

PUBLICACION
PERIODICA DEL

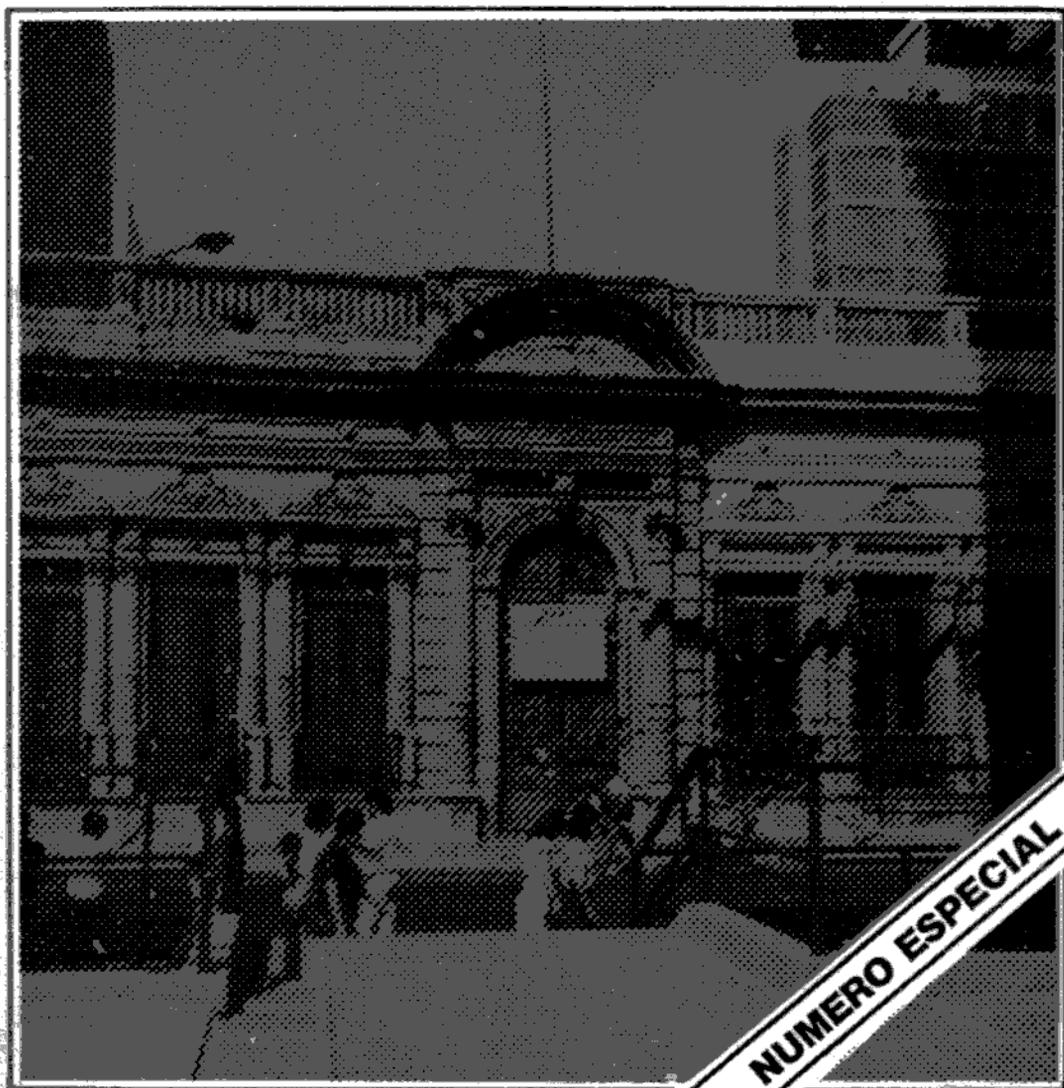
WFP

NUMERO TRES
JULIO DE 1989

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

VIII CONGRESO NACIONAL DE
ADMINISTRACION PUBLICA
Córdoba, octubre de 1988.



NUMERO ESPECIAL

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

AÑO II Nº 3

JULIO DE 1989

VIII CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

TEMATICA : DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION
Y PARTICIPACION EN LAS POLITICAS ESTATALES

LUGAR : CORDOBA, REP. ARGENTINA

FECHA : 27 y 28 DE NOVIEMBRE DE 1988



IIFAP

INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
REPUBLICA ARGENTINA

RECTOR DE LA U.N.C.

Francisco José Delich

VICERRECTOR DE LA U.N.C.

Humberto Staricco

DIRECTORIO DEL I.I.F.A.P.

Carlos La Serna – Vocal por la Facultad de Ciencias Económicas

Arnoldo Rosenfeld – Vocal por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Julio Artetas – Vocal por el Gobierno de la Provincia de Córdoba

DIRECTOR EJECUTIVO

Carlos La Serna

COORDINADORES DE AREAS:

Investigación: Gustavo Zilocchi

Formación: Claudio Tecco

Asesoría Técnica: José Luis Furlan

PROGRAMA DE PUBLICACIONES Y DOCUMENTACION

A cargo de: Néstor Luis Cortese

Diseño de tapa: Ricardo Vallejos

Fotografía: Enrique Jornet

Diagramación: Verónica Fumes y Fernanda Roque

Revisión de tipeado: Juan Carlos Jornet y Esmirna Galeano

Composición, armado e impresión: Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba

Foto de tapa: Fachada de la ex-Casa de Gobierno.
27 de Abril 375, Córdoba, República Argentina.

Las opiniones contenidas en los artículos son responsabilidad de los autores y no tienen, por lo tanto, un carácter institucional.

Avenida Valparaíso s/n, edificio de la Facultad de Ciencias Económicas
Box 101 y 130 – Ciudad Universitaria – Córdoba
Dirección postal: Casilla de Correo N° 1088
5000 – CORDOBA – REPUBLICA ARGENTINA
Teléfonos: 600808 - 600645 - 603200 - Internos 317 / 319

SUMARIO

Nota de Dirección 5

Comisiones de Trabajo del VIII CONGRESO DE ADMINISTRACION PUBLICA

1— CUESTIONES GENERALES DEL ESTADO

- Los procesos de centralización del estado argentino
— JOSÉ LUIS FURLAN 7
- El estado nacional en el interior: significación e impactos
— OSCAR OSZLAK 23
- Crisis y Administración Pública: potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal, el caso argentino
— ROBERTO ESTESO 41
- Notas sobre el estado y la participación social
— CARLOS LA SERNA 53
- La satisfacción de las necesidades locales y los ámbitos territoriales del estado
— PEDRO PIREZ 63
- Informe de la Comisión. Invitados especiales y miembros activos 75

2— EDUCACION

- El papel de los supervisores y de los rectores en la desjerarquización cognitiva de los colegios secundarios
— CECILIA BRASLAVSKY y GUILLERMINA TIRAMONTI 81
- Regionalización, descentralización y nuclearización del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires
— ROBERTO C. MARAFIOTTI 93
- Autoritarismo, educación y participación
— ANGELA L. ARENA 105
- Informe de la Comisión. Invitados especiales y miembros activos 115

3- SALUD

- Sistema de Salud: descentralización o atomización
— ERNESTO INSUANI y CLAUDIO PÉREZ IRIGOYEN 121
- Descentralización en el área de Salud
— LUISA BAIGORRIA, LOURDES BARRIONUEVO y BEATRÍZ DE LUCA 133
- Fundamentos de la propuesta de descentralización y desconcentración de la atención estatal en Salud en Córdoba
— ERNESTO GAGLIANO, ARNOLDO ROSENFELD y TERESA TILLEA 149
- Informe de la Comisión. Invitados especiales y miembros activos 187

4- VIVIENDA

- Política de vivienda
— LYDIA M. M. DE JIMÉNEZ 199
- Políticas de regionalización, centralización y descentralización en el contexto de las ciencias del habitat humano
— HORACIO TORRES 205
- Hacia una política de Suelo Urbano: necesidades y posibilidades
— NORA CLICHEVSKY 221
- La participación en el proceso de gestión y producción del habitat
— RODOLFO MARTÍNEZ PAZ 233
- Participación Social y Política de Vivienda
— ALBERTO A. SALGUERO y GUSTAVO ZILOCCHI 237
- Informe de la Comisión. Invitados especiales y miembros activos 253

ORGANIZADORES:

- Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública
Universidad Nacional de Córdoba
- Ministerio de la Fmción Pública y de la Reforma Administrativa
Gobierno de la Provincia de Córdoba

AUSPICIANTES:

- Instituto Nacional de Administración Pública
- Programa de Maestría en Administración Pública — U.B.A.
- Sociedad Argentina de Análisis Político
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
- Consejo de Investigaciones de Córdoba

NOTA DE DIRECCION

Este tercer número del boletín ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD tiene como finalidad dar a conocer algunas de las ponencias y conclusiones a que arribaron las diferentes mesas de trabajo que sesionaron con motivo del VIII CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA dedicado a la temática de LA DESCENTRALIZACION, LA REGIONALIZACION Y LA PARTICIPACION EN LAS POLITICAS ESTATALES.

La realización de este Congreso es especial motivo de orgullo para quienes formamos parte del I.I.F.A.P.. La concreción de este evento, no hubiese sido posible de no haber mediado cuatro años de trabajo mancomunado, entre la Universidad Nacional de Córdoba y el Gobierno Provincial, para hacer factible el desarrollo académico de un centro dedicado a la investigación y la capacitación en Administración Pública.

Desde el inicio de nuestra actividad, nos propusimos abordar la investigación de la Administración Pública de manera integrada y concebida en sus aspectos sustantivos.

Si nuestro objetivo de estudio era el estado y su administración, no nos satisfacía la perspectiva de considerar sólo sus estructuras organizativas, métodos y procedimientos. Entendíamos —y entendemos— que el análisis de las políticas públicas habría de servirnos para comprender las transformaciones del estado y de sus relaciones con la sociedad civil.

Los conocimientos adquiridos en la actividad investigativa nos permitieron tanto acrecentar como mejorar nuestras acciones en el área de formación y capacitación. Lo que se inició con seminarios de corta duración para funcionarios, permitió en 1988 el dictado del Primer Curso Anual de Postgrado en Administración y Análisis de Políticas Estatales.

El IIFAP, puso así, los avances logrados en su actividad investigativa al servicio de la formación técnica y académica de quienes están directamente involucrados en la actividad pública, intentando brindar conocimientos para el diseño y gestión de políticas, de modo tal, que éstas adquieran una mayor eficiencia en los procesos transformadores buscados.

El desarrollo de este Curso Anual de Postgrado nos brindó una inestimable experiencia para abordar empresas más ambiciosas en el área de formación y capacitación, las que se concretarán el corriente año con el inicio del Primer Ciclo del Programa de Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal.

La receptividad de los profesionales que se desempeñan en la Administración Pública ante nuestra convocatoria con motivo de dicho Primer Curso de Postgrado; los requerimientos del Estado Provincial en cuanto a la capacitación de sus recursos humanos; así como la necesidad de diversificar la oferta educativa universitaria, adecuándola a demandas efectivas, convergieron para que Córdoba cuente a partir de 1989 con un Programa de Maestría en Administración Pública.

El desarrollo del IIFAP, nos ha permitido avanzar sobre determinadas temáticas. Una de ellas es la que nos convocó en el Congreso, esto es la Descentralización, La Regionalización y La Participación Social en las Políticas Estatales.

Entendemos a la Descentralización como un proceso que potencia profundas transformaciones en la estructura del estado, consistente en la transferencia de recursos y competencias desde el nivel central a niveles jurisdiccionales menores del estado.

Consideramos que la descentralización puede abrir el camino para una creciente participación ciudadana en la gestión, implementación y control de políticas públicas. Es por tanto, una modalidad que posibilita ampliar y territorializar la democracia, haciéndola más directa y participativa.

El evento al que dedicamos este número del boletín ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD, congregó a más de cuatrocientos asistentes, que se distribuyeron en: Miembros activos, quienes presentaron ponencias, Invitados Especiales, esto es Autoridades Nacionales y Provinciales, que intervinieron sin presentación de ponencias, y Observadores.

La reunión en este foro de funcionarios e investigadores dedicados a la temática que nos ocupa, posibilitó el intercambio creativo de experiencias e ideas.

Queremos, finalmente, agradecer a las instituciones que hicieron posible la concreción de este Congreso. Nuestro reconocimiento para el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, el Consejo de Investigaciones de Córdoba y el Gobierno de la Provincia de Córdoba, que contribuyeron a la financiación de este evento y, al Instituto Nacional de Administración Pública, a la Universidad Nacional de Buenos Aires —a través de la Maestría en Administración Pública— y la Sociedad Argentina de Análisis Político, que auspiciaron su realización.

Carlos La Serna

LOS PROCESOS DE CENTRALIZACION DEL
ESTADO ARGENTINO

José Luis Furlan

1. *El Estado-Nación como sistema.*

Parte de la ambigüedad de la descentralización deriva de que es un concepto relativo, que sólo cobra sentido en relación a su antítesis: la centralización. La falta de una categoría que abarque la continuidad entre ambos polos o que especifique el punto medio en que las tendencias en uno u otro sentido se hallan en equilibrio lleva fácilmente a una polarización y una antítesis que favorece muy poco los esfuerzos para lograr que los estudios sobre descentralización alcancen un mayor grado de precisión (FESLER 1967). A su vez, el empleo en el campo de la administración pública de la dicotomía centralización-descentralización da lugar a categorizaciones que simplifican excesivamente procesos mucho más complejos (OSZLAK, 1980).

Por otra parte, tanto la centralización como la descentralización se refieren a la ubicación del poder en una estructura social, y si bien el poder es el tema central de la sociología política, es un hecho tan rebelde el análisis teórico y plantea tales problemas en torno a las alternativas entre juicio científico y juicio de valor, que se ha convertido en una suerte de banco de prueba de la posibilidad misma de la Sociología con título científico (PASSANO, 1978). A la indiscutible complejidad del poder como categoría sociológica, debe añadirse la casi insalvable dificultad para medirlo y trazar un mapa de su distribución. De allí que centralización y descentralización constituye una muy precaria escala con la que se pretende dar cuenta de tan difuso fenómeno.

Si bien los procesos de centralización y descentralización del poder tienen lugar en un sinnúmero de estructuras sociales, aquí interesa focalizar la atención sobre aquéllos que afectan a las estructuras estatales.

Considerada desde el punto de vista administrativo, la descentralización de las estructuras estatales presenta dos formas. La descentralización administrativa burocrática o desconcentración tiene lugar en el ámbito de un organismo público particular y se vincula a los procesos de delegación de la autoridad y el establecimiento de agencias en el territorio. La teoría para comprender estos procesos y el instrumental para su análisis lo proporcionan las ciencias administrativas, especialmente la sociología organizacional. La descentralización administrativa institucional es parte de un proceso de expansión y segmentación de las organizaciones públicas en tanto sistema administrativo gubernamental y consiste en la creación de unidades autárquicas. La comprensión de este fenómeno excede las posibilidades de las ciencias administrativas y requiere una teoría del desarrollo de la administración pública que dé cuenta de los procesos de diferenciación e integración que la caracterizan partiendo del contexto social y político que enmarca su actividad.

Otra manera de abordar el problema de la centralización-descentralización de las estructuras estatales es la que resulta de centrar la atención en la dimensión política de sus procesos.

Debe señalarse que al encararse el análisis de la dimensión política de las estructuras estatales se abandona el nivel de las objetivaciones materiales del Estado —esto es la administración pública— para incursionar en un plano esencialmente analítico: el de la matriz jurídica política que organiza el poder del Estado.

Debido a que marcos teóricos aceptados para conceptualizar el fenómeno estatal (O'DONNELL, 1985; OSZLAK, 1978) han descuidado ese aspecto se plantea la necesidad de su discusión y reelaboración parcial.

La principal limitación que tales marcos conceptuales presentan para los fines del análisis de la descentralización política es cierta confusión entre la noción ideal abstracta del Estado-Nación y una de sus diferenciaciones internas: el Estado Nacional o Federal.

Este problema ya ha sido advertido por P. PIREZ (1986), quien al estudiar el problema de la coparticipación federal y la descentralización del Estado se encontró con dificultades para conceptualizar las relaciones entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales. Para dicho autor el Estado Nacional es una totalidad referida al mercado nacional como estructura global de clases y sistema de dominación y a la Nación como ámbito de pertenencia real. En él se realiza la unidad de poder y uso legítimo de la coerción que lo caracteriza. Sin embargo, señala que puede existir unidad y diferenciación interna, para proponer luego que los componentes que resultan de esa diferenciación interna son, en el caso argentino, el Estado Federal y los Estados Provinciales. A su vez, cada Estado Provincial sería una totalidad integrada por el gobierno provincial y los gobiernos municipales. En suma, para el

autor comentado, el Estado-Nación al que corresponden el concepto ideal-abstracto de instancia política de la dominación social, las características de la estatidad y la función de producir y reproducir el orden social (OSZLAK 1978), es una totalidad integrada por un conjunto de partes y sus relaciones. Si se considera que un sistema es, precisamente, una unidad de partes interdependientes conectadas con arreglo a ciertas pautas y a efectos de lograr ciertos fines, puede concluirse que el Estado-Nación no es otra cosa que un sistema.

Sin embargo, las partes del sistema no deben confundirse con las manifestaciones materiales del Estado, es decir con el conjunto de organizaciones públicas que constituyen las administraciones federal, provincial y municipal. Los conceptos de Estado Federal o Estado Provincial —para no incursionar en la polémica sobre la naturaleza del municipio— no son concretos sino analíticos. Corresponden lo que POULANTZAS (1969) denomina “lo político”, es decir, la superestructura jurídica política del Estado. También se alude a este concepto cuando se habla de la “forma del Estado”. En otros términos, lo político puede considerarse como la organización del poder del Estado-Nación en base a normas de tipo jurídico constitucional, por medio de los cuales se distribuyen funciones, actividades y recursos estatales y se diseñan las interrelaciones entre sus distintos niveles jurisdiccionales. Tales niveles varían según la forma del Estado. Si se trata de un Estado Unitario las instancias son sólo dos: la nacional y la local o municipal. En el caso de un Estado-Nación Federal debe agregarse el nivel provincial.

Partiendo de esta conceptualización del Estado-Nación como un sistema y considerando que los distintos estados nacionales presentan variadas distribuciones de competencias y recursos, como múltiples relaciones entre los diferentes niveles o jurisdicciones, quedan definidas las coordenadas fundamentales de la centralización-descentralización política. Una distribución de competencias y recursos que signifique una apropiación en perjuicio de una instancia del sistema plantea el problema de la centralización. La transferencia de funciones y recursos, por el contrario, es un problema de descentralización.

Debe destacarse que cada modificación de la distribución relativa de competencias y recursos es consecuencia del proceso social. A su vez, cada una de estas modificaciones importa un cambio en las interrelaciones entre las distintas instancias del sistema estatal, tanto en los aspectos normativos como económicos y administrativos. Finalmente, no puede dejar de señalarse que los cambios en esta dimensión del sistema tienen consecuencia a nivel de las administraciones públicas de cada instancia. En efecto, cada aumento o disminución de competencias y recursos plantea un problema a nivel del conjunto de organizaciones que constituyen las distintas burocracias.

Si bien cuando se plantea el problema de la descentralización política en general se alude a los cambios en las interrelaciones del sistema estatal que se han descrito precedentemente, no puede dejarse de lado aquella forma de descentralización que consiste en abrir el proceso de formulación de políticas en una instancia central a la participación de las instancias periféricas del Estado Nacional. (BENZ 1987). Ejemplificando, esto tiene lugar cuando un gobierno federal decide sus políticas con la participación y el acuerdo de las provincias, o cuando un gobierno provincial da participación en el proceso de las decisiones públicas a los municipios.

2. *La Centralización Como Variable Dependiente del Proceso Social.*

Se ha sostenido que el Estado-Nación es un sistema integrado por distintas instancias estatales entre las cuales se distribuye el poder que permite al conjunto articular políticamente las relaciones sociales dentro del territorio nacional.

También se sostuvo que la distribución de autoridad, competencias y recursos entre las distintas jurisdicciones como así también las relaciones que establecen entre sí son un resultado del proceso social.

En las próximas páginas se intentará esbozar con trazos gruesos la dinámica centralizadora del Estado Argentino como variable dependiente de los procesos económicos, sociales y políticos.

El punto de partida para comprender el proceso de centralización del Estado Argentino es la arquitectura de lo político que sancionó la Constitución Nacional de 1853. La Carta Magna adoptó una forma de estado federal, con lo cual quedaron definidos tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. Debe señalarse que no existe una gradación jerárquica entre estos niveles, sino que cada uno de ellos goza de autonomía. El esquema constitucional estableció un sistema descentralizado en el cual cada instancia tiene un conjunto de competencias y recursos propios o en concurrencia con las demás.

Entre las competencias exclusivas del gobierno federal, cuya enumeración surge de los artículos 67 y 86 de la Constitución, pueden citarse el manejo de la política exterior y la formulación de las reglas generales en relación a las políticas económicas fiscal y social. Según P. PEREZ (1986) una lectura en términos modernos del art. 107 del texto constitucional permite afirmar que la implementación de las políticas globales precedentemente mencionadas, "megapolíticas" según DROR (1977), es una facultad concurrente del gobierno federal y las provincias.

Las facultades exclusivas de estas últimas en realidad son una categoría residual, ya que conservan todo el poder que no han delegado en la Nación (Art. 104). Entre ellas puede mencionarse el ejercicio del poder de policía en las más diversas materias.

Sin embargo como sostiene J. MACON (1987), la Constitución Argentina más bien atiende a la relaciones de poderes y a las facultades de cada nivel que a los servicios públicos y sociales que competen a cada jurisdicción razón por la cual se da una amplia concurrencia entre las tres jurisdicciones.

La competencia y funcionamiento de los municipios, por su parte, es materia de las constituciones provinciales, existiendo una gran cantidad de regímenes.

Junto a la distribución de funciones entre los distintos niveles del Estado existe una distribución de recursos que hacen posible su ejercicio. El sistema financiero federal consagrado por la Constitución Nacional está constituido por ciertos recursos que corresponden en forma exclusiva y permanente al gobierno nacional —los derechos de importación y exportación y la renta postal—; ciertos recursos que corresponden en forma concurrente y permanente al gobierno federal y a las provincias —los impuestos indirectos— y ciertos recursos que corresponden en forma exclusiva y permanente a las provincias —los impuestos directos—. En situaciones excepcionales, los impuestos directos pueden corresponder, en parte o en su totalidad, en forma transitoria a la Nación. Los recursos municipales están determinados por las constituciones provinciales y, en general, consisten en contribuciones, como por ejemplo la territorial, y tasas percibidas por la prestación de servicios. El sistema financiero federal se completa con las transferencias sistemáticas y asistemáticas de recursos fiscales entre las distintas jurisdicciones.

En el curso de los ciento y tantos años que median entre la actualidad y la sanción de la Constitución, el esquema descentralizado se transmutó en un "Federalismo Centralista" (ESTESO, 1987). Para comprender el proceso por el cual el gobierno federal asume un "protagonismo excluyente" (PIREZ, 1986) en detrimento de la autonomía de las provincias y los municipios es necesario volver la atención a las vicisitudes del régimen social de acumulación, es decir, a los procesos económicos, sociales y políticos en el marco de los cuales tuvo lugar aquella paulatina transformación.

El desarrollo del sistema capitalista en nuestro país tuvo dos modalidades de acumulación exitosas y una crisis de estancamiento que se prolonga hasta nuestros días (PORTANTIERO, 1987). Cada uno de estos "estilos de desarrollo" estuvo asociado a particulares procesos sociales y políticos que plantearon distintas exigencias al sistema estatal.

Entre las consecuencias de los impactos del sistema social de acumulación en el nivel institucional deben señalarse los cambios de hecho en la distribución del poder, las competencias y los recursos entre las jurisdicciones.

El modelo agroexportador tuvo vigencia entre mediados del siglo pasado y la crisis mundial de 1930. Se basó en la posibilidad de crecimiento que ofrecía la incorporación de la Argentina al mercado mundial como exportadora de productos del agro y receptora de los capitales, la mano de obra y los bienes manufacturados excedentes en los países de desarrollo capitalista temprano. Este estilo de desarrollo hacia afuera dio lugar a simultáneos procesos políticos, sociales e institucionales. Al basarse en las ventajas comparativas de la pampa húmeda, el modelo privilegió la concentración económica en esa región y en los grupos propietarios de la tierra. Estos fenómenos también se manifestaron en el plano político-institucional. El rol protagónico que le cupo al Estado Nacional en la producción de las relaciones sociales en este período (OSZLAK, 1985) se tradujo en un proceso de expansión institucional basado en la expropiación de ámbitos funcionales hasta entonces en manos privadas o públicas (ie. las Provincias). La formación y consolidación del Estado Nacional implicó una concentración de poder y recursos materiales en detrimento de las jurisdicciones provinciales. A su vez, el Estado Nacional en manos de los grupos sociales que detentaban el poder económico contribuyó a afianzar las desigualdades regionales en beneficio de la pampa húmeda.

Hacia 1930, la crisis del sistema capitalista mundial desarticuló el mercado internacional que había servido de soporte al modelo agroexportador e inauguró una etapa en la cual el Estado Nacional amplió sus funciones, sus fuentes de ingresos y multiplicó los organismos que lo conformaban.

Férreamente controlado por los sectores agroexportadores —que por medio de un golpe de estado habían excluido a vastos sectores de la ciudadanía de los procesos decisivos públicos— el Estado Nacional asumió el rol de regulador de la crisis. Para ello debió intervenir en los mercados asegurando niveles de precios y volumen físico de la producción agropecuaria, controlar el sistema financiero y monetario y convertirse en agente de los negocios internacionales de los sectores agroexportadores.

Esta ampliación de la esfera de competencias del gobierno federal generó la necesidad de crear nuevas organizaciones públicas y procurar los recursos que posibilitaran su accionar. Esto último era más imperioso desde el momento en que habían caído los ingresos aduaneros que generaba el comercio exterior, ahora interrumpido por la crisis. Además de la creación de los impuestos a los réditos y a las ventas, nuevas fuentes de financiamiento estatal que no afectaban la renta agraria, a partir del primer día de 1935 se inauguró el sistema de unificación y coparticipación de impuestos internos que bajo

distintas modalidades ha persistido hasta la actualidad. Por medio de la Ley 12.139, a la que paulatinamente fueron adhiriendo todas las Provincias, el Estado Federal se hizo cargo de la recaudación de una serie de impuestos que de otra manera hubiera correspondido a las provincias y asumió la tarea de distribuir el producto entre ellas. Como señala P. PIREZ (1986) el sistema de unificación impositiva tendió a concentrar los recursos en el Estado Nacional, en perjuicio de las Provincias que vieron disminuir paulatinamente la parte que recibían de esos ingresos. En suma, la concentración de funciones y recursos en el nivel federal del Estado significó un nuevo paso adelante en el proceso centralizador, a despecho de la autonomía real de Provincias y Municipios.

Las condiciones de semiaislamiento de la economía impuestas primero por la crisis y después por la interrupción de los circuitos mercantiles a causa de la Segunda Guerra indujeron significativas transformaciones en la sociedad y el estado. En primer lugar, el estilo de desarrollo hacia afuera cedió paso a una estrategia de acumulación basada en la producción de artículos de consumo para el mercado interno. A principios de la década de los cuarenta, la industria sustitutiva de importaciones superaba en valor a la producción agropecuaria. En segundo lugar, los actores emergentes del complejo y dinámico proceso de transformaciones —industriales y obreros— irrumpieron en la escena política modificando el bloque que hegemonizaba el Estado. Conducido por una nueva alianza, desde mediados de los cuarenta el Estado Federal se transformó en el principal promotor del nuevo modelo de acumulación. En consecuencia, sus modalidades de intervención se tornaron más complejas y derivaron en una nueva concentración y recursos.

Es en este período que las acciones económicas y sociopolíticas del Estado Nacional alcanzan su máxima amplitud y profundidad. El Estado Federal regula, produce, acumula capital y fomenta la acumulación privada. Las necesidades de legitimación y estabilización del contexto social imponen nuevas esferas e instrumentos de intervención orientadas a politizar las relaciones sociales. El desarrollo y control de los sindicatos, la regulación de las relaciones laborales, la determinación política de los salarios y una activa política de asistencia social ejemplifican esa expansión de las fronteras estatales hacia el interior de la sociedad. PORTANTERIO (1987) señala que junto al patrón de funcionamiento del Estado como máquina prebendalista, el otro aspecto central fue el decrecimiento del peso de los partidos políticos como canales de intermediación y, en consecuencia, el avance de una corporativización que no fue compensada por la representación ciudadana y territorial propia de la democracia clásica. A su vez, la industrialización sustitutiva y la acción promotora que desarrolló el Estado se concentró en el mismo espacio en el que había tenido lugar el predominio agroexportador: Buenos Aires y sus inmediaciones (ESTESO, 1987).

El proceso reseñado precedentemente se acompañó de una violenta expansión del aparato público que se tradujo en una multiplicación de la complejidad de las estructuras del gobierno nacional, que determinaron la necesidad de echar mano a la descentralización administrativa institucional a través de la creación de institutos autárquicos y empresas públicas.

Debe hacerse notar que el acelerado ritmo de cambios relegó a un plano secundario los problemas de racionalidad formal, dando como resultado una creciente burocratización.

En suma, en la Argentina, la formación y el desarrollo del Estado de Compromiso implicó, como en otros casos latinoamericanos, la consolidación del predominio del Estado Federal sobre los gobiernos provinciales y municipales.

Hacia 1952 se agotó la primera fase de la industrialización por sustitución de importaciones. Los problemas derivados del estrangulamiento del sector externo y la insuficiencia de capitales locales para ampliar la inversión abrieron paso a una estrategia de desarrollo orientada a profundizar la industrialización sustitutiva con la incorporación de inversiones directas del capital extranjero. Esta nueva etapa del modelo de acumulación, que mantuvo su vigencia hasta mediados de la década de los setenta, se acompañó de una progresiva redefinición tanto en las relaciones políticas como de las funciones del Estado. La exclusión política del peronismo, la necesidad de redistribuir ingresos en beneficio de los sectores empresarios, la alta cuota de organización y activación popular, la constitución de coaliciones distributivas (PORTANTERO, 1987) capaces de vetar las políticas requeridas por la reorganización del régimen social de acumulación estableciendo una suerte de empate social y una alta inflación generaron las condiciones para la emergencia de un régimen político burocrático-autoritario (CAVAROZZI, 1983; O'DONNELL, 1982).

El autoritarismo implicó la supresión de los procesos democráticos de formación de la voluntad política en todas las instancias del Estado. En adelante las autoridades de las Provincias fueron designadas por el poder central, hecho que terminó con la autonomía formal que aún conservaban. Así, los gobernadores —interventores federales de facto, para ser precisos— pasaron a desempeñarse como delegados del gobierno nacional en las provincias. Las relaciones entre Provincias y Municipios también se vieron afectadas por un similar proceso de vaciamiento de la autonomía municipal. Abolidos los canales democráticos de formulación y agregación de demandas al Estado, las corporaciones se transformaron en instancias de mediación exclusiva. Como resultado, el sistema estatal alcanzó su máximo nivel de centralización, que la breve restauración de la democracia entre 1973-1976 no logró revertir.

La reinstauración del autoritarismo a partir de esa última fecha significó la continuidad y la profundización del proceso centralista. En el contexto de una grave crisis internacional y de severas condiciones de ingobernabilidad

interna, el régimen militar intentó refundar la sociedad argentina en sus aspectos económicos, sociales y políticos, basándose en un férreo control del Estado y en el uso irrestricto de los medios de coerción.

El instrumento privilegiado del proyecto que se implementó fue el gobierno federal. El régimen de facto reemplazó los gobernadores e intendentes electos por delegados del gobierno central, convirtiendo a esas estructuras políticas en meros apéndices administrativos del nivel nacional. Los resultados de la política económica también contribuyeron a profundizar la centralización. La concentración de la riqueza que dio lugar al surgimiento de un nuevo poder económico (AZPIAZU, BASUALDO y KHAVISSE, 1986) y el desbaratamiento de las economías regionales (ROFMAN, 1985) se acompañaron de una fuerte reducción de los recursos provinciales por coparticipación federal de impuestos, que según P. PIREZ, (1986) significó una disminución del porcentaje de la distribución primaria del 53,5 % en 1976 al 24,8 % en 1983. Al mismo tiempo, a partir de 1978, el gobierno nacional transfirió a las provincias una serie de funciones y servicios —por ej.: Hospitales Públicos y Escuelas— que tras el argumento de la búsqueda de una mayor eficiencia sólo procuraba descargar parte de los problemas financieros del nivel federal en las otras instancias del Estado. No puede dejar de señalarse que estas iniciativas pseudo-descentralizadoras tuvieron como correlato un reforzamiento de ciertas estructuras del gobierno nacional —i.e. las empresas públicas— que en los hechos desdecían el discurso liberal privatista predominante. En suma, junto a la pérdida de la autonomía del Estado, la desarticulación y fragmentación del aparato público y el deterioro sostenido de las prestaciones, sobre todo las de nivel masivo y contenido social, las políticas del último régimen militar profundizaron el centralismo.

El período democrático inaugurado a fines de 1983 debió enfrentarse con las exigencias contradictorias que se derivan de la necesidad de redefinir el modelo de desarrollo en un marco de crisis y, al mismo tiempo, velar por la legitimidad del sistema tratando de satisfacer las demandas y aspiraciones de vastos sectores sociales. Si bien es cierto que el restablecimiento de los mecanismos democráticos y constitucionales y una más equitativa distribución de los recursos fiscales han determinado una relativa reversión de los niveles de centralización, llama la atención el hecho que la descentralización política no se haya planteado como una estrategia factible y viable para constituir un modelo alternativo de gestión estatal, que al mismo tiempo contribuya a la redefinición del modelo de desarrollo y al aumento de la legitimidad del sistema político. El único intento en esa dirección, fue el Proyecto de Traslado de la Capital Federal, que no tuvo demasiado eco en la sociedad y que puede ser cuestionado como instrumento de real descentralización política.

3. *La Magnitud de la Centralización del Estado Argentino.*

Si bien el análisis precedente confirma que el proceso social argentino ha influido el sistema de interrelaciones estatales en el sentido de una creciente centralización, no permite responder sobre cuán centralizada es la estructura estatal.

Entre otras maneras de medir el grado de centralización de las estructuras estatales, JUNG (1987) propone utilizar cuatro variables que permiten la comparación internacional: las funciones de las distintas jurisdicciones, la interdependencia financiera entre ellas y la dimensión y estructura de cada instancia.

Respecto a la primera variable, se supone que cualquier cambio en el balance territorial del poder repercute sobre las competencias de las distintas jurisdicciones. Desde tal punto de vista, una mayor centralización implica ámbitos funcionales reducidos en los niveles locales del estado. Los indicadores propuestos por el citado autor son los datos sobre gasto público y personal correspondientes a cada nivel. Mientras mayor sea el porcentaje del gasto en el nivel local, mayor será la descentralización. Algo similar revelarán los datos sobre personal. Respecto a la interdependencia financiera se propone que si la proporción de recursos provenientes del gobierno central es elevada en relación al total de ingresos de los gobiernos locales, hay centralización.

Las otras dos variables propuestas y sus indicadores son menos consistentes que las anteriores.

En relación a la dimensión de la estructura del gobierno local, se propone que a mayor jurisdicción territorial y población, mayores posibilidades de resistir la dominación central y, en consecuencia, mayor descentralización. La variable deja de lado una serie importante de cuestiones vinculadas a la relación entre población y estructuras estatales. La mera extensión de la jurisdicción local y la densidad de su población no constituyen una garantía de éxito frente a los avances de las instancias centrales. ¿Cuál es la relación entre el gobierno local y la sociedad local?. ¿Cuáles son las características socio-económicas de la región?. ¿Cómo se distribuye la riqueza entre los habitantes?. ¿Existe voluntad política del gobierno local para resistir acciones centralizadoras?. Distintas respuestas a las preguntas precedentes implican distintas posibilidades de relación entre el gobierno local y las instancias centrales del estado y revelan que hay innumerables factores a tener en cuenta para afirmar cierta relación entre extensión territorial, magnitud poblacional y procesos de centralización de las estructuras estatales.

Finalmente, la estructura del gobierno se refiere a la cantidad de niveles en la jerarquía del estado, postulándose que mientras más niveles existen, mayores son las posibilidades de discrecionalidad en los niveles locales. La

variable parece insuficiente para establecer el grado de centralización en un sistema estatal determinado. Tal como se la define no presta atención a una serie de dimensiones significativas. Entre ellas puede señalarse, a modo de ejemplo, la capacidad de gestión de los gobiernos locales. En una misma instancia estatal la productividad de la estructura puede ser diferente, siendo posible agregar que a mayor capacidad de gestión, mayores posibilidades por parte de los gobiernos locales de resistir los procesos de centralización.

Descartando las dos últimas variables por las razones expuestas, se considera que las dos primeras pueden constituir medidas adecuadas del grado de centralización de las estructuras estatales. Sin embargo presentan una casi insalvable dificultad a los efectos de la comparación internacional. La respuesta sobre qué debe entenderse por gobierno local no es unívoca. En el caso de la forma de estado unitaria, el concepto es indudable. Pero, en las estructuras de tipo federal: ¿Incluye o deja fuera a los estados subnacionales, provinciales o regionales?. En consecuencia, no existe certeza sobre la homogeneidad de los datos sobre los cuáles se puede basar la comparación. En relación al gasto público total y a la cantidad de agentes, otro de los problemas que se presentan es si los datos de cada país incluyen o no las erogaciones y el personal de los organismos descentralizados y empresas públicas.

Una manera de reducir los riesgos de una comparación inadecuada es establecerla sólo entre estructuras estatales similares. De acuerdo a este criterio, los datos correspondientes a la Argentina sólo pueden ser confrontados provechosamente con los de otras federaciones.

Los cuadros I y II revelan que la Argentina el gobierno federal realiza el 60% del total del gasto público y emplea el 40% del personal estatal. Este tipo de cifras ha permitido a algunos autores (v. g. MACON, 1987) caracterizar a la Argentina como una estructura razonablemente descentralizada.

CUADRO I

ARGENTINA. GASTO PUBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO

(en % del total, excluidas empresas públicas)

Nivel de gobierno	1975	1980	1985
FEDERAL	59,7	56,7	60,0
PROVINCIAL	31,3	32,8	28,6
MUNICIPAL	9,0	10,5	11,4
	100,0	100,0	100,0

FUENTE: MACON (1987).

CUADRO II

ARGENTINA. DISTRIBUCION DEL PERSONAL PUBLICO
POR NIVELES DE GOBIERNO

(en % del total, excluidas empresas públicas)

Nivel de gobierno	1975	1980	1985
FEDERAL	48	43	40
PROVINCIAL	37	42	45
MUNICIPAL	15	15	15
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	100	100	100
	(1520)*	(1538)*	(1681)*

FUENTE: elaboración propia sobre datos de FIEL (1985)

* en miles de agentes.

Sin embargo, el cuadro III ofrece elementos para desestimar semejante afirmación. En términos de gasto público, única variable de la que se disponen datos, el nivel de centralización que presenta la Argentina no es superado por ninguno de los países considerados.

CUADRO III

COMPARACION INTERNACIONAL DEL VOLUMEN DEL GASTO
PUBLICO REALIZADO POR CADA NIVEL DE GOBIERNO.

(en % del total)

Nación	Federal	Provincial	Municipal
ALEMANIA FEDERAL	37	33	30
E.E. U.U.	54	18	28
CANADA	38	40	22
BRASIL	60	28,6	11,4

FUENTE: IEERAL (1987).

Ahora bien, si a las cifras para la Argentina se agregan los datos correspondientes al gasto público que realizan las empresas públicas nacionales y el sistema de seguridad social, como así también el personal empleado en empresas y bancos estatales, los porcentajes entre las jurisdicciones se modifican como muestra el cuadro IV.

CUADRO IV

ARGENTINA: GASTO PUBLICO Y PERSONAL ESTATAL
POR NIVELES DE GOBIERNO — (en % del total)

	Federal	Provincial	Municipal
Gastos (incluidas empresas y seguridad social)	84	11,4	4,6
Empleados (incluidas empresas y bancos oficiales)	50	37	13

FUENTE: elaboración propia sobre datos FIEL (1985)

La concentración del gasto y del empleo público en la jurisdicción nacional torna evidente el grado de centralización de la estructura estatal Argentina y la debilidad relativa de las otras jurisdicciones, especialmente la de nivel municipal.

J. MACON (1987) presenta datos que permiten establecer la significación de las transferencias del gobierno central a las provincias en relación al total de los gastos realizados en las dos jurisdicciones subnacionales. En 1984 la suma de los gastos realizados por el nivel provincial y el nivel municipal alcanzaba el 14,1 % del PBI. Para ese mismo año, las transferencias financieras del gobierno nacional a las provincias significaron el 6,5 % del PBI: es decir el equivalente al 46 % del total de los gastos realizados por las provincias y los municipios. Esto ha llevado al autor citado a concluir que, desde el punto de vista fiscal, existe una gran centralización de los recursos.

En términos de la segunda variable admitida como válida para establecer el grado de centralización de las estructuras municipales, quedaría evidenciada una fuerte dependencia de los niveles subnacionales, es decir, una fuerte centralización.

Desafortunadamente los datos disponibles al momento de realizar este trabajo han sido insuficientes para analizar el grado de dependencia específica del nivel municipal. Tampoco han permitido avanzar en el sentido de una comparación internacional, más allá de lo que se ha presentado en el cuadro III. No obstante, si se consideran solamente los datos correspondientes a los niveles provincial y municipal que se muestran en el cuadro IV se desprende que los municipios solo realizan el 29% de los que puede llamarse gasto provincial (provincias más municipios) y un 26% del empleo provincial (provincias más municipios). Esto permite inferir que también existe una centralización marcada en la relación provincia-municipios.

En conclusión, el análisis del grado de centralización de la estructura estatal Argentina permite corroborar las hipótesis elaboradas a partir del estudio del impacto del proceso social en el sistema de relaciones interjurisdiccionales.

4. Conclusiones

A lo largo del último siglo las vicisitudes del proceso social argentino han dado lugar a una alta cuota de centralismo en el sistema estatal. A fin de garantizar la reproducción del orden social el estado tuvo que desarrollar un rol cada vez más activo. Las crecientes responsabilidades estatales en relación al patrón de acumulación y a la legitimación del poder fueran asumidas por el nivel nacional en detrimento de las competencias y recursos de las provincias y de los municipios. Los regímenes autoritarios consolidaron ese rol hegemónico del gobierno federal y terminaron de vaciar de contenido a las estructuras provinciales y locales.

Comparando la Argentina con otros estados federales, el nivel de centralización es elevado. Tal centralización se da en dos niveles. El gobierno nacional hegemoniza la relación con los gobiernos provinciales y éstos, a su vez, reproducen esa pauta en relación a los municipios.

¿Hasta qué punto el estado intervencionista, subsidiario, paternalista, burocrático y centralizado puede y debe subsistir?.

No puede porque ese modelo fue funcional al rol que cumplió el estado en relación a los modelos de acumulación y de autoridad que prevalecieron en el pasado.

La reproducción de esos patrones de intervención del estado en la sociedad y de las consecuentes modalidades organizativas es un obstáculo para los intentos de modernización económica y social. La adecuación de la Argentina al proceso de transformaciones que tiene lugar en el mundo contemporáneo requiere una redefinición del rol del estado y una nueva geografía del poder.

A su vez, el afianzamiento de la democracia y su apertura hacia formas participativas exige un nuevo tipo de relación entre el estado y la sociedad. La nueva geografía del poder incluye tanto la redistribución entre las instancias del sistema estatal como una ampliación de las prerrogativas y las posibilidades de actuación de la sociedad civil. El estado debe abrirse a la intervención de los ciudadanos facilitando su participación en los procesos decisivos públicos y promover su actividad autónoma en procura de la satisfacción de las necesidades sociales. Debido a estas exigencias que surgen de la realización de los valores democráticos, aquel modelo de estado no debe subsistir.

Así, el estado descentralizado emerge como una necesidad en el proceso de cambio social orientado a lograr nuevas formas de producción y convivencia.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. M. y KHAVISSE, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, Legasa.
- BENZ, Arthur (1987). "Decentralization in the Federal Republic of Germany, a case of pragmatic adaptation" en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53. N° 4 December.
- 'CAVAROZZI, Marcelo (1983). *Autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, CEAL.
- DROR, Yehezkel (1977). "Aplicación del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas" en CAMPERO, G. y VIDAL, H. (comp). *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, Costa Rica, EDUCA.
- ESTESO, Roberto (1987). *Norte Grande. Crisis, integración económica y descentralización estatal*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- FESLER, James (1967). "El problema de la descentralización. Sus enfoques interpretativos" en *Revista de Administración Pública*, N° 26-27, Julio-Diciembre.
- JUNG, Yong-Duck (1987). "The territorial dimension of the developing capitalist state, measuring and explaining centralization in Korea" en *International Review of Administrative Sciences*, vol 53, N° 4, December.
- MACON, Jorge (1987). *La distribución del sector público por niveles de gobierno en Argentina*, Buenos Aires, mimeo.
- O'DONNELL, Guillermo (1982). *El estado burocrático-autoritario (1966-1973)*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- O'DONNELL, Guillermo (1985). "Apuntes para una teoría de estado" en OSZLAK, O. (comp). *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- OSZLAK, Oscar (1978). *Formación histórica del estado en América Latina, elementos teóricos-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES.
- OSZLAK, Oscar (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos*, Buenos Aires, CEDES.
- OSZLAK, Oscar (1985). *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- PASSANO, Antonio (1978). *Sociología del poder*, Buenos Aires, CEAL.
- PIREZ, Pedro (1986). *Coparticipación federal y descentralización del estado*, Buenos Aires, CEAL.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1987). "La crisis de un régimen, una mirada retrospectiva" en NUN, J. PORTANTIERO, J. C. (comp). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- POULANTZAS, Nicos (1969). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México, siglo XXI.
- ROFMAN, Alejandro (1985): "Crisis estructural de las economías extrapampeanas y su reciente evolución" en *Desarrollo Económico*, N° 97.

EL ESTADO NACIONAL EN EL INTERIOR SIGNIFICACION E IMPACTOS

Oscar Oszlak

1. *Introducción*

En esta breve comunicación me propongo efectuar algunas consideraciones generales sobre dos de las formas que asume la presencia del estado en la actividad económica de las provincias argentinas: 1) las transferencias del gobierno nacional; y 2) la directa asignación de recursos al mantenimiento de un aparato burocrático federal en el Interior.

La significación e impactos de las transferencias explícitas e implícitas¹ del gobierno nacional a las provincias constituye un tema de intenso debate y permanente negociación entre ambas instancias. Sobre todo, en virtud de la grave crisis financiera que aqueja al gobierno central y su supuesta renuencia a satisfacer los requerimientos de fondos de gobiernos provinciales en los que se ha verificado un sostenido crecimiento en su dotación de funcionarios y en sus déficit fiscales.

En cambio, el tema de la importancia relativa del empleo público nacional en las provincias y su probable impacto sobre la actividad económica local no ha merecido mayor análisis, a pesar de su significación. Tal vez, una de las razones de este notorio vacío en la producción académica se deba a la ausencia de estadísticas confiables o, al menos, de estimaciones razona-

¹ Las primeras incluyen la coparticipación federal, los aportes del tesoro nacional y los montos transferidos en concepto de Fondo de Desarrollo Regional, Coparticipación Vial, FONAVI, FEDEI, Regalías y otros. Las segundas se refieren a los efectos financieros estimados de los regímenes de promoción industrial. En ese trabajo consideraremos exclusivamente las transferencias explícitas.

bles, que permitan plantear hipótesis y proposiciones en torno a este tema. En el presente trabajo presentaremos algunas cifras que permitan llenar en parte este vacío.

De cualquier manera, tanto los aportes directos del tesoro nacional a las provincias como el empleo público nacional en el Interior constituyen problemas que encuentran antecedentes muy remotos en la historia argentina. Por lo tanto, comenzaré por situar el tema ensayando una breve interpretación histórica que se remonta a la época de la formación del estado nacional e intenta aportar algunos elementos explicativos sobre el nuevo patrón de relaciones que a partir de entonces se establece entre la Nación y las Provincias. El análisis se trasladará luego a la actualidad, mostrando cómo las tendencias que se insinuaban en los años de la organización nacional acabaron por cristalizar una situación de fuerte dependencia de la economía y finanzas provinciales respecto al gobierno federal.

2. Antecedentes históricos

La presencia del estado nacional en el Interior fue uno de los instrumentos fundamentales a través de los cuales se concretó su papel articulador de relaciones sociales y su constitución como aparato de dominación. Una de las formas que asumió esta presencia fue la directa asignación de recursos financieros a los gobiernos provinciales y la creciente radicación de organismos federales en el Interior, con la consecuente dependencia de sus funcionarios del empleo público nacional.

En un trabajo anterior me he referido a estas modalidades de intervención estatal como formas de penetración cooperativa (Oszlak, 1982). En la etapa formativa del estado nacional, este concepto alude al proceso de captación de apoyos entre los sectores dominantes locales y gobiernos provinciales, a través de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas tendientes a preservar y consolidar el sistema de dominación impuesto en el orden nacional.

¿Cómo funcionó este mecanismo en la experiencia histórica que se inicia a partir del triunfo de las fuerzas porteñas en Pavón?² Durante el interregno entre esta batalla y la asunción de Mitre como presidente constitucional, Buenos Aires asumió de hecho el gobierno nacional. Desde ese momento, como ocurriera después de la Revolución de Mayo, como lo intentaran infructuosamente Rivadavia y Urquiza, el gobierno nacional debía enfrentarse una vez más al mismo dilema: diferenciarse de su matriz porteña sin traicio-

² El análisis que sigue en esta sección del trabajo se basa en mi ya citado trabajo. (Oszlak, 1982).

nar los intereses asociados al Puerto; pero a la vez, lograrlo sin convertirse en una mera excrecencia del autonomismo provincial. En el camino se erigió la "idea federal" como formidable obstáculo a las posibilidades expansivas de un estado nacional. Por ello, si bien la acción desarrollada por el gobierno de Mitre fue racoinalizada en el discurso político como "ganar la adhesión de las provincias", su intención última fue más bien desplazarlas como eje de articulación de relaciones sociales y sustituirlas por una instancia territorial y socialmente más abarcativa.

Sin embargo, las provincias no podían ser ignoradas en su fundamental papel constitutivo de uno de los poderes del estado. La Constitución de 1853, que creó el mecanismo del Senado, convirtió a este órgano en "la verdadera llave maestra del sistema político" (*H. Gorostegui de Torres, 1972*). Con mayoría permanente, capaz de impedir con sus dos tercios la sanción de cualquier ley, el Interior disponía de un esencial dispositivo de poder frente a Buenos Aires. Por eso, ganar la "adhesión" provincial implicaba la creación de mecanismos que contrabalancaran esa importante fuente de poder que había quedado formalmente reservada a las provincias, procurando un creciente control de sus situaciones locales.

Desde el punto de vista de las formas de cooptación aquí analizadas, se trataba de incorporar a los sectores dominantes del Interior, no tanto como representantes de intereses regionales o locales sino más bien como componentes de un nuevo pacto de dominación a nivel nacional. En medio de gobiernos locales recelosos y a menudo alzados, por un lado, y la poderosa provincia porteña no resignada a perder sus privilegios, por otro, el estado nacional jugó sus cartas a dos puntas: a veces, usando la fuerza y los recursos de Buenos Aires para someter a las provincias interiores; otras, valiéndose de pactos y coaliciones con las burguesías provinciales, para contrarrestar la influencia ejercida sobre el gobierno nacional por la burguesía porteña.

Además de la represión abierta, utilizada extensamente sobre todo durante las presidencias de Mitre y Sarmiento, el estado fue afirmando sus bases sociales de apoyo a través del empleo relativamente discrecional de ciertos mecanismos de cooptación. Uno de ellos fue el otorgamiento de subvenciones a las provincias. Mientras en tiempos de la Confederación éstas debían contribuir, magramente por cierto, al sostenimiento del gobierno nacional, la situación se invirtió a partir del gobierno de Mitre. Sobre todo durante los primeros años de su presidencia, en que el descalabro de las finanzas provinciales ocasionado por las guerras civiles, demandó la contribución del gobierno nacional para la atención de los gastos más elementales.

Con el tiempo, sin embargo, la significación de estos subsidios tendió a decrecer. Su monto en las asignaciones presupuestarias se mantuvo prácticamente en el mismo nivel absoluto durante casi tres décadas. Más

aun, disminuyó durante los gobiernos de Avellaneda y Roca y sólo hacia el final del gobierno de Juárez Celman recobró y superó algo de su nivel anterior. Las cifras se indican en el Cuadro I.

CUADRO I

SUBSIDIOS DEL GOBIERNO NACIONAL A LAS PROVINCIAS
PERIODO 1863 - 1890

(en miles de pesos fuertes)

Año	Total	% de ejec. presup.
1863	229,0	2,89
1864	214,8	3,02
1865	215,9	1,72
1866	170,3	1,24
1867	153,5	1,09
1868	148,7	0,89
1869	228,0	1,52
1870	220,0	1,13
1871	216,7	1,02
1872	220,0	0,83
1873	225,0	0,73
1874	221,2	0,74
1875	225,0	0,79
1876	154,2	0,70
1877	52,5	0,26
1878	52,5	0,25
1879	52,5	0,23
1880	52,5	0,20
1881	52,5	0,18
1882	52,5	0,09
1883	97,2	0,22
1884	97,0	0,17
1885	57,0	0,10
1886	57,0	0,10
1887	57,0	0,09
1888	340,2	0,45
1889	318,6	0,30
1890	154,9	0,16

FUENTE: Memorias del Ministerio de Hacienda, República Argentina.

No obstante, los valores absolutos no son totalmente adecuados como indicador de la importancia de estos subsidios, ya que de acuerdo con los criterios de asignación empleados, los mismos tuvieron un peso diferencial según las provincias consideradas. En principio, se estableció una distinción entre "auxilios" y "subsidios", es decir, entre contribuciones extraordinarias motivadas por acontecimientos que amenazaban la viabilidad financiera de una provincia y aportes ordinarios destinados a contribuir a su sostenimiento. Tal vez esta distinción constituía el origen de la clasificación actual entre aportes del Tesoro Nacional y asignación de fondos de coparticipación.

En 1862 se adoptó como norma de alcance general, acordar a cada provincia la suma de 1.000 pesos fuertes mensuales, sin perjuicio de "auxiliar" adicionalmente a alguna de ellas. Se señalaba explícitamente que las provincias que tenían mayor población, también obtenían generalmente mayores recursos, por lo que resultaba equitativo fijar un subsidio uniforme³. De aquí que el peso del subsidio en los presupuestos provinciales resultara muy dispar. En 1871, la provincia de San Luis recibía un subsidio del Gobierno Nacional de 26.660 pesos fuertes, equivalente a sus recursos totales propios (v. g. 26.691.68 pesos fuertes), en tanto que el subsidio a La Rioja prácticamente doblaba la cifra de sus recursos (45.150 y 27.600 pesos fuertes respectivamente). También en provincias como Catamarca, Tucumán y Mendoza la proporción era bastante significativa.

Por lo tanto, la súbita suspensión de las subvenciones a provincias cuyas situaciones no eran favorables, o el refuerzo de partidas a aquellas otras en que los sectores dominantes eran adictos al gobierno nacional, constituía un instrumento de acción política que, hábilmente manejado, permitía consolidar las posiciones de sus aliados en el Interior⁴.

Similares efectos producía la utilización de cargos públicos como mecanismo de cooptación. La declinación de las economías del Interior, acentuada con escasas excepciones a partir de la organización nacional, convirtió al empleo público en un importante factor compensador, pero a la vez en un preciado instrumento para la captación de apoyos al gobierno nacional. Romero destaca el uso del presupuesto nacional con este objeto durante el período 1862-76, especialmente a través de la creación de nutridos contingentes de funcionarios nacionales y provinciales, de profesores y maestros —en colegios llamados precisamente "nacionales" por ser pagados por el es-

³ Se exceptuaba a Buenos Aires, que tenía garantida la integridad de su presupuesto por pactos preexistentes incorporados a la Constitución.

⁴ Después del 80, el gobierno nacional recurriría a mecanismos más sofisticados, tales como leyes especiales, líneas de crédito privilegiadas, concesiones e inversiones directas para el desarrollo de ciertas regiones o productos (v. g. la industria azucarera tucumana).

tado— de miembros de las fuerzas armadas, del poder judicial, etc. (L. A. Romero, 1978). Señala este autor que los ocupantes de estos nuevos cargos se convirtieron en pilares de la estabilidad política de un Interior donde los “doctores” desplazaban definitivamente a los militares y caudillos. De ahí que las capitales de provincias fueran, desde entonces, principalmente centros administrativos.

El nepotismo y la institución del spoils system *consecuencia inevitable de negociaciones pre y pos-electorales, multiplicaban el uso instrumental de los cargos públicos, ya que la elección de un gobernador o de un presidente, aparejaba cambios en la administración pública, desde los niveles más bajos de las municipalidades hasta los más altos de los ministerios* (Gasio y San Román, 1977).

Una idea aproximada de la importancia que fue adquiriendo este mecanismo la da el veloz crecimiento del número de empleados públicos nacionales radicados en el Interior. Hasta 1862, la presencia del estado nacional en las provincias se limitaba prácticamente a las aduanas y receptorías existentes en diversos puntos fronterizos y a las oficinas de rentas que funcionaban vinculadas al tráfico aduanero. Sólo 15 años después, una elevadísima proporción del personal civil y militar del gobierno nacional se hallaba radicado o se desempeñaba en forma itinerante en el interior del país. De acuerdo con una estimación que he efectuado para el año 1876, sobre una dotación total de 12.835 funcionarios, 10.956 se hallaban afectados de uno u otro modo a funciones desarrolladas en las provincias. Si bien gran parte de este personal era militar, también la dotación civil (y el clero, a cargo del gobierno central) era ampliamente mayoritaria respecto a la radicada en Buenos Aires (véase Cuadro II). Se trataba, sin duda, de una situación verdaderamente excepcional, por cuanto la centralización de la dotación y recursos del estado en jurisdicción federal tendería posteriormente a incrementarse.

Del examen de estas formas de penetración cooptativa por parte del estado nacional surge claramente el sentido que tuvieron los aportes y subsidios a las provincias durante una etapa histórica en que se definían no sólo nuevas reglas del juego entre Nación y Provincias sino también un nuevo esquema de división social del trabajo entre ambas esferas. Aunque por razones parcialmente diferentes —incluida la propia inercia histórica—, estos mecanismos de transferencia de recursos y de activa presencia institucional en el Interior perduraron hasta la actualidad, adquiriendo una significación cuantitativa en muchos sentidos similar a la que tuvo en la etapa formativa del estado nacional. La próxima sección del trabajo aborda algunos aspectos de esta realidad actual.

CUADRO II

ESTIMACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS NACIONALES EN 1876

<i>Dependencia</i>	<i>Total</i>	<i>Ciudad de</i>		
		<i>Bs. As.</i>	<i>Interior</i>	<i>Exterior</i>
Presidencia de la Nación	6	6	—	—
Congreso Nacional	162	162	—	—
Ministerio del Interior	913	244	654	15
Ministerio de Relac. Exteriores	34	12	—	22
Ministerio de Hacienda	1.304	575	729	—
Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública	1.454	125	1.329	—
Ministerio de Guerra y Marina	8.962	718	8.244	—
Totales	12.835	1.842	10.956	37

FUENTE: Elaborado sobre la base de datos del Presupuesto Nacional contenidos en la Memoria del Ministerio de Hacienda para el año 1876.

3. *Tendencias recientes*

En ocasión de la realización del Censo del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, realizado en 1977, pudo obtenerse información sumamente desagregada sobre el perfil, características y distribución del empleo estatal. Por su importancia a los fines de esta comunicación, deseo destacar los datos que se reproducen en el Cuadro III, en el que se indica la ubicación territorial del personal de la APN en función del lugar de trabajo.

De este cuadro surge inmediatamente una importante constatación: del total de funcionarios públicos nacionales empleados a la fecha del censo, sólo el 31,97% se desempeñaba en jurisdicción de la Capital Federal. El resto, es decir, el 68,03%, lo hacía en territorio provincial. Esta comprobación marca una primera característica estructural del empleo público en la APN: su amplia dispersión geográfica y su notable influencia en los mercados de trabajo locales. Como vimos, esta presencia reconoce lejanos antecedentes históricos, aún cuando los números muestran una relativa disminución de la radiación provincial del empleo nacional respecto al siglo pasado.

Un segundo aspecto destacable del cuadro analizado es la distribución funcional del empleo entre la Capital Federal y las provincias. Como cabe esperar, las funciones tradicionales de administración general, planificación y control, justicia y relaciones exteriores se concentraban casi exclusivamente en la Capital (o en el exterior, en el caso de RREE), mientras que la proporción disminuía notoriamente en las áreas de funciones económicas y sociales (bienestar social, cultura y educación, trabajo y economía).

CUADRO III

CENSO DEL PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
UBICACION TERRITORIAL DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA NACIONAL, EN FUNCION DEL LUGAR DE TRABAJO

(Totales clasificados por provincia o territorio y jurisdicción)

Lugar de Trabajo	TOTAL		Poder Ejecutivo Nacional										Ex- Poder Legislat.	MCBA	
	MCBA APN Y	TOTAL APN	TOTAL PEN	PNA	Planean- miento		Rel. Ext.	Economía	Educación	Cultura y Trabajo	Bienes Social				
					TCN	Interior y Justicia						Rel. Ext.			Culto
TOTALES	994.176	926.698	923.911	11.805	774	274	1.141	3.071	1.551	522.672	309.689	5.406	67.528	2.787	67.478
Capital Federal	364.952	298.169	295.388	7.260	774	270	1.037	1.146	1.544	167.122	83.504	1.732	30.999	2.781	66.783
Pcia. de Buenos Aires	194.180	193.485	193.485	1.938	-	4	7	4	7	118.921	53.979	1.193	17.432	-	695
" Santa Fe	82.298	82.298	82.297	220	-	-	13	-	-	50.618	28.704	311	2.431	1	-
" Córdoba	59.001	59.001	59.001	343	-	-	13	-	-	30.072	24.087	352	4.134	-	-
" Tucumán	34.231	34.231	34.231	162	-	-	5	-	-	19.057	14.033	193	781	-	-
" Mendoza	34.125	34.125	34.125	607	-	-	17	-	-	19.271	13.509	204	517	-	-
" Entre Ríos	26.057	26.057	26.056	88	-	-	-	-	-	14.236	10.442	120	1.170	1	-
" Salta	22.027	22.027	22.027	227	-	-	11	-	-	13.379	7.330	127	953	-	-
" Corrientes	21.048	21.048	21.045	79	-	-	13	-	-	9.370	11.034	53	496	3	-
" Sgo. del Estero	15.863	15.863	15.863	2	-	-	-	-	-	7.202	7.777	62	820	-	-
" Chaco	14.904	14.904	14.904	99	-	-	-	-	-	6.090	8.394	65	256	-	-
" Chubut	13.326	13.326	13.326	121	-	-	5	3	-	9.943	2.859	115	280	-	-

CUADRO III (Continuación)

Lugar de Trabajo	ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL											Ex- Bienestar Poder Social Legistat.	
	Poder Ejecutivo Nacional										Ex- Bienestar Poder Social Legistat.		
	TOTAL MCBA APN y	TOTAL PEN	PNA	TCN	Planea- miento	Interior y culto	Rel.Ext.	Justicia	Economía	Cultura y Educación			Trabajo
" " San Juan	12.967	12.967	56	-	-	2	-	-	4.392	7.992	134	391	-
" " San Luis	12.499	12.499	76	-	-	-	-	-	5.333	4.922	97	2.071	-
" " Santa Cruz	10.762	10.762	2	-	-	6	-	-	10.277	398	41	38	-
" " Neuquén	10.530	10.530	49	-	-	2	-	-	7.375	2.939	31	134	-
" " Misiones	10.473	10.473	6	-	-	3	-	-	3.365	6.658	71	370	-
" " Jujuy	10.092	10.092	3	-	-	-	-	-	4.688	5.059	81	261	-
" " Catamarca	9.518	9.518	62	-	-	-	-	-	3.725	4.973	84	674	-
" " La Pampa	8.339	8.339	43	-	-	-	-	-	3.602	4.238	36	420	-
" " Río Negro	8.338	8.338	271	-	-	2	-	-	6.661	984	76	344	-
" " La Rioja	7.544	7.544	45	-	-	-	-	-	2.849	2.046	133	2.471	-
" " Formosa	6.010	6.010	1	-	-	3	-	-	2.370	3.478	88	70	-
T. N. de la Tierra del Fuego, Antárt. e Islas del Atlant. Sur. En el exterior	1.363 3.729	1.363 3.728	1 44	-	-	2 -	-	-	1.045 1.709	294 56	6 1	15 -	- 1

Un tercer elemento a considerar es el peso cuantitativo del empleo nacional en jurisdicción provincial frente a la dotación de personal de las propias provincias. Si bien en este último caso no he obtenido cifras comparables para el año 1977 en que se realizó el Censo, podría establecerse la comparación con los datos disponibles a fines de 1983, fecha en la que todavía no se había iniciado el fuerte incremento en el empleo provincial verificado entre entonces y la actualidad. En el Cuadro IV se han dispuesto las cifras correspondientes, incluyendo además las de fines de 1986 a fin de observar también las tendencias más recientes.

De aceptarse la comparación, el cuadro indicaría que en 6 provincias el volumen de empleo nacional en territorio provincial era superior a la dotación propia de las respectivas jurisdicciones (Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán). En otras 5, las cifras eran prácticamente equivalentes (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, San Luis y Salta). Otras 7 mostraban una proporción de empleo nacional superior a la mitad del empleo provincial (Catamarca, La Rioja, Corrientes, Neuquén, Chaco, San Juan y Santiago del Estero), mientras que en las 4 restantes dicha proporción era aproximadamente igual o inferior al 50%.

Existen, naturalmente, diversas explicaciones posibles acerca de este peso diferencial del empleo público nacional en las provincias. La localización de recursos naturales explotados por empresas estatales que operan en la órbita federal, dio lugar a una importante expansión del empleo en las provincias respectivas. También la temprana construcción por el gobierno nacional de importantes obras de infraestructura ferroviaria, vial y portuaria, así como la explotación de los servicios asociados a las mismas, constituyeron un factor de fuerte gravitación en el aumento del empleo público nacional en el territorio de algunas provincias. El caso de Buenos Aires se explica principalmente por el importante peso del empleo en los partidos adyacentes a la Capital Federal. Por último, correspondería considerar como variable explicativa la significación que tuvo el empleo público nacional en ciertas provincias estrechamente vinculadas al circuito creado en torno a la economía porteña (v. g. Mendoza, Tucumán, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos).

Las cifras más recientes sobre empleo público nacional en el Interior adolecen, lamentablemente, de algunas limitaciones importantes, derivadas de la falta de actualización de los datos de algunos organismos o de la no disponibilidad de las desagregaciones por jurisdicción (como es el caso, crucial por su peso, del área educativa). No obstante, en el Cuadro V se incluyen los datos disponibles en la Secretaría de la Función Pública (DIGRAD), efectuándose adicionalmente algunas estimaciones sobre las informaciones faltantes, a efectos de obtener un cuadro aproximado de la situación actual.

