

X Seminario Red Muni
13 y 14 de Agosto de 2009

**LA MUNICIPALIZACION COMO HERRAMIENTA DE LA GESTION
PROVINCIAL.**

Lic. Gonzalo Quilodrán
Secretario del Interior
Gobierno de la Provincia de Salta

La decisión política de acercarse a la gente

Desde el 10 de Diciembre de 2007 se inicio un período transformador en la provincia de Salta que busco desde el primer momento eficientizar la aplicación de políticas públicas, buscando como objetivo que las mismas lleguen a sus destinatarios en el menor tiempo posible a lo largo y ancho del territorio provincial, y sin cuantiosas y burocratizantes intermediaciones de la administración provincial.

Para la consecución del plan, se profundizó la aplicación de políticas descentralizadoras y desconcentradoras hacia los municipios, tendientes a fortalecer las autonomías locales, pero por sobretodas las cosas utilizar como polos de desarrollo a los gobiernos locales, que durante años habían experimentado un proceso de vaciamiento de poder real, siendo subsumidos a la mera figura de administradores de pobreza o “pagadores de sueldo”.

La realización de programas concretos en todos los ámbitos de gobiernos, que se aplicaron desde y con cada uno de los municipios sin excepción, modificaron la política centralista aplicada durante décadas, en donde las administraciones locales no tenían injerencia directa en las políticas que se decidían aplicar en sus territorios desde el gobierno central.

El resultado pudo vislumbrarse en el corto plazo, la desconcentración de la obra pública en pequeña escala otorgada a las administraciones locales produjo una inyección económica en las pequeñas y deterioradas economías, multiplicando la creación de puestos de trabajo de manera directa e indirecta, lo que produjo que una de las provincias con mayores índices de desempleo históricos, obtuviera los índices mas bajos de los últimos 17 años y por primera

vez, desde el retorno a la democracia obtuviera un índice inferior a la media nacional.

Con la firme convicción de que el éxito del Estado moderno del siglo XXI es la correcta articulación de los poderes locales, como componentes básicos y elementales del mismo, sin importar el color político de sus administraciones, es que en Salta se ha decidido profundizar dicho modelo.

CONTEXTO NACIONAL

La caída del muro de Berlín representa el comienzo de las grandes reformas económicas en la República Argentina y en general en toda la región latinoamericana.

El retorno a la democracia en Argentina en 1983 con la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, finaliza el mandato de éste con una profunda crisis económica financiera que culminó en una hiperinflación; y en términos político institucionales, con el adelantamiento del traspaso del poder al electo presidente Carlos Menem, casualmente el año de la caída del muro de Berlín y la definitiva instalación de las políticas dictadas por el consenso de Washington

Durante la década del 90, la República Argentina experimentó la aplicación de las más puras políticas neoliberales dictadas desde el llamado consenso de Washington, que redefinieron al estado como un ente ineficiente, que debía brindar sólo mínimos servicios dejando atrás aquellas teorías que sostenían una mayor participación del estado en tareas de contención y regulación de bienes, servicios y relaciones humanas y que entendían que la naturaleza del Estado consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del mismo puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna.

En aquel momento comienza una reforma que se presenta como descentralización del Estado en materia Educativa y Sanitaria, lo que fue una verdadera “desresponsabilización” de áreas estratégicas en el desarrollo de una Nación.

Al mismo tiempo se liberaliza como nunca antes en la Argentina todo lo referente a materia arancelaria y de protección, instrumentos que tienen todos los países centrales del globo. Desde hace tiempo los países productores de materia prima luchan para que los países centrales eliminen o reduzcan los subsidios agrícolas que son absolutamente devastadores para los países emergentes, lucha que hasta ahora ha sido en vano.

A toda esta situación debemos añadir en materia de política económica, a la convertibilidad, una medida antiinflacionaria, que luego fue tomada como eje de la economía en la década del 90. Al cabo de esa década, el alumno preferido del Fondo Monetario Internacional, como era presentado nuestro País en todo el mundo, había llevado su deuda externa a 163 millones de dólares, un déficit fiscal estructural, el interior del país devastado por las migraciones internas debido al desmantelamiento de las industrias y peor aun de la cultura del trabajo y de la producción, con índices de desocupación superiores al 20%, estrangulamiento de la economía, todo lo que sumado desemboca en la crisis de 2001.

