

La Concepción Intersectorial, como Fuente del Desenvolvimiento¹ Local

Elementos para situar la socio praxis del Desarrollo Local como paradigma, en el marco del sistema mundo

*“Aquellos a los que hemos elegido no tienen poder.
Y a los que tienen poder no los hemos elegido”
(Pancarta de un manifestante)**

**Ulrich Beck; Poder y Contrapoder en la era Global.*

Gabriel Avelino Rodríguez Medina *

Resumen: Este artículo indaga en los límites que impone la institucionalidad, asociada a los Estados Nacionales, a los procesos de desarrollo local que se están impulsando en América Latina y Chile, en términos de proveer un soporte institucional que facilite la acción integrada, tanto en la concepción de la realidad como en instrumentos de gestión. Se trata de un ensayo que se basa primero en la crítica a los Estados Nacionales –entendidos como instrumento de conducción de una sociedad. Se da cuenta del contexto donde emerge la discusión del

¹ Utilizamos el término desenvolvimiento y no desarrollo, en alusión al cambio de “envoltorio” que suponen estos procesos de desarrollo territorial: los procesos van en tránsito de ser expresiones de políticas nacionales, a otro envoltorio, de iniciativas locales o subnacionales. Alude también este término a un proceso más fluido y posible. En cambio desarrollo alude, a desagregar algo complejo, “el rollo” algo intangible. No marcando el cambio de situación.

* Sociólogo, Profesional de la Gerencia de Operaciones, Servicio de Cooperación Técnica, <http://www.sercotec.cl>.
Coordinador para Chile del Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Programa académico, semipresencial, de la Universidad Complutense de Madrid, <http://redes.eurosur.org>.
Dirección electrónica: gaborodriguez@terra.es
grodriguez@sercotec.cl

desenvolvimiento local, del desarrollo local – endógeno – territorial, esto es, la condición global del mundo actual; se evoca la tradición federalista y la funcionalidad que representa para estos procesos de adecuación institucional, respecto a los procesos de descentralización y/o de fortalecimiento del nivel subnacional y se proponen ciertos límites que deben ser incorporados a la reflexión y a la práctica de estos procesos de cambio, particularmente desde la perspectiva de la visión y acción intersectorial como condición de institucionalidades integradas, funcionales a los procesos de desenvolvimiento local.

El contexto

En la actualidad, el ámbito de la acción estatal, su relación con la sociedad civil y su presencia en la dinámica social se encuentran en un proceso de franca readequación. Los procesos de modernización al interior del Estado, entroncan con la tendencia mundial de modelar un nuevo orden ante la crisis del Estado de Bienestar. Con este proceso, se desperfilan, deslegitimándose, importantes principios de la acción pública y emergen nuevas condiciones en que las sociedades se hacen cargo del problema de la inequidad social. Por otra parte, la crisis de la idea de nación² debilita un importante correlato del Estado, como ente articulador de un proyecto social compartido. Todo ello, en el marco de la globalización mundial que deriva en importantes modificaciones de las relaciones internacionales y de los componentes ideológicos, técnicos y culturales en la administración de los Estados.

La tan citada y mentada sociedad global, sistema mundo o globalización, se ha transformado en esos conceptos que por su uso pierden el sentido descriptivo de los enunciados y derivan en eslóganes de rápido consumo. En este sentido, entendemos por globalización todos los procesos de transformación en las condiciones y relaciones sociales que surgen como consecuencia,

² El desarrollo sintético de esta idea está en el artículo de François Dubet, “¿Ocaso de la idea de Sociedad?”. En Revista de Sociología Universidad de Chile. N° 10. 1996

en lo principal, de la revolución informática: el acceso a Internet, su impacto en la organización del trabajo y en las comunicaciones; del nuevo papel de los medios de comunicación en la constitución de la identidad colectiva; las nuevas condiciones en el acceso al sistema mundial de transportes: intensificación de movimientos migratorios e integración regional y en la mundialización de la economía financiera y la consecuente exposición de las economías nacionales a los irracionales movimientos bursátiles del planeta, con la consecuente readecuación y, por qué no decirlo, cuestionamiento del Estado Nacional moderno y de la idea de nación. Caben aquí también transformaciones en la idea de ciudadanía, en los vínculos identitarios con que opera la actual generación de bloques políticos y económicos tales como la Unión Europea y el Mercosur, por ejemplo.