CUADRO IV

EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO POR PROVINCIAS, 1983-1986, Y
COMPARACION CON EMPLEO PUBLICO NACIONAL EN EL INTERIOR, 1977

Provincias	Empleo Público Nacional en el interior	Empleo Público Provincial		Variación	
		31/12/83	31/12/86	Absolutas	%
Buenos Aires	193.485	178.205	215.702	37.497	21,0
Catamarca	9.518	16.887	19.057	2.170	12,9
Córdoba	59.001	60.181	66.121	5.940	9,9
Corrientes	21.045	29.552	41.567*	12.015	40,7
Chaco	14.904	25.943	29.613	3.670	14,1
Chubut	13.326	11.728	15.688	3.960	33,8
Entre Ríos	26.056	27.622	33.506	5.884	21,3
Formosa	6.010	18.921	26.030	7.109	37,5
Jujuy	10.092	20.800	23.250	2.450	11,8
La Pampa	8.339	9.426	11.144*	1.718	18,2
La Rioja	7.544	11.874	16.783	4.909	41,3
Mendoza	34.125	33.661	35.861	2.200	6,5
Misiones	10.473	20.947	24.179	3.232	15,4
Neuquén	10.530	14.017	16.345	2.328	16,6
Río Negro	8.338	18.242	21.959	3.717	20,4
Salta	22.027	26.203	33.822	7.619	29,1
San Juan	12.967	17.773	20.808*	3.035	17,1
San Luis	12.499	13.269	16.852*	3.583	27,0
Santa Cruz	10.762	9.486	14.269*	4.783	50,4
Santa Fe	82.297	58.654	82.716	24.062	41,0
Santiago del Estero	15.863	24.253	24.402	149	0,6
Tucumán	34.231	33.609	38.163	4.554	13,5
TOTALES	623.432	681.253	828.107	146.584	21,6

* Estimación Secretaría de Hacienda.

A efectos de la lectura del cuadro es preciso realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, a fin de "desporteñizar" la información correspondiente a la provincia de Buenos Aires, se ha desglosado el número de empleados públicos nacionales que se desempeñan en los partidos del Gran Buenos Aires, considerando a éste y la Capital Federal como una sola jurisdicción. En segundo término, se efectuaron estimaciones sobre el número de personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas que presta servicios en territorio provincial, a partir de la opinión de informantes clave. Por último, se estimaron las dotaciones de funcionarios de organismos del área educativa, sin llegar a una desagregación por provincias.

La lectura del cuadro permite efectuar algunas observaciones de sumo interés. El primer dato significativo es la reducción del empleo total en la APN, en relación a los datos censales de 1977 (Cfr. Cuadro III). Esta reducción parece deberse a dos factores fundamentales: 1) la trasferencia a las provincias de escuelas y servicios de salud durante el gobierno militar del Gral. Videla; y 2) la disminución provocada por el régimen de retiro voluntario y el decrecimiento vegetativo de la dotación, no compensado por nuevas incorporaciones debido al congelamiento de vacantes.

De todas maneras, el cuadro confirma la continuada y gravitante presencia del empleo público nacional en la economía de las provincias argentinas. Mantiene todavía un volumen superior al conjunto del empleo radicado en la Capital Federal y Gran Buenos Aires. Con un número cercano a las 500.000 personas, representa casi un 60% del empleo total en las administraciones públicas provinciales, pese al importante incremento producido en este último durante el actual período democrático⁵. Considerando un promedio de u\$s 5.000 anuales por empleado (incluyendo cargas sociales), cifra no arbitraria a juzgar por estadísticas disponibles para algunos organismos, obtendríamos una afectación presupuestaria a gastos en personal radicado en territorio provincial próxima a los u\$s 2.500 millones. El enorme impacto sobre los mercados de trabajo locales que puede deducirse a partir de estas cifras, adquiere perfiles aún más significativos en aquellas provincias donde el peso del empleo público nacional es mayor.

Cabría preguntarse si esta presencia del estado nacional en el Interior constituye una suerte de descentralización o, lo que parece más plausible, una mera desconcentración de funciones. La respuesta debería surgir de un análisis más profundo de la composición del empleo, así como de la distribución de competencias y facultades decisorias, aspectos que no puedo

⁵ Esta estimación surge de comparar los datos del Cuadro V primera columna, con los del Cuadro IV, 3a. columna.

CUADRO V

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
 DOTACION DE PERSONAL EN JURISDICCION PROVINCIAL
 (Datos a Octubre de 1988)

<i>Jurisdicción</i>	<i>En Provincia</i>	<i>C.F. GBA. y Exterior</i>
Total C. Fed. y G. B. Aires		321.674
Total Exterior		3.328
Total Provincias	230.350	
(datos parciales)		
● Buenos Aires (excl. G.B.A.)	60.914	
● Catamarca	2.182	
● Córdoba	24.358	
● Corrientes	6.279	
● Chaco	4.734	
● Chubut	7.047	
● Entre Ríos	9.223	
● Formosa	2.264	
● Jujuy	3.418	
● La Pampa	2.929	
● La Rioja	2.009	
● Mendoza	16.525	
● Misiones	2.882	
● Neuquén	6.152	
● Río Negro	6.646	
● Salta	9.744	
● San Juan	3.052	
● San Luis	3.326	
● Santa Cruz	7.127	
● Santa Fe	34.306	
● Santiago del Estero	4.809	
● Tucumán	9.344	
● Tierra del Fuego	1.082	
Estimación Fuerzas Armadas	73.000	13.000
Estimación Org. de Educación ..	175.000	45.000
Estimación Policía Federal	4.000	31.000
TOTALES	482.350	414.002

desarrollar en esta comunicación. De todos modos, es importante destacar que el impacto económico de este tipo de gasto es similar bajo una u otra hipótesis.

Desde una perspectiva histórica, resulta claro que la significación del empleo público nacional, medido en relación a la población del país o al total del empleo público provincial, viene disminuyendo progresivamente (véase Cuadro VI). En 1950, la proporción de empleados públicos nacionales por cada 100 habitantes era de 3,04. En 1980, se había operado una fuerte reducción a sólo 1,97 por cada 100 habitantes. En el mismo lapso, el empleo público provincial pasó de 1,25 a 2,29 empleados por cada 100 habitantes, cifra que muy probablemente ronda en la actualidad un promedio de 2,65.

Por supuesto, estas tendencias se vinculan estrechamente con el crecimiento del gasto público provincial y de las transferencias del gobierno nacional a las provincias. El Cuadro VII muestra que el incremento de los gastos totales de las provincias, a valores constantes, fue del 28%, mientras que al comparar estas cifras con las del Cuadro VIII, puede obtenerse una idea sobre la relación existente entre el presupuesto de egresos de las provincias y los montos transferidos por el gobierno nacional.

Las cifras demuestran que entre 1983 y 1986, la mitad de las provincias incrementaron sus gastos totales en más del 30%. En seis de ellas, el crecimiento del gasto fue superior al 40%. Teniendo en cuenta que una proporción considerable de los egresos son gastos en personal, y a la vista

CUADRO VI

Nº DE EMPLEADOS DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO POR CADA 100 HABITANTES 1950 - 1960 - 1970 Y 1980

Años	Gobierno Nacional	Provincias	Municipalidades		Gobierno General	Empresas Públicas no Financieras	Total Sector Públicas no Financiero
			(M.C.B.A. y Municipalidad de Provincias)				
1950	3,04	1,25	0,56		4,85	2,14	6,99
1960	2,66	1,53	0,61		4,80	1,65	6,45
1970	2,44	1,73	0,62		4,17	1,57	5,74
1980	1,97	2,29	0,71		4,97	1,19	6,16

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación, del Banco Central de la República Argentina y de la Sindicatura General de Empresas Públicas.

CUADRO VII
INGRESOS Y GASTOS TOTALES DE PROVINCIAS: 1983-1986
(en miles de australes de 1986) ¹

Provincias	Ingresos Totales			Gastos Totales		
	1983	1986	Variac. %	1983	1986	Variac. %
Buenos Aires	1.929.351	2.061.438	+ 6,85	1.806.268	2.141.036	+ 18,53
Catamarca	109.090	125.829	+ 15,34	106.139	140.285	+ 32,17
Córdoba	520.034	623.808	+ 19,96	495.665	677.205	+ 36,63
Corrientes ²	192.478	221.207	+ 14,93	219.894	297.287	+ 35,20
Chaco	241.216	256.941	+ 6,52	239.884	291.238	+ 21,41
Chubut	190.574	201.454	+ 5,71	161.255	205.247	+ 27,28
Entre Ríos	278.055	330.409	+ 18,83	274.343	336.018	+ 22,48
Formosa	199.237	189.383	- 4,95	200.094	217.471	+ 8,68
Jujuy	154.117	170.450	+ 10,60	154.116	182.097	+ 18,16
La Pampa ²	114.992	167.712	+ 45,85	136.791	178.054	+ 30,17
La Rioja	86.342	138.609	+ 60,54	99.095	178.930	+ 80,56
Mendoza	345.643	433.852	+ 25,52	326.699	459.449	+ 40,63
Misiones	198.475	211.140	+ 6,38	176.676	216.037	+ 22,28
Neuquén ²	209.138	289.822	+ 38,58	209.613	300.037	+ 43,14
Río Negro	186.958	266.162	+ 42,36	197.333	278.951	+ 41,36
Salta	215.896	312.005	+ 44,52	231.983	402.568	+ 73,53
San Juan ²	210.375	206.976	- 1,62	202.759	214.334	+ 5,71
San Luis ³	87.670	119.368	+ 36,16	85.102	122.176	+ 43,56
Santa Cruz ²	184.671	217.614	+ 17,84	180.008	231.377	+ 28,54
Santa Fe ²	663.582	725.844	+ 9,38	616.844	777.316	+ 26,01
Santiago del Estero	194.668	209.173	+ 7,45	193.430	197.513	+ 2,11
Tucumán	235.505	285.480	+ 21,22	217.133	300.368	+ 38,33

¹ Salvo (2) y (3) la información fue brindada por los Gobiernos Provinciales.

² Estimado por Subsecretaría de Relaciones Provinciales 1986 a partir de datos de 1985.

³ Estimado por Subsecretaría de Relaciones Provinciales 1983 y 1986.

CUADRO VIII

TRANSFERENCIAS TOTALES — EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS —
DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

1986

Por tipo de aporte y por Jurisdicción
— en miles de \$ de 1986 —

Pctas.	A.T.N.	F.D.R.	Copart. Vial	FONAVI	FEDEI	Otros Aportes	Regalías	Total Transf. explícitas	Transf. Implícitas (Prom. Ind.)	Total Transf. (Expl. + Imp.)
Buenos Aires	654.381	12.850	107.962	51.648	3.229	12.067	—	842.137	64.614	906.751
Catamarca	95.458	3.250	5.224	8.483	4.280	11.572	—	128.267	97.817	226.084
Córdoba	303.443	5.350	7.985	29.156	3.229	12.405	—	361.568	16.029	377.597
Corrientes	151.256	3.750	6.936	19.546	4.176	15.791	—	201.457	10.986	212.443
Chaco	168.615	3.550	30.746	20.985	3.735	13.648	—	241.279	10.986	252.265
Chubut	47.819	2.200	7.737	19.634	4.686	11.646	71.455	165.177	83.862	249.039
Entre Ríos	172.989	1.100	12.565	10.527	3.229	6.927	—	207.337	15.123	222.460
Formosa	123.793	5.500	5.252	14.091	5.141	10.664	3.284	167.725	3.833	171.558
Jujuy	94.819	12.000	5.219	13.325	4.134	23.209	1.208	153.914	23.689	177.603
La Pampa	63.334	26.800	6.866	14.348	3.594	3.811	8.719	127.472	9.656	137.138
La Rioja	84.861	5.000	3.782	11.693	4.197	6.556	—	116.089	27.073	143.162
Mendoza	163.820	4.015	13.838	17.439	3.752	6.930	79.117	288.911	13.087	301.998
Misiones	112.719	4.000	7.981	24.480	4.862	19.315	—	173.357	88.593	261.950
Neuquén	61.661	3.700	7.120	18.879	4.340	7.797	158.397	261.894	26.395	288.289
Río Negro	88.013	1.900	7.128	15.732	3.996	18.734	49.889	185.992	21.157	207.149
Salta	124.004	13.000	7.330	19.647	4.114	29.440	36.551	234.086	20.926	255.012
San Juan	128.579	16.000	5.648	17.915	3.802	9.152	—	181.096	92.552	273.648
San Luis	73.104	4.400	5.399	15.122	3.642	5.243	—	106.910	362.750	469.660
Santa Cruz	36.817	2.200	6.067	11.799	5.271	8.519	124.570	195.243	27.174	222.417
Santa Fe	319.368	1.850	29.937	21.620	3.229	12.709	—	388.713	85.981	474.694
Sgo. del Estero	135.950	4.150	6.515	13.351	4.305	13.769	—	178.040	3.139	181.179
Tucumán	170.464	950	9.442	16.299	3.316	21.052	—	221.523	21.181	242.704
TOTAL	3.375.267	137.515	307.279	405.721	88.259	280.956	533.190	5.128.187	1.126.601	6.254.788

FUENTE: Secretaría de Hacienda, Dirección de Presupuestos Provinciales (Transferencias Explícitas). Las transferencias implícitas se calcularon en base a datos de la Direc. Nac. de Anál. Fiscal (1984-1986) y de la Cepal (1973-1983).

de los datos de transferencia de fondos del gobierno nacional, cabría preguntarse hasta que punto estas transferencias no suponen sino una nueva manera en que el estado nacional, en lugar de cumplir solo el rol de empleador directo de personal en el Interior, ha pasado a desempeñar un importante papel como subsidiador indirecto del empleo público provincial. Y que en este proceso, su peso relativo se ha reducido apreciablemente⁶.

Las tendencias señaladas son apenas observaciones preliminares que surgen de un rápido análisis de los datos disponibles y no el resultado de una paciente tarea de investigación. Futuros trabajos sobre este tema deberían no solamente profundizar el estudio de estas tendencias, sino además tratar de caracterizar cual es el nuevo esquema de "división del trabajo" que se perfila a partir de las mismas y cual es la significación de este patrón de relaciones fiscales entre Nación y Provincias para el mercado de trabajo y el desarrollo económico del Interior.

BIBLIOGRAFIA

- CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION (1988), Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional. Presupuesto Administración Nacional 1989. Trámite Parlamentario Nº 108.
- GASIO, G. H. y SAN ROMAN, M. C. (1977), *La Conquista del Progreso 1874-1880*, Buenos Aires, Ed. La Bastilla.
- GOROSTEGUI DE TORRES, Haydée (1972), *Argentina: la organización nacional*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- OSZLAK, Oscar (1982), *La Formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- ROMERO, Luis Alberto (1978), "Decadencia Regional y Declinación Urbana en el Interior Argentino (1776-1876)", *Revista Paraguaya de Sociología*, 42-43, año 15.

⁶ En 1950, el gobierno nacional empleaba el 70,9 % de la dotación del Gobierno General (que incluye las dotaciones de personal provincial y municipal). En 1960, esta proporción había disminuido al 63,5 %; en 1970, al 56,9 %; y en 1980, al 46,2 %. Cifras más recientes mostraría seguramente una reducción aún más acentuada (Cfr. Cámara de Diputados de la Nación, Mensaje Presupuesto Administración Nacional 1989).

CRISIS Y ADMINISTRACION PUBLICA: POTENCIALIDADES Y
LIMITACIONES DE LA DESCENTRALIZACION ESTATAL,
EL CASO ARGENTINO

Roberto Estes

1. *Introducción:*

Desde las más variadas concepciones políticas e ideológicas se coincide en la actualidad en señalar las limitaciones que tienen el Estado y los aparatos estatales para dar cuenta de las funciones de articulador de la reproducción social y para racionalizar y responder a las demandas y requerimientos planteados por la sociedad. Pero esas amplias convergencias alrededor de los aspectos diagnósticos sobre la crisis estatal, dejan de ser tales cuando se trata de fundamentar explicaciones más precisas sobre las tramas causales que generan esas limitaciones y la crisis, convirtiéndose en agudas disputas cuando la cuestión pasa por aportar respuestas tendientes a modificar la situación crítica diagnosticada, replanteando la relación estado-sociedad y modificando la operatoria de las organizaciones públicas.

Desde una conceptualización de la Administración Pública que la sitúe, al igual que al Estado, como un producto histórico, mutante y, por lo tanto, atravesado por los ajustes y desajustes que existen en la sociedad, se puede interpretar que las divergencias, e incluso, las disputas tienen relación y están condicionadas por las interpretaciones que los actores sociales, o los distintos enfoques, hacen sobre las características de la crisis actual y sus especificidades en la órbita estatal, o más precisamente sus impactos en la esfera de lo público general.

Más allá de reconocer la existencia de divergencias y de razones explicativas para las mismas, se puede señalar, en un nivel alto de abstracción, ciertas tendencias generales vinculadas a la crisis. Entre ellas se encuentra la

cuestión de la descentralización; o con más precisión, lo que Lipietz (1987) llama las mutaciones del Estado Nacional en el sentido de un fortalecimiento de lo "local".¹

En efecto, ligados a cambios profundos en las modalidades de relación entre las economías nacionales —tendencia hacia la internacionalización de las mismas— y a cambios en las pautas de producción y de consumo —tecnologías flexibles y adaptación a modalidades particularistas de los consumos— se asiste en esta década a una superación o desborde de las capacidades estatales de intervención y regulación mediante instrumentos y formas organizativas tradicionales. Estos desbordes aparecen, por un lado, como el surgimiento de instancias de regulación que sobredeterminan a los Estados Nacionales, involucrándolos en estrategias mundiales o por lo menos regionales (ejemplo de ello son las políticas diseñadas y supervisadas por organismos financieros internacionales o la aparición de instancias bi o multinacionales con facultades de regulación y control); por otro lado, los desbordes aparecen como incapacidad de los aparatos de los estados centrales para captar y dar respuestas a las demandas y necesidades locales (desarrollos de economías locales, reconversiones productivas regionales, etc.).

Estas dos grandes tendencias cuestionan a la Administración Pública, como complejo organizacional y de actividades, plasmado como una red central encargada de la vigilancia, control y regulación de la reproducción social a escala nacional (Mayntz, 1985), dando paso simultáneamente, a una "internacionalización" de las funciones estatales y a una "atomización" o "localización" de dichas funciones.

No obstante estar íntimamente vinculadas estas dos tendencias, lo cual requeriría un tratamiento que las abarque, en este trabajo, ajustándonos a la especificidad temática del Congreso, sólo nos ocuparemos de una de ellas; la descentralización —"lo local"—, en relación con la crisis.² Esto quiere decir que las reflexiones aquí estarán dirigidas exclusivamente a la problemática de la descentralización estatal, tomando como referente para ellas, el caso argentino. Para ello desarrollaremos, en primer lugar, algunas consideraciones generales sobre las condiciones de existencia del "esquema federal centralizado" y sobre las que hacen posibles en la Argentina actual, proponerse la descentralización político-administrativa. A continuación, avanzaremos sobre las potencialidades de un proceso descentralizador para la superación de la crisis.

¹ Aunque para Lipietz, dicha tendencia es sólo un aspecto de la cuestión, ya que la misma va acompañada por la otra, la de una ampliación de ciertas funciones estatales supranacionales, lo que él llama "lo mundial".

² Sobre algunos de los impactos del proceso de internacionalización económica y sus efectos sobre las funciones del estado y de la burocracia estatal, hemos reflexionado en otro trabajo (Esteso, 1986).

elevando las posibilidades racionalizadoras del Estado y fortaleciendo la participación y la democracia; y finalmente, argumentaremos sobre las limitaciones y obstáculos que un proceso de este tipo encuentra, en las particulares condiciones de relación entre estado y sociedad en el país.

Además, es necesario hacer la salvedad que el tratamiento de estos temas se hará en forma ensayística, por lo que, salvo algunas excepciones, no se intentará una demostración ni un desarrollo acabado de las ideas y propuestas que contiene.

2. *Federalismo y centralización:*

El modelo político-administrativo federal y el esquema político-administrativo centralista que imperan simultáneamente en el país, prácticamente desde la consolidación del Estado Nacional, a fines del siglo XIX, es el resultado de la confluencia de un conjunto de factores. Algunos de ellos ubicables en el plano más general de las características universales de los estados modernos; otros, respondiendo a las situaciones específicas por las que transitó la formación del estado y de sus aparatos en nuestro país y a las peculiaridades que tiene la relación estado-sociedad en el caso argentino.

En ese sentido, la forma federal de estado, como esquema político-institucional, se asienta sobre la búsqueda de una armonización de las fuerzas orientadas hacia la unicidad, propias del estado moderno, con las tendencias hacia la diversidad (productiva, política, cultural, etc.), de cada sociedad, con su localización territorial específica. Como tal la forma federal expresa la unidad contradictoria de las diversidades sociales, con sus inserciones territoriales, por lo que la estabilidad y permanencia como forma de distribución de atribuciones, recursos, etc., está vinculada a la subsistencia o continuidad de las situaciones económicas, sociales y culturales que le dan sustento.

Es precisamente esta característica, de ser expresión de la unidad contradictoria de lo social, la que hace que, como forma de organización político-administrativa la descentralización no sea necesariamente el modo de ordenar las relaciones entre las instancias organizacionales en el federalismo, pudiendo admitirse, no sólo como extremo teórico, la existencia de formas político-institucionales federales con formas político-administrativas centralizadas. Estas últimas, en tanto, expresan las articulaciones estado-sociedad a nivel de las relaciones entre organizaciones estatales y actores sociales, son las que reflejan más nítidamente los desequilibrios económicos, políticos, culturales, etc., entre las regiones.

En nuestro caso, estas articulaciones, están signadas por el peso decisivo de las regiones, la pampeana, como motor de la vinculación con el mercado mundial, sobre el conjunto de los espacios extrapampeanos y el del Estado Fe-

deral, como único aparato con capacidad para dar respuestas al conjunto de demandas de la sociedad sobre las instancias "menores" —provincias y municipios—. Por lo que región pampeana y Estado Federal constituyeron los dos pilares alrededor de los cuales se estructuró, por más de un siglo, el esquema de relación estado-sociedad asentado sobre la forma institucional federal y sobre la manera político-administrativa centralista: el "federalismo centralista".³

De ello se desprende que las posibilidades de transitar en nuestro país hacia formas federales descentralizadas, están vinculadas a las transformaciones sociales, básicamente a la localización productiva y de los actores, y a las capacidades político-administrativas de las administraciones públicas locales (provinciales y municipales).

La concentración de las actividades productivas en la pampa húmeda, hecho que caracterizó, como es sabido, no sólo al patrón primario exportador, sino también al modelo "sustitutivo de importaciones", dio lugar a un tipo particular de interacción estado-sociedad y a una modalidad específica de relación entre las instancias estatales (federal, provincial y municipal).

Sin la pretensión de hacer⁴ una caracterización detallada de estas formas de interacción entre estado y sociedad, es conveniente puntualizar algunos de los rasgos más importantes, aunque esquemáticamente, de estas interacciones y relaciones. En primer lugar, la eliminación o debilitamiento de los grupos propietarios vinculados a las economías regionales extrapampeanas, que cambió radicalmente el rol de los Estados Provinciales y de sus administraciones públicas locales; haciendo que estos estados, de ser articuladores de las sociedades locales —papel que cumplieron desde la colonia— pasaron paulatinamente a ser representaciones del Estado Federal en sus espacios territoriales, canalizando en el mismo, los recursos apropiados por el Estado Federal del núcleo dinámico de la economía. Este rol se vio incrementado a partir de la ampliación de las funciones económicas del estado y de las políticas distribucionistas, profundizándose con ello las tendencias centralistas.

Por otro lado, paulatinamente la sustitución de las "viejas oligarquías" vinculadas a las producciones regionales, por nuevos sectores propietarios reproducidos a partir de los recursos canalizados por el Estado Federal, a través de los gobiernos locales, lo que vino a fortalecer los vínculos de "dependencia" entre las instancias del Estado Nacional.

También, la centralización a nivel del Estado Federal operó como favorecedora de las interacciones estado-sociedad, a través de las grandes organizaciones, representativas de los sectores sociales, jerárquicamente organizadas

³ Para un desarrollo más amplio de este concepto, ver nuestro "Crisis y descentralización:" (1987).

⁴ Para el análisis de los rasgos más salientes de la relación estado-sociedad, se puede consultar; entre otros: Ozslak (1985) y Schwartz (1978).

y paralelamente como obstaculizadoras de las articulaciones a niveles "inferiores" del estado (provincia y municipios) o de la sociedad (organizaciones intermedias y de bases).

Por último, la interrupción constante del funcionamiento de las instituciones democráticas, favoreciendo la centralización de varias maneras: entre otras, trasladando la lógica vertical y rígidamente jerarquizada de las instituciones militares al aparato estatal, disminuyendo los rangos de autonomía de las instancias subnacionales, además de coartar toda forma de participación social que no se exprese a través de las cúpulas de las grandes organizaciones.

3. Crisis y descentralización:

Entendemos que la crisis implica globalmente un momento de tránsito, de cambio de la dinámica del desarrollo y de las funciones del Estado, de modificaciones de las formas de producir, de la manera de organizarse la sociedad, de los patrones de consumo, etc. Ella, entendida de este modo, opera como espacio en el cual se desestructuran formas sociales y estatales y, a su vez, como horizonte en el que surgen otras nuevas.

En la crisis, ubicada de esa manera, el fenómeno descentralizador del estado y las tendencias a la flexibilización de las relaciones sociales en general, no constituyen rasgos típicos de la sociedad y el estado argentino. Por el contrario, constituyen en nuestros días, "macrotendencias" que impactan sobre todos los órdenes de la vida social y estatal, y como tales, se asientan sobre un conjunto de condiciones aparecidas en los marcos creados por la crisis del modo de ordenamiento social vigente desde los '30 en adelante.

Haciendo referencia sólo a algunas de estas condiciones, se puede señalar que la emergencia de formas de organización de la producción más flexibles, destinadas a generar productos especializados y diferenciados, llevan como correlato que las organizaciones, como estructuras decisorias y de relaciones sociales, deban adecuar sus pautas de comportamiento, sustituyendo las formas rígidas y jerarquizadas, propias de la producción masiva estandarizada, por otras modalidades, susceptibles de adaptarse a los contextos cambiantes, en las que las relaciones multidireccionales reemplazan a las vinculaciones unidireccionales, en las que la información fluya en todas las direcciones y en las que las adscripciones fijas den paso a otras de tipo móvil. Estos cambios, que en general, compatibilizan más con formas descentralizadas de gestión de las organizaciones, no se dan como resultado de concepciones u orientaciones teórico-metodológicas, sino como mecanismos de adaptación frente a la crisis.

Además, la crisis en la medida en que oscurece toda predicción sobre el futuro, crea condiciones desfavorables para la planificación globalizante haciendo, por el contrario, que todas las instancias de lo social prioricen la inmediatez y los proyectos puntuales sobre los planes basados en concepciones fina-

listas. Es decir, se asiste a una suerte de apartamiento de las visiones "racionalizadoras" con las consecuencias que ello tiene sobre las "tecnologías" organizacionales, y en general, sobre la cultura de las organizaciones.

Estas condiciones también exigen a las organizaciones estatales la introducción de cambios importantes, para facilitar la adaptación de las regulaciones, controles e intervenciones al contexto de menor predecibilidad creado por la crisis.

Pero, en el caso argentino, más allá de estas "macrotendencias", que alcanzan a las relaciones entre las diversas instancias del Estado Nacional (federal, provincial y municipal), se asiste simultáneamente a un quiebre de las condiciones que hicieron posible el funcionamiento centralizado de la gestión pública; lo que operó, a su vez, como contexto favorable para el proceso descentralizador. El quiebre de las condiciones que hicieron posible el funcionamiento del Federalismo Centralista se manifiesta, entre otras circunstancias, por:

- a) la diversificación de las estructuras productivas y sociales, con la correspondiente emergencia de nuevos actores sociales, que reclaman acciones estatales menos comprensivas y más puntuales dirigidas hacia problemáticas específicas. Esta se podría afirmar que es parte de una reestructuración más global y que está asociada a los cambios operados en los procesos de trabajo y en sus localizaciones, en las formas de producción, distribución, consumo, etc., y a las tecnologías de producción y de gestión.
- b) la consolidación en el país de las instituciones democráticas y la revalorización en la cultura política de las formas ciudadanas de participación. Esta adquiere relevancia, puesto que en grandes segmentos del llamado "pensamiento progresista" se está dejando de lado la visión de la democracia representativa como mero instrumento, o trampolín para la "verdadera" democracia. Para la "democracia popular" —en la versión marxista, leninista— o para la "democracia con justicia social" —en la versión nacional populista—. ⁵ Se asiste, en el caso argentino traumáticamente, a una potenciación de la democracia como condición para pensar o imaginar el cambio social, lo que opera como condición favorable para la descentralización.
- c) la ruptura del vínculo "rentístico", vigente durante casi un siglo, entre producción pampeana, sectores dominantes en esa región, con el Estado Federal. Desarticulación de la cadena: producción pampeana (no sólo agrícola) —Estado Federal— Gobiernos Locales. Si bien esto se plantea

⁵ Sobre el significado de estos cambios, ver Castells (1987).

de forma también universal como crisis fiscal del estado, en el caso argentino tiene la especificidad de que afecta e impacta sobre un modo de ordenamiento de las relaciones intraestatales.

- d) el retroceso de las grandes organizaciones, propiciadoras de las interacciones cupulares del estado con la sociedad. Aunque no se plasme en lo inmediato (ya que como formas organizativas y como estilos de relación con el estado aún siguen conservando notorio peso) es evidente que la recomposición de las estructuras sociales en el sentido consiguado, que la revalorización de las formas democráticas representativas y algunas semidirectas contribuyen a un debilitamiento tendencial, tanto de las organizaciones, como estructuras, como de las culturas político-administrativas que les permitían predominar.
- e) por último, pero no despreciable como condición favorable, está la pérdida relativa de capacidad de gestión y de procesamiento de demandas por parte de las "macro-organizaciones" de la Administración Pública Nacional. Si bien, esto se expresa como un rechazo indiscriminado a todo lo estatal, si nos apartamos del "a priori" ideológico que subyace a la consigna; el "mercado es mejor", puede ser una condición que favorezca la descentralización, en el sentido de la transferencia de ciertos recursos, facultades y funciones del Poder Central hacia los Gobiernos Locales o hacia las organizaciones que surjan de la sociedad.

Las tendencias generales que signan la actual crisis y las circunstancias específicas que tiene en nuestro país, como agotamiento de las posibilidades de una región de hegemonizar la reproducción social, subordinando al resto de las regiones, y como incapacidad del Estado Federal de mantener las actuales relaciones interestatales, caracterizadas por la subordinación de las instancias subnacionales, hacen que se den un conjunto de condiciones favorables para un proceso que desde el punto de vista productivo, tienda a equilibrar las distintas regiones, y desde el punto de vista estatal, apunte hacia la descentralización.

4. *Descentralización: límites y obstáculos*⁶

Si bien existe un contexto que permite el desarrollo de tendencias generales favorables a los procesos descentralizadores, de las estructuras productivas y de las instancias estatales, es necesario hacer referencia a los problemas,

⁶ Este apartado ha sido elaborado a partir de la ponencia presentada al Seminario "Municipio y Región", San Juan 14, 15 y 16 de julio de 1988.

obstáculos y limitaciones con los que un proceso de fortalecimiento de los poderes locales, se encontrará, en las particulares condiciones de la Argentina actual.

El tratamiento de ellos tendrá también, como el resto del trabajo, un carácter marcadamente ensayístico.

Estos límites están dados por un conjunto de cuestiones vinculadas, entre otros, con los siguientes problemas:

a) financieros; b) político-culturales; c) de gestión; y d) de experiencia en la promoción y gestión del desarrollo económico y social, por parte de los gobiernos locales.

a) Alrededor de los problemas genéricamente denominados "financieros" caben un conjunto de observaciones. En primer lugar están las cuestiones referidas a la distribución de facultades y atribuciones entre las instancias institucionales que están involucradas por el tema de los recursos financieros. Ellas están asociadas con la simple observación de la participación relativa, entre las diferentes instancias gubernamentales, en la distribución de los recursos del Estado Nacional (federal, provincial y municipal). Así, en 1985 mientras los ingresos de las tres instancias de gobierno sumados significaron el 31,08 % del PBI, el de la totalidad de municipios del país, excluida la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, fue solamente un 1,64% de dicho producto, mientras que a las provincias les correspondía el 10,55% (FIEL, 1987) y en general en las dos últimas décadas la participación de los municipios en el total de ingresos del estado no superó el 2% del producto, habiendo períodos en que apenas alcanza un 1%. En el caso de las provincias si bien se observa un crecimiento de su participación en el total del Estado desde 1960 en adelante, éste sigue vinculado a los recursos que les provee la Nación: así en 1986 había cuatro provincias que dependían en más de un 90% de los recursos federales (Formosa, La Rioja, Corrientes y Catamarca) y otras diez que lo hacían en más del 80% (Secretaría de Hacienda, 1987). Esa realidad que ejemplifica el escaso peso de los gobiernos locales, en especial el de los municipios, medido por los recursos de que disponen, muestra la dimensión de la restricción financiera en un proceso descentralizador.

La resolución de estas problemáticas, que pasa por fortalecer a los gobiernos locales desde el punto de vista de los recursos económicos, no implica solamente un incremento de los recursos provenientes de la coparticipación —de la Nación con relación a las provincias y de éstas con los municipios— sino que transita por el fortalecimiento de las capacidades para generar recursos propios por parte de los gobiernos locales. Más aún, transita por la posibilidad de explorar formas fortalecedoras de las aptitudes de los gobiernos locales para coordinar iniciativas sociales, que involucran grandes masas de

recursos; aunque estos no sean necesariamente recursos del propio estado, o recursos fiscales. En suma, pasa por la ampliación de la esfera de lo público aunque esto no implique el ensanchamiento de lo estrictamente estatal.

b) Sobre los problemas derivados de las tradiciones político-culturales, en lo referido a las limitaciones provenientes de ellas para el fortalecimiento de los gobiernos locales, se puede afirmar que la valorización de estos gobiernos, como instancia articuladora de los intereses sociales a escala local, y como espacio de participación ciudadana, ha corrido una suerte paralela a la sufrida por la democracia como modalidad de organización de la convivencia política. Es decir, que los gobiernos locales y las posibilidades de desarrollarlos, como espacio de la vida ciudadana, han sido subestimados o desconocidos por las culturas político-administrativas imperantes.

Forman parte de esa cultura política poco propicia para la participación ciudadana a través del poder local, las formas de participación basadas en las interacciones de las grandes organizaciones, de la que son ejemplo paradigmático las formas clásicas del Pacto Social (capital-trabajo-estado). Formas que, en la medida en que priorizan los contactos cupulares obstaculizan otras que den paso a la participación por medio de los gobiernos locales.

En el caso de las provincias un elemento presente en la cultura política es el rol de demandante ante el poder central que las sociedades locales le asignan a sus dirigentes. Esta cultura "demandista" opera como obstáculo del proceso descentralizador.

Por lo que vale la pena remarcar el significado como restricción que tiene el hecho de que las grandes concepciones político-culturales dominantes y hegemónicas durante las últimas décadas en el país, hayan menospreciado sistemáticamente el papel de los gobiernos locales, y el hecho de que las sociedades locales no le reconozcan a sus estructuras inmediatas de gobierno el rol de articulador social sino el de demandantes privilegiados del Estado Federal.

c) Otro aspecto que ha corrido la misma desvalorización que la democracia es el referido al desarrollo de las capacidades de gestión a nivel local. Esta cuestión cobra relevancia si se supera la concepción que asocia problemas de gestión sólo con aspectos ligados a las cuestiones tecnológicas de la misma. Esta reducción parte de otra más general que consiste en simplificar los problemas de la gestión de lo público a sus meros aspectos instrumentales, y dejar, por lo tanto, de lado los contenidos políticos sociales que la administración de lo público contiene.

Superada la concepción instrumental de la gestión de lo público, se entiende que los gobiernos locales adolecen de un conjunto de carencias —lo que constituye un obstáculo a superar en el proceso descentralizador. Estas carencias van desde su escasa capacidad para obtener y procesar información

y para interpretar, política y administrativamente, las señales que le envía la sociedad; pasan por un conjunto de limitaciones en la estructura interna de gestión, como organización; y llegan a los precarios sistemas con que cuentan para recoger indicios sobre los impactos sociales de sus acciones.

Muchos de estos problemas son de origen y tiene solución en el plano estrictamente organizacional, pues están referidos exclusivamente a problemas vinculados con las tecnologías administrativas empleadas y la cantidad y calidad de los recursos usados. Por lo que a este nivel, no se puede hablar de problemas ni de soluciones homogéneos.

Otros problemas, dentro de este campo llamado capacidad de gestión, se refieren más al tipo de regulación e intervención que puede emprenderse desde el poder local. En este plano, como producto del predominio del esquema centralista, relegador de la instancia local, se les ha reconocido a estos gobiernos y ellos disponen de aptitudes para realizar, casi exclusivamente, la prestación de los servicios básicos; pero la instancia político-administrativa local no realiza, o realiza pocas y, por lo tanto, no dispone de habilidades organizacionales, ningún tipo de actividad ni regulación vinculada con la promoción del desarrollo económico y social.

El fortalecimiento de las administraciones locales, en términos de facultades, recursos y participación de la sociedad en ellas, implica la elevación de las capacidades de gestión, de manera que puedan hacerse cargo de intervenciones, regulaciones y actividades reservadas en el esquema centralista a las "macrorganizaciones" del Estado Federal. Pero no sólo puede permitir sustituir a otras instancias estatales, transfiriendo lo que ya se hace en otros aparatos, sino innovar en términos de formas y contenidos de las acciones susceptibles de ser gestionadas estatalmente.

Esta posibilidad tiene una explicación organizacional. En efecto, las grandes organizaciones, como la Administración Pública Nacional, o en términos relativos las de las administraciones provinciales frente a las municipales, tienden a funcionar en base a instrumentos estandarizados de gestión, lo que les dificulta en general los procesos innovativos. Las "pequeñas administraciones" —tal el caso de los municipios frente a las otras instancias del estado— tienen ventajas respecto de la innovación, porque son más permeables que las primeras, a las señales y demandas de la sociedad.

En suma, en cuanto a la capacidad de gestión, señalamos que la baja capacidad de gestión constituye un obstáculo al proceso descentralizador, pero, a su vez, el proceso descentralizador, una vez iniciado, potencia dichas capacidades de gestión.

d) El último de los problemas es el referido a una de las posibles áreas de expansión de las acciones del estado susceptibles de ser realizadas a través de los gobiernos locales; hacemos referencia precisamente a todas aquellas

cuestiones vinculadas con la promoción y gestión de actividades productivas y, en general, con la promoción del desarrollo económico y social a escala regional.

El obstáculo central para ellas está dado por la falta de experiencias generalizadas, en las que se hayan desplegado acciones exitosas. A diferencia de lo que sucede con las funciones tradicionales de los gobiernos locales, que cuando se detectan falencias se puede recurrir a programas y rutinas de eficiencia probada, aquí el camino parece ser más complejo, aunque se observa un crecimiento importante de acciones en este terreno y a una variada experiencia internacional.

Más allá de esta limitación, constituida por la falta de tradición de los gobiernos locales en la promoción y gestión de actividades productivas, existen otras circunstancias que facilitan su emprendimiento. En efecto, la incapacidad de los grandes aparatos, que se ocupan tradicionalmente de ellas, crea un campo propicio para la acción de los gobiernos locales; es decir, es la que permite que esta limitación pueda ser superada, siempre que en el diseño y conceptualización de las políticas promocionales se supere la concepción globalista y totalizadora y se la reemplace por una visión que dé prioridad a las soluciones puntuales y parta de las problemáticas concretas de las economías y de las sociedades locales.

Para el avance en esta dirección, aparece como camino posible, el de la cooperación interjurisdiccional y horizontal entre los gobiernos provinciales o municipales. Sobre ello, la experiencia, tanto nacional como internacional —aunque sobre otras problemáticas— es muy importante.

5. *Reflexiones finales:*

Como cierre de estas reflexiones y sólo con un sentido ordenador de las consideraciones contenidas en este ensayo, es necesario remarcar que la descentralización, como proceso que involucra al Estado y a la sociedad, constituye una vía de reforma del estado como aparato, que pone en tensión al conjunto de articulaciones sociales, institucionales y culturales condensadas en el escenario de lo público. Por lo que las políticas y las acciones encaminadas en una dirección descentralizadora sólo pueden ser concebidas como un proceso contradictorio y no como una sucesión de actos. Como tal, solamente es posible encontrar en dicho proceso sus orientaciones tendenciales.

Además, por esa característica de proceso contradictorio que tiene la descentralización político-administrativa, no puede ser ni analizada, ni valorada globalmente. Es común en la literatura y en los debates, sobre política estatal, intentar atribuirle a la descentralización sentidos “progresivos”, desde el punto de vista de la participación y de la ampliación de los espacios democráticos,

o sentidos "regresivos", desde el ángulo de la capacidad de demanda o de presión de los sectores populares hacia el estado. Dado este carácter de proceso, en que se definen las formas de relación estado-sociedad, estos intentos totalizadores constituyen esfuerzos que no conducen a clarificar el problema. Por lo que el sentido "progresivo" o "regresivo" de las políticas y acciones descentralizadoras, sólo puede ser analizado y valorado en relación con situaciones específicas y sobre cuestiones sociales e institucionalmente relevantes y acotadas.

Por último, lo que sí se puede obtener como conclusión general de la evaluación de las acciones y políticas descentralizadoras, puestas en marcha en el país, es que ellas, en la medida en que alteran el posicionamiento de los actores sociales y estatales implicados, dan lugar a un conjunto de resistencias y acciones de sentido contrario a los procesos descentralizadores. Por lo que toda estrategia de reforma estatal que contenga la descentralización como uno de sus componentes, debe, además de proveer nuevos canales para la interacción estado-sociedad a escala más reducida, incluir instrumentos de política que permitan neutralizar y superar las resistencias y esas acciones de sentido contrario a la descentralización.

BIBLIOGRAFIA

- GASTELLS, MANUEL (1987); "Administración Municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina"; en *Organización y descentralización municipal*; Borja, I. et. al., EUDEBA, Buenos Aires.
- ESTESO, ROBERTO (1986); "Estado y Economía: reflexiones sobre las tendencias de la intervención y la burocracia estatal", en Cuadernos de *Economía Política*, EUDEBA-UNL, Vol. 1, Nº 3, primavera 1986, Luján p.p. 32-54.
- ESTESO, ROBERTO, (1987); "Crisis y descentralización estatal. los límites del federalismo centralista", en *Norte Grande; Estado, Región y Descentralización*; H. Capraro y R. Esteso (comp.), IIPAS, ZAVALIA, Buenos Aires.
- FIEL (1987); "*El Gasto Público en la Argentina: 1965-1985*", Buenos Aires.
- LIPIETZ, ALAIN (1987); "Lo nacional y lo regional. ¿Cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?" en *Cuadernos de Economía*, Vol. VIII, Nº 11, Segundo Semestre de 1987, Bogotá. pp 75-109.
- MAYNITZ, RENATE, (1985); *Sociología de la Administración Pública*, Alianza. Universidad, Madrid.
- OSZLAK, OSCAR (1985); *La Formación del Estado Argentino*: Editorial de Belgrano. Buenos Aires.
- Secretaría de Hacienda (1987); *Relaciones Fiscales-Nación-Provincias-Bases para un nuevo Pacto Federal*, Buenos Aires.
- SCHVARZER, JORGE (1979) "Empresas Públicas y desarrollo industrial en Argentina", en *Economía de América Latina*, Nº 3, CIDE, México.

NOTAS SOBRE EL ESTADO Y LA PARTICIPACION SOCIAL

Carlos La Serna

1. *Introducción*

Con las presentes notas intentamos contribuir al debate abierto sobre la descentralización y la participación social como políticas de reforma del estado.

Nos proponemos en particular el análisis preliminar de las condiciones y mecanismos a través de los cuales una política de reforma pueda permitir avanzar en procesos de creciente participación social alrededor de los diversos campos que son objeto de la acción gubernamental.

La preocupación que actúa como telón de fondo refiere a las condiciones y modalidades concretas de acción por las cuales el estado puede incrementar su contribución al desarrollo y a la consolidación de nuestra democracia, a través de modos de acción que impliquen el fortalecimiento del sistema político y el incremento de su eficacia técnica.

Si bien el debate de esta problemática puede asentarse sobre el análisis de las vías concretas de reforma que puedan crear las bases de un estado más abierto a la intervención ciudadana; entendemos también que se requiere, en un sentido más amplio, de la discusión acerca del conjunto de relaciones y mecanismos que permitan repensar más ampliamente la estructura político-institucional.

La perspectiva sobre la que se han centrado buena parte de los estudios sobre la problemática apuntada se relaciona con la crítica acerca de las condiciones y límites que las características del sistema democrático representativo imponen al comportamiento y a la acción política. A riesgo de un excesivo esquematismo debemos decir que dichos análisis coinciden, aún desde perspectivas disímiles, en que tales condiciones y límites están vinculados en una amplia mayoría de las democracias latinoamericanas con los siguientes fenómenos:

- Limitación de la participación ciudadana a las instancias legales e institucionales de los sistemas políticos basados en el principio de la representación.
- Centralización y Concentración del estado, fenómeno que agudiza las limitaciones señaladas.
- Existencia de formas de poder de corte corporativo (asociaciones empresarias, sindicatos, burocracia pública, etc.) originadas en procesos de concentración económica y de centralización del estado.
- Modalidades escasamente participativas en la organización de las asociaciones de interés y de los partidos políticos.

El corolario de esta crítica ha sido expresado muchas veces en la necesidad de transformar el sistema representativo, hacia formas pluralistas de democracia. Tal transformación debería asentarse en un conjunto de normas y procesos orientados a establecer:

- Mecanismos que permitan el ejercicio de vías semidirectas de democracia.
- Descentralización del estado.
- Modalidades diversas de institucionalización de los poderes surgidos en el seno de la sociedad civil.

Estos campos de reforma del estado y del sistema político, si bien refieren a aspectos particulares de la problemática que se puntualizó, apuntan en su formulación genérica al desarrollo de ámbitos y vías de participación social que tiendan a cubrir el gran vacío de acción política que desde el punto de vista formal establecería el sistema político de la democracia representativa entre el gobierno y los ciudadanos.

La trascendencia que tiene el análisis de esta problemática en nuestro país deviene del hecho que el proceso político nacional abierto en 1983, tiene en la cuestión de la disociación entre poderes políticos y poderes sociales el centro alrededor del cual han girado las posibilidades de construcción democrática.

En tal sentido se ha juzgado que la ampliación del sistema político que propuso el actual gobierno permitiría a la sociedad política dinamizar y ampliar su propio sustento social, a la vez que sentaría las bases de desarrollo de una democracia más plural y participativa.

El discurso gubernamental ha dado nuevo impulso al análisis de esta problemática y a la definición de normativas y de programas gubernamentales que desde perspectivas genéricas o sectoriales pueden, paulatinamente, aportar a los cambios propuestos.

Las notas que siguen pretenden constituir un aporte a esta tarea fundamental de delinear las condiciones y mecanismos por los que el estado puede, a partir de su reforma, impulsar nuevas modalidades de desarrollo de la democracia. Para ello intentaremos previamente distinguir los modos de acción más genéricos del estado y luego examinaremos algunas condiciones básicas para una actividad estatal que se oriente en ese sentido.

2. *Los modos de actuación del estado*

Permítasenos, a los efectos de nuestro trabajo, hacer un uso heterodoxo de la distinción analítica que sobre las oportunidades de acción de las instituciones del estado efectúa Guillermo O'Donnell¹.

Este autor plantea básicamente que la acción de las instituciones, en el rol de garantizar las relaciones sociales, se puede caracterizar frente a dos tipos de situaciones: Una, en tanto administración burocrática que cumple tareas rutinizadas de organización general de la sociedad. Otra, como respuesta a situaciones percibidas como "crisis".

La administración rutinizada constituye, junto al derecho, del cual se nutre y a cuya formulación contribuye, el "tejido habitual y poco visible de las múltiples decisiones que van delineando la acción del estado".

Se trata así del conjunto de acciones de regulación y/o cambio que la administración del estado realiza cotidianamente. Debemos señalar que esta modalidad analítica general puede referir también a la acción pública frente a situaciones problemáticas en áreas determinadas, siempre y cuando estas situaciones no hayan sido percibidas ni actuadas como crisis por los sujetos sociales involucrados. Así, la percepción de que un servicio público no satisface, o lo hace insuficientemente, determinadas necesidades sociales, puede conducir al desarrollo de un proceso de cambio en la orientación de las políticas y programas estatales, sin que existan cuestionamientos sociales y, por lo tanto, sin que la situación se configure como crisis.

Debe tomarse en cuenta que circunstancias como la descripta si bien no implican una crisis, producen generalmente un campo de oposiciones y/o adhesiones intra-institucionales y/o sociales que pueden derivar en situaciones de crisis. Esta derivación tiene lugar cuando el cuestionamiento a una política asume carácter orgánico y sistemático por parte de los actores involucrados.

Otro campo en el que las instituciones públicas accionan, es el de las situaciones de crisis. Esto es, una situación en la que se cuestiona objetivamente una determinada modalidad de reproducción en un ámbito social determinado.

¹ "Apuntes para una teoría del estado" en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1985.

En estas situaciones de "cuestionamiento objetivo" diferentes actores institucionales y sociales perciben y asumen la crisis como tal y demandan y/o actúan en consecuencia ².

Los procesos de conformación, desarrollo y resolución de las crisis constituyen momentos privilegiados para el análisis del sistema de "representaciones" sociales y políticas, como también momentos de creatividad y recreación respecto a las relaciones y comportamientos sociales.

Mientras la "no-crisis" implica una administración rutinizada o la selección de alternativas conocidas de acción ante cambios incrementales, las situaciones de crisis plantean, respecto a los comportamientos institucionales, una circunstancia inédita frente a la cual no existen generalmente previsiones ni por lo tanto respuestas o decisiones programadas.

En ambas situaciones los modos de actuación de las organizaciones estatales pueden ser analizados cotejando la naturaleza de los fines perseguidos y las prácticas involucradas en los estilos de gestión gubernamental vigentes.

Fines y estilos de gestión constituyen elementos de diferenciación de un régimen político respecto a otro, en la medida en que expresan la dimensión que se intenta otorgar a la gestión de los asuntos públicos y las modalidades de relación que el estado, materializado en sus instituciones, se propone frente a la sociedad.

Entendemos entonces que la eficacia de los modos de actuación del estado puede analizarse a partir de la contrastación entre el estilo de gestión que se practica frente a situaciones de crisis y no crisis y los fines gubernamentales identificables.

3. *La gestión ante situaciones de crisis*

Tratemos ahora de avanzar en la dirección que apuntamos. Se afirma en párrafos anteriores que una de las cuestiones centrales del actual proceso democrático lo constituye la disociación entre poderes sociales y poderes políticos.

Las definiciones respecto a la necesidad de producir transformaciones en este campo como una cuestión vinculada a la viabilidad de la democracia,

² En el seno de las instituciones públicas, la crisis se desarrolla como producto de los roles diferenciales y contradictorios que la burocracia desempeña y cuyo balance final es el resultado de la disputa política, de la que la burocracia es portadora, acerca de la distribución de recursos entre actores sociales (OSZLAK, Oscar; Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal). Puede agregarse que en la "Administración rutinaria" esta disputa se expresa mínima y puntualmente en tanto la distribución de recursos se halla acordada entre los actores involucrados.

constituyó para el régimen político actual uno de los ejes de obtención del consenso social; en tanto tales fines fueron interpretados socialmente como la necesaria instauración de límites institucionales a prácticas corporativas³.

Las tareas —fines— de transformación que fueron propuestas, si bien no pudieron ser llevadas integralmente a cabo, otorgaron un marco que permitió construir al compás de diversas situaciones de crisis un estilo de gestión estatal.

Podemos atrevernos a una intuitiva caracterización de dicho estilo, no de su eficacia, a partir de los siguientes elementos. El estado impulsó iniciativas vinculadas a las propuestas de cambio que en el amplio campo de las relaciones sociales y políticas se había planteado (Ley de Normalización Sindical, ANSSAL, Congreso Pedagógico Nacional, Derechos Humanos, Litigio por el Canal Beagle, Divorcio Vincular, Patria Potestad Compartida, etc.).

Estas iniciativas y la actuación frente a las crisis que como producto o como antecedente de las mismas se desataron, fueron conformando un estilo de acción estatal que al ubicarse por encima de la lógica sectorial que se desmandara, reorientó los comportamientos políticos y sociales hacia un tipo de relaciones entre actores en las que los equilibrios fueron resultando del propio proceso de desarrollo de la crisis. El estilo de gestión estatal frente a éstos puede genéricamente tipificarse como el de una acción “sobre” los actores, frente a un estilo autoritario de sustitución de los mismos.

Por otro lado el discurso gubernamental relacionado con la modernización del sistema político⁴ promovió en diversos ámbitos institucionales diversas iniciativas de reforma, pero también cambios en el sistema político.

En el caso de la Provincia de Córdoba esas iniciativas fueron parcialmente recogidas en la reciente Constitución Provincial que actualmente está dando paso a la aprobación legislativa de normativas tendientes a la ampliación del sistema político en el territorio.

Al mismo tiempo, los Partidos Políticos avanzaron en forma simétrica respecto a la acción estatal, hacia una modalidad de mutua aceptación en sus roles de partido de gobierno y de partidos de oposición, asumiéndose como interlocutores del proceso político global, en lo que pareciera ser la paulatina constitución de un sistema de partidos basado en relaciones crecientemente estables alrededor de los procesos de poder.

³ Entendemos que tales prácticas se presentan cuando asociaciones (sindicales, empresarias, confesionales, etc.) de origen sectorial, proyectan su especificidad funcional al todo social, intentando imponer respuestas sectoriales al resto de la sociedad. La existencia del fenómeno es lo que configura la disociación entre poderes políticos y poderes sociales a que se aludió.

⁴ Nos referimos fundamentalmente a los discursos presidenciales de Parque Norte del año 1985 y de apertura al período de sesiones del Congreso Nacional de mayo de 1984.

La sociedad global fue finalmente, más allá de la persistencia de ciertos comportamientos de sesgo corporativo, incorporándose a una forma de gestión estatal que intentó trascender necesidades y/o intereses excluyentemente sectoriales.⁵

Las instituciones del estado, como resultado de estos procesos y del estilo de gestión al que aludimos, han iniciado un proceso de legitimización de su capacidad de actuar frente a situaciones de crisis, que se basa en el reconocimiento social de un estado con capacidad de dirimir frente a intereses contrapuestos, en el fortalecimiento del sistema de partidos y en una voluntad social proclive a formas de concertación que identifiquen al estado como la instancia de poder final en los procesos de negociación.

4. *La gestión ante la no - crisis*

Hemos afirmado que la práctica estatal durante el actual período de transición ha permitido construir mecanismos de resolución de las situaciones de crisis y un conjunto de normativas que, asentadas en un explícito consenso social, permitirán en ciertos niveles una ampliación de las vías de acción política.

La actividad reformista del estado en relación a la gestión de los asuntos "no - críticos" se plantea, frente a lo que hemos tratado de analizar, como un campo aún poco explorado. En él la acción estatal ha avanzado embrionariamente en el reconocimiento a la necesidad de cambio de prácticas cuya estructuración responde a procesos consolidados históricamente.

La gestión de tal índole de asuntos públicos se relaciona asimismo con muy diversos tipos de procesos técnicos, de los cuales nos interesan en esta oportunidad aquellos relacionados con el planeamiento, la ejecución y el control de políticas y programas sustantivos de acción gubernamental.

La configuración social y organizacional de dichos procesos puede ser caracterizada genéricamente por la presencia de una fuerte centralización de los poderes decisorios, alimentada por los procedimientos rutinarios, por el atraso tecnológico y por la escasa o inexistente participación social.

La acción del estado en la búsqueda de modalidades participativas en el campo de las situaciones de no-crisis, debe asentarse sobre el reconocimiento preciso de esta problemática.

De este reconocimiento se deriva a nuestro juicio una condición básica general para la ampliación de la democracia. La participación sólo puede

⁵ La min-crisis en el sector agropecuario es quizás la muestra más reciente de la que se plantea.

desarrollarse e incidir eficazmente sobre los cambios en el sistema político, si se inserta en un estado descentralizado; esto es un estado que potencie las posibilidades de autonomía de los niveles básicos de nuestra organización jurídico-institucional.

No podemos olvidar que diversos análisis han considerado que en la búsqueda de "más democracia" debe existir una relación de mutuo condicionamiento entre descentralización y participación social. Este condicionamiento no pareciera inhibir sin embargo las potencialidades democratizadoras de una organización pública descentralizada. Puede suponerse en efecto que las relaciones más inmediatas entre las instancias del estado y la sociedad posibilitan una mejor vinculación entre necesidades sociales y respuestas estatales, una mayor transparencia en la acción pública. Puede asimismo viabilizar formas de control ciudadano, aún cuando éstas no se encuentren previstas ni estructuradas respecto a políticas específicas.

La referencia que en adelante efectuaremos en torno a las condiciones y mecanismos por los que los modos de actuación del estado pueden incrementar las vías de participación democrática, tienen a la descentralización como política de fondo, tendiente a la creación de los ámbitos institucionales en que estas vías pueden ser efectivas.

Unidad, equidad y proceso decisorio: Una primera cuestión que es materia general de preocupación en el análisis de programas participativos se vincula a la modalidad por la cual un proceso de gestión del tipo que nos ocupa puede ser replanteado en la dirección propuesta sin que ello afecte la unidad y equidad de la acción del estado. Esta preocupación tiene origen en el supuesto de que la autonomía que pueda generarse tiende a producir una suerte de atomización y una consiguiente anarquía y falta de control en el desarrollo de las políticas y programas estatales.

El sustrato en el que estos interrogantes se plantean puede tener origen fundamentalmente en equívocos alrededor de cuáles procesos y qué responsabilidades pueden ser materia de mecanismos de participación, cuestión que sólo puede ser formulada con precisión frente a ámbitos concretos de acción del estado, pero sobre la que pueden sentarse algunos criterios generales.

Uno de ellos es la necesidad de identificar en el proceso decisorio de un programa social particular los niveles de participación que aseguren que las decisiones tomadas no afectarán el interés general que la política gubernamental debe resguardar. Esto constituye el fundamento del carácter unitario que debe preservarse para la política estatal en procesos participativos. Por su parte la equidad de la acción del estado, debe más bien asegurarse vía la diversidad de las respuestas a necesidades también diversas social y espacialmente. Otro criterio general se refiere a la disposición de información que

cualquier programa participativo debe asegurar a los sujetos involucrados en el nuevo esquema de gestión, con el objetivo fundamental de permitir la mutua evaluación y los controles y acciones correctivas que el sistema demande.

Debe entenderse entonces que un programa de participación en un campo de política estatal, no implica la autonomización absoluta de los sujetos receptores de facultades, sino más exactamente la asunción de determinadas responsabilidades en el manejo de recursos de decisión, en un esquema de cooperación en el que el interés general debe asegurarse.

Campos de participación y comportamiento social y burocrático: La amplitud temática y la diversidad de los campos de acción estatal en los cuales es deseable una mayor intervención de la sociedad, constituyen también una cuestión que se vincula a la viabilidad de un modelo participativo frente a una práctica estatal asentada en formas centralizadas y en una amplia disposición de recursos para dar y otorgar; pero también frente a una sociedad cuyo protagonismo, como consecuencia de lo anterior, no se ha dado a través de formas "cotidianas" de participación.

A la luz de ello pareciera que el interés social y los nuevos comportamientos burocráticos deben fomentarse partiendo de algunas premisas. Por un lado la selección de problemáticas vinculadas con requerimientos y necesidades sociales inmediatas. Ello puede permitir la construcción de una cultura—esto es de valores y prácticas sociales— de índole participativa, que se asiente en la convicción de que una mayor presencia social en las acciones del estado puede significar un incremento en la eficiencia y eficacia de programas concretos. Por otro lado, que el desarrollo de experiencias en este campo pueda implementarse con un carácter incremental que evite posibles fracasos y/o marchas y contramarchas en los procesos de determinada política.

5. *Comentarios finales*

Hemos tratado de señalar que la búsqueda por parte del estado de mecanismos que promuevan una más amplia intervención ciudadana en los asuntos públicos se ha diferenciado en sus objetivos, instrumentos y alcances según se trate de la gestión ante situaciones de crisis o de no crisis.

En relación al primer tipo de situaciones, la tarea fundamental de la actual transición ha consistido en el intento de instauración de límites institucionales frente a prácticas corporativas. La acción de reforma del sistema político ha transitado fundamentalmente el camino del discurso y de una actuación estatal que permitió iniciar la construcción de un sistema político más estable.

Sin embargo el discurso impulsó en otros ámbitos jurisdiccionales que gozaban de una mayoría política más amplia, como es el caso de la Provincia de Córdoba, reformas legales a su sistema político.

La gestión ante la ausencia de crisis representa sin embargo una tarea de ampliación democrática que requiere de una acción estatal sistemática y permanente.

Constituye en si misma una acción que debe promover un cambio en los valores y prácticas cotidianas de ciudadanos y burócratas. No constituye por ello mismo un cambio realizable en plazos inmediatos. Debe ser construído incrementalmente.

Por ello también es que la descentralización no puede ser invalidada como política de reformas por no contener en si misma las condiciones que aseguren la plena participación ciudadana. Estas condiciones devienen mucho más de una práctica social e institucional que debe desarrollarse y para lo cual la descentralización puede instituir ámbitos en lo que estas prácticas sean posibles.

Finalmente señalemos que la problemática de la participación tiene en la descentralización una potencial pero parcial respuesta que debe ser integrada al más amplio campo de la reforma del sistema político.

LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES LOCALES Y LOS AMBITOS TERRITORIALES DEL ESTADO *

Pedro Pérez

1. *Introducción*

En esta ponencia nos preguntamos, e intentamos alguna respuesta, sobre ciertos temas centrados en un gran problema: cómo debe la sociedad enfrentar las desigualdades, o sea situaciones que ha creado y que colocan a ciertas personas y grupos sociales en condiciones que hacen difícil su reproducción como actores sociales, en particular, como personas, es decir como seres libres.

Este tema nos lleva, tarde o temprano, a la discusión del papel del estado en el desarrollo de la sociedad. En tal sentido aspectos como función económica del estado, funciones de reproducción o de legitimación, y aún "estado de bienestar", deberán ser, si no tratados, si tocados por estas reflexiones.

Sin embargo, la presente ponencia no intenta una discusión sobre el estado en su totalidad (o mejor dicho de las funciones de ese estado) sino que propone una perspectiva más concreta, incluyendo la distribución de funciones entre sus diferentes niveles territoriales. Esto es, dicho de otra manera, entre los diferentes niveles de descentralización de la organización estatal de nuestro país.

En suma, la centralización o descentralización estatal frente a la atención de las necesidades, en relación con sus funciones en el desarrollo de la sociedad.

El punto de partida, obvio, reside en la certidumbre de que las desigualdades generadas por el libre desenvolvimiento de la sociedad tienen una doble manifestación. Son por una parte, desigualdades territoriales (regionales) es

* En esta ponencia intento presentar algunas reflexiones surgidas de trabajos anteriores y en curso, sobre los problemas urbanos, las tendencias de reestructuración del estado y en particular, los procesos de descentralización y de fortalecimiento de los municipios.

decir, diferencias entre agregados sociales determinados territorialmente. Así la sociedad regional de la Pampa Húmeda se diferencia de aquellas del NOA; la del Noroeste de la provincia de Córdoba lo hace de aquellas de su Sureste¹ (1). Pero a la vez son desigualdades sociales, es decir diferencian a unos hombres de otros, en particular a unos grupos sociales (clases y fracciones de clase) de otros. No solamente dentro de la sociedad nacional, sino dentro de las sociedades regionales.

Cuando se hace referencia a las desigualdades, necesariamente se mencionan sus dos formas de su existencia. En particular, cuando se trata de las desigualdades territoriales, o regionales, las diferencias engloban a las llamadas sociales.

Si como hemos mencionado, nuestra atención se dirige a la distribución de las funciones estatales en sus divisiones territoriales (centralización / descentralización), se referirá fundamentalmente a las desigualdades regionales, pero no olvidará que éstas encubren a las sociales. En suma, la falta de una comprensión global del tema (ambos tipos de desigualdades) es un obstáculo serio para su explicación y, por ende, para actuar eficazmente sobre él.

2. *En la crisis hasta los estados son pardos.*

No vamos a aburrir con la descripción de la crisis y de las políticas de ajuste que en consecuencia se han implementado. Baste recordar que ella ha significado la disminución de la oferta de empleo, el deterioro de los salarios reales y el achicamiento de los recursos públicos, particularmente aquellos destinados a las políticas sociales.

El punto de partida no fue, como ocurrió en los países avanzados, una importante implementación de medidas de estado de bienestar ("welfare state"). Por el contrario la Argentina solamente cuenta con el antecedente de la implementación de política sociales desde los años cuarenta, que fueron debilitados a partir de la segunda mitad de los años setenta.

¿Qué sentido tienen esas políticas sociales? Las relaciones económicas imperantes, en nuestra sociedad, suponen que la población logra reproducirse con base en los recursos que obtiene tanto de su incorporación como asalariados, cuanto de la posibilidad consumir los medios de consumo colectivos que son producidos públicamente. Eso se supone, por ejemplo, al decidir (y pagar) un salario.

Pero, obviamente, hablar de población, como se hace en el párrafo anterior, es una licencia del lenguaje. No es la población, sino cierta, o alguna,

¹ Véase el trabajo de La Serna y Tecco en Herzer, H. y P. Pérez (comp.) *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, GEL-IIED-AL, (En prensa).

es decir, es una parte de ella la que necesita reproducirse con base en su salario y en la política social. Tampoco es solamente una cierta población, normalmente es su porción mayoritaria².

Parecería que la afirmación de que es mayoritaria la población que necesita salario directo e indirecto para reproducirse, está siendo puesta en duda. Hacen dudar de ello, ciertos procesos económicos y sociales que, a partir de la crisis, la desindustrialización y la transformación del empleo, han hecho disminuir considerablemente el número de asalariados, así como han incrementado el número de "cuentapropistas". Por otra parte, la emergencia de mecanismos "informales", tanto de producción como de obtención de satisfactores, que estarían proveyendo bienes y servicios para la reproducción de "esa" población, sin la intervención de relaciones asalariadas y, particularmente, sin que el estado deba destinar recursos para ello.

Los recursos, entonces, ¿a qué, a quién se destinan?

Todos sabemos, también, que una de las consecuencias de la crisis es la disminución de los recursos captados por el estado. El estado se ha vuelto pobre. Pero también sabemos que esa pobreza, que acompaña al empobrecimiento general de la sociedad (baste recordar lo que viene pasando con el PBN desde hace quince años) está marcada por la necesidad de destinar recursos importantes a transferencias que se destinan a pagar el servicio de una deuda externa impagable.

He ahí los hechos. Mejor dicho, algunos de los hechos. He ahí el contexto en el cual surge el tema de la descentralización del estado y el del fortalecimiento de los municipios como parte de aquel.

No repetiremos aquí cosas ya dichas³. Solamente recordaremos que la descentralización tiene, por lo menos dos caras: transferencia de la carga de la atención de la crisis, desde los niveles superiores del estado hacia los infe-

² La relación aquí establecida no es, por cierto, propia de una naturaleza de las "cosas sociales" sino parte de las tendencias fundamentales de las relaciones sociales predominantes y, así, depende para su concreción histórica de las fuerzas sociales que puedan implementarla. La "naturalidad" que actualmente parece estar perdiendo la política social no es compartida por la política proteccionista o subsidiadora, no ya al consumo reproductor de la población sino a la producción. Si nos tomásemos el trabajo, tedioso sin duda, de contar los subsidios que el empobrecido Estado argentino destina al capital (desde los sistemas legales de promoción industrial, servicios públicos, etc.; hasta los ilegales, como los diferentes procedimientos que se vinculan con la llamada corrupción) con lo que destina a la reproducción de la fuerza de trabajo tal vez nos sorprendería. Una buena hipótesis podrían indicar que los primeros superarían a los segundos. Pero es preciso hacer el trabajo. Así como son mayores los recursos dirigidos a las regiones más desarrolladas relativamente.