Luego de la caída del Presidente De la Rúa y lo que todos recordamos como “la semana de los cinco presidentes”, utilizando resortes institucionales se pudo sobreponer y sobrellevar la crisis político-institucional, pero todavía quedaba pendiente recuperar al País de su letargo más penoso, una sociedad fracturada que practicaba desde hace años el “sálvese quien pueda”, en donde el interior del país era simplemente olvidado. En las provincias argentinas y en particular en la de Salta se replicaba el modelo de concentración de la escasa actividad económica en las capitales provinciales.

Lo cierto es que el panorama hacia 2003 era de altos niveles de endeudamiento, y desconfianza en las instituciones del Estado, en la justicia, el congreso y en la institución presidencial; pero principalmente en la actividad Política como articuladora de los intereses democráticos. Además por supuesto de índices alarmantes de pobreza, indigencia y la tasa de desocupación más alta de nuestra historia nacional, con todo el aparato productivo desbaratado, lo que quedaba de la economía era fundamentalmente de servicios.

Sin embargo, los datos ya de finales de 2002 y principios de 2003 aparecían como alentadores para la economía argentina, al mismo tiempo que se trataba de recuperar la confianza en las instituciones, superando paulatinamente la crisis de representación de la sociedad.

El crecimiento experimentado fue el mayor de los últimos cien años, quince trimestres a una tasa anual promedio del 9%, en los primeros cinco meses de 2006 el índice ya acumula un crecimiento del 8%. Acumulando de esta forma un crecimiento del 40,5% luego de la recesión, superando a toda la actividad económica de los 90.

La actividad industrial tuvo una tasa de crecimiento de más del 10%, los niveles de crecimiento de la construcción del 141% fueron la clave de la reactivación, bajo el modelo replicado del New Deal, en el que el Estado a través de la inversión en la obra pública actúa como promotor y activador de la economía.

En el sector servicios, el sector financiero creció más de un 24%, la inversión interna bruta más del 26%. La recaudación tributaria no dejó de crecer hasta el

segundo trimestre de 2009, al igual que los superávits gemelos y las reservas del banco central.

El rostro humano de todos estos porcentajes son 4 millones de pobres menos en el país y más de 3 millones de puestos de trabajo creados. Los niveles de pobreza e indigencia se redujeron pero aun son la cuenta pendiente de la sociedad argentina, porque “nadie se realiza en una sociedad que no se realiza”¹ y una sociedad no puede sentirse realizada cuando la tercera parte de la misma aun se encuentra en situación de pobreza.

Todos estos números macroeconómicos y el crecimiento de la actividad no se reflejaban en la provincia de Salta, en donde el gobernador Juan Carlos Romero, había sido reelecto para su tercer mandato en 2003, luego de no presentarse al ballottage compartiendo fórmula presidencial con el ex presidente Carlos Menem como su candidato a vicepresidente. Diferencias que fueron irreconciliables con la administración Kirchner, por lo que en Salta la aplicación de recetas neoliberales se extendió unos años más que en el resto de la Argentina, por lo que la recuperación también tardó más tiempo en llegar.

1

Juan Domingo Perón.

LA SALIDA DE UN MODELO CONCENTRADOR

En la provincia de Salta, las políticas neoliberales recién se empezaron a aplicar a inicios de 1996, luego de asumir el Dr. Juan Carlos Romero como el cuarto gobernador constitucional desde el retorno a la democracia en 1983.

En esos momentos, la administración pública provincial y los diferentes gobiernos locales tenían significativos problemas para afrontar sus obligaciones corrientes mensualmente y mucho más para planificar un mediano plazo que incluya inversiones en infraestructura y obra pública en general.

