AP&S ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Escriben en este número:

Roberto Esteso
Horacio Cao
Jorge Ahumada
Graciela Santiago
Cristina Vairo
Alicia Beatriz Acín
Carlos Lucca
Claudio A. Tecco
Juan Bressan
Cecilia Díaz
Margarita Díaz
Alejandro Villar
Liliana Mabel Alvarez
Carina Paola Opazo
Eduardo Dalmasso
Silvana Fernández

PUBLICACION PERIODICA DEL IIFAP

NUMERO 15

2005

UNC

AP&S ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

Publicación Periódica del IIFAP

Número 15 - Año 2005

IIFAP

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Av. Valparaíso s/nº, edificio de la Facultad de Ciencias Económicas, PB.
Box 101 - 130, Ciudad Universitaria

Teléfonos y Fax: (0351) 4334084 / 4334089 / 4334090 / 4334091 Internos: 272 / 336
Correo Electrónico: iifap@eco.unc.edu.ar

www.iifap.unc.edu.ar

Dirección Postal: Casilla de Correo Nº 1088
5000 - CÓRDOBA
ARGENTINA

H400

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD

Año 2004 Número 15

SUMARIO

1. ARTÍCULOS

EDICIONES ANTERIORES

AP&S Nº 14

DOSSIER
De la violencia urbana a la convivencia ciudadana
Por Fernando Carrión M.
Violencia urbana: Debate conceptual y desafíos a la gestión local
Por Lucía Dammert
Estado y seguridad pública en México
Por Jorge Regalado Santillán y Marcos Pablo Moloeznik Gruer
La reforma procesal penal y policial en el proceso de revisión integral del sistema penal de Córdoba
Por Hugo Antolín Almirón

ARTÍCULOS
Regiones metropolitanas. ¿Fragmentación político-administrativa o gestión asociada?. Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba
Por Claudio A. Tecco
La revalorización de la dimensión territoral en el desarrollo regional: Villa María y su entorno microrregional en un marco de competitividad sistémica
Por Juan Bressan
Punto y línea sobre el plano: El itsmo mexicano y sus actores
Por Hipólito Rodríguez
Reforma y democracia; El caso del estado de la Provincia de Córdoba en el período 1995/1997
Por Carlos La Serna
Salud y descentralización en los tiempos del neoliberalismo.
El caso de Viedma-Río Negro
Por José Antonio Gomiz Gomiz y Sandra Mónica Bertoldi
Elementos para pensar el proceso de reforma educativa en el nivel medio
Por Élida Graciela Santiago
La reinvención del estado cordobés: Una "reingeniería" de la ciudadanía
Por Iván Ase y Jacinta Burijovich
Sufrimiento psíquico y precarización
Por Jorge Ahumada y Cecilia Carrizo
El discurso sobre la naturaleza y su poder en el espacio social
Por Olga Beatriz Santiago

AP&S Nº 13

DOSSIER
Gerenciar la atención de la salud. ¿Mayor eficacia o un nuevo negocio en el mercado de la salud?
Por Gastón F. Argento Fontaine
La reforma del sector salud en Córdoba. El naufragio de un "piloto de tormentas"
Por Iván Ase y Jacinta Burijovich

ARTÍCULOS
Lo público y la sociedad civil
Por Diana Cernotto
Reflexiones metodológicas para el análisis de las nuevas formas de relación estado-sociedad civil
Por María Dolores García Ceñal
Los estudios comparatistas sobre el bienestar: Hacia una orientación interpretativo-comprensiva
Por Carlos A. La Serna
De la subordinación negativa a la subordinación positiva de la intervención estatal a los procesos de acumulación privada: El sistema político administrativo provincial en Córdoba, 1995-1999
Por Cecilia Carrizo
La emergencia de un desafío: Las regiones subnacionales interprovinciales en Argentina
Por Consuelo Parmigiani de Barbará
Estado, estrategias de desarrollo y sociedad local
Por Mario F. Aliani, Osvaldo A. Alonso y Daniel E. Welschinger
Representaciones sobre el estado en los sectores populares de los municipios del Valle de Punilla
Por María Alejendra Ciuffolini
Políticas sociales de seguridad
Por Claudia Laub
Turismo y ambiente: Instrumentos para la gestión sustentable del desarrollo turístico
Por Edgardo J. Venturini
Mecanismos de asignación de recursos a las universidades nacionales: Una perspectiva crítica del caso argentino (1992-1999)
por Sergio F. Obeide

EDICIONES ANTERIORES

AP&S Nº 12

DOSSIER

Periurbanización y metropolización. Desafíos y cuestiones críticas en el Área Metropolitana Córdoba
Por Claudio A. Tecco

La ciudad dual y los nuevos fragmentos urbanos: Los guetos de la riqueza
Por Estela Valdés

Territorio y reestructuración industrial. El Caso Fiat Auto Argentina
Por Claudia Tomadoni

ARTÍCULOS

Lo global, lo local y los agrupamientos interinstitucionales como nuevas modalidades de gestión territorial. La situación de la Provincia de Córdoba
Por Juan Bressan

Diagnóstico y recomendaciones para el Ente Intercomunal del Norte de Córdoba (EINCOR)
Por Silvana López

Estrategia de acción para el desarrollo local. El caso de del Ente Intercomunal de la Región Quilino
Por Guillermo Ferrer

Los parques científicos y tecnolológicos como entornos dinamizadores de la competitividad de las ciudades
Por Carlos M. Lucca

Demandas sociales y construcción social de actores
Por Pablo Fernández

Políticas educativas y reforma estatal
Por Jorge Ahumada

Diagnóstico de la capacitación del graduado en Ciencias Económicas
Por Fernado Ferrero, Hebe Goldenhersch de Roitter, Margarita Díaz y María Teresa Moughty

Sevicio civil de carrera en México ¿Profesionalización o servicio civil?
Por José Ramón Gil García

AP&S Nº 11

ARTÍCULOS

La filosofía del Constitucionalismo Latinoamericano
Por Roberto Gargarella

Fortalecimiento institucional y desarrollo local. La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios
Por Claudio Tecco y Carlos M. Lucca

Cartas Orgánicas Municipales. Análisis de las Cartas Orgánicas de las ciudades de Córdoba, Río Cuarto y Villa María
Por Silvana López

La política de espaldas a la política
Por Diana Cernotto

Avance de la privatización y retroceso de la confrontación sindical: los sindicatos de Luz y Fuerza y la defensa de la empresa pública
Por Martha Diaz de Landa

La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública
Por Consuelo Parmigiani de Barbará y Alejandra Ciuffolini

Los desempleados: malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal
Por Jacinta Burijovich y Marcelo Sandomirsky

Acerca de la transformación del estado de bienestar: tendencias y prácticas del nuevo escenario
Por Carlos A. La Serna

Corredores de transporte multimodal en el cono sur
Por Carlos M. Lucca

Reorganización académica de la Universidad Nacional de Córdoba: elementos conceptuales para el debate
Por Sergio Fernando Obeide

Impacto del nivel medio en la inserción laboral del egresado
Por Laura Miretti, Jorge Pellicci y Graciela Santiago

Formación de Recursos Humanos para el desarrollo local: una propuesta para innovar la gestión. El caso de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María
Por Gustavo Zilocchi

1. ARTÍCULOS

LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PROVINCIALES: BALANCE DE LA DÉCADA DE LOS 90 Y NUEVA AGENDA

Roberto Esteso(*)
Horacio Cao(**)

INTRODUCCIÓN[1]

Este trabajo constituye una síntesis muy general de un conjunto de aproximaciones al tema que los autores han realizado en los últimos años. En él se pretende contextualizar los cambios operados en los Estados provinciales en la última década, en el marco del proceso más complejo de cambio de las relaciones Estado - sociedad - economía operados a escala global.

El propósito que se persigue no es el de hacer una revisión minuciosa de los enfoques e instrumentos, ni mucho menos profundizar en casos puntuales de reforma, sino el de situar la problemática de las Administraciones Públicas Provinciales (APP) en términos de sus enfoques más generales, de sus tendencias y de la agenda pendiente.

La perspectiva desde la cual se aborda la cuestión, intenta retomar ciertos debates conceptuales - metodológicos, pero básicamente se propone recuperar una visión ordenada de las acciones de reforma, de la última década, tanto desde la visión de los que las impulsaron, como desde la experiencia de los autores.

En este marco se desarrollará una introducción que tiene como objetivo el de servir de entorno para contextualizar el tema de la reforma provincial en las tendencias más generales de la reestructuración del modo de intervención y gestión pública.

A partir de ello se ordenarán los enfoques e instrumentos de reforma en función de los actores que los impulsan. Básicamente se trata de identificar enfoques e instrumentos provenientes de los Organismos Financieros Internacionales (OFI), desde el Estado Nacional y desde los propios Gobiernos Provinciales. Asimismo se trata de diferenciar los dos grandes enfoques, que a su vez se convierten en algunos casos en dos etapas, la llamada fase uno, o etapa de "ajuste estructural" y la fase dos, o "reingeniería" de las organizaciones públicas.

Con este ordenamiento, como antecedente, se intentará avanzar sobre la evaluación de resultados e impactos de los procesos de reforma, para finalmente intentar construir una agenda del problema de la Reforma provincial.

LA CRISIS DEL ESTADO INTERVENTOR

El contexto general

El contexto y los antecedentes en que se dan las acciones destinadas a reformar las (APP) de la década de los noventa, están signados por la culminación o el agotamiento de un modo de relación Estado - economía. Este agotamiento comienza a plantearse desde mediados de la década del '60 en la mayoría de los Estados del capitalismo de esa época, si bien con distintos ritmos y modalidades de acuerdo a las peculiaridades de cada situación.

Los diversos síntomas de este agotamiento, se expresaban, entre otras maneras, en una recurrente crisis fiscal de los Estados, en sus diversas instancias. Ante las diversas señales de esa crisis se fueron planteando caminos alternativos para su superación, todos ellos con impactos en las distintas esferas de las organizaciones públicas, pero básicamente redefiniendo las relaciones vigentes durante casi medio siglo, entre Estado - sociedad - economía. Esta situación da lugar a un nuevo modelo, caracterizado por la retracción del Estado de ciertas actividades y funciones que había desarrollado desde la década del treinta, por el fortalecimiento del rol del mercado como asignador de recursos sociales y, en general por la liberalización de las relaciones sociales, incluidas las relaciones laborales.

Así el nuevo modelo que paulatinamente se fue instaurando, se basó en una mayor apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales, en lo social por una tendencia al disciplinamiento de la fuerza de trabajo, mediante el afianzamiento de las reglas de mercado y de los flujos de movimiento poblacional, en la gestión de los Estados mediante una severa disciplina fiscal. En general tiende a predominar un enfoque político-cultural que supone que el mercado, funcionando

sin restricciones, que es el mejor asignador de los recursos y disciplinador de los comportamientos sociales.

Como resultado de la implementación de políticas dirigidas a esos objetivos, se debilitaron un conjunto de instituciones que tenían por objetivo garantizar un cierto nivel de empleo y de oferta de bienes sociales para toda la población. En la mayoría de los casos estos procesos produjeron como resultado paradójicos contrastes, entre el exitoso comportamiento de la economía global, medida por el incremento del PBI, y una creciente polarización social. (Rofman, 2000).

En el caso Argentino los procesos de reforma aludidos reconocen, desde una perspectiva sumamente simplificada, por lo menos tres etapas, con orientaciones políticas e instrumentos diferentes:

Una primera, que da señales de la llegada de la crisis al país, a mediados de los '70, que opera como telón de fondo de la crisis del Gobierno constitucional (1973-76) y sobre la que se asienta la más brutal dictadura de la historia nacional y su intento de reestructuración económica y social.

Una segunda, que va desde la recuperación de las instituciones democráticas (1983) hasta la implementación de la convertitibilidad en 1991, en donde se observan políticas contradictorias de rescate de instituciones castigadas por la crisis y de promoción de un modelo industrial, acompañada por intentos estabilizadores, por una parte, y por algunas iniciativas privatizadoras a partir de 1987, profundizadas en 1989 y por las hiperinflaciones de 1989 y 1990.

Una tercera etapa, que va desde 1991 hasta la actualidad, en donde se produce una profundización de las llamadas políticas de ajuste estructural. Estas políticas implican básicamente la apertura comercial y financiera, la desestructuración de los aparatos reguladores de la producción, las privatizaciones de las empresas públicas nacionales, la convertibilidad monetaria y los procesos de descentralización, poniendo fin definitivamente al modo de articulación social y estatal vigente desde la década del treinta.