³ Ver Herzer, H. y R. Pérez, "El municipio, entre la descentralización y la crisis" en Seminario sobre El papel del municipio en ciudades intermedias, Vaquerías, 1987; editado en Herzer, H. y P. Pérez (Comp.) (1988), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, GEL-IED-AL, Buenos Aires (En prensa).

riores (y hacia los sectores populares), o distribución de poder y, en ese sentido, una posibilidad de democratización y, también, de nueva gestión económica para la producción.

3. *La atención de las necesidades: ¿quién se anota?*

Pero el contexto actual tiene, como también todos sabemos, una cara muy triste: el desempleo, el subempleo, la pérdida de las coberturas sociales, la disminución de los ingresos, la pérdida de la capacidad de consumo, la dificultad, y a veces imposibilidad, de mantener las viviendas alquiladas, junto a la inaccesibilidad al mercado de tierra y vivienda. En fin, para no mencionar el deterioro de la nutrición, de la salud y de la educación.

En suma, la Argentina se encuentra en un retroceso de sus condiciones sociales.

Si ello sucede en general, no nos equivocamos si pensamos que en las ciudades el problema no es menor. Particularmente, podemos aventurar que las ciudades se están convirtiendo en el lugar, en donde la población tratará de sobrevivir a la crisis. No parece haber condiciones de mantenimiento en las zonas rurales, salvo quizás en las más desarrolladas y vinculadas con el mercado externo. Pero estas no reciben más población.

Las ciudades, entonces, serán el lugar donde la población de menores recursos se debatirá para sobrevivir la crisis. En las ciudades irá a buscar la atención de sus necesidades. Más aún, es posible cambiar el tiempo de la conjugación y decirlo en presente: las ciudades son ya ese lugar. Entonces, ¿quién se anota para atenderla?

3.1. *Dejad que los pobres vayan por su creatividad (o las maneras de justificar la concentración del excedente).*

La investigación de la situación de los sectores populares urbanos en Argentina, y en toda América Latina, permite detectar que, ante la necesidad y el abandono, han generado diferentes mecanismos de solidaridad y organización de manera que por sí mismos, o en distintas asociaciones con organismo gubernamentales (en particular municipios) y aún con la participación de organismos no gubernamentales, logran satisfacer en cierto grado sus necesidades⁴. Ello sin que se utilicen recursos públicos, por lo menos en cantidades importantes, o bien, en cantidades proporcionadas a las necesidades que en caso deben atenderse.

⁴ Ejemplos de esto son las experiencias de autoconstrucción de vivienda, la producción de infraestructura como calles, locales comunitarios y otros con el trabajo y ciertos materiales entregados por los sectores populares y la coordinación y maquinarias municipales, a veces con asesoría de grupos de profesionales de organizaciones no gubernamentales.

Esas nuevas experiencias se refieren a las formaciones de pequeños emprendimientos productivos, por una parte, y a la construcción de vivienda e infraestructura urbana y aún de servicios, por la otra.

En suma, los sectores populares *se han anotado*.

Tal vez se trata de un fenómeno global que antes había sido percibido en una de sus partes y que fue llamado *estrategias de sobrevivencia*. Estas suponían una unidad de reproducción (normalmente la unidad doméstica) que lograba los bienes y servicios necesarios mediante diferentes inserciones en el mercado laboral y aún con la producción para el autoconsumo. Tal fue la forma predominante antes del peso actual de la crisis. Cuando el consumo colectivo y la producción de infraestructura y de servicios urbanos atendía a sus necesidades. El peso actual de la crisis parece haber cambiado la naturaleza de esas estrategias, incluyendo al consumo colectivo y la gestión de ámbitos, antes considerados como responsabilidad estatal.

Parecería, entonces, que no debemos preocuparnos. Los pobres se las arreglan.

Esa afirmación, que difícilmente se encuentre en forma tan literal, está sí presente, aunque de manera quizá larvada, en buena parte de los discursos políticos, periodísticos y académicos sobre el tema.

¿Qué significa que los pobres se las arreglan?

En primer lugar que no es necesario distraer recursos para atender a sus necesidades, salvo para promover y garantizar el éxito de las experiencias que ellos mismos llevan a buen puerto. De allí que en vez de planes de vivienda, por qué no hacer otros que ofrecen lotes y algunos servicios, el resto lo harán ellos. O tal vez con el lote sea suficiente. Por otra parte, además de no haber recursos para más, peor sería no hacer siquiera eso.

En segundo lugar que los recursos existentes pueden destinarse a otra cosa, como por ejemplo repavimentar calles o renovar alumbrados cuando existen calles de tierra y sin luces, para no mencionar el pago de la deuda o la promoción de las exportaciones.

En tercer lugar, los sectores populares deberán dedicar a la reproducción todo su tiempo hábil. No podrán diferenciar entre tiempo de trabajo y "tiempo libre". Por una parte, "jornadas laborales" cada vez más largas para lograr los ingresos monetarios mínimos que les permitan comprar los bienes esenciales. Por otra parte, "jornadas de autoproducción" para la generación de los bienes y servicios que no logra adquirir en el mercado ni por medio del consumo colectivo (vivienda, infraestructura, etc.).

Es decir, los excedentes sociales irán cada vez menos hacia quienes lo producen, o por lo menos hacia quienes más los necesitan y se consolidará en el consumo la polarización que la sociedad, realiza en la producción y en el mercado.

3.2. *¿Estado estás?*

De no ser así ¿quién debería hacerse cargo? Esta pregunta apunta, por cierto, a qué "parte" del estado es responsable de esa "política social".

Antes de responder conviene introducir otra pregunta. ¿Estará en juego, además de la reproducción de la población de los sectores populares, algo más? Pareciera que sí. No es ajeno a este tema el problema de la democracia. Cómo será posible su consolidación si sectores mayoritarios de la población se ven excluidos de los bienes que la sociedad produce. Esto quiere decir que se están, ante todo, frente a un problema político. En primera instancia se trata de decidir entre alternativas. La primera de ellas se refiere a la asignación de los recursos. Esa elección es de naturaleza esencialmente política, si bien puede apoyarse, y aún justificarse, técnicamente.

Más aún, ¿qué vida política puede desarrollar la población que debe dedicar todo su tiempo a la tarea de sobrevivir? ¿Qué significará para ellos participar? Es importante tener en cuenta que ello provocará efectos políticos, seguramente trascendentes para la consolidación de la democracia que ignoramos.

Ante la pregunta que titula este apartado, se contestaba afirmando la presencia del estado en su nivel nacional o federal de gobierno. Las políticas sociales en nuestro país fueron debidas a la transformación del gobierno nacional por una política que, de base populista, permitió mejorar las condiciones de vida de los sectores populares rurales y urbanos. Ello fue un aspecto más, de un largo proceso de concentración, en ese nivel estatal de las capacidades de hacer cosas: en particular de los recursos.

Pero en el contexto actual ese nivel gubernamental está cada vez más ausente de estos problemas y la alternativa parece ser la descentralización. Es decir, que sean los niveles inferiores (provincias y particularmente municipios) quienes se hagan cargo de ella.

La dificultad que todos conocemos radica en la debilidad y dependencia de esos niveles. Debilidad y dependencia que, si bien tiene componentes formales (legales y constitucionales) no se reduce a ellos y, más aún, se define fundamentalmente en las capacidades reales de hacer efectivas atribuciones que están creadas por los ordenamientos.

De allí que, si el estado central está cada vez menos presente, el municipio está pero casi no puede.

3.3. *El municipio y la descentralización del estado.*

¿Serán los municipios los ámbitos adecuados para realizar la política social que es necesaria en la actualidad? Es difícil contestarlo. Si por municipio se entiende la actual institución, en la generalidad de los casos (es

decir, los rasgos comunes de los municipios en Argentina, más allá de las diferencias provinciales de regímenes legales y situaciones particulares) la respuesta no puede sino plantear una seria duda.

Esa duda se viene repitiendo hasta el cansancio. Sabemos que los municipios no pueden cumplir con las funciones que les asignan los ordenamientos legales, debido a que no cuentan con recursos suficientes, con una administración adecuada, ni tienen personal capacitado. Y eso es cierto. También se sabe que la primera de esas razones (los recursos insuficientes) tiene un peso central (por ejemplo, no pueden competir adecuadamente en el mercado laboral por personal altamente capacitado).

Tal vez sea bueno, entonces, recordar algunos datos. En la Gráfica 1 se observa la relación que existía, entre los recursos y los gastos, en la totalidad de los municipios argentinos (excluido el de la ciudad de Buenos Aires) entre 1960 y 1983.

Es evidente cómo los gastos superaban a los recursos durante el período. En la Gráfica 2 se observa la diferencia entre los recursos y los gastos. Solamente en cuatro de los veinticuatro años que hay datos, esa diferencia es positiva. En algunos años la diferencia es muy considerable. Esa significación se observa en la Gráfica 3 que la representa como porcentaje de los ingresos. Así, en 1979, llega a ser de más del 40 %.

La información mencionada, por una parte, no representa las nuevas situaciones que pueden presentarse luego de las reformas constitucionales de los años ochenta; por la otra, se refiere al agregado de todos los municipios del país, lo que no permite encontrar diferencias que seguramente existen y que sesgan los casos extremos. Sin embargo, ofrece una clara idea de la situación financiera municipal.

Si hacemos un poco de ciencia ficción, y suponemos que los municipios tienen los recursos suficientes, entonces, ¿podrán cumplir con aquellos cometidos?

Si contarán con recursos suficientes, pagaran buenos salarios y lograran así personal capacitado que les permitiera montar un aparato administrativo eficaz, ¿podrían entonces hacerse cargo de los problemas de la vida cotidiana de los pobres de las ciudades?

¿Qué significa esta pregunta? ¿Qué quiere decir "podrán hacerse cargo"?

En principio, tomando literalmente la expresión, pareciera que se pregunta si los municipios estarán en condiciones de responder a ciertas necesidades. Producir infraestructura, prestar servicios, etc. Entonces, teniendo los recursos, ¿los dedicarán a ello?

¿Cómo saberlo? Cómo saberlo si se trata de una *cuestión política* y no meramente de un problema técnico que estaría relativamente resuelto. La

elección de alternativas de asignación de recursos es, como todos sabemos, un tema paradigmáticamente político. Entonces, la pregunta nos deriva otra vez a la vida política local.

a. *Descentralización o democracia municipal*

La conjunción disyuntiva, tiene por objeto llamar la atención sobre algo que pareciera darse por resuelto y, que sin embargo, puede ser el problema más serio⁵.

Si consideramos que la descentralización es una transferencia de atribuciones y de recursos a los municipios (teniendo en cuenta un "sistema provincial" determinado), puede darse la situación antes supuesta y, los municipios pueden estar en condiciones de hacerse cargo de las necesidades de la población de menores recursos, en la producción del habitat.

Efectivamente, si es así, *pueden*. ¿De qué dependerá que lo hagan?

Un municipio cualquiera, ¿se haría cargo de esas necesidades? ¿Decidiría asignar sus recursos (siempre limitados frente a necesidades siempre ilimitadas) a esos objetivos o no? O bien, ¿en qué medida lo haría? Más aún, de que dependerán estas preguntas.

Al respecto, según mi hipótesis, ello depende, en general, de la resolución de la vida política local y, en particular, de la representatividad del municipio.

Atender necesidades significa, como ya mencionamos, decidir entre alternativas de asignación de recursos (no solamente financieros). Es decir, en primer lugar, deben formularse esas alternativas de políticas y acciones municipales. Para ello, el aparato municipal, debe estar en condiciones de *detectar* las necesidades de los diferentes sectores de la población local.

Detectar necesidades ha sido considerado un asunto técnico: la formulación de los diagnósticos. Pero, aún en tanto diagnósticos, se trata fundamentalmente de una cuestión *política*. Más aún, es algo esencialmente vinculado con la *representación* en los gobiernos municipales y con las posibilidades de *participación* de los sectores sociales locales. De allí que sea un componente esencial de los procesos de *democratización* de la vida política municipal.

⁵ En este sentido, vale la pena mencionar, hemos sufrido un "efecto de demostración" (como se decía antes) desde la experiencia española en su recuperación democrática.

b. *Representación y participación en la vida municipal*

Sin lugar a dudas, nuestros municipios no solamente tienen grandes dificultades para cumplir con sus atribuciones en la construcción de la ciudad, sino, particularmente, para la representación de los heterogéneos intereses y necesidades sociales que abarcan.

La observación de la vida política local descubre, en forma inmediata, que ésta se encuentra subordinada a los niveles superiores, no solamente al provincial, sino aún, al nacional. Un buen ejemplo de ello es la unificación casi general de las fechas de las elecciones y la falta, también casi general, de políticas locales por parte de los partidos y, en especial, de propuestas de política urbana.

En segundo lugar, los Concejos Deliberantes, se muestran débiles frente a los ejecutivos municipales y, dedican buena parte de sus acciones, a asuntos que no son los de mayor importancia para resolver los problemas de la ciudad. No solamente los partidos no cuentan con política urbana, sino lo que es más grave, tampoco la tienen los representantes municipales agrupados en los Concejos.

En tercer lugar, los sectores populares urbanos no encuentran, por lo general, recepción a sus inquietudes y necesidades en los organismos representativos municipales y, por el contrario, se ven incitados a establecer relaciones clientelares en pos de un intercambio (desigual) de su apoyo político (o subordinación) por algunas ventajas.

La crisis de representatividad municipal es así una realidad.

Frente a ello han surgido diferentes experiencias que suponen el ejercicio, de manera más o menos directa, por parte de los sectores populares o sus organizaciones de base, de aquella representatividad política vacía en el municipio. Sin embargo este aspecto, planteado en algún municipio, está aún por resolverse.

Puede suponerse que no habrá atención a las necesidades locales sin una de vida política que, respetando las diferencias (políticas, sociales, religiosas, etc.) no incluya a todos los sectores importantes de la vida local. En primer lugar, que los escuche, es decir que les dé la posibilidad de plantear sus necesidades, intereses e iniciativas. En segundo lugar, posibilitar su participación en las decisiones que les afectan. En tercer término, prever su control en la ejecución de las decisiones.

Una verdadera participación popular supone necesariamente dos fases: capacidad de elegir las autoridades (representación) y la capacidad de intervenir (en algún grado a definir) en las decisiones y en el control de sus ejecuciones ⁶.

Es una necesidad, entonces, repensar los sistemas de representación municipales, que la mayoría de las veces, han sido diseñados para ciudades que hoy ya no existen, en las cuales la actual heterogeneidad de situaciones sociales y políticas no se conocía. En este sentido, la inclusión de criterios territoriales, sea para la elección de todos o de parte de los concejales, como para el establecimiento de delegaciones o de concejos representativos de los vecinos, parece constituir uno de los avances actualmente realizables. Igualmente, la incorporación en esas instancias de una representación, no ya partidaria, sino de organizaciones populares de base.

La capacidad de movilización de recursos de todo tipo (financieros, organizacionales, laborales, etc.) que están demostrando las organizaciones populares de base, en diferentes partes del país, podrá ser así articulada en la construcción de una ciudad que, con base en la formulación de un modelo que surja de la representación social amplia, pueda constituirse en el marco (sino el plan) de la obtención de nuevos recursos y de la utilización (o reutilización) de los existentes.

4. *A modo de conclusión*

No es fácil concluir en un tema que, de alguna manera, recién está comenzando. Tal vez sea conveniente enunciar algunas hipótesis que pueden permitir organizar este camino hacia adelante.

La preocupación sobre el municipio y la descentralización, ha aparecido más como una inquietud gubernamental y académica, que como una demanda social. Salvo excepciones, no existen movimientos urbanos que demanden una mayor participación política global, en la resolución de los asuntos del gobierno de la ciudad, mientras que sí existen demandas puntuales que significan, obviamente, un cuestionamiento a la manera actual de gobernar las ciudades.

En consecuencia, el tema ha sido definido más en relación a los problemas de eficiencia estatal, que de satisfacción de necesidades de la población (sean sociales, económicas o políticas).

⁶ En este aspecto puede consultarse Passalacqua, E. (1988) "Notas sobre participación política y partidos políticos en el municipio", en Herzen, H. y P. Pérez (Comp.), op. cit., en particular su interpretación constitucional de la participación y su relación con la representación.

Entonces, ¿de qué dependerá lo que pueda llegar a pasar? Dependerá, por cierto, de lo que hagan los actores fundamentales. Estos son, por un lado, los diferentes ámbitos estatales (en particular el provincial y el municipal) y, por el otro, los integrantes de la sociedad civil (los diferentes sectores sociales locales y sus organizaciones).

El papel de los partidos políticos es, en este caso, fundamental. Deberán cambiar su modo de operación para adecuarse a un proceso de democratización y de incremento del peso de la vida local. Esto significa, no solamente dar respuestas a los problemas de la vida urbana, de los consumos colectivos y de las condiciones de vida de la población de las ciudades, sino transformar sus modos de operación para establecer relaciones democráticas en su funcionamiento y en su vinculación con la totalidad de la población local. La necesidad de abandonar las prácticas clientelísticas y el control mediante las maquinarias políticas, les debe llevar a diseñar nuevas formas de actuación política local.

La formulación de una política para la ciudad, deberá tener en cuenta los recursos existentes y su vinculación con las necesidades insatisfechas. En este sentido, la movilización de los recursos con que actualmente cuentan los municipios, se muestra crucial: la reasignación del empleo municipal, por ejemplo, pareciera ser una importante fuente de nuevas posibilidades. Para ello, se deberían establecer acuerdos, no solamente con la población afectada sino, particularmente, con los sindicatos municipales que, además de contrapartes laborales, deberán transformarse en agentes del cambio en la ciudad. Esto último, por cierto, se refiere no sólo a los partidos sino, muy especialmente, a los ocupantes de los cargos municipales. Aquí existe mucho por hacer, basta saber que la recaudación no cubre sino entre el 30 % y el 50 % de lo debido, para observar un amplio campo de acción, en el cual deberá discriminarse a quienes incumplen por no soportar el peso de la crisis, de quienes evaden para aprovechar una administración ineficaz. Estos últimos, por lo demás, constituyen la parte significativa de lo que se deja de recaudar.

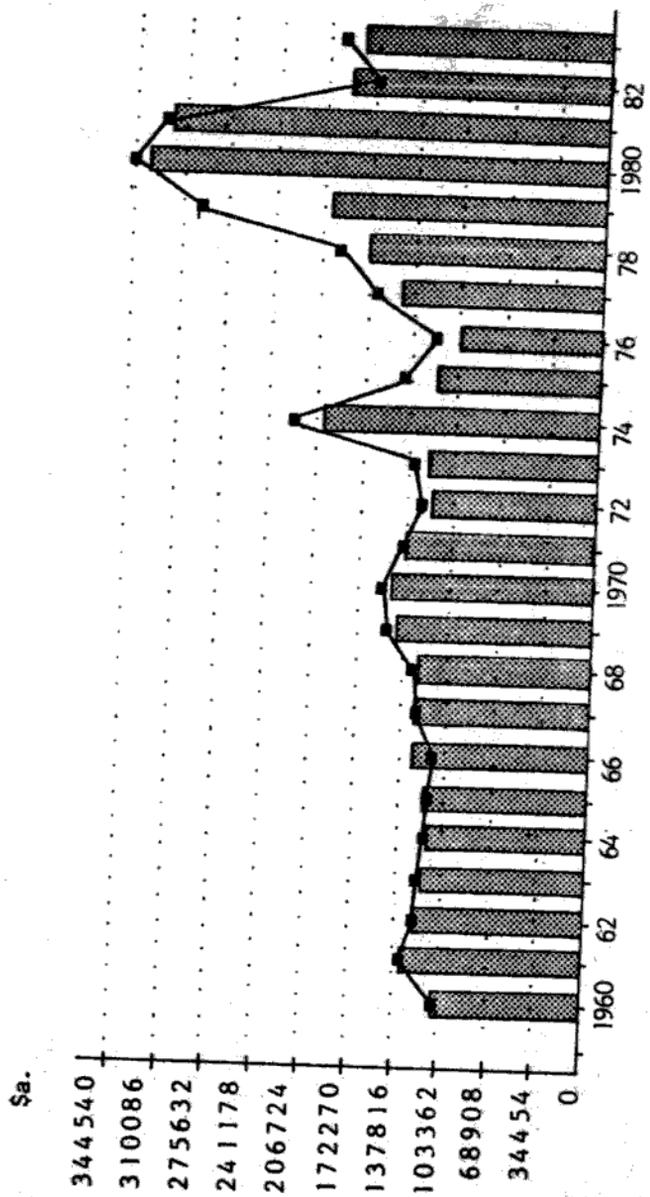
Los sectores populares, por su parte están ya dando su cuota: las experiencias de autoconstrucción y las diversas formas de asociación (con o sin el municipio o la provincia) para la construcción de bienes y la prestación de servicios urbanos, marca esa tendencia. Deberá consolidarse, junto a esto, la participación propiamente política. Sea ésta por medio de sus organizaciones de base o dentro de las organizaciones partidarias que les ofrecen representación. La vida política local, en particular su democratización, es decir su apertura a las necesidades, intereses y demandas de los sectores menos favorecidos de la sociedad, dependerá fundamentalmente del comportamiento de estos últimos. En definitiva se trata de una controversia por el poder. Limitado, por cierto, pero no por eso, menos poder.

De otra forma, fortalecer el municipio, descentralizar, ¿qué significarán? El incremento de las atribuciones y de los recursos ¿para qué se utilizarán, quién los controlará, a quienes beneficiará?

Solamente la transformación de la vida política local y la adecuación del manejo de las instituciones locales, al parecer, puede otorgar a la descentralización y al fortalecimiento municipal, una posibilidad de contribuir al enfrentamiento de las condiciones de vida de la población de menores recursos.

GRAFICO I

MUNICIPIOS: RELACION RECURSOS/GASTOS

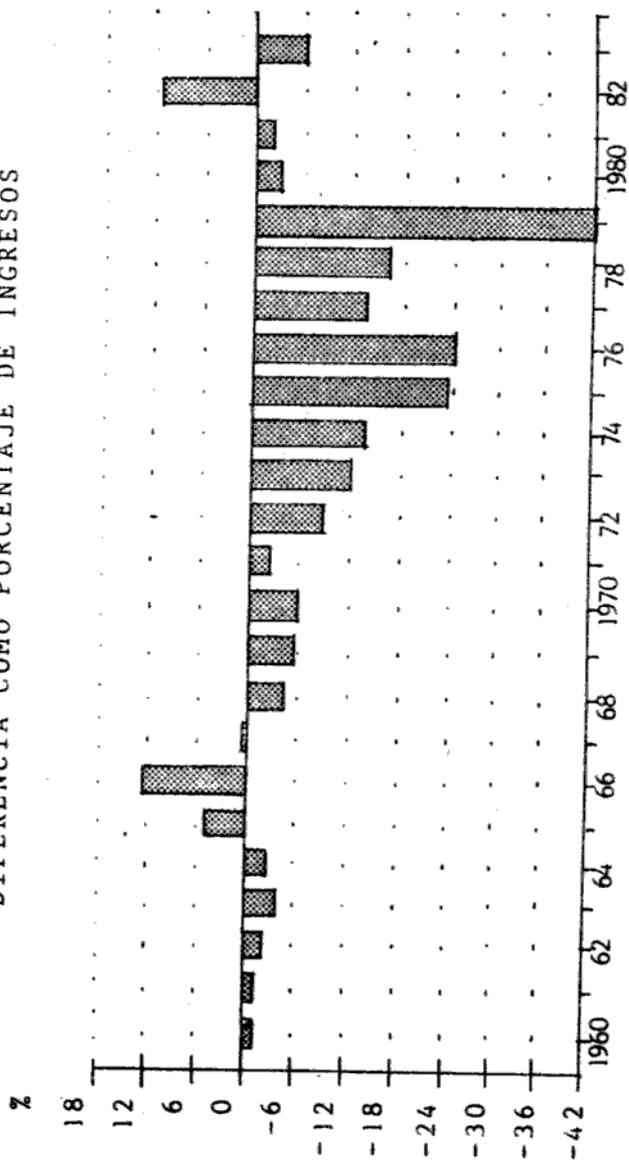


■ Recursos ■ Gastos

Fuente: Elaborado con datos de FIEL, 1985.

GRAFICO III

DIFERENCIA COMO PORCENTAJE DE INGRESOS



■ Porcentaje

Fuente: Elaborado con datos FIEL, 1985.

INFORME DE LA COMISION:
CUESTIONES GENERALES DEL ESTADO

Coordinadores: *Néstor L. Cortese*
Claudio Tecco

PANEL 1: *Reforma del Estado y Descentralización.*

La Descentralización fue interpretada por los panelistas como un proceso de reforma del estado, en razón de que importa una redistribución de funciones entre los distintos niveles jurisdiccionales de la administración y del poder político.

En ese marco conceptual, el Dr. Jorge De La Rúa, presentó el programa de Descentralización Provincial, expresando que el Gobierno responde con dicho programa al mandato de los constituyentes de 1987, en el sentido de lograr una administración pública eficiente y oportuna, mediante su regionalización, desconcentración y descentralización. Asimismo, la Constitución jerarquiza el rol del municipio, otorgándole mayor autonomía e incrementando sus recursos, para posibilitar que éste tome a su cargo la prestación de más y mejores servicios públicos.

El carácter incremental de toda reforma del estado (y en el caso que nos ocupa la descentralización de la Administración Pública) se explica, como lo expuso el Cdr. Alberto Castagno, por el fenómeno de la transición entre dos tipos discímiles de regímenes políticos.

No debe olvidarse que el actual estado es el resultado de la superposición de dos modelos (el autoritario y el democrático), lo que dificulta la realización de reformas. Si bien se ha avanzado mucho en la democratización de la sociedad, es necesario también generar la democratización del estado.

Las dificultades que suponen la herencia de un pasado autoritario y la acción conservadora de las corporaciones, fueron expuestas por el Lic. José Serling y el Cdr. Alberto Castagno.

Toda reforma del estado tiene también implicancias financieras. Así, por ejemplo, como lo manifestó el Dr. Angel Ginestar, la descentralización puede resolver muchas cuestiones, pero nos planteará otras nuevas, tales como la coordinación de un sistema descentralizado y la asignación coordinada entre los distintos niveles jurisdiccionales de los recursos comunes.

PANEL 2: *Democracia, Participación y Descentralización Estatal.*

Así como en el Panel 1 se analizó, entre otros temas, el papel de los actores estatales (concretamente la burocracia) en el siguiente, referido a la democracia, participación y descentralización estatal, nos ocupamos de los actores sociales involucrados en las políticas públicas.

La participación ciudadana se convirtió en el aspecto central de análisis y discusión de este segundo bloque de trabajo de nuestra comisión.

Es así, que el Dr. Enrique Saravia, distinguió tres modalidades de participación popular:

- 1) Como técnica de gestión administrativa.
 - 2) Como manipulación psicológica.
 - 3) Como cambio de sistema político.
- 1) Como simple técnica de gestión administrativa es la línea aplicada por organizaciones internacionales (Banco Mundial por ej.). En esta modalidad se demanda la participación sólo a la hora de la ejecución de políticas.
 - 2) Como manipulación psicológica tiene su expresión en el uso de la movilización popular para legitimar decisiones tomadas de antemano por una minoría.
 - 3) Pensada como cambio de sistema político es la auténtica participación, e implica, que ella se concreta en todas las etapas del proceso de políticas públicas, esto es: opinión, decisión, ejecución y beneficios.

Compartiendo estos criterios, el Lic. Carlos La Serna remarcó que, si bien descentralización y participación social son conceptos relacionados, esta última es más amplia, por cuanto importa una modificación del sistema político.

En lo que hace a las actividades rutinarias de la administración, la participación debe asentarse en una reforma que descentralice el estado. Esto es así, porque un estado centralizado demanda la existencia de mediadores entre sociedad civil y administración, posibilitando la corporativización de la participación social.

Todo programa de promoción de la participación debe tener un carácter incremental, ya que lo que se reforma es un estado paternalista que ha fomentado la cultura de la no participación, por lo que la ciudadanía debe progresivamente desarrollar una nueva cultura participativa.

Como el Lic. Gustavo Badía lo puso de manifiesto, la descentralización supone un proceso de democratización de las relaciones sociales, siendo necesario que en los programas de descentralización, la participación sea un componente desde su misma gestación.

La misma decisión de descentralizar debe ser tomada de manera participativa.

PANEL 3: *Problemas de Centralización y Descentralización en el Nivel Federal de Gobierno*

La relación entre concentración económica y centralización política, fue analizada por los Lic. Marcos Gerber y Luis Yanes, quienes expusieron como, durante el pasado régimen militar, los grupos económicos dominantes produjeron un determinado patrón de distribución espacial del desarrollo industrial, el que fue protegido y subsidiado por un poder central autoritario y antidemocrático.

El Lic. José Luis Furlan expuso, en primer lugar, la necesidad de establecer cuán centralizada es la estructura estatal argentina. Recurriendo a datos sobre la distribución de recursos humanos y financieros entre las distintas jurisdicciones del estado y a la comparación internacional, sostuvo que el grado de centralización que exhibe el sistema estatal en la Argentina, es sumamente elevado. En segundo lugar, sostuvo que tal grado de centralización es el resultado del propio proceso social argentino. Sobre este aspecto, expresó cómo los modelos de acumulación que orientaron el desarrollo nacional y los regímenes políticos, a partir de los cuales se articularon las relaciones sociales en los distintos períodos, determinaron un creciente protagonismo del gobierno federal a despecho de competencias y funciones de provincias y municipios.

Por su parte, el Dr. Oscar Oszlak, nos planteó que la actual estructura centralizada del estado, nace con la propia organización nacional, posterior a la batalla de Pavón.

Este centralismo se funda en mecanismos de alianza, basados en el otorgamiento de subsidios y aportes a las provincias, así como en la generación de empleo público nacional en ellas.

Este último aspecto, el empleo público nacional en el interior, está escasamente estudiado, apuntó Oszlak, y tiene gran relevancia, ya que según el Censo de Personal Civil de la Nación, realizado en 1977, el 68 % de los funcionarios nacionales cumplían sus funciones en el interior del país.

Esto relativiza la creencia difundida de que el impacto del gasto público nacional en salarios, se da casi con exclusividad en la Capital Federal.

Según el Lic. Roberto Esteso, los mecanismos distribuidos del centralismo federal, funcionaron sin mayores obstáculos, en tanto la renta agraria pampeana lo permitió, pero, si durante las fases agroexportadoras y sustitutiva de importaciones, ello fue posible, el modelo se halla agotado.

Esto plantea la necesidad de analizar las posibilidades reales de los estados provinciales de hacerse de recursos propios.

El fenómeno de la centralización fue también analizado en la esfera de determinadas organizaciones públicas. Este fue el caso de la ponencia de la Lic. Aída Arango de Maglio, que planteó la discusión de la relación entre empresas públicas y gobiernos provinciales.

El punto de vista de la autora fue que la provincialización de determinadas empresas que prestan servicios públicos (agua, luz, etc.), no constituiría la estrategia más acertada. En lugar de ello, propuso otorgar un grado mayor de autonomía a las delegaciones que las empresas estatales tienen en el interior, y que éstas coordinen su acción con los gobiernos provinciales. Con ello se produciría la devolución de competencias que los niveles centrales absorbieron de sus delegaciones.

La posición expresada en esta ponencia generó un interesante debate posterior sobre el rol de las empresas públicas, sus modalidades de gestión y el control social de las mismas.

PANEL 4: *Municipios, Desarrollo Regional y Descentralización.*

El análisis del tema de la descentralización, fue en esta instancia abordado desde el ángulo del municipio, entendido en su doble aceptación de gobierno y comunidad local.

El Prof. Diogo Lordello de Mello, unió el concepto de descentralización al de autonomía municipal, remarcando que ésta implica plenos poderes de autogobierno.

No es autónomo el municipio que no puede dictar sus propias leyes (no ordenanzas, sino leyes), y que no puede autoadministrarse sin interferencias superiores.

La exposición posterior de la Lic. Nora Gorrochategui, nos volvió al tema del a participación social.

En tal sentido sugirió mecanismos para fomentar la participación ciudadana en la planificación (reuniones públicas, derecho de iniciativa) y en el control (ombudsman, derecho de queja).

Estos fueron denominados mecanismos para la participación en la distribución de poder, en tanto existen otros para participar en la distribución del bienestar (acción cooperativa, proyectos productivos autogestionados), que también deben ser intentados y promovidos.

La participación, como modalidad de satisfacer necesidades sociales, fue abordada también por el Dr. Pedro Pírez.

En parte la reproducción social es garantizada por los salarios directos. Pero también los salarios indirectos, en forma de erogaciones estatales para la producción de bienes y servicios sociales, ocupan un espacio importante para la reproducción social.

Los problemas financieros por los que hoy atraviesa el estado, han popularizado la idea de que "los pobres" deben resolver por sí mismos la producción de bienes y servicios sociales, extendiendo aún más su tiempo de trabajo. No habría ya un tiempo de trabajo y un tiempo libre, sino un tiempo de trabajo y un tiempo de autoayuda.

El Dr. Pedro Pírez, también se refirió a la crisis de representatividad de las instituciones políticas municipales, concluyendo en la necesidad de repensar las actuales formas de representación política de los ciudadanos.

La temática que ocupó a esta comisión, por su vastedad y trascendencia, no quedó agotada en las dos jornadas de trabajo.

La pluralidad de enfoques no impidió que se lograran coincidencias sobre la necesidad de promover aquellos procesos de descentralización que, entendidos como redistribución de funciones y poder político, apuntan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y a su participación en todas las etapas del proceso de políticas públicas.

Invitados Especiales:

- SERLING, José - Jefe de Gabinete de Asesores. Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación.
- CASTAGNO, Alberto - Subsecretario de Coordinación. Secretaría General de la Presidencia de la Nación.
- De la RUA, Jorge - Ministro de la Función Pública y de la Reforma Administrativa. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Miembros Activos:

- ARANGO DE MAGLIO, Aída - Alumna de la Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.
- BADIA, Gustavo, CORMICK, Hugo y WEISERT, Liliana - Alumnos de la Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

- ESTESO, Roberto - Secretario General e investigador del Instituto de Investigaciones sobre Políticas Alternativas y Sociedad.
- FURLAN, José Luis - Investigador del I.I.F.A.P.. Universidad Nacional de Córdoba.
- GERBER, Marcos - Investigador del Instituto de Geografía. Universidad de Buenos Aires.
- GINESTAR, Angel - Director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública. O.E.A.
- GORROCHATEGUI, Nora - Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.
- LA SERNA, Carlos - Director Ejecutivo e investigador del I.I.F.A.P. U.N.C.. Subsecretario de Planificación y Evaluación del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- LORDELLO de MELLO, Diogo - Director Internacional del Instituto Brasileiro de Administración Municipal - Brasil.
- OSZLAK, Oscar - Director de la Maestría en Administración Pública. U.B.A. Investigador del CEDES y CONICET.
- ORTIZ, Esteban R. - Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Cs. Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.
- PIREZ, Pedro - Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales y del CONICET.
- SARAIVA, Enrique - Docente - investigador del EBAP - Brasil.
- YANES, Luis - Director del Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

EL PAPEL DE LOS SUPERVISORES Y DE LOS RECTORES
EN LA DESJERARQUIZACION COGNITIVA DE
LOS COLEGIOS SECUNDARIOS *

Cecilia Braslavsky
Guillermina Tiramonti

1. *Introducción*

Desde hace muchos años la mayor parte de los investigadores en educación y la opinión pública en general coinciden en señalar que la escuela media está en crisis. Este diagnóstico es parcialmente refutado por algunos funcionarios del nivel central del sistema educativo, que sostienen que pese a sus múltiples dificultades la escuela media funciona y no se ha caído.

Desde nuestro punto de vista una y otra opinión no se contradicen. Por una parte es cierto que los colegios secundarios del país están funcionando. Más aún, es cierto también que este funcionamiento encierra una potencialidad respecto de las jóvenes generaciones. Esta potencialidad radicaría en poder poner a su alcance los saberes elaborados que ellos necesiten para su auto-desarrollo y para participar en la reactivación económica, el fortalecimiento democrático y la redistribución de la riqueza que sectores mayoritarios de la sociedad argentina reconocen como deseables. Pero por otra parte es igualmente cierto que esa potencialidad no se está realizando. De ahí que el diagnóstico de la crisis del nivel medio pueda ser acertado. En efecto, existen sobradas evidencias acerca de la pobreza, desactualización y aún falsedad de los conocimientos que circulan por los colegios secundarios del país. Alicia Entel ha demostrado que en caso de que se aprenda algo, éstos son datos aislados, algunas veces articulados en estructuras, pero muy escasamente comprendidos como

* Síntesis de una investigación que tiene lugar en FLACSO / Argentina con el apoyo del CIID.

elementos de procesos en desarrollo (Entel, A., 1986 y 1988). Elizabeth Liendro e Hilda Lanza están poniendo de manifiesto que los conocimientos de historia y de geografía, que los libros de texto sistematizan están desactualizados y muchas veces son erróneos. Silvia Finocchio demuestra el estancamiento temporal de los programas de historia y la parcialidad de los de física (Liendro, E., 1988; Lanza, H., 1988 y Finocchio, S., 1988).

Por otra parte las investigaciones en sociología y política educacional de los últimos años han hecho hincapié en el hecho que las tendencias que se ponen de manifiesto en la educación no son, como se creía antes, el resultado de la decisión de los funcionarios de nivel central de los Ministerios y Secretarías de Educación, sino el resultado del quehacer multifacético de numerosos grupos de actores (Braslavsky, C., 1988). Entre estos actores juegan un rol protagónico los estamentos burocráticos.

En el caso particular de la enseñanza media argentina, la aproximación precedente nos permitió formular dos hipótesis: 1) que su baja calidad tiene entre sus causas fundamentales una progresiva enajenación de responsabilidades respecto de la misma por parte de los supuestos encargados de incentivarla y 2) entre las razones de la imposibilidad de mejorar rápidamente la calidad de la educación, desde la asunción del gobierno democrático en 1984 hasta la fecha, juega un papel relevante una lógica paradoja de funcionamiento de la conducción educativa.

2. *La enajenación de responsabilidades por la calidad de la educación entre los superiores y los rectores.*

Tanto los rectores como los supervisores de enseñanza media, asocian el contenido de su rol a tareas relacionadas con la conducción y gobierno institucional. Sólo secundariamente incorporan al mismo alguna función pedagógica de orientación a los docentes o control de rendimiento del alumnado. Esta secundarización de lo pedagógico es perfectamente funcional con una escuela que prioriza las funciones de socialización y control social por sobre las de difusión de saberes. En este sentido los rectores e inspectores no hacen otra cosa que adaptar su rol a las demandas institucionales.

2.1. *Los rectores y la función cognitiva de la enseñanza media*

Puede afirmarse que para gran parte de los rectores las tareas pedagógicas no forman parte de las funciones que deberían cumplir. Es más, un porcentaje significativo de los 160 rectores encuestados en 6 (seis) jurisdicciones, las señaló como ajenas al deber ser de su función. Por otra parte, no

hay prácticamente diferencia entre la imagen del deber ser del rector y lo que éste declara hacer en su práctica cotidiana. Sin embargo, las pocas diferencias que se producen entre uno y otro plano están dadas por el abandono de las tareas pedagógicas. Este abandono se justifica, ya sea porque en el hacer cotidiano no se impone otra tarea, o porque la responsabilidad principal de su cumplimiento reside en otra persona: son los profesores o el personal especializado. Cuadro I.

Los rectores centran sus relaciones con los profesores de la institución, en el control formal de las tareas que estos últimos deben cumplir. Se prioriza la supervisión de la asistencia y puntualidad de los profesores, el cumplimiento en la entrega de planificaciones y la asistencia a los actos escolares. Cuadro II.

Es interesante destacar que, sin embargo, una cantidad significativa de rectores consideró, que para ser un buen profesor era necesario conocer profundamente la materia a su cargo y manejar un método pedagógico adecuado para su transmisión. El lugar que ocupa el saber sustantivo y técnico pedagógico en la imagen de un buen profesor que tienen los rectores está señalando que para éstos el trabajo pedagógico o específicamente educativo de la escuela, recae exclusivamente en la tarea docente. Esto significa, ni más ni menos, que el docente constituye el único agente de toda la estructura del sistema educativo que tiene responsabilidad sobre la calidad de lo producido por el mismo. De llevar hasta las últimas consecuencias este razonamiento, se podría decir que para la concreción de "lo educativo", sólo son necesarios el docente y el alumno. Todo el resto de la estructura tiene una razón de ser ajena a lo pedagógico. Cuadro III.

CUADRO I

LO QUE DEBE HACER, LO QUE HACE Y LO QUE NO DEBE HACER UN RECTOR

	Lo que debe hacer		Lo que hace		Lo que no debe hacer
	1 op	2 op	1 op	2 op	
	%		%		
Conducir armónicamente la escuela	82.2	9.3	66.7	7.8	
Asesorar pedagógicamente a los profesores	7.8	27.9	6.2	16.3	8.5
Ser la imagen de la escuela	3.9	12.4	1.6	10.1	8.5
Administrar recursos escolares	3.3	10.9	8.5	17.1	30.2
Hacer cumplir normas y reglamentos	1.6	7.8	9.3	4.7	3.1
Controlar el rendimiento de los alumnos	0.8	21.7	2.3	12.4	7.8
Obtener apoyo de la comunidad	—	3.1	2.3	10.9	13.2
Transmitir a las autoridades las necesidades escolares	—	1.6	0.8	5.4	10.1
Otros	—	3.1	0.8	3.1	8.5
NS/NC	1.6	2.3	1.6	2.3	20.2

Con respecto a las relaciones rectores-alumnos, éstas se organizan prioritariamente alrededor de la atención de dos posibles focos de conflicto: 1) al interior del establecimiento o disciplinarios propiamente dichos y 2) derivados de situaciones personales y económicas de los alumnos o psicosociales. Estos dos aspectos constituyen dos caras de la misma moneda. La mayoría de los directores rescata —por lo menos en el discurso— una metodología de disciplinamiento, basada en el ajuste consensual entre los intereses de los jóvenes y los de la institución. Se podría afirmar que la importancia que los directores dan a los conflictos que sufren los alumnos y sus familias constituyen una estrategia de gobierno interno de la institución. Pero es también probable que la atención de los conflictos personales de los alumnos no sólo constituya un mecanismo para ordenar las conductas de los adolescentes, sino que además sea una manifestación más del desplazamiento de objetivos que ha sufrido la escuela media a raíz de la pérdida de sus funciones específicas. El espacio dejado por lo pedagógico es ocupado por autoritarismo (*Filmus, D., 1987*), el afecto, la comprensión, etc.

CUADRO II

LAS FUNCIONES DOCENTES CONTROLADAS POR LOS RECTORES

	%
Puntualidad y asistencia	57.0
Participación en reuniones y actos escolares	8.5
Entrega de planificaciones y notas	14.7
Labor específica del aula	14.0
Relación con los alumnos	12.4
Relación con otros docentes	1.6
Otros	3.9
NS/NC	0.8

La escasísima atención prestada a las actividades de aprendizaje de los alumnos refuerza afirmaciones anteriores respecto de que son los profesores quienes son visualizados como responsables de esta actividad. Cuadro IV.

2.2. *Los supervisores y la función cognitiva de la enseñanza media.*

La imagen que los supervisores tienen del deber ser de su rol, está fuertemente asociada a la figura de un asesor. Lo interesante es ver qué contenido y función le atribuye a esta asesoría. En cuanto a las funciones el asesoramiento le permite articularse con ambos extremos de la cadena burocrática. Cuando se trata de relaciones con el escalafón inmediatamente inferior —los rectores escolares— el contenido del asesoramiento es la transmisión de

saberes y experiencias asociadas a la conducción de la institución. Cuando la articulación es ascendente el contenido está constituido por la información sobre el acontecer cotidiano de las instituciones escolares. Muy pocos inspectores incluyen en el deber ser de su rol el asesoramiento pedagógico. Cuando lo hacen éste se circunscribe, —según el relato que ellos mismos hicieron de su desempeño durante una supervisión a una escuela— a un control formal de las planificaciones de las asignaturas y en algunos casos a la observación de clases que según el mismo relato aparece como muy ritualizado.

Las visitas que los inspectores realizan a las escuelas tienen un carácter fiscalizador y de contenido meramente burocrático. Lo pedagógico se resuelve mediante el control formal de documentos y actas y la esporádica observación de clases. Cuadro V.

CUADRO III

LAS CUALIDADES DE UN BUEN PROFESOR EN LA PERCEPCION DE LOS RECTORES

	%
Saber metodológico	13.2
Saber sustantivo	23.3
Ambos	10.1
Saber de conducción de grupos	24.8
Ser modelo y guía	12.4
Tener vocación	7.0
Responsabilidad y puntualidad	4.7
Cultura General	1.6
Otros	3.1

CUADRO IV

QUE ATIENDEN LOS RECTORES EN RELACION A LOS ALUMNOS

	%
Disciplinamiento interno	54.4
Atención a la problemática de los adolescentes	31.0
Atención a los problemas de aprendizaje	11.6
Otros	2.3
NS/NC	0.8

En contraste con lo sostenido por los profesores y en coincidencia con las representaciones que tienen los rectores o inspectores respecto del deber ser de su función, las cualidades que ambos priorizan para un buen desempeño del rol, son aquellas que se relacionan claramente con las funciones de

conducción: Es así como los directores rescatan cualidades tales como "liderazgo innato", "capacidad de conducción", "buen manejo de las relaciones humanas", "ser un buen moderador", etc. En el caso de los inspectores esto se expresa a través de frases tales como "equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y la participación en la conducción", "competencia, buen criterio, saber orientar", "guiar, sugerir y orientar", etc.

Cabe destacar que entre las cualidades de un buen director o inspector fueron destacadas especialmente el sentido común y el equilibrio. Cuadro VI.

La privilegiación de los conocimientos que permitan una conducción armónica de la institución escolar estuvo también presente en el momento que se les requirió, tanto a directores como a inspectores, que estipularan los contenidos que ellos incluirían en un curso para aspirante al cargo que ellos ocupan. Cuadro VII.

CUADRO V
LO QUE DEBE HACER, LO QUE HACE Y LO QUE NO DEBE HACER
UN INSPECTOR SEGUN LOS INSPECTORES

	Lo que debe hacer		Lo que se hace		Lo que no debe hacer
	1 op	2 op	1 op	2 op	1 op
Asesoramiento en conducción educativa	43.5	8.7	41.3	10.9	—
Asesoramiento técnico-administrativo	6.5	13.0	13.0	15.2	15.2
Asesoramiento pedagógico	19.6	6.5	13.0	19.6	—
Colaboración solución conflictos escolares	6.5	13.0	10.9	15.2	13.0
Transmisión de los principios de la política educativa	6.5	15.2	6.5	8.7	—
Supervisión del cump. de los reglamentos	—	6.5	6.5	8.7	—
Asesoramiento a las autoridades educativas	4.3	28.3	—	8.7	—
Participación en las decisiones escolares	4.3	4.3	—	2.2	28.3
Otros	4.3	—	2.2	—	2.2
NS/NC	4.3	6.5	6.5	10.9	34.8

En el diseño de los contenidos de los cursos ocupan también un espacio considerable los saberes formales relacionados con el conocimiento de normas y procedimientos burocráticos para el caso de los inspectores y principios de administración y organización escolar para los directores de escuela. Se exprese como se exprese para ambos estratos los saberes que hay que adquirir para ocupar el cargo son aquellos que sirven para gobernar. Ese gobierno se debe basar en la aplicación de las normas y reglamentos como un mecanismo de legitimación y protección ante los posibles controles externos, ya que conocer las normas permite, por un lado, ajustar la función a los requerimientos

de la misma protegiéndose de todo posible cuestionamiento proveniente de las jerarquías superiores y, por el otro, apropiarse de un saber que es potencial fuente de poder.

Por último figuran entre los saberes caracterizados como relevantes tanto por rectores como por inspectores los conocimientos sobre psicología del adolescente. Seguramente en esta apreciación juega un papel tanto el hecho de que se trata de un saber útil para el ejercicio de la conducción como la importancia que se le ha dado a estos saberes desde ciertas corrientes pedagógicas. Los saberes pedagógicos ocupan un espacio escaso. Cuando este aspecto aparece lo hace bajo la forma de conocimientos de metodología, ya que ninguno de los dos cuerpos burocráticos incluye contenidos curriculares.

CUADRO VI

CUALIDADES DEL BUEN DIRECTOR E INSPECTOR, DESDE QUIENES EJERCEN ESTOS ROLES

	Director	Inspector
Cualidades relacionadas con la conducción	43.4	30.4
Sentido común y equilibrio	16.3	10.8
Vocación	7.0	13.0
Otras cualidades personales	7.0	4.3
Conducción de grupos	4.7	6.5
Conocimientos pedagógicos	7.8	13.0
Conocimientos administrativos	8.5	19.6
Experiencia	3.9	—
Otros	0.8	—
NS/NC	0.8	2.2

Indudablemente esto está asociado a que ninguno de estos dos estratos burocráticos asocia su función y la de las instituciones escolares a la difusión de saberes. Si lo que debe hacer la escuela es socializar, es coherente que se ajusten los roles al cumplimiento de esta función central y por lo tanto, se les da a los mismos un contenido básicamente disciplinario y de gobierno y se piensa en saberes que aporten al cumplimiento de esta función. Como ya hemos señalado, la responsabilidad de lo pedagógico es depositada en la base del sistema formado por los profesores. Los supervisores y rectores no sólo no tienen ningún compromiso directo con la tarea de enseñanza sino que además no tienen tampoco compromiso alguno con el control pedagógico de lo producido por las instituciones escolares.

3. Una lógica paradójica de conducción educativa

Cuando en 1984 el gobierno democrático asume la conducción educativa condiciona su propia gestión a un nuevo estilo. Este estilo tenía entre sus características el ejercicio del gobierno con el más bajo desgaste posible y con los mayores esfuerzos tendientes a lograr revertir las lógicas de destrucción del oponente que habían caracterizado a la historia argentina (Itzcovich, V., 1986). La traducción práctica de esta nueva orientación fue la decisión de no remover a los cuerpos intermedios de la conducción educativa, salvo ante dos situaciones excepcionales: 1) que se produjera la restitución de funcionarios sancionados durante el proceso militar y que esta restitución implicara el desplazamiento de ciertos funcionarios y 2) que se produjeran situaciones conflictivas de envergadura que obligaran a intervenir establecimientos bajo la dependencia de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación. Dado que estas excepciones se dieron en pocos casos, en los hechos los cuerpos de supervisores y de directores permanecieron intactos. Esto dio muestras de una verdadera y profunda vocación democrática por parte del gobierno central, ya que corporizó el máximo respeto posible a las libertades individuales que puede esperarse en un orden político democrático. (Bobbio, N., 1985).

CUADRO VII

LOS SABERES UTILES, SEGUN DIRECTORES E INSPECTORES

	Director		Inspector	
	1 op	2 op	1 op	2 op
Conducción institucional	50.4	15.5	47.8	19.6
Psicología del adolescente	26.4	20.2	15.2	6.5
Administración y organización escolar	16.3	34.9	6.5	10.9
Metodología de la enseñanza	4.7	10.9	6.5	13.0
Conocimiento de la realidad social	1.6	14.0	4.3	15.2
Contenidos curriculares específicos	—	1.6	—	—
Normativa y procedimientos burocráticos	—	—	10.9	23.9
Otros	0.8	2.4	6.5	4.3
NS/NC	—	0.8	2.2	2.2

La estabilidad laboral que el gobierno democrático garantizó a sus cuerpos intermedios tuvo sin embargo la peculiaridad de perpetuar en sus cargos a funcionarios que desjerarquizaban la función de instrucción del nivel medio. Pero además esa desjerarquización no era casual. En efecto, la gran mayoría de estos funcionarios habían accedido a puestos de conducción duran-

te gobiernos militares, muchos de ellos tenían compromisos activos con sectores vinculados a gobiernos de facto y habían participado en cargos de diseño y conducción política durante esos gobiernos. Cuadro VIII.

Ahora bien, el ascenso jerárquico de supervisores y parcialmente de directores durante períodos de facto y la participación de varios supervisores en el diseño y en la ejecución de las políticas educativas de esos gobiernos, ponen de manifiesto la existencia de un compromiso activo por parte de esos funcionarios con el elemento oscurantista de esas políticas.

CUADRO VIII

GRADO DE COMPROMISO DEL CUERPO DE SUBINSPECTORES CON LOS GOBIERNOS MILITARES

	Período militar	Período democrático	NS/NC
Acceso al cargo de inspector	80.4	19.6	—
Acceso a cargos de conducción política	32.6	13.0	54.3
Vinculación con instituciones educativas militares	19.5	80.5	—

El elemento oscurantista de las políticas educativas del período 1976-1983 consistió fundamentalmente en negar el valor del conocimiento para negar en consecuencia el acceso al conocimiento. Esa tendencia se había iniciado en realidad en la Argentina hacia 1930, y había penetrado velada e imperceptiblemente en las concepciones del sentido común de muchos docentes. Así, hablar de conocimientos en el sistema educativo llegó a ser tildado de antiguo, conservador y hasta antihumanista. La versión procesista del oscurantismo en el nivel medio consistió en proponer el reemplazo de los conocimientos por "... el cultivo de las virtudes, integrándola con los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino". (Llerena Amadeo, C., citado por Braslavsky, C. y N. Krawczyk, 1988).

Las orientaciones para las políticas educativas del radicalismo entraban en evidente contradicción con el oscurantismo. Los documentos oficiales del Partido Radical revalorizaban el papel del conocimiento y planteaban la necesidad de que el país cuente con una educación de calidad (véase por ejemplo el documento *Anteproyecto para una plataforma sobre educación*, Taller de Educación del Centro de Participación Política del Movimiento de Renovación y Cambio de la UCR, Buenos Aires, 1983). Las autoridades que asumen en el nivel central de la conducción educativa participan de este programa. Pero para llevarlo a la práctica deben recurrir a los estamentos intermedios de la conducción educativa: los supervisores y los directores.

¿Qué sucede en los hechos?. Hace cuatro años que se ha iniciado la transición democrática en la enseñanza media y su calidad sigue siendo la misma. Los planes y programas están casi igualmente desactualizados que en 1984, los libros de texto contienen prácticamente los mismos disparates, y los docentes siguen siendo considerados por la mayor parte de los autores involucrados en el quehacer educativo como los únicos responsables de su baja calidad. Los estamentos supuestamente encargados de mediatizar la vocación transformadora de los estamentos de nivel central no se hacen responsables de esa baja calidad, más aún, en muchos casos ni siquiera consideran que son tal.

4. *Un Proceso inconcluso*

Evidentemente la situación descrita plantea un serio dilema. Este dilema es la viabilidad de que un aparato de estado estructurado en ciertos momentos históricos, sea funcional a las necesidades de otros momentos históricos. En el caso particular de la calidad de la educación, parece claro que los eslabones de la cadena burocrática del sistema educativo conformados durante la plena vigencia del oscurantismo no sólo no pueden dinamizar el mejoramiento de la calidad de la educación sino que muy probablemente se transformarán en agentes activos de la cristalización de su deterioro. Detrás de esta predicción se abren al menos tres interrogantes. El primero es si se pueden producir cambios fundamentales en la orientación de un área estatal si el aparato encargado de procesarlos es marcadamente heterogéneo y alberga en roles claves a funcionarios contrarios a esos cambios. El segundo interrogante es, si es posible conciliar estilos de gestión democráticos con la necesidad de una eficiencia democratizadora, y el tercero es si la descentralización del aparato estatal es una alternativa válida, cuando los centros del poder descentralizado tendrían entre sus pivotes a funcionarios poco comprometidos con las direcciones necesarias para lograr la eficiencia democratizadora del sistema educativo. Expresado en otros términos, el tercer interrogante se refiere al siguiente encadenamiento de circunstancias: a) para avanzar en el modelo democrático actual parece imprescindible mejorar la calidad de la educación (*Tedesco, J. C., 1987*); b) si se pone en práctica un modelo descentralizador a ultranza una parte aún más relevante de poder se concentraría en los rectores; c) estos rectores no se sienten responsables por la calidad de la educación; d) puede que estén acompañados por consejos autogestionados con participación de docentes padres y alumnos; e) pero estos últimos —en especial en escuelas que atienden a sectores populares— no parecen ser figuras que puedan ni deban garantizar por sí solos la calidad cognitiva de la educación¹.

¹ Por supuesto que sí, otras de sus funciones y el carácter internamente democrático del funcionamiento de las instituciones educativas.

No tenemos por ahora respuestas a los interrogantes planteados. Creemos por otra parte que las mismas recién podrán construirse a partir de la reflexión sobre diversas situaciones radicadas en diversos sectores del aparato estatal. Pensamos en consecuencia que la presentación y debate de esta temática en conjunto con la presentación y el debate de cuestiones similares en otras áreas de gobierno puede contribuir a esclarecer algunas cuestiones vinculadas al funcionamiento y éxito esperable del conjunto de la gestión democrática.

BIBLIOGRAFIA

- BRASLAVSKY, C., 1988, "La educación en la transición a la democracia del Cono Sur: el caso argentino"; en: *La educación en la transición a la democracia en el Cono Sur*; UNESCO - CANTARO - FLACSO (En prensa).
- BRASLAVSKY, C. y N. KRAWCZYK, 1988, *La escuela pública*; Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- ROBBIO, N., 1988, *El futuro de la democracia*; Barcelona, Plaza & Janes Editores.
- ENTEL, A., 1988, *La desinformación en la escuela media*; Buenos Aires, FLACSO, Serie Documentos e Informes de Investigación.
- FILMUS, D. y G. FRIGERIO, 1987, *Educación, autoritarismo y democracia*; Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- FINOCCHIO, S., 1988, *Historia de los contenidos en cuatro asignaturas de la enseñanza media argentina*; en: *Propuesta Educativa* Año 1, N° 1; Buenos Aires, FLACSO (En prensa).
- TIRAMONTI, G., 1987, *El comportamiento organizacional de las burocracias de nivel medio en educación: un estudio exploratorio*; Buenos Aires, FLACSO, Tesis de Maestría (Mimeo).
- LANZA, H., 1988, *La imagen de América Latina en los libros de texto del ciclo básico del nivel medio*; Buenos Aires, FLACSO, Tesis en Curso.
- LIENDRO, E., 1988, *La enseñanza de la biología en el ciclo básico del nivel medio*, FLACSO, Tesis en Curso.
- TEDESCO, J. C., 1987, *El desafío educativo: calidad y democracia*; Buenos Aires, GEL.

REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y
NUCLEARIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Roberto C. Marafioti

1. *Introducción*

1.1. *Marco de referencia.*

La provincia de Buenos Aires posee una superficie de 2.780.091 kilómetros cuadrados, que constituye el 11% del total del país. De acuerdo con el último censo nacional de 1980, su población alcanza a 10.865.408 habitantes, que significa el 38,9% de la República, con una densidad de 10,1 habitantes por kilómetros cuadrado.

Los datos referidos indican por sí sólo la importancia de esta jurisdicción, que incluye casi el 40% de los residentes de la Nación.

Una característica que interesa señalar por anticipado consiste en que la provincia de Buenos Aires tiene dos sectores claramente delimitados, con situaciones y problemas diferentes. El primero está constituido por la zona que rodea a la todavía, en los hechos, capital federal, la ciudad de Buenos Aires. Sus moradores suman 6.843.201 personas, frente a los 3.000.000, en números redondos del distrito federal y alrededor de de 4.000.000 del resto de la provincia.

El conurbano bonaerense es un conglomerado edilicio y humano de muy alta densidad (1859,6 habitantes por km²), con zonas residenciales de distinto nivel, aunque predominan núcleos obreros y villas de emergencia, además de constituir la mayor concentración fabril del país, preferentemente dedicada a la industria liviana.

El resto de la provincia integra la denominada pampa húmeda, con un elevado nivel de producción agropecuaria e industrial y con numerosas ciudades de distintas dimensiones, ubicadas a lo largo de su territorio.

Una parte de las mismas se benefician además con el turismo interno. Su configuración es totalmente distinta a la anterior.

Durante largas décadas la provincia de Buenos Aires, en el esquema de un país agro-exportador, alcanzó altos niveles de desarrollo. A partir de 1940 se desarrolló en el conurbano una creciente industrialización sustitutiva de importaciones y abastecedora del mercado interno.

Ambas estructuras han entrado en crisis, acentuada desde mediados de la década de 1970, al trasladarse la actividad económica del área de la producción a la del capital financiero, política que provocó el empobrecimiento del campo, el desmantelamiento de la industria y la destrucción del tejido social.

Un índice de lo expuesto lo señala el hecho que el 19,9 por ciento de los hogares de la provincia de Buenos Aires —es decir 568.925— tienen sus necesidades básicas insatisfechas. Si se tiene en cuenta las edades de los habitantes surge que esto ocurre con el 33% de los niños y jóvenes que integran dichas familias.

1.2. *Encuadre legal*

En el marco de la constitución vigente, sancionada en 1934, la ley 10.134, de 1987, restableció para el gobierno de la educación, la Dirección General de Escuelas y Cultura y el Consejo General de Educación.

A la Dirección General de Escuelas y Cultura compete la dirección y administración de las escuelas estatales de educación común para niños, adolescentes, adultos y discapacitados: la dirección técnica y fiscalización de la que se imparte en establecimientos no oficiales: la organización y dirección de los establecimientos estatales y no oficiales de enseñanza media, técnica y agraria, de adultos y formación profesional, psicología, superior, artística y educación física, la creación y extensión de los organismos de apoyo, psicopedagógicos y la asistencia social al educando; la organización y dirección de los institutos superiores del magisterio y las especialidades docentes; la celebración de congresos con las universidades y la coordinación de la acción educativa y cultural con la Nación.

1.3. *Problemas educativos*

En ese contexto, el sistema educativo de la provincia, pese a su extensión (alrededor de 1.500.000 estudiantes) y su tradición, enfrenta gravísimos problemas. Los principales son los que se exponen a continuación.

2. *Macronivel*

— *Ineficiente utilización de los recursos económicos para el financiamiento de la educación.*

El presupuesto educativo es relativamente alto, dado que significa el 27 % del total de los recursos del estado provincial. Pero el 90 % del

mismo es insumido por el pago de sueldos de la administración central y el personal docente; el 7,1% está dedicado a los comedores escolares, mantenimiento de infraestructura, subsidios a cooperadoras y consejos escolares, material didáctico y becas para alumnos carenciados. Si consideramos el escaso resto (2,5%), se puede afirmar que la distribución del presupuesto conduce necesariamente al mantenimiento de la estructura ya existente, sin permitir la inversión en construcciones escolares, innovaciones educativas, capacitación docente, investigación y experimentación pedagógica y otras actividades indispensables para lograr la expansión y el mejoramiento del sistema.

— *Excesiva centralización en el gobierno del sistema y burocratización en la conducción.*

La concentración de la toma de decisiones en el nivel central —concretamente la Subsecretaría de Educación—, obstaculiza la participación de la comunidad educativa en la autogestión de los proyectos. Las unidades escolares están aisladas unas de otras y funcionan como meras reproductoras de pautas diseñadas verticalmente.

En este modelo de comunicación unilateral el papel del supervisor docente (inspectores) se plantea, por ejemplo, como una actividad exclusivamente técnica y administrativa, con uniformidad de procedimientos y sobrevaloración de las normas, en detrimento de la flexibilidad y adaptabilidad de las acciones educativas.

Por otra parte, el recaer en el nivel central la responsabilidad de la resolución de todos los trámites (verbigracia: designación de docentes titulares, traslados, licencias, mantenimiento edilicio), se acrecienta la burocratización y la lentitud en las gestiones.

— *Atomización de acciones entre los niveles del sistema.*

Los niveles y modalidades del sistema escolar planifican aisladamente sus políticas y estrategias, obstaculizando la posibilidad de diseñar un proyecto educativo coherente. Es frecuente la ausencia de relación entre las diversas ramas de la enseñanza, aún entre aquéllas que atienden el mismo universo matricular. Por ejemplo, no existe vinculación entre el nivel primario y la modalidad artística (plástica, música, etc.); los profesores del segundo no participan del planeamiento del primero y ejercen su actividad en forma compartimentada. Lo mismo ocurre con los maestros especiales del nivel elemental.

La situación es similar entre el nivel superior y el primario. Los institutos de formación docente privilegian la teoría en desmedro de la práctica e imparten una metodología de enseñanza-aprendizaje alejada de los contenidos propios de la escuela elemental.

3. *Micronivel*

— *Nivel inicial.*

Escasez de la oferta de servicios. A pesar de la vigencia de la ley 10.610 de 1987, que establece la obligatoriedad de la tercera sección del nivel inicial —niños de 5 años de edad— sólo el 14,15% de los ingresantes al nivel primario completan el anterior.

El 49,7% del total de la matrícula de ese nivel pertenece a establecimientos privados, lo que pone de manifiesto su inaccesibilidad para los sectores más carenciados. Este hecho dificulta la permanencia en los primeros grados del nivel primario de los niños pertenecientes a los núcleos socio-económicos más bajos.

— *Nivel primario.*

Matrícula carenciada. El 64,3% de los 4.323 establecimientos del nivel primario atienden matrícula "carenciada", es decir una población escolar que pertenece a hogares con necesidades básicas insatisfechas (viviendas, alimentación, salud, vestuario, recreación). La inserción de estos niños en las pautas de la escuela tradicional es conflictiva. Se les exige adaptarse a una cultura que le es ajena, sin flexibilizar y adaptar la enseñanza al medio.

Esto, sumado a la escasa capacitación de los docentes, contribuye a conformar los altos índices de fracaso escolar: desgranamiento y repitencia. El atraso acumulado alcanza al 33,2% de los educandos.

— *Turnos reducidos.*

El sobredimensionamiento matricular, especialmente, en las escuelas del conurbano bonaerense, obligó a muchos establecimientos a reducir el horario escolar, incorporando uno o dos más a la jornada inicial. Se llega de esa manera a una permanencia en la escuela de sólo dos o tres horas diarias. Esta situación alcanza a 204 colegio sobre un total de 4.323 y a 83.570 alumnos sobre una matrícula de 1.301.376.

La disminución en el período 1983-87 de la matrícula que asiste a escuelas con turnos reducidos, no significa que se haya solucionado el problema. Las acciones aisladas no dan respuesta a los factores externos (migraciones, surgimiento de asentamientos barriales), que generan necesidades escolares que no pueden ser satisfechas por la oferta educativa actual, debido a la ineficiente utilización de los recursos económicos y a la falta de estrategias innovadoras en el sistema educativo.

— *Hacinamiento matricular.*

El problema de los turnos reducidos se acentúa por los “turnos reducidos encubiertos” en las otras escuelas del conurbano bonaerense. Del total de los 1.269 establecimientos allí ubicados, 808 secciones de grado reciben diariamente un número superior a 40 alumnos.

La designación de maestros de apoyo que prestan colaboración en 598 secciones de grado, fue sólo un paliativo para los docentes en la atención de esos grados numerosos, pero no contribuyó a mejorar la calidad del servicio.

— *Escuelas rurales unitarias*

El 50% de las 2.148 escuelas rurales del nivel primario, cuentan con un único docente que asume la dirección y atención simultánea de los grados, que tienen un promedio de 20 alumnos cada uno.

La distancia geográfica, las dificultades de comunicación y la escasa población, contribuyen a aumentar el aislamiento de la escuela rural y las reducidas posibilidades de socialización de los alumnos. A ello se debe agregar la suspensión del servicio en la época de las inundaciones, frecuentemente en la región centro-oeste de la provincia.

— *Nivel medio.*

Coexistencia de establecimientos de distintas jurisdicciones en el mismo ámbito geográfico.

La atención de la matrícula de enseñanza media —un total de 658.950 alumnos— se reparte entre dos jurisdicciones: la provincial, que brinda el 28,5 % de los servicios y la nacional, que aporta el restante 71,5 %. La vigencia de planes diferentes en cada una de las jurisdicciones dificulta a los alumnos el paso de una escuela a otra.