La reducción de la planta de personal del estado provincial, plasmada en el despido de aproximadamente 5000 trabajadores denominados “excedentes” era consecuente con las políticas que se aplicaban a nivel nacional caracterizadas por la **Desregulación**: Disolución de los entes reguladores de precios, **Reforma de la seguridad social** generando hospitales con excelente capacitación pero sin insumos para trabajar, **modificación de los convenios colectivos de trabajo** mediante la reducción del poder de los sindicatos **privatizaciones**: venta de activos nacionales a empresas extranjeras con ayuda del Banco Mundial, para aliviar desajustes en cuentas públicas y evitar crisis fiscal, sin embargo fueron procesos demasiados rápidos y a precios menores a los de mercado

Muchas de estas empresas en el interior del País eran más que simples sucursales o delegaciones de grandes empresas nacionales, sino que eran el principal empleador en zonas inhóspitas y por ende el elemento aglutinante de las sociedades, por lo que la drástica reducción de personal en las mismas significó el principio de la postergación de zonas verdaderamente ricas en cuanto a recursos naturales, riqueza que no se traslucía en el desarrollo de sus sociedades.

En la nueva relación Estado- Mercado- sociedad civil que promovieron las políticas neoliberales, se produjo una desarticulación de la condición salarial. El surgimiento de la informalidad, del desempleo estructural y de la precarización. Y junto con ello, una redefinición de la política social local que, partiendo de una concepción universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta de nivel nacional, se pasa a otra de políticas focalizadas de carácter descentralizado y de financiamiento de la demanda.

El agravamiento de la situación social por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo lleva a que el municipio tenga que ocuparse crecientemente de la política social, constituyéndose “En la muestra más cabal de un estado en retirada” y en objeto de demandas, que no se correspondían ni con las competencias asignadas formalmente ni con sus recursos reales.

La lógica aplicada a los gobiernos locales para el reparto de los recursos en los modelos pasados era que: al no ser nivel estatal con competencias relevantes, no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que contaron durante los 90 eran los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cerraba un círculo que atenazó al municipio entre la capacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas.

Sin embargo, en los últimos años se observa la aparición de una nueva escena local, asociada al proceso de la reforma del estado. Una escena vinculada a un mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, a programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base para la ejecución de sus obras, a asociaciones para generar consorcios o entes de carácter intermunicipales, a planificaciones estratégicas, a presupuestos participativos, etc.

Todos estos fenómenos están mostrando una novedosa articulación público – Privada, una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre si y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales de su gestión.

Este crecimiento de las actividades y responsabilidades municipales y de las expectativas de la población sobre la gestión local, produce un doble fenómeno de diferenciación creciente entre la revitalización de la esfera local y otra faceta que muestra al municipio como un punto de condensación de la fragmentación social, la falta de políticas inclusivas y la falta de recursos para afrontar nuevas problemáticas, que parecieran trasladadas de las otras esferas estatales.²

La realidad muestra municipios con mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión para las comunas. Mucho tiempo atrás quedaron las antiguas competencias municipales de alumbrado, barrido y limpieza (ABL). Los municipios tienen que hacerse cargo de los problemas que tiempo atrás parecían impensados para esta dimensión. Tiene que dar respuestas más amplias y afrontar exigencias de eficacia y eficiencia, muchas veces sin recursos o sin las capacidades técnicas y de gestiones necesarias. A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se les une los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo, y estos requerimientos de mayor respuesta implican la necesidad de contar con mayor capacidad de gestión. En este sentido, buena parte de esta reformulación de responsabilidades se ha ido instalando como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y actores locales han debido acomodar su accionar.

² Daniel Garcia Delgado. Estado Nacion y Globalización.

LA GLOBALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS EN LO LOCAL

La globalización generó una nueva estructura de oportunidades, pero también promovió una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza. Provocó un incremento de la incertidumbre de los mercados promoviendo preferencias por el corto plazo, favoreciendo orientaciones especulativas y el predominio de la economía “virtual” sobre la “real”, lo que trajo consecuencias devastadoras para nuestro país. Al igual que el enrarecimiento del clima social en distintas ciudades debido a la pérdida de puestos de trabajo, el aumento de la desigualdad social despertando preocupación por la capacitación y a la educación como insumos claves de la nueva forma de producir³.

En lo cultural, el impacto de la globalización generó pérdida de identidad nacional, uniformó estilos de vida, estandarizó los consumos y generalizó modas y prácticas que hacen que casi todos se vistan de una misma manera y tengan similares preferencias y aspiraciones, en una suerte de norteamericanización de la cultura. Pero la contrapartida a esta tendencia homogeneizadora es la búsqueda de la identidad, que privilegia lo local, lo territorial, lo autóctono y tiende a la heterogeneidad y a revalorizar las diferencias locales.