Las políticas frente a la crisis

Como queda dicho, a partir de la crisis de mediados de los '70 el Estado Nacional, inicia el proceso de búsqueda de una redefinición de la inserción productiva del país en el mercado mundial. Las principales acciones en esta búsqueda se dan en el plano del sector público, en todas sus instancias y niveles, buscando variar sus

funciones y modalidades de intervención y gestión, para desde allí, inducir cambios en el resto del entorno económico y social.

Tanto las visiones que guiaron la acción como los instrumentos de éstas, estuvieron condicionadas por las formas de manifestaciones de la crisis, esto es, la persistente escasez de recursos del Sector Público. Esta situación generó una secuela de impedimentos para el normal desempeño estatal, principalmente con la dificultad para el Estado Nacional de seguir cumpliendo su rol tradicional de redistribuidor de recursos, tanto el plano social como en el territorial.

Los principales contenidos de las políticas desplegadas frente a la crisis, desarrolladas a partir de los noventa estuvieron dados por; **la apertura comercial y financiera,** expresada como desmantelamiento de las restricciones cuantitativas o como rebaja de aranceles (Agosín y Ffrench Davis, 1993). En el caso argentino, la apertura que comienza con el gobierno militar 1976/1983, que da por tierra con el sistema económico protegido vigente a partir de la segunda guerra mundial, pasa por un intento de reversión entre 1982/88, para volver con más profundidad a partir de 1989, en donde puede hablarse de una apertura general, con algunas excepciones, como fue el caso de la industria automotriz.

Otro elemento importante fue la **política desreguladora,** cuyos principios rectores (Decreto 2284/91) son expuestos como la "derogación definitiva de normas legales que restringen la oferta y la información, limitan el ingreso o prevén la intervención estatal en la formación de precios ...". Las acciones desreguladoras concretas (Decretos 817, 958, 1493, 1494, 1813 y 2293 de 1992 y Decreto 1187 de 1993) operan sobre la explotación pesquera, transporte terrestre (carga y pasajeros), reorganización portuaria, la navegación marítima y fluvial, correos y permisionarios postales, sector minero, comercio minorista, etc.

Con estas medidas, además, se suprimen barreras jurisdiccionales para actos profesionales, se flexibiliza el régimen de peritos judiciales, se disuelve la Junta Nacional de Carnes y se privatiza el mercado de Liniers, se disuelve la Junta Nacional de Granos, se suprimen decretos de promoción de la industria naval, aeronáutica y maquinaria vial; se eliminan franquicias aduaneras para siderurgia y aluminio, etc.

En cuanto a **las privatizaciones y concesiones de las empresas públicas nacionales,** se trata de un proceso que se había insinuado en el gobierno militar, había tenido inicio en la última parte de la gestión radical (petroquímicas Atanor y Río Tercero y Siderúrgica Siat-Commater, e intento en Aerolíneas Argentinas y ENTEL), que vino a profundizarse de manera determinante en la tercera etapa de reconversión (a partir de 1990). En los comienzos de esta etapa, previo a la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía, las privatizaciones se caracterizaron por su

celeridad y discrecionalidad, luego tomaron un sendero de mayor racionalidad en cuanto a los resguardos regulatorios, siendo en general el proceso, uno de los más completos e indiscriminados, de cuantos procesos privatizadores se hayan dado en el mundo (Iazzetta, 1995).

En efecto, en esta etapa el Estado Nacional vendió las empresas siderúrgicas, petroquímicas, químicas, petroleras, de telefónicas, generadoras de electricidad, correos, aéreas, etc. A la vez concesionó ferrocarriles, carreteras, distribución eléctrica, subterráneos, etc. Con estas acciones se lograron varios objetivos, como capitalizar el sector público, reducir (momentáneamente) el nivel endeudamiento, desbloquear oferta de bienes y servicios claves que estaban colapsados, quitar presión sobre el erario (varias empresas eran deficitarias), generar una corriente de inversiones, etc. A mediano plazo, sin embargo, generó una serie de problemas, de los cuales se citarán dos de los más importantes (Azpiazu y Nochteff, 1994):

- El posicionamiento favorable desde el punto de vista de precios relativos y privilegios que lograron las empresas adjudicatarias –basado en alguna medida en las condiciones particulares en las que se dio el proceso privatizador– con respecto a los sectores productores de bienes y servicios transables internacionalmente.
- La nula o escasa competencia entre los proveedores de bienes o servicios privatizados o concesionados, que a mediano plazo generó una concentración del poder económico en un núcleo acotado de empresas que ejerce su influencia –entre otros aspectos– sobre la gestión de los marcos y Entes reguladores.

Por último, dentro de este resumen de las medidas que tomó el Estado Nacional frente a la crisis, es clave **la convertibilidad monetaria**. Bajo este régimen la base monetaria tiene que estar íntegramente respaldada por reservas en dólares, lo que en los hechos significó que no habría más emisión monetaria para sostener el déficit fiscal. La convertibilidad permitió una abrupta reducción de la tasa inflacionaria que inducía distorsiones en el funcionamiento del aparato productivo. Por otro lado disciplinó al sector público, el que debió recurrir al endeudamiento como opción para cerrar el déficit, cerrándole el paso a la vía tradicional de financiamiento que había conducido a los procesos inflacionarios crónicos e hiperinflacionarios de 1989 y 1990.

Este disciplinamiento tiene especial importancia para el tema que nos ocupa, pues el impacto de esta situación en la relación Nación – Provincias (que históricamente era "lubricada" por transferencias extraordinarias de la Nación) es decisivo,

en tanto hace desaparecer la herramienta de la "ilusión monetaria" y crea un marco de transparencia y de posibilidades de control mucho mayor.

Un párrafo aparte merece – por la temática que nos ocupa - la **desestructuración o desaparición de los entes o regulaciones que permitieron el desarrollo y/o el mantenimiento de ciertas economías regionales.** Si bien estas políticas son parte de un proceso gradual, iniciado en algunos casos hacia mediados de los '60, el mismo define su direccionalidad hacia mediados de los '70 y tiene una importante aceleración a partir de una serie de medidas tomadas en ocasión de lanzar la convertibilidad monetaria (1991). Dentro de ellas se destaca la desregulación y la paralela disolución de varios Organismos que fijaban cupos de producción (Dirección Nacional de Azúcar, Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate, Comisión Reguladora de la Producción Vitivinícola, etc.) la privatización o liquidación de bodegas e ingenios azucareros estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., etc.) y la apertura al ingreso de bienes competitivos desde el exterior.

Esta serie de políticas de reforma y adecuación del Estado tuvieron un capítulo aparte en aquellos segmentos que involucraron a las Provincias. Pero antes de pasar a esa medular parte del trabajo, se quiere realizar una sucinta reseña acerca de lo que se conoce como primera y segunda reforma del estado, con la perspectiva de que sirva de base conceptual, para girar sobre ella en el resto del trabajo.

Fases de la Reforma

En los últimos años ha cobrado vigencia la diferenciación de los procesos de reforma en dos fases distintas, las que marcan procesos que tienen diferentes objetivos y distintos niveles de complejidad de implementación.

Dentro de este esquema, se denomina 1ª fase de reforma a aquellas tendientes a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado a las condiciones generadas por la "crisis fiscal del Estado" y a los cambios acaecidos en la relación Estado - Sociedad a escala internacional.

Por su parte, se entiende como 2ª fase todas aquellas acciones e instrumentos que tienen por objetivo no tanto operar sobre la relación recursos –gastos y/o el tamaño estatal, sino sobre el aparato administrativo del Estado y los productos que este desarrolla, es decir, sobre todo aquello que tiene relación con el Estado como organización compleja, sus estructuras, procesos, tecnologías, valores, etc. 2

Es un sobrentendido que una de las claves de éxito de cualquier proceso de Reforma y de su viabilidad está dada por la congruencia entre el tipo de Reforma

que se emprende y la situación estructural. Así, emprender Reformas de "reducción del gasto público" en aparatos estatales con solvencia fiscal no tiene sentido, como tampoco parece tenerlo plantear esfuerzos organizacionales a aparatos estatales amenazados en el cumplimiento de sus obligaciones financieras básicas. El intento de realizar estas dos tareas de forma concomitante (ajuste + fortalecimiento) no tienen, desde la experiencia histórica, buenos resultados, en ninguno de los dos objetivos buscados.

Una primera aproximación, casi apriorística y considerando las distintas experiencias internacionales y la opinión generalizada de los expertos, indica que resulta mucho más sencillo lograr cambios y transformaciones irreversibles cuando el objeto propuesto es solamente restablecer equilibrios fiscales y/o minimizar el Estado (1ª fase) que cuando se trata de mejorar su operación y la calidad de sus sistemas de planeamiento, ejecución y control (2ª fase).

La ola de reformas, iniciada en los '80 pero consolidada durante los '90, se caracterizó por priorizar objetivos del primer tipo. En efecto, el agotamiento del modelo intervencionista y proteccionista indujo readecuaciones en el papel del Estado alterando la forma en que se relacionaba con la economía y la sociedad. Los cambios operados en ese ámbito han sido de tal magnitud que en la actualidad la estructura del Estado, sus modos de intervención, sus culturas, las relaciones entre instancias, etc. son totalmente diferentes a las que imperaron durante casi cinco décadas.

No obstante, es pertinente puntualizar que en el espacio provincial las reformas vinculadas a la fase uno, como se intentará demostrar más adelante en este trabajo, estuvieron muy vinculadas a los condicionamientos «externos", o a situaciones de "estado de necesidad" y que los intentos esporádicos de trabajar con instrumentos que impacten en la lógica de funcionamiento de las organizaciones, encontraron fuertes resistencia de los principales actores políticos locales.

LAS DIFERENTES VISIONES SOBRE EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LAS PROVINCIAS

Para empezar a desbrozar el camino que nos lleva a un análisis de las políticas de Reforma del Estado en las Provincias, es importante puntualizar cuales fueron las diferentes visiones que sobre las necesidades provinciales tenían los diferentes actores involucrados en la definición de las políticas y en el manejo de los procesos e instrumentos.

En primer lugar hay que subrayar que el que plantea la necesidad de reforma en el nivel provincial fue casi exclusivamente el Estado Nacional. Esto se dio así, no sólo por la citada escasez de recursos que la crisis fiscal hacía sentir sobre el tesoro del Estado Federal, sino también por las características económicas, políticas y culturales de la relación Nación – Provincias, es decir por las condiciones estructurales y tendenciales de funcionamiento del paradojal "federalismo centralista" argentino (Esteso y Capraro, 1989).

Como instancia receptora de las orientaciones surgidas desde la Nación se encuentran **las Provincias**, actor heterogéneo, que históricamente tenía un papel subordinado en el reparto de funciones, pero que en este proceso se le demandaban otros roles.

Por último, y como en todo el proceso de ajuste estructural que desarrolla la Argentina desde mediados de los '70, ocuparon un lugar importante los **Organismos Financieros Internacionales (OFI).** Dentro de ellos, los que en mayor medida tuvieron ingerencia en el tema que nos ocupa fueron el BID y el BIRF (Banco Mundial). En particular, los documentos realizados por esta última institución, serán los que se utilizarán para analizar la visión de los OFI en la Reforma de los Estados Provinciales.

La visión de los Organismos Financieros Internacionales (OFI):

Si bien la descentralización político - administrativa, como concepción vinculada con el funcionamiento de las organizaciones reconoce múltiples antecedentes y enfoques (ver por ejemplo Esteso, 1989) y en el caso argentino una fuerte marca del pensamiento español surgido del posfranquismo, es de destacar que para el ideario de los OFI la descentralización es un elemento estratégico de sus políticas, que implica cambiar los sistemas político - institucionales y de gobierno, estableciendo nuevas instituciones políticas, administrativas, fiscales, regulatorias, etc.

En general la prédica descentralizadora, independientemente de su origen conceptual se asienta en el argumento clásico a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos, entre concepción y ejecución, entre decisión, ejecución y control. Esto genera un conjunto de beneficios, tales como: 1) una mejora en las comunicaciones; 2) una mayor posibilidad de penalización de los malos gobiernos, o de las ineficaces conducciones en general; 3) una mejor posibilidad de detección y por ende de corrección de desvíos por cercanía del control y 4)

una tendencia, por confluencia de factores de esa índole, hacia el desarrollo de círculos virtuosos político - administrativos - organizacionales que a la postre conducen a la eficiencia (al respecto ver, por ejemplo, Coraggio, 1989).

