción cumple una función de gran importancia en localidades y microrregiones alejadas de los centros urbanos y carentes de las estructuras institucionales adecuadas para hacer frente a la problemática social.

La sociología, preocupada por el mundo del trabajo, ha prestado poca atención a esta lógica de acción que escapa a la relación mercantil. Sin embargo, a todo lo largo de la evolución de la sociedad industrial, el voluntariado existió y mantuvo formas de organización sólidas y pujantes. Son conocidos los clubes de servicio como los Rotarios o los Leones, que promueven la acción voluntaria con un objetivo social. Además de estas organizaciones laicas del voluntariado, las distintas iglesias desarrollan acciones en áreas como la educación, la salud, las actividades culturales y las recreativas.

El voluntariado ha encontrado límites en su propia naturaleza no profesional. Es frecuente que no logre continuidad y que su impacto en las sociedades locales se reduzca a aspectos puntuales. Sin embargo, en nuestra época, caracterizada por la crisis de la solidaridad institucionalizada, las organizaciones de voluntarios tienden a asumir funciones cada vez más importantes. No es raro, por ejemplo, que ante las deficiencias de los sistemas educativos públicos, el voluntariado tome a su cargo la construcción y el mantenimiento de escuelas públicas o de establecimientos de enseñanza secundaria. También es frecuente que las policlínicas barriales existan gracias a la acción de organizaciones de voluntarios. El fomento del deporte depende muchas veces del impulso que se origina en este tipo de organizaciones.

La problemática del desarrollo, particularmente en sus aspectos sociales, es el

objeto principal de preocupación del voluntariado. Los grupos e individuos que se inscriben en esta lógica desarrollan una conciencia muy nítida de la importancia de su rol en las sociedades locales. Son, además, fuertemente reconocidos por otros actores del sistema.

La lógica profesional

El profesional desarrolla una lógica de "intervención" en las sociedades locales que presenta características muy específicas. Alrededor del término mismo "intervención" existe abundante literatura que ha intentado definirlo y marcar sus alcances y límites (ver, al respecto: De Robertis/Pascal, 1987; Martinic/Walker, 1988).

A ello hay que agregar la variedad considerable de profesionales que actúan en las áreas locales. Describir la lógica de estos actores cuya misión es aportar asesoramiento técnico no es tarea fácil.

El simple hecho de plantear una lista de los actores profesionales que tienen mayor incidencia sobre los procesos de desarrollo local constituye un desafío. Intentaremos, sin embargo, proponer una:

- los trabajadores sociales: comprendiendo en esta denominación a asistentes sociales, educadores fuera del sistema educativo formal, animadores socioculturales, etc.;
- los docentes: maestros de escuelas primarias y profesores de enseñanza secundaria, tanto clásica como técnica;
- los dirigentes religiosos: curas párrocos, pastores de las iglesias evangélicas, rabinos;
- los juristas: abogados y jueces;
- los psicólogos, sociólogos y antropólogos: las ciencias del hombre y de la sociedad intervienen en la medida en que realizan análisis aplicados a las sociedades locales;
- los agrónomos, veterinarios y técnicos agrícolas;
- las profesiones médicas: no sólo los médicos sino también el conjunto de los oficios paramédicos;
- los profesionales de la comunicación en la prensa, la radio y la televisión.

¿Qué tiene en común este conjunto heterogéneo de profesiones? Una primera respuesta debería situarse en el área del conocimiento. Todos estos profesionales "intervienen" en las sociedades locales en virtud de su competencia técnica en un área determinada del quehacer social. Aportan así consejo, asistencia y asesoramiento a individuos y grupos en los más diversos temas. Una segunda respuesta tiene que ver con la remuneración en dinero. A diferencia de militantes y voluntarios, la prestación profesional supone el pago de honorarios. El profesional vive de su actividad de intervención y la comunidad reconoce este hecho como completamente normal.

Dejando claro este perfil común, es necesario tener en cuenta una distinción fundamental que tiene que ver con la localización del profesional. La lógica de acción será totalmente diferente si el profesional reside en el área local sobre la cual interviene o si solamente está presente mientras dura su intervención.

Los profesionales residentes, como los otros actores locales, están confrontados a las exigencias de los procesos de desarrollo de la sociedad en la cual viven.

Su práctica los llevará a situarse dentro de esta problemática y comprenderla desde el área específica en la cual cada uno actúa.

Pero a poco que desarrollen sus diferentes formas de intervención, muchos de ellos tomarán conciencia de la necesidad de anuar esfuerzos y de trascender las fronteras de cada profesión. El horizonte de sus actividades se confundirá con la totalidad de la sociedad local y, en esa medida, su acción se inscribirá en una lógica de desarrollo que los involucrará más allá de sus tareas específicas.

Si a esto agregamos el amplio reconocimiento de que goza el profesional debido a su carácter de experto, no será raro encontrar profesionales en las comisiones de fomento, en los clubes de servicio y en las diferentes instancias de coordinación e iniciativa local. Es muy frecuente que los profesionales desempeñen entonces roles de liderazgo, sintetizando de esa forma su carácter de experto y de actor local.