“El término globalización, actualmente presente en toda manifestación pública, no apunta precisamente al final de la política, sino simplemente a una *salida de lo político* del marco categorial del Estado nacional y del sistema de roles al uso de eso que se ha dado en llamar el quehacer “político” y “no-político”³. Del análisis de la obra de algunos pensadores que se han acercado frontalmente al “tema” de la globalización, uno de los factores esenciales es el tema de la descontextualización del Estado nacional, con todo lo que ello supone, como actor políticamente viable en el entramado económico actual. En este sentido los gobiernos nacionales son evidenciados en su más fuerte dimensión de meros administradores o interpretes de los flujos económicos transnacionales. “La globalización posibilita eso que sin duda siempre estuvo presente en el capitalismo, pero que se mantuvo en estado larvado durante la fase de su domesticación por la sociedad estatal y democrática: que los empresarios, sobretudo los que se mueven a nivel planetario, puedan desempeñar un papel clave en la configuración no sólo de

³ Beck, Ulrich. “¿Qué es la Globalización?”. Paidós. Barcelona 1998. Página 15.

la economía, sino también de la sociedad en su conjunto, aún cuando “solo” fuera por el poder que tienen para privar a la sociedad de sus recursos materiales (capital, impuestos, puestos de trabajo)”⁴.

Esta condición de la sociedad global, la descontextualización de los Estados nacionales como ejes articuladores de la política nacional, es por tanto una de las principales dimensiones de la Sociedad Global. Y es ésta una de las razones posibles a la percepción de ineficacia con que se aprecia el conjunto de políticas vinculadas al desarrollo como concepto integral de cambio social. Sin embargo, los factores territoriales asociados a la estructura productiva y la cultura política que emergen de la interacción en distintas regiones, desalojan la idea de esta suerte de desajuste y evidencia la necesidad de innovación en las políticas de intervención social, reflejando, a su vez, un re-perfilamiento de lo público. Se habla en este sentido del ámbito público no estatal y de la acción público privada. De este modo, se hacen obsoletos los diseños de políticas sectoriales cuando se quiere una integración más horizontal. En América Latina, este proceso global entronca con la respuesta política, económica e institucional ante el fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones, lo que se traduce en nuevos paradigmas del desarrollo, esto es, con el adjetivo de lo local, territorial y endógeno. Matriz que tiene como estrategia central en su acción, el valor de lo integral, intersectorial y la acción concertada de actores que dinamicen el territorio, lo local⁵.

La condición global de las sociedades modernas es universal, planetaria. “De una sociedad mundial estratificada, con interdependencias asimétricas entre países desarrollados, países en vías de desarrollo y países subdesarrollados, parece que

⁴ Beck, Ulrich. “¿Qué es la Globalización?”. Paidós. Barcelona 1998. Página 16.

⁵ El pensamiento de Francisco Alburquerque, es el reflejo sistemático de este proceso.

resulta una irreconciliable contraposición de intereses. Pero este punto de vista solamente es correcto mientras no exista un procedimiento institucionalizado de formación de una voluntad política transnacional que lleve a los actores con capacidad de acción global a ampliar sus puntos de vista hasta llegar al punto de vista de una *global governance*”⁶.