Desde la perspectiva de los OFI, si bien se sostiene una visión general positiva de la descentralización, es necesario señalar que, sobre todo el BIRF, admite que no es una solución mágica y que realizada sin un adecuado diseño puede empeorar la situación de partida. Por último desde esta institución se considera que en los procesos de descentralización es clave el fortalecimiento de las instituciones receptoras, aunque reconoce que esta tarea es enormemente difícil (Banco Mundial, 1997)

Paralela a esta posición frente a las descentralizaciones, los OFI sostienen una visión que considera la expansión del sector público como uno de los principales factores que dificultaban el desarrollo de la economía. Según esta visión, la sociedad civil no podía desplegar su potencial creativo debido a que era cohersionada por una burocracia ávida por captar rentas producidas por el accionar del estado, siendo estos los factores que impedían el surgimiento de un dinámico proceso de expansión económica.

Para superar estos problemas se planteaba como solución una importante reducción del tamaño y de la cantidad de funciones que cumplía el Estado, el que debería pasar a tener un rol subsidiario. Esta misma reducción le permitiría "especializarse" en tareas indelegables (salud, educación, justicia, seguridad) las que podría realizar en mayor cantidad y calidad.

La falta de disponibilidad de capital para dar el impulso original, podía ser sustituida por los ingresos producto de las privatizaciones y por la posibilidad de acceso a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento. En suma, la Reforma era un proceso "disparador" del crecimiento económico, el que se producía a partir de inducir el surgimiento de economías de mercado en el ámbito regional. La propia dinámica económica, más los ahorros producidos de la privatización de empresas deficitarias, mejorarían el perfil fiscal de las Provincias.

En el caso concreto de nuestro país, la perspectiva del BIRF, lo ubica como inmerso en un proceso de Reforma de su estructura federal, proceso que se profundizó a inicios de la década de los 90. Al respecto el enfoque considera que las dificultades para que las Provincias superen la recurrente situación de crisis, se deben a la permanencia de conductas y modalidades de acción remanentes de etapas del Estado interventor y del pasado inflacionario, en donde las alzas generalizadas de precios y la ilusión monetaria producida por las constantes devaluaciones, permitían manejar las cuentas públicas con menores niveles de disciplina.

Atento a este diagnóstico, las medidas que se promueven son las de profundizar las reformas, en línea con lograr eliminar el déficit fiscal, fijar prioridades (para poder realizar recortes) y elevar la eficiencia del gasto y privatizar empresas públicas (Banco Mundial, 1996).

Hacia fines de la década del noventa el BIRF explicaba en cinco puntos la situación de mediano plazo del proceso de reforma en las Provincias argentinas, en cuanto a las acciones por realizar (Banco Mundial, 1998):

a) Dar los pasos finales para terminar de transferir o consolidar los baches fiscales producidos por los Bancos provinciales y los Sistemas Previsionales.
b) Financiar los costos que implican incrementar en tres años la escolaridad obligatoria
c) Desarrollar políticas coherentes y modernas hacia el sistema de servicio civil, que permitan superar las traumáticas reducciones salariales realizadas por necesidades derivadas de la crisis del tequila, y la ola de irresponsable expansión de salarios de las primeras etapas de la convertibilidad
d) Superar las dificultades que obstaculizan el total cumplimiento de los compromisos asumidos por las Provincias en los Pactos Fiscales.
e) Sortear las perturbaciones presupuestarias que producen los ciclos electorales, que dificultan a las Provincias de objetivos permanentes y plausibles de ser cumplidos.

Las Provincias

Como consideración preliminar para avanzar sobre la perspectiva provincial de la Reforma, hay que hacer notar que es difícil y complejo conceptuar una visión de "las provincias", ya que las mismas comprenden situaciones heterogéneas, involucrando actores con intereses y visiones diferenciados. Sin dejar de considerar estas diferencias, y reconociendo que se realiza una generalización que omite matices que en algunos casos pueden ser cruciales, en este acápite se trabajará sobre una visión desde la clase política tradicional, por oposición a aquella que presentan los «cuadros técnicos»3. Esta visión, sus enfoques y sus discursos se asientan en tres contenidos clave:

- La evocación de un pasado federal aplastado militarmente por el puerto de Buenos Aires. Es decir, un fuerte componente de "federalismo cultural"

- La descripción de situaciones de extrema pobreza de segmentos de la sociedad provincial. Este componente discursivo, oculta más o menos explícitamente las condiciones de privilegio en que se desempeñan los grupos dominantes locales.
- El recuento de las dificultades y de las necesidades de apoyo que requiere el aparato productivo regional. Este recuento evita mencionar la situación de los diferentes programas que en este sentido se desarrollan desde hace décadas.

Alrededor de estos tres contenidos, se organiza un discurso que es, en términos generales, refractario a las políticas de reforma. Uno de sus elementos principales dentro de este discurso fue el que sostenía que era la política de ajuste estructural la que generaba la crisis del aparato provincial y desde esta situación se inducía la crisis fiscal provincial.

Esto es, no consideraba justas las críticas referidas a la poca eficiencia en el gasto ni a la alta tasa de crecimiento de las plantas públicas y del gasto en personal. Esa era la forma de amortiguar la crisis, ya que en el espacio económico no se había dado ninguna respuesta. Por otro lado, si se hubieran respetados los acuerdos fiscales Nación – Provincia, esto es, si la Nación no hubiera hecho detracciones a la coparticipación federal, la situación fiscal de las Provincias sería desahogada. Por último, si son autónomas, los únicos que deben juzgar el comportamiento político del Estado provincial son los habitantes de la Provincia.

Sobre la crisis fiscal, que como se vio, se consideraba inducida, se le agregaban presiones del gobierno nacional para tomar decisiones políticas de ajuste. Por lo tanto – se sostenía - no hay autonomía para tener políticas propias, ni hay decisión provincial en las acciones de reforma desarrolladas4.

La visión más tradicional de este discurso – fuertemente asentada en las provincias de menor desarrollo relativo - no pudo armar una propuesta alternativa al enfoque nacional y de los OFI, operando sólo como envoltura o factor de presión para obtener algunas concesiones a la hora de la negociación para adherirse a los lineamientos externos. Concesiones, en la mayoría de los casos no directamente vinculadas con las economías regionales –que el discurso dice defender- o con los sectores "desplazados por el modelo", sino con los propios intereses de los grupos controladores de los aparatos estatales provinciales.

Situación distinta es la que se da en las Provincias avanzadas en la primera parte de la década de los 90, es decir, en los años previos a la crisis del "tequila". En efecto, en estas Provincias se intenta desarrollar un modelo de Reforma con

fuertes rasgos diferenciadores de los impulsados desde la Nación y desde los OFI. En algunos casos como Mendoza, ya desde fines de la década del 80 se impulsaba un proceso privatizador con otras características –caso Bodegas Giol- o en otros como Córdoba se intentaba construir un enfoque global de reforma asentado sobre ejes distintos: la descentralización, los procesos participativos de planeamiento y gestión, etc.

Con posterioridad al "tequila" tanto Mendoza como Santa Fe se alinean al modelo de la Nación y de los OFI, con matices en cada caso, Buenos Aires y Capital, conservan su autonomía, en tanto que Córdoba sigue con su planteo diferenciador que lo conduce a la crisis de 1995, al modelo de ajuste con enfoque propio: evitando privatizaciones y transferencia del sistema Previsional, por lo tanto descargando el ajuste casi exclusivamente sobre el gasto corriente y dentro de él, sobre el gasto en personal.

También el caso de dos Provincias de las despobladas merece atención diferente, La Pampa y Santa Cruz. Aquí básicamente por razones vinculadas a sus fortalezas financieras se transitó la década sin aplicar ninguno de los enfoques de Reforma señalados, en el caso de Santa Cruz, con un fuerte ajuste sobre el gasto corriente al inicio de la década, o en el caso de La Pampa, asentada sobre un manejo ordenado de los recursos, hechos que luego les permitió a ambas transitar por una gestión "tradicional".

Más allá de los matices señalados todas las Provincias, con la excepción de Córdoba mientras gobernó Eduardo Angeloz, manifestaron en el plano formal adhesión a los lineamientos de política explicitados desde la Nación a través de los sucesivos Pactos Fiscales. Situación que estaba expresando los límites precisos a políticas alternativas. En los hechos se asistió desde lo provincial a tres situaciones:

1. Adhesión más o menos incondicional a los lineamientos nacionales, en algunos casos como condición para mantener estabilizados los flujos mínimos de funcionamiento de las APP, en otros como gesto formal pero sin implementar acciones.

2. Búsqueda de un modelo alternativo al ajuste inducido desde la Nación, sin mayores definiciones y acciones, salvo el caso Córdoba.

3. Buenos Aires y Capital Federal, con adhesión a las políticas nacionales sólo en los aspectos tributarios y en alguna medida de desregulación.

La inducción de políticas y de acciones de Reforma desde la Nación se dieron en un marco de situación política sobre todo hasta 1996, con escasos márgenes para discursos o acción "antirreformistas", solamente se pudieron observar políticas defensivas o de crítica puntual, con excepción del mencionado caso de Córdoba.

En ese entorno de condicionamientos y "adhesiones forzadas" se desarrollaron muchas políticas de maquillaje reformista o «políticas ligth», como por ejemplo múltiples cambios en el organigrama de las administraciones públicas, sin que esto significara poco más que un mero cambio en la nominación de diferentes unidades. También ocurrió que programas diseñados para complementar políticas de ajustes, terminaron financiando obras u otros rubros desvinculados de los objetivos, siendo esta situación el ejemplo más elocuente de hasta donde se forzaron las acciones de reforma.

Otro punto importante fue el desarrollo de acciones defensivas – de obstrucción de las reformas - en el plano organizacional. Uno de los casos más comunes en este sentido, son los casos de instrumentos de Reforma de probada calidad técnica, que terminaron en fracasos, desde el punto de vista de resultados5.

La Nación

Como se dijo, en su carácter de primer receptor del impacto de la crisis fiscal y sus secuelas hiperinflacionarias, el gobierno central fue el primer y principal promotor de la reforma, aún de la que consideraba debía realizarse en las Provincias. En términos generales puede decirse que la estrategia discursiva de la Nación, básicamente del Ministerio de Economía hasta 19966 era complementaria, cuando no idéntica a la que seguían los OFI. Esto se debe, entre otras causas a:

a) la existencia de acuerdos firmados entre la Nación y los OFI, que involucran objetivos a cumplir por las Provincias como parte de las condiciones asumidas por el Gobierno Central.
b) el desarrollo de medidas que se hacen bajo el impacto de tendencias o condicionamientos globales, que llegan primero a la Nación (v.g. privatización, desregulación) pero que se pasan a constituirse en parte del discurso político y por esa razón se proyectan al plano provincial, más allá de su pertinencia.
c) la existencia de marcos conceptuales e ideológicos compartidos entre los cuadros técnicos del Ministerio de Economía y los OFI7.

Lo anterior hay que ubicarlo en el contexto de éxito que marcaban los indicadores macroeconómicos nacionales (importante incremento del PBI en la primera etapa del plan de convertibilidad). Esto es, tanto el peso de las acciones desde la Nación, como la baja resistencia provincial, estaba condicionada por un enfoque asentado sobre resultados exitosos.

Básicamente, la Nación tuvo dos tipos de objetivos, en su relación con las provincias:

Objetivos de corto plazo

1) Evitar que los desequilibrios fiscales de las Provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico,
2) Descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las Provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel

Objetivos de largo plazo

3) Generar condiciones para un mejor despliegue de las oportunidades de negocios en todas las regiones del país.
4) Elevar la calidad de los servicios que brinda el Estado, también como forma de expandir las condiciones para el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, en su despliegue hacia las Provincias, el Estado Nacional no solamente desarrolló acciones en este sentido, sino que en muchos casos abrió espacios para la sobrevivencia de actores provinciales que tenían posiciones antirreformistas. Esta aparente paradoja tiene dos orígenes claros. Por un lado, lo contradictorio de las políticas impulsadas desde el propio Estado Nacional, economía y algunas áreas del Gobierno Central impulsando el esquema descripto y el resto del gobierno alentando comportamientos tradicionales. Por otro, pero vinculado al anterior, trabajosos procesos de negociación que por lo general concluían con instrumentos parciales, acciones progresivas –contrarios a shock aplicado en la Nación – y acuerdos sobre metas fiscales, la mayoría de las veces antagónicas con los objetivos de reforma.