Se puede afirmar así que en la lógica del profesional residente existe una doble dimensión: la del ejercicio específico de su competencia contra una remuneración en metálico, y la participación en instancias colectivas como una suerte de extensión de su rol profesional.

En el caso del profesional que no reside en el área local donde actúa, es necesario analizar su lógica de acción en términos de "intervención externa". La problemática de este tipo de intervención es muy conocida y ha sido ampliamente debatida. Resumiremos los términos de este debate.

Las intervenciones externas que han generado discusión son fundamentalmente las que se producen en el ámbito sociocultural. Los profesionales de la promoción social han desarrollado en las últimas décadas acciones orientadas a producir dinámicas colectivas, aplicando la metodología conocida bajo el nombre de "trabajo social comunitario".

El campo de acción del promotor es en este caso un área geográfica delimitada y su intervención puede perseguir diferentes objetivos; entre ellos se pueden mencionar la consolidación del tejido social local, la constitución o reconstrucción de las identidades colectivas, el impulso de procesos de desarrollo autocentrado o endógeno. El promotor aplicará una serie de técnicas que le permitirán movilizar la población en cuestión, de manera de irse aproximando a los objetivos planteados por la intervención.

El debate se centró en la legitimidad de este tipo de intervención. Quienes ponen en cuestión esta metodología, afirman que ella supone la existencia de alguien (el promotor) que "sabe" lo que hay que hacer para "llevar" una comunidad humana hacia una forma social más madura. En otras palabras, la intervención externa parte de un supuesto inaceptable: las sociedades humanas necesitan de agentes externos que les muestren el camino.

Frente a estos argumentos, los defensores de la "intervención" aseguran que la metodología no supone una sustitución del rol protagónico de los actores locales. Ningún agente externo puede tomar el lugar de los individuos y grupos involucrados en el devenir de la sociedad local. La figura del promotor se acercaría más a la de una suerte de "catalizador" de iniciativas que a la de un "iluminado" portador del sentido histórico y del destino de una comunidad. De todas formas, y aceptando los términos del debate, es necesario reconocer que la lógica de la intervención externa existe y ha tenido importancia en los procesos de dinamización local.

Las llamadas organizaciones no gubernamentales son las estructuras que han impulsado este tipo de acción profesional orientada a la asistencia y al asesoramiento de grupos locales. Esta labor de apoyo ha desarrollado diversas actividades de interés para las sociedades locales, entre las cuales se pueden enumerar las siguientes:

- asesoramiento socioorganizacional a grupos;
- asistencia técnica a experiencias productivas;
- apoyo crediticio y asistencia financiera;
- formación de actores locales;
- formación de dirigentes sindicales;
- capacitación de pequeños empresarios y microempresarios;
- asistencia a sectores e instituciones especializadas (mujer, niñez, juventud, salud, educación, etc.);
- diagnósticos, estudios e investigaciones aplicadas;
- sistematización de información;
- publicaciones periódicas y edición de libros;
- difusión en los medios masivos de comunicación.

Las ONG prestan en general asistencia "desde afuera" de la sociedad local. La acción se realiza por contratos o "acuerdos marco" con municipalidades u otras instituciones locales. En ese caso, la ONG actúa como "asesora" sobre una temática específica, elabora un informe, presenta los resultados y se retira; así, la ONG puede ser un "actor local" durante el período que dura su intervención en la comunidad involucrada.

La transformación de las ONG en actores locales plenamente reconocidos exige una mayor inserción en las localidades donde actúan. Para ello no alcanza la acción "desde afuera"; sus técnicos y profesionales deben formar parte de las comunidades locales, integrándose a la vida local en sus diversas manifestaciones. Para lograr esta meta, algunas ONG están procediendo a la descentralización de su funcionamiento creando sedes regionales, provinciales o departamentales con amplia autonomía.

La lógica política

En el sistema socioterritorial interviene también el dirigente (¿caudillo?) político. Los partidos políticos en el nivel local suelen ser simples correas de transmisión de las directivas y programas que emanan de las autoridades centrales. Sin embargo, a medida que las realidades locales van adquiriendo una mayor autonomía y sus rasgos específicos aparecen más definidos, la respuesta de los partidos debe adaptarse y buscar una mayor pertinencia en relación con los distintos perfiles locales. Hace unos años, el esfuerzo de los dirigentes se reducía a elaborar programas nacionales (sobre todo en los casos de partidos de nivel nacional), considerándose los programas provinciales o locales como algo de menor envergadura. Esta tendencia ha variado sustancialmente. Hoy el ciudadano pide respuestas a sus problemas concretos que no son los mismos de una provincia a otra, de un departamento a otro.

Este cambio en la demanda ha aumentado la presencia del dirigente político en el sistema socioterritorial. En la actualidad no es raro encontrar dirigentes políticos

de cierto nivel relacionándose directamente con los vecinos de un barrio o con los productores de una zona rural. Frecuentemente, este aumento de la presencia política ha generado un estado de conflictividad más o menos abierto con el resto de los actores. Las causas de esta situación no son simples.