Lo que podríamos llamar la dimensión material de la condición global, es en esta línea de análisis algo más simple de solventar narrativamente, aunque no por ello menos importante. Con las dimensiones materiales nos referimos a los recursos comunicacionales, Internet, redes telefónicas móviles, transmisión de imágenes en tiempo real; las formas, frecuencias y lugares hasta donde llega el sistema mundial de transportes; la mundialización de la industria cultural, que actúa como referente simbólico de un auditorium cada vez más masivo y cada vez más homogéneo. Estas nuevas condiciones materiales en que se configura nuestro entorno, generan visiones asociadas a una suerte de escenario común: “los procesos de globalización, que no sólo son de naturaleza económica, nos han acostumbrado poco a poco a otra perspectiva: nos presentan cada vez más de forma más clara, lo limitado de nuestro escenario social, los riesgos que asumimos en común, y lo íntimamente unidos entre sí que se encuentran nuestros destinos colectivos. Mientras que la comunicación y los medios de transporte se hacen cada vez más rápidos y densos y reducen las distancias espaciales y temporales, la expansión de los mercados choca con los límites geográficos del planeta y la explotación de los recursos naturales con los propios límites físicos de la Naturaleza...Cada vez será más difícil, sin tener que temer sanciones a cambio, trasladar a otros los costes y riesgos de nuestra actividad, a otros sectores de la sociedad, a lejanas regiones del planeta, a otras cultura o a las generaciones futuras”⁷. Esta es la

⁶ Habermas, Jürgen. “La constelación Posnacional”. Paidós. Barcelona, 2000. Página 77.

⁷ Habermas, Jürgen. “La constelación Posnacional”. Paidós. Barcelona, 2000. Página 77

segunda dimensión esencial de la condición global: la percepción de un escenario compartido⁸.

Estas nuevas condiciones sociales reclaman un rediseño institucional y también un cambio valórico y la generación de competencias asociadas a la innovación, en el sentido de una gestión pública generadora de acuerdos, productora de escenarios de encuentro y diálogo y protagónica en temas estratégicos con evidentes rentabilidades sociales, orientadas a la integración social.

Es en este contexto donde emergen términos como capital social, competitividad sistémica, integración regional, visiones de conjunto, etc., que no hacen más que mostrar la dimensión conceptual y técnica de este ajuste. Constatando la percepción de un escenario común producto de la internalización de una de las dimensiones de la condición global, los planes y programas de desarrollo, independientes de su origen político o de su orientación ideológica⁹, integrarán, si es que ya no es un hecho pleno, con cada vez mayor fuerza la uniformidad imperante de métodos y estilos de trabajo, fórmulas y procedimientos “globales”. En este sentido, la institucionalidad instalada en América Latina, consecuencia del modelo fundado en administraciones centralizadas de hecho, ha generado una práctica fuertemente sectorializada que limita el desarrollo de programas integrados de desarrollo, generados en lo local, al tensionar las racionalidades centralistas, sectoriales y estatales, con que operan los agentes en esas instituciones. Adicionalmente esta tendencia político-administrativa ha generado un desequilibrio poblacional en los territorios, una desequilibrio en la generación de actores críticos en los niveles subnacionales y un

⁸ Tengamos presente el influjo de la CNN al discurso público en relación al reciente ataque del 11 de septiembre a EEUU.

⁹ El tema de la uniformidad en el discurso y en la acción pública se hace patente con mucha fuerza en nuestro país, como consecuencia del contexto en que se implantaron las reformas económicas y políticas en la década de los ochentas: la Dictadura. En ese sentido, son pocos los espacios donde lo público aún sigue teniendo un peso relativo significativo y, lo más grave, lo público aparece revestido de una cierta deficiencia estructural.

desarrollo urbano que ha devenido en grandes ciudades dentro de los Estados Nacionales de América Latina.

El legado sectorial no integrador confronta a las especificidades de la población, motor del territorio, y para que ese contraste opere como factor de retroalimentación, la acción intersectorial cubre el requerimiento de pertinencia, implicación y propósito de cambio, en tanto supone la movilización de agentes vinculados en torno a metas comunes, capturando energías y competencias que antes actuaban en forma dispersa. Por tanto, de su aplicación estratégica como principio orientador de las intervenciones a nivel local y regional, se generarán insumos relevantes para el logro de los objetivos trascendentes de esos planes y programas: el desarrollo espiritual y material de personas y grupos. Esta doble mirada se sintetiza en la idea de glocalización, sobre la base del principio de *piensa local y actúa global*, que se traduce, en pocas palabras, en una apertura al mundo desde un territorio concreto.