— *Desvinculación entre la oferta educativa y la realidad de la provincia.*

De los 487 establecimientos provinciales de enseñanza media, el 74,43% pertenece a las modalidades bachillerato y comercial: el 19,25 % a la técnica y el 6,27% a la agraria. Esta distribución revela una política que privilegia la actividad económica terciaria y relega a un segundo plano a la industrial y agropecuaria, pese a ser esta última la que marca el perfil productivo de la provincia.

— *Baja retención del sistema.*

Atraso escolar. El 50% del total de la matrícula de la enseñanza media se halla en edad superior a la esperada para el año que cursa. Una de las causas es el ingreso tardío, por el arrastre del atraso escolar del nivel primario y otra es la repitencia.

El total provincial de repitentes en el nivel medio es del 12,3% de la matrícula. Los guarismos más altos corresponden a los tres primeros años, lo que manifiesta la ausencia de criterios didácticos que faciliten el pasaje del nivel primario al secundario.

También ocurre que parte de los adolescentes abandonan la escuela después del primero o segundo año, al comprobar que los contenidos, la metodología y la organización escolar, carecen de significación en su relación con la realidad que viven. El propio sistema es generador de deserción.

— *Desfasaje entre la oferta educativa y las expectativas sociales.*

La escuela media es un receptáculo de expectativas sociales que no puede satisfacer. Su finalidad tradicional de actuar como preparatoria de estudios superiores, es hoy tema de discusión. Es notable el deterioro de la calidad de los contenidos y el atraso con respecto a los avances científicos y técnicos. Por otra parte, no forma a los jóvenes para desempeñarse efectivamente en el mundo del trabajo. Esta inadecuación del sistema con la realidad, provoca deserción, especialmente en los sectores socio-económicos menos favorecidos.

— *Nivel superior.*

Uniformidad en la oferta. Los 86 establecimientos superiores de jurisdicción provincial, ofrecen en su mayoría carreras de servicios (magisterio, profesorado, turismo). No contemplan la formación de técnicos y profesionales para desempeñarse en las áreas de producción.

— *Inadecuada formación docente.*

Los profesorados no poseen perfil claro del docente que deben formar para cada nivel. Se privilegia la preparación teórica y se parte de una visión homogénea de la realidad cultural y socioeconómica de la población escolar. El egresado debe afrontar y dar respuesta, con escasos medios, a la complejidad del ámbito educativo y comunitario.

— *Educación especial.*

La educación especial ofrece una escasa o nula inserción de los discapacitados en el medio.

El aislamiento de las escuelas especiales es el resultado de la falta de acciones conjuntas y coordinadas entre todas las ramas de la enseñanza. La marginación desde la edad escolar del discapacitado, impide o dificulta su posterior integración a la comunidad.

— *Inadecuada formación laboral del discapacitado.*

No existen planes que contemplen la real inserción del discapacitado en el trabajo y la producción.

— *Educación artística.*

La oferta de educación artística es escasa e inequitativa. Existen sólo 54 establecimientos encargados de la formación docente para el sector, con 19.680 alumnos. La carencia de recursos humanos se hace evidente si se considera que de los 4.323 establecimientos de nivel primario, solamente el 34 % recibe la apoyatura de profesores especializados (música, plástica, danzas, cerámica, teatro).

Además la calidad de los servicios se ha visto fuertemente condicionada por deficiencias en los planes de estudio, desvinculación con el resto de las ramas de la enseñanza y ausencia de programas de perfeccionamiento.

— *Educación de adultos.*

Los planes y programas de la educación de adultos no se adecúan a la edad de los educandos. La estructura curricular vigente es la misma que la del nivel primario común. Esto revela la ignorancia de los intereses, experiencias y características de los adultos.

— *Formación básica aislada de la formación profesional.*

Los alumnos mayores deben completar su formación básica (lecto-escritura y cálculo), para poder ingresar a centros especiales de formación profesional. Este sistema no contempla, así, las ventajas de brindar una capacitación integral. Esto debe relacionarse con la existencia de 991 establecimientos de formación básica y sólo 64 de formación profesional para adultos.

— *Objetivo del proyecto.*

Como un intento de respuesta a la problemática educativa, política y socio-económica descripta, la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires encara la realización de un vasto programa de regionalización, descentralización y nuclearización del sistema educativo.

El diagnóstico de la situación educativa ya ha sido realizado por las autoridades provinciales y en particular por la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Escuelas, que será la unidad ejecutora del proyecto. Este, por lo tanto, tiene por objetivo la superación de los obstáculos reseñados, mediante la elaboración de una estrategia fundada en los conceptos antes indicados y concebida como una serie orgánica de propuestas concretas y específicas.

Un aspecto importante de la iniciativa consiste en que la ejecución del proyecto no será una tarea de gabinete, sino que incluye, desde su inicio, la participación comunitaria. Los administradores, docentes, alumnos, padres de

familia y vecinos participarán activamente en el análisis de las soluciones. De esa manera quedarán ligados a su realización, minimizándose la resistencia que siempre se encuentra frente a toda innovación.

4. *Regionalización, descentralización y nuclearización.*

El gobierno de la provincia de Buenos Aires considera a la regionalización como una opción política de alternativa para superar problemas estructurales. Esta estrategia se está llevando a cabo también en las áreas de salud y economía.

El concepto de regionalización puede definirse como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación. Su finalidad es brindar un servicio que satisfaga una cobertura relevante de escolarización, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran las diferentes regiones y promueva canales de participación de las mismas en el quehacer educativo.

El nivel de complejidad y heterogeneidad que ostenta la provincia de Buenos Aires, hace que la regionalización se convierta en un desafío creativo y metodológico. De hecho, los problemas del conurbano no son los mismos que se presentan en el interior provincial y, a su vez, éstos se distinguen según sus áreas (urbanas, semiurbanas y rurales). Por otra parte la provincia cuenta con una alta diversidad de perfiles económicos, sociales, geográficos, culturales, que no pueden ser desconocidos. Otro factor es la diversidad cultural, donde el interior ganadero y agrícola difiere sustancialmente del conurbano fabril. No es factible, por lo tanto, utilizar un único criterio rector y se imponen distintas opciones.

La regionalización implica la descentralización. Esta última supone, a su vez, la creación de canales de participación, que organicen las fuerzas comunitarias para autogestionar sus propias respuestas a los problemas que las acucian.

El contexto general de donde surge la propuesta de descentralización, es el de una crítica totalizadora que abarca los grandes cuerpos administrativos: la sectorialización de su actividad, el despilfarro social que conlleva, el mantenimiento de una pesada estructura, la burocratización de la gestión, la presión descontrolada de los aparatos públicos y la irracionalidad de las inversiones y los gastos (cuando los hay). Esta posición no significa una actitud privatista simplificadora. Supone un reconocimiento de las trabas y debilidades existentes, derivadas de la centralización extrema y un intento de producir modificaciones que optimicen el sistema, devolviendo a la comunidad el rol protagónico de ser la verdadera actora de los procesos de transformación social

Estos principios conducen a un mayor nivel de información de los proyectos y programas (comenzando por el que da origen a la presente) solicitados, instrumentados desde la administración central y la generación de mecanismos de consenso. De esa manera será posible lograr una mejor adecuación en los destinatarios finales de cualquier modificación o cambio y quienes deberán tener una visión más ampliada. Otra forma de movilizar recursos se puede dar a partir del trabajo que se encare entre el ámbito educativo y las organizaciones sectoriales, con vistas a revitalizar o crear zonas de mutua cooperación del espacio educativo regional. A ello se agrega la generación de vínculos entre los niveles educativos institucionales y las organizaciones sociales regionales, llámense sindicatos, asociaciones vecinales, clubes, sociedades de fomento, unidos a la incidencia cada vez mayor de los medios de difusión.

La nuclearización, finalmente, es una de las formas de organizar el proceso de regionalización y descentralización de la educación. Consiste en la integración de una red de servicios educativos de base —escuelas— sin discriminar niveles ni modalidades. La red local o núcleo educativo vincula escuelas e instituciones de la comunidad que comparten el ámbito geográfico y el marco socio-económico. Tiene funciones administrativas, técnico-pedagógicas y de promoción comunitaria. No se trata de privilegiar una escuela sobre las demás, sino por el contrario de homogeneizar el servicio brindado por todas las integraciones del núcleo. Ello implica abandonar la concepción de la unidad escolar como espacio cerrado y reemplazarla por la más amplia y totalizadora de comunidad educativa.

Dentro de este orden de ideas la provincia de Buenos Aires ha creado los consejos de escuela, dirigidos a procurar que el sistema educativo abandone el centralismo y reconozca un espacio propio al poder de iniciativa de cada unidad escolar.

— *Desarrollo del proyecto.*

El proyecto será desarrollado mediante la ejecución de las siguientes tareas.

- a) Relevamiento de la infraestructura escolar a la luz de los objetivos de regionalización, descentralización y nuclearización. Es una labor que exigirá el reconocimiento de todo el territorio provincial y la descripción, clasificación y evaluación de más de cuatro mil edificios escolares y locales anexos.
- b) Revisión de la legislación y reglamentación educativa y del organigrama administrativo, con determinación de sus desniveles, disfuncionalidades y cuellos de botella. Elaboración de una propuesta de simplificación, racio-

nalización y descentralización administrativa. Redacción de proyectos de leyes, decretos y resoluciones dirigidos a ese propósito y de manuales de métodos y procedimientos para el personal.

El personal involucrado deberá participar activamente en la discusión y preparación del proyecto, para lo cual se organizará un mecanismo de recepción de iniciativas, reuniones, discusiones y sesiones de trabajo. Se dará igualmente intervención a los gremios que agrupan a los empleados y docentes.

- c) Diseño de un programa de capacitación para el personal involucrado en la propuesta, con definición de perfiles profesionales y tareas. Este programa dará comienzo durante la ejecución del proyecto de cooperación técnica.
- d) Organización de una red computarizada de centralización de datos y descentralización de las decisiones de inscripción, designación, traslado, permutas, licencias, suplencias, etc. del personal docente y no docente, de acuerdo con las normas legales respectivas.
- e) Revisión de los ordenamientos legales que reglamenten la labor docente y propuesta de leyes, decretos y resoluciones que, en caso necesario, las modifiquen, para el cumplimiento de los objetivos anteriormente señalados.
- f) Realización de seminarios y talleres para personal docente y no docente sobre temas referidos a administración, planeamiento, investigación participativa y curriculum regionalizado.
- g) Jornadas de discusión para personal docente y no docente, estudiantes, padres de alumnos, vecinos, consejeros, escolares, representantes de instituciones vecinales y clubes, dirigentes políticos locales, dirigentes gremiales y otros sobre regionalización, descentralización y planificación participativa de la estructura nuclearizada de la educación.
- h) Conformación de equipos políticos y técnico-docentes para la planificación e implementación de las experiencias de nuclearización.
- i) Realización de gestiones de coordinación con gobiernos municipales, cuerpos parlamentarios, partidos políticos y gremios, para asegurar la continuidad institucional de las experiencias antes señaladas.
- j) Ejecución de acciones de movilización de las comunidades involucradas en las experiencias para la detección y búsqueda de soluciones de los problemas del sistema educativo.
- k) Conformación de núcleos educativos comunitarios en las 16 regiones educativas de la provincia. Se prevé la organización como mínimo de un núcleo, en cada una de las regiones.

- l) Integración de un equipo de especialistas para la realización de investigaciones participativas, con el fin de detectar los problemas educativos de distritos o regiones.
- ll) Elaboración de un informe final, con resultados y anexos y publicación de un resumen del mismo para su difusión provincial, nacional e interamericana.
- m) Organización de contactos con los medios de comunicación para el conocimiento del proyecto por parte de la población y la difusión de sus resultados.
- n) Redacción de artículos sobre los resultados del proyecto para su publicación en revistas especializadas del país, y del extranjero, presentación en congresos, etc.

AUTORITARISMO, EDUCACION Y PARTICIPACION

Angela L. Arena

1. *La experiencia autoritaria*

El término autoritarismo se emplea usualmente en tres diferentes contextos: la estructura de un sistema político; las características psicológicas de un tipo de personalidad; y referido a determinadas ideologías políticas. En este caso nos centraremos en los niveles políticos e ideológicos.

Los sistemas políticos autoritarios menosprecian de modo radical el consenso, ya que centralizan el poder en un hombre u organización, a la vez que restan o absorben el poder de las instituciones representativas. La oposición política está suprimida o invalidada. Entre el Estado y la sociedad corre una línea divisoria que se mantiene por la amenaza de represión física o laboral.

En cuanto a las ideologías autoritarias, el término se utiliza en diferentes sentidos. Así, denomina autoritarias tanto a las ideologías que consideran a la organización jerárquica como el instrumento exclusivo para conseguir lo que se pretende como bien supremo, el orden, como a aquellas doctrinas para las cuales la sociedad jerárquica es la organización de las jerarquías naturales sancionadas por la voluntad de Dios y consolidadas por el tiempo y la tradición.

Nuestro país sufrió entre 1976 y 1983 un régimen de gobierno que puede calificarse como el más acentuado autoritarismo estructural e ideológico en lo que va del siglo. Por esa razón nos interesa destacar el funcionamiento del sistema educativo dentro de ese contexto, como uno de los más claros ejemplos de la centralización del poder, del ejercicio de la coacción, y de la imposición de una ideología autoritaria en los dos sentidos mencionados.

A partir de marzo de 1976, no sólo se designaron nuevas autoridades jerárquicas sino que también se intervinieron los Consejos de Educación.

Como coacción, aparte de la supresión de las instituciones legislativas y sindicales se dictaron la Ley 21260 (provincial 5911) por la que se autorizaba a los titulares y ministros del Poder Ejecutivo a dar de baja a todo el perso-

nal "que de cualquier forma se encuentre vinculado a actividades de carácter subversivo o disociadoras o que de forma abierta o solapada pregonen o fomenten dichas actividades", y la Ley 21274 (provincial 5913), que facultaba a dar de baja por razones de servicio "... bajas que serían efectivizadas teniendo en cuenta la necesidad de producir un real y concreto proceso depurativo en la Administración Pública sin connotaciones partidistas o sectoriales".

Ambas leyes se utilizaron indistintamente para lograr una amplia remoción de personal con fines políticos¹, de la que no se puede dar cuenta, al menos en la provincia de Córdoba, por ausencia de estadísticas de cesantías. Por otra parte, los instrumentos coercitivos no se limitaron a esta depuración, sino que también modificaron o suspendieron, según el caso, los estatutos docentes, lo cual generó una situación de inseguridad laboral que garantizaba la obediencia y la desmovilización política.

En cuanto al aspecto ideológico, no entraremos aquí a un análisis particularizado de tal complejo tema, pero diremos a modo de síntesis, que los valores nacionales se instituyeron *por decreto*; así, el Consejo Federal estableció los siguientes: "la moral cristiana", "la tradición nacional" y "la dignidad del ser argentino"².

En el mismo documento, el Estado se asignó las siguientes funciones educativas:

1. Establecer y controlar la política educativa en todo el territorio nacional.
2. Promover el ejercicio del derecho educativo de otros agentes.
3. Promover y asegurar la participación activa y estructurada de la familia y la comunidad en el proceso educativo.
4. Al Estado le compete por derecho propio, todo lo que concierne a la formación patriótica, cívica y de modo exclusivo, la creación de instituciones educativas encargadas de preparar a quienes tendrán a su cargo la custodia y defensa de integridad y soberanía nacional.
5. El Estado Argentino se reconoce inserto en un orden cristiano y no admitirá ninguna acción, particularmente a través de los medios de comunicación masivos, que atente contra la esencia de la nacionalidad, la moral y la integridad de la familia."

A estos valores y funciones establecidos por el Consejo Federal, la Secretaría de Educación de la Provincia de Córdoba añadió las siguientes pautas para la tarea docente:

¹ Las listas de pedidos de reingreso de la provincia de Córdoba en 1984, permiten observar un alto número de dirigentes sindicales docentes del año 1976.

² Documento del Consejo Federal de Educación, Tucumán, setiembre 1976.

- una educación que de a la persona su *DIMENSION TRASCENDENTE*;
- una educación que forme en base a la *CONCEPCION FILOSOFICA DEL HOMBRE, DEL MUNDO Y DE LA HISTORIA* que legara el pensamiento griego;
- una educación que ubique en una *JERARQUIZACION Y ORDENAMIENTO* tal como enseñó el pensamiento romano;
- una educación que tenga como punto referencial la raíz hispánica *A TRAVES DE LA CUAL EL SER NACIONAL NACIO A LO OCCIDENTAL Y CRISTIANO*³.

También se decretó la implantación de la materia Formación Moral y Cívica, en uno de cuyos textos se lee: "Sobre la autoridad — Ninguna sociedad puede subsistir sin una autoridad. Síguese de ahí ser necesaria a toda sociedad de hombres una autoridad que la dirija: autoridad que, como la misma sociedad, surge y emana de la naturaleza, y por lo tanto del mismo Dios, que es su autor."; "... La vida en democracia consiste en el respeto de los derechos de cada uno y de su dignidad personal; presupone un orden social donde impera la justicia sobre la base de la caridad."; "... La obediencia es la virtud por la cual aceptamos el orden jerárquico establecido y cumplimos las órdenes que nos imparten los que tienen la autoridad para hacerlo."⁴

De igual forma, podrían citarse múltiples circulares y documentos orientados a la difusión de los valores nacionales, y a la revitalización del concepto de autoridad, lo cual, no haría más que reafirmar el sentido de las dos componentes esenciales, hacia las cuales apuntaron las transformaciones culturales buscadas por el Proceso de Reorganización Nacional: La imposición como "valores nacionales" de aquellos valores tradicionalmente postulados por las ideologías autoritarias y la imposición de un funcionamiento social basado en el acatamiento a la autoridad y en la desmovilización política.

2. *Los valores nacionales*

En 1964, José Luis de Imaz, en su libro "Los que mandan", al examinar todos los sectores dirigentes de la sociedad argentina por la heterogeneidad de extracción social de los nuevos integrantes, y por su mejor capacitación, preveía un futuro de solución para lo que él detectaba como la raíz de la crisis argentina: la desintegración nacional, en donde cada sector convencido de ser el depositario de la verdad, pugnaba por llevar su verdad hasta las últimas consecuencias.⁵

³ Bases curriculares de la Provincia de Córdoba, año 1977.

⁴ Berisani Blas; "Formación Moral y Cívica". Estrada, Bs. As., págs. 84, 34, 19.

⁵ de Imaz, J. L.; "Los que mandan". Ed. EUDEBA, Bs. As., 1964, págs. 242, 248, 249.

Doce años más tarde Argentina, en lugar de ese avance esperado, repetía una vez más, la experiencia de un grupo social tratando de llevar su verdad hasta las últimas consecuencias. Veamos un poco la problemática de esos mentados valores nacionales que tanto inciden en la integración nacional.

Según vimos, para el anterior gobierno autoritario los valores constitutivos del ser nacional, radicaban en tres principios: "la moral cristiana", "la tradición nacional" y "la dignidad del ser argentino."

¿Porqué la religión católica aparece como una constante en la discusión sobre los proyectos de país?, ¿Por qué la mayoría de las experiencias autoritarias han postulado a la doctrina católica como valor nacional?

Autoritarismo y religión católica conforman, en nuestro país, la expresión de un sector de la sociedad que permanece anclado en el concepto de sociedad que la Iglesia Católica desarrolló en la época medieval.

A principio del feudalismo (siglo VIII en adelante) la idea de autoridad era muy restringida, a punto tal, que durante el siglo XV la nobleza del reino de Aragón, todavía utilizaba este legendario juramento: "Nos, que valemos tanto como vos, juramos ante vos, que no valéis más que nos, aceptarnos como rey y soberano señor, con tal de que observéis todas nuestras libertades y derechos, y si no; no".⁶ Este concepto de autoridad subordinada, quedó luego sepultado por las consecuencias de las guerras de los dos imperios, el Imperio Político y el Imperio Eclesiástico. Disputa política que modificó el concepto de autoridad, ya que los súbditos pasaron a ser vasallos incondicionales de la autoridad, y sólo se dirimía si el Papa o el Emperador eran la autoridad máxima de la sociedad, la superioridad de su poder pasó a ser indiscutida porque provenía de una fuente superior: Dios.

Luego, el transcurso del tiempo, diluyó la pugna por la representación directa de Dios en la tierra, pero en la sociedad quedó entronizada la visión de la omnipotencia de la autoridad, y así, en 1700 un teólogo todavía decía: "Es el Espíritu divino quien instituye y sostiene la autoridad legítima y a la vez regla su uso; pero el abuso que puedan hacer de ella aquellos a quienes se ha prestado este poder, no da razón alguna para sublevarse contra ella. El hombre que así se somete a la autoridad y se somete a las leyes, sabe también que en realidad obedece a Dios."⁷

La colonización española, trasladó a América, esa visión católica de una sociedad jerárquica basada en la omnipotencia de la autoridad. Es ese le-

⁶ Anderson Perry; "El Estado Absolutista". Ed. Siglo XXI. México 1980, pág. 60.

⁷ Groethuysen Bernhard; "La formación de la conciencia burguesa en Francia durante el siglo XVIII". Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1986, pág. 277.

gado, el que todavía perdura en ciertos sectores que cuando acceden al poder, expresan esa visión medieval que funde en una misma substancia, sociedad autoritaria y catolicismo conservador.

La religión católica, constituyó efectivamente, un elemento de integración nacional en nuestro pasado histórico, pero los procesos posteriores modificaron su influencia como núcleo integrador. Por ello, su elección como valor nacional, no puede ser ya instituida por decreto.

En cuanto a los valores concernientes a la "tradición nacional" y a "la dignidad del ser argentino", éstos por igual plantean un conflicto que tampoco puede resolverse instituyéndolos por decreto.

Ambos valores se relacionan con el problema de la identidad nacional. Cuando una comunidad tiene un territorio propio, una lengua en común, instituciones, religión, costumbres e historia también comunes, no hay problemas de identidad nacional; pero cuando esta homogeneidad ya no es posible, porque lo que originariamente fue, ha sido transformado por los procesos históricos internos, por las migraciones y por los procesos históricos universales, la identidad nacional se torna un problema complejo.

La tradición nacional y el ser argentino, son conceptos intangibles, pero siempre relacionados al pasado histórico. Intentar buscar en la Historia los núcleos de integración nacional, ha sido hasta ahora, un intento vano ¿cómo encontrarlos en la Historia si no hay consenso sobre la propia Historia?, ¿es que acaso estamos de acuerdo sobre la Conquista, sobre la Independencia, sobre Rosas, Sarmiento, Irigoyen o Perón?

La superación del conflicto sobre la identidad nacional y sobre los valores nacionales en esta nueva sociedad, heterogénea y dividida, no tiene más salida que la de plantear como único valor de integración nacional *el reconocimiento y respeto a las diferencias políticas y culturales*. Para que estas diferencias puedan expresarse con equidad, es necesario transitar el camino de la democracia.

3. *La participación política*

Para recorrer el largo camino de la democracia, tendremos que repasar y repensar el de su vehículo esencial: la participación.

Esta palabra que, como señala Giuliano Urbani, es considerada como el símbolo de la posibilidad de realizar el ideal último del pensamiento democrático —crear una "ciudad" donde cualquier decisión colectiva sea siempre el fruto óptimo de las preferencias de todos los ciudadanos—⁸ tiene distintos ángulos, por cuanto se puede participar de muy diversas maneras.

⁸ Urbani Giuliano; "Partecipazione", en Enciclopedia del Novecento, volumen V, Istituto dell' Enciclopedia Italiana, 1981, pág. 82.

En general se destacan tres niveles de participación: como "presencia", que es la forma menos intensa, puesto que se trata de comportamientos pasivos; la participación como "activación", cuando el sujeto desarrolla dentro o fuera de una organización una serie de actividades; y la participación en sentido estricto, cuando el individuo incide directamente en las decisiones políticas.

A estos niveles, podemos agregarle, las connotaciones que Urbani le asigna partiendo de otra definición: "Participación designa de manera precisa el comportamiento autónomo de quienes siendo y sintiéndose parte de una colectividad, concurren de diversas maneras al proceso de formación de las decisiones que la resguardan"⁹.

Según ésta, en primer lugar connota una "acción", esto es un comportamiento manifiesto y visible a los otros; en segundo lugar, debe tratarse de una "acción autónoma" asumida, por lo tanto, sin constricciones externas; en tercer lugar, ocurre que el sujeto es parte de una colectividad y detenta una cuota del poder político; en cuarto lugar, participar presupone "sentirse parte", no importa que este sentimiento se manifieste en forma consensual o conflictiva, importa que no se sienta extraño. Por último, señala que se tomó parte "efectivamente" en la constitución de las decisiones colectivas. El ejemplo típico de esta participación se da en el ejercicio del voto, donde cada votante concurre a determinar la contabilidad total sin incidir, en modo decisivo, sobre el resultado final.

Pero las consideraciones anteriores no son garantías del fenómeno participativo, si a ellas no agregamos el requisito de libertad en la convocatoria. No es posible esperar que cualquiera de las formas anteriores signifique participación si desde el inicio está condicionada. Hemos visto cómo varias de las funciones educativas promulgadas por el Consejo Federal de 1976 promovían la participación activa de la comunidad (funciones 2 y 3) pero inmediatamente después venían los condicionamientos: "El Estado Argentino se reconoce inserto en un orden cristiano y no admitirá ninguna acción, particularmente a través de los medios de comunicación masivos, que atente contra la esencia de la nacionalidad, las instituciones, la paz, el orden, los símbolos nacionales, la moral, y la integridad de la familia". Este condicionamiento, impidió desde el inicio, la participación porque restringió toda posibilidad de disenso.

4. *La descentralización como camino hacia la democratización*

La propuesta de descentralización del poder, aparece en el actual gobierno nacional y provincial, como la más viable alternativa para extender y profundizar el proceso de democratización.

⁹ Ibidem. pág. 93

En el ámbito de la provincia de Córdoba, esta iniciativa fue inmediatamente propulsada por el Ministerio de Educación en 1984 y, de la misma, surgió el proyecto de Reforma Educativa que encontró continuidad en la actual conducción ministerial.

El documento de la Reforma, en su más reciente versión (1988), propone un proyecto que, partiendo de un concepto amplio de democracia, procura mejorar las condiciones globales para el pleno desarrollo del ejercicio democrático; así, comprende aspectos tales, como reducción de las diferencias socioeconómicas que afectan el acceso a la educación; expansión de los servicios educativos; regionalización y descentralización de la administración; descentralización del sistema de gobierno educativo; reforma del currículum escolar; introducción en el mismo de los avances tecnológicos; consulta a la comunidad sobre los conocimientos socialmente significativos; ampliación de la capacitación docente y de las investigaciones educativas.

No es nuestro propósito hacer un análisis pormenorizado del documento, pero sí queremos aportar ciertos interrogantes en torno a dos aspectos relevantes, en el tema de la participación: la propuesta de estructuración de un sistema de consejos educativos, y la determinación de los conocimientos socialmente significativos.

La propuesta de reestructuración del sistema de gobierno escolar, es la siguiente:

1. Constitución de un Consejo General que "integrará a todos los niveles del sistema, fijará los lineamientos de política educacional para la provincia y centralizará los aspectos de legislación general".
2. Constitución de los Consejos Regionales de Educación, "descentralizados e integrados por representantes oficiales, de la docencia y otros agentes institucionales y sociales, que adecuarán las políticas generales, conforme a las distintas realidades regionales de la Provincia y ejecutarán las acciones que se programen".
3. Constitución de los Consejos Escolares, de Coordinación o Consultivos, "en cuya composición se refleje, la co-responsabilidad en la conducción, toma de decisiones y/o asesoramiento de todos los integrantes de la comunidad educativa"¹⁰.

La primera duda que surge, se refiere a la ambigüedad de las relaciones y funciones del tercer nivel. El primero, fija los lineamientos de política educativa y legislativa; el segundo, los adecua a las necesidades regionales; y el

¹⁰ Bases para la programación de acciones de la Reforma Educativa de Córdoba, Ministerio de Educación, Córdoba, 1986.

tercero, adquiere responsabilidad en la conducción ¿administrativa? ¿pedagógica?; toma decisiones ¿respecto a qué? ¿tiene poder de decisión para modificar el currículum escolar, la metodología, las normas de funcionamiento escolar?. Ahora bien, aunque no queda claro la sola inclusión de los Consejos Escolares, indicaría la búsqueda de la participación de las bases.

Este esquema es, evidentemente, un avance respecto del autoritarismo centralizante, pero de todas maneras, no permite hablar de participación en el sentido "efectivo" que antes analizábamos, puesto que las decisiones centrales en ningún momento son sometidas a la aprobación de los integrantes de la comunidad educativa. En este caso, se trataría de una participación como "presencia".

Este avance, sin embargo, no debe hacernos perder de vista el riesgo de que todo vuelva a quedar como está, si los proyectos de participación no otorgan algún poder efectivo a los participantes, falencia ya observada en la convocatoria al Congreso Pedagógico. En las asambleas por grado, la tónica fue la siguiente: ante el planteo del docente sobre la necesidad de aportar ideas a los problemas educativos, la respuesta de los padres se dirigió generalmente a la observación y crítica de la propia institución escolar y de la actuación docente, es decir, a la problemática que les era inmediata y conocida. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas aportaciones fueron reprimidas o desviadas hacia grandes temas abstractos. Posteriormente, los docentes elaboraron el documento de la asamblea, evitando los temas conflictivos.

Es evidente que no todos los maestros funcionaron así, pero si los canales participativos sólo permiten la participación como "presencia", es posible que todo continúe como está, sujeto al buen sentido democrático de cada director o maestro, lo cual, es mucho pretender de la gran masa de maestros formados en una estructura autoritaria que se reproduce a sí misma.

Lo anterior, se enlaza también, con la posibilidad de participación de los integrantes del más amplio sector del sistema: los niños. Teniendo en cuenta, que uno de los principales aportes del psicoanálisis ha sido demostrar que los modelos de relaciones interpersonales vividos a edad temprana, suelen ser los más firmemente establecidos —las personas tienden a repetir "por fuerza", a lo largo de su vida, formas de relacionarse que fueron prefiguradas en la infancia—¹¹ el proceso de democratización tendría que comenzar por el grado, permitiendo a los niños intervenir en cuestiones que les conciernen directamente, como por ejemplo, la disciplina escolar, las celebraciones, metodologías de trabajo y contenidos según sus necesidades.

¹¹ Schatzman Morton; "La persecución del niño en la familia autoritaria". Ed. Siglo XXI, México 1986, pág. 93.

Respecto a los conocimientos socialmente significativos, también nos preguntamos en qué medida la participación como "presencia" será un instrumento suficiente para que los integrantes de la comunidad puedan incidir en su determinación.

La expresión "conocimientos socialmente significativos" tiene en el documento de la Reforma un sentido de integración entre la propuesta institucional destinada a aproximar a la sociedad los avances pedagógicos, científicos y tecnológicos, y los valores y necesidades de la región, expresados por los propios integrantes de la comunidad. Ahora bien, lo más factible es que los integrantes de la comunidad no acuerden sobre las necesidades de la región y sobre los valores que desean inculcar a los educandos. ¿Cómo podrán determinarse estos aspectos, si en la consulta hay posiciones antagónicas?. ¿Será el poder central el que decidirá?.

5. Conclusiones

De todo lo anterior se puede inferir que las relaciones entre institución educativa y comunidad implican, en última instancia, relaciones de poder y son estas relaciones las que requieren precisarse.

Desde la óptica que hemos desarrollado surgen cuatro formas posibles de relación política, entre sistema educativo institucional y comunidad educativa:

1. Centralismo autoritario: El poder institucional impone en base a sus propios criterios los valores, objetivos, metodología y contenidos de la educación.
2. Centralismo con participación consultiva: El poder institucional decide los aspectos educativos, teniendo en cuenta las opiniones de la comunidad educativa, expresadas a través de organizaciones institucionales representativas.
3. Centralismo neutralizante con participación efectiva: El poder institucional proporciona contenidos educativos que cubran las opciones antagónicas, según versiones de los propios sectores en pugna. La expresión del consenso o disenso se detectaría mediante asambleas de participación efectiva.
4. Participación efectiva con ejecución institucional: La comunidad escolar decide los aspectos educativos, mediante participación directa en cada grado o curso escolar, y el organismo institucional se encarga de ejecutarlos.

Evidentemente, cada una de estas opciones es sólo una simplificación esquemática de posibles relaciones de poder, pero, de todas maneras, creemos que ellas resumen el nudo del debate sobre la democratización del sistema educativo, y son, por sí mismas, *el cuerpo del delito* porque su elección sólo es posible desde *arriba* o desde *abajo*.

INFORME DE LA COMISION: EDUCACION

Coordinadoras: *Ana María Alderete*
Ana María Ledesma

Las ponencias presentadas posibilitaron conocer: Políticas y acciones implementadas en los niveles centrales para desarrollar procesos de descentralización en el área de educación, investigaciones sobre aspectos relacionados a esta temática y por último una experiencia a nivel local dentro de un proceso de descentralización.

En el primer grupo de ponencias se ubican las exposiciones realizadas por autoridades de la Secretaría de Educación de la Nación, de la Subsecretaría de Educación de la Provincia de Buenos Aires y del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.

En la exposición efectuada por la Directora General de Planificación Educativa de la Secretaría de Educación de la Nación, Lic. Alicia Bertoni, se informó que en dicha Dirección se está trabajando sobre la base de tres líneas operativas fundamentales:

- formación y perfeccionamiento del personal docente.
- relevamiento de acciones de perfeccionamiento docente llevadas a cabo por entidades nacionales.
- regionalización y calidad de la educación.

Esta última es la más relacionada con la problemática abordada en este Congreso. Dentro de esta línea se ubican las acciones de descentralización de la enseñanza media.

Desde este organismo se considera la planificación como un área técnica-política, con una concepción participativa del planeamiento. Es por ello que la regionalización y descentralización deben estar acompañadas de una concertación, la cual será el resultado de una efectiva participación.

En la exposición efectuada por el Director de Planeamiento de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires Lic. Roberto Marafioti, se aludió al proyecto de regionalización, descentralización y nuclearización educativa encarado en dicha provincia. Se inició planteando los ejes que vertebran la política educativa provincial. Ellos aluden a la necesidad de promover una justicia social en educación, a partir de la ampliación en la extensión de los servicios educativos, conforme a criterios de fortalecimiento de la calidad de la educación.

El segundo eje se centra en la necesidad de modificar el concepto de institución escolar por el de comunidad educativa que permite ampliar la mira en cuanto a los protagonistas del fenómeno que no sólo debe interpretar a los alumnos, padres y docentes sino que debe extenderse a organismos representativos gremiales y de competencia municipal.

La importancia de la participación mediante la autorización del funcionamiento de los consejos de escuela en la provincia se constituye en una de las primeras acciones tendientes a promover la regionalización. La nuclearización es también otra de las líneas centrales de la Dirección de Escuelas y Cultura.

El perfeccionamiento docente y la capacitación son herramientas que posibilitarán un compromiso y actualización que redundará en la calidad de la educación.

Se reconoció la importancia de concebir los cambios en la educación como proceso de lenta maduración y la conveniencia de optar por el consenso frente a la rapidez en la toma de decisiones que luego no conllevan el compromiso debido por parte de los actores de la educación. La regionalización y la descentralización educativa son opciones que se afrontan con la finalidad de superar problemas estructurales. Esta estrategia se lleva a cabo también con las áreas de salud y acción social. Su finalidad es brindar un servicio que satisfaga una cobertura relevante de escolarización, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran las diferentes regiones y promueva canales de participación de las mismas en el quehacer educativo.

En la exposición a cargo de la Ministro de Educación de la provincia de Córdoba, Prof. Margarita Sobrino de Soriano, se presentaron los lineamientos básicos de la Reforma Educativa iniciada por este Ministerio. Los

objetivos principales de dicha reforma son: reducir las diferencias sociales, expandir los servicios educativos y promover una mejora en la calidad de la educación.

En este marco en el cual se inicia un proceso de regionalización educativa y descentralización administrativa, utilizando como instrumento la participación organizada, la cual da lugar a que se expresen demandas y propuestas, y se ejecuten acciones donde el Estado tiene una función normativa.

La ponencia se centró en dos experiencias: el desarrollo del currículo (orientado a lograr un currículo comunitario) y la creación de la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinario, estas experiencias son ejemplos representativos de acciones a través de las cuales se tiende a concretar las políticas de regionalización y descentralización.

En 1984 se desarrollaron tres canales de participación (consulta a docentes mediante talleres, comisiones de especialistas y docentes y evaluación formativa) que permitieron la confección del documento preliminar de los lineamientos curriculares para el nivel primario.

Una de las líneas de acción dentro de este programa es la capacitación docente. En este sentido se tiende a organizar centros regionales de capacitación.

La creación de la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinario, orientada a evitar el fracaso escolar, procura prevenir las dificultades y asistir y orientar a la comunidad ante la emergencia de situaciones que perturben el desarrollo de las actividades educativas y acciones en coordinación con otras áreas educativas y para-educativas a fin de responder a las problemáticas que surjan.

El rasgo más característico de los Centros de Apoyo Escolar Interdisciplinario es el de constituir unidades operativas descentralizadas. Se utiliza un abordaje interdisciplinario y se desarrollan metodologías participativas, coordinando acciones con los otros organismos de base que actúan en la misma zona.

El Lic. Gustavo Peyrano, Subsecretario de Programación Educativa de la Pcia. de Córdoba, se refirió al proyecto EMETA (Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico-agropecuaria), como proceso de descentralización iniciado por la Provincia de Córdoba. La mayor importancia del mismo radica en la creación de Centros de Educación No Formal que constituirán las unidades de articulación del nivel local con el nivel central (CENP). Esta institución educativa ha sido diseñada con una estructura participativa que planificará, ejecutará y evaluará sus programas de acción. Se propone intervenir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente en un medio dado, proponiendo, animando y desarrollando un proceso participativo de investigación-acción de esa realidad.

En el grupo de trabajo de investigación, la Lic. Guillermina Tiramonti, investigadora de FLACSO, centró el eje de la discusión en el papel que juegan las estructuras intermedias del Sistema Educativo en la operacionalización de la política global de mejorar la calidad de la educación. La investigación llevada a cabo donde se entrevistó rectores e inspectores de colegios secundarios, permite arribar a las siguientes conclusiones:

— La baja calidad de la educación tiene entre sus causas una progresiva enajenación de responsabilidades por parte de los encargados de incentivarla (rectores y supervisores).

— Existencia de homogeneidad en el discurso y el hacer de los rectores y supervisores, a los cuales les es extraño el discurso de los elencos políticos. Esta homogeneidad está dada en las funciones de control, descuidando lo pedagógico, lo cual imposibilita implementar una política que mejore la calidad de la enseñanza. Hay diferencias entre los cambios que se producen en los niveles centrales (políticos) y los niveles intermedios y por último se concluye que existe una lógica paradójica que intenta mejorar la calidad de la educación a través de un cuerpo de supervisores comprometidos con gobiernos militares, que desvalorizan los contenidos y privilegian los valores.

La Lic. Angela Arena, realizó un análisis centrado en tres aspectos: autoritarismo, educación y democracia. En base al análisis de documentos, revisó la experiencia autoritaria del último gobierno militar y su influencia en la educación. Acentuó la importancia de la participación política y la descentralización como un camino hacia la democratización. En este marco, señaló la importancia de la Reforma Educativa iniciada en la Provincia de Córdoba, pero advierte el riesgo que la participación, en este caso, sólo llegue a niveles consultivos y las decisiones sigan tomándose en los niveles centrales.

Por último, se presentó una experiencia concreta llevada a cabo por profesionales del Centro de Apoyo Escolar Interdisciplinario de Barrio Colón de la Ciudad de Córdoba. Dicho centro opera con una modalidad descentralizada en el área de educación para apoyar procesos de democratización de la escuela. Se está desarrollando el proyecto cómo descentralizar la escuela y dentro de éste, los siguientes subproyectos:

— Talleres de autogestión docente. Experiencia de aula compartida. Abordaje de situaciones problemáticas.

— Respuesta a las necesidades básicas de la Villa El Chaparral. De la evaluación de la experiencia surge que “en relación a los niños se modificó la posición dentro de la escuela de aquellos niños considerados problema”. Los mismos comenzaron a tener una participación efectiva. En relación a los docentes se incentivó el diálogo, lo cual impulsó a modificar su enfoque del

acto pedagógico y se ha observado un cambio de actitud favoreciendo encuentros y debates. Las acciones llevadas a cabo conjuntamente con docentes y profesionales del CAEI permitieron visualizar que el proceso escolar debe ser asumido por la comunidad educativa en su conjunto y no transferido para un abordaje parcializado por especialistas.

A pesar de los logros, se señalan las múltiples dificultades, muchas veces derivadas de ciertos desajustes en la estructura del sistema educativo.

Acuerdos preliminares

Se consideró conveniente iniciar un debate a fin de clarificar algunos aspectos vinculados con la descentralización. Y en este sentido, se expresaron distintas reflexiones.

En primer lugar, surgió la siguiente pregunta: ¿Hasta qué medida la descentralización no respondía a una necesidad de concertar políticas y lograr consumo de las bases?. También se planteó que existiría una gobernabilidad entre las que se ubicaría la descentralización que responde por un lado a demandas sociales legítimas (mayor participación de la comunidad) y por el otro, a satisfacer necesidades políticas de los gobernantes. En ese sentido también se señaló que descentralizar es una forma distinta de administrar al Estado.

Con respecto al área de educación se señaló que los procesos de descentralización se han llevado a cabo a través de un escalonamiento de organismos burocráticos (descentralización administrativa), o bien, a través de la creación de un sistema paralelo no burocrático que, en muchos casos, entra en conflicto con la estructura tradicional.

Se acordó que la descentralización debe ser acompañada de una política diferente de distribución de los recursos. Esto no sólo se reduce a crear un sistema más generoso de coparticipación (entre Nación y Provincias o entre Provincias y Municipios), sino a replantearse la política fiscal. ¿Quiénes cobran los impuestos? ¿Quiénes los distribuyen?, etc.

Se acordó, además, que la descentralización no significa un achicamiento abrupto del Estado, sino que en algunos casos, en sus inicios implica necesidad de mayores recursos, aunque al largo plazo se reviertan en beneficios, ampliando la cobertura con servicios más eficientes y eficaces.

Se señaló la importancia de implementar un proyecto pedagógico flexible, que permita acordar pautas y lograr un consenso mínimo, donde el Estado se reserva la función de asegurar la implementación de dicho proyecto.

Por último, se creyó conveniente puntualizar algunas dificultades visualizadas tales como: el papel de los niveles intermedios, el divorcio entre lo técnico y lo político, el riesgo de burocratización del sistema implementado y la resistencia de los agentes a la implementación.

Invitados Especiales:

- BERTONI, Alicia - Directora General de Planificación Educativa. Secretaría de Educación de la Nación.
- SOBRINO de SORIANO, Margarita - Ministro de Educación. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- PEYRANO, Gustavo - Subsecretario de Programación Educativa - Ministerio de Educación. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Miembros Activos:

- ARENA, Angela - Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.
- BOSIO de MOLINARI, Liliana y otros - Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinario CAEI N° 3. Ministerio de Educación. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- BRAVSLAVSKY, Cecilia - Investigadora de FLACSO y Profesora de la Universidad de Buenos Aires.
- MARAFIOTI, Roberto - Director de Planeamiento. Subsecretaría de Educación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- TIRAMONTI, Guillermina - Investigadora de FLACSO y Profesora de la Universidad de Buenos Aires.

SISTEMA DE SALUD ¿DESCENTRALIZACION O ATOMIZACION?

*Ernesto A. Isuani y
Claudio Pérez Irigoyen*

I. Síntesis Histórica

Durante el período peronista 1946-1955, se consolidó un proceso de centralización que se había iniciado a partir de la creación del Departamento Nacional de Higiene. También en este período, la política de salud logró tener alcance nacional, que se reflejó en la paulatina jerarquización institucional del área conductora. Se crearon, por esto, la Dirección Nacional de Salud en 1944, la Secretaría de Salud en 1946 y el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública en 1949, reflejando la importancia creciente que fue adquiriendo la política de salud.

El sector público aumentó el número de camas hospitalarias de 63.000 a 108.000, también aumentó el número de empleados públicos en el área de salud.

Una forma particular de seguridad social, se desarrolló durante este período, las Obras Sociales. Fueron promovidas por el Estado para brindar atención a los trabajadores. De esta manera, el gobierno logró mayor apoyo en su base social de sustento político, los trabajadores. Por su parte, los sindicatos lograron mayor poder económico, que otorgaba mayor posibilidad de legitimación de la dirigencia frente a sus afiliados. Las obras sociales, terminaron absorbiendo rápidamente, a sus antecesoras las mutualidades y sociedades de socorros mutuos.

A partir de la caída de Perón en 1955, comienza un proceso de descentralización y desarrollo del sector privado, en materia de atención a la salud.

El sector público se estancó, al mismo tiempo que empezó a crecer la infraestructura privada, favorecida por la nueva modalidad que adoptaron

las obras sociales. De proveedoras directas de servicios, se adecuaron a la modalidad indirecta, es decir, se transforman en agentes financiadores; por un lado, captan los aportes de sus afiliados y, por el otro, contratan prestaciones provistas, fundamentalmente, en el sector privado.

El proceso señalado, se fortalece con la sanción de la ley 18.610 de Obras Sociales en 1970, bajo el gobierno militar de Onganía. La ley, establecía una contribución obligatoria para empleadores y trabajadores, por lo que significaba, una intervención directa en la negociación que entre ellos se realizaba.

Los recursos captados eran administrados por los sindicatos, que de esta manera, aumentaban su poder económico. La ley creaba el Instituto Nacional de Obras Sociales, como instancia de regulación y control y, el Fondo de Redistribución para disminuir las diferencias económicas que se generaban en distintos grupos de Obras Sociales. Sin embargo, y a pesar de las modificaciones de la ley 22.269, estos instrumentos, fueron mantenidos pero no pudieron cumplir efectivamente sus funciones.

Estas dos leyes favorecieron el crecimiento y la consolidación del sector privado. Podemos observar, que mientras en el período 1955-1980, las camas hospitalarias del sector público se redujeron de 108.000 a 95.000, las del sector privado se incrementaron de 17.000 a 47.000. El conjunto de las obras sociales poseían en 1984 alrededor de 7.000 camas.

Durante el último gobierno militar, se llevó a la práctica, un proceso de descentralización que buscaba disminuir el gasto social nacional. En 1979 fueron transferidos a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, la mayoría de los hospitales que poseía el gobierno nacional, junto a la totalidad de las escuelas de nivel primario.

El gobierno democrático, surgido en 1983, era consciente de los mayores problemas del área de salud. Buscó, en primer lugar, revalorizar el rol conductor del Estado Nacional, para colocar la acción del mismo, junto a las obras sociales y el área privada, hacia un común objetivo de salud para todos.

Una medida importante, fue colocar bajo el Ministerio de Salud y Acción Social, al Instituto Nacional de Obras Sociales que hasta ese momento pertenecía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quedando así, incorporada la seguridad social a una estrategia global de salud.

Los aspectos doctrinarios fundamentales del gobierno nacional, en materia de salud, se tradujeron, en el proyecto de ley sobre "Seguro Nacional de Salud", enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en septiembre de 1985. Reivindicaba la autoridad pública, para ejercer la conducción del sistema, debiendo adaptarse los servicios privados y las obras sociales, a las políticas nacionales.

Establecía la universalidad de la cobertura, mediante la incorporación del seguro de los trabajadores autónomos y de toda persona con residencia legal en el país, que no tuviera cobertura médica.

La administración del seguro, estaría a cargo de la ANSSAL (Administración Nacional del Seguro de Salud) dependiente de la Secretaría de Salud; estaría integrado por representantes sindicales y estatales, con mayoría de estos últimos.

Las atribuciones de la ANSSAL, eran amplias, estipulándose que las obras sociales serían agentes naturales del seguro, como entidades de derecho público, con individualidad jurídica, financiera y administrativa, separadas de las organizaciones sindicales.

El financiamiento del Seguro, estaría dado, por una contribución equivalente al 7,5 % de la nómina salarial, totalmente a cargo del empleador.

La ANSSAL administraría un Fondo de Redistribución, integrado fundamentalmente por el 10 % de los ingresos de las Obras Sociales, con el objeto de apoyar a aquéllas de menores ingresos, extender la cobertura o financiar programas de salud, destinados a beneficiarios del Seguro.

Se reivindicaba la "federalización" del seguro, mediante la firma de convenios de adhesión con las provincias interesadas. Las provincias administrarían el seguro en su territorio, debiendo incorporar a los trabajadores autónomos o indigentes, con recursos de la propia provincia y los asignados del Fondo de Redistribución, en igual proporción.

El debate generado, a partir del proyecto del Seguro, giró sobre la pertenencia y la administración de las obras sociales y sus recursos, sin que la sociedad pudiera percibir con claridad, los graves problemas por los que atravesaba el modelo de atención. El proyecto no fue tratado, en el Congreso de la Nación, durante dos años; luego de arduas negociaciones, se flexibilizaron las posturas, frente a la crisis de legitimidad que generaban los cortes en la prestación de los servicios médicos. Se llegó a un acuerdo, entre el gobierno y la CGT, a mediados de 1987. El proyecto original, se desdobló en un ley de creación del Seguro Nacional de Salud y una ley de Obras Sociales.

Los contenidos más importantes del proyecto original, se ven reflejados en ambas leyes. Se incorporaron, no obstante, medidas que contemplaban el interés sindical, entre las que se destacan: las obras sociales —que serían administradas por representantes, designados por los sindicatos— y se aumentó el financiamiento al 9 % de la nómina salarial (6 % a cargo de los empleadores y 3 % a cargo de los trabajadores).

2. Estructura Institucional

Nuestro país tiene una estructura de servicios muy particular y sumamente diversificada.

A pesar del estancamiento y el deterioro sufrido por el sector público, éste, tiene una fuerte presencia en el campo de la atención y, utilizó gran cantidad de recursos humanos, para ello. La responsabilidad operativa de los servicios, descansa en las provincias y municipios, ya que, administran la mayor parte de los establecimientos públicos. Las distintas jurisdicciones, gobierno nacional, provincial o municipal, desarrollan acciones de salud, que no están claramente integradas en una estrategia global.

La seguridad social está constituida por más de 300 Obras Sociales, agrupadas en: sindicales, por convenio, de personal, de dirección, de administración mixta, asociaciones de obras sociales por adhesión, por ley 21.476 y de empresas. Fuera del ámbito de la ley 22.269 se encuentran las obras sociales provinciales, municipales, de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, del Congreso y del Poder Judicial.

Las obras sociales se caracterizan por una heterogeneidad en número de afiliados y poder económico. Del número total de ellas, sólo cinco obras sociales (INSSJyP, rurales, empleados de comercio, metalúrgicos y obreros de la construcción) cubren el 50 % del total de beneficiarios de la seguridad social. Las 20 obras sociales de mayor número de afiliados, cubren el 80 % de la población cubierta. El 20 % restante, está cubierto por un mosaico de obras sociales cada vez más atomizado. Las obras sociales se vinculan con los servicios del sector privado y escasamente con el sector público, o al menos, no formalizan su utilización. Cada una de ellas cubre prestaciones de acuerdo a su propia lógica y poder de financiamiento.

El sector privado también funciona de acuerdo a distintos criterios, está constituido por una red de consultorios privados, y por sanatorios o clínicas de propiedad individual o colectiva. Encontramos, también, hospitales de colectividades sin fines de lucro; instituciones con incorporación de alta tecnología, debido a la presencia de capital no médico en las mismas y, por último, seguros médicos privados que garantizan servicios de atención a través del cobro de un arancel. El sector cuenta con el 31 % de la capacidad en camas de internación, concentradas en provincias como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Capital Federal.

Como vemos, este conjunto pluralista y diversificado de instituciones prestadoras de servicios médicos, existentes en el país, ha devenido fragmentario por la ausencia de un centro que pueda orientar el conjunto, hacia metas nacionales de salud. Esto último, posibilitaría la coordinación y optimización de recursos.

La Secretaría de Salud, en realidad, es débil para ejercer este papel por varias razones:

Por la poca presencia que tiene en la prestación de los servicios y el escaso poder económico con el que cuenta para desarrollar sus funciones. Los

gastos de la Secretaría, equivalen a menos del 5 % de los gastos totales en atención médica en el país. El poder de financiamiento es necesario para conducir y dar dirección a las partes del sistema.

Tampoco cuenta con la capacidad de fiscalizar, efectivamente, el cumplimiento de normas, debido a la escasa información que maneja y el deterioro de la función pública que impide una cooperación técnica eficiente.

En síntesis, el gobierno nacional, no conduce el sistema en su conjunto por su escasa capacidad financiera, debilitándose sus funciones reguladoras y fiscalizadoras, para dar dirección al pluralista sistema de salud argentino. La función coordinadora y de apoyo técnico, pasó a un segundo plano, dentro de la totalidad de los problemas que enfrentan los subsectores y las diferentes jurisdicciones.

El pluralismo, así deviene en anarquía, con dos importantes consecuencias negativas: irracionalidad en el uso de recursos y, marcada estratificación en el acceso a los servicios, cuestionables en un área tan importante como es la salud de las personas.

Por último, debemos señalar que la debilidad del gobierno central, se relaciona con la estructura corporativa que caracteriza al sistema político. Los intereses sectoriales han modelado buena parte del sistema de salud, impidiéndose políticas, en esta área, con carácter más universal (comprometidas con la búsqueda de equidad social) y más racional (preocupadas por la optimización de recursos).

3. Cobertura, financiamiento y equidad del sistema

Para analizar la cobertura de los servicios médicos, es conveniente comenzar por la seguridad social. De acuerdo a estimaciones oficiales, el 74% de la población, estaría cubierta por la seguridad social. Sin embargo, contrastando esta información con otras fuentes, es posible afirmar que dicho nivel de cobertura se halla sobreestimado.

En realidad, existe una duplicación de cuenta como consecuencia del fenómeno del múltiple empleo, que genera múltiple afiliación. A ello, hay que agregar la situación de parejas de trabajadores, afiliados a diferentes obras sociales que, en definitiva, cubren al mismo núcleo familiar. La falta de información consolidada sobre cobertura, impide conocer con alguna precisión el número de beneficiarios de la seguridad social, pero es probable que la población, efectivamente cubierta, pueda llegar a descender hasta niveles cercanos al 60 % de la población total. Por lo menos, este porcentaje, es más consistente con otra información oficial, que indica que alrededor del 60 % de los trabajadores (en relación a la población económicamente activa) realizan aportes a las obras sociales.

¿Qué sucede con la población no cubierta por la seguridad social?. Una parte de ella paga la atención médica de su propio bolsillo. Esta parte de la población es, sin dudas, muy pequeño y está integrada por los sectores de mayores recursos económicos. Otro sector, adquiere seguros privados; de acuerdo a una encuesta realizada en el área metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires) un 12 % de la población, estaba cubierta por estos seguros. Es probable, que el porcentaje descienda, si se toma en cuenta el resto del país, por información que revela una menor incidencia de los seguros privados.

De esta forma, alrededor de un cuarto de la población, debe acceder básicamente a la atención que le pueda brindar el sector público, a través de sus centros asistenciales. Ellos, son los sectores sociales de menores recursos, y si bien, los servicios son en general gratuitos, el efectivo acceso no siempre está garantizado por problemas de localización espacial de los mismos.

Las implicaciones, en términos de equidad social, son relativamente claras. Existe, por una parte, un sector de la población (el de mayores ingresos) que cubre en forma privada su demanda de servicios médicos. Un segundo conjunto, básicamente trabajadores del sector asalariado formal, lo hacen a través de las obras sociales y, un tercer grupo (el de menores ingresos) tiene en el sector público, la única opción para cubrir sus necesidades de salud.

De esta manera, la estratificación, en el acceso a los servicios, se correlaciona con la estructura de ingresos existente en la sociedad. Pero además, la estratificación entre sectores sociales se reproduce, y con mucha intensidad, al interior de cada sector. Por ejemplo, si observamos lo que sucede al interior de la seguridad social, concluiremos que existen marcadas diferencias entre las obras sociales. Así, de una muestra de 12 de ellas, pudo determinarse que el rango de variación, en el gasto en prestaciones médicas por afiliado, era de 1 a 9. Si este análisis fuera extendido al conjunto de las obras sociales, los extremos de variación aumentarían sensiblemente.

En el campo de la atención a la vida y la salud de las personas, la existencia de esta estratificación, es cuestionable desde el punto de vista de la equidad social. Pero ella, no es el único tipo de inequidad existente. Una segunda expresión, es el subsidio que el sector público realiza a las obras sociales. Aquí, se trata de que un porcentaje aún no precisado, pero ciertamente importante de afiliados a obras sociales, se atienden en el sector público, sin que las obras sociales a las que pertenecen, retribuyan los servicios por éste brindados. Se descarga así, sobre el sector público, una gran cantidad de prestaciones, especialmente aquellas de baja rentabilidad. Ello agrava la precaria situación de los servicios públicos, al no poder contar con recursos adicionales a los asignados presupuestariamente. Es importante señalar que

con casi 2/3 de la capacidad asistencial del país (medida por camas hospitalarias) el sector público dispone de 1/4 de los recursos totales para la salud. Esto explica, en gran parte, la precariedad de los servicios públicos.

A pesar de la estructura impositiva argentina, basada fuertemente en impuestos indirectos, el gasto público en salud, por ellos financiado, parece cumplir una función progresivamente redistributiva, en la medida que se oriente, preponderantemente, a los sectores de menores recursos. No sucede lo mismo con la seguridad social. En realidad, una tercera forma de inequidad, se expresa en la forma en que ella se financia, esto es, con aportes de trabajadores y empleadores equivalentes a 4 y 4,5 % de la nómina salarial, respectivamente. En el contexto de alta inflación que ha caracterizado a la Argentina, los costos laborales son fácilmente trasladados a precios, con lo cual, los no cubiertos o pobremente cubiertos, entre los que se encuentran los sectores más carenciados de la sociedad, financian los mayores beneficios de otros grupos de trabajadores.

4. *Gasto en salud, modelo y calidad de atención*

Argentina asigna a la atención de la salud, un porcentaje significativo de su esfuerzo productivo. Se estima que este gasto alcanzó en 1985 al 8,2% del PBI. Ello equivale a un gasto total de U\$S 5.400 millones y a un gasto per cápita de U\$S 178.

El gasto total se distribuye, entre los diferentes componentes del sistema, de la siguiente manera. En primer lugar, el sector público lleva a cabo aproximadamente el 23% del gasto (correspondiéndole al gobierno central un 4% y a provincias y municipios el 19% restante). El conjunto de obras sociales gastan aproximadamente el 39 % de los recursos dedicados a la salud, y el sector privado utiliza el otro 38 %. De acuerdo a esta información, puede apreciarse la reducida participación del sector público, en general y, del gobierno central, en particular. De esta forma, y con excepción de los recursos utilizados para el funcionamiento de los servicios propios de las obras sociales, el resto del financiamiento, casi 6% del PBI, son recursos destinados al sector privado, vía el financiamiento de las obras sociales y el pago de bolsillo de los particulares.

La magnitud del gasto no parece tener una adecuada correspondencia con las necesidades de atención de la población. Esto se debe a ciertas características de la atención médica que se han agravado por una serie de razones.

Entre ellas, se destaca un enfoque excesivamente biólogo, que se refleja, casi exclusivamente, en dar atención a la enfermedad más que asegurar condiciones para la preservación de la salud. De allí, la escasa importancia que las acciones sobre el medio ambiente y la educación para la salud, tienen

en el país. Pero además, esta tendencia, se ha agudizado como consecuencia de una crítica producción y utilización de recursos humanos para el sector. El país posee alrededor de 80.000 médicos, lo que representa una de las relaciones médico / población más altas del mundo. El número de personal auxiliar, no guarda relación racional con este número de médicos: existen alrededor de 16.000 enfermeras y 25.000 auxiliares de enfermería. Tenemos así, una pirámide profesional invertida, donde la cúspide se halla ocupada por profesionales médicos que duplican el número de personal de enfermería y auxiliar.

Esta sobreoferta profesional, y una altísima especialización de la misma, han incentivado la adopción de prácticas excesivamente medicalizadas y, que se traducen, en un muy elevado consumo de fármacos, sobrestación en materia de exámenes de diagnóstico, e incluso, la sobrestación, alcanzaría a las intervenciones quirúrgicas. Como ilustración, puede señalarse, que en 1985 el gasto total en medicamentos rondaba los U\$S 1.600 millones, y el gasto per cápita los U\$S 53. En otras palabras, casi un 30% del gasto total en salud, era destinado a la adquisición de medicamentos. Por su parte, el gasto en medicamentos dentro del gasto privado, superaba en dicho año, el 50 %.

5. *Conducción del Sistema de Salud. Federalización y Descentralización.*

En las páginas anteriores hemos descrito los problemas fundamentales que tiene, a nuestro juicio, el sistema de salud.

Queremos ahora desarrollar, brevemente, nuestra concepción sobre descentralización, enmarcada en una estrategia para "federalizar" las acciones de salud.

Señalamos, cómo a partir de 1979, se llevó a cabo la descentralización de la mayor parte de los servicios de salud, junto a las escuelas de nivel primario en las provincias y algunos municipios, inspirada en motivos estrictamente fiscales.

Debemos apuntar, que estamos de acuerdo en que la descentralización es un instrumento apto para una estrategia, que apunte a realizar cambios en el modelo de atención. Esto es así, si tomamos a la descentralización, como un proceso de transferencia de autoridad, que permita el manejo de mejores elementos técnico-administrativos como la planificación y programación, la administración del personal, el manejo de abastecimiento y la información.

Esto sólo es posible, si se acompaña de recursos financieros suficientes, para formular presupuestos con capacidad de ajustarse, de acuerdo a las nuevas situaciones que la necesidad de la población señala.

El proceso de descentralización, necesita entonces, ciertos requisitos políticos previos, para que se pueda cumplir.

En primer lugar, tendría que ser parte de una reformulación global del Estado, que vaya más allá de los propios problemas del sector, y que debe ser explicitada claramente.

En segundo término, necesita de un tiempo de preparación previo, para que el nivel local, pueda adecuar su funcionamiento a la nueva realidad que se plantea. Se evitan de esta forma, los desajustes lógicos que provoca el manejo de mayores recursos financieros, humanos, tecnológicos, etc., que de otra forma pueden frustrar el intento.

En tercer lugar, debe plantear una nueva relación, entre las diferentes jurisdicciones, gobierno nacional, provincial o municipal, en donde los roles que debe cumplir cada uno, sirva para generar un modelo de atención que se adapte a diferentes situaciones poblacionales, y esté dispuesto a aceptar la participación como componente del mismo.

La descentralización, es un instrumento valioso, cuando sirve para desarrollar programas sociales integrales, aprovechar la potencialidad creativa de la sociedad civil, diversificar estrategias adaptadas a las demandas reales, generar nuevas formas de comunicación, entre éstas y los niveles de decisión, y permitir que las soluciones aportadas se correlacionen con los problemas identificados.

Por último, la descentralización, involucra medidas para desconcentrar responsabilidades en la ejecución de acciones, que permitan lograr los objetivos buscados. Los problemas sociales, trascienden el marco jurisdiccional institucional, por lo que debe surgir del análisis de la realidad, una estrategia regional, que aproveche todos los recursos sectoriales y extrasectoriales, en un ámbito territorial así definido.

La tradición federalista de nuestro país, nos permite profundizar una estrategia de esta naturaleza, potenciando algunas ideas, que hasta aquí hemos desarrollado. El gobierno nacional, debe constituir acuerdos con las provincias, para transformarse en un centro conductor y direccionador de un sistema pluralista de la atención a la salud, integrado por los gobiernos locales, la seguridad social y el sector privado. Tiene como objetivo lograr mayores niveles de equidad, racionalidad y calidad de las acciones de salud.

La recuperación del rol conductor del gobierno nacional se puede lograr, en primer lugar, si se fortalece financieramente a la Secretaría de Salud, para que tenga posibilidades de estimular la adopción de acciones acordes con metas nacionales de salud. En segundo lugar, debemos dotarla de capacidad instrumental, para ejercer un efectivo papel regulador sobre el sistema en su conjunto, para lo cual, el proyecto de Seguro Nacional de Salud, puede ser un elemento valioso para lograr ese equilibrio.

La responsabilidad básica del gobierno nacional, no consiste en llevar a cabo acciones directas de salud. Estas, deben estar a cargo de los gobiernos provinciales, municipales y de la sociedad civil.

El aumento de la capacidad financiera del gobierno central, debe provenir de una revisión del presupuesto nacional y, de una mejor asignación de los recursos de la seguridad social, provenientes de fuentes compulsorias (obligatoriedad de las contribuciones). Esto permitió incrementar la capacidad financiera del gobierno nacional, para realizar una redistribución de recursos, entre quienes ejecutan las acciones de salud, con el fin de reducir inequidades sociales y regionales del actual sistema.

Es conveniente adoptar, por razones de eficacia y eficiencia, un esquema de ejecución descentralizada de acciones de salud, tanto preventivas como curativas. La mayor proximidad de los gobiernos locales, a los problemas de salud de la población, explican la mayor probabilidad de eficacia y eficiencia. Pero, al mismo tiempo, sólo un gobierno central que actúe financiando, reglando y supervisando, puede introducir mayor cuota de racionalidad, en el uso global de los recursos y de equidad, en la distribución de los servicios.

El gobierno nacional, debe tener un papel fundamental, en la política de medicamentos y de incorporación de tecnologías, al igual que en la política de formación de recursos humanos, en la investigación de servicios de salud y en algunos niveles de servicios de alta complejidad.

Es necesario, también, tener un sistema de información ágil, dinámico y moderno, que pueda brindar datos actualizados sobre las variaciones poblacionales, sobre el funcionamiento de la estructura administrativa, sobre las variaciones que se operan en la seguridad social, etc. Esto permite tener una mejor evaluación y un control de gestión que optimice la política de salud. Para introducir mayor racionalidad, a la administración de los recursos, es conveniente contar con un área de análisis económico-financiero.

Por último, para fortalecer técnica y administrativamente el nivel central, es preciso jerarquizar la función pública, exigiendo niveles altos de competencia, con mecanismos de capacitación permanente y niveles de remuneraciones adecuados a las funciones.

Las metas y acciones nacionales en salud, deberán surgir de instancias de concertación, convocadas por el Estado Nacional. Se evitarán, de esta forma, los proyectos hegemónicos impulsados por el gobierno central, permitiendo la participación de aquellos que están en condiciones de aportar ideas viables y concretas.

Esta nueva relación federal puede estar sustentada, en primer lugar, en el fortalecimiento del sector público, a través de una paulatina recuperación de sus hospitales, unidades y establecimientos sanitarios, para lo cual, hay que diseñar perfiles que permitan ofrecer buenos servicios y vinculacio-

nes con la seguridad social. Debe desarrollarse una red de baja complejidad para constituir la base del sistema, propendiendo a una mayor atención ambulatoria, redefiniendo los ámbitos para niveles de mayor complejidad. Las provincias, son quienes definirán esta red de servicios de complementariedad y complejidad creciente, utilizando estrategias zonales de descentralización que coincidan con las de otras políticas sociales.

El municipio es el encargado de organizar las primeras acciones de salud, revitalizando su función como promotor y protector de la salud. Constituye el primer nivel de la red de servicios, desarrollando programas sociales adaptados a las realidades epidemiológicas locales. Debe abrir espacios de participación, que permitan el control de gestión de las realizaciones, por la comunidad, canalizando ordenada y racionalmente la derivación de los problemas que no se puedan resolver en esta jurisdicción.

El hospital público, debe cambiar la lógica de su funcionamiento, orientada a atender a los más desprotegidos, para ser un prestador en condiciones de ser usado por la mayor parte de la población. Debe recordarse que puede captar nuevos recursos, si estrecha su vinculación con la seguridad social, para lo cual, es mejor que adopte un esquema administrativo descentralizado, utilice mejor sus recursos físicos y posea un cuerpo de personal capacitado y comprometido con estos objetivos. Para esto último, hay que replantear las carreras funcionales del sector público, para que se adecúen a esta necesidad.