Para comprender estas acciones contradictorias, no debe perderse de vista cuestiones más generales, que hacen no sólo a las particularidades de nuestro sistema político - institucional, sino que responden a rasgos más profundos de los sistemas federales, como sistemas que expresan complejos equilibrios de poder interregional. Esto es, que cuando se refiere a regiones, provincias, estados, no solamente se está tratando de encadenamientos económicos, articulaciones de cul-

turales y sociedades con algún grado de diferenciación, sino también que se está operando con equilibrios de poder que son parte vital de una formación nacional.

En concreto, en esta compleja trama, este tipo de acciones tuvieron como propósito, para el nivel federal, además de la obtención de los resultados de reforma esperados, mantener y consolidar mayores niveles de gobernabilidad y gobernancia8. Esto a partir de:

1. Mantener y reforzar la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional
2. Evitar situaciones de tensión social y política que podían afectar no sólo a las Provincias en cuestión sino a la estabilidad del conjunto.

Las diferentes olas reformistas

Relacionado con las acciones defensivas desarrollas en el ámbito organizacional por algunos actores que operan en las estructuras de las APP y a las diferentes coyunturas de la Nación frente a la cuestión federal, es interesante ver como se fueron conformando diferentes capas u olas de reformas.

Con respecto a las diferentes olas reformistas, las mismas están relacionadas – entre otros elementos – con dos escenarios claramente diferenciados. Una primera etapa, que llega hasta el efecto tequila, incluyendo el año 1995, en donde se logran importantes avances, alentados por el Estado Central que tensionó, a veces de manera crítica, las relaciones Nación - Provincias. Efectivamente, en 1995 en el marco de las restricciones financieras severas por las que pasaron algunas jurisdicciones, se implementaron importantes acciones de reforma, sobre todo en el campo de las privatizaciones, transferencias de sistemas previsionales, baja de salarios, etc.

Una segunda etapa que, bajo un escenario más restringido en lo político para la acción nacional, desde el Ministerio de Economía –debilitamiento y salida de Cavallo-, se busca avanzar por medio de la negociación y seducción de actores sociales, con el único límite de no permitir desajustes fiscales, objetivo - por otra parte - no totalmente cumplido.

El inicio de los primeros programas de reforma provincial coordinados por el gobierno central tenían el supuesto - correcto por otra parte - de que algunos cambios de fondo en el Estado necesitaban financiamiento para su concreción. Es el caso del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las

Provincias Argentinas (PSFyDEPA), cuyos proyectos tenían que demostrar, como condición *sine qua non*, que generaban ahorro corriente.

Estos programas si bien tuvieron una serie de efectos positivos, como por ejemplo ser núcleos de modernidad y despliegue de tecnologías avanzadas9, se mostraron insuficientes para producir la Reforma de fondo que se estaba buscando. Es que con el correr del tiempo los proyectos financiados de esta manerà fueron apartándose de los objetivos explícitos e introduciéndose progresivamente en la lógica político - administrativa de las respectivas APP.

Este tipo de iniciativa, que involucró un conjunto de Programas, insertos en diversos Ministerios, aunque a los fines del trabajo se analiza sólo el PSFyDEPA, transita por varias etapas que explican en parte sus resultados:

- Una primera, de preparación de los Proyectos, de formación de las Unidades Ejecutoras, de familiarización de los nuevos núcleos burocráticos con la lógica de los Proyectos con OFI, etc.
- Una segunda, que hasta fines de 1996, donde muestran una dinámica de ejecución e implementación con una articulación razonable con sus objetivos de reforma y de creación de condiciones institucionales para el desarrollo del mercado.
- Una tercera, en la que globalmente se abandonan desde el Estado Nacional las políticas activas hacia las Provincias, quedando los Programas progresivamente sujetos a la lógica tradicional de funcionamiento de las respectivas APP, en el caso concreto del PSFyDEPA se transitó de Proyectos de fortalecimiento institucional e incorporación tecnológica hacia Proyectos vinculados con el equipamiento, la infraestructura y en general con la compra de bienes y servicios.

Por otro lado, entre 1994 y 1995 comenzaron a implementarse programas que no tenían la lógica de proyectos, sino la de resultados. El Banco Mundial recomendaba que los programas de este tipo, que "...desarrollen objetivos fiscales, los que deberían ser acompañados por una serie de medidas necesarias para su obtención y con un cronograma de su despliegue" (Banco Mundial, 1996 – traducción propia). El razonamiento que sostiene este tipo de estrategia es que la única vía para obtener ciertos resultados fiscales es a través de desarrollar acciones de las conocidas como "ajuste estructural"10.

La primera experiencia de este tipo, mostró ya características contradictorias. Se trata de los citados acuerdos de compensación de créditos y deudas recíprocas Nación - provincias, por el cual la Nación transfiere hacia las Provincias $

2.000 millones (MEyOySP, 1994). Por tales acuerdos las jurisdicciones subnacionales se obligaban a la realización de diferentes reformas. La inexistencia de instancias de seguimiento sistemático, y la transferencia de los fondos en bloque al inicio del programa hizo que el plan de Reformas no llegara a realizarse, permitiendo, en algunos casos, que con los fondos "frescos" se prolongaran las situaciones distorsivas, que se querían corregir.

Un Programa con esta estrategia, financiado con fondos BIRF y provenientes de algunas privatizaciones, es el Programa de Reforma del Estado provincial (PREP). Para acceder a este programa las Provincias se comprometían a la aplicación de una serie de medidas. Muchas de ellas tenían que ver con equilibrios fiscales básicos, pero también debían realizarse Reformas en los sistemas de salud y educación, como así también privatizaciones y transferencias. Estas medias estaban diferenciadas en metas que conformaban tramos. Contra el cumplimiento total de las metas de cada tramo se realizaban los desembolsos, que eran de libre disponibilidad para las provincias.

Si bien cosechó algunos éxitos, este plan también tuvo dificultades. En primer lugar, al inicio del despliegue del plan ocurrió el citado efecto tequila, que hizo tambalear todos sus supuestos fiscales. Además, algunas de las metas eran muy ambiciosas y no se condecían con el financiamiento que brindaban (v.g. algunas privatizaciones, que finamente involucraban sumas muy superiores a las que se prestaban en el marco de este proyecto). Por otro lado también surgieron tensiones con las auditorías que realizaba desde la jurisdicción nacional la unidad ejecutora central del programa. En efecto, ante las graves dificultades que atravesaron algunas Provincias que habían ingresado en el programa (sobre todo en la etapa crítica del tequila), desde la esfera política se presionó para que se dieran por cumplidas algunas metas.

A pesar de que esto no se aceptó que hubo mayor elasticidad en el tratamiento de las metas (v.g. se tomaron definiciones más permisivas para la evaluación de ciertos indicadores fiscales considerados metas). Desde fines de 1996 en adelante el Programa fue perdiendo compromiso con los objetivos originales, siendo progresivamente absorbido por la lógica general de "politización" de las relaciones Nación - Provincias.

Posteriormente surgió una nueva generación de programas, que se diferenciaban de los anteriores por relacionar directamente a las Provincias con el Banco Mundial. Estos programas tuvieron varias ventajas sobre la versión PREP:

- La contrapartida de los préstamos eran programas de Reforma bastante más completos, complejos y consistentes, casi programas de gobierno.

- El financiamiento comprometido era de mayor volumen
- La relación directa Banco Mundial – Provincia evitó el citado mecanismo de presión política, que tensionaba la auditoría de metas (aunque no pudieron neutralizarse totalmente este tipo de presiones).
- El fuerte impacto político y en general en el mundo de las finanzas y empresas, no sólo a escala provincial. Llevando a que algunas Provincias en sus estrategias promocionales de la inversión.
- Por primera vez el BIRF comienza a hablar de reasignación del gasto y no solamente de disminución.

Cabe destacar que la importancia del acceso directo a programas financiados por el BIRF excedía las ventajas de tasa y plazo de pago. La firma y cumplimiento de los mismos permite a la administración provincial exhibir un halo de eficiencia y seriedad, otorgándole una suerte de "certificado de calidad" al entorno político-burocrático provincial. En el ámbito económico local se lo utilizó como parte de una estrategia de atracción de inversiones, siendo estos logros un elemento favorable cuando se definen localización de inversiones.

Hacia inicio de la nueva gestión del gobierno nacional se firmó el llamado "Compromiso Federal" – Ley 25.235 que mantiene la lógica de dar financiamiento contra cumplimiento de programa. En este caso, lo que se brinda a las Provincias es la oportunidad de mejores condiciones de tratamiento de sus deudas.

Los resultados

Se sostuvo que los objetivos reformistas eran en el corto plazo evitar que los desequilibrios fiscales de las Provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico y descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel; mientras que en el largo plazo se esperaba desplegar condiciones para el desarrollo económico, mejorando las oportunidades de negocios en todas las regiones del país y elevar la calidad y cantidad de los servicios que brinda el estado. Es decir, objetivos de eficacia y eficiencia en la gestión pública.

En ese entorno de objetivos, veamos un poco los resultados obtenidos:

Evitar impacto sobre el equilibrio macroeconómico

En primer lugar debe decirse que este objetivo figuraba al tope de las prioridades nacionales, y de los OFI. En este sentido debe recordarse que el déficit del consolidado de provincias era el elemento central en la inestabilidad macroeconómica de los '80 y es considerado uno de los elementos principales que amenazó la continuidad de la convertibilidad (Banco Mundial, 1992).

Como se observa en el Cuadro N° 1, el objetivo a grandes rasgos se habría logrado, las Provincias como un todo no fueron un actor particularmente peligroso para la estabilidad macroeconómica. Si bien el déficit no pudo eliminarse se mantuvo por debajo del 15% de los ingresos, y en las etapas de crisis (tequila y recesión entre 1998-2000) no llegó a los críticos niveles de 1988 y 1991.

Cuadro N° 1
Evolución del Déficit Fiscal
Consolidado 24 jurisdicciones
Como porcentaje del total de Ingresos

AÑO	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
DÉFICIT	3,2	-13,7	-5,8	-5,7	-13,3	-18,9	-6,9	-19,4	-9,3	-1,8	-8,8	-9,1	-13,6	-6,4	-4,4	-5,9	-12,8	-9,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía

De todas formas esta visión debería acotarse, ya que esta posición fiscal se da en el marco de un importante incremento de los recursos provinciales, que – en términos reales - se duplican en la década de los '90 (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Evolución de las Erogaciones
Consolidado 24 Jurisdicciones
Promedios Quinquenales 1981 - 2000
En $ Convertibles (1)

Años	1981/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000
Erogaciones	13.990,9	15.425,3	25.095,3	33.667,3

Nota: (1) Años 1981 a 1990, en $ de 1991. Años 1991 a 2000 en $ corrientes.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía

Cuadro Nº 3
Ránking Fiscal y Tipo de Provincia

PROVINCIA	RÁNKING FISCAL	TIPO DE PROV.	CONSISTENCIA
BUENOS AIRES	MB	A	X
CAPITAL FEDERAL	MB	A	X
CATAMARCA	MM	R	X
CÓRDOBA	MB	A	X
CORRIENTES	M	R	X
CHACO	M	R	X
ENTRE RÍOS	B	I	X
FORMOSA	MM	R	X
JUJUY	MM	R	X
LA RIOJA	MM	R	X
MENDOZA	R	A	
MISIONES	M	R	X
SALTA	R	I	X
SAN JUAN	R	I	X
SAN LUIS	MB	I	
SANTA FÉ	MB	A	X
SANTIAGO DEL ESTERO	B	R	
TUCUMÁN	M	I	X
PROVINCIAS DESPOBLADAS			
CHUBUT	R	D	
LA PAMPA	MB	D	
NEUQUÉN	R	D	
RÍO NEGRO	MM	D	
SANTA CRUZ	R	D	
TIERRA DEL FUEGO	MM	D	

Fuente: Ránking Fiscal = Fundación Capital (2000) / Tipo de Provincia = Ver Anexo I
Referencias: A = Avanzada / I= Intermedia / R= Rezagada / D = Despobladas / MB: Muy Buena / B: Buena / R: Regular / M: Mala /MM: Muy mala

Esta visión global de un déficit bajo relativo control, se desarticula en situaciones muy diversas cuando se analizan situaciones puntuales. Esta aparente fortaleza del agregado provincial tiene que ver con el desempeño de las jurisdicciones de mayor tamaño relativo.