En este escenario de cambio, las naciones en "vías de desarrollo" arrastran una estructural desigualdad social y económica de su población, de ahí que deban maximizar sus capacidades adaptativas al entorno, en términos de mantener una constante preocupación por la equidad y el desarrollo social –local-territorial. Este esfuerzo se encuentra desafiado por el clima ideológico imperante, en tanto se trasladan al mercado importantes herramientas de desarrollo social, desalojando de la acción política y social el componente ético de equidad, solidaridad y justicia que han caracterizado el desarrollo de los Estados occidentales en los últimos tres siglos.

Este escenario compartido para el logro de metas asociadas al desarrollo social, supone necesariamente un cambio en la articulación de los actores. En este sentido, la acción intersectorial representa el primer eslabón operativo, para el logro de visiones compartidas, del reconocimiento en un territorio y de la acción en función de su desarrollo. No se trata de una sumatoria de actores, sino de la ponderación de ámbitos, generación de acuerdos y acciones ligadas a la potenciación de un territorio, trasladando esa

acción coordinada e intersectorial a los distintos niveles de gestión pública.

Desde la perspectiva del Desarrollo regional y territorial, la acción intersectorial, sistémica e interinstitucional, genera las condiciones para que los distintos actores con “capacidad global” se encuentren en un escenario compartido que no es más que un territorio abierto ineludiblemente al mundo, y se actúe concordadamente en función de su dinamización y de su potenciación productiva, cultural, institucional, etc. En este sentido la acción intersectorial, más que un estilo, es una condición que se impone con más o menos fuerza en las planificaciones de distintos agentes de cambio, en tanto hayan incorporado las dimensiones globales del mundo en el sentido aquí expuesto, las necesidades de vinculaciones a los territorios concretos y que operen bajo principios sinérgicos. Este proceso, se acerca a la frontera del modelo institucional instalado en nuestros países y por tanto, se abre un espacio de crítica y propuesta para su reordenamiento.

La discusión por fortalecer el nivel subnacional ¿El mismo germen federalista de antaño?.-

El juego social integral actual no es el juego de lo estatal nacional, sino de flujos, pautas de consumo, industrias y bloques dinámicos de orden territorial. En este marco el valor de lo integral por sobre lo sectorial, ha emplazado a tradiciones de planificación del ámbito estatal a readecuar sus estilos de gestión y herramientas de interacción. Ligado a esto, la emergencia del desarrollo local – endógeno y territorial, se traduce en una urgente necesidad de articulación, de cooperación entre los organismos sectoriales estatales y la sociedad civil en su conjunto, se comienza a hablar de Programas Integrados de Desarrollo, de concertación público-privada.

Pensamos que este proceso ha generado una tensión con la condición unitaria con que se definen los Estados Nacionales. Una tensión que no puede ser salvada sólo por la “mejor gestión”, sino que demanda una adecuación institucional que fortalezca el nivel subnacional. En este sentido la vieja discusión federalista vuelve a cobrar sentido, en un marco estatal-nacional

que en América Latina se ha constituido en base a la unidad nacional como fundamento. Si bien grandes Estados Nacionales tales como México, Brasil y Argentina, se declaran federalistas, en la práctica se articulan como administraciones fuertemente centralizadas. El germen federalista contenía una demanda por acercar la conducción sociopolítica a una realidad territorial de un alcance menor al representado por la oferta política unitaria, del estado modelado desde la colonia y formalizado en el siglo XIX.

Por tanto el espíritu federalista, estigmatizado como ensayo de un arreglo sociopolítico, debiera ser “buenamente evocado” a la hora de discutir las adecuaciones institucionales que esta sociopraxis –acción y reflexión- muestra.

Los límites

Para vivir mejor nos movilizamos, pasamos de un punto a otro. Cambiamos. Hacer alusión al término “Desenvolvimiento”, es evocar los profundos valores de transformación social integral que se han larvado durante muchos siglos en la historia de la humanidad y que brotaron y maduraron, política e institucionalmente, en la Revolución Francesa. La tradición filosófica y su expresión tecnológica: la política y sus instituciones, la práctica científica y su expresión aplicada: el desarrollo industrial y el tránsito entre una economía productiva a una economía virtual y especulativa –donde la creación de valor responde cada vez menos al intercambio de bienes materiales y cada vez más a la especulación financiera-, constituyen los pilares histórico-estructurales sobre la base los cuales se despliegan los valores y las prácticas que pretenden instituir un mejor vivir para todos, un vivir libre, fraterno e igualitario.