En segundo lugar, la seguridad social debe elevar la racionalidad y calidad de sus acciones. Se busca, en esta estrategia federal, utilizar instrumentos que permitan esto, tales como acreditación de servicios y prestadores para elevar el desarrollo técnico-científico, de los mismos, y mejorar la estructura de funcionamiento y las prestaciones que realiza.

En tercer lugar, es conveniente que se establezca un nomenclador de prestaciones integrales y globalizadas, que permita valorarlas en forma más amplia.

En cuarto lugar, desarrollar un sistema de auditorías sobre los servicios que permita realizar un seguimiento de la calidad de la atención provista y de la asignación de recursos realizada.

Por último, es necesario revalorizar los recursos humanos, como factor estratégico fundamental. La política de recursos humanos, debe reordenar la relación entre el sector formador y el mercado de trabajo, también debe incluir los recursos humanos extrasectoriales y poblacionales en general. El objetivo de la misma, es construir una nueva "cultura médica", que dé sostén a un modelo de atención diferente.

Todo esto será posible si somos capaces de crear una nueva relación "federalizada", en donde se desarrolle una estrategia que apunte a construir un sistema más racional y equitativo.

A cada jurisdicción le compete un rol diferente, que debe ser explicitado, discutido y compartido por todas ellas. Esta estrategia, apunta a que el sector público, la seguridad social y el sector privado, en los niveles locales, logren plasmar modificaciones equilibrando el sistema, para lo cual, se necesitan sucesivas aproximaciones que vinculen al sector público con la seguridad social, y con una política de recursos humanos que le de soporte.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- MSAS/OPS: "Argentina. Descripción de su situación de salud", Bs. As., 1985.
- ISUANI, E. y MERCER, H.: "La Fragmentación Institucional del Sector Salud en la Argentina ¿Pluralismo o Irracionalidad?", Boletín Informativo Techint N° 244, Septiembre/Diciembre 1986.
- CORTES, R.: "La Seguridad Social Argentina: Las Obras Sociales", FLACSO, Bs. As., 1985.
- MINISTERIO SALUD PUBLICA: "Encuesta de utilización de servicios y gastos en atención médica", Bs. As., 1982.
- GONZALEZ, G. y otros: "El gasto en salud y en medicamentos: Argentina 1985", ESTUDIOS CEDES, Bs. As 1987.
- TEJADA DE RIVERO, David - OPS: "Descentralización y Sistemas Locales de Salud".

DESCENTRALIZACION EN EL AREA DE SALUD: UN ESTUDIO DE CASO

*Luisa Baigorria
Lourdes Barrionuevo
Beatriz de Luca*

Presentación

La Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires encaró, en este período democrático, un proceso de descentralización administrativa en los establecimientos hospitalarios de su dependencia, con el fin de facilitar la implementación de las políticas que en la materia se fijan.

En este informe describimos algunos de los problemas que esta propuesta debe resolver y cuya investigación es tema de futuros trabajos.

1. *Introducción*

En el contexto en que se encuentran los países latinoamericanos con graves dificultades para emprender un proceso de desarrollo económico y social, los expertos en problemas de salud de la población y más específicamente aquellos preocupados por la administración de los escasos recursos económicos y la búsqueda de mejores tecnologías de gestión, consideran que el modelo descentralizado de sistemas de salud es una vía de resolución al problema de atención sanitaria de la población.

En este camino de proyectar mejores administraciones para el sector salud, ha ido avanzando la propuesta de incentivar una política de descentralización como instrumento para alcanzar mayor eficiencia e impacto de los servicios del sector, sin generar por ello un sistema anárquico o favorecedor de sistemas privados de atención.

Es importante recordar que la modalidad administrativa descentralizada, propone un modelo administrativo que permite optimizar los recursos organizacionales de las distintas ramas que conforman la administración estatal a través de la participación social garantizando la distribución equitativa de los recursos financieros del sistema.

Como expresa el Licenciado Mario Melgar Adalid: "La descentralización no es una institución jurídica unívoca sino el modo de ser de un aparato administrativo. Tiene su origen en la centralización misma, pues al darse esta y al conocer y padecer sus efectos perniciosos, la reorganización administrativa y política debe iniciar un movimiento gradual y progresivo dirigido a mitigarlo.

Existe entonces un tránsito lento entre una y otra tendencia. La centralización existe cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos, está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; la descentralización por el contrario existe cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades. Es decir, se centraliza cuando se concentran las potestades en uno o más órganos y se descentraliza cuando se distribuye entre múltiples órganos"¹.

Asimismo los procesos de democratización que han iniciado los pueblos latinoamericanos, son un factor fundamental que incide favorablemente en los procesos de transformación de sus administraciones públicas. Podría expresarse que ambos, democracia y descentralización, están incuestionablemente unidas. Tal como expresa Jordi Borja: "La forma de ser del Estado Democrático es la articulación de poderes locales sobre el principio de que todo lo que pueda decirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior"².

También expresa el mismo autor que la descentralización parece ser consustancial con la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) a la ampliación del campo de los derechos y libertades; b) a la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y c) al mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.

En definitiva, es beneficioso reconocer que el federalismo favorece la democracia y el pluralismo ideológico pero es necesario contribuir también a la descentralización y la distribución adecuada de competencias y tareas entre los distintos niveles de gobierno.

¹ MELGAR ADALID, M.: Discurso publicado en los Cuadernos de Descentralización N° 4. Querétaro, México, 1982.

² BORJA, J.: "Organización Municipal y Descentralización", EUDEBA, Pág. 13.

El proceso de descentralización, como ya lo expresáramos anteriormente, se origina en la misma administración centralizada, al ser incapaz de resolver los conflictos que origina y al no poder dar las debidas respuestas a las demandas sociales. Es necesario considerar algunas de las características de la centralización que han generado el proceso inverso:

- a) La centralización conduce al burocratismo y con él, la distribución del poder queda concentrada en algunos puntos de la estructura.
- b) Un sistema centralizado es una administración a distancia y ésto es un error que debe evitarse, pues la participación de quienes padecen un problema en la resolución del mismo, se ha convertido en una premisa incontestable.
- c) En la centralización se propicia la ingerencia o intromisión política de los administradores centrales en asuntos ajenos y lejanos, pudiendo generar un pernicioso paternalismo.
- d) Genera tramitaciones prolongadas, difíciles y burocráticas al alejar al administrado de la administración y a los diversos entes de administración entre sí, creando una innecesaria interdependencia.
- e) No favorece el desarrollo político, económico y social, en tanto no promueve sino que limita la generación de ideas y actividades locales.

Estas desventajas de la centralización han tenido y tienen aún impacto en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos y en nuestro país continúan existiendo en la organización del Estado, formando el conjunto de causas a las que suelen atribuírseles las dificultades para el crecimiento.

Debe recordarse que históricamente, los movimientos independentistas latinoamericanos tuvieron su origen en revoluciones municipales, pero la formación del Estado Nacional y el gran predicamento de la institución presidencial, tendieron a reforzar el centralismo, mientras que en esta nueva etapa histórica, que están transitando la mayoría de los pueblos de América Latina, la construcción de administraciones estatales descentralizadas aparece como un vehículo para la transformación social.

2. *La descentralización en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires*

Dentro de este proceso histórico, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (MCBA), organización con una alta complejidad por la diversidad de objetivos que debe satisfacer y con una estructura fuertemente cristalizada, se ha propuesto iniciar un proceso de descentralización de los establecimientos hospitalarios municipales (hospitales y centros de salud que se encuentren dentro de su radio de acción).

Esta moderna propuesta de descentralización, consustancial con la Democracia, tiene por objetivos incrementar la eficiencia y eficacia de la organización sanitaria dependiente del municipio mencionado, y articular sus instituciones con los intereses de la sociedad, haciendo accesible la maquinaria política administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

Descripción Organizacional de la MCBA

Iniciar un análisis de la organización hospitalaria de la MCBA requiere previamente conocer la estructura de la organización de la cual forma parte. En virtud de lo establecido por los Decretos 2.595/77, 3.939/83 y la Ordenanza 34.119/78, la estructura básica con que cuenta el poder municipal para administrar los bienes y servicios que brinda en el ámbito de su jurisdicción, consta de siete Secretarías y una Subsecretaría: Salud Pública y Medio Ambiente; Gobierno; Economía; Obras y Servicios Públicos; Cultura; Educación, General; y la Subsecretaría de Relaciones Intermunicipales. (Ver Gráfico I).

Esta organización del municipio tiene gran complejidad por los múltiples y variados objetivos que debe cumplir y en algunos casos, su estructura dificulta la tarea de discriminar a quienes están asignadas las distintas funciones. En el caso de la planificación del sector salud, en la MCBA, es preciso incorporar los diversos organismos que la conforman, pues constituyen recursos potenciales extrasectoriales.

Al ser la Salud un tema que atañe a toda la sociedad, las acciones encaminadas a lograrla, deben ser encaradas simultáneamente con otras unidades administrativas cuyas acciones deben coordinarse para el real beneficio de toda la población. A ello se debe que en la estructura municipal existan diversos organismos cuyas acciones están relacionadas con la Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente, como ya veremos más adelante.

Es preciso en este análisis tener presente que la toma de decisiones a nivel de la Secr. de S. Pública y M. Ambiente también posee limitaciones que le imponen el poder y la competencia que en esta materia disponen otros organismos y niveles de la administración. Así, a nivel de la Unidad Intendencia se posee la facultad de nombrar y remover al personal municipal. Por ello, en este proceso de transformación administrativa, se ha otorgado a los directores de hospitales la facultad de designar personal de enfermería en los cargos que queden vacantes, siempre ad referendum del Intendente, a los efectos de agilizar el reemplazo de este recurso indispensable para la atención médica, que ante la demora burocrática para su designación, opta por ingresar al sector privado.

También es necesario tener presente, en este estudio de la organización, que es competencia del Intendente el traslado de fondos de una partida a

otra, por lo tanto, una política propuesta por la SSPyMA debe estar avalada desde la Unidad Intendencia y desde el Concejo Deliberante para evitar inconvenientes en cuanto a la financiación de las acciones propuestas.

En cuanto a la interdependencia de la SSPyMA con otras Secretarías, vemos que por ejemplo, con la Secretaría de Gobierno de la cual dependen varios organismos, como la Subsecretaría de Acción Social (que tiene en su ámbito la Dirección General de la Ancianidad, la Dirección del Menor, Adulto y Flia., entre otras) y la Subsecretaría de Inspección General (que efectúa acciones de Saneamiento) deben coordinarse acciones pues todas tratan cuestiones referentes a la salud de la población.

Algo similar ocurre con la Secretaría General, de la que depende el Departamento Centro Informativo Permanente para Emergencias y Catástrofes —CIPEC— (que constituye juntamente con la SSPyMA y la Policía Federal, el sistema de Atención de Urgencia) quien debe fiscalizar la recepción de pedidos de atención médica, del funcionamiento de los servicios de ambulancia, derivaciones, etc. También depende de esta Secretaría la Dirección General de Personal, que a través de la Dirección de Reconocimientos Médicos, tiene a su cargo la realización de los exámenes pre-ocupacionales y los reconocimientos médicos requeridos para el otorgamiento de las licencias por enfermedad —a través de sus propios recursos— razón por la cual es indispensable una coordinación.

En cuanto a la Secretaría de Obras Públicas, ésta tiene a su cargo varias actividades que hacen a la calidad del Medio Ambiente Urbano y a través de la Dirección General de Infraestructura y Renovación de Edificios, la Dirección de Mantenimiento Hospitalario, dirige y coordina los programas de Mantenimiento y/o renovación de las plantas físicas de los establecimientos asistenciales, lo que evidencia la compleja telaraña burocrática (*Oscar Oszlak*) que condiciona las acciones de mejoras edilicias que quiera emprender la SSPyMA.

En materia de presupuesto, la Secretaría de Economía tiene como competencia los refuerzos presupuestarios a través de la Dirección General de Finanzas. De la misma Secretaría depende la Dirección General de Compras y Contrataciones, que realiza todas las gestiones de adquisición de insumos y establece el registro de proveedores municipales y la Tesorería General que centraliza las decisiones que hacen al pago de proveedores y al cobro de las prestaciones a las Obras Sociales. Esta Secretaría será analizada posteriormente con más detalle.

Estas múltiples acciones, que son incumbencia de diversas unidades administrativas y que determinan el accionar de la SSPyMA, a tal punto que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de la misma, nos indican el alto grado de interrelación de la estructura municipal.

Esta interdependencia de las unidades administrativas que influye directamente en el desarrollo de la actividad de los establecimientos hospitalarios, aconseja, en un momento previo a la descentralización, realizar la transferencia de alguna de éstas competencias a la SSPyMA con el fin de facilitar el accionar de las direcciones de los establecimientos. Un ejemplo sería el caso de la infraestructura edilicia que debiera ser resuelta según las necesidades de cada hospital o centro de salud, atendiendo a las indicaciones de cada dirección que es quien conoce sus propias necesidades.

En cuanto a la Secretaría de SSPyMA, las misiones y funciones aprobadas por el Decreto N° 7.914/81 (B.M.N. 16.692) y Decreto N° 5.165/83 (B.M.N. 17.148), asignan a la Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente la misión de: "Administrar la política sanitaria a aplicarse en jurisdicción de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tanto en lo que hace a la atención médica integral del individuo como a su medio ambiente a fin de lograr el mayor bienestar físico, mental y social de la población".

La responsabilidad es asumida por un secretario, quien asistido por un subsecretario, canaliza la carga de trabajo en tres Direcciones Generales, a saber: Dirección General Técnico Administrativa, Dirección General Atención Médica y Dirección General de Medio Ambiente y las Direcciones de: Abastecimiento Sanitario, Planificación y Control de Gestión y Auditoría Interna.

El organigrama de la Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente permite observar la dimensión y la complejidad de la actividad que ésta tiene a su cargo (Ver Gráfico II). Esta complejidad administrativa, tanto en el ámbito de la Secretaría como en su relación con otras áreas de gobierno, posiblemente haya sido el punto de partida del proyecto de descentralización como se expresara anteriormente.

En cuanto al sistema hospitalario de la Municipalidad, cabe expresar que el mismo se encuentra compuesto por 19 hospitales ubicados, como podemos observar en el Gráfico III, en diversos puntos de la Capital Federal. No figuran allí, ni el Instituto Pasteur de Zoonosis, ni el Instituto Municipal de Odontología, que son de consultas externas pero no de internación. En el mismo gráfico, podemos observar que, en su gran mayoría, dichos hospitales atienden a personas que habitan en el gran Buenos Aires y en otras jurisdicciones, y aún, en países limítrofes como es el caso del Instituto del Quemado de alta complejidad, el de Oncología y el Hospital Ricardo Gutiérrez fundamentalmente.

Datos estadísticos muestran que de los egresos del Sistema Hospitalario Municipal de residentes en el Gran Buenos Aires (69.716), casi el 55% correspondieron a cuatro Partidos: La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora y Morón. Con respecto a las consultas externas, el porcentaje para éstos par-

tidos alcanzó al 47%, mientras que en cuanto al total de nacimientos de residentes en el Gran Buenos Aires, ocurridos en la Capital Federal (44.172) dichos partides contribuyeron con casi el 50%. Respecto a las defunciones (9.610) ese porcentaje fue de 41%, lo que estaría indicando una gran deficiencia en cantidad de servicios, en estos partidos del Gran Buenos Aires y, una acumulación de los mismos en el radio de la Capital Federal.

Es fácilmente observable la importancia que este sistema hospitalario tiene para la atención de la salud de la población, en este sentido el significado de la transformación que se desea implementar, trascenderá a los habitantes de la Capital Federal.

3. Aspectos Presupuestarios de la descentralización

El presupuesto de la SSPyMA de la Municipalidad de Buenos Aires, asciende para el ejercicio 1988 a 653,8 millones de australes, representando un 17,9% del presupuesto total de la municipalidad que asciende a 3.653,2 millones de australes. (Como podemos observar en el cuadro siguiente, el porcentaje asignado en 1988 es menor que el asignado en el presupuesto anterior.)

CUADRO Nº 1

FARTICIPACION DEL PRESUPUESTO DE LA SSPyMA
EN EL PRESUPUESTO DE LA MCBA

PRESUPUESTO	1987	%	1988	%
Total MCBA	1.352,2	100,0	3.653,2	100,0
Tctal SSPyMA	274,1	20,3	653,8	17,6

Fuente: SSPyMA.

El presupuesto de la MCBA está formado por 14 programas, tal como lo veremos a continuación y que cubre amplios aspectos relacionados con la salud de la población, incluyendo áreas vinculadas con el medio ambiente, como el programa de Control de Zoonosis, cuya unidad ejecutora es el Instituto Pasteur.

Como podemos observar en el cuadro anterior, la mayor parte del presupuesto está orientado hacia programas que ofrecen bienes y servicios sanitarios a la comunidad directa o indirectamente (un total de 557 millones de australes, que representa el 85 % de los recursos presupuestarios) mientras

PRESUPUESTO 1988

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA Y MEDIO AMBIENTE

PROGRAMA	UNIDAD EJECUTORA	TOTAL *
1. Actividades Centrales de SSPyMA	Secret. y Subsecret. S. Pública	90.933.663
2. Control Zoonosis	Instituto Pasteur	2.348.388
3. Atención Ambulatoria Desconcentrada	Centros de Salud	10.542.453
4. Materno - Infante Juvenil	Hospitales Municipales	28.131.296
5. Clínico - Quirúrgico	Hospitales Municipales	89.290.881
6. Urgencia y Cuidado Intensivos	Hospitales Municipales	74.181.913
7. Rehabilitación Integral	Hospitales Municipales	7.450.630
8. Salud Mental	Hospital Alvear	7.417.689
9. Salud Bucal	Hospital de Odontología	1.522.000
10. Docencia e Investigación	Dirección de Capacitación Profesional y Técnica	28.004.827
11. Activ. Comunes a Programas 1 al 10	Hospital y Dirección Técnico-administrativa	252.909.151
12. Proy. Comunes a Programas 1 al 10	Hospital y Dirección Técnico-administrativa	32.800.000
13. Desarrollo de Areas Programáticas	Dirección Gral. de Organiz. y Coordinac. de Servicios	2.190.000
14. Descentralización Administrativa	Direc. Técnico Administrativa	1.070.000
15. Ciencia Especial	Secretaría y Subsecretaría	25.000.000

FUENTE: Dirección General de Finanzas. MCBA.

que los programas de apoyo (Actividades Centrales de SSPyMA, Desarrollo de Areas Programáticas (o áreas de influencia) y Descentralización Administrativa) absorben una parte menor del presupuesto (15 %).

Con respecto a la distribución de responsabilidades, cabe señalar que el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el ámbito municipal, ha resultado hasta el momento, en una reasignación de responsabilidades hacia los hospitales y centros de salud.

Así se observa que en ocho de los catorce programas que se manejan en esta jurisdicción, la unidad ejecutora (que es la responsable del programa, su formulación e implementación) es un Centro Asistencial, o un conjunto de hospitales que comparten un programa; incluso el de mayor envergadura (Actividades Comunes a Programas de Asistencia Directa) es de competencia de los Hospitales y la Dirección Técnico-administrativa en forma conjunta.

Es importante señalar la intervención de las Comisiones Médicas que funcionan en la Dirección Técnico-administrativa, que actúan como consejos sobre las diferentes especialidades y subespecialidades médicas y constituyen de esa manera el nexo coordinador entre los requerimientos técnicos del área sanitaria y las disponibilidades administrativas y financieras.

Los programas de asistencia directa (cuya responsabilidad es de los mismos centros asistenciales) son:

PROGRAMA	MONTO ASIGNADO EN MILLONES DE ₡	% DEL PRESUPUESTO
Atención Ambulatoria Desconcentrada	10,5	1,6
Materno - Infante Juvenil	28,1	4,3
Clínico - Quirúrgico	89,3	13,7
Urgencias y Unidades Intensivas	74,2	11,3
Rehabilitación Integral	7,5	1,1
Salud Mental	7,4	1,1
Salud Bucal	1,5	0,2

FUENTE: Dirección de Finanzas.

Desde el punto de vista del tipo de atención ofrecida, es evidente la importancia que tienen los servicios curativos sobre los preventivos. Las actividades relacionadas con la atención primaria de la salud absorben un 18,1 % de los recursos asignados, como lo podemos comprobar en el siguiente cuadro:

ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD

RELACIÓN CON USUARIO	PROGRAMA	MONTO ASIGNADO EN MILES DE ₳
DIRECTA	Atención Ambulatoria Desconcentrada	10.542,5
	Materno - Infanto Juvenil	28.131,3
	Rehabilitación Integral	7.450,6
	Salud Mental	7.417,7
	Salud Bucal	1.522,0
INDIRECTA	Control Zoonosis	2.348,4
	Investigación y Docencia	28.004,8
	Proyectos Comunes a Programas 1 al 10 *	32.800,0
	a- TOTAL	118.217,3
	b- TOTAL PRESUPUESTO	653.792,9
	a/b	18,1

* Mantenimiento y Refacción de la Planta Física.

FUENTE: Dirección de Finanzas de la MCBA.

Es decir, que más de un 80 % de los recursos de salud pública municipal, están asignados a los servicios asistenciales de tipo curativo y a las actividades administrativas, por lo que el comportamiento de los gastos en esos sectores determinará, en gran medida el comportamiento del gasto global en salud. Desde este punto de vista, la correcta determinación de los costos y de la eficacia de los servicios curativos, y la racionalización administrativa, son prioritarios.

Relaciones con Obras Sociales:

Además de los recursos presupuestarios convencionales de origen tributario, en los últimos años, los servicios de salud pública de la Ciudad de Buenos Aires han incorporado una nueva fuente: los aportes que las Obras Sociales hacen a los hospitales en pago de prestaciones que dichos establecimientos ofrecen a los afiliados. En 1987, la MCBA, consertó un total de 116 convenios con Obras Sociales.

Estos fondos se manejan a través de una Cuenta Especial, que para 1988 cuenta con un crédito presupuestario de 25 millones de australes. Esta Cuenta Especial funciona en forma descentralizada, como un sistema de coparticipación, en donde cada hospital, cuenta con un porcentaje de participación y se le van asignando créditos, según ingresan los recursos.

A pesar del avance en la descentralización de la administración de los recursos, que significa, en teoría, el manejo de la Cuenta Especial, se observa un bajo nivel de ejecución, como se comprueba en el siguiente cuadro.

CUENTA ESPECIAL

al 31-12-87

Asignado	Ejecutado	%
16.470.939	8.065.098	48,6

FUENTE: Memoria de la SSPyMA, 1987.

Este bajo nivel de ejecución no responde a una racionalidad económica ya que el objetivo básico de un presupuesto público debería ser la concreción de lo planificado, y por lo tanto, de las metas de gasto prefijadas.

En una encuesta sobre suministros de víveres, se destaca que el sistema de compras se ha agilizado con la implantación de la Cuenta Especial descentralizada, aunque se señala, la lentitud del "trámite extra-hospitalario".³

Esta situación es aún más crítica en el caso del rubro provisiones para hospitales, que se gestiona a través de los mecanismos administrativos tradicionales:

PROVISIONES EN HOSPITALES

Ejercicio 1987 (al 31-12-87)

	Ejecutado sobre recibido
	%
Consumo	28,4
Servicios	35,3
Equipamiento	33,0
Inversiones Administrativas	34,9

FUENTE: Memoria de la SSPyMA, 1987.

En el cuadro anterior se pone en evidencia que una proporción importante de las asignaciones presupuestarias no llegan a transformarse (directa o indirectamente) en bienes y servicios, tal como fue planificado. Estas deficiencias en la administración financiera se deben principalmente a la centralización en el manejo de los recursos (según la memoria 1987 de la SSPyMA, el 90 % del presupuesto se manejó a nivel central de la municipalidad). Así

³ MAZZEI de LAJCHA, Nélida: "Adquisición de víveres en los hospitales municipales a propósito de la descentralización administrativa, Asoc. Médicos Municipales, Buenos Aires, mimeo, 1987.

se registra una notable lentitud en la autorización, aprobación y tramitación de las licitaciones, a pesar de la instalación de una delegación de la Contaduría General en la Dirección de Abastecimiento Sanitario de la Secretaría.

En la encuesta ya citada (Mazzei de Lajcha, 1987) realizada en 15 hospitales municipales, el 63 % de los jefes contables y el 86 % de los jefes de alimentación coincidieron en que el pago efectuado en forma centralizada (a través de Tesorería General de la Municipalidad) es excesivamente lento, y ello provoca la falta de oferentes en las licitaciones públicas y un aumento en las licitaciones desiertas.

El 85 % de los encuestados respondieron que una solución a estos inconvenientes, sería la privatización del servicio de comidas (lo cual constituye lo que en el sector se denomina "privatización periférica", es decir, de ciertos servicios específicos).

Cabe señalar que los retrasos también afectan negativamente la asignación de recursos en otro sentido ya que ante la demora en los pagos, los proveedores se benefician por la actualización automática de los montos adeudados (indexación) en concepto de "mayores costos", además de aplicar los intereses punitivos correspondientes por mora.

Según estimaciones de funcionarios de la SSPyMA, los mayores costos absorben casi el 35 % de los recursos y es a partir de esta situación que se puede inferir que el sistema de abastecimiento hospitalario se enfrenta con serios inconvenientes, provocados principalmente, por dos causas fundamentales: la inflación generalizada que afecta a todo el país, con las distorsiones que va ocasionando en todos los intentos de planificación y la excesiva centralización que se ha desarrollado en la MCBA, y que se expresa en prácticas administrativas burocráticas que traban el funcionamiento eficiente de las reparticiones, incluyendo la SSPyMA.

En la actualidad, el presupuesto de Salud Pública, más que un conjunto de objetivos definidos, con un proceso de control incorporado, refleja una sumatoria de acciones donde cada uno de los involucrados: usuarios, proveedores, administradores y financiadores) actúan con intereses propios no comunes y muchas veces contrapuestos y que, en última instancia, le imprime una dinámica particular a todo el sistema de salud municipal.

Al analizar la composición del gasto en salud y su evolución histórica, a partir de los presupuestos sancionados, parecería que los recursos asignados a gastos en personal fueran disminuyendo en términos relativos, pasando de un 75,9 % del total de recursos en 1980 a 55,6 % en 1987, registrándose el nivel más bajo en 1983. Según este desarrollo, habrían aumentado correlativamente los recursos asignados a bienes y servicios corrientes, de capital, transferencia y otros, como lo ejemplifica el siguiente cuadro:

PRESUPUESTO SECRETARIA DE SALUD PUBLICA Y MEDIO AMBIENTE DE LA MCBA
en valores corrientes

MILES DE AUSTRALES

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTAL SANCIONADO	61.006	109.366	189.664	891.647	12.750,8	99.427	149.814	274.124
PERSONAL	46.320	78.962	117.495	331.866	7.901,3	62.203	74.869	152.362
%	<u>75,9</u>	<u>72,2</u>	<u>65,3</u>	<u>37,2</u>	<u>62,0</u>	<u>62,6</u>	<u>50,0</u>	<u>55,6</u>
TOTAL EJECUTADO	61.119	106.950	249.072	1.322,52	11.205,3	82.361	162.860	337.171 (est.)
PERSONAL	47.794	81.052	182.064	976,48	8.310,3	60.689	118.868	246.135 (est.)
%	<u>78,2</u>	<u>75,8</u>	<u>73,1</u>	<u>73,8</u>	<u>74,2</u>	<u>73,7</u>	<u>73,00</u>	<u>73,00</u>

FUENTE: Estimaciones propias en base a datos de la Secretaría de Economía (contaduría) de la Municipalidad Ciudad Bs. As.

Sin embargo, al analizar la evolución de lo efectivamente gastado en personal, se advierte que a pesar de la intención de los planificadores de reducir el peso del gasto en recursos humanos en lo que va de la década, no se ha logrado disminuir su incidencia por debajo del 73 %.

Por lo tanto, y también contrariamente a lo planificado, a partir de 1980, las variables de ajuste en los gastos de salud, han sido las otras erogaciones: bienes y servicios corrientes, de capital, etc. Si bien en este trabajo no se analiza el comportamiento de estos últimos componentes del gasto, se puede asumir, sin mucho margen de error, que los recursos que más se redujeron fueron los asignados a inversiones de capital (mantenimiento y nuevas obras).

Como ya dijéramos anteriormente, la planta física de la SSPyMA comprende los 21 establecimientos hospitalarios señalados y 14 centros de salud que a su vez dependen de cada hospital según el área programática en la cual se encuentran. Tres de estos hospitales han sido remodelados íntegramente en los últimos 10 años y cinco lo han sido en forma parcial, sin embargo, los tres hospitales más viejos, de más de 100 años de construcción, no han sido objeto hasta la fecha de refacciones de envergadura. Esta situación pone en evidencia la crítica situación en que se encuentra la infraestructura hospitalaria en general, más del 80 % de los hospitales tienen una antigüedad de más de 50 años y de éstos, menos del 30 % (6 establecimientos) han sido objeto de mejoras.

Es importante tener en cuenta la participación de las Cooperadoras de los hospitales, en cuanto a reformas edilicias atañe, ya que son organizaciones privadas que funcionan dentro de cada hospital, manejándose en forma autónoma y que tienen la capacidad de recaudar fondos que luego se invierten generalmente en las mejoras del establecimiento. Esto provoca significativas diferencias, en cuanto a los recursos con que disponen los establecimientos, ya que los situados en zonas de mayor poder adquisitivo obtienen montos importantes, que les permiten mayores mejoras.

Recursos Humanos y Descentralización:

Como ya lo señaláramos, la administración de los recursos humanos de la SSPyMA es competencia de la Dirección General de Personal, en cuanto a nombramientos y de la Secretaría de Economía (de la Dirección de Finanzas) en cuanto a asignación presupuestaria (recordemos que también se requiere la aprobación a nivel de la Intendencia). Aunque con respecto al proceso de descentralización se han introducido algunos avances, ya que a partir de 1987 los directores de hospitales están facultados para nombrar personal

de enfermería, cuando las circunstancias lo determinen. Pero, a pesar de ello, la escasez crítica que existe de este personal, el bajo salario ofrecido y la mayor captación de los mismos por el subsector privado (que otorgan mayores propinas) no han logrado subsanar el coyuntural inconveniente.

4. Conclusiones

Los intentos de descentralización administrativa como parte de una reforma integral para mejorar el rendimiento de toda la gestión municipal, han avanzado en la SSPyMA en forma desigual, lográndose hasta el momento la desconcentración de las responsabilidades de ejecución, más que la efectiva descentralización en la toma de decisiones, o sea, en la distribución del poder. Si bien cabe aclarar, que los hospitales gozan de descentralización técnica.

Como ya vimos, existen dos áreas que están más rezagadas en éste aspecto: personal y compras. En el caso de esta última, se está logrando una paulatina efectivización de la descentralización, aunque todavía no se perciben los resultados, ya que los procesos siguen siendo lentos con demoras importantes entre la licitación y la recepción de los suministros y además se manifiesta en un bajo nivel de ejecución presupuestaria.

Con respecto al personal, cabe señalar que su administración aún no es de competencia de la SSPyMA, sino que depende de la Dirección General de Administración de Personal, tanto como del Intendente. En la evolución histórica del gasto en Recursos Humanos, se observa que a pesar de los intentos de los planificadores de reducir su incidencia, es evidente que existen factores estructurales que condicionan dichos intentos: desde 1980 el gasto en personal ha absorbido constantemente alrededor del 73 % del presupuesto en salud.

Algunos de estos factores estructurales escapan al control del ámbito de la SSPyMA, y la posibilidad de modificarlos, en el corto plazo, es aún lejana, ya que son el resultado tanto de la dificultad que ofrecen las organizaciones para iniciar un proceso de transformación como el resultado del modelo médico vigente: donde la acción curativa prevalece sobre los aspectos preventivos. Incluso, la demanda de los usuarios de los servicios de salud, muestra una tendencia hacia estas acciones, reforzadas por el modelo médico hegemónico, donde la alta especialización y la utilización de sofisticados aparatos de alta tecnología, contribuyen a aumentar los costos de atención de la salud.

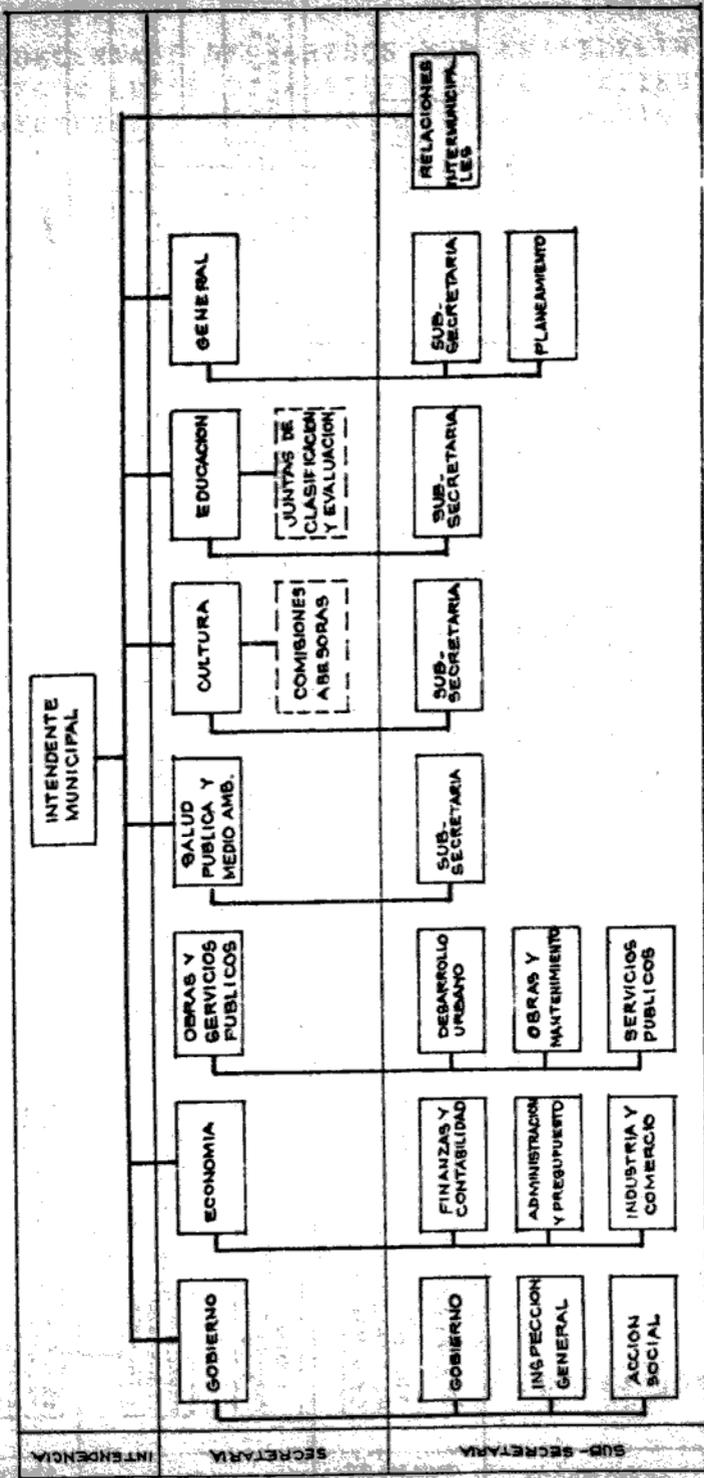
Para que una real descentralización pueda llevarse a cabo, hay dos ejes fundamentales que deben ser tenidos en cuenta:

- 1) El grado de educación de la población en materia de cuidado de la salud y su conocimiento de los aspectos preventivos.

- 2) La participación a través de canales adecuados que permitan un control del cumplimiento de los objetivos fijados para los establecimientos hospitalarios, para ello los elegidos por el pueblo, como son los concejales municipales y los consejeros vecinales, deberían intervenir en la programación y control de las acciones llevadas a cabo por estas unidades asistenciales y de ese modo contribuir a garantizar la eficiencia de los servicios y la equidad del sistema hospitalario.

GRAFICO I

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (DECRETO Nro 2595-77)



SECRETARIA DE LA MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

GRAFICO II

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE SALUD PUBLICA Y MEDIO AMBIENTE

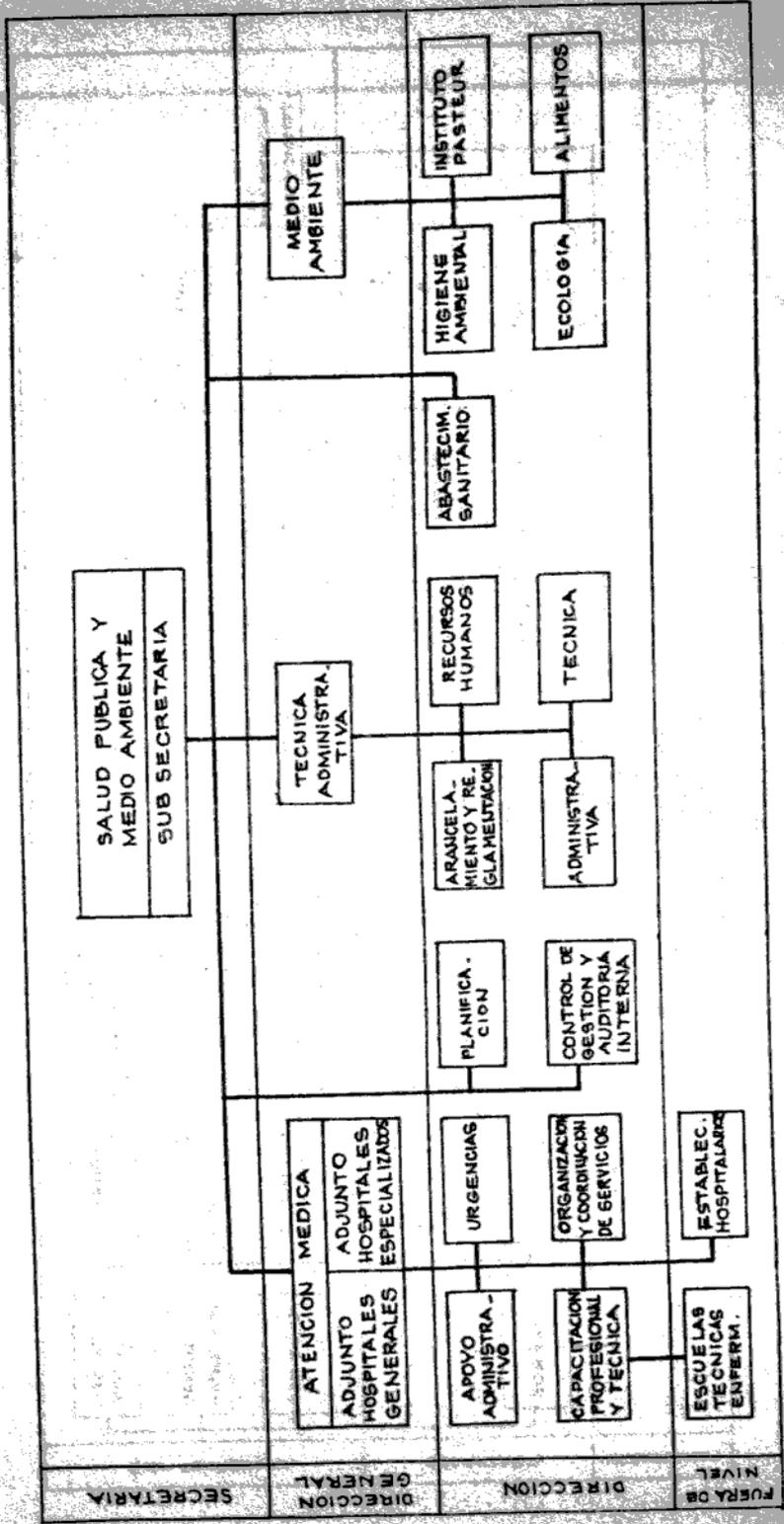
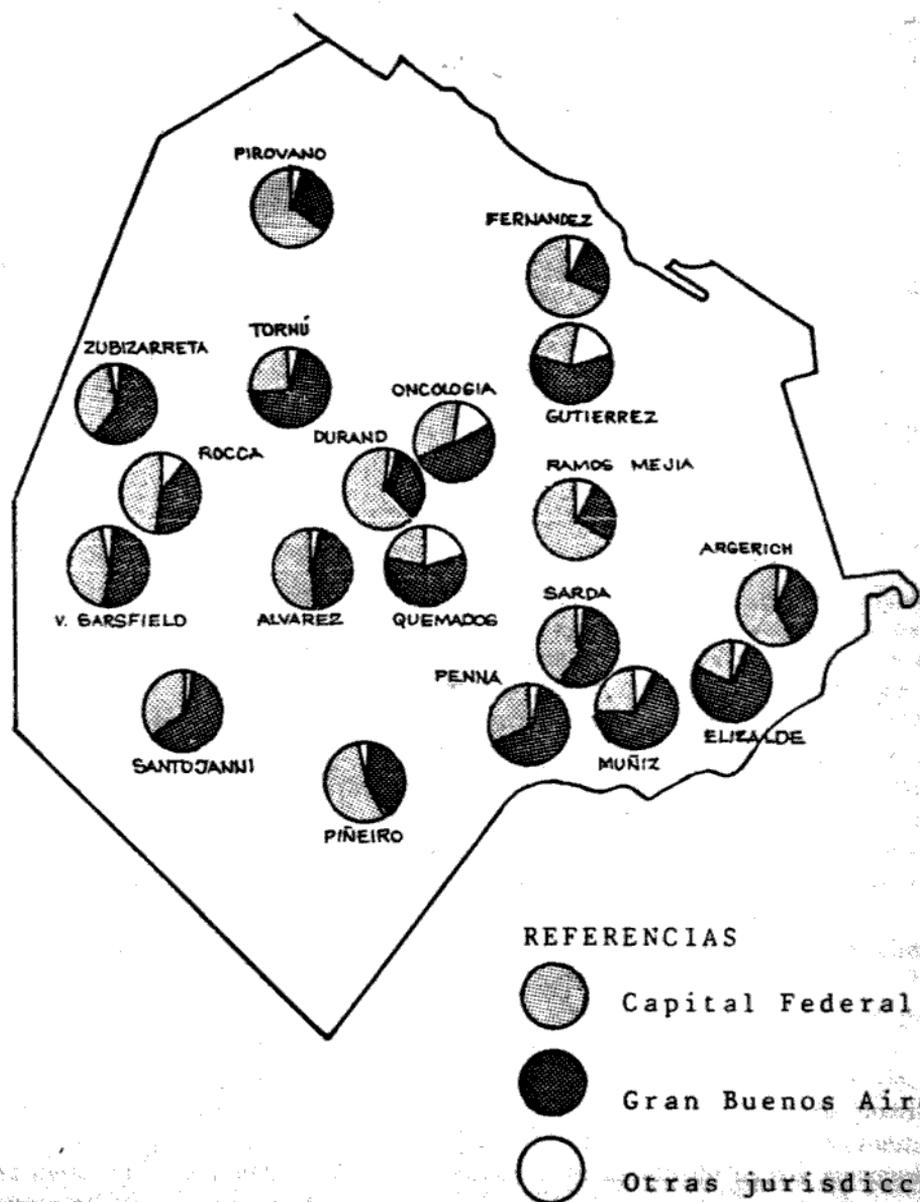


GRAFICO III

PORCENTAJE DE EGRESOS POR ESTABLECIMIENTO
 SEGUN LUGAR DE RESIDENCIA DEL PACIENTE
 SECRETARIA DE SALUD PUBLICA Y MEDIO AMBIENTE
 M.C.B.A. - AÑO 1982-



REFERENCIAS

-  Capital Federal
-  Gran Buenos Aires
-  Otras jurisdicciones

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA ATENCION ESTATAL EN SALUD EN CORDOBA

*Ernesto Gagliano
Arnoldo Rosenfeld
Teresa Tillea*

Introducción

El presente trabajo está inscripto en el proyecto de descentralización de la Administración Pública Provincial, que ejecutan los Ministerios de Salud y de la Función Pública y de la Reforma Administrativa. El mismo se enmarca en el Proyecto Nacional de Federalización y Descentralización del Sector Salud que la Secretaría de Salud impulsa con la cooperación técnica de la Oficina Sanitaria Panamericana.

Posteriormente a la promulgación del Decreto N° 1174/88 del Poder Ejecutivo Provincial, como producto del trabajo de las comisiones creadas entre la Subsecretaría de Planificación y Evaluación y las Subsecretarías de Gestión Sanitaria y Acción Sanitaria, se elaboró un anteproyecto de descentralización del Ministerio de Salud.

Actualmente la organización estatal se halla fuertemente centralizada presentándose, en consecuencia, un significativo alejamiento entre las decisiones político-administrativas y la efectiva prestación de servicios por parte de las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo Provincial.

Asimismo no existe un sistema homogéneo de planeamiento de las acciones que prevé desarrollar el Estado para alcanzar los objetivos previstos en el Plan de Gobierno y, consecuentemente, la programación presupuestaria es deficiente y el control de gestión sobre la ejecución de dichas acciones es enunciativo.

Ello se traduce en una mala asignación de recursos humanos, materiales y financieros y, en muchos casos, en desconocimiento por parte del nivel central de las reales necesidades de la población atendida.

El diseño gráfico del presente trabajo corresponde a Tomás Guzmán y el apoyo administrativo fue realizado en la Subsecretaría de Planificación y Evaluación en el período marzo-setiembre de 1988.

1. Aspectos Generales

1.1. Antecedentes Normativos

La Constitución de la Provincia de Córdoba, en lo que hace a la Administración Pública Provincial y Municipal establece, entre otros, que ésta debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad, armonizando los principios de centralización normativa, descentralización territorial y desconcentración operativa. Asimismo prevé la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y unificar los diferentes criterios de descentralización territorial.

Además, la Constitución de la Provincia de Córdoba reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural de más de 2.000 habitantes fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, a su vez se establece su independencia de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones.

Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia.

Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes.

Un aspecto que es de destacar es el grado de participación de las municipalidades en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que presten o ejecuten en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa.

Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de la zona. Asimismo es obligación del Gobierno Provincial brindar, entre otros, asistencia técnica.

Es dentro de este marco constitucional que se inscriben los procesos de descentralización y desconcentración de la Administración Pública Provincial,

existiendo en la actualidad una manifiesta voluntad política de dar oportunidad a dichos procesos, así como la necesidad de una creciente participación social en la gestión de políticas públicas.

En el corriente año, el Gobierno Provincial por medio del Decreto N° 1174 del 15 de marzo de 1988, aprueba las Políticas Generales y Pautas Normativas para los programas de descentralización para la Provincia y encomienda al Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa la formulación y coordinación de un plan de descentralización.

Finalmente la Ley 7644 da un marco legal a este proceso al facultar al Poder Ejecutivo Provincial a retener transitoriamente los incrementos en los montos de coparticipación municipal (Art. 2°) hasta tanto se suscriban los correspondientes convenios de obras o servicios que quedarán a cargo de los gobiernos locales.

Cumplida por parte del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa la primera etapa de las pautas operacionales del Decreto 1174, tendiente a relevar y evaluar demandas regionales y capacidad de gestión, se inició la segunda etapa de conformación de los grupos operativos con el objeto de formular un anteproyecto de estrategia de descentralización y desconcentración en un sector determinado: salud.

En este aspecto el Artículo 59 de la Constitución Provincial define la salud como un derecho y es el Gobierno Provincial quién la garantiza mediante acciones integrales de salud, promoviendo la participación de individuo y la sociedad.

El mismo artículo expresa que el Gobierno Provincial "establece, regula y fiscaliza el sistema de salud, integra los recursos y concerta la política sanitaria con el gobierno federal, gobiernos provinciales, municipalidades, instituciones públicas y privadas".

Siguiendo con lo establecido en el decreto 1174/88, la Subsecretaría de Planificación y Evaluación del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa en coordinación con la Subsecretaría de Acción Sanitaria y de Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud, conformaron dos grupos operativos que iniciaron la tarea de definir los programas y proyectos de descentralización y/o desconcentración, por una parte, y por otra a analizar pautas operativas para implementar un sistema de programación, presupuestación y control de gestión (Decreto N° 1175/88) compatible con las propuestas de descentralización y/o desconcentración.

Se considera oportuno señalar que estas propuestas de descentralización y/o desconcentración de los servicios asistenciales distan considerablemente de los procesos de transferencia anteriores.

En este aspecto, en 1978 se produce el traspaso casi masivo de los establecimientos nacionales a la Provincia, en el marco de un procedimiento que

tendía a disminuir la carga presupuestaria del nivel nacional, lo que se tradujo en un evidente deterioro de la capacidad de atención hospitalaria. En el mismo sentido la Provincia, por medio de la Ley 6558/81, transfiere a la Municipalidad de Córdoba casi la totalidad de establecimientos de baja complejidad dentro del radio municipal.

1.2. Aspectos sustanciales del Proceso de Descentralización.

A los fines del presente trabajo y con el objetivo de clarificar la exposición, se definen los niveles de complejidad de los establecimientos asistenciales como se indica en el Cuadro I.

CUADRO I

CLASIFICACION DE ESTABLECIMIENTOS SEGUN NIVELES DE COMPLEJIDAD
PROVINCIA DE CORDOBA

Nivel de complejidad	Denominación
I	PUESTO SANITARIO
II	DISPENSARIO
III	CENTRO DE SALUD MATERNO-INFANTIL
IV	HOSPITAL VECINAL
V	HOSPITAL ZONAL
VI	HOSPITAL REGIONAL
VII	HOSPITAL BASE O CENTRAL
VIII	ESPECIALIZADO

NOTA: Esta clasificación fue realizada específicamente para el presente trabajo.

Se definen como transferibles o descentralizables los niveles de complejidad I, II, III, IV y como desconcentrables los correspondientes a los niveles V, VI, VII y VIII.

La estrategia de descentralización y/o desconcentración tiene como objetivo primordial lograr un esquema de distribución territorial de establecimientos, que permita mejorar la eficiencia y eficacia de la atención primaria en salud.

Actualmente dicha distribución geográfica se corresponde con 9 Zonas Sanitarias definidas por el Ministerio de Salud y que se corresponden con los departamentos que se indican en el Cuadro II.

CUADRO II

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS ZONAS SANITARIAS
PROVINCIA DE CORDOBA

Zona sanitaria	Denominación	Departamentos
1	Jesús María	COLON, ISCHILIN, RIO PRIMERO, RIO SECO, SOBREMONTA, TOTORAL y TULUMBA.
2	Villa Dolores	CRUZ DEL EJE, ISCHILIN (S.E.), MINAS, POCHO, SAN ALBERTO y SAN JAVIER
3	Villa Caeiro	CALAMUCHITA (N), COLON (O), PUNILLA y SANTA MARIA
4	San Francisco	SAN JUSTO
5	Villa María	GRAL. SAN MARTIN, RIO SEGUNDO y TERCERO ARRIBA
6	Marcos Juárez	JUAREZ CELMAN, MARCOS JUAREZ y UNION
7	Río Cuarto	CALAMUCHITA (S), y RIO CUARTO
8	Laboulaye	GRAL. ROCA y PTE. ROQUE SAENZ PEÑA
9	Capital	CAPITAL

NOTA: Esta distribución geográfica puede observarse en el mapa adjunto.

CUADRO III

CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES PROVINCIALES
CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA Y NIVEL DE COMPLEJIDAD

ZONA SANITARIA	NIVELES DE COMPLEJIDAD								TOTAL
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
1 Jesús María	65	17	—	14	2	2	—	1	101
2 Villa Dolores	70	17	3	10	—	2	—	—	102
3 Villa Caeiro	21	16	1	6	2	4	—	2	52
4 San Francisco	3	23	—	3	2	1	—	—	32
5 Villa María	12	26	3	11	4	1	—	1	58
6 Marcos Juárez	6	18	2	13	4	3	—	1	47
7 Río Cuarto	11	13	—	17	2	1	—	—	44
8 Laboulaye	7	—	—	8	1	1	—	—	19
9 Capital	—	1	—	—	—	—	5	6	12
Total Prov. de Córdoba	195	133	9	82	17	15	5	16	467

FUENTE: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

El cuadro III muestra la distribución de los establecimientos asistenciales creados al 30-4-88 por Zona Sanitaria y nivel de complejidad.

Como puede observarse, el grueso de los establecimientos asistenciales de baja complejidad y su transferencia a la órbita municipal tendería, en cierta manera, a reducir considerablemente las tareas administrativas a nivel central del Ministerio de Salud, como así también vincular el medio local a la efectiva prestación de los servicios asistenciales, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Provincial.

De las múltiples reuniones y actividades efectuadas entre los grupos operativos se lograron, en principio, algunos acuerdos que permiten definir una estrategia para encarar las acciones gubernamentales en las áreas mencionadas.

Teniendo en cuenta lo expuesto y dentro del marco legal antes señalado, es que el Ministerio de Salud de la Provincia ha iniciado la implementación de proyectos de desconcentración de establecimientos de su dependencia y de proyectos de descentralización y coordinación interjurisdiccional e intersectorial.

Dentro de estos lineamientos generales es que se inscribe un proyecto de cooperación técnica de la Organización Panamericana de la Salud, coordinado por las Subsecretarías de Acción Sanitaria del Ministerio de Salud y de Planificación y Evaluación del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa. Prevé, en su primera fase, la implementación de dicho proyecto en microzonas sanitarias, comenzando, en el presente año con tres experiencias y extendiéndolas a nueve para el año siguiente.

El objetivo general es el de transformar el modelo prestacional mediante la implementación de políticas de salud basadas en las necesidades epidemiológicas de la población, trasladando el eje desde los sistemas de salud recuperadores, centrados alrededor del daño, hacia un sistema que haga énfasis en la epidemiología de riesgo, con acciones de protección de la salud.

Para alcanzar el objetivo general el Ministerio de Salud y el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa se hallan abocados a la implementación de un proceso de descentralización de establecimientos de baja complejidad, de desconcentración de los de complejidad media y alta y de aquellos de baja complejidad que no pudieran, por razones diversas, ser transferidos.

Asimismo se prevé la implementación de políticas de integración y coordinación intersectorial y e interjurisdiccional entre los Subsectores Públicos Provincial y Municipal y el Subsector Público Nacional y el Subsector de la Seguridad Social.

Estas políticas implican la transformación de los sistemas de gestión epidemiológicos, de servicios de atención médica y de planificación, administración y gestión.

Los objetivos específicos del proyecto de transformación del modelo prestacional son los siguientes:

- a) Descentralización
- b) Desconcentración
- c) Procesos de coordinación inter e intrajurisdiccional y sectorial
- d) Modificaciones a nivel central

La descripción de estos objetivos y las metas previstas para el último trimestre del corriente año y para 1989 son los siguientes:

- a) Descentralización:

Se prevé la transferencia de establecimientos asistenciales de bajo nivel de complejidad, de acuerdo al programa de la Provincia de Córdoba de descentralización del Sector Salud, a los municipios. Para el corto plazo (1988/89) se prevé la puesta en marcha del proceso de transferencia como primera fase del proyecto en tres microregiones (1988), extendiéndola a seis microregiones adicionales para el año 1989.

- b) Desconcentración:

Se prevé transformar la actual centralización administrativa de los establecimientos de mediana y alta complejidad dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia en entes desconcentrados. Para el corto plazo (1988/89) se prevé proceder a la desconcentración de la totalidad de los establecimientos asistenciales: Hospitales Zonales, Regionales, de Base y Especializados, haciendo hincapié en los correspondientes a las microzonas sanitarias seleccionadas.

- c) Procesos de coordinación Intra e Interjurisdiccional y Sectorial:

Se prevé la coordinación intrajurisdiccional entre establecimientos de distinto nivel de complejidad, interjurisdiccionalmente entre establecimientos municipales y provinciales e intersectorialmente entre efectores de distinta dependencia administrativa (Sistema de Seguridad Social y sector privado). Para el corto plazo (1988/89) se busca la integración del Hospital Público al sistema de Seguridad Social, la articulación entre efectores descentralizados (municipal) y desconcentrados (provincial) y la integración de las Obras Sociales a la red prestacional (con o sin capacidad instalada propia).

d) Modificaciones a Nivel Central:

Se prevé iniciar el proceso de transformación del sistema de gestión administrativa y epidemiológica de la oferta de los establecimientos asistenciales. Para el corto plazo (1988/89) se pretende la aplicación del Sistema de Planificación, Presupuestación y Control de Gestión a nivel de Zona Sanitaria para el ejercicio 1990, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Nro. 1175/88.

Para elaborar y fundamentar la estrategia fue necesario recolectar, procesar y analizar la información bajo una perspectiva que permitiera estimar indicadores a nivel de establecimientos asistenciales.

Al mismo tiempo se analizaron los procedimientos actuales del proceso de programación y presupuestación a fin de establecer una primera experiencia por áreas programáticas, que se intentará en el transcurso de 1989, tendiendo a buscar procedimientos presupuestarios descentralizados, dando de éste modo mayor autonomía a las áreas programáticas.

1.3 Situación actual del sector

Existen en la Provincia un total de 1.150 establecimientos de atención médica, correspondiendo 566 al sector privado y 584 al sector público, de acuerdo a lo que puede observarse en el Cuadro IV.

CUADRO IV
LOCALIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES CLASIFICADOS
POR JURISDICCIÓN Y NIVELES DE COMPLEJIDAD
PROVINCIA DE CÓRDOBA

CONCEPTO	CAPITAL	INTERIOR	TOTAL
NACIONAL	2	—	2
Alta Complejidad	2	—	2
Baja Complejidad	—	—	—
PROVINCIAL	12	454	466
Alta Complejidad	11	37	48
Baja Complejidad	1	417	418
MUNICIPAL	58	58	116
Alta Complejidad	2	1	3
Baja Complejidad	56	57	113
TOTAL SECTOR PÚBLICO	72	512	584
Alta Complejidad	15	38	53
Baja Complejidad	57	474	531
SECTOR PRIVADO	163	403	566
Total de Establecimientos	235	915	1.150

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud, Instituto Provincial de Atención Médica de la Provincia de Córdoba.

Esta información excluye la capacidad instalada propia de las obras sociales y los establecimientos independientes de las fuerzas de seguridad. La distribución porcentual de los establecimientos asistenciales, su dotación de personal y el gasto total de acuerdo al nivel de complejidad de los mismos, se observa en el Cuadro V.

CUADRO V

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE ESTABLECIMIENTOS, PERSONAL OCUPADO Y GASTO TOTAL POR NIVELES DE COMPLEJIDAD PROVINCIA DE CORDOBA

NIVELES DE COMPLEJIDAD	ESTABLECIMIENTOS	PERSONAL OCUPADO	GASTO TOTAL
I Puesto Sanitario	41.5	1.8	1.9
II Dispensarios	28.5	2.9	3.0
III Centros de Salud	2.0	0.5	0.3
IV Hospital Vecinal	17.5	9.5	10.3
V Hospital Zonal	3.5	5.3	5.4
VI Hospital Regional	3.0	22.5	23.8
VII Hospital Base	1.0	25.0	23.0
VIII Hospital Especializado	3.0	32.5	32.3
TOTAL GENERAL	100.0	100.0	100.0

NOTA: El gasto total corresponde a las erogaciones presupuestarias de los programas de Atención Médica Integral y sus respectivas Actividades Comunes.

Esta información se muestra en el Gráfico I que presenta la distribución porcentual de los establecimientos de acuerdo al nivel de complejidad.

El Gráfico II muestra la distribución porcentual del personal ocupado de acuerdo a los distintos niveles de complejidad.

Por su parte el Gráfico III muestra la distribución porcentual del gasto total de acuerdo al nivel de complejidad.

De ello puede agregarse que el proceso de descentralización implicaría la transferencia del 89,7% de los establecimientos que ocupan el 14,8% del personal ocupado y localizado que ejecutan aproximadamente el 15,6% del gasto total del programa de atención médica integral.

El cuadro VI muestra la distribución porcentual de los establecimientos, el personal ocupado y localizado al 30-4-88 y el gasto total anual estimado, clasificados por zona sanitaria.

CUADRO VI

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE ESTABLECIMIENTOS, PERSONAL OCUPADO Y GASTO TOTAL POR ZONA SANITARIA
PROVINCIA DE CORDOBA

ZONA SANITARIA	ESTABLECIMIENTOS	PERSONAL OCUPADO	GASTO TOTAL
1. Jesús María	21,6	6,3	6,9
2. Villa Dolores	21,9	6,2	6,7
3. Villa Caeiro	11,2	13,5	14,5
4. San Francisco	6,9	3,5	3,4
5. Villa María	12,4	9,9	10,8
6. Marcos Juárez	10,4	8,1	8,9
7. Río Cuarto	9,4	6,5	7,2
8. Laboulaye	4,0	1,6	1,5
9. Capital	2,6	44,2	40,1
TOTAL GENERAL	100,0	100,0	100,0

NOTA: El gasto total corresponde a las erogaciones presupuestarias de los programas de Atención Médica Integral y sus respectivas Actividades Comunes.

Asimismo el Gráfico IV muestra la distribución de los establecimientos por Zona Sanitaria. Si bien existe un número creciente de establecimientos públicos (que en términos formales han ido cubriendo el espacio del territorio provincial), ello no significa necesariamente que los mismos hayan desarrollado una capacidad real y efectiva de cobertura.

La ineficiencia actual obedece a varias razones, de las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Deficiente asignación de recursos humanos y materiales acordes con el sistema de atención propuesto, con el consecuente lucro cesante que de ello se deriva.
- Desinformación y escasa participación de autoridades, funcionarios y organizaciones comunitarias a nivel local.
- Imperfecciones del sistema de fiscalización y control.
- Inadecuado sistema de compras, adjudicación y distribución de insumos.
- Inadecuados, y a veces inexistentes estudios para la determinación de la demanda de atención, su estructura y dinámica.
- Escaso compromiso con la unidad de servicio y la comunidad y cumplimiento inadecuado con la actividad funcional por parte de los profesionales, debido a sus bajos ingresos relativos, su dedicación parcial, su falta de conocimientos epidemiológicos del área de trabajo y la falta de un sistema eficiente de control administrativo.

- g) Inadecuado sistema de programación y presupuestación a nivel general, con mayores dificultades a menores niveles de complejidad.
- h) Insuficiente, y a veces inexistente, sistema de informática y escaso o nulo equipamiento en tecnologías administrativas, acentuado en los menores niveles de complejidad.
- i) Escasa o nula coordinación intersectorial, interjurisdiccional o entre los subsectores prestadores.
- j) Imperfecciones en los esquemas y procedimientos de Control de Gestión en todas las áreas del Ministerio de Salud.
- k) Imperfecciones en el funcionamiento del esquema zonal, donde la zona es un mero ente administrativo con escasa y a veces nula participación en la gestión del Sistema de Salud a nivel regional.

Muchas de las razones apuntadas están determinadas por la dinámica operativa del sistema centralizado existente en la Provincia.

Según lo han expresado los intendentes de diversos municipios al participar de la consulta convocada por el Ministerio de la Función Pública, la atención deficiente obedece básicamente a que los profesionales asignados a los equipos de salud (especialmente médicos, bioquímicos y técnicos profesionales) no cumplen cabalmente como funcionarios públicos.

Al no existir incentivos ni un control efectivo local, es difícil asegurar el cumplimiento de las funciones por parte de dicho personal.

A ésto se agrega el hecho de que las variables epidemiológicas (especialmente las centradas en factores locales de riesgo) no han sido tenidas en cuenta al establecerse el esquema de distribución de la oferta, localización de equipamiento y modelos prestacionales en los establecimientos del Sector Público.

De los 466 establecimientos provinciales, 418 son considerados sujetos a procesos de descentralización, es decir puestos sanitarios, dispensarios, centros de salud materno infantil y hospitales vecinales, en función de que su actividad involucra casi con exclusividad el nivel local, a diferencia de los efectores de complejidad mediana o alta que involucran un conjunto poblacional con asiento en un número de municipios, que si bien es variable en su número, siempre es significativo.

El Gráfico V muestra la distribución de los establecimientos descentralizables por habitantes y zonas sanitarias. La estructura escalonada de efectores, según el nivel de complejidad, prevista para lograr un procedimiento escalonado de atención de los niveles menos complejos a los superiores, se constituyó básicamente en relación a variables poblaciones y de accesibilidad geográfica, pero sin considerar otras variables ambientales, socioeconómicas y culturales.

La existencia de establecimientos no ha asegurado la cobertura por razones de diverso orden; ésto ha llevado a la población a demandar servicios de atención médica en los establecimientos de mayor nivel de complejidad, con efectos negativos sobre la población (debido a que debe trasladarse y destinar mayor tiempo y recursos) y sobre la estructura de atención (por verse desbordada su capacidad, debido a la mayor presión relativa de la demanda).

La distribución de los establecimientos descentralizables por Zona Sanitaria se muestra en el Gráfico VI.

De esta distribución se puede observar que la Nro. 1 (Jesús María) y la Nro. 2 (Villa Dolores) cuentan respectivamente con un 23 y 24% del total y superan ampliamente los guarismos de las restantes. Si se estima el número de establecimientos descentralizables por habitante y por Zona Sanitaria señalada Gráfico V, dicha desproporción se hace aún más evidente.

La explicación a este fenómeno obedece a varias causas, pero a los fines del presente trabajo bastan citar las que resultan más evidentes.

- a) La Zona Sanitaria N° 1 Jesús María y parte de la N° 2 Villa Dolores sufren el más agudo proceso de desdoblamiento en el nivel provincial
- b) El deterioro progresivo de las economías de los departamentos del noroeste provincial hace que en materia de Salud el Estado tenga presencia monopólica, especialmente en áreas rurales (poblaciones de menos de dos mil habitantes) y el Sector Privado sólo es significativo en las áreas urbanas más importantes de cada departamento.
- c) El hecho de ser estos municipios los que participen con menor porcentaje de los índices de coparticipación municipal (estimados según variables demográficas y de presupuesto municipal), se observa que donde el Sector Público Provincial cuenta con mayor presencia en términos de establecimientos transferibles, es donde los municipios tienen las más importantes limitaciones financieras para gestión autónoma.

2. Aspectos presupuestarios y administrativos

2.1. Aspectos presupuestarios más relevantes

La asignación de créditos presupuestarios para la ejecución de los diferentes programas que lleva adelante el Ministerio de Salud de la Provincia tienen como objetivo financiar actividades de continuación de la prestación de servicios y obedecen a criterios incrementables en base a la evolución de los precios y a las posibilidades financieras de la administración provincial. Observando la distribución de créditos del año 1988 surge la importancia asignada a la actividad asistencial.

En este aspecto, los programas de Atención Médica Integral (ambulatorio e internacional) y las actividades comunes a ellos representan el 83,3% del gasto del Ministerio; en contraposición, los programas restantes tienen designada una proporción muy insignificante del gasto.

Esta asignación crediticia refleja fielmente el actual modelo prestacional del Sector Público Provincial, el cual se pretende transformar mediante la implementación del proyecto de descentralización y desconcentración, tal como se expresara anteriormente.

Actualmente la ejecución presupuestaria de las diferentes categorías se realiza centralizadamente ocurriendo numerosas compensaciones crediticias durante el ejercicio fiscal. Ello obedece, fundamentalmente a la falta de una programación que refleje los requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar las metas previstas durante el año.

La programación tiene un carácter formal dado que la descripción de las diferentes categorías presupuestarias y sus metas se agregan al proyecto de ley de presupuesto en oportunidad de ser elevado al Poder Legislativo. Esta descripción incluye la cuantificación de las metas previstas y un incipiente control de gestión que refleja lo realizado durante el año anterior pero no se consideran los recursos que serán aplicados para cumplimentarlas.