A pesar de diez años de programas con el objetivo de lograr equilibrios fiscales, hay jurisdicciones con una situación financiera muy delicada, y otras que directamente han colapsado desde el punto de vista fiscal; la mayoría de ellas son las provincias de menor desarrollo relativo. Como puede observarse, además, si no se toma en cuenta la situación de las provincias despobladas, existe una importante correspondencia entre el tipo de provincia (ver Anexo I) y la situación fiscal. Vamos a poner el foco de atención en los tres casos en donde no se observa una correspondencia entre tipo de provincia y situación fiscal, ya que nos pueden dar pistas acerca de las razones en que se explican estos desvíos.

En el caso de Santiago del Estero, su fortaleza fiscal se explica por la disciplina en el manejo de la hacienda pública que han tenido los gobiernos que se sucedieron en la provincia a partir de la intervención federal de 1993.

La principal diferencia de Santiago del Estero (Ver Cuadro N° 4) con respecto a las otras Provincias es el manejo del gasto corriente. Así se observa que en todo el periodo 1994 - 1999 este rubro se incrementa en un 2%, mientras que en el agregado de 24 jurisdicciones crece a una tasa superior al 20%. Sin la relevancia de este ítem, también se destaca el descenso en el peso de las transferencias al sector público (reflejo de la transferencia de la Caja de Jubilaciones y un manejo disciplinado de las relaciones con los municipios). El buen desempeño fiscal redunda en un bajo nivel de pago de intereses de la deuda. Finalmente debe remarcarse que esta fortaleza fiscal de Santiago del Estero, si bien indiscutiblemente es una virtud, no le alcanzó para mejorar su perfil económico - social.

Por su parte la situación de la Provincia de San Luis - y más allá de la situación particular que ostenta por la Promoción Industrial - su fortaleza fiscal, al igual que en el caso de Santiago del Estero, se basa primordialmente en el desempeño del gasto corriente, las transferencias al Sector Público y el efecto sobre el pago de intereses que la solvencia fiscal induce. Esta situación le permite a la provincia, adicionalmente, aplicar una importante cantidad de recursos a la inversión (Cuadro N° 5).

Por último la inconsistencia en el caso de Mendoza, puede atribuirse a la forma en que se encaró la resolución de la crisis del tequila, dentro de las que se destaca la caída del Banco de la Provincia. Se volverá sobre este tema más adelante.

Cuadro Nº 4
Provincia de Santiago del Estero
Evolución del gasto en ítems escogidos
1994 – 1999 / En millones de $, en % y para 1994 = 100

DESCRIPCIÓN	1994	1999	INCREMENTO 1994 - 1999
Total de Gasto Corriente	635	650	15
1994= 100	100	102	2%
Int. y Gastos de la Deuda	13	28	16
1994= 100	100	223	123%
Transf. Sector Público	130	106	-24
1994= 100	100	81	-19%
Gasto de Capital	82	90	8
1994= 100	100	109	9%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía

Cuadro Nº 5
Provincia de San Luis
Evolución del gasto en ítems escogidos
1994 – 1999 / En millones de $, en % y para 1994 =100

DESCRIPCIÓN	1994	1999	INCREMENTO 1994 - 1999
Total de Gasto Corriente	310	311	1
1994= 100	100	100	0%
Int. y Gastos de la Deuda	0	5	5%
1994= 100	n.c	n.c.	n.c.
Transf. Sector Público	41	34	-7
1994= 100	100	84	-16%
Gasto de Capital	135	193	58
1994= 100	100	143	43%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía

Cuadro Nº 6
Consolidado de provincias
1994 – 1999 / En millones de $, en % y para 1994 =100

DESCRIPCIÓN	1994	1999	INCREMENTO 1994 - 1999
Total de Gasto Corriente	25.033	31.140	6.107
1994= 100	100	124	24%
Int. y Gastos de la Deuda	571	1.317	746
1994= 100	100	231	131%
Transf. Sector Público	4.117	4.723	607
1994= 100	100	115	15%
Gasto de Capital	4.529	4.230	-298
1994= 100	100	93	-7%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía

Descongestionar jurisdicción nacional

Como se vio, la descentralización es uno de los pilares del modelo sostenido por los OFI. En el caso Argentino los procesos descentralizadores vienen de larga data - iniciándose hacia principios de los '60 – tomando una aceleración notable a partir del despliegue del plan de convertibilidad (año 1991).

Cabe acotar que los registros de la década del '90 tienen algún nivel de distorsión con respecto a los otros años por el peso del déficit del sistema previsional en el gasto nacional. Si se comparara el gasto nacional y provincial neto de estas erogaciones para el año 1999 los registros resultantes serían mayores para las provincias (superior al 50%) que para el Gobierno Federal la Nación.

Como en toda América Latina estos procesos, más allá del discurso democratizador, se relacionan con objetivos fiscales, organizacionales y políticos (Rojas, 1999).

Desde lo fiscal debe recordarse que el Estado Nacional transfirió los Servicios Educativos y de Salud a las jurisdicciones Provinciales con un acompañamiento parcial en cuanto a las correspondientes partidas presupuestarias. La Na-

ción argumentó que el incremento en las transferencias fiscales (que por derecho formal le correspondían a las Provincias) había sido de tal envergadura que no eran necesarios otros refuerzos financieros11.

Cuadro Nº 7
Evolución relativa del Gasto federal y de las Provincias. Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social
Por quinquenio, 1960- 1999

QUINQUENIO	1961 1964	1965 1969	1970 1974	1975 1979	1980 1984	1985 1989	1990 1994	1995 1999
NACIÓN	81,42	78,46	77,06	74,32	73,11	69,15	61,08	57,46
PROVINCIAS	18,58	21,54	22,94	25,68	26,89	30,85	38,92	42,54

Fuentes: A) 1961 - 1979 Ministerio de Economía (1982) / B) 1980 - 1997 - MEyOySP (1999) / C) 1998 - 1999 Estimación Propia

Desde lo político, estos procesos de "devolución" de competencias a Provincias tuvieron el objetivo de aislar en el ámbito regional los reclamos sectoriales (Por ejemplo, evitar repetir la nacionalización del conflicto docente de 1987).

Por último, y tal vez más importante que los otros dos aspectos tratados, las tareas de descentralización permitieron elevar los niveles de operatividad de la estructura burocrática nacional. En efecto, la múltiple presión social y sindical, la crisis fiscal y el deterioro organizacional habían terminado por colapsar la capacidad de acción del aparato administrativo del nivel federal, y los procesos descentralizadores - entre otras cosas, al aliviar la carga de presiones y de responsabilidades organizacionales - coadyuvaron a reconstruirla.

Esa reconstrucción se dio de manera dispar en las distintas áreas. Mientras los avances en el sistema presupuestario y de ejecución del gasto fueron notables a partir de la implementación de la ley de administración financiera, en otras áreas como las vinculadas a las políticas sociales y los Programas de Asistencia, la dispersión, falta de información, superposición, etc. siguió siendo la regla.

Especial mención, por el significado social y por su peso en el total de gasto nacional merecen la ANSSES y el PAMI. Estos organismos ejecutan entre ambos una porción sustancial del presupuesto nacional, y hasta el momento son áreas en las que el avance racionalizador había sido escaso.

En resumen, luego del proceso de transferencias de facultades y funciones, el Estado Nacional quedó a cargo las funciones estatales esenciales (Defensa Na-

cional, Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Federal) y el desarrollo de políticas globales que tienen que ver con la estabilidad macroeconómica (negociación de la deuda externa, la relación con los organismos multilaterales de crédito, la parte principal de la política tributaria, etc.). Las Provincias, por su parte, quedan a cargo de la gestión de los complejos sistemas que dan cuenta de casi todas las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos en su vida cotidiana, y en alguna medida de las funciones de promoción de la producción, sobre todo en lo que tiene que ver con la generación de condiciones "ambientales" – seguridad jurídica, capacitación y calidad de la fuerza de trabajo, ambiente cultural, etc. (Lerner, 1992).

El proceso de transferencia, además de las implicancias financieras conocidas significó, para algunos aparatos administrativos, sobre todo para los de las Provincias de menor desarrollo relativo, un gran esfuerzo organizacional, que no siempre pudo ser sobrellevado exitosamente, generándose una reducción, en calidad y cantidad, de la oferta de servicios públicos básicos, por incapacidad de los aparatos estatales de gestionar la ampliación de demandas, recursos y servicios. Ejemplo de ello lo constituye los aparatos centrales de los sistemas educativos provinciales, diseñados, provistos de recursos y entrenados para administrar cierta matrícula, currícula, personal, etc., pasando súbitamente a tener que gestionar volúmenes mucho mayor con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión.

Contemplar este aspecto del problema, no significa dejar de lado la cuestión de la magnitud de recursos y la discusión sobre si las transferencias de servicios fueron acompañadas de las correspondientes partidas, si no que implica poner el acento en los aspectos organizacionales y de gestión, sin los cuales aún resolviendo el problema del financiamiento de la educación, la salud, la justicia, etc., no se resolvería el problema de fondo de la eficacia de gasto público provincial.

Generación condiciones para el funcionamiento del mercado

En cuanto al despliegue económico se observa una dicotomía entre las diferentes áreas que componen el país. Siendo el despegue económico - dadas las características de la etapa - segmentado, en algunas provincias los sectores que han logrado insertarse en las corrientes más dinámicas son capaces de arrastrar al aparato productivo regional, mientras que en otras regiones los segmentos dinámicos no cumplen tal función.

Cuadro Nº 8
Ránking Económico y Desarrollo de la Reforma
Consistencia e Inconsistencia

PROVINCIAS	RÁNKING ECONÓMICO	DESARROLLO REFORMA	CONSIS-TENCIA	INCONSIS-TENCIA
CAITAL FEDERAL	MB	ND		Z
BUENOS AIRES	MB	ND		Z
CATAMARCA	MM	ND	X	
CHACO	M	RD		
CHUBUT	B	PD		Z
CÓRDOBA	B	PD		Z
CORRIENTES	MM	RD		Z
ENTRE RÍOS	R	D		
FORMOSA	MM	RD		Z
JUJUY	MM	D		Z
LA PAMPA	MB	MD	X	
LA RIOJA	M	MD		Z
MENDOZA	B	RD		
MISIONES	R	D		
NEUQUÉN	R	PD		
RÍO NEGRO	B	MD		
SALTA	M	RD		
SAN JUAN	R	PD		
SAN LUIS	MB	D		
SANTA CRUZ	MB	ND		Z
SANTA FÉ	MB	PD		Z
SANT. DEL ESTERO	M	MD		Z
TIERRA DEL FUEGO	M	ND		
TUCUMÁN	R	MD		Z

Fuente: Ránking Económico = sobre la base de Fundación Capital (1998) / Avance en la reforma = sobre la base de Fundación Capital, (1998) [13]

Referencias: Situación Económica = MB: Muy Buena / B: Buena / R: Regular / M: Mala /MM: Muy mala
Avance de Reforma = MD: Muy desarrollada / D: Desarrollada / RD: Regularmente Desarrollada / PD: Poco desarrollada / ND: No desarrollada
X= Consistencia de escalas / Z= Inconsistencia de escalas (más de una categoría de diferencia)

En particular, en las áreas de menor desarrollo relativo, no se observan resultados positivos. En efecto, en un marco de crisis generalizada, son pocos los segmentos que puedan mostrarse como exitosos, con la de que los que pueden catalogárselos de tales tienen la característica de enclave (minería, petróleo) o su despliegue tiene que ver con subsidios estatales (diferimentos impositivos)12.

Se ha dicho que la estrategia de reforma era generar condiciones para el mejor funcionamiento del mercado promoviendo cierto dinamismo y crecimiento en el país. Los resultados parecen mostrar que esto no ocurrió así en buena parte del territorio.

Podría sostenerse que la reforma no dio frutos debido a que las mismas no se implementaron con la profundidad necesaria. Si esto es así, se tendría que aquellas jurisdicciones que tuvieran un mayor avance en las Reformas habrían logrado una mayor fortaleza fiscal y/o un mayor avance en su desarrollo económico.

Con respecto al avance en las reformas se consideró que el elemento más representativo estaba dado por el cumplimiento del Pacto Federal, el que implicaba cuestiones que tenían que ver con la desregulación, las privatizaciones y la cuestión impositiva.

Dado que no es posible encontrar correspondencias significativas entre avance de los procesos de reforma, en el sentido señalado, y desarrollo económico, se hace necesario –cuestión que haremos en el punto final del trabajo- explorar en temas vinculados con la calidad de la gestión, como aspecto central de la reforma, y su relación con el desarrollo, más que quedarse en los aspectos fiscales, de desregulación, privatizaciones, etc.