LA IMPERIOSA NECESIDAD DE REDISTRIBUIR LA RIQUEZA

La concepción de que la centralización genera deseconomías, burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad en los procesos de toma de decisión, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos, condujo en la provincia de Salta a replantear la eficacia del nivel local.

La crisis económica también acentuó la tendencia descentralizadora. La devaluación del estado condujo a revalorizar a los poderes locales representativos en la medida que en ellos pueda darse una relación más directa y una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas. Se piensa hoy que la intervención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por la marginalidad y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos solo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales.

Por el contexto planteado y en el marco de fortalecer la institucionalidad, era necesario concebir el estado administrativo municipal como motor de la actividad económica, organizador de la vida social, prestador de servicios colectivos y que podía también jugar un papel de redistribución de ingresos y de promoción de los sectores populares.

Ya Tocqueville en el siglo XVIII vinculaba el desarrollo de la democracia moderna a la modernización de los poderes locales. Descentralización, autogestión social, educación, optimización de los recursos humanos forman, según esta corriente, un todo interdependiente. La forma de ser del estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior.

En la provincia de Salta, la salida de un modelo que había concentrado la riqueza no sólo en pocas manos, sino que había especulado electoralmente y había exacerbado el modelo centralista invirtiendo durante años los recursos y la infraestructura sólo en la ciudad capital; ameritaba avanzar rápidamente hacia una política de redistribución del ingreso, utilizando a los municipios como generadores de actividad económica y como primer eslabón del desarrollo productivo a lo largo y a lo ancho del territorio provincial. La decisión tomada por el gobernador Juan Manuel Urtubey no era algo fuera de lo normal ni un invento creativo del gobierno provincial salteño, sino que la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficiencia sus competencias con los recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación se han

convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas.

El gesto de trabajar conjuntamente con todos y con cada uno de los municipios, apostando a fortalecer el desarrollo local y eligiendo al municipalismo como estrategia de gestión, no sólo fue una decisión económica sino una política de estado y como muestras de una gestión superadora, plural y sumamente respetuosa de la institucionalidad y de la decisión democrática del pueblo de la provincia, que en las elecciones realizadas el 28 de Octubre de 2007 eligió 59 intendentes y un gobernador para que trabajen todos juntos.

La decisión de apoyar fuertemente a los jefes comunales conlleva la estratégica visión de que son ellos, quienes por cercanía, por conocimiento de la situación social, de la geografía e idiosincrasia de sus pueblos, los que deben marcar el rumbo del destino buscado por cada comunidad, en definitiva ser artífices del destino de sus comunidades, siempre teniendo en cuenta la clara pertenencia a un proyecto provincial y a un modelo que tiene como característica ser fuertemente humanista e inclusivo.

La inclusión no era un tema menor en una Salta que no sólo se fragmentaba políticamente sino sobre todo socialmente, en donde el sólo hecho de haber nacido o decidido radicarse en una localidad del interior provincial parecía que te signaba a tener menos oportunidades que aquellos que lo habían hecho en Salta Capital. La fragmentación social hacía parecer que en una misma provincia existían ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda de acuerdo a su ubicación geográfica.

La centralización significó un progresivo vaciado de competencias, y la descentralización supone una transferencia de competencias, pero que no pueden plantearse como un simple retorno de tareas y funciones, por lo que se trabajó bajo tres premisas para implementarla:

- a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel más bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.
- b) Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito y que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.
- c) La descentralización se justificara asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad de los servicios públicos brindados.

NUEVAS RESPONSABILIDADES ECONOMICAS LOCALES

Debido a las dificultades de orden económico y las crecientes demandas sociales provocadas por las políticas neoliberales, los municipios se orientaron hacia un mayor activismo económico. En principio, las preocupaciones se originan en torno a la falta de empleo y de la necesidad de capacitación, de vincular oferta y demanda de la mano de obra con las empresas locales y suplir con cursos, pasantías y apoyos universitarios las capacidades requeridas para el empleo.