Como se dijo anteriormente, la ejecución presupuestaria se halla concentrada en el Nivel Central del Ministerio:

- 1) La liquidación de haberes al personal se realiza en función de las altas, bajas y modificaciones que informan los establecimientos por intermedio de la Zona Sanitaria.
- 2) Las compras y/o contrataciones las realiza el Nivel Central en forma consolidada, salvo aquellos que hagan a los establecimientos especializados, y los de menor cuantía las Zonas Sanitarias o Directores de Hospital según sean los límites fijados por la Ley Permanente de Ejecución Presupuestaria.
- 3) El pago de servicios públicos también se efectúa en forma centralizada y en las correspondientes facturas; en algunos casos, no se identifica a la dependencia consumidora.
- 4) No existe un sistema de costeo de las actividades hospitalarias que permita identificar el destino de los insumos, esto es: consulta externa, internación, prácticas complementarias, etc., en un hospital monovalente, tal como el Hospital de Niños. Ello se agrava si se trata de establecimientos polivalentes tales como el Hospital Córdoba o el Hospital Misericordia.

De ello resulta sumamente dificultoso estimar el gasto del programa en cuestión en base a la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros a las distintas actividades y, consecuentemente, efectuar el control de gestión necesario para evaluar la marcha del mismo.

Es este estado de situación el que se pretende modificar mediante la implementación de un Sistema de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión. Para el caso del Ministerio de Salud, se constituyó un equipo operativo que, conjuntamente con el de descentralización, comenzó la tarea de identificar las áreas problemáticas y actuar en consecuencia.

Asimismo se prevé diseñar un sistema de costeo hospitalario que sea compatible con el sistema de Planificación, Presupuestación y Control de Gestión, para los distintos niveles de complejidad de los establecimientos asistenciales.

2.2. Aspectos Administrativos más relevantes

Desde el punto de vista administrativo se considera necesario hacer incapié en dos áreas críticas, para lograr el objetivo de Descentralización y Desconcentración, estas áreas son Personal y Suministros; en ambas se observa una centralización de la información respectiva, afectando a las restantes áreas, tanto operativas como de Planificación del Ministerio.

De lo observado en materia de personal se infiere la existencia de compartimentos estancos en las Direcciones de Medicina Asistencial (Área Capital, Interior y Salud Mental), de Planeamiento y de Administración, que dificultan la elaboración de planes y programas en base al conocimiento de la disponibilidad de recursos humanos de cada establecimiento. Ello también entorpece el programa de descentralización, al no poder evaluarse con cierto grado de aproximación el gasto anual derivado del normal desenvolvimiento de los servicios a transferir a las municipalidades.

Para el caso de suministros merece indicarse (la operatoria del sistema, destacándose fundamentalmente) dos aspectos que resultan significativos para el manejo de un depósito valuado en una suma varias veces millonaria:

- a) No se efectúan inventarios periódicos.
- b) La información sobre entradas y salidas de productos se efectúa manualmente.

Si se desea determinar el volumen de los insumos (salvo personal) que aplica cada establecimiento a acciones de salud es necesario reclasificar todos los remitos de nivel central y de las Zonas Sanitarias. Esta información se considera de crucial importancia para determinar el gasto de los establecimientos

y, eventualmente, aplicar un sistema de costeo hospitalario; asimismo reviste idéntico carácter para la programación, ejecución y control de gestión de los establecimientos.

2.3. *Estimación del gasto de los Establecimientos Asistenciales*

El único dato más aproximado con que se contó para la estimación del gasto es el correspondiente a los salarios de bolsillo pagados durante el mes de abril de 1988, distribuidos por lugar de pago, de acuerdo a la información brindada por el Centro de Cómputos de la Provincia, es decir la mayor parte del gasto de los establecimientos.

Con ello, para determinar en forma aproximada el gasto total se tomó como supuesto la distribución promedio del nivel de erogaciones del Ministerio de Salud para el año 1988, el cual muestra que el 73,3 % del total es asignado a gastos en personal y el resto, 26,5 %, se halla destinado a la adquisición de bienes de consumo y de capital, pago de servicios no personales y transferencias. Este porcentaje, que si bien representa una alternativa de máxima, fue considerado en virtud de que la estimación se realizó sobre los cargos ocupados, su asignación presupuestaria y correspondiente lugar de trabajo.

A los fines de identificar los lugares de pago y los agentes que se desempeñan en él, se requirieron los planteles de personal por establecimientos dependientes de las ocho Zonas Sanitarias del Interior de la Provincia. La información brindada por la Dirección de Atención Médica (Área Interior) fue cotejada con los listados de personal, clasificados por lugar de pago. Un cotejo similar fue realizado para el subprograma Salud Rural contenido en un listado de remuneraciones independiente.

Cabe destacar que este procedimiento no se efectuó sobre los Hospitales Base y Especializados localizados en esta Capital como así tampoco en los establecimientos monovalentes del interior de la Provincia.

Al no contarse con la información depurada, el presente trabajo se ejecutó con los datos disponibles en el Centro de Cómputos del Ministerio de Salud. En ellos los porcentajes de personal no ubicado y el gasto en personal asociado a los mismos no resultarán significativos, ya que un error promedio del 5,5 % es considerado aceptable a los fines de la estimación a realizarse.

Para las Zonas Sanitarias del Interior se trabajó en función de dichos padrones de pago depurados y se incorporó la información correspondiente al personal que se halla nombrado en el nivel central del Ministerio de Salud y presta servicios en los diferentes establecimientos, como así también los Agentes Sanitarios localizados al 30-4-88.

Para el caso de los Agentes Sanitarios afectados al programa de Salud Rural, el porcentaje de ubicados se reduce al 80,6 %, dado que el resto se halla asignado a establecimientos creados por las Jefaturas de Zonas Sanitarias y aún no han sido ratificados por Resolución Ministerial. Estos últimos ascenderían a 19, representando el 3,6 % del total.

Asimismo fueron detectados 53 establecimientos sin personal asignado del total de 466 establecimientos creados al 30-4-88.

El cuadro VII, muestra la distribución del personal ocupado por Zona Sanitaria y nivel de complejidad de los establecimientos, según la definición antes expuesta.

CUADRO VII

PERSONAL OCUPADO Y LOCALIZADO EN ESTABLECIMIENTOS
ASISTENCIALES PROVINCIALES AL 30-4-88
CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA Y NIVEL DE COMPLEJIDAD

ZONA SANITARIA	NIVELES DE COMPLEJIDAD								TOTAL
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
1. Jesús María	89	59	—	258	41	195	—	112	754
2. Villa Dolores	87	64	6	174	—	415	—	—	746
3. Villa Caero	10	23	19	111	151	820	—	521	1.615
4. San Francisco	2	53	—	83	78	197	—	—	413
5. Villa María	12	62	—	97	151	131	—	734	1.187
6. Marcos Juárez	6	44	13	147	122	378	—	259	969
7. Río Cuarto	9	28	—	229	49	461	—	—	776
8. Laboulaye	8	5	—	78	21	73	—	—	185
9. Capital	—	—	—	—	—	—	3.006	2.278	5.284
TOTAL GENERAL	223	338	38	1.117	613	2.670	3.006	3.904	11.969

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

Para el cálculo de los gastos en personal se partió de los montos pagados en términos de salarios de bolsillo mensuales del mes de abril de 1988, los cuales fueron ajustados a los niveles de remuneración bruta, bajo el supuesto de que los aportes personales y descuentos varios ascienden al 15% y las contribuciones patronales al 29,5%. Este monto, juntamente con la cantidad de agentes fue clasificado por radio municipal, por departamento, por Zona Sanitaria hasta llegar al total provincial y distribuido según el nivel de complejidad de los establecimientos. La distribución de dicho gasto puede observarse en el Cuadro VIII.

La estimación de los gastos en bienes de consumo y servicios no personales, 26,5% del gasto total de los programas de Atención Médica, se rea-

CUADRO VIII

GASTO EN PERSONAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES PROVINCIALES
 CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA Y NIVEL DE COMPLEJIDAD
 (En miles de australes de abril de 1988)

NIVELES DE COMPLEJIDAD

ZONA SANITARIA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL
1. Jesús María	2.113.7	1.520.5	—	6.238.1	1.116.6	4.802.2	—	3.060.5	18.851.6
2. Villa Dolores	2.031.3	1.721.9	156.2	4.177.5	—	10.235.5	—	—	18.322.4
3. Villa Caieiro	260.3	536.0	425.1	2.440.0	3.578.8	18.733.7	—	13.710.2	39.648.1
4. San Francisco	56.4	1.164.9	—	1.812.3	1.741.8	4.609.1	—	—	9.384.5
5. Villa María	279.9	1.357.7	—	2.559.8	3.782.8	3.201.4	—	18.252.1	29.433.7
6. Marcos Juárez	139.1	1.186.8	351.4	3.632.0	2.858.8	9.973.0	—	6.160.0	24.301.1
7. Río Cuarto	219.0	717.9	—	5.524.3	1.156.1	11.972.9	—	—	19.590.2
8. Laboulaye	186.5	99.8	—	1.789.4	479.4	1.615.9	—	—	4.171.0
9. Capital	—	0.0	—	—	—	—	63.018.2	46.785.4	109.803.6
TOTAL GENERAL	5.286.2	8.305.5	932.7	28.173.4	14.714.3	65.143.3	63.018.2	87.968.2	273.542.2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

CUADRO IX

GASTO EN BIENES DE CONSUMO Y SERVICIOS NO PERSONALES DE
LOS ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES PROVINCIALES
CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA Y NIVEL DE COMPLEJIDAD

(En miles de australes de abril de 1988)

ZONA SANITARIA	NIVELES DE COMPLEJIDAD								TOTAL
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
1. Jesús María	782.1	528.0	—	2.249.2	402.6	1.731.4	—	1.103.4	6.796.7
2. Villa Dolores	732.6	620.7	56.3	1.506.1	—	3.690.4	—	—	6.606.1
3. Villa Caieiro	93.9	193.3	153.3	879.7	1.290.3	6.754.3	—	4.943.1	14.307.0
4. San Francisco	20.4	419.9	—	653.5	628.6	1.661.8	—	—	3.383.6
5. Villa María	101.1	489.4	—	923.1	1.363.9	1.154.2	—	6.580.6	10.612.2
6. Marcos Juárez	50.1	427.8	125.7	1.309.6	1.030.6	3.595.7	—	2.221.0	8.761.5
7. Río Cuarto	78.8	258.8	—	1.991.8	416.8	4.316.8	—	—	7.062.9
8. Laboulaye	67.2	35.9	—	645.3	172.8	582.6	—	—	1.503.8
9. Capital	—	0.0	—	—	—	—	22.720.8	16.868.3	39.589.1
TOTAL GENERAL	1.926.1	2.973.8	336.3	10.158.3	5.305.6	23.487.2	22.720.8	31.716.4	98.622.9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

CUADRO X

ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES PROVINCIALES

GASTO TOTAL

CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA Y NIVEL DE COMPLEJIDAD

(En miles de australes de abril de 1988)

NIVELES DE COMPLEJIDAD

ZONA SANITARIA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL
1. Jesús María	2.952,2	1.991,1	—	8.487,3	1.519,2	6.533,6	—	4.163,9	25.648,3
2. Villa Dolores	2.763,9	2.342,6	212,5	5.683,6	—	13.925,9	—	—	24.928,5
3. Villa Caieiro	342,5	729,3	578,4	3.319,6	4.869,1	25.488,0	—	18.653,3	53.991,9
4. San Francisco	76,8	1.584,0	—	2.465,8	2.369,8	6.270,9	—	—	12.768,1
5. Villa María	381,0	1.847,5	0,0	3.482,9	5.146,7	4.355,6	—	24.832,7	40.046,4
6. Marcos Juárez	189,2	1.614,6	478,1	4.941,6	3.889,4	13.568,7	—	8.381,0	33.062,6
7. Río Cuarto	279,8	976,7	—	7.516,2	1.572,9	16.289,7	—	—	26.653,3
8. Laboulaye	253,7	135,7	—	2.434,6	652,2	2.198,6	—	—	5.674,8
9. Capital	—	0,0	—	—	—	—	85.739,0	63.653,7	149.392,7
TOTAL GENERAL	7.250,8	11.223,2	1.269,0	38.328,6	20.019,3	88.631,0	85.739,0	119.684,6	372.145,5

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

CUADRO XI

TAMAÑO MEDIO DE ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES PROVINCIALES
CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA Y NIVEL DE COMPLEJIDAD

ZONA SANITARIA	NIVELES DE COMPLEJIDAD								TOTAL
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
1. Jesús María	1.37	3.47	—	18.43	20.50	97.50	—	112.00	7.47
2. Villa Dolores	1.24	3.76	2.00	17.40	—	207.50	—	—	7.31
3. Villa Caastro	0.48	1.44	19.00	18.50	75.50	205.00	—	260.50	31.83
4. San Francisco	0.67	2.30	—	27.67	39.00	197.00	—	—	12.91
5. Villa María	1.00	2.38	0.00	8.82	37.75	131.00	—	734.00	20.47
6. Marcos Juárez	1.00	2.44	6.50	11.31	30.50	126.00	—	259.00	20.62
7. Río Cuarto	0.82	2.15	—	13.47	24.50	461.00	—	—	17.64
8. Laboulaye	1.14	2.50	—	9.75	21.00	78.00	—	—	9.74
9. Capital	—	0.00	—	—	—	—	601.20	379.67	440.33
TOTAL GENERAL	1.14	2.54	4.22	13.62	36.06	178.00	601.20	244.00	25.63

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

CUADRO XII

GASTO MEDIO MENSUAL EN BIENES DE CONSUMO Y SERVICIOS NO PERSONALES
DE LOS ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES PROVINCIALES
CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA Y NIVEL DE COMPLEJIDAD

(En miles de australes de abril de 1988)

ZONA SANITARIA	NIVELES DE COMPLEJIDAD									TOTAL
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII		
1. Jesús María	1.00	2.59	—	13.39	16.78	72.14	—	—	91.95	5.61
2. Villa Dolores	0.87	3.04	1.56	12.55	—	153.77	—	—	—	5.40
3. Villa Caieiro	0.37	1.01	12.78	12.22	53.76	140.72	—	—	205.96	22.93
4. San Francisco	0.57	1.52	—	18.15	26.19	138.48	—	—	—	8.81
5. Villa María	0.70	1.57	0.00	6.99	28.42	96.18	—	—	548.38	15.25
6. Marcos Juárez	0.70	1.98	5.28	8.40	21.47	99.88	—	—	185.08	15.53
7. Río Cuarto	0.60	1.66	—	12.77	17.37	360.57	—	—	—	13.38
8. Laboulaye	0.80	1.50	—	6.72	14.40	48.55	—	—	—	6.60
9. Capital	—	0.00	—	—	—	—	—	—	378.68	234.28
TOTAL GENERAL	0.82	1.86	3.11	10.32	26.01	130.48	—	—	378.68	165.19
										17.60

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

lizó sobre los datos agregados correspondientes a los radios municipales y distribuidos según el nivel de complejidad de los establecimientos. Esta estimación fue agregada por departamento, Zona Sanitaria y total provincial.

La distribución del gasto a precios de abril de 1988 en bienes de consumo y servicios no personales se observa en el Cuadro IX.

A nivel global, distribuido por Zona Sanitaria y clasificado por nivel de complejidad el Cuadro X muestra el gasto total anual a precios y salarios de abril de 1988.

De la información correspondiente a la distribución de establecimientos por Zona Sanitaria y nivel de complejidad y su comparación con la distribución de personal ocupado y localizado se procedió a calcular el tamaño medio de los establecimientos. Esta información se muestra el Cuadro XI.

Esta distribución dista significativamente de la dotación teórica de personal, sobre todo a bajos niveles de complejidad. En este sentido el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba considera una asignación promedio de 2 agentes para los puestos sanitarios, 8 para los dispensarios, 9 para los centros de salud materno-infantiles y 20 para los hospitales vecinales.

Se considera oportuno destacar que no se ha analizado la distribución por clase de personal por Zona Sanitaria y Nivel de Complejidad para el presente trabajo, dado que la información general fue procesada manualmente, y su desagregación se hubiera traducido en una demora considerable en la concreción del mismo.

Teniendo en cuenta que una de las alternativas del proceso de descentralización es la no transferencia del personal provincial a las municipalidades, las que atenderán solamente la adquisición de bienes de consumo y el pago de servicios no personales con el incremento en los recursos de coparticipación impositiva, se consideró oportuno estimar el gasto medio mensual para dichas partidas presupuestarias. El resultado se muestra en el Cuadro XII.

El resultado obtenido atiende a los objetivos específicos de descentralización y desconcentración y de la implementación del Sistema de Planificación, Presupuestación y Control de Gestión.

- a) Para el proceso de descentralización se conoce, en forma aproximada, el gasto anual en personal, bienes de consumo y servicios no personales de los diferentes efectores provinciales para cada una de las municipalidades, dato éste que, comparado con los montos estimados por incremento en la coparticipación impositiva (Ley 7.644), permitirá la negociación de los servicios posibles de ser descentralizados y transferidos. Estos 418 establecimientos cuentan con una planta de personal de aproximadamente 1800 agentes, con un gasto anual en bienes de consumo y servicios no personales de ₳ 15.4 millones.

La estimación del gasto, confrontada con los ingresos por coparticipación impositiva permitirá realizar previsiones crediticias en ámbito del Nivel Central del Ministerio de Salud, a fin de cubrir los déficits que eventualmente pudieran surgir para municipios considerados de baja capacidad económica y financiera.

Asimismo, dada la clasificación según nivel de complejidad de los establecimientos, podrán plantearse, mediante acuerdos intermunicipales, las transferencias de Hospitales Zonales, en la medida de las posibilidades financieras de esas unidades de gobierno. Se está frente a 17 establecimientos con una dotación de aproximadamente 600 agentes y con un gasto anual en bienes y servicios no personales del orden de los ₡ 5.3 millones.

- b) Para el proceso de desconcentración se conoce, en forma aproximada el gasto anual de los 48 establecimientos que permanecerían en la órbita del Ministerio de Salud, el cual asciende a ₡ 314.1 millones, con una planta ocupada aproximada de unos 10.200 agentes. Esta información permite su presupuestación para el ejercicio 1989 y la ejecución del gasto en forma desconcentrada.

Además de ello, la tarea desarrollada permitirá presupuestar las acciones del Ministerio de Salud por Zona Sanitaria y/o por Departamento dentro del marco de regionalización de las políticas gubernamentales; esto es independiente de que se opere la efectiva transferencia de los servicios asistenciales a las municipalidades.

Cabe destacar que los presentes montos serían aproximaciones crediticias compatibles con los créditos presupuestarios de los programas de Atención Médica Integral y, en consecuencias, no incluyen gastos que se realizan con fondos extrapresupuestarios, tales como los programas asistidos por el gobierno nacional, los insumos provistos por las cooperadoras, donaciones, horas hombre trabajadas por los prestadores de servicios ad-honorem y, eventualmente, los ingresos provenientes por prestaciones a pacientes mutualizados que podrán significar un aporte adicional al financiamiento de los gastos de los establecimientos.

3. *Operatoria de la Reforma*

En principio es preciso señalar que, si bien se definen como transferibles casi un 90% de los establecimientos, éstos emplean sólo el 14,8% del personal ocupado y el 4,1% de los gastos en bienes y servicios no personales. Esto se puede observar en el Gráfico VII.

CUADRO XIII

ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES PROVINCIALES TRANSFERIBLES Y DESCONCENTRABLES
CLASIFICADOS POR ZONA SANITARIA

ZONA SANITARIA	TRANSFERIBLES			DESCONCENTRABLES			TOTAL (5)
	ESTABLECI- MIENTOS (1)	PERSONAL OCUPADO (2)	PERSONAL RESTO (3)	ESTABLECI- MIENTOS (1)	PERSONAL OCUPADO (2)	PERSONAL RESTO (3)	
1. Jesús María	96	406	9.872,3	5	348	8.979,3	12.216,7
2. Villa Dolores	100	331	8.086,9	2	415	10.235,5	13.925,9
3. Villa Caero	43	163	3.661,4	8	1.492	36.022,7	49.100,4
4. San Francisco	29	138	3.033,6	3	275	6.350,9	8.640,7
5. Villa María	52	171	4.197,4	6	1.016	25.236,3	34.335,0
6. Marcos Juárez	39	210	5.309,3	8	759	18.991,8	25.839,1
7. Río Cuarto	41	266	6.461,2	3	510	13.129,0	17.862,6
8. Laboulaye	17	91	2.075,7	2	94	2.095,3	2.850,8
9. Capital	1	—	—	11	5.284	109.803,6	149.392,7
TOTAL GENERAL	418	1.776	42.697,5	48	10.193	230.894,0	314.073,9

(1) Cantidad de establecimientos creados al 30-4-88.

(2) Personal ocupado al 30-4-88 y localizado por lugar de trabajo.

(3) Gasto anual en miles de australes de abril de 1988.

(4) Gasto estimado para la adquisición de Bienes de Consumo y pago de Servicios no Personales.

(5) Gasto total (2) + (4).

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

El Gráfico VIII, muestra la distribución del personal localizado al 30/04/88 en establecimientos transferibles, distribuidos por Zona Sanitaria. Esto significa que, si el programa provincial de descentralización de servicios de salud, tuviera un cien por ciento de éxito, —lo que implicaría suscribir convenios de transferencia por los 418 establecimientos— se obtendría una reducción del 15,6% el presupuesto total.

El Gráfico IX, muestra por su parte la distribución del personal localizado al 30/04/88 en establecimientos desconcentrables, distribuidos por Zona Sanitaria.

Esta información se desagrega por Zona Sanitaria en el Cuadro VIII, que muestra la distribución de los establecimientos, personal ocupado y gasto anual, estimados en transferibles y desconcentrables.

Dentro de este marco de referencia y como primer punto se considera conveniente distinguir los aspectos políticos y económicos que hacen a la implementación del proceso de descentralización y desconcentración de los aspectos operativos.

3.1. Aspectos político - Económicos

Lograr el objetivo propuesto significa poner en marcha un conjunto de acciones que, al mismo tiempo de hacer administrativa y financieramente posible el proceso de transferencia, cumplan con la condición de su viabilidad política y económica.

En este sentido es preciso, en un primer acercamiento, definir algunas bases primordiales para la implementación del programa desde tales perspectivas. Teniendo en cuenta que aún no se ha definido una tipología de municipios con los cuales habrán de establecerse los convenios de transferencias, deberá realizarse un análisis de factibilidad que permita identificar al menos tres categorías municipales a saber:

- a) Con alta potencialidad de aceptación política,
- b) Con mediana potencialidad de aceptación política y
- c) Con baja potencialidad de aceptación política.

Esta tipología puede confeccionarse en base a los informes departamentales, producto de las reuniones municipales efectuadas por el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa.

Desde el punto de vista económico, independientemente de la variable política antes mencionada, deberá realizarse un análisis que permita determinar la situación socioeconómica del municipio, en base a los recursos financieros (propios y por coparticipación), créditos especiales, nivel de gasto público,

CUADRO XIV

FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS ASISTENCIALES A TRANSFERIR
PROVINCIA DE CORDOBA

(en miles de australes de abril de 1988)

Nº	DEPARTAMENTO	ESTABLECI- MIENTOS	PERSONAL OCUPADO al 30-4-88	GASTO ANUAL		TOTAL	COPARTICIPACION		RECURSOS EXCEDENTES	
				PERSONAL	BS. Y SCIOS.		TOTAL	(1)	(2)	TOTAL
181	Calamuchita	26	23	1.019,4	370,5	1.389,9	7.311,1	3.078,0	1.688,1	2.707,5
182	Capital	1	—	0,0	0,0	0,0	144.793,6	60.958,1	60.958,1	60.958,1
183	Colón	15	48	1.060,7	382,4	1.443,1	14.433,8	6.076,6	4.633,5	5.694,2
184	Cruz del Eje	30	110	2.581,3	752,9	3.334,2	5.355,3	2.254,6	-1.079,6	384,5
185	General Roca	11	64	1.464,1	527,9	1.992,0	6.361,2	2.678,1	686,1	2.150,2
186	Gral. San Martín	20	64	1.466,3	528,7	1.995,0	19.807,3	8.338,9	6.353,9	7.810,2
187	Ischilín	15	38	936,9	337,8	1.274,7	2.966,3	1.248,8	—	25,9
188	Juárez Celman	13	86	2.013,0	725,8	2.738,8	10.270,0	4.323,7	1.584,9	3.597,9
189	Marcos Juárez	16	112	2.877,8	1.037,6	3.915,4	18.814,3	7.920,8	4.005,4	6.883,2
190	Minas	12	42	980,4	353,5	1.333,9	496,7	209,1	-1.124,8	-144,4
191	Pocho	10	50	1.136,7	409,8	1.546,5	483,5	203,6	-1.342,9	-731,3
192	Pte. Roque S. Peña	6	27	611,6	220,5	832,1	7.134,3	3.003,6	2.171,5	2.783,1
193	Pumilla	6	74	1.691,8	610,0	2.301,8	17.980,4	7.569,8	5.268,0	6.959,8
194	Río Cuarto	21	168	3.914,7	1.411,4	5.326,1	35.827,5	15.087,4	9.757,3	13.671,7
195	Río Primero	20	71	1.620,3	584,2	2.204,5	5.362,5	2.257,6	437,6	2.057,9
196	Río Seco	17	124	3.004,4	1.082,9	4.087,3	1.090,2	459,0	-3.628,3	-623,8
197	Río Segundo	17	60	1.466,3	528,7	1.995,0	16.313,6	6.868,0	4.873,0	6.339,3

CUADRO XIV (Continuación)

Nº	DEPARTAMENTO	ESTABLECI- MIENTOS	PERSONAL OCUPADO al 30-4-88	GASTO ANUAL		TOTAL	COPARTICIPACION		RECURSOS EXCEDENTES	
				PERSONAL	BS. Y SCIOS.		TOTAL	TOTAL	INCREMENTO	TOTAL
198	San Alberto	21	71	1.906,6	687,4	2.594,0	3.625,1	1.526,2	-1.067,9	838,8
199	San Javier	25	55	1.419,0	511,6	1.930,6	5.385,5	2.267,3	336,7	1.755,7
200	San Justo	30	139	3.057,5	1.102,4	4.159,9	34.003,1	14.315,3	10.155,4	13.212,9
201	Santa María	10	29	657,2	236,9	894,1	7.854,3	3.302,9	2.408,8	3.066,0
202	Sobremonte	10	29	815,7	294,1	1.109,8	535,2	225,3	- 884,5	- 68,8
203	Tercero Arriba	15	47	1.264,9	456,1	1.721,0	16.553,2	6.968,9	5.247,9	6.512,8
204	Totoral	14	51	1.121,6	404,4	1.526,0	2.764,8	1.164,0	- 362,0	759,6
205	Tulumba	15	86	2.178,2	785,3	2.963,5	2.654,3	1.117,5	-1.846,0	332,2
206	Unión	23	42	2.431,5	876,6	3.308,1	20.981,5	8.833,2	5.525,1	7.956,6
	TOTAL GENERAL	418	1.776	42.697,5	15.374,1	58.071,6	409.149,0	172.251,7	114.180,1	156.877,6

(1) Total de Coparticipación Impositiva de acuerdo a la estimación de la Subsecretaría de Hacienda, actualizado a precios de Abril de 1988 por la evolución del Índice de Precios Mayoristas Nivel General (INDEC) y Precios al Consumidor (INDEC) (2/3 y 1/3 respectivamente).

(2) Incremento estimado de acuerdo a la aplicación de la Ley.

(3) Recursos excedentes del incremento de la coparticipación impositiva considerando la transferencia de personal y la atención del pago de bienes y servicios no personales.

(4) Recursos excedentes del incremento de la coparticipación impositiva considerando solamente que los municipios atenderán el pago de bienes y servicios no personales.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud y la Subsecretaría de Hacienda de la Provincia de Córdoba.

nivel de actividad económica, población mutualizada y sin cobertura. Con ello podrá determinarse una tipología que permita identificar las siguientes categorías municipales.

- a) Con alta capacidad económica,
- b) Con mediana capacidad económica, y
- c) Con baja capacidad económica.

Esta información deberá cruzarse con la correspondiente a las variables de cantidad de establecimientos provinciales a transferir, municipales y privados, población, etc.

Para el caso de los municipios con alta capacidad financiera, los fondos asignados por coparticipación impositiva deberán resultar suficientes para la cobertura de los gastos de los servicios que se transfieran. Para los restantes, de baja y mediana capacidad financiera, deberán elaborarse fundamentos técnicos para proceder a la asignación de créditos presupuestarios por medio de transferencias, a fin de apoyar financieramente las acciones en la materia que deben ejecutar los organismos transferidos.

Ambas categorizaciones pueden conformarse en dos instancias, representando cada una de ellas un diferente grado de análisis, a saber:

- a) En términos generales, realizar la tipología política y la financiera en función de la información disponible. El carácter de este nivel de análisis es aproximado y puede ser utilizado como marco de referencia para la toma de decisiones agregadas.
- b) A nivel más detallado, en oportunidad de optarse por algún municipio en particular, ampliar la tipología socio-económica y financiera con los datos específicos. Este nivel de análisis puede ser utilizado en las negociaciones políticas, en oportunidad de plantearse la transferencia del servicio asistencial.

Una primera aproximación se presenta en el Caudro XIV, que muestra la distribución departamental de los establecimientos asistenciales, el personal ocupado y localizado al 30-4-88, el gasto anual estimado la coparticipación impositiva y los recursos excedentes. Puede observarse que para los Departamentos Cruz del Eje, Ischilín, Minas, Pocho, Río Seco, San Alberto, Sobremonte, Totoral y Tulumba (Zonas Sanitarias 1 y 2) el incremento en los recursos de coparticipación impositiva no sería suficiente para financiar el gasto total de los establecimientos transferibles.

En estos departamentos, en su conjunto, se halla localizado el 30,8% de los establecimientos transferibles que ocupan el 23,4% del personal; paralelamente reciben el 4,2% de la coparticipación (\cong 7,3 millones) y el gasto en salud representa el 28,9%, de los programas de Atención Médica (\cong 16,8%

millones). De ello puede inferirse que la modalidad de financiamiento de los establecimientos asistenciales a transferir a las municipalidades localizadas en dichos departamentos debe diferenciarse de las restantes, mediante aportes no reintegrables desde el Ministerio de Salud.

Al cruzar la información correspondiente a los recursos por coparticipación total y del gasto en salud (total y solamente transferibles) con la variable población, tal como se muestra en el Cuadro XV, se observa que los mencionados departamentos presentan un gasto del programa de Atención Médica per cápita que en conjunto alcanza a ₺ 119 por año mientras que la coparticipación impositiva es apenas superior, es decir de ₺ 123 por año. Por último, y como uno de los temas centrales del proceso de transferencia, es preciso lograr un acuerdo administrativo-financiero y político en relación a las formas operativas de traspaso del personal. En este aspecto cabe señalar la existencia de dos posturas claramente diferenciadas:

- a) Transferencia del personal provincial que presta servicios a los establecimientos posibles de ser transferidos al ámbito municipal. Ello significaría una reducción de aproximadamente 1.800 agentes, (14,8 % de la planta ocupada al 30-3-88 y localizada) representando el 11,5% del Gasto Total de los programas de Atención Médica Integral y el 15,6% si se consideran además los gastos en bienes de consumo y servicios no personales.
- b) Manteniendo el personal ocupado de los establecimientos transferidos en la órbita del Ministerio de Salud, con dependencia administrativa y financiera, pero bajo el control de servicios por parte de la municipalidad, sistema similar al de un pase en comisión. Este sistema no representaría un ahorro significativo en el presupuesto de gastos del Ministerio de Salud, ya que los correspondientes a bienes de consumo y servicios no personales apenas representan el 4,1% del total de los programas mencionados; tampoco reduciría el papeleo en que actualmente está inmerso dicho organismo provincial, dado que toda la información sobre altas, bajas, modificaciones, traslados, liquidación de haberes, aplicación de sanciones, etc. permanecería centralizado.

3.2. *Lineamientos generales del proceso de descentralización y desconcentración*

En principio surge como un elemento importante a tener en cuenta el hecho de que en el sector de Salud Provincial existen 418 establecimientos, cuya actividad asistencial importa casi exclusivamente al medio local y que se encuentran distribuidos en una muy vasta superficie territorial, en situa-

CUADRO XV

GASTO EN SALUD ¹, COPARTICIPACION IMPOSITIVA Y ESTABLECIMIENTOS
POR HABITANTES PROVINCIA DE CORDOBA

(En australes de ABRIL de 1987)

Nº	DEPARTAMENTO	GASTO EN SALUD		COPARTI- CIPACIÓN	ESTABLECIMIENTOS ²	
		TOTAL	TRANSFERI		TOTAL	TRANSFERI
181	Calamuchita	79	29	150	5,5	5,3
182	Capital	128	0	124	0,1	0,0
183	Colón	64	12	121	1,4	1,3
184	Cruz del Eje	221	70	113	6,5	6,3
185	General Roca	84	63	203	3,8	3,5
186	General San Martín	63	20	196	2,1	2,0
187	Ischilín	155	49	114	6,2	5,8
188	Juárez Celman	78	57	215	2,9	2,7
189	Marcos Juárez	105	40	193	2,1	1,6
190	Minas	310	310	116	27,9	27,9
191	Pocho	329	329	103	21,3	21,3
192	Pte. Roque S. Peña	88	24	207	2,0	1,7
193	Punilla	323	20	153	0,8	0,5
194	Río Cuarto	107	26	172	1,1	1,0
195	Río Primero	108	64	155	6,4	5,8
196	Río Seco	430	430	115	17,9	17,9
197	Río Segundo	54	24	197	2,3	2,1
198	San Alberto	111	111	156	9,0	9,0
199	San Javier	225	49	137	6,6	6,4
200	San Justo	75	24	200	1,9	1,8
201	Santa María	151	14	124	1,9	1,6
202	Sobremonte	352	285	137	28,2	25,6
203	Tercero Arriba	280	16	159	1,7	1,4
204	Totoral	128	128	232	11,8	11,8
205	Tulumba	306	306	274	15,5	15,5
206	Unión	243	35	224	2,9	2,5
	TOTAL	116	22	152	1,6	1,4

FUENTE: Elaboración propia en base a datos relevados por los autores.

¹ Gasto provincial presupuestario de los programas de Atención Médica Integral y sus respectivas Actividades Centrales.

² Establecimientos cada 10.000 habitantes.

ciones socio-económicas de los municipios altamente heterogéneas. Esto implica que a los fines de no atomizar el sistema, el Nivel Central deberá conservar para sí el delineamiento de la política sanitaria y los aspectos normativos generales de cada establecimiento transferible, con la flexibilidad necesaria para adaptarlos a cada realidad concreta. Este proceso debe ir, necesariamente, acompañado de un fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y regulación del sector público y un permanente apoyo para tornar efectiva la capacidad de gestión a nivel local, en especial en programas de capacitación técnica.

La descentralización de funciones y transferencias de establecimientos asistenciales provinciales a los municipios (para que éstos los gestionen en forma autónoma) no implica que el nivel Provincial, a través del Ministerio de Salud Pública, se desentienda de estos establecimientos. Este programa apunta a la participación del municipio y de la comunidad en la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los establecimientos transferidos, en respuesta a la política provincial de descentralización. De estas actividades conjuntas entre Provincia y municipios deberán surgir, con absoluta claridad, cuáles son las atribuciones de cada organización territorial del Estado que deberán quedar plasmadas en cada convenio de transferencia a suscribir.

El resto de los establecimientos (definidos como de complejidad cinco a ocho) están orientados a atender a un conjunto poblacional de un número variable de municipalidades, siempre creciente en función de su mayor complejidad.

Así es que un Hospital Zonal o Regional ofrece sus servicios a poblaciones dispersas en un conjunto indeterminado de municipios. Razón ésta que, a los fines de su gestión y planificación presupuestaria, no resultaría posible cubrir sólo por el municipio donde el establecimiento tiene asiento, sino por el conjunto. Para ello sería necesario conocer la estructura y dinámica de la demanda de servicios así como las posibilidades técnicas y políticas de convenios que establezcan Consejos Regionales de Salud.

La descripción diferenciada de las zonas sanitarias antes mencionadas del resto plantea también una estrategia diferenciada, ya que un establecimiento de complejidad baja posible de ser transferido con igual número de personal y gasto total estimado, podrá ser financiado con los incrementos de los montos de coparticipación, según Zona Sanitaria como dato agregado y cada municipio en particular.

Se evidencia la necesidad de generar políticas complementarias a la descentralización y a la desconcentración. Además, teniendo en cuenta lo expuesto con relación a la actual ineficiencia del subsistema provincial, que, lejos de ser excluyentes, surgen como imprescindibles en la búsqueda de la desburocratización y en el logro de mayor eficiencia, eficacia y economicidad en las actividades del Sector Salud.

Una de ellas es la relativa a la administración de personal y su distribución por establecimiento. El actual sistema centralizado no permite conocer la real dotación de cargos, es decir la disponibilidad de recursos humanos para la implementación de la política sanitaria en la programación presupuestaria del Ministerio de Salud.

Otra política complementaria a la desconcentración es la implementación, en forma inmediata, de un sistema de suministros informatizado que revierta la actual situación de desconocimiento del destino de los productos por parte del depósito central y su aplicación en los distintos establecimientos; paralelamente a ello se hace necesario la implementación de un sistema de costos hospitalarios que sea compatible con la contabilidad gubernamental y que la presupuestación y ejecución del gasto sea realizada en forma desconcentrada.

Por otra parte, el control de gestión y evaluación de las actividades de cada establecimiento serán funciones inherentes al nivel provincial, de acuerdo a una modalidad técnica a definir.

Será entonces atribución de los municipios la gestión de los establecimientos transferidos en forma autónoma y con una modalidad surgida de cada gobierno local.

A tales efectos es que surge con fuerza la necesidad de coordinación, tanto intrasectorial con interjurisdiccional tendiente a crear una red asistencial con acciones escalonadas y coordinadas destinadas a conseguir mayor oportunidad, equidad y economicidad en las acciones de salud de la Provincia.

5.3. Aspectos operativos para la descentralización

Para lograr la ejecución adecuada de todas las acciones y actividades que, directa e indirectamente están relacionadas con el proceso de descentralización de los establecimientos de bajo nivel de complejidad, es necesario implementar un procedimiento que, en una primera instancia, genere una real capacidad y experiencia a nivel de los funcionarios de las estructuras centrales de los ministerios involucrados.

a) Corto Plazo:

Para ello y como objetivo de corto plazo, se considera oportuno iniciar a la brevedad acciones de transferencia, en algunas áreas que no excedan de tres o cuatro microzonas sanitarias, tendientes a constituir las bases de los Sistemas Locales de Salud. Partiendo de las áreas programáticas se toma como eje un Hospital Zonal y como actores locales los Hospitales Vecinales vinculados a aquél y los establecimientos que los tienen como referencia, es decir Puestos Sanitarios, Dispensarios y Centros de Salud Materno-Infantiles.

Estas experiencias locales y zonales servirán para establecer los sistemas Locales de Salud en base a:

- 1) La implementación de los esquemas, mecanismos y procedimientos sobre gestión hospitalaria, administración de personal, uso de información epidemiológica, sistemas de costos hospitalarios, financiamiento del sistema, etc. en las distintas unidades de servicios involucradas en la experiencia;
- 2) Su interrelación a nivel local con otros subsectores;
- 3) La coordinación con las áreas de gestión específicas del municipio, ya sea existentes o a crearse al efecto.

Paralelamente en el Nivel Central deberá implementarse un equipo interdisciplinario que planifique y evalúe las experiencias locales de las áreas seleccionadas y, a su vez, compatibilice los requerimientos globales en materia técnico-administrativa de dicho nivel con las actividades experimentales, mediante un sistema retroalimentado de asesoramiento y capacitación. Esto permitirá construir los mecanismos, instrumentos y procedimientos necesarios en el Nivel Central, Zona Sanitaria y Local.

Una vez encaminada la primera fase del proyecto y en base al resultado observado, deberían implementarse, por etapas sucesivas, nuevas experiencias al mismo tiempo que se revisan y consolidan las ya iniciadas.

El proceso de vinculación entre las experiencias de los Sistemas Locales Integrados con los niveles Zonales y Regionales deberá ser monitoreado desde el Nivel Central y su avance se corresponderá con lo ejecutado en ambos niveles.

Asimismo, y como condición fundamental de la ejecución del proceso de transferencia en el corto plazo, es preciso definir los contenidos específicos de los documentos que habrán de servir de soporte jurídico, especialmente las Cartas de Intención y los Convenios entre el Gobierno Provincial y los respectivos gobiernos locales.

Para la puesta en marcha de la primera fase del proyecto, como primera aproximación se han preseleccionado siete microregiones que presentan una alta potencialidad de aceptación política como candidatas para la implementación del sistema, de las que se seleccionarán tres para la instrumentación de las reformas durante 1988.

Tales microregiones, son las siguientes:

1. Microregión Urbana de Río Cuarto (Zona 7ma. Río Cuarto)
2. Microregión del Este-Noreste (Zona 4ta. San Francisco)

3. Microregión de Traslasierra (Zona 2da. Villa Dolores)
4. Microregión Sur-Oeste Departamento General Roca (Zona 8va. Laboulaye)
5. Microregión Conurbano Centro (Zona 3ra. Villa Caeiro)
6. Microregión Punilla (Zona 3ra. Villa Caeiro)
7. Microregión Río Tercero (Zona 5ta. Villa María)

A los fines de lograr un mejoramiento en los procesos, procedimientos y en los instrumentos administrativos (presupuesto, control de gestión) a Nivel Central y su vinculación con el nuevo esquema descentralizado, es necesario definir las diversas opciones tecnológicas (informática, controles contables, estadísticas y gestión operativa) compatibles con el sistema propuesto.

En este orden de cosas es necesario definir también los aspectos jurídicos respecto a la recolección y flujo de la información desde los niveles descentralizados (bajo jurisdicción municipal) a los niveles regionales y central (de jurisdicción provincial), iguales consideraciones caben para las formas, normas y procedimientos de fiscalización y control del sistema sanitario provincial.

Asimismo, en el corto plazo deberá iniciarse un estudio de un sistema de costos hospitalarios que refleje el gasto de los servicios asistenciales prestados a la comunidad; ésto es mediante la incorporación de la totalidad de los recursos humanos, materiales y financieros al producto final del establecimiento.

b) Mediano Plazo:

La magnitud del avance a mediano plazo estará dada por los resultados obtenidos en la primera fase del proyecto; estos resultados dependen fundamentalmente de las decisiones que se adopten a Nivel Central del Ministerio de Salud, entre otros, a saber:

- 1) El tiempo necesario para seleccionar las microzonas sanitarias que serán motivo de la puesta en marcha de dicha fase (3 para 1988 y 6 adicionales para 1989).
- 2) El compromiso político-técnico de los funcionarios y personal administrativo en la ejecución de esas actividades correspondientes.
- 3) La disponibilidad de información específica sobre el tema y de los instrumentos adecuados para su procesamiento.

Se considera necesario destacar que un objetivo específico del programa de descentralización es lograr la transferencia de la totalidad de los establecimientos asistenciales de bajo nivel de complejidad.

Se aspira a consolidar la transferencia de los 418 establecimientos actualmente en la órbita del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba durante la presente gestión gubernamental (1987/91).

3.4. Aspectos operativos para la desconcentración

En relación al proceso de desconcentración de los Hospitales Zonales, Regionales, Base y Especializados que representan el 84,4% del gasto total de los programas de Atención Médica Integral y ocupan el 85,2% del total del personal afectado a dichos programas presupuestarios (10.200 agentes aproximadamente), se considera necesario lograr el mayor grado de desconcentración posible, a fin de permitir una ágil administración que redunde en una mayor eficiencia y eficacia de los servicios prestados por el Estado Provincial a la comunidad. Esto sin perder de vista la participación de los miembros del equipo de salud en la gestión de las actividades de los futuros entes desconcentrados, los cuales deberán ajustarse a los lineamientos generales de la política sanitaria definidos por el Nivel Central.

a) Corto Plazo:

Este proceso estaría centrado en la preparación de sistemas de costos hospitalarios, complementados con acciones que, paulatinamente desconcentren las operaciones de compras, control y gestión de personal y de inventarios, contratación de terceros, etc.

A ello deberá sumarse:

1. La capacitación necesaria en materia de programación presupuestaria y control de gestión a nivel de unidad hospitalaria;
2. La generación de sistemas de suministros administrados localmente y compatibles con el Nivel Central.

Esto implica la formación de equipos técnicos y administrativos de gestión hospitalaria, de carácter interdisciplinario, que deberán operar a nivel de hospital, intercambiando experiencias entre sí y con el Nivel Central en los temas antes mencionados.

En el corto plazo, la Dirección de Administración del Ministerio de Salud implementará la registración de la ejecución presupuestaria de cada uno de los establecimientos, a fin de poder contar con datos históricos para la confección del Presupuesto desconcentrado para el ejercicio 1990.

b) Mediano Plazo:

En esta etapa, que no debería exceder como máximo los 24 meses, a fin de ser compatible con la preparación del presupuesto del ejercicio 1991, deberá obtenerse la desconcentración de la totalidad de los establecimientos de alto nivel de complejidad.

Para alcanzar esta meta es necesario hacer énfasis en lo referido al compromiso que deben asumir las autoridades en este proceso, con afectación de recursos adecuados a la consecución del programa.

Para ello es necesaria la puesta en marcha de un sistema de costeo hospitalario, así como un adecuado manejo del sistema de suministros, coordinado con el Nivel Central.

El manejo de personal deberá ser gestionado por cada establecimiento desconcentrado, en todos sus aspectos, los datos agregados deberán ser informados a nivel superior, de acuerdo a la orgánica del Ministerio de Salud, para que afectúe la planificación, programación y control de las acciones de salud.

3.5. *Actividades a ejecutar*

A manera de síntesis a continuación se detallan las actividades que se deberán ejecutar para alcanzar los objetivos antes expuestos:

a) Descentralización

- * Capacitación profesional, técnica y administrativa para el nivel de conducción y operativo.
- * Implementación de convenios de transferencia de servicios a los municipios involucrados.
- * Elaboración y prueba de instrumentos y manuales a nivel local.
- * Definición de las microzonas sanitarias preseleccionadas.
- * Análisis situacional de las microregiones sanitarias bajo programa.
- * Formulación de sistemas de gestión administrativos, epidemiológicos y de servicio de salud.
- * Relevamiento y análisis de los sistemas de gestión administrativa de los municipios involucrados.
- * Elaboración y pruebas parciales de contenidos e instrumentos.
- * Elaboración y pruebas parciales del uso de los sistemas.
- * Selección de equipamiento, elaboración y prueba de programas de simulación.

- Difusión del programa de descentralización en ámbito del Ministerio de Salud de la Provincia a fin de concientizar a los agentes intervinientes sobre la modalidad operativa del mismo.

b) Desconcentración:

- Formulación de sistemas de gestión de personal a nivel de establecimientos.
- Formulación del sistema de suministros a nivel de establecimientos.
- Capacidad profesional, técnica y administrativa a nivel de establecimientos involucrados.
- Elaboración y prueba de instrumentos y manuales a nivel de establecimientos.
- Elaboración de un diagnóstico de gestión del establecimiento.
- Formulación de sistemas de gestión administrativa, epidemiológicas y de servicios.
- Elaboración y pruebas parciales de contenido e instrumentos y de uso de los sistemas.
- Elaboración y pruebas de instrumentos y manuales de misiones y funciones a nivel de establecimientos.
- Selección de equipamiento y elaboración y prueba del programa de simulación.
- Aplicación del sistema de costos hospitalarios a nivel de establecimientos.
- Difusión del programa de descentralización y desconcentración en el ámbito del Ministerio de Salud de la Provincia a fin de concientizar a los agentes intervinientes sobre la modalidad operativa del mismo.

c) Procesos de coordinación inter e intrajurisdiccional y sectorial.

- Formulación de convenios de integración de los establecimientos del sector público con la obra social provincial.
- Formulación de convenios de integración de los establecimientos del Sector Público con obras sociales (especialmente PAMI e institutos de administración mixta).
- Formulación de convenios intersectoriales e interjurisdiccionales.
- Difusión a nivel local y provincial de los convenios de integración para conocimiento de la población sobre la nueva modalidad de prestación de servicios asistenciales por parte de los establecimientos públicos.

d) Modificaciones a Nivel Central.

- ° Capacitación del personal técnico y administrativo para el nivel de conducción y administración.
- ° Elaboración y pruebas de instrumentos y manuales de procedimientos, misiones y funciones a nivel central.
- ° Formulación de sistemas de gestión administrativa, epidemiológica y de servicios de salud.
- ° Elaboración y pruebas parciales de contenidos e instrumentos administrativos.
- ° Elaboración y pruebas parciales del uso de los sistemas informáticos administrativos.
- ° Elaboración y prueba de programas de simulación.
- ° Formulación de sistemas de gestión de personal a nivel central.
- ° Formulación del sistema de suministros a nivel central.
- ° Compatibilización de sistemas de costos hospitalarios con el sistema de planificación, presupuestación y control de gestión.
- ° Adecuación del sistema de fiscalización sanitaria a la nueva modalidad operativa.

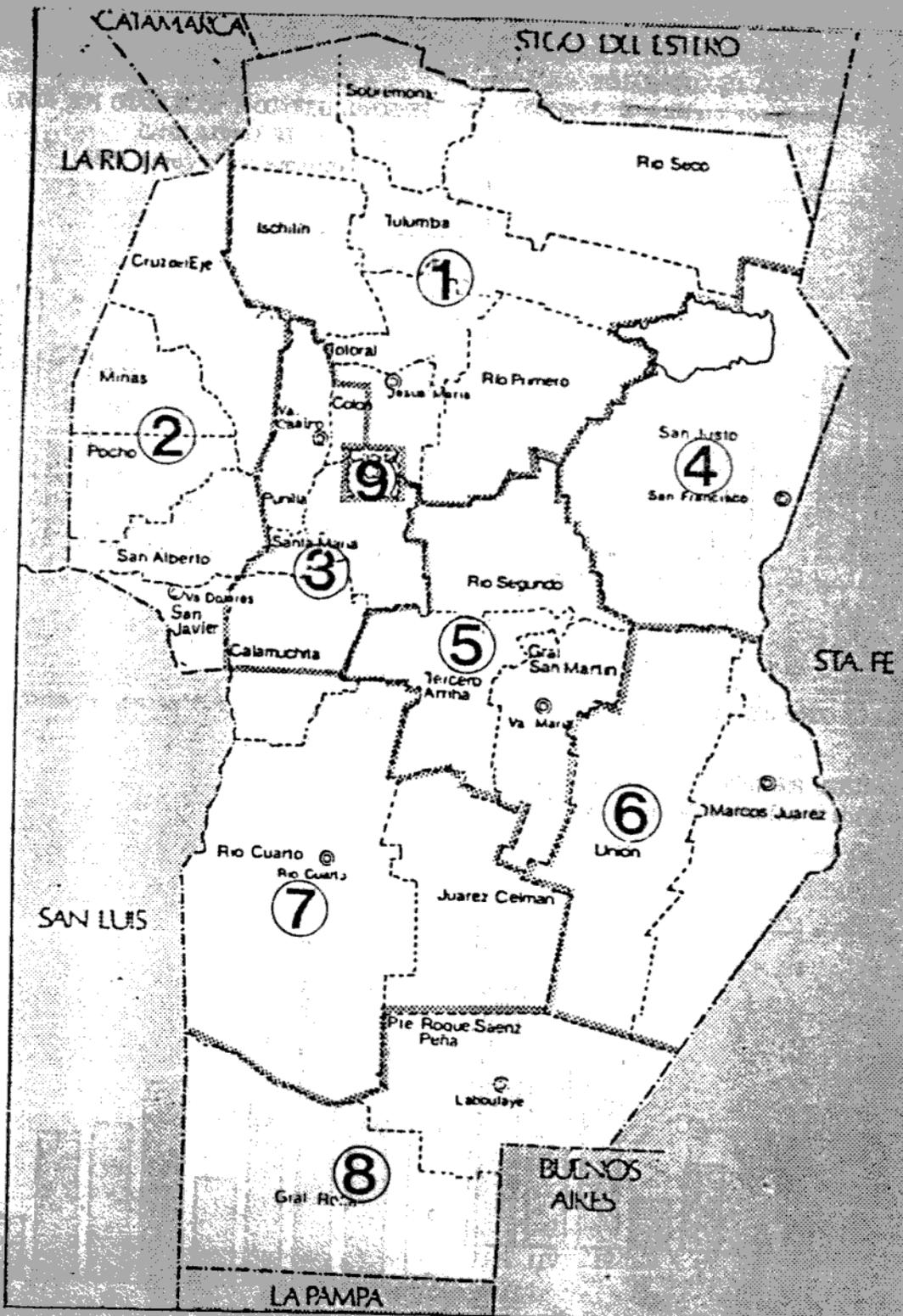


GRAFICO I:

CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS DISTRIBUIDOS
POR NIVEL DE COMPLEJIDAD
(establecimientos creados al 30-4-88)

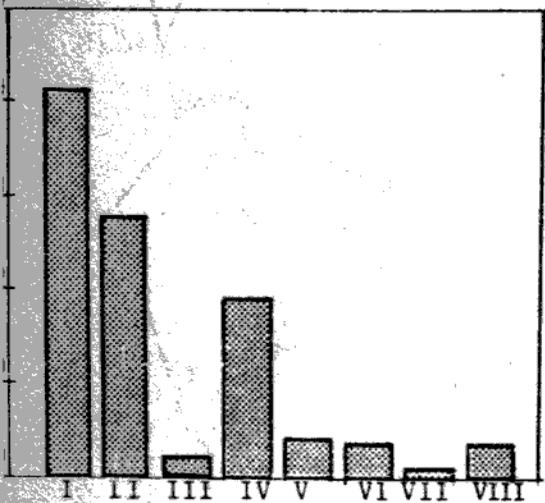


GRAFICO II:

PERSONAL OCUPADO Y LOCALIZADO POR NIVEL
DE COMPLEJIDAD
(Información a Abril 1988)

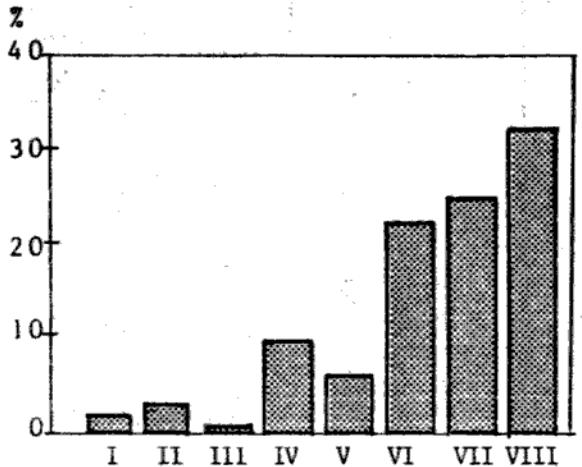


GRAFICO III:

GASTO TOTAL POR NIVELES DE COMPLEJIDAD
(a precios y salarios de abril de 1988)

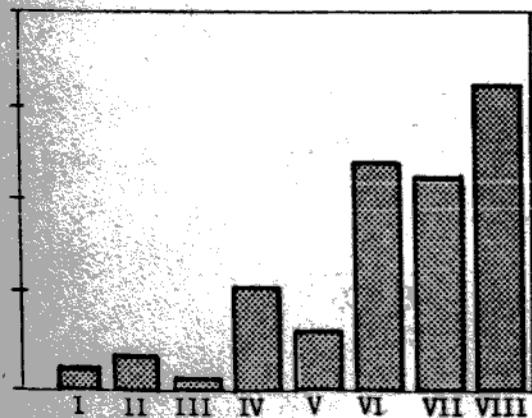


GRAFICO IV:

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE ESTABLECIMIENTOS
POR ZONA SANITARIA

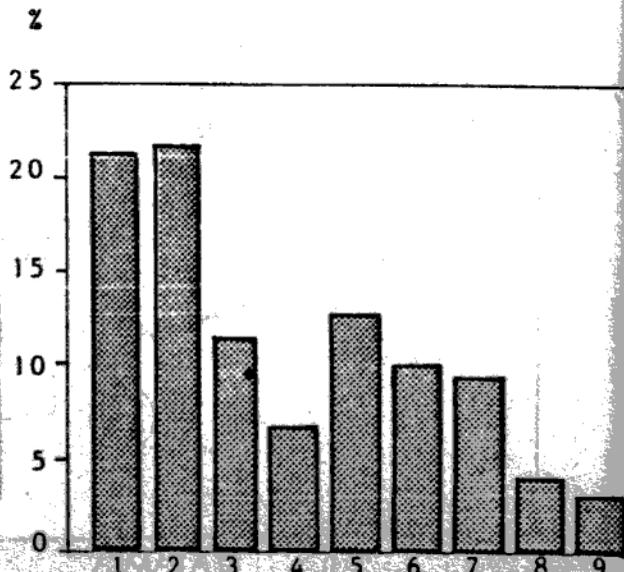


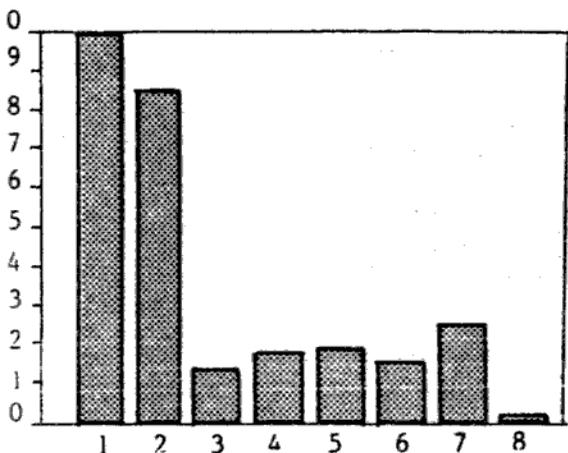
GRAFICO V:

GRAFICO VI:

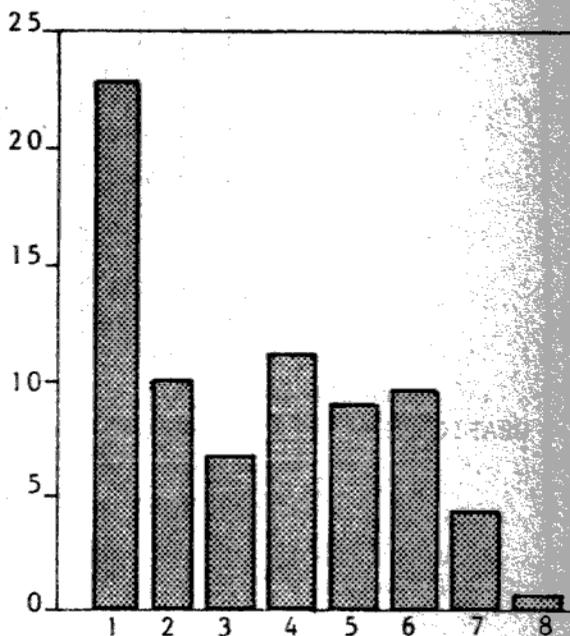
ESTABLECIMIENTOS DESCENTRALIZABLES POR HABITANTES Y ZONAS SANITARIAS

ESTABLECIMIENTOS DESCENTRALIZABLES POR ZONA SANITARIA

Estab.
x 10.000
habitantes



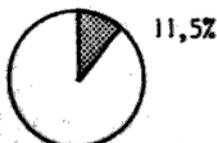
%



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

GRAFICO VII

ESTABLECIMIENTOS TRANSFERIBLES SOBRE EL TOTAL DE ESTABLECIMIENTOS (METAFA)



GASTO EN PERSONAL DE ESTABLECIMIENTOS TRANSFERIBLES SOBRE TOTAL DEL GASTO DEL (PROC. 415-420)

PERSONAL TRANSFERIBLE SOBRE TOTAL DE PERSONAL (EXCLUIDO NIVEL CENTRAL)



GASTO EN BIENES Y SERVICIOS DE ESTABLECIMIENTOS TRANSFERIBLES SOBRE TOTAL DEL GASTO (PROC. 415-420)

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud (CORDOBA)

Referencia: Transferibles

GRAFICO VIII

PERSONAL DE ESTABLECIMIENTOS TRANSFERIBLES
(por Zona Sanitaria. Abril de 1988.)

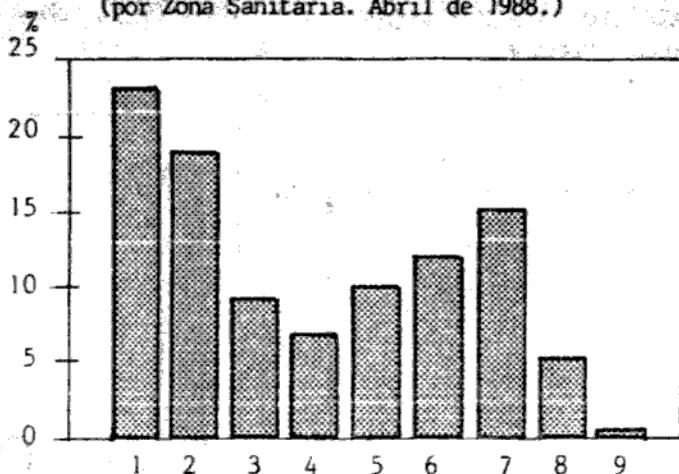
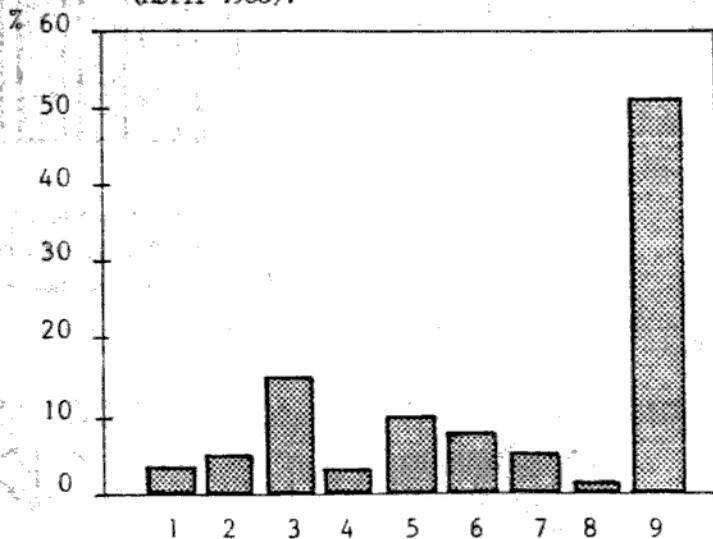


GRAFICO IX

PERSONAL DE ESTABLECIMIENTOS DESCENTRALIZABLES
(Abril 1988).



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

INFORME DE LA COMISION: SALUD

Coordinadores: *Ernesto Gagliano*
Teresa C. Tillea

PANEL 1: *Política Nacional de Federalización y Descentralización.*

Integrado por los Dres. Remigio ROMERA, Francisco LEONE y Claudio PEREZ IRIGOYEN; los dos primeros representantes de la Comisión Nacional de Federalización y Descentralización dependiente de la Secretaría de Estado de Salud de la Nación, el tercero como asesor de dicha Secretaría de Estado.

Se hizo referencia a las actividades desarrolladas por la Comisión en ocho Provincias (Salta, Santiago del Estero, San Juan, Mendoza, Córdoba, Neuquén, Entre Ríos y Río Negro), en materia de federalización y descentralización de los servicios de Salud, dentro del marco del proyecto de Cooperación Técnica de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS).

Posteriormente se presentó una breve reseña histórica acerca del crecimiento de la oferta de servicios, tanto por parte del Estado como de las Obras Sociales y el Sector Privado.

En 1957, un informe de la O.P.S., a requerimiento del Gobierno Nacional, recomienda iniciar un proceso de descentralización de servicios asistenciales, el cual se efectiviza en el período 1978/81 con la transferencia de establecimientos a las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Estas transferencias de establecimientos asistenciales, conjuntamente con escuelas, empresas del Estado, etc., tenían como principal objetivo la reducción del gasto de la Administración Nacional en las correspondientes finalidades, por cuanto las provincias se vieron obligadas a financiar con sus propios recursos la normal prestación de servicios. A partir de 1983, el gobierno democrático buscó revalorizar el rol conductor del Estado Nacional, coor-

dinando los distintos subsectores (Público, Seguridad Social y Privado) con el objetivo planteado en la reunión de Alma Ata: "Salud para todos"; la propuesta más relevante fue el proyecto de ley del Seguro Nacional de Salud. Se puso énfasis en el carácter diferencial del proceso de descentralización instrumentado por el gobierno democrático que prevé la participación comunitaria, en contraposición con la política de transferencia implementado por los gobiernos autoritarios cuyo objetivo era la reducción del gasto público.

Debate:

Culminadas las exposiciones se abrió el debate donde se plantearon preguntas referidas al mecanismo de selección por parte de la Comisión Nacional de Federalización y Descentralización de las provincias donde se implementaría el proyecto de cooperación técnica de la O.P.S. Asimismo se planteó la necesidad de clarificar sobre el objetivo de dicha cooperación técnica, diferenciándose de la mayoría de los créditos atados otorgados por los organismos internacionales para programas de ajuste económico-financiero.

Al respecto se informó que la O.P.S. es una organización intergubernamental integrada por los señores Ministros o Secretarios de Estado de Salud de los distintos países miembros, y que los programas son financiados mediante los aportes de todas las naciones; en este sentido se señaló el hecho de que Argentina recibe un aporte menor al correspondiente a su cuota anual de adhesión. Teniendo en cuenta que la máxima autoridad de la O.P.S. en cada país es el Ministro o Secretario de Estado de Salud Pública, dicho organismo no puede imponer una política diferente a la ejecutada por el Gobierno Nacional.

Se hizo referencia a participación del gasto en Salud en el Producto Bruto Interno y al enfoque excesivamente biológico, agudizado por la crítica situación de los recursos humanos. En el primer caso, en la Argentina el 8.2 % del P.B.I. se destina a Salud, representando un gasto anual de U\$S 180 por habitante y por año, ello ubica el país en una situación de privilegio entre los países de Latinoamérica; pero esa magnitud no parece tener correspondencia con la satisfacción de las necesidades de salud de la población. En el segundo caso se observa una estructura ocupacional que se caracteriza por la existencia de 80.000 médicos en el país, en contraposición con 16.000 enfermeras y 25.000 auxiliares; esta sobreoferta de profesionales médicos ha incentivado la adopción de prácticas medicalizadas que se traducen en el elevado consumo de fármacos, sobreprestaciones en materia de diagnóstico, etc., que redundan en el elevado porcentaje del gasto en salud en el P.B.I.

PANEL 2: Experiencias Descentralizadoras en Ambitos Provinciales y Municipales.

Se presentaron tres ponencias: "Orden Económico y Sistemas de Salud", por el Dr. Luis César ABED, de la Cátedra de Medicina Preventiva y Social de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba; "Descentralización en el Area de Salud: Análisis en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", por Luisa BAIGORRIA, Lourdes BARRIONUEVO y Beatriz de LUCA, de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, que no fueron expuestas por ausencia de los respectivos autores, por cuanto se realizó una breve síntesis de los mismos; y la Ponencia "¿Por qué Descentralizar en Salud?", por los Dres. Ernesto GAGLIANO y Mario NAVARRO del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.*

En la primera ponencia se indica la definición de sistema dinámico, desde el punto de vista social, señalándose que cada uno de los subsistemas que lo componen interactúan constantemente en un proceso de cambio, no pudiendo aislarse el análisis de cada uno de ellos en particular.

En éste contexto, citando a Milton Terris, quien sintetiza tres sistemas de salud existentes en el mundo: la Asistencia Pública (período precapitalista), el Seguro Médico (capitalista) y el Servicio Nacional de Salud (socialista), indicando la población cubierta en el mundo por cada uno de ellos en la actualidad.

La segunda ponencia, plantea la incontestable unión entre la democracia y la descentralización por lo que los procesos de democratización iniciados en los países de América Latina, son un factor muy favorable para la transformación de sus Administraciones Públicas, siendo la descentralización una vía apropiada para alcanzar mayor eficiencia e impacto de los servicios de salud. Posteriormente se hace referencia a un estudio de caso de la Municipalidad, y su propuesta de descentralización de establecimientos asistenciales que se encuentra dentro del radio de la Ciudad de Buenos Aires.