De ahí que cuando se habla de desenvolvimiento-desarrollo, se alude al mejoramiento integral en el vivir, por lo tanto, los cambios que se han plasmado en el mundo, en nombre del logro del desarrollo, han variado entre cada contexto social en el que han ocurrido. La intención de ser más libres, ser más

fraternos y ser más igualitarios, ha generado distintas demandas, movimientos sociales, revoluciones. En términos de gestión social, han emergido los Planes estratégicos desde lo local, Programas interinstitucionales de desarrollo, Dinámicas de Presupuestos Participativos, en ciudades y barrios. Se van plasmando espacios de decisión diferentes, donde no sólo se cruza la frontera de lo estatal – privado, sino de la gestión diseñada en perspectiva nacional-estatal y la gestión diseñada en perspectiva local-subnacional.

Ya hemos señalado la diferencia simbólica al utilizar el concepto de desenvolvimiento: volver a otro envoltorio y no al de desarrollo: develar algo complejo, difícil.

En este marco, los límites que apreciamos deben incorporarse a la discusión son:

- Una gestión endógena, coherente con las vocaciones productivas y con el capital institucional de un territorio, llega a develar la frontera del arreglo tributario, del monopolio de la fuerza, de la gestión de crisis y de la opción de catalizar procesos locales en un marco de acción estatal nacional. ¿Por qué no definir en un marco territorial subnacional, la estructura tributaria, los programas de contención de la exclusión social y los programas integrados de desarrollo?; ¿Qué nos impide desarrollar programas vinculantes con los recursos financieros que gestiona el aparato sectorial –presente en lo local- de raíz centralista?
- Siendo el desarrollo humano, social, un bien complejo e intangible, en permanente definición, ¿porqué no desarrollar sus propios programas de relación con la ciudadanía?; al menos programas que estén al alcance logístico del monitoreo del nivel subnacional.
- El conjunto de identidades develadas en el marco de la acción local, pueden utilizar un marco estratégico de acción global –interestatal e internacional- definido por los actores que producen esos cambios.

- ¿Pueden los niveles subnacionales modelar su estrategia de inserción internacional de manera autónoma?

Para retornar a la simpleza, el propósito de comprender y transformar el entorno tiene que ver simplemente con vivir mejor. Mucho se ha reflexionado y escrito sobre la organización social, la igualdad, los regímenes políticos, estrategias, gestión, etc., pero también existe la percepción de que las diferencias materiales, en nuestros países, se han camuflado en categorías modernas, que las sociedades estamentales no se diferencian sustancialmente de las sociedades modernas. El problema no es tan fácil ni sencillo. Y este es el desafío que por la vía de programas que fomentan a las pequeñas empresas y emprendedores y otros que cubren carencias estructurales de los territorios, se enfrentan los procesos de desarrollo territorial a nivel local en América Latina.

Consideraciones Finales

La acción intersectorial como estrategia de transformación social en un contexto global

Hemos sostenido que la temática del desarrollo social, de la descentralización y gestión pública, desde la experiencia de América Latina en la década de los noventas, muestra un proceso de reposicionamiento del Estado nacional como actor conductor del desarrollo. De esta manera, la discusión centrada en el tamaño del Estado y su papel en el desarrollo socioeconómico ha dado paso a las formas y necesidades de innovación en la gestión pública, para la materialización del mejoramiento en la calidad de vida de grupos y personas.

La Intersectorialidad y cultura de gestión pública regional; los enfoques sistémicos sobre los enfoques sectoriales como escenarios de inversión pública; los factores socioculturales ligados a la generación de un proyecto común y movilizador de los actores territoriales pertinentes; factores

endógenos, tales como el capital social y cultural como ejes claves de los procesos de desarrollo; entre los principales factores, son los que dan cuenta del contexto innovador, ligado a la cristalización social de componentes de la sociedad global, mencionados más arriba. En este sentido, las expectativas hacia la acción pública están asociadas más a la capacidad del Estado de generar acuerdos y redes institucionales –públicas y privadas– que al ya clásico papel del Estado, lo público, como actor protagónico de proyectos de modernización económica y social. En este marco el nivel subnacional debe readecuarse para contener y promover prácticas integradas de desarrollo, diseñadas intersectorialmente e implementadas interinstitucionalmente.