Mejora en la calidad de los servicios y en la eficiencia estatal

En cuanto a la eficiencia organizacional y a mejorar los productos generados por los Estados Provinciales, consistente con el bajo nivel de prioridad que se le ha dado a este objetivo en comparación con los referidos a reformas de 1° tipo, son pocos los avances que pueden mostrarse como consolidados.

Si bien en algunas Provincias la salida de la crisis fiscal restituyó autoridad al Estado14 y, derivada de esta situación, se restablecieron ciertas capacidades

mínimas del aparato administrativo. Pero, en la medida en que los procesos de Reforma y descentralización no consideraron o le dieron poca importancia al fortalecimiento de los aspectos técnicos y humanos, se observó, en algunos casos, una declinación en la cantidad y calidad de los servicios públicos, pronunciando la heterogeneidad regional y social.

Vinculado con la problemática de la calidad de los servicios y de la eficiencia del funcionamiento de los aparatos estatales provinciales hay que señalar, que más allá de su baja prioridad, con relación a los objetivos fiscales, constituye un aspecto en el que las dirigencias políticas locales se mostraron más renuentes a considerar. Con excepción de alguna incorporación de tecnología, sobre todo de información y comunicación, incorporada al calor de los Programas con financiamiento de los OFI, no se observa innovación importante ni en plano de los recursos humanos, ni en el de las tecnologías organizacionales ni en los procedimientos y rutinas de trabajo.

En cuanto a los primeros, si bien en la década se observa un detenimiento de la tendencia expansiva del empleo público provincial manifestada en la década de los '80 no han existido políticas consistentes de transformación del esquema de relaciones laborales en las Provincias, ni en términos de incorporación, carrera, capacitación, ni de los sistemas prestacionales y de remuneración. Más aún, en términos generales, se puede observar que la brecha entre las condiciones generales de funcionamiento del mercado de trabajo –tendencias hacia la flexibilización, polivalencia y remuneraciones vinculadas al desempeño- se amplía abismalmente, llegando hasta el extremo de funcionar el mercado de trabajo, sobre todo en las provincias rezagadas, como dos sistemas que no se tocan. Uno, el privado, con reglas cada vez más "salvajes", tendencias a precarización y sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Otro, en donde se mantienen la extensión de la jornada laboral y condiciones de trabajo, con ventajas o situaciones de hecho de verdadero privilegio (jornadas reducidas, extensión de licencias, prestaciones reducidas, controles inexistentes, etc.) alcanzadas en el marco del uso político – partidario, con un criterio "clientelar", de la gestión de las plantas de personal.

Desde el punto de vista de la organización, procedimientos y procesos de trabajo, salvo las innovaciones introducidas como condición de acceso a los Programas con financiamiento externo, como los nuevos sistemas de Administración Financiera, las innovaciones son muy pocas.

Fruto de los compromisos de equilibrio fiscal y los consecuentes ajustes, la inversión en infraestructura nueva o mantenimiento de la existente se vio disminuida, razón por la cual no se asistió a un aumento ni mejora sustancial de la infraestructura soporte del desarrollo, situación que se torna en una verdadera restricción,

en algunos casos, preocupante para el desarrollo. Esta carencia se vincula a la falta de recursos, en términos absolutos, o a la tendencia a "resistir el ajuste", evitando recortes en el gasto corriente, sobre todo en personal, y aplicando los ajustes sobre la inversión. Así, a pesar del importante incremento del gasto, el asignado a erogaciones de capital tendió a mantenerse relativamente estable, y ante las sucesivas crisis, reducir su participación proporcional.

Cuadro Nº 9
Gasto Corriente y de Capital, Años 1990 - 1999
En Millones de $ y para 1990= 100

AÑO	CORRIENTES	1990= 100	DE CAPITAL	1990= 100
1990	11.875,78	100,00	2.224,94	100,00
1991	13.997,01	117,86	2,250,40	101,14
1992	19.815,57	166,86	2.584,35	116,15
1993	23.476,84	197,69	3.787,83	170,24
1994	25.032,59	210,79	4.528,83	203,55
1995	25.197,01	212,17	4.745,42	213,28
1996	25.610,86	215,66	4.662,27	209,55
1997	27.561,78	232,08	5.124,84	230,34
1998	29.817,67	251,08	5.208,26	234,08
1999	31.140,02	262,21	4.230,48	190,14

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía

RESULTADOS Y DETERMINANTES

Las debilidades del discurso reformista

En primer lugar debe remarcarse que muchos instrumentos de reforma no cumplieron con los objetivos para los que fueron diseñados. Ya se vio la poca potencia de las acciones de reforma para impactar sobre la economía. En lo que hace a los resultados fiscales, del conjunto de instrumentos inducidos desde la Nación, úni-

camente aparecen como relativamente exitosos, la inducción de los procesos de transferencia de los Sistemas Previsionales a la órbita de la Nación y los procesos de privatización de los Bancos provinciales en crisis.

En efecto, más allá de otras implicancias, sobre el mercado de trabajo local y sobre la autonomía decisoria local, la implementación de estas acciones significó un importante alivio a las finanzas públicas provinciales y una posibilidad de canalización de los recursos liberados hacia otras áreas. En el resto de los casos, los resultados o son contraproducentes o tienen efecto neutro.

Como se desprende de lo dicho en el punto anterior, una de las principales debilidades de los enfoques predominantes fue la distancia que existía entre el contenido de los documentos conceptuales, en los que se ponía mucho énfasis en Reformas de 2ª generación, con aquellos en donde se realizan recomendaciones factuales, que se dirigen al desarrollo de Reformas de 1ª generación (al respecto ver las diferencias entre Banco Mundial, 1997 y Banco Mundial, 1998).

Esto puede deberse a que muchas provincias no han logrado establecer un piso fiscal lo suficientemente firme como para poder acceder a reformas de 2ª fase. Pero aún en el caso de provincias con una situación fiscal desahogada (La Pampa, San Luis, Santa Cruz, Buenos Aires en algunos periodos, etc.) no se indujo el desarrollo de programas de este tipo, sino que, desde la Nación o desde los OFI, se mantuvo como oferta la misma receta. Cabe acotar que desde las propias Provincias tampoco hubo avances significativos hacia reformas de 2ª generación.

Esta situación, es apariencia de un error crucial, ya que el propio desarrollo de los objetivos de las Reformas de primera generación induce esta segunda fase15. Pero a poco de adentrarnos en el análisis de la problemática provincial, se cae en la cuenta de que constituye el nudo central del conflicto político – administrativo de la década. En efecto, la reforma vista como ajuste y equilibrio fiscal es condición para avanzar en la mejora en la calidad de la gestión. Mientras no se cuenta con esos equilibrios mínimos los problemas de gestión aparecen opacados o subalternizados, pero una vez alcanzados esos pisos se pone en escena el verdadero problema político - administrativo, que da cuenta del modo de dominación local, de los vínculos entre poder político local y "clientela" social y política, etc.

De ahí que, sin minimizar los problemas técnicos, de diseño e implementación de acciones reformistas de las llamadas de "segunda generación", hay que poner de relieve con suficiente énfasis el principal obstáculo que este tipo de acciones tienen y que está situado en las prácticas políticas, más que en los enfoques, instrumentos, etc.

Independientemente de la fase de la reforma a la que se aluda, si es cierto que el discurso tiene como debilidad la de realizar idénticas recomendaciones para regiones estructuralmente muy diferentes, para condiciones muy diversas como son las que conforman la República Argentina (ver Anexo I).

Ejemplo de lo anterior lo constituyen las "recetas" que indicaban los retiros voluntarios del estado en todas las situaciones y en todos los niveles. Esto, como es sabido, condujo en la mayoría de los casos a debilitamientos institucionales, no resolvieron los problemas fiscales que apuntaban a subsanar, y dejaron grandes vacíos, no siempre reemplazados por la sociedad civil.

Por otro lado hay que tomar en cuenta las características de los entramados institucionales a los fines de verificar su posibilidad de contener a actores sociales privados. En este sentido si bien se concuerda que, en términos generales, es más fácil estructurar adecuados organismos reguladores que desarrollar las acciones *per se*, en algunos casos esta situación no es posible de resolver. Así en algunos aspectos y temas, el problema deja de ser organizacional para ser un problema de poder: la empresa que ingresa a la Provincia, en virtud de su potencial financiero, de administración de la información, de conexiones con el mundo empresarial y político, de formación de cuadros gerenciales, etc., estructuralmente tiene más poder que la provincia (y el ente regulador) con el que tiene que negociar.

Además, en las Provincias de menor desarrollo relativo, en donde el sector público tiene un peso muy alto sobre la economía, el ingreso de actores privados, que se proveen de insumos fuera de la provincia y remiten las ganancias a casas matrices en otras regiones o países, tiende a producir lo que se ha denominado "desertización económica" (Posadas, 2001).

En virtud de expresado en esta sección, y de la conexión entre resultados y tipo de provincia, se podría alegar que se está ante una verdad de perogrullo: esto es que las provincias que tienen un mayor desarrollo son, a su vez, las que se muestran como más fuertes en lo fiscal y lo económico. Si esto es así ¿Para qué se llevan adelante costosos planes de reforma, que tensionan la relación Nación / Provincias, que agreden a actores sociales locales con fuerte impacto social y amenaza de la gobernabilidad?

La respuesta podría estar en el abandono de los presupuestos ideológicos en que se basaron las políticas de reforma. Esto es, que la disciplina fiscal, la búsqueda de equilibrio, etc. son condición para el desarrollo, pero que el tipo de instrumento utilizado para ello no es neutro con relación al objetivo. Por lo tanto lo erróneo del enfoque estaría en confundir objetivos con instrumentos para lograrlo.

En definitiva el intento de aplicación del "modelo nacional" –privatizaciones, desregulación, descentralización, etc.- no siempre resultó adecuado, sobre todo

porque el Estado Nacional, a partir de la reforma fue quedando cada vez con menos instancias de relación directa con los ciudadanos. En tanto que esta "receta" aplicada en las Provincias, a veces sirvió para debilitar este nivel de la Administración que pasó a concentrar, junto con los Municipios, la casi totalidad de las funciones estatales que tienen relación directa con los ciudadanos.

En síntesis, la privatización y eliminación de organismos estatales, que en la órbita nacional pudo haber sido exitosa, en el ámbito provincial no siempre constituyó un instrumento adecuado de reforma, ni en el plano fiscal ni en el organizacional.

Distribución interregional de recursos y control de las APP

Más allá de la uniformidad de políticas de reforma, en el terreno de la distribución de recursos y por medio de una amplia gama de instrumentos, se han desplegado a lo largo del tiempo innumerables acciones tendientes a contemplar el desigual desarrollo relativo regional, estableciendo subsidios, transferencias extraordinarias, regímenes especiales etc. Al respecto, para sólo citar algunos de los vigentes en la actualidad, se mencionan: Coparticipación Federal de Impuestos (Ley Nº 23.548), Fondo Nacional de la Vivienda (Ley Nº 23.966), Fondo de Obras de Infraestructura Eléctrica (Ley Nº 23.966), Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales (Ley Nº 24.130), etc.

Todos estos dan lugar a transferencias interregionales. lo que determina una diferente disposición de recursos públicos per cápita en el nivel provincial de acuerdo al área geográfica:

Cuadro Nº 10
Gasto Público Provincial y Transferencias per cápita
Año 1997 - En $

CONCEPTO	AVANZADAS	RESTO
GASTO PER CÁPITA	780,1	1052,1
TRANSFERENCIAS PER CÁPITA	324,1	829,9

Fuente: Subsecretaría de Programación Regional, 1998

Sin embargo, no se han logrado generar un crecimiento acelerado en regiones «beneficiarias» de estos regímenes. En efecto, todas las mediciones del desempeño económico de las últimas décadas de las diferentes regiones verifican que este ha sido relativamente similar, no observándose la esperada convergencia en el nivel de desarrollo regional16.

Según nuestro análisis esto se debe a la forma en que se procesan estos recursos extraordinarios en la sociedad regional. Por ejemplo, los gobiernos provinciales, en conjunto, emplean poco más de la mitad del gasto corriente en personal, rubro que en las provincias rezagadas llega a más del 65% (Cao, Vaca, 1999). Esa información indica que el empleo público es, con mucho, el mayor gasto de los gobiernos provinciales y que, en gran medida ello es así gracias a los recursos que le vienen desde el nivel federal.

Lo anterior permite aventurar la hipótesis de que esas transferencias federales han operado, predominantemente, como subsidios que garantizan la reproducción de un cierto ordenamiento social de las Provincias más rezagadas, sirviendo, además, como estímulo al mantenimiento de las condiciones estructurales que frenan el desarrollo provincial.