Se parte de un análisis de las competencias dentro de la Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente y las facilidades u obstáculos para el desarrollo de las acciones que la actual estructura presenta.

* GAGLIANO, E. y NAVARRO, M.: "¿Por qué descentralizar en Salud?" en ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD, Nº 2, Julio de 1988, I.I.F.A.P., Córdoba, República Argentina.

Por último es útil destacar que el presente trabajo plantea la descentralización sin transferencia, concepto equiparable a lo que en el proyecto de la Provincia de Córdoba se denomina desconcentración.

La tercer ponencia trata sobre cuatro aspectos esenciales del proceso de descentralización propuesto por el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba. Dichos aspectos pueden sintetizarse en:

- a) Viabilidad;
- b) Impacto económico financiero;
- c) Eficacia sanitaria y
- d) Potencialidad democratizadora del Proyecto.

Como conclusión general, la ponencia plantea que el proceso de descentralización propuesto deberá ir acompañado de otras políticas que den cuenta del agotamiento del modelo prestador en salud, intentando de este modo quitar a este instrumento el lugar de "panacea de los males del Sector".

PANEL 3: *Política Provincial de Descentralización y Desconcentración.*

Integrado por el Dr. Abelardo RAHAL, Ministro de Salud de la Provincia de Córdoba, el Dr. Fernando BRINGAS AGUIAR, Subsecretario de Acción Sanitaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba y la Lic. Teresa TILLEA, Asesora del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa.

El señor Ministro de Salud se refirió a aspectos políticos-filosóficos que sustentan el proyecto de descentralización y desconcentración de los servicios de salud provinciales, en el marco de la política global del sector Salud. Dichos aspectos pueden sintetizarse en: a) Ética de la solidaridad; b) Comunidad de trabajo; c) Descentralización conectada a la participación; d) La participación como expresión de las libertades individuales y e) La participación ciudadana con responsabilidad en el control de las acciones desarrolladas.

Los dos participantes restantes describieron el proyecto de descentralización y desconcentración de los servicios de salud de la Provincia de Córdoba, cuyo objetivo general es la transformación del modelo prestacional.

Este objetivo general sería alcanzado mediante cuatro líneas de acción tales como:

- a) Descentralización de los establecimientos de alto nivel de complejidad y de las Zonas Sanitarias; b) Descentralización de los establecimientos

de bajo nivel de complejidad; c) Incorporación del Hospital Público al Sistema de Seguridad Social y d) Modificaciones a Nivel Central del Ministerio de Salud, para adecuarlo a la nueva modalidad operativa.

En el marco estricto de la descentralización, se señaló que aproximadamente el 90% de los establecimientos provinciales serían posibles de ser transferidos a las municipalidades, representando solamente el 15% del gasto del Ministerio de Salud.

Desde el punto de vista institucional y financiero, se hizo referencia a la autonomía municipal consagrada por la nueva Constitución provincial y la sanción de la modificación a la Ley de coparticipación impositiva que incrementa en un 100% el monto de los recursos que dispondrán las municipalidades en forma progresiva a partir del corriente ejercicio fiscal.

Además se expuso sobre el Proyecto de Cooperación Técnica de la O.P.S. el cuál prevé iniciar el proceso de descentralización en nueve microzonas sanitarias, tomando como eje el Hospital Vecinal (y los puestos sanitarios, dispensarios y centros de salud materno infantiles) y su correspondiente referente: el Hospital Zonal o Regional (desconcentrado).

Debate:

Culminadas las exposiciones se abrió el debate donde se plantearon preguntas sobre la función de las Zonas Sanitarias en el proceso de descentralización, y de qué manera preveía el nivel central del Ministerio el cumplimiento de la política de salud por parte de los niveles locales, como así también si se habría previsto un fondo de reserva crediticio para inducir el cumplimiento de aquellas.

Con respecto a la primera pregunta, se indicó que la descentralización será un proceso gradual y concertado con los municipios, señalándose que de la reunión con Intendentes y Senadores departamentales convocada por el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa en el mes de junio del corriente año, se obtuvo como conclusión la existencia de un diferenciado grado de aceptabilidad política para la administración de los servicios asistenciales de bajo nivel de complejidad. Asimismo se hizo hincapié en que los esfuerzos se concentrarían en la coordinación interjurisdiccional (Municipios, Provincia y Seguridad Social Provincial y Nacional), con el objeto de evitar una fragmentación aún mayor en el sistema prestador. Una de las modalidades operativas posibles es la formulación de un convenio-contrato con el municipio, donde se establezca respetar los lineamientos de las políticas provinciales de salud y/o programas de interés provincial y/o nacional, previéndose la recentralización de los servicios frente al incumplimiento del mismo.

En relación a las previsiones financieras en el nivel central, para estimular las acciones a nivel local, se repitió que el financiamiento se realizará por intermedio de los recursos de coparticipación impositiva y/o mediante transferencias a aquellos municipios de baja capacidad económico-financiera.

PANEL 4: Algunas Políticas Sectoriales y Jurisdiccionales.

Integrado por el Ing. Daniel DI GIUSTO, Subsecretario de Gestión Ambiental y el Dr. Diego RAPELLA, Director General de Salud Mental, ambos dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, y el Dr. César ARANEGA, Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Todas las ponencias expresaron el valor de la participación en la planificación y/o gestión de aspectos específicos de sus áreas.

El Ing. Daniel DI GIUSTO se refirió al manejo de la cuenca del lago San Roque, un espejo de agua con fuerte contaminación y única fuente de agua de consumo de la Ciudad de Córdoba y otros conurbanos. Asimismo destacó el valor de la participación de los municipios y sociedad civil, por intermedio del Comité de Cuenca, con el objeto de desarrollar actividades destinadas a reducir el impacto contaminante sobre dicho recurso hídrico.

El Dr. Diego RAPELLA se refirió al proceso de planificación participativa del programa de Salud Mental de la Provincia, presentando un análisis histórico de los institutos asilares, verdaderos depósitos de locos de todo el país. Actualmente estos establecimientos tienen una importante incidencia en el presupuesto del Ministerio de Salud derivada de la transferencia efectuada en 1981, sin el correspondiente giro de los fondos a la Provincia para su gestión autónoma.

Al inicio de la gestión democrática, la gestión asistencial en estos establecimientos se hallaba impregnada de autoritarismo; para revertir esta situación se desarrollaron estrategias programáticas participativas y se comenzó a implementar la red provincial de servicios de Salud Mental. Esta red se encuentra sustentada por el concepto de primarización de la atención y participación creciente tanto del equipo de salud como de la sociedad en su conjunto.

A continuación el Dr. ARANEGA se refirió al rol de la Universidad en el proceso de Federalización, Descentralización y Participación en relación a la formación del recurso humano de pre y postgrado. En este sentido se refirió a las acciones iniciadas en los aspectos curriculares de esa casa de altos estudios, tanto en el sistema de ingreso como a la necesidad de dar cabida a la multidisciplina en la búsqueda de excelencia técnica en los mismos, y

que no culminen con la carrera sino que se prolonguen en procesos de educación continúa en el post-grado. En este sentido se hizo referencia a los esfuerzos necesarios para coordinar acciones entre distintas jurisdicciones con el objeto final de crear condiciones para hacer posible al meta de Salud para todos.

PANEL 5: Desconcentración de la Obra Social Provincial (I.P.A.M.)

Integrado por el Dr. Carlos BERTONA y la Dra. Ana María DEGANI del Instituto Provincial de Atención Médica (I.P.A.M.).

En la primera parte de la exposición se señaló el crecimiento de los beneficiarios del IPAM derivado de la incorporación de los afiliados del PAMI el cual presenta mayor agudeza en el interior de la Provincia. Como dato ilustrativo el 55% de los afiliados de IPAM y el 50% del PAMI se hallan localizados fuera del radio municipal de la Ciudad de Córdoba y su área de influencia. Este crecimiento desbordó la capacidad operativa de las delegaciones del interior, cuya función se limitaba a la entrega de órdenes, mientras que el control sobre las prestaciones médicas se realizaba desde el nivel central.

Ante este estado de situación se diseña un proyecto de desconcentración de la obra social provincial, cuyos objetivos pueden sintetizarse como:

- a) Acercar el IPAM al afiliado.
- b) Garantizar la calidad de las prestaciones médico-asistenciales.
- c) Obtener el control del sistema.

Estos objetivos prevén ser alcanzados mediante la transferencia de funciones, decisiones y responsabilidades hacia dependencias del interior de la Provincia. Para ello se modificó la estructura orgánico-funcional, aumentando la jerarquía de las Delegaciones y su autonomía operativa, limitándola al control central, de manera tal de acercar la decisión a la ejecución. Asimismo se procedió a modificar los criterios de regionalización existentes, creándose 9 regiones en base a indicadores poblacionales a afiliados al IPAM y al PAMI, a la oferta prestacional pública, privada y los medios de transporte disponibles para el acceso a las Delegaciones (Regionales, Zonales y Agencias).

Por último se hizo referencia a los aspectos informáticos asociados a este proceso de desconcentración, mediante el cual el afiliado puede acceder desde cualquier delegación a los servicios de la obra social, sin necesidad de trasladarse al lugar de asiento de su documentación.

PANEL 6: *Políticas de Coordinación e Integración Nacionales.*

El Dr. Rodolfo RODRIGUEZ, Secretario de Estado de Salud Pública de la Nación, en primera instancia alabó la coordinación existente en la Provincia de Córdoba entre la Universidad Nacional y el Gobierno de la Provincia, así como el aporte de investigadores a este espacio de reflexión.

Seguidamente presentó una línea de pensamiento corriente en Latinoamérica que hace énfasis en la búsqueda de la equidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios de salud.

Para lograr dicho objetivo señaló que es necesario descentralizar, pero, antes que ellos se debe federalizar las acciones para lo cual es imprescindible la formulación de un acuerdo federal, que contemple una normativa política, económico-administrativa y se base en el principio de justicia social.

Posteriormente hizo un análisis histórico político de los procesos de centralización entre 1943/55, período caracterizado por la acción del estado nacional en materia de grandes luchas sanitarias, por la expansión del sector público nacional, con Delegaciones Sanitarias asentadas en las provincias y por el desarrollo de la Seguridad Social en sus diferentes formas de organización. Al producirse la transferencia de la casi totalidad de los establecimientos asistenciales en el período 1978/81 a las provincias, la Secretaría de Estado pierde un alto porcentaje de capacidad instalada asistencial y se transforma en un organismo que, principalmente, financia parte de las acciones en las diferentes jurisdicciones, por intermedio de programas verticales (asistencia a provincias por intermedio del Programa Unico de Salud, entre otros) y mantiene bajo su dependencia algunos hospitales de alto nivel de complejidad y los institutos especializados.

Acompañando esta situación del Sector Público, la Seguridad Social se caracterizó por presentar una distribución por rama de actividad, concentrando el poder en el nivel central y penetrando en las provincias en forma vertical, con diversas modalidades de organización, capacidad financiera y poder de negociación, que se tradujo en una fragmentación del sector. Esta fragmentación lleva consigo una mala asignación de recursos humanos, materiales y financieros y que se manifiesta, fundamentalmente, en una estratificación en el uso de los beneficios de la atención médica dentro del Sistema.

En el período democrático se llevaron a cabo una serie de procesos que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Traspaso del Instituto Nacional de Obras Sociales (I.N.O.S.) desde la Secretaría de Estado de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo de la Nación a la Secretaría de Estado de Salud Pública del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación;

- b) Formulación del proyecto del Seguro Nacional de Salud;
- c) Refuncionalización de esa Secretaría de Estado;
- d) Transformación de los hospitales e institutos especializados en Organismos Descentralizados, cuya administración se realiza por intermedio de Consejos compuestos por el personal del establecimiento y funcionarios de esa cartera;
- e) Conformación del Nomenclador Globalizado, tendiente a crear un instrumento idóneo para la facturación a la Seguridad Social por parte del hospital público, en función del proyecto del Sistema Nacional de Salud.;
- f) Adecuación de la normativa del Fondo de Redistribución del I.N.O.S. para garantizar el pago de los servicios prestados por los hospitales públicos por parte de las obras sociales.

Debate:

Iniciado el debate se solicitó se ampliara la información dada sobre la descentralización de los establecimientos que aún permanecen en ámbito de esa Secretaría de Estado, por considerarse que la operatividad administrativa de los mismos era mayor a la conferida por el marco legal vigente, referido a los Organismos Descentralizados de la Administración Nacional. En este aspecto se señaló que su funcionamiento es similar al de una Empresa del Estado, presentando un elevado grado de autonomía y autarquía, sobre todo en los aspectos referidos a las intervenciones del Tribunal de Cuentas de la Nación. Esta operatoria trajo como consecuencia, en la práctica, una significativa reducción de los gastos operativos y un ágil sistema de contratación de personal. Asimismo se implementó la atención de pacientes mutualizados y la recaudación correspondiente ingresa a una Cuenta Especial administrada por la Secretaría de Estado de Salud Pública y se redistribuye entre los establecimientos prestadores, a fin de evitar la agudización de las actuales diferencias en la capacidad instalada existente, citando como ejemplo, dentro del radio de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el Hospital Nacional de Pediatría Dr. P. Garrahan y los hospitales municipales, Dr. Gutiérrez y la Fx-Casa Cuna.

Otra pregunta se refirió a cómo, en el caso del proyecto de descentralización del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, era posible pensar en Sistema Locales Integrados de Salud cuando los profesionales médicos que prestan servicios en establecimientos de baja complejidad del Sector Público lo hacen bajo la figura remunerativa de la "dedicación simple", y el resto de la jornada se desempeñan en la actividad privada, incluso en establecimientos propios. La respuesta puede ser sintetizada en los siguientes puntos:

- a) Sistema de dedicación exclusiva;
- b) Adecuación salarial;
- c) Régimen previsional unificado;
- d) Carrera sanitaria;
- e) Categorización profesional; y
- f) Excelencias técnicas en la formación de los recursos humanos.

Por último, señaló la situación de las obras sociales nacionales, que concentran recursos económicos y poder de decisión en la Capital Federal y la incapacidad relativa de las Direcciones y/o Delegaciones Regionales y/o Provinciales para concertar con los otros subsectores en el nivel local; ésto se manifiesta como un obstáculo a superar, y se presenta en una muy desigual situación en las distintas provincias.

Invitados Especiales:

- RODRIGUEZ, Rodolfo - Secretario de Salud de la Nación.
- RAHAL, Abelardo E. - Ministro de Salud del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- BRINGAS, Fernando - Subsecretario de Acción Sanitaria. Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- MONAYAR, José Gustavo - Subsecretario de Programación y Gestión Sanitaria. Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- DI GIUSTO, Daniel - Subsecretario de Gestión Ambiental. Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- BERTONA, Carlos - Presidente del Instituto Provincial de Atención Médica. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- ARANEGA, César - Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Miembros Activos:

- ABED, Luis César - Docente de la Cátedra de Medicina Preventiva y Social. Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba.
- GAGLIANO, Ernesto - Investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Universidad Nacional de Córdoba.
- LEONE, Francisco - Miembro de la Comisión Nacional de Federalización y Descentralización. Secretaría de Salud de la Nación.

- NAVARRO, Mario - Investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Universidad Nacional de Córdoba.
- PEREZ IRIGOYEN, Claudio - Asesor de la Secretaría de Salud de la Nación.
- RAPELLA, Diego - Director General de Salud Mental. Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.
- ROMERA, Remigio - Miembro de la Comisión Nacional de Federalización y Descentralización. Secretaría de Salud de la Nación.
- ROSENFELD, Arnoldo - Asesor del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- TILLEA, Teresa - Asesora del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

POLITICA DE VIVIENDA - DESCENTRALIZACION: ¿UN OBJETIVO ALCANZABLE EN LA ACTUAL COYUNTURA?

Lydia M. M. de Jiménez

1. *Introducción*

En el presente trabajo nos proponemos plantear las dificultades que presenta la actual coyuntura para hacer una descentralización efectiva de las acciones que el Estado Nacional lleva a cabo en materia de vivienda.

La idea central que nos proponemos desarrollar es, en algún sentido, contrapuesta a lo expresado en el documento base de este congreso.

En dicho documento, se plantea que el proceso centralizador, que produjo una acelerada concentración del poder burocrático en el Estado Federal y consecuentemente una falta de participación por parte de vastos sectores sociales en el diseño de políticas y acciones, ha provocado un proceso de concentración económica y un proceso de centralización en el conjunto de organizaciones sociales (patronales, sindicales y políticas).

Asimismo, se afirma que la centralización en la toma de decisiones implica que los únicos sectores sociales que pueden participar en el proceso social y técnico que la definición de políticas públicas implica, son aquéllos con capacidad para organizarse centralizadamente.

En otras palabras se postula que el centralismo del Estado produce concentración económica y generaliza una tendencia al centralismo en el conjunto de organizaciones sociales.

Nuestra visión de la relación es totalmente inversa. El proceso de concentración económica produce una tendencia generalizada al centralismo en el conjunto de organizaciones sociales, tendencia a la que no escapa la organización del Estado. Por supuesto que suponemos que son procesos que mutuamente se realimentan y en esto coincidimos con el documento base. Nuestra discrepancia estriba en que a partir de ese encadenamiento causal se su-

pone que la descentralización del proceso de toma de decisiones por parte del Estado Nacional, producirá un consecuente proceso de descentralización en el resto de las organizaciones sociales; ignorando de esta forma, la incidencia que en el proceso de centralización tienen los procesos de concentración del sistema productivo.

Estas limitaciones que la concentración económica impone, a los intentos de descentralización del aparato burocrático del Estado, se torna evidente en aquellos sectores del sistema estatal directamente relacionados con ramas de la producción.

Este es el caso particular del Sector Vivienda.

Las políticas del Estado en materia de vivienda están dirigidas no sólo a resolver la situación habitacional de los sectores sociales más desprotegidos, sino que al mismo tiempo, cumple un importante papel en el desarrollo de la actividad productiva a través de los fondos públicos que se vuelcan al sector construcciones como inversión en vivienda.

Nuestro análisis se centrará en la evolución seguida por el sector en los últimos años, particularmente aquel relacionado con la acción estatal en materia de vivienda. Paralelamente describiremos las principales características de funcionamiento del Sistema FONAVI, los últimos cambios operados tendientes a una mayor descentralización del sistema y los resultados alcanzados con dichas medidas.

2. *Evolución del sector construcciones*

De acuerdo con un informe reciente realizado por Guillermo Vitelli¹, el sector construcciones ha sufrido una crisis acentuada que ha afectado a partir de 1977 a todos los estratos de la rama. En 1977 el sector construcciones representaba el 7,1% del PBI, en 1985 tan sólo el 3,1%.

Este proceso está directamente correlacionado con la evolución de la inversión pública en el sector, lo que evidencia la importancia de la acción del Estado en la evolución de la rama y la incapacidad del sector privado para suplir estas oscilaciones.

Paralelamente con esta situación de crisis se produce un proceso de concentración siguiendo la tendencia general detectada en toda la actividad económica².

¹ VITELLI, Guillermo; Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de la construcción. Proyecto Gobierno Argentino. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, OIT / Arg. 87 / 003.

² ASPIAZU, D., BASUALDO, E. M., KHARISSE, M.. El nuevo poder económico en la Argentina de los Años 80. Buenos Aires, 1986.

ROFMAN, Alejandro; Descentralización del Estado y reforma constitucional Argentina. Buenos Aires, 1987.

“La crisis del sector estaría ligada a (o provocando) una caída en el tamaño de las empresas medianas y pequeñas y también, con seguridad a una desaparición de empresas... Las empresas de mayor tamaño relativo, al ver reducido su mercado por el menor o nulo lanzamiento de obras de gran porte unitario, tienden a dirigirse hacia la franja de la industria cubierta previamente por firmas medianas y pequeñas.

La caída en el número de firmas se potencia por este desplazamiento y simultáneamente se produce un fuerte proceso de concentración”³.

Este desplazamiento ha provocado una mayor participación de las empresas constructoras de mayor tamaño en la construcción de viviendas financiadas por el Estado.

En un trabajo realizado por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental⁴ y donde se analiza la evolución de la participación de las 40 empresas de mayor nivel de facturación según el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, en la producción de viviendas financiadas por el FONAVI, se señala que mientras entre 1977/80 diez de estas cuarenta empresas construyeron viviendas FONAVI; en 1986 el número de estas empresas asciende a 15. La comparación entre el volumen de producción que estas 15 empresas tienen por año con FONAVI y su nivel de facturación anual, muestra que 6 de tales empresas operan exclusivamente con FONAVI, 7 tienen comprometida entre el 30 y el 60% de su producción con los mismos recursos y sólo 2 menos del 30%.

Asimismo, si se analiza el grado de concentración empresarial en el sector construcciones en general y en el que opera con FONAVI, se comprueba un nivel de concentración más acentuado en este último grupo.

Mientras en el total del sector las 20 primeras empresas concentran el 29 % de la producción total; entre las que construyen viviendas financiadas por FONAVI las 20 primeras empresas presentan un nivel de concentración de 33 %.

Sector construcción en Vivienda		Construcción FONAVI	
Empresas s/nivel de producción	% acumulado Total producción	Empresas s/nivel de producción	% acumulado Total producción
5 primeras	10,8	5 primeras	14,5
10 primeras	18,0	10 primeras	22,7
20 primeras	29,2	20 primeras	32,9

FUENTE: SVOA.

³ VITELLI, G., op. cit.

⁴ HUBERMAN, Alicia; El Sector construcción en Vivienda - SVOA, 1987.

Finalmente cabe señalar un hecho significativo: esta concentración productiva es acompañada por una acentuada concentración espacial.

El 70 % de las empresas con mayor nivel de producción de viviendas está radicada en la Capital Federal, el resto se localiza en las principales áreas urbanas del país: La Plata, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

3. Principales rasgos de organización del FONAVI

El Fondo Nacional de la Vivienda creado por la Ley N° 21.581 es un sistema con un grado apreciable de descentralización, aunque por lo general siempre haya sido caracterizado como un sistema altamente centralizado.

De acuerdo con dicha ley los institutos provinciales son responsables de la planificación territorial para la localización de las viviendas, la elección de su tipología, la licitación para su construcción y la adjudicación a la población demandante.

A la Secretaría de Vivienda le queda reservada una función normativa. A partir de 1984 la administración radical adoptó un estilo de conducción consensual promoviendo la participación de los organismos provinciales en la discusión de las normas técnicas y financieras que regulan el funcionamiento del FONAVI. Con este fin fue creada en 1984 la Comisión de Institutos de Vivienda (CIV) ⁵.

Asimismo a partir de 1985 los organismos de vivienda provincial son responsables de la aprobación técnica de los proyectos, aprobación que hasta ese momento era facultad de la Secretaría de Vivienda.

La Secretaría desde esa fecha, sólo realiza la aprobación financiera de las obras en función de las fluctuaciones en la disponibilidad de fondos ⁶.

¿Cuáles han sido los resultados de esta política de descentralización?

Esta creciente descentralización en la organización funcional del FONAVI no ha sido acompañada, como ya se señaló, por un decrecimiento del nivel de concentración de las empresas que construyen viviendas financiadas con dichos recursos. Muy por el contrario, el nivel de concentración económica ha aumentado y se ha mantenido la concentración espacial.

En efecto, de acuerdo con el trabajo ya citado ⁴, si se analiza la producción de viviendas entre el período 1976-85, se comprueba que las primeras 24 empresas por la cantidad de viviendas construidas —más de 1000 viviendas por empresa— han concentrado el 25 % de las viviendas terminadas en dichos años.

⁵ Resolución SVOA N° 71 y 78.

⁶ Resolución Reglamentaria FONAVI N° 101.

En 1987 las 24 empresas con mayor número de viviendas en construcción —más de 600 viviendas por empresa— concentran el 35 % del total de viviendas en ejecución financiadas por FONAVI.

Por otra parte tampoco se ha producido una diversificación de los prototipos de vivienda construídos ajustados a las condiciones ambientales regionales. Tal vez una de las críticas más habituales a la acción realizada por el FONAVI, es la no adecuación de las viviendas a las distintas geografías provinciales.

Muchas veces se suele hablar de “los proyectos diseñados en Plaza de Mayo”. Si bien, siempre los organismos provinciales fueron responsables del diseño de los proyectos de vivienda, a partir de 1984 hubo un constante reclamo, por parte de la Secretaría de Vivienda, para que cada Instituto Provincial trabajara con prototipos adecuados a su realidad, en los que se utilizarán materiales regionales y se ensayarán otras formas de producción que no incluyera necesariamente la contratación empresaria.

Hasta la fecha ninguna provincia ha realizado obras con estas características.

Las actuales 110.000 viviendas en ejecución responden al “modelo FONAVI habitual”.

Puede concluirse, en consecuencia, que la adopción de medidas que tiendan a la descentralización del aparato del Estado, por sí mismo no garantiza la modificación de las tendencias a la concentración económica manifiesta en los últimos años en todo el sistema productivo y en particular en la rama de la construcción, ni asegura una diversificación de las respuestas habitacionales. Por el contrario, la fuerte concentración económica y la organización centralizada que caracteriza al sector construcciones conspira para que surjan otras propuestas más innovadoras en las formas de producción de las viviendas financiadas con fondos públicos.

"POLÍTICAS DE REGIONALIZACIÓN, CENTRALIZACIÓN Y DESENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS CIENCIAS DEL HABITAT HUMANO"

Horacio A. Torres

1. *Centralización y Descentralización*

El proceso de reestructuración de las instituciones del Estado que tiene lugar en muchos países parece estar dirigiéndose en algunos hacia la descentralización y en otros hacia la centralización. Analizando la evolución reciente se encuentran verdaderos desafíos en la búsqueda de la explicación de esos fenómenos: (a), la elección del modelo centralizador o descentralizador no se presenta como claramente asociada con la base política que la sustenta; (b), tanto partidos de derecha como de izquierda han sustentado sucesivamente ambos modelos aún cuando hayan utilizado discursos diferentes, por ejemplo la descentralización en Estados Unidos se asocia a una postura neoliberal y anti-estatista mientras que en Francia ésto fue reivindicado como un paso fundamental orientado hacia el socialismo y (c), todo lo anterior implica indudablemente un desafío a la capacidad de análisis de las ciencias sociales en particular en lo que respecta, por una parte, a la necesidad de apartarse de modelos demasiado simplistas y elementales del estado y, por otra, a apartarse también de interpretaciones que se derivan de manera demasiado obvia de los discursos de los propios actores sociales implicados¹.

* Deseo reconocer la colaboración brindada en las discusiones preliminares referentes a este trabajo por parte de Alicia Novick y Rodolfo Giunta (Becarios, CONICET).

¹ Cf. Edmond Petreccilli; "From Centralisation to Decentralisation: Social Restructuring and French Local Government". En: ISA RC21 Conference on "Trends and Challenges of Urban Restructuring". Río de Janeiro, 26-30 de setiembre 1988.

Este autor señala que tanto Mitterrand en Francia como Reagan en los Estados Unidos han favorecido la descentralización, mientras que Thatcher en el Reino Unido ha hecho precisamente lo opuesto.

En nuestro país la desequilibrada distribución espacial de la población y las actividades económicas a nivel nacional, en particular su concentración en el área metropolitana de Buenos Aires, ha sido tomada como factor negativo tanto por los planificadores territoriales como por una gran cantidad de autores en los más diversos campos, incluyendo la literatura. La acción gubernamental en forma de la enunciación de políticas territoriales solo fue empleada oficialmente a partir de la década de 1960. Estas políticas fueron aplicadas por sucesivos gobiernos de tendencias opuestas y aunque todos ellos veían como una necesidad reducir las desigualdades territoriales, el discurso que las justificaba era presentado de manera diferente: los gobiernos civiles basaban su discurso o bien en la necesidad de mayor equidad (radicales y peronistas) o bien en la necesidad de mayor eficiencia (desarrollistas), mientras que los gobiernos militares justificaban la descentralización en la "defensa nacional"².

2. Periodización

El debate centralización-descentralización halló en nuestro país su primera formulación en la confrontación Buenos Aires-Interior. Esto se remonta a la capitalización virreinal de Buenos Aires en 1776, hecho que a su vez es consecuencia de la política borbónica iniciada en 1713 que tendía a una liberalización del comercio y, por lo tanto, daba una mayor importancia a la función puerto. Esto por una parte hizo a Buenos Aires dueña de hecho de las rentas de la Aduana (entre 1773 y 1810 se pasa de 30.000 a 2.500.000 de pesos reales) y, por otra fomentó un muy importante crecimiento poblacional (entre 1744 y 1816 Buenos Aires pasa de 10.000 a 62.000 habitantes).

Estas muy significativas tasas de crecimiento no van a volver a ponerse de manifiesto hasta fines de siglo. Tomando como referencia el período entre el primer y tercer censo nacional (1869-1914)³, Buenos Aires aumenta 10 veces su población alcanzando en la última fecha citada aproximadamente 2 millones de habitantes. En esta fecha también por primera vez en nuestro país la población urbana supera a la rural.

Desde 1869, entonces, es posible comparar censalmente los desequilibrios regionales a nivel nacional (Cuadro I) incorporando también la comparación entre las tasas de crecimiento de las principales aglomeraciones urbanas (Cuadro II).

² Cf. H. A. Torres (1986), "Argentina". En: N. Patricios, ed., *International Handbook on Land Use Planning*, Greenwood Press, N. York.

³ De aquí en más utilizaremos el concepto de área metropolitana trascendiendo las delimitaciones administrativas (por ejemplo la de Capital Federal en el caso de Buenos Aires).

CUADRO I

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR REGIONES (1869 - 1980)

AÑOS	REGIONES						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
1869	13.2	40.2	10.4	7.4	28.8	—	100
1895	19.8	47.3	7.0	7.3	17.9	0.7	100
1914	25.8	47.8	6.5	5.9	12.6	1.4	100
1947	29.7	42.1	6.4	8.3	11.2	2.3	100
1960	33.7	38.0	6.7	8.1	11.0	2.5	100
1970	35.8	36.7	6.6	7.7	10.2	3.0	100
1980	34.9	35.9	6.7	8.1	10.8	3.7	100

REGIONES: 1. Región Metropolitana; 2. Región Pampeana; 3. Cuyo; 4. NEA; 5. NOA; 6. Región Patagónica.

NOTAS: Se indican con negrita las series (columnas) que indican un crecimiento porcentual significativo.

— Se subrayan las cifras que han sido mencionadas en el texto.

El Cuadro I constituye un excelente ejemplo acerca de la manera como el patrón cambiante de la distribución espacial de la población está señalando profundos cambios en el papel de los nodos de las redes urbanas en nuestro país, las cuales, a su vez, señalan cambios profundos en la red global.

Si comenzamos analizando el período 1869-1895-1914 por una parte, y, por otra, consideramos solamente las columnas 1 (Región Metropolitana) y 5 (NOA) puede percibirse con meridiana claridad que durante ambos períodos intercensales se ha producido una completa inversión en el peso demográfico de ambas regiones: en 1869 la Región Metropolitana representaba el 13.2% de la población mientras que el NOA concentraba un sólido 28.8%; en 1914, en cambio, es la Región Metropolitana la que concentra el 25.8% y el NOA ha quedado reducido a un 12.6% (las demás regiones no acusan cambios verdaderamente significativos). El meteórico crecimiento de Buenos Aires, cuyo aumento durante el período considerado supera el millón y medio de habitantes, guarda estrecha relación con los grandes ciclos económicos globales: es innecesario repetir aquí el formidable impacto que tuvo tanto para nuestro país como para el sistema global la incorporación de la Pampa Húmeda al mercado internacional como productor agropecuario e importador de manufacturas, lo cual, a su vez, mantiene una estrecha relación con el masivo influjo de la masa inmigratoria principalmente europea.

CUADRO II

POBLACION DE LAS MAYORES AGLOMERACIONES en miles (1869 - 1980)

AGLOMERACIONES	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980
Gran Buenos Aires	229	782	2,034	4,722	6,807	8,642	9,927
Gran Córdoba	29	48	122	370	592	799	82
Gran Rosario	25	100	256	516	669	813	955
Gran Mendoza	9	29	112	230	331	478	597
Gran La Plata	—	45	119	273	404	486	560
Gran S. M. de Tucumán	17	35	112	221	297	366	497
Mar del Plata	—	5	25	115	211	302	407
Gran San Juan	8	10	36	108	147	223	290
Santa Fe	11	25	64	180	209	245	280
Salta	12	17	28	67	117	176	260
Alto Valle	—	—	4	29	92	148	255
Gran Resistencia	—	1	13	69	108	143	218
Corrientes	11	16	29	56	98	137	180

Como se dijo, es importante para analizar los procesos de centralización y descentralización espaciales, distinguir los distintos niveles o "escalas", más precisamente, podría hablarse de la característica reticular y discontinua de los ecosistemas humanos: las características de los nodos de las redes urbanas no se presentan como un continuum sino como un sistema jerárquico. En el caso que estamos tratando la centralización es un rasgo de la Región Metropolitana si la consideramos puntualmente como un nodo de la red urbana. Si, en cambio, la consideramos como un sistema en sí mismo —por lo tanto portador de una estructura representable por una red interna— el rasgo que la caracteriza es el opuesto: la descentralización o suburbanización (entre 1869 y 1914 la densidad media de la Región disminuye de 96 a 67 habitantes por hectárea). Debe destacarse que en lo que respecta a la estructura espacial interna ambos períodos intercensales (1869-1895 y 1895-1914) presentan características diametralmente opuestas en por lo menos tres aspectos, ambos relacionados con los procesos de centralidad-descentralidad:

a) Primer subperíodo (1869-1995)

1. La ciudad crece por concentración, aumentando su densidad tanto en el centro como en la periferia siendo los principales cambios de tendencia los intersectoriales (de "Catedral al Sur" hacia "Catedral al Norte").

2. La inmigración, que constituía la parte principal de la fuerza de trabajo, ocupa el centro urbano, en particular las viejas casonas que la elite alquila por piezas y abandona (conventillos), construyendo en "Catedral del Norte" amplias residencias (palacetes) consustanciadas en lo simbólico con la ideología de la nueva elite modernizante que hegemoniza la conducción de las políticas nacionales a partir de 1880. Ambos aspectos confluyen para producir un proceso de deterioro central.

3. Se constituye una densa red tranviaria (tracción a sangre) que contribuye a aumentar el valor potencial de la tierra inmediatamente periférica, proceso que da lugar a lo que Sargent llama "especulación institucional", es decir la venta de grandes extensiones de tierra suburbana por parte de sus antiguos propietarios, pertenecientes básicamente a la oligarquía tradicional, a empresas intermediarias que procederían más adelante a su loteo.

b) Segundo subperíodo (1895-1914).

1. Es durante el segundo subperíodo cuando se produce el proceso de suburbanización en toda su intensidad (la densidad baja de 108 a 67 habitantes por hectáreas).

2. Este subperíodo de expansión residencial suburbana se produce en un momento de aumento del consumo y leve aumento del salario real de algunas categorías de trabajadores.

Scobie estima que un lote suburbano a comienzos de siglo puede ser pagado con el ahorro de doce a quince años de un trabajador especializado con empleo estable y familia constituida.

3. Lo anterior fue posible debido a la expansión masiva del sistema tranviario, su tecnificación (pasaje del tranvía de tracción a sangre al eléctrico) y la unificación de su gestión (práctica monopolización por parte de la empresa británica Anglo y unificación del precio del boleto a diez centavos). Este proceso vino acompañado por el loteo masivo a pequeños propietarios vendiéndose entre 1904 y 1906, 20.000 lotes en 40 y 60 mensualidades. Sargent llama a este proceso "especulación terminal" diferenciándola, como se dijo, de la "especulación institucional" característica del subperíodo anterior⁴.

Se ha hipotetizado en uno de los trabajos anteriores⁵ que todo lo anterior, en particular la descentralización de una fracción de la clase obrera que vivía originalmente en los conventillos centrales y que luego del trans-

⁴ Cf. Torres (1988), Torres (1978), Scobie (1972), Bourdé (1974), Sargent (1972) y Scheingart y Torres (1972).

⁵ Torres (1978) op. cit.

curso de una generación es la base de los pequeños propietarios periféricos que construyen sus precarias viviendas con su propio esfuerzo, es la base de las "nuevas clases medias" que van a predominar en Buenos Aires (las viejas clases medias detentaban principalmente empleos del estado). Forma parte del mismo conjunto de hipótesis que el ascenso de estas nuevas clases medias —acompañado de la mejora y ampliación de sus viviendas— estuvo íntimamente ligado a los procesos de descentralización a nivel urbano, puesto que lo que a principios de siglo era periférico, con el crecimiento urbano pasó a ser parte del casco urbano central (barrios), aumentando así de manera sustancial el valor de la tierra por participar —debido a su mayor accesibilidad relativa— en mayor medida en la renta diferencial de situación así generada.

Debe señalarse también que la fracción de la clase obrera que debió permanecer en los conventillos centrales aumentó en cantidad con las nuevas oleadas migratorias y empeoró su situación.

La década de 1930 marca el fin de la etapa ascendente de la economía agroexportadora. La crisis mundial de 1929-1930 y la II Guerra Mundial disminuyeron la capacidad de los países centrales de exportar manufacturas desencadenando en nuestro país (y otros países periféricos de cierto nivel de desarrollo) un proceso de industrialización sustitutiva dirigida al mercado interno. Las nuevas industrias se localizaron principalmente en Buenos Aires reforzando las tendencias ya existentes, las cuales llegaron a plantear a nivel de la red nacional el máximo nivel de concentración (ver Cuadro 1). Los inmigrantes urbanos que en el período anterior habían venido del exterior en este momento provienen del interior y de los países limítrofes.

Para analizar el proceso centralización-descentralización a nivel de la estructura interna urbana vamos a centrarnos en Buenos Aires, el nodo central de la red nacional, caso que se presenta como arquetípico del desarrollo urbano durante dicho período.

Los principales factores que afectaron este proceso entre 1940 y 1960 pueden ser sintetizados como sigue: (1), crecimiento urbano acompañado de un intenso proceso de suburbanización; (2), la progresiva ocupación de las zonas suburbanas por los grupos de bajos ingresos; (3), un marcado incremento del porcentaje de casas ocupadas por sus propietarios en relación a las ocupadas por inquilinos; (4), un incremento de las industrias locales, en particular las de pequeño y mediano tamaño y (5), un vuelco en la forma de gestión del transporte urbano: desde el monopolio de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires en la década del '30 hasta, en la década del '40, la supresión de dicho ente mixto formado por el Estado y las grandes compañías privadas fundamentalmente extranjeras y la proliferación de un sinnúmero de empresas de pequeños propietarios que inauguran

un nuevo modo de transporte: el colectivo. Nótese que dicho proceso podría encuadrarse dentro del concepto de "descentralización" de igual manera que lo ya señalado en relación a la industrialización sustitutiva de importados.

Centralización y descentralización en el mapa social intraurbano

Los nuevos migrantes se establecieron en las áreas periféricas en lugar de hacerlo en el centro como lo habían hecho en el período anterior. En 1960 las áreas residenciales de alto ingreso tienden a ser centrales y localizadas a lo largo de la costa hacia el norte mientras que las áreas de bajos ingresos tienden a ser periféricas y localizadas en los sectores sur, sudoeste y oeste. En 1943 sin embargo el mapa social difiere sustancialmente al de 1960. En 1943 las áreas con bajo nivel socioeconómico no muestran el patrón periférico que como vimos ya es característico en 1960. Una medida de relativa distancia al centro de las zonas de altos y bajos ingresos puede ser precisada con más exactitud calculando la distancia media ponderada al centro en ambos casos. En 1943 esta distancia es prácticamente la misma para ambos tipos de áreas (9 kilómetros) aunque ambas ocupaban diferentes sectores radiales y estaban espacialmente segregadas. Desde entonces, la distancia al centro de las zonas de mayores ingresos permaneció esencialmente sin cambios hasta la etapa más reciente mientras que en el área de bajos ingresos esta distancia aumenta sustancialmente (de 12 a 18 kilómetros en 1947 y 1960), creándose de esta manera el cinturón periférico con marcadas características de deterioro urbano que va a perdurar, como en el caso anterior, hasta la etapa más reciente.

Este fenómeno puede encuadrarse teóricamente prestando especial atención a las políticas de transporte y vivienda y puede ser expresado por un modelo basado en los siguientes conceptos: (a), el viaje al trabajo es el más importante de los desplazamientos cotidianos de la población y sus pautas dan cuenta de la estructura espacial de usos del suelo; (b), el costo del viaje al trabajo puede ser considerado en dos especies: tiempo insumido y valor monetario; (c), los distintos sistemas metropolitanos se distinguen entre sí por la distinta proporción con que ambos factores están representados; si el transporte es tecnificado y eficiente —tipo A— el costo estará formado principalmente por el valor del pasaje, si, por el contrario, no es eficiente por lentitud y/o falta de confort, pero sin embargo es barato —tipo B—, el principal componente del costo será el tiempo; (d), lo anterior influye para que el viaje al trabajo tenga un costo diferencial según los distintos estratos socioeconómicos, para los estratos altos será menos costosos un transporte tipo A, para los estratos bajos, en cambio, resultará menos costoso un sistema de transporte tipo B.

Para cerrar el círculo del modelo que se está esbozando, consideremos a continuación el tan desarrollado tema de la relación directa entre accesibilidad y valor de la tierra; a mayor accesibilidad (y, por supuesto, a igualdad de otros factores), mayor valor de la tierra por unidad de superficie. De aquí que las inversiones en transporte, tanto públicas como privadas, hagan variar los valores de la tierra no solo en las zonas inmediatas a las obras efectuadas sino en el sistema metropolitano en general.

Si tratamos ahora de leer los cambios residenciales centro-periferia de los sectores sociales de distintos ingresos a luz de los conceptos anteriores. ¿Cómo podríamos explicar el fenómeno observado, es decir la emigración masiva de los sectores de bajos ingresos durante la década de 1940-60, fenómeno que además, estuvo acompañado por un aumento sustancial de propietarios suburbanos entre los sectores de bajos recursos?. Durante el período en estudio el transporte metropolitano sufrió dos cambios radicales: el precio monetario del transporte bajó abismalmente en términos relativos comparado con los demás precios. Entre 1939-1959, el valor de un viaje suburbano promedio en ferrocarril sube de 1.60 a 7.50 (el tranvía de 0.10 a 1) mientras que los gastos generales suben de 1.8 a 78.8. Por otra parte la eficiencia tanto medida en tiempo de traslado como en confort lejos de aumentar, disminuye.

¿No podría todo lo anterior ser interpretado como una "política implícita" de subsidio a la tierra periférica para los sectores de bajos recursos, dado que el bajo costo del transporte solo fue posible por su nacionalización y su explotación deficitaria?.

Observemos que durante un período de inmigración interna e industrialización no hubo en la región metropolitana planes "realizados" comparables a los masivos planes regionales, urbanos y de vivienda de la Europa de la postguerra. La hipótesis que aquí se plantea es que la inexistencia de planes fue reemplazada por estas "políticas implícitas", que dieron una salida evidentemente precaria y costosa a largo plazo al problema de la vivienda en metrópolis que crecían y se industrializaban de manera acelerada y peculiar.

Quisiera destacar la necesaria interrelación entre vivienda y transporte. Si bien es cierto que una determinada política de transporte puede producir importantísimos efectos en la estructura de las localizaciones residenciales, no es menos cierto que una vez consolidados los asentamientos, son las características de estos los que se convierten en variables independientes, reforzando así los rasgos existentes; una zona "buena" puede ejercer más presión para obtener mayor inversión pública en la mejora de sus servicios que una "mala".

Por otra parte, la "inercia" de la estructura espacial urbana que perdura con relación a las situaciones que primitivamente la originaron, puede

hacer imposible la aplicación de nuevas políticas dictadas por situaciones diferentes, lo cual, en cierto grado puede percibirse al tratar el período siguiente. En efecto: resulta claro que fue la predominancia del transporte tipo B el factor decisivo del mapa social de Buenos Aires en las décadas del '40 al '60 y, como se verá más adelante, será la tendencia a una reversión a un transporte del tipo A un factor igualmente importante en la reversión del mapa social que se insinúa fuertemente durante el período '60-'80.

El proceso de suburbanización estuvo estrechamente vinculado con la subdivisión de grandes propiedades periféricas no dedicadas a usos urbanos por parte de especuladores inmobiliarios, las cuales eran vendidas en pequeños lotes pagaderos a largo plazo. Este tipo de operación fue la predominante en el mercado de tierras suburbano durante este período. Las zonas afectadas por este tipo de desarrollo eran generalmente de baja calidad ambiental, sujetas a inundaciones periódicas y carentes de servicios básicos tales como pavimentos, cloacas y provisión de agua, para no mencionar gas, teléfonos, servicios públicos como seccionales policiales, bomberos, registro civil, justicia, escuelas primarias y secundarias, correos, etc. Por otra parte la red de líneas de colectivos, en permanente expansión llegaban a estas zonas ligándolas con las estaciones más próximas de los ferrocarriles suburbanos. Estos siempre fueron la columna vertebral de los movimientos pendulares residencia-trabajo, los colectivos en zonas suburbanas —si bien representaban un 70% del total de los viajes en 1970— cumplían recorridos más cortos y de carácter complementario. El conjunto del sistema de *commuting* durante este período permitía a los trabajadores urbanos realizar el viaje residencia-trabajo-residencia a un costo monetario excepcionalmente bajo pero con altísimos costos en término de tiempo y falta de confort.

En términos generales las políticas urbanas durante este período no plantean estrictamente planes urbanos (como por ejemplo los que condujeron a las *new towns* británicas, los *HLM* y las *villes nouvelles* francesas, autopistas urbanas tipo norteamericano, acciones locales de renovación urbana tipo europeo, etc.) sino que deben ser más bien interpretadas como las consecuencias —deseadas o no— de políticas generales de tipo redistribucionista en las que el estado actuaba como promotor y mediador, dejando un amplio espacio a las fuerzas del mercado para su implementación. Sus consecuencias fueron sin embargo decisivas para la futura estructuración espacial de Buenos Aires y su consolidación e inercia es tal que hasta la etapa reciente cuando el cambio de políticas se ha revertido casi totalmente, constituyen un obstáculo a veces insalvable para la implementación de ese cambio de políticas. A modo de ejemplo podríamos formularnos las siguientes preguntas: ¿Cómo implementar un aumento de los precios del transporte en una ciudad de trabajadores-pequeños propietarios que viven a gran distancia de su lugar

de trabajo? ¿Cómo evitar los conflictos cada vez más frecuentes entre esos pequeños propietarios-trabajadores y los recién ingresados a la fuerza de trabajo que buscan soluciones en la toma de terrenos, los cuales, generalmente son los lotes vacantes intersticiales que, precisamente fueron los causantes de la subdensificación? ¿Cómo afrontar el ya visible cambio de tendencia manifestado por el surgimiento incontenible del deterioro central y sub-central que adopta la forma de pseudo "hoteles y pensiones", los cuales son en realidad viviendas permanentes disfrazadas de temporarias (veraderos neo conventillos) para eludir la responsabilidad de los propietarios frente a los inquilinos? ¿Cómo conciliar las justas reivindicaciones de los trabajadores-pequeños propietarios en el sentido de regularizar sus títulos de tenencia de la tierra con los también justos instrumentos de legislación urbanística que impiden construir por debajo de cotas susceptibles de inundaciones —pero que sirven a los vendedores-especuladores para retrasar *sine die* la obtención del tan ansiado título de propiedad que reemplace al precario y mucha veces dudoso título de compra venta?

El "urbanismo implícito" que estructuró la ciudad durante tres décadas ('40, '50 y '60) —que podría también ser caracterizado como "urbanismo populista"— si bien permitió el desarrollo de una estructura industrial metropolitana, legó al futuro inmediato graves situaciones conflictivas. Tal vez los límites estructurales que encontró la industrialización sustitutiva de importados estén indisolublemente ligados a la intratabilidad de los problemas de estructuración urbana que dejó como legado.

Otros ejemplos de ampliación de políticas urbanas que afectaron la estructura espacial fueron la Ley de Alquileres (1943) y la Ley de Propiedad Horizontal (1948), la aplicación de esta última provocó que muchas casas de departamentos comenzaran a reemplazar casas individuales más viejas en las áreas centrales y, sobre todo, en los principales ejes de circulación. Los edificios en propiedad horizontal desde entonces y hasta la etapa reciente (donde se notan síntomas de cambio) se convirtieron en el tipo residencial predominante para los grupos de ingresos medio y medio alto. La especulación inmobiliaria se volcó de lleno a este tipo de operaciones (comprar casas viejas ocupadas por sus dueños, construir en el lote un edificio en altura aplicando el permisivo Código de Edificación de 1944; muchas veces el pago al antiguo propietario individual era en especie: un departamento confortable en el nuevo consorcio) algunas zonas como el centro del Barrio Norte experimentaron una triplicación y hasta una cuadruplicación. Debe destacarse que no se alteraba la división existente en lotes de las manzanas, la cual era inadecuada para tal aumento de la intensidad de la ocupación del suelo, deteriorándose —tal vez de manera irreversible— las características del viejo tejido urbano. Las zonas involucradas, que llegaron a incluir también los principales subcentros del Ba-

nio Sur (la localización tradicional de los conventillos finiseculares), o bien mejoraron su habitabilidad o bien se convirtieron en distritos comerciales o de oficinas. Las zonas residenciales que eran avasalladas por la incontenible ola de la propiedad horizontal mejoraban durante este período su status socioeconómico a medida que los más modernos edificios en altura reemplazaban a las no muy bien mantenidas viejas residencias (estas residencias, que muchas veces representaban la modernidad que en 1880 había reemplazado al paisaje urbano colonial, habían pasado en 1950 a ser la tradición, la cual desaparecía en ciertas zonas hasta su práctica extinción). Al mismo tiempo, el carácter comercial suntuario de estas zonas mejoraba por la cantidad y calidad de bienes ofrecidos en los comercios barriales.

El sustancial incremento de los créditos disponibles para viviendas en los Bancos oficiales, ofrecidos sin indexación, era de hecho un subsidio a los beneficiarios debido a que la inflación creciente hacía que los pagos mensuales se convirtieran en sumas ridículamente pequeñas con el correr de los años.

También la aparición y desarrollo de las "villas miseria" caracterizó al período. Las villas periféricas comenzaron a aparecer en la década de 1940 incrementándose en las décadas sucesivas al mismo tiempo que el conventillo central comenzaba su inexorable extinción (proceso que, como se dijo, también se revierte en la etapa reciente). El carácter definitorio de la "villa" es el carácter ilegal de su ocupación y tenencia, diferenciándose en esto de la vivienda modesta cuya ocupación es regular (con la excepción de los títulos de propiedad y de ciertas normas edilicias contenidas en los códigos de edificación, lo cual podría también definir las como semi-legales). También se diferencian ambos tipos de viviendas sub-estándar por alojar dos fracciones de clase en creciente diferenciación. El "villero" no accede a empleos estables, sus ingresos son menores, las situaciones familiares son irregulares e inestables y su migración ha sido más reciente. El conflicto entre ambas poblaciones es creciente a medida que aumentan las ocupaciones ilegales, las cuales son normalmente obstaculizadas y no bien vistas por los residentes de zonas de bajos ingresos y malas condiciones de habitabilidad pero cuya ocupación fue originalmente regular o semi-regular dentro de los mecanismos del mercado.

En Buenos Aires las villas no tienen la magnitud que poseen en otras metrópolis latinoamericanas pudiéndose estimar a partir de fuentes censales (censo de villas de emergencia de la Provincia de Buenos Aires 1981) que en un conjunto de partidos de la Provincia que incluían los del Gran Buenos Aires pero incluían la Capital Federal, los habitantes de "viviendas localizadas en terreno de propiedad de terceros, carentes de infraestructura urbana y servicios públicos, desarrollados al margen de normas legales y ordenanzas municipales, y construidas con material precario o de deshecho, etc.", representaban

aproximadamente el 4 % de la población censada en 1980. El Censo de la Pobreza (INDEC 1984) arroja situaciones carenciadas bastante superiores (21,9% de los hogares en el Conurbano bonaerense y el 7.4 % en Capital Federal). Para explicar la diferencia debe recordarse que estas cifras abarcan tanto villas como situaciones de otro carácter, aparte de considerar universos que sólo coinciden parcialmente. No obstante puede decirse que la población carenciada y no villera es considerable y que ambas situaciones presentan problemáticas muy diferentes entre sí.

En cuanto a la localización puede decirse que las villas— antes de su “erradicación” manu militari— ocupaban tanto la Capital Federal como la periferia, mientras que otros tipos de viviendas carenciadas se concentran en la periferia.

El período comprendido entre 1960 y 1980 —si bien para algunos aspectos todavía no pueden citarse estadísticas concretas— permite destacar nuevos cambios en las tendencias estructurales urbanas en un marco de cambio global que lleva a políticas diametralmente opuestas a las prevalecientes durante el período anterior.

Resumidamente estas tendencias pueden describirse de la siguiente forma:

La extraordinaria brecha que separaba la diferencia de costos de transportes de otros costos ha disminuido considerablemente volviendo a las proporciones previas a 1940. Por otra parte la inversión pública, privada o mixta en obras de accesibilidad tendió a desplazarse más a la construcción de autopistas radiales que al desarrollo de medios públicos de transporte y comunicaciones transversales. Con los datos elaborados que por el momento se cuenta lo que resulta más llamativo de la comparación '60-'80 es la claridad con que aparece lo que podía preverse aceptándose los supuestos del modelo de cambio esbozado.

Refirámonos a dos ejemplos:

1. El eje norte, zona de muy buen nivel socioeconómico, la cual era además la única en la cual se había completado una autopista (Acceso Norte) durante el período anterior, no sólo mejora su situación habitacional sino que se amplía espacialmente. En 1960 sólo se acusaba como una franja relativamente angosta (la parte más cercana a la costa de los partidos de Vicente López y San Isidro); en 1980, en cambio se extiende hacia el Noroeste, precisamente hacia la zona cuya accesibilidad “tipo A” ha mejorado sustancialmente y que en 1960, eran intersticiales.

2. El eje sur, en cambio, compuesto morfológicamente por dos brazos principales y una cuña intersticial entre ambos, donde no se produce ninguna mejora de accesibilidad sustancial y continua, presenta tendencias diametral-

mente opuestas: es la cuña intersticial la que se refuerza en sus características residenciales subestandar, al no poder repetirse el fenómeno de una mayor suburbanización de los estratos de bajos ingresos por haber llegado este proceso a límites estructurales, debido —según lo que aquí se sostiene— a la manifiesta imposibilidad de volver a las políticas de transporte urbano iniciadas en la década de 1940, continuada y reforzadas en la década de 1950 y que todavía mantenían su efecto en la década de 1960.

3. *Procesos de Centralización-Descentralización que van a conducir a la situación actual*

Problemática Actual

En un intento por analizar la percepción de los principales problemas de planeamiento territorial por parte de los planificadores argentinos, fueron revisadas y comparadas un número seleccionado de fuentes donde se esperaba encontrar reflejados de manera objetiva los consensos y las polémicas.

Hay consenso entre los planificadores argentinos acerca de las consecuencias negativas que produce la distribución desigual de la población y las actividades económicas en el territorio nacional. Sin embargo, si se analiza el discurso en el que se basa esta arraigada convicción, se encuentra que la misma (como fue mencionado al comienzo) es compartida por sectores de distinta y hasta opuesta visión teórica y formas de acción política. Podría afirmarse que los problemas básicos relacionados con las jerarquías de centros en la red urbana nacional, el análisis de sus cambios históricos producidos como respuesta a los cambios globales (tanto sea para acomodarse a ellos, resistirlos o intentar influir sobre los mismos) no se ha desarrollado con la consistencia y continuidad necesarias en un país del que se ha afirmado que su problema era el territorio. Similares reflexiones podrían hacerse con respecto a los problemas de centralización-decentralización en el interior de los núcleos urbanos en uno de los países más urbanizados y metropolizados del mundo.

Resalta en este contexto la convicción descentralizadora fundada más en nociones intuitivas que científicas echándose mano a nociones tales como “macrocefalia”, “ciudad-puerto” (con contenido invariablemente peyorativo), “polos de desarrollo”, “geopolítica” (estos dos últimos términos esgrimidos fuera de sus significados originalmente técnicos), “marcha hacia las fronteras”, “marcha hacia el sur y hacia el frío” (nuevamente, consignas que apelan más a la movilización que a la reflexión). En la actual coyuntura (importantes cambios de orden global que indican cambios irreversibles en las tendencias de estructuración territorial), es sin duda la hora de profundizar de manera teórica e interdisciplinaria (geografía, economía, sociología, politicología, planeamiento territorial) el ‘marco epistémico’ dentro del que los problemas de centralización-descentralización deben ser debatidos.

Todos los análisis a partir de series históricas ya centenarias indican recientes cambios de trascendencia. Por una parte, ya se han puesto de manifiesto claros indicios de declinación en la tasa de crecimiento de la aglomeración principal acompañados por señales aún más claras y contundentes que muestran la creciente importancia de ciertas metrópolis intermedias (no todas). Nótese que en este caso la descentralización a un nivel (nacional) coincide con la centralización a otro nivel (regional) y tal vez con una descentralización (suburbanización) a un tercer nivel (localidad) y aún una nueva centralización al nivel de lo específicamente local (barrio, vecindario).

En los hechos, estos procesos se producen de manera diferenciada regionalmente (a veces de manera muy marcada). Su análisis debiera profundizarse de manera prioritaria en nuestro país si se quieren fundamentar sólidamente políticas territoriales, necesidad perentoria frente a cambios de extrema importancia que se producen a nivel global.

BIBLIOGRAFIA

- BOURDE, Guy (1974), *Buenos - Ayres, une croissance urbaine*. Tesis doctoral (3er. ciclo) Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Universidad de París.
- HARDOY, J. E.; BASALDUA, R. y MORENO, O. (1968), *Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur*. Serie Celeste (Planeamiento Regional y Urbano), Buenos Aires: CEUR, Instituto Torcuato Di Tella, Editorial del Instituto.
- HARDOY, Jorge E. (1982), "Distribución espacial de la población". En: J. E. Hardoy y C. E. Suárez (comp), *La situación ambiental de la Argentina en la década de 1960*. Buenos Aires: CEUR, Cuadernos Nº 8.
- PETRECEILLE, Edmond (1988), "From Centralisation to Decentralisation: Social Restructuring and French Local Government". En: ISA RC21 Conference on 'Trends and Challenges of Urban Restructuring'. Río de Janeiro.
- SARGENT, Charles S. (1972), "Towards a Dynamic-Model of Urban Morphology". En: *Economic Geography*, Vol 48, Nº 4.
- SCHTEINGART, M. y TORRES, H. (1973), "Estructura Interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas". En: Manuel Castells (comp), *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Colección Ciencia Urbanística, Editorial Gustavo Gili S.A. Barcelona.
- SCOBIE, James R. (1972), "Buenos Aires a Commercial - Bureaucratic City, 1880-1910: Characteristics of a City's Orientation", En: *The American Historic Review*, Vol. 77, Nº 4.
- TORRES, Horacio (1975), "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires". En: *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 15, Nº 58.
- TORRES, Horacio (1986), "Argentina". En: Nicolás N. Patricios (comp), *International Handbook on Land Use Planning*. Greenwood Press, New York.

- TORRES, Horacio (1987), "El viaje al trabajo según categorías poblacionales". En: República Argentina, Pres. de la Nación, Secc. de Planificación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Los Censos del '90 - Características económicas de la población*, Centro Latinoamericano de Demografía, Centro de Estudios de Población, INDEC; ESTUDIOS 8, Buenos Aires.
- VAPNARSKY, César (1981), *Crecimiento y redistribución de la población en el norte de la Patagonia*. Serie Separatas, Nº 1, CEUR, Buenos Aires.
- YUJNOVSKY, Oscar (1974), "Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880". En. *Revista Summa*, Nº 72.

HACIA UNA POLITICA DE SUELO URBANO: NECESIDADES Y POSIBILIDADES

Nora Clichevsky

1. *Introducción*

Es indudable que la situación de la población urbana en la última década en la Argentina ha empeorado tanto desde un punto de vista de su inserción en la producción —baja salarial, informalización, aumento del subempleo y desempleo—, como en el consumo del espacio urbano. Las condiciones de vida han disminuído para una gran mayoría de los habitantes, debido al alza de los precios relativos de la vivienda y los servicios de infraestructura urbana, así como del transporte público.

La tierra —elemento indispensable para el desarrollo de las actividades urbanas— se ha convertido, también, en un bien cada vez más difícil de obtener, debido al encarecimiento relativo, producto de la situación económica general y de la implementación de políticas específicas. Ello ha definido la aparición de formas de tenencia y ocupación desconocidas en la Argentina, han resurgido nuevas y han aumentado la cantidad de algunas de las formas de apropiación que, si bien existían en años anteriores, representan una proporción mínima respecto de la cantidad de tierra ocupada por las formas más tradicionales en la historia urbana de la Argentina.

La movilización de la población de menores ingresos en torno a la problemática de la tierra urbana ha sido, asimismo, más importante en los últimos años que en décadas anteriores. El Estado se ha visto obligado a responder a esta población de diferentes maneras, algunas de ellas menos tradicionales de las que implementaba hasta los años ochenta.

En este contexto este trabajo tiene por objetivo presentar una serie de propuestas de políticas sobre la tierra urbana, tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos, con el objetivo de discutir acerca de su viabilidad, en el contexto actual argentino.

Para ello es necesario, previamente, describir la situación actual de la población respecto de la tierra urbana, la actuación del Estado, en sus distintos niveles —nacional, provincial y municipal— para luego exponer las necesidades y posibilidades de implementación de políticas sobre el suelo, en el marco de la crisis y de las posibles políticas de descentralización del Estado.

2. *La situación*

El acceso de la población a la tierra urbana se realiza, históricamente en Argentina, mediante la compra o la ocupación directa de la misma. El alquiler del suelo prácticamente era inexistente hasta hace pocos años.

Dado que la tierra se halla apropiada, en su mayor parte, por el sector privado, la comercialización de la misma se realiza a través del mercado; el Estado posee una cantidad importante del suelo en áreas urbanas, pero, como veremos más adelante, no posee una política clara en relación al crecimiento de las ciudades y a las necesidades consecuentes de la población.

El mercado privado del suelo se fue transformando, desde los años de rápido crecimiento poblacional de los mayores centros urbanos del país, en la década del cuarenta, hasta la actualidad, en función de la organización de la oferta, de las regulaciones estatales y de las modificaciones producidas en la demanda. Actualmente podemos distinguir una serie de submercados, legales e ilegales, en función de los distintos tipos de demandantes —según sus posibilidades económicas de invertir en tierra urbana—; estos submercados se diferencian por el tipo de tierra que comercializan, según las dimensiones de los lotes, sus servicios, su localización en el área urbana en cuestión y por las formas que asume la comercialización, en relación a los precios y financiamiento.

La situación legal define, asimismo, los distintos tipos de submercados. Pero esta situación de legalidad no existe sólo en la esfera de la comercialización, sino en la esfera de la producción. Ello nos remite a la problemática de cómo se define la tierra urbana en nuestro país y cómo se la “produce”. Son las normas estatales las que definen la calidad de la tierra urbana, que, como veremos más abajo, a veces sólo significa una subdivisión de la tierra rural realizada en un plano; la “producción” entonces, ha significado en muchas oportunidades, sólo la aprobación de ese plano; en la realidad, no se habían realizado servicios denominados tradicionalmente urbanos, como la red vial vinculada a la red de transporte, la red de agua, etc. La mayoría de la tierra incorporada a las áreas urbanas se ha realizado sin servicios, incluso localizada en áreas poco aptas para la localización de la población urbana, en zonas sujetas a inundación, o con topografía inadecuada para la localización residencial, situadas a varios kilómetros de la última ocupación urbana. Son ya muchos los trabajos que han denunciado las situaciones de la tierra urbana argen-

tina en relación a los problemas emergentes de la falta de servicios y la localización inadecuada. Aquí solo nos interesa puntualizar suscitadamente quienes se han beneficiado con esta situación, pues son estos sectores los que se verán afectados por una política de la tierra urbana más equitativa.

En primer lugar, nos interesa caracterizar a los agentes que intervienen en los distintos momentos de pasaje de tierra rural a urbana y la importancia distinta que han asumido a lo largo de los últimos años. Los principales agentes son: el propietario de la tierra rural, la empresa urbanizadora —es decir la que realiza el plano de subdivisión y los servicios urbanos que obligatoriamente definen las normas correspondientes—, la empresa comercializadora —la que realiza las operaciones de compra-venta—, los profesionales y empresas constructoras que son subcontratadas por las anteriores para realizar los trabajos técnicos acerca de la subdivisión y la realización de los servicios.

Hacia la década del cuarenta, los propietarios de la tierra rural eran, también, los que realizaban la subdivisión parcial de sus tierras; las empresas especializadas eran pocas y en general, pequeñas; a partir de los años cincuenta las mismas comienzan a crecer y ya en los sesenta lideran el mercado. Las mismas estaban compuestas por inversores que principalmente se dedican al mercado de tierras y parcialmente, al de vivienda. Raramente pertenecen a otro sector económico, como industrial o comercial; estos sectores han intervenido hacia los años cincuenta y sesenta, nunca de manera hegemónica, y han ido perdiendo importancia relativa.

Tampoco el sector financiero actúa directamente en el mercado. No nos encontramos, en Argentina, con un mercado fuertemente monopolizado y ligado a los sectores más concentrados de la economía, como ocurre en otros países latinoamericanos, sino con empresas medianas en relación al tamaño empresarial de otros sectores económicos. Hasta hace pocos años no estábamos, tampoco en presencia de los promotores inmobiliarios, es decir agentes que "ven" el negocio y articulan al propietario, empresas constructoras y comercializadoras para la construcción de conjuntos habitacionales o comerciales; recién en estos últimos años comienzan a actuar y poco se conoce aún de ellos. Es decir que estamos en presencia de un mercado poco concentrado, poco importante en términos económicos en relación a otros sectores y en donde aún son importantes los propietarios rurales, dado que las grandes reservas de tierras en las periferias urbanas son de su propiedad. No podemos dejar de reconocer sin embargo, la importancia de algunas empresas especializadas, en el Gran Buenos Aires y en algunas ciudades del interior del país.¹

Pero importa señalar que no sólo tienen intereses sobre el suelo urbano los agentes que directamente intervienen sobre él, sino las empresas de construcción; ellas son quizás, las que más pueden movilizarse para reclamar en contra de políticas que puedan implementarse sobre la tierra, como ya ha

acontecido en otras oportunidades. Aunque debemos caracterizar la situación actual del mercado, ligado a la construcción, para analizar la viabilidad de la implementación de políticas de tierra.

En términos de la oferta de tierra tanto legal como ilegal, el mercado se halla en una profunda retracción; la demanda real, aquella que compra porque necesita de la tierra para habitar, posee una restricción económica muy fuerte; la demanda de tierra por parte de los inversionistas también ha disminuido en función de las mejores opciones de inversión principalmente en el sector financiero. Esta retracción del mercado, sumado a la gran cantidad de superficie loteada, en las áreas urbanas, aún en poder de las empresas urbanizadoras o de los propietarios rurales define, quizás, uno de los mejores momentos para intervenir en el mercado, por parte del Estado; muchos propietarios pueden estar dispuestos a negociar la venta de sus tierras o la condonación de multas por las deudas contraídas por falta de pago de impuestos y tasas, a través de la donación de parte de sus bienes al municipio respectivo.

En términos de la demanda real, la oposición a una política de tierra que beneficie a los sectores de menores recursos será, obviamente, objeto de críticas por parte de los otros sectores de la sociedad, pero éstas pueden ser minimizadas según otras posibilidades de inversión que posean estos sectores.

En relación a la tierra fiscal, la situación es diferente, pues no existe, en Argentina, un mercado de tierra pública, como se expone más abajo.