Es cierto que existe un cuadro de disparidades regionales acentuadas, que muestran que las inversiones realizadas en los últimos años se concentraron en muy pocos centros poblados de la provincia. La localización de una inversión responde a criterios de máxima rentabilidad, y en ello juegan un rol principal las ventajas que pueden ofrecer las ciudades y regiones en cuanto a infraestructura básica, de comunicación, disponibilidad y calificación de la oferta laboral, la existencia de un centro de desarrollo tecnológico y de capacitación. Todos estos factores definen el nivel de competitividad territorial y la consiguiente capacidad para atraer inversiones. Este desafío está claro que no pueden enfrentarlo los municipios por su cuenta y se debe priorizar el trabajo conjunto de inversión de acuerdo a prioridades productivas.

Descentralizar la gestión a través de la municipalización y el trabajo conjunto entre provincia y municipios tiene un claro mensaje de inclusión y de reconstrucción del tejido social fortaleciendo cada una de las realidades locales con políticas concretas de un estado presente, contenedor, eficiente y garante de que cada política pública que se planifica en el poder central llegue efectivamente a cada hogar salteño, independientemente de su ubicación geográfica en el territorio provincial.

Cuando hablamos de inclusión, lo que verdaderamente la genera es la creación de puestos de trabajo. La oferta de los mismos debe generarse en cada rincón de la provincia evitando que se produzcan migraciones internas hacia grandes urbes, que no están capacitadas para recibir masivamente a nuevos ciudadanos y planificar un ordenamiento urbanístico ordenado. El corolario de esta situación son los conocidos asentamientos periféricos que terminan deteriorando la calidad de vida de personas que migraron desde el interior provincial en busca de todo lo contrario.

En tal sentido, desde el gobierno provincial se impulsó activamente el desarrollo local a través de créditos y microcréditos a emprendedores locales y a jóvenes de toda la provincia, con el doble propósito de generar rentabilidad pero también las condiciones necesarias y las oportunidades para que sea posible trabajar en el lugar que los vio nacer y crecer y a miles de salteños del interior provincial. En ese marco, no podemos desconocer otros obstáculos existentes a nivel local, como las debilidades tecnológicas y comerciales antes

mencionadas para participar activamente en el mundo global e insertarse en el circuito comercial internacional, para lo cual la activa presencia de la provincia en ferias internacionales y la promoción de la realización de dichas ferias en municipios locales es clave para trabajar sobre la demanda de las economías regionales.

A través del ministerio de Desarrollo Económico provincial, se intensifica la búsqueda de las potencialidades locales y se instó a los municipios a trabajar en ese sentido, sin esperar decisiones provenientes de los poderes centrales. Esa búsqueda de soluciones incorpora a los productores, empresarios y organizaciones sociales del lugar para encontrar alternativas de organización económicas que amplíen y diversifiquen los negocios locales; se busca racionalizar el uso de los recursos financieros e intensificar la utilización productiva de los recursos disponibles, un ejemplo de ello ha sido la activa participación organizativa de los consorcios de riego y las cooperativas de productores.

Diferentes experiencias exitosas en el País, nos muestran que existen distintas formas de encarar el desarrollo local:

- A) La conformación de “**distritos industriales**” (apoyo a las redes de PyMES por el sector público, caso el municipio de Rafaela en la provincia de Santa fe);
- B) Los “**entes interjurisdiccionales**” para promover el desarrollo regional, organizar productores, facilitar su acceso al crédito, entre varios municipios y con fuerte influencia universitaria en la coordinación y planificación del desarrollo. (por ejemplo, Ades en la provincia de Córdoba);
- C) Y los “**consorcios o corredores productivos**” de la provincia de Buenos Aires.

Estos modelos de trabajo conjunto y regional de probada eficiencia en provincias importantes de Argentina, son replicados de hecho en algunos municipios salteños como son el caso de Vaqueros y La Caldera, vecinos de la ciudad de Salta hacia el norte de la capital provincial, quienes hacen un tiempo ya comparten maquinaria vial y organizan la compra de bienes de capital que sean complementarios entre sí.

Todas estas experiencias hablan de la importancia de la configuración de nuevas áreas de solidaridad basada en lo territorial, económico y cultural, y del re posicionamiento de cada ciudad, de cara a una competencia económica de carácter global. Esto conlleva necesariamente a una novedosa vinculación del municipio con las cámaras económicas y diversas organizaciones del conocimiento, y a despertar potencialidades ocultas que hasta hace poco

estaban exclusivamente referenciadas a capacidades de nivel nacional o provincial.