En este contexto, las acciones intersectoriales como práctica sistemática, emergen como un pertinente y adecuado marco a partir de los cuales se generan acciones de producción de información integral, prácticas transdisciplinarias y articulación de actores para la intervención sobre un determinado fenómeno. Este proceso no es sustentable sin una readecuación de los límites institucionales heredados del Estado Nacional de raíz centralista, sello de las administraciones de nuestros países.

El complemento que ofrece la acción intersectorial, a la mera condición de producción de información, está asociado a la dimensión sociocultural de los procesos de desarrollo en el marco de la sociedad global. En este sentido, la acción intersectorial interviene en la instalación de temáticas generadoras y de apertura, asociadas a los distintos trayectos culturales y condiciones materiales presentes en un territorio, revelando factores a otros ámbitos de la acción social (pública y privada) e introduciendo perspectivas comunes a la red institucional ligada al desarrollo social. Y en esta medida va contribuyendo a la adecuación del alcance técnico y sociopolítico de las administraciones estatales nacionales, diseñadas y consolidadas en el siglo XIX.

La acción social integral ligada al desarrollo social, en distintos niveles, con propósito de impacto efectivo y de

transformación social requiere de soportes adecuados para el propósito de cambio que ello supone. Hay aquí también razones de orden simbólico y cultural, en el sentido de abrir el diseño de dispositivos a nuevos escenarios con nuevos requerimientos.

En pocas palabras, la generación de las competencias necesarias para la implementación de nuevas estrategias de desarrollo, suponen un previo proceso en que se evidencien las carencias que en ese sentido muestran los territorios en que se articulan los planes de Desarrollo. Y este proceso a su vez, supone un diagnóstico que integre nuevas dimensiones sociales con nuevos dispositivos, uno de los cuales estamos proponiendo en este espacio de reflexión escrita: *la acción intersectorial como fuente del desenvolvimiento local*. De esta manera se materializa la pretensión hipotética de esta ensayo: que la acción integrada –intersectorial- y funcional al capital endógeno de los territorios demanda una revisión estructural de la frontera administrativa y cultural a partir de la cual los agentes sociales –públicos y privados- actúan e interactúan: el Estado nacional de raíz centralista, lo que genera la urgente necesidad de fortalecer los niveles subnacionales.

Sobre la base de esta aproximación y del clima intelectual relacionado con el tema de la acción conjunta, concertación de actores, de la intersectorialidad y de la naturaleza multidimensional de los problemas sociales, resulta evidente la potenciación progresiva de prácticas intersectoriales que converjan en una cultura pública –estatal y no estatal-, una forma de hacer las cosas, dado que la acción conjunta provee de miradas diversas y competencias heterogéneas, es una estrategia plausible y una condición ineludible, cuando se piense en mejorar el impacto de programas sociales y con ello, cooperar con el Desarrollo.

Sin embargo, el proceso es un desafío abierto, en tanto implica la movilización de competencias locales que ancestralmente han sido solo reactivas a los procesos de cambio. El mejoramiento de la acción publicada vinculada al desarrollo, no es un acto declarativo por la vía del decreto, sino un proceso

de cambio cultural complejo, donde la demarcación metafórica de la nación: su administración nacional está emergiendo como una barrera.

BIBLIOGRAFÍA

Beck, Ulrich, 1998 “*¿Qué es la Globalización?*”. Paidós. Barcelona, España

Beck, Ulrich, 2004, *Poder y contrapoder en la era Global*, Paidós, Barcelona, España.

Dubet, François, 1996, “*¿Ocaso de la idea de Sociedad?*”. En Revista de Sociología Universidad de Chile. Nº 10.

Habermas, Jürgen, 2000, “*La constelación Posnacional*”. Paidós. Barcelona, España.