El político que domina su oficio ha aprendido que el éxito de su desempeño dependerá de su capacidad para canalizar la demanda social y, por lo tanto, para controlarla. Es sabido que un órgano de prensa (diario, semanario, boletín) en las manos de un dirigente político no está destinado a ser una herramienta para que la gente se exprese, sino un instrumento de orientación y de control. Un boletín municipal, por ejemplo, no sirve para dar la palabra a la gente, sino para que ésta reciba la palabra del intendente o del alcalde. Cuando esta lógica se expresa en la acción territorial, genera el rechazo de quienes no aceptan esta forma de reduccionismo político. Los que hemos llamado militantes socioterritoriales, pero también los voluntarios y frecuentemente los profesionales, no admiten que el actor político pretenda canalizar una acción territorial en su beneficio. Si los vecinos se han movilizad para obtener el saneamiento o la electricidad, si esa movilización ha generado un importante potencial de desarrollo de la sociedad local, la intervención del político no puede reducirse a la clásica lógica del control. El conflicto se vuelve irresoluble cuando el actor político no es capaz de trascender esa lógica.

Las acciones orientadas al desarrollo de una sociedad suponen una apertura hacia las fuerzas vivas locales portadoras de proyectos. El dirigente político (intendente, alcalde, edil, diputado) que se compromete en una acción de creación de nuevas actividades deberá actuar necesariamente más allá del simple control político. En este caso, tenderá a promover encuentros con los distintos sectores de la sociedad civil, reconociendo en ellos una capacidad de acción específica sobre la sociedad local.

De esta forma, la lógica política se trasciende a sí misma; el actor político sale de la escena cerrada de los concejos o de las juntas, de las alcaldías o de las intendencias, para volverse corresponsable de iniciativas y de nuevas formas de promoción del desarrollo. Se presenta en la escena territorial como un actor más, con su propia especificidad, que surge del sufragio universal, pero articulando su racionalidad de actor con todas las otras racionalidades que se expresan en el territorio.

No se trata de poner en cuestión la legitimidad del actor político basada en el sufragio universal. Más aún: no puede haber auténtica participación ciudadana sin extensión del sufragio universal a todos los ámbitos, incluyendo el espacio microlocal. Se trata de reconocer la existencia de un complejo sistema de actores constituido sobre la base de mecanismos de legitimación de distinta naturaleza. Lo que importa destacar es que el actor político debe reconocer la existencia de esos actores y buscar nuevas formas de articulación que permitan capitalizar todo ese potencial de desarrollo en beneficio del conjunto. La democracia local se consolida en la medida en que se consoliden esas articulaciones.

Conclusiones

La acción local exige la superación de las lógicas que atraviesan los distintos

sistemas. En el sistema político-administrativo, la lógica horizontal-territorial debe abrirse paso y llegar a un equilibrio hoy inexistente con la lógica vertical-sectorial. Para ello es necesaria la constitución de redes que "densifiquen" la sociedad civil. Los procesos de localización y de complejización de esas redes estarán mostrando la superación de la hegemonía actual de la lógica vertical-sectorial. El obstáculo principal que enfrentará esta dinámica se encuentra en los mecanismos de defensa del centralismo, que se expresarán en términos de desconfianza hacia una cierta incapacidad de los niveles locales, o de una pretendida superioridad del "centro" para asegurar la unidad nacional y la equidad social.

El sistema empresarial transita por las transformaciones que se operan en el modo de acumulación. Ciertos signos de crisis de la forma de acumulación hasta hoy dominante muestran nuevas tendencias hacia la desconcentración, la flexibilidad, la articulación con el entorno natural y social, la producción diferenciada, la búsqueda de calidad, la calificación del recurso humano. Estas tendencias favorecen el carácter de "actor local" de la empresa contemporánea. Dentro del sistema empresarial, la pequeña empresa presenta un perfil particularmente asociado a los procesos de desarrollo local. Pero la afirmación de estas nuevas perspectivas encontrará numerosas dificultades en una cierta inercia que tiende a reproducir las lógicas hasta hoy dominantes. Por ejemplo: una mejor articulación entre desarrollo productivo y equilibrios naturales no se logrará completamente en un corto período.

Finalmente, el sistema socioterritorial está formado por un conjunto de actores: el militante, el voluntario, el profesional, el político, que interactúan en el territorio desde sus distintas lógicas específicas. Constituyen un sistema cuya racionalidad está determinada al mismo tiempo por esas lógicas de actor y por las exigencias del ordenamiento territorial, sistema que en muchos casos está en proceso de constitución.

El dominio de las tendencias centralistas ha dejado de lado toda preocupación por las especificidades históricas de los distintos territorios. Hoy el ordenamiento territorial se vuelve un tema de primera importancia.

El grave riesgo que corre su tratamiento es la pretensión tecnocrática de ignorar el sistema social que vive en el territorio. No es posible pensar este tema partiendo de una racionalidad absoluta. Si preferimos llamarlo sistema socioterritorial es porque estamos afirmando la relatividad de la lógica sistémica cuando el actor humano es un componente fundamental.

Segunda parte

El desarrollo local como desafío metodológico