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquellos.

CONSTRUIR GOBERNABILIDAD TODOS LOS DIAS

Las políticas de descentralización implementadas desde la reforma de la constitución nacional en el año 1994 han significado la cesión de competencias a provincias y municipios en el área de las políticas sociales (educación, salud, viviendas y planes focalizados al combate de la pobreza). No podemos pasar por alto que este proceso aparece como una mega tendencia universal que encuentra fundamentos en la revolución científica y tecnológica, en las demandas de la sociedad civil y en las orientaciones privatizadoras, en nuestro caso la descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del estado, a la distribución de los costos del ajuste y a la atención de la nueva cuestión social desde realidades más cercanas.

La descentralización encuentra, así mismo, grupos que se le oponen, a veces directa y explícitamente, y otros de forma encubierta, los estudios y encuestas llevados a cabo en diversos países europeos y americanos confirman la existencia de una fuerte resistencia a la descentralización en tres grupos sociales bien definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios); funcionariado del estado y grandes empresas que tiene estrechos ligámenes con la administración central. Entre esos grupos también podemos contar a aquellos que ocupan posiciones de poder público o administrativo a nivel local y que pueden verse afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas relativas de poder. El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite establecer equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no) o político (la derecha o la izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). La tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas, aunque en la medida que la descentralización moderna ha sido concebida, sobre todo, como un medio de democratizar el estado y mejorar la calidad de vida de todo un territorio, ha sido un objeto propio de los movimientos sociales y políticos progresistas.

Con esta realidad en el ámbito de las gestiones municipales, y con el dato objetivo de que el resultado de las elecciones de 2007 deparaba que el nuevo oficialismo provincial sólo contaba con algunos intendentes que habían acompañado al gobernador Urtubey en la boleta electoral, al igual que un puñado de legisladores provinciales entre diputados y senadores; la situación merecía un rápido análisis y la garantía de poder avanzar en cuestiones fundamentales atinentes a todo gobierno que recién se inicia.

La pertenencia histórica de Juan Manuel Urtubey al partido justicialista facilitó la tarea de acercar posiciones y generar consenso en base a promesas de federalismo, pero bajo la premisa que el federalismo no se declama sino que se

practica en cada acto de gobierno, la decisión de apoyar el desarrollo municipal confiando en intendentes que en su mayoría no habían apoyado el proyecto político encabezado por Urtubey fue en la arena política salteña un gesto de madurez que facilitó el entendimiento entre todo el arco político.

Conocer la problemáticas locales y saber que antiguamente los municipios sólo barrían las calles y recogían la basura y que su responsabilidad sólo se limitaba a la prestación de ciertos servicios básicos, es sólo un diagnóstico de la realidad. Trabajar mancomunadamente y dotar a los gobiernos locales de nuevas herramientas que permitan afrontar los desafíos de su nueva agenda es ser parte de esa realidad.

Esta nueva realidad nos impone que los gobiernos locales están preocupados también por la incorporación de niños y jóvenes en el circuito de la educación formal, por la gestión del sistema preventivo y primario de la salud, por la seguridad en muchos de sus aspectos. Todas situaciones que anteriormente parecían de competencia exclusiva de los estados provinciales, pero que la única forma cierta de solucionarlos es el trabajo conjunto.

Porque lo cierto es que ningún nivel de gobierno se ocupa del desarrollo de los seres humanos como los municipios, no existe un gobierno más identificado con las personas, cuestión que cobra mayor relevancia si se piensa a mediano plazo y al desafío de combatir la pobreza, la generación de puestos de trabajo locales y la sustentabilidad ambiental. Problemáticas cuyo gobierno depende fundamentalmente del consenso y de las intervenciones conjuntas. Como nunca antes en la provincia de Salta, los municipios se convierten en actores principales de los cambios y de las soluciones que éstas exigen.