Dentro de estas condiciones generales están, sin lugar a dudas, un sistema de dominación que articula los intereses regionales en forma subordinada a los de los grupos gobernantes, aprovechando las prerrogativas que obtiene a partir de la forma federal de gobierno.

Si este razonamiento es válido, entonces puede inferirse que no siempre que se descentraliza se acerca a la ciudadanía. A veces el gobierno de menor nivel (v.g. provincia o municipio) es más cerrado, responde a ciertos intereses encriptados, siendo menos permeables que el nivel nacional a la acción de la sociedad civil.

En suma, las políticas de desarrollo de las regiones rezagadas, lejos de disparar un proceso de crecimiento más equilibrado, en general han generado las condiciones para el surgimiento y/o fortalecimiento de grupos dominantes, los que mediante el control de las APP se están convirtiendo en verdaderas «oligarquías», que se apropian de ingresos extrarregionales a partir de la utilización en provecho propio de las potestades que le asigna el poder provincial, en el marco de la forma federal de gobierno.

LA AGENDA DE LA REFORMA DE LAS APP

Resumiendo, y tomando en consideración las experiencias de la década de los '90, la nueva agenda de reforma de las provincias tendría que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. El nuevo entorno de las relaciones Estado - sociedad parece indicar que el equilibrio fiscal es un elemento esencial (aunque no suficiente per se) para el desarrollo económico del país. Pero, como se desprende del trabajo, si el objetivo de los Programas de Reforma fue sostener un cierto equilibrio fiscal en el nivel provincial, los instrumentos inducidos y desarrollados desde la Nación y los OFI han tenido resultados sumamente contradictorios y en mucho casos alejados de los objetivos propuestos. Esto hace concluir que parece más apropiado, sobre todo en las Provincias de menor desarrollo relativo, inducir el seguimiento de ciertos registros clave (v.g. gasto en personal), que la inducción de políticas genéricas de ajuste).
2. También se desprende que las situaciones de equilibrio fiscal, si bien son un Estado deseable, no garantizan, ni mucho menos, el éxito económico y/o social, el que parece estar más articulado con mecanismos complejos y propios de cada sociedad regional. Expresado en términos positivos, que el modelo nacional no necesariamente es aplicable mecánicamente a las provincias, ni desde la Reforma ni desde el proceso de crecimiento económico.
3. Vista la relación Nación - Provincias, desde el ángulo de la primera, se desprende que el gobierno central debería desarrollar políticas diferenciadas por tipo de provincia. Esto implicaría reconocer que más allá de las relaciones entre pares que implica el federalismo, algunas políticas, como por ejemplo las de reforma, deben ser diferentes de acuerdo al tipo de Provincia que se trate. Esto no implicaría dejar de lado la posibilidad de existencias de políticas desde la Nación, sólo significaría que estas se construyan y diseñen desde las especificidades de cada una de las situaciones regionales o provinciales, o por lo menos contemplando ciertas características comunes que surgen del agrupamiento de Provincias con el que se operó en este trabajo.
4. En virtud de lo anterior los programas de Reformas nacionales tendrían que estructurarse por Provincias, por grupo de ellas o por regiones y no por funciones y/o procesos. Inclusive podría ser útil que la división de las unidades nacionales que tengan por función la Reforma provincial fuera regional y no funcional como es normalmente.
5. Otra cuestión importante está vinculada a lo contradictorio que termina resultando la aplicación de medidas o instrumentos inducidos desde la Nación o desde los Organismos Financieros de Crédito, cuando no están debidamente internalizados, en cuanto a conveniencia y oportunidad, por los actores locales. Así, cuando no se dan estas condiciones de consenso, se termina asistiendo a la instrumentación de medidas e instrumentos, que pueden re-

sultar técnicamente correctos, pero ineficaces porque no terminan siendo absorbidos por las estructuras político - administrativas de la Provincia.

6. Salvo casos muy específicos, los programas tendrían que desplegarse a partir de generar una aceptación voluntaria por parte de las Provincias (y no inducida por presiones desde la Nación). Estos mismos programas tendrían que contener cláusulas "gatillo" de ingreso y salida de acuerdo a la obtención de un cierto piso fiscal. De esta forma se minimizarían luego presiones para el cumplimiento de metas o impactos.

Como reflexión general y final, habría que señalar que la explicación del comportamiento de los actores y de los instrumentos de Reforma que se diseñaron, estuvieron determinados durante toda la década de los '90, por los episodios político económicos de fines de la década del '80 e inicios de esta. En efecto, el impacto de los dos episodios hiperinflacionarios sobre los comportamientos de los actores político - estatales y en general sobre los valores y culturas predominantes fueron decisivos para entender y explicar ciertos comportamientos.

La búsqueda de instrumentos universales, sin contemplar los particularismos de cada situación, está muy vinculada a la idea de instrumento único y de impacto general, que tiñó la política económica en general y sus instrumentos centrales: convertibilidad, privatizaciones, desregulación, etc.

Asociado con esa visión y con el éxito, en términos inflacionarios y de crecimiento, la expansión de esa visión, sea como condicionamiento o como inducción hacia las jurisdicciones provinciales contaba con mucha fuerza. O visto desde las Provincias, aparecía como muy atractivo o como imposible de resistir, discutir o contrarrestar.

En ese orden de ideas, es posible que superadas las situaciones críticas coyunturales en algunas jurisdicciones, estén dadas al inicio de la presente década las condiciones para avanzar con planteamientos más realistas y aproximados a las situaciones locales concretas de cada Provincia. Esto es, al desarrollo de estrategias e instrumentos más flexibles y que contemplen la diversidad.

Pero aún en las Provincias que precisen avanzar en los equilibrios fiscales, los modelos de Reforma, los tiempos e instrumentos de las mismas deberán ser definidos endógenamente. Esto sin desconocer que la interacción con el Gobierno Central seguirá siendo el escenario más propicio, para mejorar la eficiencia del funcionamiento del Estado, que como un todo que involucra a sus tres instancias.

En este aspecto, el desafío es inducir otros comportamientos en los actores sociales y políticos que detentan la hegemonía en el ámbito regional. Esto es, buscar incentivos para que estos actores operen como articuladores de los intereses

económicos, sociales, políticos y culturales de la sociedad local, y dejen de utilizar el control de los aparatos estatales locales, para el fortalecimiento de su posición como «oligarquía provincial».

Estos cambios en la estructura del poder local, generarán seguramente condiciones para inducir transformaciones en los aparatos de los Estados provinciales. Endógenamente los propios actores sociales comprometidos con el desarrollo llevarán adelante tareas de fortalecimiento institucional y recreación de burocracias públicas que, hoy por hoy, están debilitadas y/o aplastadas por esas «oligarquías» que han permeado las estructuras de las AAP.

En síntesis, la agenda de la reforma debe contener el equilibrio y la disciplina fiscal, como puntos de partida, el cambio en las estructuras del poder local como su condición de posibilidad y la recuperación organizacional de las APP como sus metas. Esta recuperación además de los objetivos de modernización, con la incorporación de las nuevas tecnologías de comunicación y gestión, debe contemplar inexorablemente la «reburocratización» - en sentido weberiano del término- de los aparatos públicos provinciales.

BIBLIOGRAFÍA

Agosín, Manuel y Ffrench Davis, Ricardo (1993) «La liberalización comercial en América Latina» Revista de la CEPAL Nº 50

Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994) "El desarrollo ausente" Flacso – Editorial Norma, Buenos Aires

Banco Mundial (1992) "Towards a New Federalism" - Report Nº 10.612 - AR. Banco Mundial, Junio

Banco Mundial (1996) "Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism" Banco Mundial – Report Nº 15487 AR - Washington, EEUU

Banco Mundial (1997) "Informe sobre el desarrollo mundial 1997 – El Estado en un mundo en transformación" – Banco Mundial – Washington, EEUU

Banco Mundial (1998) "Provincial finances. Update '98" Banco Mundial – LCSPR - Washington, EEUU

Bolsa de Cereales (1999) "Número Estadístico 1996/7 – 1997/8" Bolsa de Cereales, Buenos Aires

Bresser Pereyra, Luiz Carlos (1997) "Una reforma gerencial de la Administración Pública en Brasil" en Revista Reforma y Democracia Nº 9 – CLAD - Venezuela

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) "Las provincias periféricas argentinas" en: Realidad Económica Nº124 - IADE - Buenos Aires.

Cao, Horacio - Rubins, Roxana (1997) "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales" –en Gustavo Blutman (Compilador) Investigaciones en Administración Pública – Cuaderno Nº 3 — Oficina de Publicaciones CBC – IIA – CIAP – FCE – UBA – Buenos Aires

Coraggio, José Luis (1989) «La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular» en «Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis», Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores), CEUR, Buenos Aires

Esteso, Roberto L (1989) «Descentralización Político - administrativa: Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino» en «Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis», Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores), CEUR, Buenos Aires

Esteso, Roberto y Héctor Capraro (1989) "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias", en Cuadernos IIPAS Nº 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires

Ferrer, Aldo (1980) «La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales» - Fondo De Cultura Económica - Buenos Aires.

Fundación Capital (1998) «Ránking Económico Provincial» Fundación Capital, Buenos Aires

Fundación Capital (2000) «Ránking Fiscal Provincial» Fundación Capital, Buenos Aires

Iazzetta, Osvaldo (1995) "Privatizaciones en Brasil y Argentina" Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires

INAP (1998) "Seminario "La situación de las Provincias. Descentralización Fiscal y Coparticipación Federal" INAP – Presidencia de la Nación, Buenos Aires

Fundación Capital (1998) "Ránking Productivo Provincial" – Fundación Capital – Buenos Aires

Guiñazú, María Clelia (1999) "Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial" – ISEG – MEyOySP - Buenos Aires

Lerner, Emilia (1992) "Cambios recientes en la relación fiscal Nación - Provincias", trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza

Ministerio de Economía (1981) "Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1972 - 1981" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía – Buenos Aires

Ministerio de Economía (1982) "Erogaciones del Sector Público Argentino" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía – Buenos Aires

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994) "Cambios estructurales en la relación Nación – Provincias" - MEyOySP – Buenos Aires

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - MEyOySP (1993) "El Gasto Público Consolidado" - Secretaría de Programación Económica - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Buenos Aires

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos -MEyOySP (1999) "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social" Dirección Nacional de Programación del Gasto Social – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Buenos Aires

Ministerio del Interior (2001) «Base de Datos» Ministerio del Interior

Nuñez Miñana, Horacio (1974) "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares" - Documento Interno Nº 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata.

Oszlak, Oscar (1999) "De menor a mejor. El desafío de la *segunda*" – Revista Nueva Sociedad Nº 160 – Caracas, Venezuela

Porto, Guido G.(1995) - "Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953 – 1980" - en "Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana)" - Editado por Alberto Porto - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata

Posadas, Marcelo (2001) "En torno de la gran distribución moderna y una propuesta reguladora", en Realidad Económica Nº 176 – IADE – Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1999) "Las economías regionales a fines del Siglo XX" Ariel – Buenos Aires

Rofman, Alejandro (2000) "Desarrollo Regional y exclusión social" Amorrortu – Buenos Aires

Rojas, Fernándo (1999) "The political context of descentralization in Latin America" paper prepared for the annual World Bank conference on development in Latin America and Caribbean "Descentralization and accountability of the Public Sector" – Banco Mundial - Valdivia, Chile

Vaca, Angel y Cao, Horacio (1999) «La propensión al gasto en personal en las provincias argentinas» (MIMEO), Buenos Aires

Vaca, Ángel - Francés, Mónica - Cao, Horacio - Empleo Público en las Provincias Rezagadas – Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 4 Nº 8 - Buenos Aires, 1997

ANEXO I

UNA CLASIFICACIÓN DE PROVINCIAS

Cualquier visión que se haga de la totalidad del país no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que lo recorre en su dimensión política, social, económica, demográfica, etc. Existen una importante cantidad de trabajos[17] que han conceptualizado el tema, trabajándose en este escrito en la Clasificación usada por el Banco Mundial (1996):

AVANZADAS	INTERMEDIAS	REZAGADAS	DESPOBLADAS
Ciudad de buenos Aires	San Juan	Catamarca	Tierra del Fuego
Buenos Aires	San Luis	La Rioja	Santa Cruz
Córdoba	Salta	Jujuy	Chubut
Santa Fé	Tucumán	Chaco	Río Negro
Mendoza	Entre Ríos	Corrientes	Neuquén
		Santiago del Estero	La Pampa
		Misiones	
		Formosa	

ANEXO II

Evolución de la Participación del Gasto Público Consolidado (Nación, Provincias y Municipios) en el PBI. En %

Por quinquenio, 1970-1999

QUINQUENIO	1970/1974	1975/1979	1980/1984	1985/1989	1990/1994	1995/1999
% PBI	31,80	36,00	31,94	30,94	27,68	27,64

Fuentes: A) 1970 - 1979 Ministerio de Economía (1982) / B) 1980 - 1997 Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Programación Económica, 1993 y MEyOySP (1999) / C) 1998 - 1999 Estimación Propia

Transferencias financieras como % del total de Recursos Provinciales(1)

Por quinquenio, 1970-1999

QUINQUENIO	1970/1974	1975/1979	1980/1984	1985/1989	1990/1994	1995/1999
% PBI	31,80	36,00	31,94	30,94	27,68	27,64

Nota: (1) Se consideran a las regalías como parte de las transferencias, ya que recién en los '90 se provincializaron los recursos que las generaban.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de a) 1972 – 1981: Ministerio de Economía (1981), b) 1983 / 1999: Ministerio del Interior (2001)

NOTAS

(*) Abogado, Master en Administración Pública, ex Investigador del CIDE de México y del CONICET, Profesor de Administración Pública y Teoría de las Organizaciones de diversas Universidades Argentinas y de México, Consultor de Gobiernos y Organismos Internacionales sobre temas de Reforma de los Gobiernos Locales, ex Ministro de Coordinación y Planeamiento y ex Secretario de la Función Pública

de la Provincia de San Juan, actualmente a cargo del Instituto de Capacitación del Banco de la Nación Argentina. Ha publicado diversos artículos en Libros y Revistas especializadas en diversos países, sobre Administración Pública y Reforma del Estado.