3. *¿Existe una política de tierra urbana?*

El Estado argentino no posee una política urbana explícita a nivel del territorio nacional. Su actuación, tanto reguladora del sector privado y de sus propias tierras como en inversiones directas, ha sido fragmentaria y de limitadas consecuencias, especialmente para la población de menores ingresos.

En el nivel normativo, existe un organismo nacional que apenas ha realizado diagnósticos y varias propuestas de ley de uso del suelo que nunca fueron aprobadas. Por otro lado, este organismo no tiene relación con el dedicado al desarrollo regional, como si lo urbano y lo regional fueran dos categorías territoriales distintas, sin ninguna relación entre ambas. Las provincias ejercen sus funciones de reguladoras del sector privado, cuando los problemas urbanos se transforman en serios problemas sociales. Así ha sucedido luego de las inundaciones de 1967 en los municipios del Gran Buenos Aires: la Provincia prohíbe lotes bajo la cota de inundación, cuando ya la tierra loteada y ocupada en esas condiciones es importante. Justamente en los últimos años de la década del sesenta, a partir de la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento por parte del gobierno de la Revolución Argentina, comienza la inquietud por los problemas urbanos en áreas del interior del país y varias ciudades deciden elaborar los llamados planes de desarrollo. Ellos represen-

taron un avance en relación a los planes reguladores de las décadas del cuarenta y cincuenta, más en el título que en la realidad: incorporan el análisis de otros sectores como el social y el económico, y no sólo el físico, pero las propuestas muchas veces no pasan de ese plano. De cualquier forma, la mayoría de los mismos no se ha implementado, por inestabilidad de los gobiernos, por presiones de los sectores privados con intereses en la construcción de la ciudad, o por ambas situaciones a la vez.

En los años setenta, se implementan una serie de instrumentos normativos en la Capital y la Provincia de Buenos Aires tendientes a limitar la acción de los sectores privados de la construcción, pero dificultando asimismo la accesibilidad al espacio urbano de la población de menores ingresos. En estos casi cinco años de gobierno democrático, no se ha implementado políticas para mejorar la situación de estos sectores de la población, desde el punto de vista de la accesibilidad al mercado. Sólo se han implementado algunas medidas tendientes a disminuir problemas, suscitados por la aplicación de la legislación sobre la comercialización e indexación de lotes comprados en mensualidades. También se han aplicado algunas medidas sobre la tierra invadida, tanto privada como pública, cuando las presiones realizadas por sus ocupantes ha definido la necesidad de la intervención estatal.

Es que las nuevas situaciones urbanas, de grandes invasiones organizadas de tierra, han definido la imperiosa necesidad de la intervención sobre las mismas.

Así, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, implementa el Programa PROTIERRA, en febrero de 1988, quizás el programa más ambicioso de los que se implementan en los últimos años.

El Programa forma parte de la política que sobre tierra y vivienda urbana implementará el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, consecuente con sus Bases Generales del Programa de Gobierno 1987/91. En el mismo se define que la "vivienda tiene principio de ejecución a partir de la tierra apta para la misma, es decir con acceso, infraestructura y servicios suficientes". Los objetivos del mismo pueden sintetizarse en:

- dar respuesta a la situación de demanda insatisfecha de tierra apta para vivienda;
- regularizar tierra irregular desde el punto de vista dominial y urbana;
- concretar una política de movilización del suelo urbano promoviendo el completamiento de la trama urbana y optimizando los costos de infraestructura, dada la cantidad de vacíos urbanos existentes en las ciudades de la provincia, y en especial aquellas pertenecientes al Gran Buenos Aires.

La demanda social que desea satisfacer el PROTIERRA corresponde a tres situaciones diferentes: la población villera, las ocupaciones ilegales y los problemas de regularización dominial.

La propuesta se centra en cuatro líneas de acción fuertemente interrelacionadas:

1. oferta de lotes con equipamiento urbano. Producción de urbanizaciones integrales;
2. regularización urbana y dominial de la propiedad de tierra ya ocupada. En el caso de las "villas", lotes clandestinos, loteos con caución de venta o con juicios de escrituración. Se pretende entregar la tierra a sus ocupantes con títulos perfectos;
3. impulsar medidas para mejorar la trama urbana, ocupando las tierras vacías y aprovechando mejor la capacidad instalada no utilizada de la infraestructura, lo que permitirá suministrar servicios a menores costos;
4. creación de un Banco de Tierras, como reserva de regulación del mercado y base de futuras políticas de crecimiento.

El Programa pretende financiar 10.000 lotes anuales con equipamiento básico —apertura de calles, asfalto en vía de penetración, electricidad, iluminación pública y agua corriente—. El costo aproximado de cada lote —a precios de febrero de 1988— es de 5.000 australes y se venderán a la población ocupante, o adjudicataria, en 120 mensualidades de aproximadamente 40 australes.

Nos interesa puntualizar algunas cuestiones que nos surgen a partir del análisis de la medida propuesta, y que nos permitirá reflexionar acerca de las medidas necesarias y posibles sobre el suelo urbano:

- acerca del problema del financiamiento en una economía que aún presenta altos índices de inflación, ¿es posible el recupero de la inversión?.
- ¿quiénes pueden acceder a los lotes?, pareciera que la población más pobre no podría acceder a la compra, dado que no posee la mínima capacidad de ahorro. Ello requiere estudios en profundidad, sobre la posibilidad de aplicabilidad del Programa a toda la población que posee carencias habitacionales;
- + los municipios son los que realizan la adjudicación de las tierras; sería interesante estudiar cómo se realiza la misma, si existen en ella elementos clientelísticos fuertes, cómo las organizaciones no gubernamentales han respondido a la convocatoria, qué sucede con la población que no se halla inserta en dichos organismos (sociedades de fomento; asociaciones de vecinos, etc.);

— ¿cómo poder implementar mecanismos para el sector privado de ocupación de los vicios?. Ello requiere una intervención del Estado en lo urbano más importante, a través de instrumentos fiscales, por ejemplo, y habría que analizar cómo responden los sectores privados involucrados, si bien es interesante la actual coyuntura económica global y del mercado de tierras y vivienda en particular; estos últimos atraviesan una seria crisis, —incluso han bajado los precios de la tierra en relación a índices generales de precios— con lo cual es más fácil implementar legislación más restrictiva hacia estos sectores, así como negociar directamente la compra de tierras inutilizadas. Es interesante aclarar que actualmente existen en la Provincia gran cantidad de tierra urbana vacía cuyos propietarios adeudan a los municipios y provincia los impuestos y tasas de varios años y ello permite a los organismos públicos una negociación mejor con estos propietarios, como ya lo realizan algunos municipios.

Interesa destacar que el Estado argentino no posee una política respecto a las tierras fiscales; las provincias poseen políticas respecto de sus tierras, en general elaboradas hace algunas décadas y escasamente implementadas, al igual que los municipios. Estos últimos han implementado en los últimos años, políticas de regularización dominial y venta cuando la población que ocupó tierras se organizó para conseguir la propiedad de las mismas; en algunos municipios del Gran Buenos Aires, como Moreno y Florencio Varela, se han realizado planes de adjudicación de tierra en esas condiciones.

4. *Las políticas posibles*

Las perspectivas de las áreas urbanas y de las condiciones de vida que ofrecerán a sus habitantes, dependerán del modelo económico y político que se desee implementar y de su factibilidad, en términos de condicionantes internos y externos para su aplicación.

Obviamente, debe existir una decisión política de apoyo a los sectores carenciados, para definir políticas urbanas acordes con este objetivo general; de lo contrario, es imposible la implementación de políticas que modifiquen positivamente la grave situación descrita en páginas anteriores. A partir de esta definición, es imprescindible:

- La reorganización del aparato del Estado que actúa en lo urbano, desde los distintos niveles: nacional, provincial y municipal, y los distintos organismos autárquicos, empresas del Estado, provinciales y municipales, que tienen ingerencia en aspectos relativos a inversiones en servicios e infraestructura como a normas para el sector privado. La cantidad de

- organismos que poseen competencia sobre una misma porción del territorio dificulta, por su actuación de manera desordenada, la eficiencia de los escasos recursos disponibles;
- la organización de la sociedad civil, a través de asociaciones de vecinos, sociedades de fomento, etc., para participar en la elaboración de acciones y su implementación;
 - estudiar nuevas formas de cooperación entre la sociedad civil y el Estado, especialmente a nivel municipal, con el fin de trabajar conjuntamente en la toma de decisiones sobre la ciudad; esto se vincula con los procesos de descentralización;
 - ello significa, imprescindiblemente, la necesidad de elaborar una política a nivel nacional, donde se inserten las políticas específicas para cada área urbana —pasando por los niveles regionales y provinciales—. Por otra parte cada política urbana para un determinado centro tiene que responder a las necesidades específicas del centro en cuestión y de las distintas zonas o barrios que la componen;
 - las políticas tienen que ser elaboradas considerando la crisis actual —que no es coyuntural sino estructural—, la superación de la misma puede insumir varios años, en los cuales la población no puede esperar; por lo tanto urge encontrar soluciones que, si bien no son posiblemente óptimas desde el punto de vista de pautas internacionales aceptadas para otros contextos, son las posibles en este momento histórico por el cual atraviesa la población argentina. Por lo tanto, se tienen que dejar de lado viejos esquemas sobre normas, política fiscal, regularización de la propiedad, etc.;
 - las nuevas alternativas constructivas de la ciudad tienen que vincularse a la producción que se realiza en la ciudad y a las nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Debe existir concertación entre las acciones privadas y públicas en torno a la producción y comercialización de la ciudad;
 - dados los escasos recursos disponibles, tanto públicos como privados, los mismos deben dirigirse a los sectores más carenciados de la población; las inversiones en las áreas urbanas deben articularse a las inversiones que se realicen a nivel regional, con el fin de optimizar los recursos disponibles.

En términos más específicos, las políticas urbanas tienen que considerar, en el plano de la *producción de la ciudad*:

- a) estudio de la tierra vacante en cada área urbana y sus posibilidades de utilización, en relación a la capacidad infraestructural no utilizada, su localización, tamaño, topografía, etc.;

- b) estudio de mecanismos de canje de tierra, para un uso más racional de la tierra ya producida y aún vacante;
- c) reutilización agropecuaria, por lo menos hortícola, ya que muchos de los loteos urbanos son sólo tierra rural "tizada" sin infraestructura urbana, ni siquiera apertura de calles;
- d) englobamiento de lotes, para una utilización más racional desde el punto de vista de los costos de infraestructura y de soluciones habitacionales, vinculadas a las asociaciones de vecinos, cooperativas, etc.;
- e) definir normas a través de las cuales una parcela de tierra rural pasa a ser urbana; necesidades de localización, tamaño, infraestructura. En este sentido, en este momento histórico, es imposible plantearse óptimos, sino mínimos flexibles compatibles con las condiciones de vida urbanas que significan asegurar una mínima accesibilidad, condiciones ambientales —tierra no inundable ni con topografía imposible de asentamiento humano— y de salud: posibilidad de acceder a agua no contaminada y desaguar las aguas servidas y pluviales. Esta normativa debe contemplar los usos y ocupaciones de la tierra rural circundante, la concentración de la propiedad en esta área, la relación entre la producción realizada en la misma y el consumo de alimentos en el centro urbano; debe relacionarse, también, con la cantidad de tierra no utilizada o subutilizada que existe en el área urbana en cuestión y la propiedad fiscal de la tierra y las políticas que sobre ella se implementen.
 Debe estar articulada a las normas sobre comercialización, pues de lo contrario, una política restrictiva de incorporación de tierra a las áreas urbanas puede encarecer la tierra ya urbanizada por la disminución de la oferta;
- f) actuar sobre los costos de los terrenos. Ello significa definir una política de compra por parte del Estado; significa definir una política de expropiación o negociación de los precios con los propietarios privados y una apropiación de tierras fiscales para usos urbanos.

Las propuestas anteriores significan, asimismo, el estudio de alternativas tecnológicas para la construcción de infraestructura, así como la flexibilización de las normas sobre tamaño y agrupamiento de lotes ya existentes; en definitiva, significa discutir las formas que adopta el crecimiento urbano. Esto significa, también, una intervención estatal mayor en la esfera de la producción de tierra, lo cual necesariamente conlleva a considerar quiénes son los propietarios del suelo y los otros agentes en la producción de tierra

urbana y cómo reaccionarían frente a este tipo de políticas. Es necesario analizar qué alternativas de obtención de beneficios podrían obtener en otras áreas de la economía y articular las políticas específicas con éstas.

Las propuestas en la *esfera de la comercialización* significan intervenir de varias formas:

- a) actuar sobre los precios de los terrenos, ofreciendo tierra a precios menores que los del mercado, produciendo una baja de los precios del mercado privado;
- b) actuar indirectamente, mejorando infraestructuras en áreas de baja accesibilidad a las mismas, con lo cual amplía la oferta de tierra en aceptables condiciones urbanas. Pero ello no implica necesariamente una disminución de los precios por ampliación de la oferta, si no está acompañado de otros mecanismos, en especial actuando sobre la retención de la tierra que realizan los propietarios privados. Dado que muchos de éstos no necesitan rotar el capital rápidamente, pueden no bajar los precios, no vender por décadas su tierra y por lo tanto, el acceso de la misma por parte de los sectores de menores ingresos no se modifica.
- c) actuar sobre la retención, implementando altos impuestos para los terrenos vacíos de las áreas urbanas;
- d) definiendo precios máximos por metro cuadrado y por localización. Pero esto, además que significa una intervención fuerte en el mercado, que sólo en determinadas coyunturas políticas sería aplicable, es difícil metodológicamente de definir;
- e) estableciendo una política crediticia para la tierra urbana; controlando el valor potencial de la tierra urbana, dependiendo de los usos futuros;
- f) implementación de formas alternativas de tenencia de la tierra, como las cooperativas u otras formas de asociación simple;
- g) aplicación de exenciones fiscales para los sectores de menores recursos.

Es necesario, asimismo, actuar en la regularización de la tierra. Para ello es necesario conocer las diferentes formas de la ilegalidad desde la compra de un lote clandestino hasta las múltiples maneras de ocupación de tierra pública o privada.

Intervenir en la cuestión de la tierra urbana, tanto en la producción como en la comercialización, nos remite a una cuestión fundamental: ¿hasta dónde está obsoleto el actual sistema jurídico-legal?, ¿hasta dónde es posible modificarlo?, ¿cuáles son los condicionantes más importantes, tanto ideológicos, como políticos y económicos?, ¿qué desean los sectores de menores ingresos, ser propietarios?, ¿de qué tierra?, ¿de cuánta tierra?, ¿adónde?.

No debemos olvidar que intervenir sobre la tierra urbana es actuar sobre aspectos importantes para la sociedad argentina; cada uno de sus componentes posee intereses diferentes sobre la misma, articulados a los intereses en otras esferas económicas y políticas; la definición de políticas específicas se articulan a las que se elaboran sobre lo urbano en particular y sobre la totalidad del territorio insertas en las propuestas globales sobre el país; ellas dependen de definiciones políticas en términos de los sectores que se beneficiarán con las mismas. Tampoco debemos olvidar que toda política debe apoyarse en un conocimiento profundo de la realidad, sobre la que se quiere actuar, pues de lo contrario las mismas pueden tener efectos inversos a los esperados.

Actuar sobre el suelo urbano significa actuar sobre un sector económico, al mismo tiempo que sobre una relación social de propiedad, cuyos aspectos legales no se pueden dejar de desconocer. Por tanto es una doble intervención en la esfera económica y en la jurídica. Pero también la propiedad del suelo posee connotaciones ideológicas que han pesado mucho y aún siguen pesando en la sociedad, sobre estos tres aspectos tiene que comenzar la discusión sobre las políticas posibles del suelo urbano en Argentina.

LA PARTICIPACION EN EL PROCESO DE GESTION Y PRODUCCION DEL HABITAT

Rodolfo Martínez Paz

La Institución que represento apoya entusiastamente la descentralización administrativa, como uno de los medios de consolidación de la democracia y entiende su colaboración en esta instancia, mediante la utilización creciente de su capacidad de convocatoria de los arquitectos como organizadores de espacios para la vida de la gente, en armónica tarea por sobre compartimentos estancos entre disciplinas.

Es por eso que hoy venimos a proponer a este Foro tres reflexiones:

1. Acerca de la *PARTICIPACION*
2. Acerca del "PROBLEMA" de la vivienda, y
3. Acerca del *ESPACIO HABITABLE*

Lo hacemos para finalmente acordar —o al menos, buscar acuerdos— acerca de lo *INSTRUMENTAL*, lo *METODOLOGICO* y lo *ACTITUDINAL* en el diseño de *ESTRATEGIAS* para la *PARTICIPACION* de *TODOS* en *TODO* el *PROCESO DE GESTION Y PRODUCCION DEL HABITAT*.

1. La *PARTICIPACION* es un discurso vacío y tramposo si no se basa en:
 - ° una *ESTRUCTURA* que la posibilite desde la base del cuerpo social
 - ° una *ESTRATEGIA* que la promueva como espacio que se ocupa
 - ° una *COORDINACION* que la armonice equilibrando las diferentes cargas.

Esta estructura depende del modo en que se ordenen los componentes del *SISTEMA DE VIVIENDA* para alcanzar el fin que el mismo lleva implícito.

Definir esos componentes y ordenarlos es una de las tareas que deberíamos darnos de inmediato, una vez que incorporemos a las deliberaciones a los **ACTORES DE LA DESCENTRALIZACION**: concejales, intendentes, secretarios municipales, organismos no gubernamentales, organizaciones de base.

Para hacerlo debemos aceptar honestamente **QUIENES Y EN QUE GRADO** serán los actores, porque la verdadera participación, más que una concesión que se da, es un derecho pleno que se **TOMA**.

Es necesario colaborar a difundir la conciencia de necesidad de la participación, para que la estructura que la posibilite, avance tanto como la base social quiera y pueda dar.

Lo contrario constituiría una nueva —y falsa— vanguardia que en lugar de caminar junto a la gente, corriera delante en la pretendida alternativa de “marcar el camino”.

No se interprete ésto como una **APOLOGIA DE LO GREGARIO** sino todo lo contrario, todos sabemos que hay formas de “descentralizar” que mantienen a la base social lejos de las decisiones claves, y para peor, satisfechas en la creencia de estar siendo realmente protagonistas.

2. El “**PROBLEMA**” DE LA VIVIENDA no es el problema de la vivienda en sí, sino el problema de la inestabilidad del trabajo, de la inaccesibilidad a la tierra adecuada, de la distorsión cultural de la significación social de la vivienda, de la perversidad, en fin, de las reglas de juego del sistema productivo.

Ante el problema de la vivienda así considerado, caben dos posturas: alinearse, tras poner en evidencia —a cualquier precio y a toda costa— las contradicciones del sistema, congelando toda acción sectorial, o utilizar la producción de vivienda como un contenedor —casi un pretexto— para el logro de objetivos sociales superiores.

Rechazamos la primera por deshumanizante, adherimos a la segunda con la salvedad de que ese objetivo es el **PROTAGONISMO**, el **CRECIMIENTO DE LA CONCIENCIA**, nunca el medio de “integración” acrítica del “marginal”, de “domesticación” del “periférico”, de control de las efervescencias sociales.

El problema de la vivienda es consecuencia y no causa de los desfazajes sociales y económicos, su solución ni siquiera es condición necesaria —y mucho menos suficiente— del avance social: puede inclusive ser retardatorio amortiguador del crecimiento de la conciencia.

3. Hablar de vivienda es una sinécdoque en que extendemos la significación de la palabra para designar un todo con el nombre de una de sus partes.

Porque en definitiva nos estamos refiriendo al ESPACIO HABITABLE en términos de ARQUITECTURA PARA HACER CIUDAD.

Creemos que el espacio habitable es una categoría del espacio total, fenoménicamente creado por el el hombre cuando le da forma, escala y significación y lo hace como respuesta a las necesidades de sus destinatarios.

En ésto también muchos de los grandes planes de vivienda han fracasado, no han cumplido siquiera los objetivos de la economía de escala, no se ha logrado frenar el crecimiento del déficit, se ha facilitado la concentración económica (de las grandes constructoras, de los dueños de la tierra suburbana, de los "dueños" de los centros decisionales).

Se ha roto y disgregado el tejido urbano, se han impactado negativamente barrios y aún poblaciones enteras, se han desarraigado familias.

No se ha aprovechado la oportunidad de consolidar la calidad de "lo urbano" entretejiendo las intervenciones, rellenando bolsones, refuncionalizando construcciones existentes.

Proponemos un INSTRUMENTO: el conocimiento profundo y difundido.

Buscamos una METODOLOGIA: la convocatoria amplia.

Sostenemos una ACTITUD: la duda creativa.

Invitamos a todos a la participación, en todo el proceso de gestión y producción del habitat.

PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA DE VIVIENDA¹

Alberto A. Salguero
Gustavo Zilocchi

Los temas tratados por los distintos disertantes que nos precedieron nos llevaron a modificar la exposición preparada originalmente², con el fin de incluir algunas observaciones que consideramos sustantivas y, por tanto, deseamos abordarlas antes de finalizar el debate.

Ello no significa, que las conferencias no hayan tocado de manera implícita, o incluso explícita, algunos de los conceptos que trataremos. Sin embargo, al desarrollarlos específicamente intentaremos ampliar el análisis y también, en lo posible y, a partir de ello, integrar algunas ideas que hemos considerado centrales de las ponencias expuestas.

1. *El paradigma "participación social"*.

Consideramos conveniente iniciar con un planteamiento general, que nos ubique históricamente en la cuestión y nos permita comprender la coyuntura actual. En ese sentido, entendemos que el tema central de este Congreso —la descentralización, regionalización y participación social en las políticas estatales— posee una estrecha relación con los conceptos vertidos en el conocido "discurso de Parque Norte"³. Dicho discurso constituye —a nuestro juicio— un nuevo paradigma propuesto a la sociedad, en reemplazo de otros anteriores,

¹ Documento elaborado en base a las exposiciones complementarias, realizadas por ambos autores en la Comisión de Vivienda.

² Dicho documento se titula "Crítica a la centralidad política del sector vivienda en la Provincia de Córdoba", publicado en Administración Pública y Sociedad Nº 2, IIFAP, U.N.C.; Julio de 1988.

³ Discurso pronunciado por el Dr. Raúl Alfonsín, ante el Plenario de Delegados al Comité Nacional de la U.C.R., el 01/12/85, titulado: "Convocatoria para una Convergencia Democrática".

tales como fueron los de construir un país de "gente blanca", formulado por la generación del '80; ser el "granero del mundo", surgido en la posguerra; y el más reciente de "la Argentina potencia", formulado —entre otros— por Perón en su último gobierno, y parafraseado hasta la actualidad de distintas maneras por sectores liberales, cuando pregonan la "necesidad" de pertenecer al "primer mundo". Intercalando estas propuestas; debe agregarse el ciclotímico paradigma del "orden social", postulado por los reincidentes regímenes militares autoritario que se sucedieron desde los años treinta.

En consecuencia, partimos del entendimiento que, conceptos como descentralización, modernización, pluralismo, ética de la solidaridad, etc. —todos contenidos en el discurso de Parque Norte— constituyen los eslabones de una articulada cadena de propuestas generales de cambio —cuyo fin es el desarrollo de la democracia participativa— que desea romper con la estructura socio-cultural oscurantista, soberbia, envejecida e individualista, a la que el tiempo lenta y paulatinamente fue ubicando en su lugar durante el correr del presente siglo. En lo económico, esto se expresa en el traslado de la Argentina hacia una lejana posición en el concierto de países.

Tal deterioro se agudizó en forma creciente en las dos últimas décadas, particularmente en el denominado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983), expresándose económicamente en los siguientes rasgos: máximo endeudamiento —en términos históricos— sin crecimiento; desarrollo de estructuras empresarias oligopólicas; agotamiento paulatino del patrón de acumulación industrial "tradicional" y crecimiento igualmente paulatino del capital financiero especulativo; incremento del desempleo; informalización y terciarización del empleo existente; pauperización masiva de clases medias y bajas; elevada inflación, sostenida y prolongada; etc. En lo jurídico-político: luchas armadas de élites revolucionarias foquistas; mayor burocratización sindical; represión cruenta masiva e indiscriminada; golpismo; violación de los derechos humanos; terrorismo de estado; legalización de la reducción del papel protector del estado —ley de alquileres, salud, educación, etc.—; reducción y desarticulación de los movimientos sociales; expulsión de villas miseria; guerra de Malvinas; etc. En lo ético-ideológico: exacerbación del individualismo y generación de una sociedad molecular; promoción de la delación y el miedo político; oscurantismo socialmente asumido —sociedad en cuarentena—; transformación de valores culturales de consumo —el culto a la mercancía importada—; exitismo —fervor argentino por triunfos en el fútbol en el mundial '78, equivalentes al generado por el hundimiento de una fragata inglesa en la guerra de Malvinas—; asumir que "los argentinos somos derechos y humanos", ante la condena internacional al régimen militar por la violación de los derechos humanos en el país, etc.

2. Obstáculos históricos de la participación social

El proceso descrito, acontecido principalmente en los últimos veinte años, abarcó —como se viera— de manera compleja todas las instancias sociales, afectando en consecuencia —a nuestro juicio— profundamente y en forma directa las potencialidades de participación ciudadana actual. Sin embargo, el problema no se explica solamente a partir del análisis de los años mencionados, en los que se agudiza singularmente, sino que, consideramos, debe abarcarse para su comprensión un proceso histórico mayor, que incluso se remonte al período de la “organización nacional”. Para desarrollar nuestras ideas al respecto es necesario realizar una breve reseña histórica.

Lograda la unificación nacional, luego de intensas luchas intestinas, surge la Constitución Nacional de 1853 como expresión jurídica de la lucha política, donde se explicitan las formas de participación de nuestra sociedad. En lo específico —entre otros— se destaca el Artículo 22, en el cual se sostiene que: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”, quedando así regulada, a través de la *representación*, la relación entre Estado y sociedad; inmediatamente después, prohíbe explícitamente otras formas, cuando advierte: “Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuyen los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”. Este Artículo, que limita la participación social solo a la elección de representantes, nunca fue modificado a pesar de haber transcurrido más de ciento treinta años y de haber sido reformada la Constitución en ocho oportunidades⁴.

Sin embargo, la ya de por sí restringida participación a través de la representación que determina el Artículo 22, sólo pudo ser implementada más de medio siglo después de 1853 mediante la Ley Sáenz Peña en 1912, ya que, hasta entonces la hegemonía política —y económica— estaba en manos de los sectores conservadores y oligárquicos, que mantuvieron su poder mediante la represión, el fraude y las proscripciones⁵. Es así que, ni siquiera el derecho del pueblo a ser representado es permitido por un prolongado período por la clase política dominante.

En consecuencia, a partir de 1912, con la eliminación del fraude y las proscripciones, por primera vez se instaura un régimen constitucional que intenta crear las bases para un proceso de democratización, sustentado en la

⁴ Las reformas realizadas a la Constitución Nacional se produjeron en los siguientes años: 1859, 1860, 1866, 1898, 1949, 1956, 1957 y 1972.

⁵ Desde 1857 hasta 1912, se producen fraudes y proscripción del partido Radical, además de ser reprimidos los grupos partidarios o sindicales de la izquierda. Entre 1912 y 1930 se da un período donde por primera vez se comenzó a respetar la Constitución y las libertades electorales.

representación de la sociedad mediante el voto. No obstante, dicho proceso se verá interrumpido con el surgimiento de la llamada "restauración conservadora", a través de una nueva modalidad: los golpes de estado desde 1930. Posteriormente, resurgirá la proscripción de la sociedad política, esta vez ejercida por civiles representantes de sectores conservadores, constituyendo gobiernos minoritarios, asentados sobre el orgulloso y autoritario "fraude patriótico".

Hacia 1946, las mayorías recién podrán votar libremente y elegirán en dicha oportunidad al justicialismo. Con el mismo —si bien accede al gobierno democráticamente— se instala un régimen de rasgos autocráticos y verticalista, con la formación de fuertes corporaciones, que actuarán como "entidades intermedias" entre el Estado y la sociedad civil, "regulando" la participación de ésta.

Nos encontramos así, con un gobierno de la mayoría, que si bien incrementa como nunca la participación de ésta en la distribución de la riqueza social, excluye otras formas de participación política, que no sean las que verticalmente se imponen. Además, desde este período gubernamental hacia los sucesivos —independientemente del régimen político de turno— quedó sentado el precedente como "uso y costumbre", que la participación social se canalizará burocráticamente a través de corporaciones. Con ello, queda establecido un "dirigismo" sectorial prácticamente infranqueable para el ejercicio ciudadano de un poder más directo.

A partir del golpe militar al peronismo de 1955, continuará una prolongada etapa hegemonizada por dictaduras militares cada vez más autoritarias, que serán intercaladas con cortos períodos de gobiernos civiles⁶ que acceden al poder político como consecuencia de la proscripción del justicialismo. Este llegará nuevamente al gobierno en 1973, constituyendo un frente con distintos partidos, el FREJULI. En esta etapa, se dará una coyuntura participativa inicial inédita, pero muy breve, mediante politización, movilización social y acciones solidarias conjuntas entre distintos sectores —vgr. trabajos conjuntos realizados por la Juventud Peronista y el ejército en mejoras físicas a barrios carenciados, etc.— que prontamente será segada por la violencia política, desarrollada principalmente entre sectores antagónicos del propio peronismo. Su efecto se diseminó por toda la sociedad —vgr. asesinatos de políticos, gremialistas y dirigentes del movimiento villero; incendio premeditado de villas miserias etc.— contribuyendo en parte al vaciamiento del poder político y a determinar el golpe militar de 1976.

Mediante dicho golpe, se instala el "Proceso de Reorganización Nacional", implementando una represión de exterminio, indiscriminada y sin precedentes, que literalmente "borrará" a la sociedad política. Los militares asumi-

⁶ Gobiernos Desarrollista (1958-1962) y Radical (1963-1966).

rán incluso hasta funciones de dirección administrativa en el estado⁷ y conducirán a la sociedad civil a refugiarse en un acendrado individualismo, que el transcurrir del tiempo convirtió en el *modus vivendi* "normal" y asumido por la mayoría.

En síntesis, durante el "Proceso", el cuerpo social se dispersó y atomizó como nunca, producto de —como se viera anteriormente— por una parte el oscurantismo, el miedo, la promoción de la "tilinguería" y todo tipo de falsificación ideológica; por otra parte, como resultado de la transformación económica estructural, a partir de la disociación del trabajo gremial de cooperación —que históricamente agrupa toda producción industrial— e incrementando considerablemente como forma laboral el cuentapropismo.

Es así, que el retorno de la democracia en 1983 —a nuestro juicio— no deviene precisamente del triunfo, sino por el contrario, de la derrota de las organizaciones ciudadanas de base —sindicatos, centros vecinales, agrupaciones políticas, etc.— y la destrucción minuciosa en éstas de toda forma de participación y cooperación, al haberse enraizado con profundidad una contracultura de las mismas en el conjunto de la sociedad civil. El ejemplo más pertinente sobre esta afirmación, parece constituirlo el Congreso Pedagógico, el cual es impulsado con una amplia y reiterada convocatoria a participar, obteniéndose una magra respuesta social y siendo acaparadas las definiciones fundamentales por el *establishment* corporativo de la iglesia y sectores privados de la educación. De ello, bien puede inferirse que el tema educativo no le interesa a la masa social —como tal—, o que ésta se encuentra legítimamente representada por los sectores mencionados. Cualquiera de las dos sea la interpretación a dar, parece evidenciarse que el Estado —a través de la convocatoria a participar— estuvo más avanzado en su propuesta, que el reclamo que la sociedad establecía sobre el tema.

Este ejemplo constituye una muestra válida para establecer un perfil previsible de la prospectiva del "paradigma Parque Norte" y, por otra parte, muestra un obstáculo que parece infranqueable en el corto plazo, dado que debe revertirse, además de la indiferencia y la regresión cultural, la memoria histórica del conjunto social, que registra en su recuerdo —por todo lo antevisto— la participación de la sociedad como excepción y no como regla.

Sin embargo, los duros obstáculos observados, no deben constituirse en elementos paralizantes de las ideas, ni de la creación de estrategias para el desarrollo de procesos participativos deseables y posibles en el marco de la democracia. Para ello, en primer término, es necesario acotar el contenido

⁷ A diferencia de otras oportunidades, en ésta se da el máximo intervencionismo del régimen, inclusive —como caso ilustrativo— ocupando hasta el Rectorado de la U.N.C. y los decanatos de distintas facultades.

del concepto participación, ya que hasta el momento lo hemos aplicado con demasiada "amplitud". En segundo término, intentaremos aplicar la definición que proponemos, específicamente en el "sector vivienda" —área que nos compete desarrollar en esta comisión del Congreso— pero deseando que ello no signifique un reduccionismo excluyente de otras áreas que "demandan" participación, sino por el contrario, entendiendo la misma sólo articulada a un proceso social global.

3. Acerca de la participación social como concepto

Es necesario aclarar que no abordaremos un amplio desarrollo "epistemológico" sobre el concepto participación, dado que no es el objetivo de nuestra intervención. Solo intentaremos definir algunos puntos necesarios, ante el vaciamiento de contenido que ha sufrido el término en su uso indiscriminado por parte de ciertas disciplinas —en su aplicación teórica y práctica— y, aún más asiduamente, por parte del lenguaje político. Por ello, realizaremos ciertas apreciaciones que consideramos básicas sobre el concepto, apoyándonos en la Constitución Nacional. Esta resulta un instrumento legítimo y vigente para caracterizar la participación social, más allá de las limitaciones que —como viéramos— establece el Artículo 22 respecto al sistema de gobierno, que debe darse —según allí se define— sólo mediante la representación. Pero ello remite únicamente a una cuestión superestructural, y en este punto nos interesa abordar lo que consideramos la cuestión medular de la participación: las definiciones en torno a la estructura económica.

En primer término, encontramos que participar significa "tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella"⁸, es decir, estar incluido y/o actuar en función de la evolución de una o varias cuestiones, dentro de las distintas instancias del complejo social.

En la esfera de lo económico —área que a nuestro juicio condiciona el desarrollo de la participación en las restantes— la Constitución establece la participación entre otras formas, a través del derecho a trabajar (Art. 14) y, además, de "...participar en las ganancias de las empresas, con control de la producción, y colaboración en la dirección..." (Art. 14 bis). En el mismo Artículo, también se establece como condición —entre otras varias cuestiones— "el acceso a una vivienda digna", tema éste que nos concierne directamente. Queda de tal forma definida la participación como *derecho abarcativo* de "tener una parte en..." la producción propiamente dicha, y sus distintas faces y, "...tocarle algo de ella", mediante la *distribución* del producto social obte-

⁸ Diccionario Enciclopédico Hispano Americano; página 979; Tomo XV; Editado por Montaner y Simon, Barcelona; y, W. M. Jackson, Inc. Nueva York.

nido. Además, tal como se adjetiva el derecho a la vivienda en la Constitución, los bienes a los que todos los miembros de una sociedad tienen derecho a acceder —como fruto del trabajo, la producción obtenida y su distribución— deben ser “dignos”.

En síntesis, en regímenes políticos donde se aplica la Constitución Nacional, debe resultar axiomático poder “comer, curar y educar”, etc., con la democracia. Y no sólo ello, sino que, además, debe lograrse en niveles “dignos”; es decir, adecuadamente, conforme al nivel histórico de desarrollo científico, tecnológico y cultural que haya alcanzado la sociedad.

Desde nuestro punto de vista, estos aspectos constituyen el soporte básico de lo que significa la participación social, y establecen las definiciones fundamentales para el desarrollo de la participación y sus medios en las esferas superestructurales.

De lo antedicho se infiere que el crecimiento de la participación real, en un país periférico como Argentina, sólo puede darse mediante la reducción de la desigualdad socio-económica, y para ello, como viéramos, incluso existe la base jurídica que la sustenta y promueve: La Constitución Nacional. A nuestro criterio, únicamente tal redistribución, puede permitir *avanzar* en forma sustantiva hacia una democracia participativa. Probablemente ello permitiría el desarrollo de una conciencia más participativa en distintas esferas —políticas, culturales, etc.—, para lo cual la “descentralización y regionalización de políticas estatales” pueden constituirse en un medio instrumental idóneo, en la medida que signifiquen la transferencia real de poder político —problema que deben resolver los ciudadanos como hombres políticos— y no sólo de servicios públicos —problemas que deben resolver los ciudadanos como usuarios— agotando en ello la participación.

En el marco de las sintéticas ideas avanzadas en este punto, abordaremos el tema específico subsiguiente sobre participación social en la política de vivienda. No obstante, también nos resulta necesario en éste tema, comenzar con un “rodeo” preliminar, que nos permita ubicar algunos aspectos claves de la historicidad conceptual del problema.

4. *Los mitos de la participación en la política habitacional.*

Desde principios de la década del '60, mediante la Alianza para el Progreso promovida por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, comenzaron a impulsarse con su apoyo técnico y financiero distintos planes de vivienda cuyas características se aplicarían en toda América Latina.

La política consistía en tres tipos de planes diferentes con el fin de cubrir con cada uno de ellos las necesidades de distintas clases sociales.

El destino de cada plan era —en términos generales— el siguiente: sistema de ahorro y préstamo para financiar la construcción y adquisición de vivienda para clases media y media alta: planes de construcción de viviendas terminadas para segmentos de salarios medios; y finalmente, diferentes programas de autoconstrucción —de relativamente bajo costo en dinero— cuyos destinatarios eran los sectores de menores ingresos, como obreros no calificados, trabajadores temporales, subempleados y desempleados.

Lo prolíficas que resultaron las clases sociales más bajas, desde la década del 60 hasta la actualidad —conforme al tipo atrasado de desarrollo capitalista latinoamericano— generaron que, impulsadas por aquella política, además de otros planes autóctonos similares, los programas de autoconstrucción que se implementaron fueron numerosos en todo el subcontinente y, aún hoy, resurgen constantemente redescubiertos como “nuevas alternativas” a la penuria habitacional de las clases de menores ingresos. Estas, caracterizadas por aquellos años por la sociología funcionalista norteamericana —al igual que la sociología latinoamericana del período— como clases “marginales”, están formadas por sujetos a los que se intenta “integrar” a la sociedad “hegemónica”⁹ —no “marginal”— mediante programas “educativos” donde la autoconstrucción de la vivienda se constituye en un medio y no en un fin.

⁹ Con la denominación de “marginales”, se caracteriza —por parte de ciertas corrientes de pensamiento— a las clases sociales de extrema pobreza —y en ciertos casos, también a sectores no tan pobres— que proliferan en distintas ciudades latinoamericanas desde los años 50 o 60. Dichos sectores se conformaron producto del tipo de desarrollo económico y político de la región —proceso de industrialización, gran crecimiento demográfico, expulsión del pequeño campesino por la pobreza, etc.— donde se dio en parte, como resultado, la migración de enormes masas de población entre el campo y la ciudad, en busca de mejores condiciones de vida. Sin embargo, la oferta de fuerza de trabajo que generó la mencionada migración, resultó excesiva para el empleo formal que absorbieron las ciudades, quedando un importante número de desempleados y subempleados —los llamados “marginales”— que constituirían un potencial peligro de explosión social. Este factor determinaría la necesidad de impulsar políticas asistencialistas, entre ellas los programas de autoconstrucción, orientados por la luz de las concepciones marginalistas.

La crítica que ha recaído sobre la “teoría de la marginalidad”, sostiene que el “excedente” de población —el sector denominado “marginal”— se explica mediante la comprensión integral de los procesos sociales generados por el desarrollo capitalista tardío y periférico latinoamericano. En él dicha población no constituye una “sociedad paralela”, sino que *integra* la única existente y contribuye de múltiples maneras a reproducirla, conformando un ejército de reserva para la producción, “al alcance de la mano” y bajo costo, que incluso actúa como “palanca” para mantener bajo los salarios en el sector trabajador formalmente empleado. Asimismo, el mencionado sector actúa de mil formas en el proceso de circulación de las mercancías —todo tipo de vendedor ambulante, etc.— y los servicios —lustrabotas, changarines, lavado de autos, etc. Por todo ello, la “desintegración” no es tal, por el contrario, el “sector” cumple una función dentro del sistema, con lo que los intentos de “integración”, que prescinden de comprender las *causas* reales, se ven inmersos en una práctica que sólo ataca la superficie con que el problema asoma.

En la filosofía “integradora” que se vehiculiza a través de la autoconstrucción, se encuentra el origen del concepto “participación social”, asociado al de “vivienda popular” y que consiste esencialmente en el trabajo físico de los futuros usuarios¹⁰, con el fin de obtener una unidad de vivienda mínima. A esta paradójica “participación”, sólo accede el sector “popular”, ya que para los otros sectores sociales la forma de proveerse de la vivienda se da por vías no “participativas”, al menos desde ese ángulo de observación. La misma filosofía se ha hecho extensiva a la construcción del ‘hábitat popular’, cuando se trata de los mejoramientos barriales por ayuda mutua, mediante el trabajo vecinal en la instalación de los servicios de infraestructura y equipamientos urbanos, que también debiera realizar el estado.

Lo que hemos denominado como “mito de la participación”, es el eufemismo con que se encubre la falta de acceso a una vivienda adecuada —incluyendo en ésta el suelo y los servicios urbanos necesarios— que padecen vastos sectores sociales, pese a que las Constituciones Nacionales de numerosos países latinoamericanos —al igual que la Argentina— consideran que el estado debe dotar a la población necesitada una vivienda digna.

Es sintomático, por otra parte, que los regímenes políticos dictatoriales tan comunes en las últimas décadas en latinoamérica, no hayan restringido las acciones “participativas” de la autoconstrucción, cuando en todas las otras esferas de la vida social han sido recortadas al máximo las libertades ciuda-

Con respecto al concepto “sectores hegemónicos”, en referencia a las clases no “marginales”, fue formulado por Quijano, Aníbal: “La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina”; en Castells, Manuel (compilador): *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Ed. Gustavo Gilli; España, 1973.

¹⁰ Dicho trabajo no se resta sino, por el contrario, se agrega al que comunmente realiza el individuo o grupo familiar para su subsistencia; es tiempo de trabajo que se reduce al de descanso, con el fin de autoproverse de la vivienda a la que no se accede por los medios “normales”. Es decir, los medios que debería brindar el salario directo o, en su defecto, el indirecto a través del subsidio estatal.

El economista clásico David Ricardo, definía —hace ya doscientos años— que el salario debía equivaler a los costos de los medios materiales de vida que consume una familia trabajadora, entre ellos el de la vivienda. Esta visión que puede tildarse como “economista”, permite sin embargo observar que en los albores del siglo XXI, en un sinnúmero de casos el salario —en cualquiera de sus expresiones— resulta insuficiente para acceder a una vivienda adecuada. Como verificación de ello, existen las siempre crecientes cifras del “déficit” habitacional —en el caso argentino— el que se ha agudizado concomitantemente con el desempleo y las distintas formas de pauperización salarial.

En consecuencia, inferimos que mediante la autoconstrucción, no sólo se tergierversa la noción de participación, sino incluso parece transgredirse los verdaderos derechos participativos —según la Constitución Argentina— como los derechos al trabajo y a su remuneración adecuada, a la distribución del producto y a ser provisto de una vivienda digna.

danas, siendo precisamente la *participación* social la referencia más afectada, si por la misma se entiende la posibilidad de intervenir —como viéramos— en la distribución del producto social y en las decisiones políticas.

Sin embargo —según nuestra hipótesis— no resulta contradictorio que las dictaduras no hayan prohibido e incluso hasta hayan sido promotoras de esas formas “participativas”. Por el contrario, dichas formas contribuyen con la estabilidad política de los sectores que detentan el poder, actuando como medio de pacificación social, dada la propia filosofía de los programas, por una parte y por la otra, porque se convierte a los autoconstructores en propietarios de una parcela comunmente inadecuada y se los dota de algunos materiales para iniciar la edificación —a bajo costo para el estado—, hechos que atenúan la potencial efervescencia social. Además, estas relativamente “económicas” políticas, permiten al estado convalidar su imagen consensualista de “benefactor”, sin riesgos aparentes, ya que han sido casos de excepción las experiencias de autoconstrucción en América Latina donde fueron utilizadas como Caballo de Troya —valga la épica metáfora. Es decir, experiencias donde, a través de programas de autoconstrucción, se *introdujeron* necesidades políticas, con el fin de generar movimientos en pos de los legítimos derechos que hemos venido mencionando a lo largo del exto. Y, ello no ha ocurrido, porque los programas de autoconstrucción sólo definen la “participación” como práctica civilizatoria de “marginales”, únicamente destinada a “integrarlos” socialmente como usuarios pacíficos de aquellos escasos servicios a los que puedan llegar a acceder o, cuando no puedan hacerlo mediante las formas comunes, sepan autoproducirlos, individualmente u organizados entre sí.

5. *Cómo avanzar hacia una política habitacional participativa*

Hemos planteado que la Constitución Nacional define las pautas de participación social, por lo que proponer avances hacia una comunidad más desarrollada en tal sentido, según nuestro punto de vista, debe comenzar por la implementación de lo allí establecido. Ello permite orientarnos con la referencia legítima de lo que, como participación social, no sólo *se puede*, sino además, se debe, en tanto y en cuanto no se reforme la Constitución de manera regresiva en esos temas.

Sin embargo, alguien podría afirmar que nuestra posición es que la simple aplicación de los legados constitucionales resolvería las carencias de participación social, dado que históricamente no fueron implementados, o sólo en forma embrionaria. Nada más equivocado. La magna carta constituye una valiosa expresión de intenciones y exigencias legítimas, pero que innumerables veces han fenecido bajo los espurios intereses de un sistema socioeconómico depredador de los derechos sociales nominales.

Por ello, la Constitución resulta en ciertos aspectos un referente incuestionable pero insuficiente por sí misma para lograr justicia social, objetivo último de la participación.

En consecuencia, estimamos que avanzar hacia una mayor participación social consiste en evolucionar hacia una conciencia colectiva de las necesidades sociales, que genere cambios estructurales en la cultura y los comportamientos políticos de la población, mediante los cuales se asuman papeles protagónicos en los distintos "espacios" que componen cada problema. Para ello, algunas de las cuestiones que resultan necesarias son conocer cuáles y cómo son dichos "espacios", para definir acciones posibles sobre los mismos e incorporarlos entre los objetivos políticos estratégicos, así como al propio lenguaje cotidiano.

Para ejemplificar lo que según nuestro parecer constituiría dicho avance de la participación social en las políticas habitacionales, resulta necesario resaltar brevemente algunos elementos constitutivos del problema de la vivienda —el que visto integralmente se observa complejo y determinado de manera múltiple— para caracterizar sus principales territorios y sus respectivos rasgos específicos.

6. *Algunos obstáculos claves de la participación social en la producción de vivienda.*

Consideramos que el problema de la vivienda abarca cuestiones económicas, políticas y —sintetizando en un concepto suficientemente abarcativo— culturales. No obstante, en estos párrafos sólo desarrollaremos de manera sumaria los temas concernientes al proceso productivo mismo —el suelo, los materiales de construcción y las empresas constructoras—, con los intereses y los comportamientos sectoriales de los actores involucrados. En ellos parece encontrarse la clave de los problemas con que tropieza lo que hemos caracterizado como la verdadera participación.

a) En primer término, existe exagerada especulación con el *suelo urbano*, elevando los precios de la vivienda subsidiada por el estado.¹¹

Por otra parte, la especulación impacta de manera directa en el crecimiento anárquico de las ciudades, mediante lo cual se reproducen constantemente las propias condiciones generales necesarias para la especulación y el control monopólico de los precios del suelo. De tal manera, en busca de tierra más "barata" para localizar vivienda pública, la frontera urbana debe

¹¹ Se estima que el costo del suelo adecuado para la vivienda pública en Argentina repercute en aproximadamente 25% del costo total de la misma. A efectos de establecer una comparación referencial en Francia y Suecia, una estimación similar indica que los mismos costos son 8 y 5% respectivamente.

expandirse cada vez más, con el consiguiente costo por la permanente extensión de los complejos servicios de infraestructuras y equipamiento social; quedando amplios bolsones intersticiales desocupados con infraestructura subocupada y a la espera de mejores rentas.

En base a lo expresado, se infiere que la especulación con el suelo afecta al menos de dos formas el derecho a la vivienda, y por tanto a la participación. Por una parte, debido al encarecimiento de los costos de producción —entendiendo el suelo como un insumo— que dificulta aún más el ya difícil acceso a la vivienda por vías no subsidiadas y, aún cuando es subsidiada, lleva a reducir el cupo de unidades a producir ante los siempre exiguos presupuestos disponibles, en relación a las cifras del déficit habitacional.

Por otra parte, se afecta el *derecho a la ciudad*, como hábitat colectivo, al ver segregados cada vez más los nuevos conjuntos habitacionales hacia zonas periféricas, distantes de las áreas donde se localizan las principales actividades, viéndose así incrementados el tiempo y el costo del transporte y con ello la calidad de vida de los destinatarios.

b) Con respecto a los *materiales de construcción*; existe un comportamiento también monopólico en su sector empresario correspondiente. La concentración monopólica de la producción y comercialización de las materias primas de la construcción —en especial el cemento— actúa de manera directa en la conformación de los precios con que salen al mercado y arrastran consigo incluso a aquellos materiales de producción no monopólica, con los cuales actúan como “referente”. Esto conlleva un impacto directo en los costos de la construcción en general, y repercute singularmente en los que afectan a la producción de vivienda masiva subsidiada, que junto a la obra pública, conforman la principal demanda del mercado. Por otra parte, son muy limitadas las mejoras tecnológicas sustanciales que aportan los sectores productivos que dominan el mercado de materiales de la construcción, siendo esta industria una de las más atrasadas y de más lento desarrollo de sus fuerzas productivas, en comparación con otras ramas industriales del país. Por lo tanto, y aún con cierta racionalización que se ha ido incorporando desde los años 50, en que se comenzaron a implementar los primeros planes masivos, es dominante la producción artesanal, que se fundamenta en una mano de obra numerosa, una baja productividad y prolongados tiempos de trabajo para la obtención de la vivienda. Como se puede apreciar, el rubro de los materiales de construcción, de manera similar a la cuestión del suelo, también dificulta la realización del derecho a la vivienda, ya que, incluso las denominadas tecnologías “adecuadas” o “apropiadas”, para construir “vivienda popular”, deben proveerse de los materiales necesarios a través del mismo mercado.

c) En cuanto a las *empresas constructoras*, han acentuado desde los años 60, y particularmente desde el último gobierno militar, un comportamiento monopolístico y corporativo, con tendencia a limitar sus funciones en los procesos productivos de vivienda subsidiada a la administración e intermediación, con elevados índices de subcontratación para la ejecución real de las obras. Esta actitud parasitaria, no sólo conlleva una ganancia pingüe y encarecedora en extremo de la vivienda masiva, sino que, además, tampoco contribuye en nada al desarrollo tecnológico de la vivienda, con el cual se propendería al abaratamiento de la misma y a la aceleración de su proceso productivo —este último de gran importancia si se toma como marco el amplísimo déficit existente—. Esto sucede por la escasa inversión en equipo e investigación para mejorar las calidades productivas y bajar costos cuyos beneficios se distribuyan socialmente; por el contrario, toda reducción de costos que se logra alcanzar, pasa a incrementar las ganancias de las empresas, e invariablemente va en desmedro de la calidad de la vivienda.

Sin embargo, a través de las empresas constructoras, se realiza el grueso de la producción promocionada por el estado en materia de vivienda, impactando considerablemente, de manera negativa, en costos y calidades. Por lo tanto, el predominio monopolístico de las empresas constructoras sobre los recursos disponibles excluye, o reduce al mínimo, la potencialidad de acciones autogestionarias de la población, es decir participativas en una de sus acepciones: la de poder, en las decisiones sustantivas, entre éstas, regular la economía de la producción —eficiencia— y obtener mejores y mayores resultados —eficacia—.

d) Por último, abordaremos brevemente el *papel del estado*, en lo que respecta a la promoción habitacional —sobre cuyas características nos explicaríamos más extensamente en la ponencia que preparáramos originalmente para este Congreso². El estado se presenta como territorio de resolución del juego de los actores sociales —“la arena donde se dirimen sus intereses”— como consecuencia de lo cual se define y decide la política. Entre otros aspectos, dicho territorio se encuentra altamente centralizado —como poder político e incluso hasta físicamente— en la medida que ello resulta funcional a los sectores concentrados —monopólicos— del capital. Entre estos se cuentan los abordados en los puntos que anteceden —a, b y c— particularmente las corporaciones que constituyen las cámaras de la construcción.

En consecuencia, concentración económica y centralización política —a nuestro juicio— conforman un par complementario, que subordina la “política social” de vivienda, a los intereses de acumulación sectoriales. Ello, entre otras cuestiones, nos llevó a formular —en la ponencia citada— la hipótesis siguiente: “el sistema altamente centralizado de la política de vivienda posee un carác-

ter autoritario en sí. Ello significa que independientemente del régimen político dominante en cada coyuntura, la política de vivienda se aplica de manera dosificada e impositiva”.

Por lo tanto, en regímenes democráticos, es decir, constitucionales— la centralización resulta contradictoria con la participación social, al restringirse, tanto el derecho a la distribución social de la vivienda, como el poder de decisión de la sociedad civil en la política correspondiente.

7. *Descentralización y regionalización de políticas estatales como instrumentos de participación social.*

Hemos definido nuestra posición acerca de lo que significa participar, y qué implicaría avanzar en tal sentido. Ahora, realizaremos algunos comentarios sobre los instrumentos o vehículos posibles para realizar dicho avance participativo —en los territorios sectoriales descriptos en el punto anterior— y, es precisamente allí, donde situamos como alternativa la descentralización y regionalización de las políticas estatales.

Sin embargo, deseamos que los instrumentos se diferencien claramente del objetivo, ya que podrían verse como sinónimos o indisolublemente complementarios, y no lo son. La participación social no es de por sí condición necesaria de la descentralización ni regionalización de las políticas, aunque sí, en cambio, pensamos que *cierto tipo* de descentralización-regionalización de las políticas son condición necesaria para la participación social.

Resulta pertinente la aclaración anterior, porque los instrumentos constituyen un “contenedor” que puede llenarse con distintos objetivos. De hecho, las distintas experiencias muestran que fueron empleados para diferentes tipos de reformas del estado, incluso de tendencias políticas contrarias a las que postulan la participación. Entre ellas, las que se realizan a los efectos de “redistribuir los costos de la crisis” —ejemplo tan citado en estas épocas— o en pos de “modernizar” econométricamente la eficiencia estatal, sin incluir en ello la “variable” social; etc., etc.

Por nuestra parte, haremos referencia a los que denominamos “medios”, la descentralización-regionalización, abarcando en principio dos dimensiones. Una primera, referida a la cuestión territorial, donde los llamados “medios” comprendan un traslado geográfico de competencias, funciones y recursos, entre las “metrópolis” centralizadoras —según el nivel de análisis, léase Capital Federal y/o ciudad de Córdoba, etc.—, y las “periferias dependientes” —léase provincias, municipios, centros vecinales, etc.—.

La segunda “dimensión”, la ubicamos también en la transferencia de algunas competencias, algunas funciones y algunos recursos, pero esta vez desde el estado hacia la sociedad civil, a los efectos de constituir un proceso

en parte *autogestionario* —con respecto a la participación en los servicios públicos— y en parte *político* —con respecto a la participación dinámica de la población en las *decisiones*.

El último sub-punto mencionado —el de la participación en las decisiones políticas— conforma el eje vertebrador de todo el andamiaje anterior, en las dos dimensiones mencionadas. No obstante, cabe aclarar, que al adjetivar como *dinámica* a la participación, no proponemos reemplazar al sistema representativo —el que se encuentra inserto en el ideario de la democracia— sino como complemento del mismo, en la medida que, tal como se da la representación en las actuales condiciones, parece destinada a esclerosar en el tiempo a la “voluntad popular”, sólo expresada en *un momento*: el electivo. De tal forma, las necesidades sociales cotidianamente cambiantes no siempre encuentran una representatividad legítima en las decisiones que se toman¹².

En el “sector vivienda”, la dinámica política a través de la participación en las decisiones, dado el proceso de descentralización-regionalización en las dos dimensiones antevistas —traslados de poder en el territorio y entre estado y sociedad civil— debe favorecerse el predominio de los intereses de la sociedad como conjunto, y dentro de éste, de los sectores más necesitados.

De tal forma, en el medio urbano como “habitat colectivo”, deberá prevalecer el uso lógico del *suelo* —aprovechamiento del tejido urbano para una adecuada localización habitacional conjuntamente con los servicios y equipamientos—, previendo los impactos socio-hambientales y favoreciendo un equilibrio de la calidad de vida. Para ello, cada municipio y la sociedad local que lo habita deberá poder dictar sus propias leyes y promover las acciones anti-especulativas que se consideren necesarias. Asimismo, toda planificación u ordenamiento urbano por elemental que fuere, deberá considerar una proyección del impacto social micro-regional e incluir tendencialmente una articulación favorable con el mismo.

Huelga mencionar que todas las acciones propuestas no deben ser única ni predominantemente espacialistas, sino que deben incluir una visión social integral, además de integradora.

Con respecto a los *materiales de construcción*, también deberán pasar por el tamiz del control ciudadano. El tipo de materiales a utilizar, la tecno-

¹² Un ejemplo sobre los problemas del sistema representativo tal como existe, se puede encontrar en los debates previos a la promulgación de la Ley de Divorcio en la Argentina, cuando el presidente de la Cámara de Senadores de la Nación declaró que no se promovería un voto unánime de su partido sobre el tema, el “que quedaría librado a la conciencia de cada legislador”. Este ejemplo ilustra claramente cómo, en un tema clave para la sociedad en su conjunto, la voluntad de los ciudadanos queda *delegada* —en la “conciencia” de algunos— y no representada, al no haber mediado ningún tipo de *referéndum* y no haber sido el tema incluido en el programa político votado por la población.

logía en la que se los emplee, los costos de adquisición, etc., podrán adecuarse a las decisiones más convenientes en calidades, costumbres, economía, etc.; todos elementos que hasta el momento se definen en base a intereses sectoriales.

El tercer elemento, las *formas productivas* propiamente dichas, requieren procedimientos concomitantes a los anteriores, generando importantes cambios de los actores intervinientes, ya que debe prevalecer la *necesidad* de la vivienda por sobre la acumulación sectorial corporativa hoy existente. La descentralización-regionalización, con real participación social, permitiría la necesaria *desconcentración* económica, mediante la creación de distintos sistemas de producción autogestionarios de gran economía, con creación de empleo local y formas regionales complementarias en el uso de los recursos.

Con referencia al *papel del estado*, la reforma administrativa que se implementaría mediante la descentralización permitiría —en parte— una participación dinámica de la sociedad en las políticas sustantivas, definiendo y decidiendo su destino. Sin embargo, a los obstáculos que constituyen la centralización del poder político y la concentración económica, cabe agregar el problema cultural de la sociedad, que debe modificar antiguos comportamientos históricos. Por tal motivo, el hecho de que la sociedad civil asuma papeles protagónicos como los que hemos propuesto, debe entenderse como tema de largo plazo, ya que cuando se formula la participación desde arriba —discurso de Parque Norte— como “papel del estado”, surge una contradicción difícilmente superable. A lo sumo, el papel del estado —o mejor dicho, de los sujetos que dentro del mismo lo formulan— puede ser el de proveer a la sociedad de una estructura legal posibilitante —como por otra parte, también lo es la Constitución— que podrán o no asumir los ciudadanos desde las distintas posiciones que ocupan, ya que la única y verdadera participación, a fin de cuentas, sólo “crece desde el pie”.

INFORME DE LA COMISION DE VIVIENDA

Coordinadores: *Alberto A. Salguero*
y Gustavo Zúlocchi

En el desarrollo de las jornadas del Congreso, las temáticas abordadas fueron diversas. A continuación se agrupan sintéticamente las exposiciones de los participantes según su pertenencia a Instituciones Públicas, Organizaciones no Gubernamentales, o Entidades de Investigación. Finalmente se incluye un resumen de los temas del debate llevado a cabo en la Comisión.

La síntesis temática de los participantes, es la siguiente:

1. *Representantes de Instituciones.*

1.1. *Públicas.*

a) S.V.O.A. (E. Roulet). Señaló la existencia de políticas ejecutoras de los programas de vivienda a nivel provincial. Es decir, remarcaron la existencia de instrumentos de descentralización a nivel federal y convenios con Municipios, que no se utilizan en plenitud, debido a la falta de iniciativas de los mismos.

b) I.P.V. (L. Cuenca y J. Grodz). Remarcaron la política de desconcentración implementada en la Provincia de Córdoba, con la apertura de sedes en el interior de la Provincia. El programa persigue una descentralización a nivel municipal. Por otra parte, señalaron la "centralidad" de los recursos y reglamentaciones en manos del FONAVI.

1.2. *No Gubernamentales.*

a) A.V.E. (H. Berreta). Señaló la necesidad de redefinir las políticas de vivienda implementadas, por su insuficiencia y abultados costos. Promueve

la participación de la comunidad a través de sus organizaciones, conjuntamente con Técnicos y Organismos Estatales en programas y terminaciones por auto-construcción.

b) SE.A.P. (C. Argüello). Remarcó la necesidad de una participación concientizadora de la comunidad en las políticas. Esta participación involucra tanto la definición como la implementación de las mismas. Agregó, además, la propuesta de las organizaciones villeras a los partidos políticos.

c) Colegio de Arquitectos de Córdoba. (R. Martínez Paz). En su intervención, señaló la necesidad de que la política de descentralización signifique democratización y no solución a la crisis fiscal. Efectuó algunas reflexiones sobre la participación estructurada desde la base social, el carácter multifactorial del "problema" de la vivienda, y la necesidad de analizar los impactos de los planes sobre el Espacio Habitable.

1.3. Investigación.

a) H. Torres (CONICET). Señaló el doble carácter descentralizador-centralizador de las políticas, dependiendo del nivel de análisis (Nacional, Provincial, Municipal, Barrial, etc.). Remarcó la necesidad de construir un marco epistémico de las ciencias del Hábitat Humano. Por otra parte advirtió sobre la necesidad de incorporar otras políticas de estado (provisión de servicios urbanos, regulación de precios, etc.) como factores de relevancia en la accesibilidad de los distintos grupos sociales al suelo urbano.

b) Nora Clichevsky (CEUR). Expuso sobre la necesidad de contar con propuestas de suelo urbano que se articulen con la política de vivienda. Caracterizó la situación Argentina como de poca accesibilidad al suelo, aún en los casos de compra legal del mismo, que ha generado recientemente nuevas formas de apropiación (tomas). En relación a la Política de Suelo vigente, señaló su insuficiencia en cuanto a la regulación de la producción de nueva tierra y de los precios de la misma. Sólo existe la regulación de loteo (necesidad de infraestructura).

Remarcó la necesidad de tener *poder municipal* en la política. Sus propuestas comprenden: creación de Bancos de Tierra; desarrollo de otros instrumentos fiscales (impuestos a los terrenos baldíos, etc.); créditos para compras de terrenos.

c) A. Rosenfeld (C.E.A.P.S.S.). Señaló la necesidad de articular las políticas sectoriales, pues, en forma aislada son ineficaces. Los procesos de descentralización necesitan estar acompañados por el de integración de los distintos organismos estatales. Como prueba de ésto, expuso la experiencia

de un grupo vecinal en la conformación de una cooperativa. Advierte además sobre los obstáculos burocráticos de las políticas de descentralización ante la resistencia a transferir el poder de decisión de las funciones estatales.

d) M. Jiménez (S.V.O.A.). Remarcó la asociación existente entre los conceptos de centralización-concentración y descentralización-democratización. Analizó la Política Nacional de Vivienda y comentó la persistencia de un alto grado de concentración empresaria entre los agentes del proceso de construcción de viviendas.

e) A. A. Salguero (IIFAP). Señala un conjunto de obstáculos superestructurales (jurídicos, políticos e ideológicos) que constituyen una traba al desarrollo de un proceso de descentralización participativa que profundice la democracia. Dichos obstáculos se explican a través de la historia política del país en el último siglo y considera que la transformación de la cultura participativa sólo puede darse mediante un proceso lento.

f) G. Zilocchi (IIFAP). Planteó que la participación, descentralización, etc., constituyen un nuevo paradigma para la sociedad en la actual coyuntura de post-dictadura. Señaló que su éxito depende de la desconcentración económica y participación social que se logre, garantizado por un mayor poder de decisión de la sociedad civil en resguardo de los intereses de los bienes básicos como la vivienda. La participación debe darse en este sector, desde la toma de decisión de los insumos como tierras y materiales, y quién y cómo la construya.

2. *Temática del Debate.*

En el debate se abordaron los siguientes aspectos:

1º) *En un nivel general*: Se discutieron aspectos que se refieren a los fundamentos políticos de orden nacional e internacional. Especialmente sobre la emergencia de las propuestas de políticas de descentralización en el contexto de la crisis económica de los países periféricos y a nivel mundial.

2º) *A nivel de la política sectorial*: Existieron propuestas que convocan a la necesidad de profundizar el desarrollo de conocimiento. Ello es necesario para poder interpretar el comportamiento de los actores sociales y los sistemas urbanos, para que las políticas territoriales puedan ser válidas e implementables.

3º) *En el marco de la política sectorial*: Existieron posiciones que analizaron los límites y posibilidades de un proceso de descentralización, teniendo en cuenta las tendencias a la centralización y concentración de las principales corporaciones privadas.

4º) *Al analizar los límites y posibilidades:* Las propuestas y discusiones se centraron en los siguientes aspectos:

- 1 Papel de la Secretaría de Vivienda de la Nación.
- 2 La Ley FONAVI como instrumento que permite o no la federalización de la política.
- 3 El papel de los diversos actores institucionales (Nación - Provincia - Municipio).

5º) En este sentido, además de las diferentes interpretaciones sobre las orientaciones tecnológicas, económicas, financieras y sociales de la política actual, se discutieron algunos aspectos centrales. Entre ellos, los siguientes:

- a *Las posibilidades reales de los municipios y su papel.*
- b *La participación de los beneficiarios en las políticas de suelo y vivienda.*
- c *El papel de los organismos no gubernamentales en la generación de tecnologías y experiencias diversas que puedan ser aplicables.*
- d *El papel de los técnicos, profesionales y funcionarios en los distintos niveles.*

Por último, se plantearon y discutieron aspectos que hacen a la necesidad de integrar el análisis y la propia acción gubernamental a las políticas sociales.

Invitados Especiales

- ROULET, Elva - Secretaria de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación.
- CUENCA, Luis - Secretario de Vivienda de la Provincia de Córdoba.
- GRODZ, Juan - Delegado del Instituto Provincial de la Vivienda del Gobierno de la Provincia de Córdoba en la Delegación Río Cuarto.
- FERRETI, Carlos - Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba.

Miembros Activos

- ARGÜELLO, Carlos - Miembro del Servicio de Acción Popular de Córdoba.
- BERRETA, Horacio - Presidente de la Asociación de la Vivienda Económica.
- CLICHEVZKY, Nora - Investigadora del Centro de Estudios Urbano Regionales y del CONICET.

- JIMENEZ, Lidia M. M. de - Directora de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación.
- MARTINEZ PAZ, Rodolfo - Presidente de la Regional 1 del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Córdoba.
- ROSENFELD, Arnoldo - Presidente del Centro de Estudios y Asistencia en Política Social y Salud - Córdoba.
- SALGUERO, Alberto A. - Investigador del I.I.F.A.P. - U.N.C.
- TORRES, Horacio - Investigador del CONICET y Profesor Titular en la FAU - UBA.
- ZILOCCHI, Gustavo - Investigador y Coordinador del Area de Investigaciones del I.I.F.A.P. - U.N.C.

Esta Revista fue impresa en el mes de Agosto de 1989, en los talleres gráficos de
la Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba
(Ciudad Universitaria) - Córdoba.