La convocatoria al dialogo permanente, escuchar y atender las necesidades de los representantes institucionales de cada rincón de la provincia, fue la piedra basal de una gestión moderna que necesitaba cumplir en el corto plazo con dos objetivos fundamentales: REDISTRIBUIR LA RIQUEZA y CONSTRUIR GOBERNABILIDAD para garantizar la paz social durante el proceso de cambio. “el problema de cada uno de los intendentes: gremial, político, social o financiero, también es mi problema; porque si garantizamos la paz social y el desarrollo en cada una de las gestiones municipales, la sumatoria de las mismas deparará un futuro alentador para todos los salteños” sostuvo el gobernador Juan Manuel Urtubey en un acto de firma de convenio por obras públicas a realizarse en todos los municipios.

FORTALECIMIENTO CUALITATIVO DE LA INSTITUCIONALIDAD

A partir de la comprensión de la descentralización, aparece una demanda de participación política que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementales como el estado municipal. En estos ámbitos, se ha ido superando la hegemonía de pequeñas oligarquías locales y se han desarrollado movimientos sociales con contenidos cívicos y participativos. La demanda de participación respecto a la administración pública a empujado decisivamente el proceso descentralizador.

También se revela la voluntad de la sociedad de participar a través de canales no partidarios o gremiales, cuestionando el usual funcionamiento de los partidos y de los Concejos Deliberantes que arrastran un fuerte desprestigio. Porque, como señala Claudio Tecco, no cumplen adecuadamente con la elaboración de Políticas Públicas municipales, por causa del principio de "Gobernabilidad", por el cual el partido que se impone en las elecciones tiene garantizado no solo el ejercicio de Poder Ejecutivo, sino también la mayoría absoluta en el Concejo. Esto conduce a que los concejales oficialistas se limiten a aprobar las iniciativas del Ejecutivo, mientras que la oposición- sin posibilidad de viabilizar sus proyectos- utilice al concejo como caja de resonancia de sus denuncias.

Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la cooperación o economía social (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar formulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamiento y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.).

La clase dirigente local, luego de la fuerte pérdida de credibilidad que se ha producido estos años, así como de la mayor libertad de los electorados, comienza a revisar las formas de acumulación vinculadas a lo partidario, ideológico y clientelar, que empiezan a mostrarse limitadas tanto para generar consenso como para lograr una buena gestión. Paralelamente se observan el surgimiento de otra forma de acumulación basada en una articulación con organización de la sociedad civil, y una búsqueda del consenso, dialógica cooperativa, basada en la eficacia, el control, la transparencia, pero también en la generación de compromisos a partir de perspectivas compartidas sobre la sociedad local deseada. De esta manera, se retoma una visión de la `política basada menos en una concepción estratégica del poder y mas en una concepción comunicativa y comunitaria del mismo, es decir "como surgieron del querer y del actuar juntos" de hannah arendt.

Ahora bien, el cambio del modelo de gestión se enfrentó a diversos problemas y dificultades, tanto en lo referente a los aspectos administrativos como a los de acumulación política. En primer lugar, porque los recursos humanos en los Municipios planteaban la paradoja de tener exceso de personal y, a la vez, falta de personal especializado. De tener tradiciones clientelares de reclutamiento y una carrera administrativa asociada a enfoques burocráticos basados en la antigüedad más que en lo meritorio y en la productividad.

La multiplicación de la capacitación destinada a los agentes estatales municipales, significó romper el molde de lo que parecía estaba diseñado privativamente para los empleados de la administración provincial, acentuando aun más la brecha entre ambos niveles de gobierno.

Desde la creación de la Escuela de la Administración Pública provincial, los diferentes cursos de capacitación para empleados, y de alta gerencia pública para funcionarios también fueron brindados a la esfera local, a sabiendas de que la inversión en el recurso humano es una verdadera apuesta hacia el futuro de las gestiones locales ganando en eficacia y eficiencia de las mismas.

Sin desconocer que el trabajo es arduo, ya que es real la crónica falta de técnicos preparados para asumir las responsabilidades que se les exige desde el nivel nacional, situación que se agudiza en las instancias locales más pobres, por la mayor capacidad que tiene las comunas con gestiones más profesionalizadas y con más información para capturar fondos de los programas nacionales y de la cooperación internacional.

LA PLANIFICACION ESTRATEGICA EN EL DESARROLLO LOCAL

La planificación estratégica presupone incorporar a la gestión pública, el sector privado y social así como una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local.

Esto requiere que los municipios amplíen su esfera de actuación agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas ya asistencias a la competitividad empresarial local, así como la atracción de inversores.

Esto no significa salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a otro interventor, productor y empleador, similar al del Estado de bienestar, sino incorporar una perspectiva de Estado "catalizador", y estratégico, que incorpore un rol más activo del municipio y no tan solo como mero redistribuidor de recursos públicos.

Este segundo paso requiere un mayor compromiso con los distintos sectores para definir el perfil productivo regional. El objetivo es ampliar la capacidad productiva de una ciudad o micro región a través de la coordinación e

integración de esfuerzos focalizados en un territorio de actuación, haciendo que las políticas públicas no sean solo diseñadas y realizadas por las administraciones centrales, sino que a través de la Secretaría del Interior y la Agencia de Desarrollo local, a través de sus profesionales se realice un trabajo conjunto con los gobiernos locales.

Las tendencias promovidas por la globalización aumentan las amenazas, desestructuración productiva y de desempleo, pero también abre oportunidades para configurar nuevas empresas y servicios y aprovechar nichos productivos, por lo que las particularidades territoriales son de suma importancia para desarrollar una capacidad estratégica local.

Para esta capacidad estratégica cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural y una dotación de infraestructura, así como de un “saber hacer” tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo, pero que sin lugar a dudas deben ser apoyados por personal calificado técnicamente proporcionado por el gobierno provincial hasta tanto la brecha de conocimiento vaya siendo paulatinamente minimizada.

Las condiciones de competitividad no solo implican la reducción de costos, sino también la existencia de condiciones de sustentabilidad ambiental, de calidad regulatoria y de servicios del propio lugar, se trata de identificar las competencias de base con que se cuenta, de aumentar el valor agregado local y de generar sinergias, como cooperación entre actores sociales para el logro de propósitos compartidos. En algunos casos, para la promoción de economías mixtas, en otros, para alentar convenios intermunicipales para crear parques industriales o zonas francas, facilitar la incorporación tecnológica a las empresas locales, proporcionar control de calidad, incubadoras de empresas, o promover la participación de los productores locales en ferias y exposiciones internacionales.

Sólo añadir valor agregado a nuestra producción primaria nos permitirá crear fuentes de trabajo genuinos en cada uno de los lugares. Es por ello que el gobierno provincial, luego de diagnosticada la situación ha anunciado la creación de dos nuevos parques industriales con este objetivo, en dos lugares claves del interior provincial como los son los departamento de Orán y San Martín en el norte del territorio provincial.

El departamento Orán es el corazón productivo de la provincia, lugar de producción fruti-hortícola y azucarero por excelencia, ambas producciones fuertemente golpeadas por las crisis económicas y de condición mano de obra intensivas ambas actividades.

El departamento San Martín fue el más violentamente golpeado con la privatización de YPF, golpe certero que terminó perforando el tejido social del

lugar, despidos masivos que generaron indemnizaciones que finalizaban como transporte de pasajeros informales o pequeños emprendimientos que tuvieron como destino la quiebra. Nada de esto borra que bajo sus suelos haya una riqueza incalculable en recursos hidrocarburíferos y sobre los mismos una sociedad orgullosa que quiere volver a vivir épocas de esplendor basada en el trabajo.

La planificación estratégica se convierte en este sentido, en un instrumento clave para asociar a la comunidad y comprometerla con esas metas comunes de desarrollo local: para identificar oportunidades y amenazas para un desarrollo sostenido y equitativo, y para ser generadora de una nueva institucionalidad. Este enfoque replantea por supuesto, el antiguo planeamiento tecnocrático centralizado.

Este nuevo planeamiento al que se quiere arribar, parte de una concepción no meramente técnica y apropiada para expertos, sino amplia e interdisciplinaria, que busca una evolución compartida entre los gobiernos locales, el gobierno provincial y los representantes sociales sobre los escenarios futuros, la identificación de oportunidades basadas en sus fortalezas y la disminución de sus debilidades y amenazas. En realidad el gran desafío del planeamiento estratégico es que la comunidad asuma como propio el proyecto o el lineamiento que surge de esta concertación.

Lic. Gonzalo Quilodrán