(**) Licenciado en Ciencia Política, Doctorando en Administración (FCE/UBA), Investigador del CEPAS/AAG y ex – director y miembro del staff de la Revista APORTES. Ha publicado más de 20 artículos sobre la problemática de los Estados Provinciales y sus administraciones públicas en revista especializadas nacionales y de México, Venezuela, Brasil y Chile.

1 Agradecemos las observaciones que sobre una versión preliminar de este escrito hicieron Ricardo Luque, Sergio Moradcci y Angel Vaca. Desde ya el contenido y las opiniones expresados son de nuestra exclusiva responsabilidad.

2 Sobre la base de Oszlak (1999)

3 Ver al respecto Cao y Rubins, 1997. La visión de los cuadros técnicos se emparenta con la de los OFI.

4 Al respecto ver, por ejemplo, las opiniones de los Senadores Gioja y Gagliardi en la mesa redonda organizada por el INAP (1998).

5 Ejemplo de estos casos son los Proyectos de Modernización de los Catastros emprendidos por muchas jurisdicciones. En San Juan, por citar una provincia ya que los proyectos se emprendieron en casi todas, se desplegó un proyecto (costo de aproximadamente $ 5 millones) que permitió actualizar el Catastro y dejar instalado un poderoso instrumento que incorporó la más moderna tecnología registral de la propiedad. No obstante esta herramienta no sirvió para su propósito original de elevar de manera sustancial el cobro del Impuesto Inmobiliario, ya que nunca se vinculó tecnológica y operativamente con el área de recaudación. ¿Hace falta decir que los costos de estas operaciones son mínimos frente a las erogaciones totales del proyecto?

6 Desde la asunción del Ministro Roque Fernández, la Nación abandona un rol activo frente a las Provincias, asentada en el discurso que sería los propios ciudadanos que habitan las Provincias quienes "castigarían" a los gobiernos que no avancen en las Reformas.

7 Estas coincidencias son analizadas en Cao/ Rubins, 1997

8 Se entiende por gobernabilidad la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Por gobernancia se entiende la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas (sobre la base de Bresser Pereyra, 1997).

9 Por ejemplo, en muchas Provincias las unidades ejecutoras provinciales de este programa fueron de las primeras oficinas en donde se popularizó el uso de com-

putadores personales. Similar situación puede decirse sobre el uso de fax, y luego, del correo electrónico.

10 Esto no siempre funciona así. Se corre el riesgo de que en algunas ocasiones no se hagan las Reformas y se lleguen a los resultados por medio de un ciclo económico particularmente positivo que impacte sobre la recaudación, se pospongan gastos importantes pero no urgentes (v.g. inversión en infraestructura), se reduzcan hasta límites mínimos gastos operativos del estado, etc.

11 En el caso de la Transferencia de Servicios Educativos ver el Artículo 14 de la Ley Nº 24.049.

12 Al respecto ver, por ejemplo, Rofman (1999).

13 Como el armado del ránking consideraba los avances en las reformas, los resultados que se tomaron en cuenta se netearon de estos registros para no caer en una tautología. En el avance de reforma se tomaron datos de Fundación Capital, colocando las provincias en las categorías que se muestran en la referencia bajo metodología que utiliza la Fundación Capital para dividir las provincias en el Ránking.

14 Sobre todo a partir de recomponer su capacidad de asignar recursos, lo que le brinda una cierta capacidad de disciplinamiento social que había perdido.

15 Esto es, para que el Estado pueda mantenerse en el tiempo como agente de la estabilización fiscal y desarrollo económico, se requiere que realice acciones para las que se precisan reformas del 2º tipo (Guiñazú, 1999).

16 Al respecto ver Vaca / Francés / Cao (1997). Se analizaba la perfomance (principalmente social) de los últimos años en las Provincias de menor desarrollo relativo y en el resto del país. También ver G. Porto (1995) y Bolsa de Comercio de Córdoba (1998), en donde se analizan los resultados económicos de las diferentes regiones de la Argentina a lo largo de varias décadas. En ambos casos se comprobaba que, al menos, el desempeño había sido similar, refutándose la hipótesis de convergencia.

17 Ver por ejemplo Núñez Miñana, 1974 / Ferrer 1980 / Esteso y Capraro 1989 / Cao y Rubins, 1994, etc. Si bien estas clasificaciones fueron realizadas bajo marcos teóricos diferentes, sus resultados general no difieren demasiado del transcripto.

SUJETOS AL ESTADO[1]

Jorge Ahumada(*)

"Mi propósito no ha sido analizar el fenómeno del poder, ni tampoco elaborar los fundamentos de tal análisis, por el contrario mi objetivo ha sido elaborar una historia de los diferentes modos por los cuales los seres humanos son constituidos en sujetos"[2]

Michel Foucault

RESUMEN

Este Artículo pretende hacer un breve recorrido sobre el devenir del sujeto moderno y de las particulares disputas intelectuales que genera este concepto. Se trata de recuperar el valor de los estudios sobre subjetividad como otra forma comprensiva de la dinámica social, se realiza un recorrido por las principales propuestas del Post Estructuralismo Francés, de la Escuela de Frankfurt y del Psicoanálisis. Se postula la importancia de recuperar una perspectiva crítica para estudiar el mundo del trabajo y en particular el trabajo en el Estado ya que el autor dirige una Línea Investigativa sobre Empleo Público.

INTERESES

En este ensayo intentaremos plantear dos interrogaciones, en primer lugar ¿hay un Sujeto Moderno?[3], en segundo lugar, ¿hay correspondencias entre formas de sujeto y formas de dominación?

En principio adherir al debate sobre las formas y el momento del surgimiento del sujeto moderno implica reconocer la importante tradición intelectual occidental que sitúa el devenir sujeto, en tanto diferencia yo-individuo y otros-sociedad, a partir de la llamada ilustración. Momento cuyos íconos de nacimiento pueden ser tanto la Revolución Francesa, la primera Revolución Industrial, la Hegemonía

Burguesa, como también sus evidencias intelectuales: la expansión de la Racionalidad y la Técnica como su efecto y además sus productos como la Organización a gran escala de la Producción y de la Fuerza de Trabajo necesaria.

Sobre esta visión del sujeto moderno nos interesa dejar en un segundo plano sus primeros cronicadores económicos, los Fisiócratas, Adam Smith, David Ricardo, como también los cronicadores teóricos como Hobbes, Locke, Rousseau. Preferimos las crónicas filosóficas en tanto sus escritos son verdaderas fotografías de los efectos de estas transformaciones; ya que su pensar sin intermediaciones evidencia las nuevas posiciones de sujetos cognoscentes y potencialmente emancipados[4]. En un formato Estructuralista sus escritos son efecto de estructura y estos autores sólo portan la misma, nos referimos a los productos de Kant, Hegel, y en especial Descartes el gran mentor del yo-individuo, yo-sujeto. Estas crónicas Filosóficas muestran la gran transformación de un sujeto-objeto a un sujeto sólo yo, la primacía o el advenimiento del yo pasa a ser la centralidad del hombre moderno[5]. ¿Esta visión de la Modernidad y de su sujeto admite discusiones?

EL SUJETO DESCENTRADO

En la década de los 90 hubo una moda intelectual en los Cientistas Sociales Argentinos que tomaba como referencias autores de origen Anglo Sajón, mencionaremos ahora sólo a uno de los mas conocidos, Anthony Giddens, autor que tuvo una expresión en un programa político; la denominada "Tercera Vía" que encarnaba el laborista Tony Blair. Hasta podríamos afirmar que en nuestro país durante el gobierno De La Rúa, Giddens fue un ícono del discurso oficial, baste recordar su primera venida a nuestro país donde el aparato oficial casi lo tomó como "aquel que trae la buena nueva", con presentaciones en el teatro San Martín e innumerables mimos del círculo íntimo del presidente.

¿Qué importancia pueden tener estas anécdotas? Porque asumimos una posición intelectual donde el debate es central, y es justamente Giddens heredero de la tradición intelectual anglo sajona quien provoca debates al afirmar "Ha existido la preocupación, pongamos por caso, por reconceptualizar la naturaleza de la acción. En efecto, numerosos enfoques han mostrado tal inclinación a concentrarse en esta cuestión que en cierto momento parecía que una oleada de **subjetivismo** estaba a punto de **anegar** las ciencias sociales. Sin embargo, ahora podemos ver que una reelaboración de cuestiones relativas a la acción humana no tiene necesariamente que llevarnos a enfatizar de forma exagerada la **subjetividad**, sino que, al contra-

rio, puede vincular una elaborada *teoría del sujeto* a análisis de tipo más *institucional*".[6]

¿Quiénes osan anegar las ciencias sociales de subjetivismo? ¿A quienes se refiere? Tal vez Bourdieu, tal vez Derrida, en fin la vieja lucha entre Franceses e Ingleses también presente o la vieja lucha por las hegemonías de un sistema de pensamiento totalizante. O, ¿por qué no? Luchas ideológicas. Y aquí queríamos llegar a poner una tesis audaz y provocante: que los discursos científicos sobre el sujeto conllevan una gran carga histórica que los condiciona y tiende a orientarlos hacia o contra un sujeto cartesiano, pero es en definitiva este modelo de sujeto el que da una orientación general[7].

¿No es acaso Giddens la más elaborada y refinada forma de ser "Políticamente Correcto"[8], sin embargo este pensador que fascinó al oficialismo Delaruista y a una fracción del laborismo inglés, entre tantos otros, debe cargar con los efectos de estos gobiernos? Una gestión soporífera y desmadrante en Argentina y un Gobierno invasor como el de Blair con su intervención en Irak. Por el contrario, ¿no es justamente la capacidad de la letra en toda su potencia, el independizarse de su autor? ¿Las formas discursivas, aún en sus formas científicas, son siempre ideologías en tanto expresan la identidad de un grupo? O más aún, ¿los sujetos somos producto de estos efectos de verdad que nos proveen los discursos?

SUJETO Y SUBJETIVIDAD

Retomando una conferencia de Etienne Balibar sobre el Estructuralismo[9] donde plantea la fuerte relación entre el estructuralismo francés, incluso a partir de sus antecedentes en Saussure, y los desarrollos sobre el sujeto como campo de estudio, postula que el idioma francés tiene una particular utilización del término sujeto, todas las lenguas implementan recursos semánticos que al menos en parte son intraducibles y pertenecen a un idioma determinado. Así como hay palabras del idealismo alemán que notoriamente no tienen equivalencia estricta en otras lenguas, es decir que hay que incorporar en otras lenguas elementos provenientes del alemán para darle sentido a una frase, hay efectos del estructuralismo francés que explotan posibilidades propias de la lengua francesa y muy particularmente en relación con la cuestión de la subjetividad y del sujeto. La filosofía francesa de esta época ha inventado un paradigma teórico, el estructuralismo, para tratar la cuestión de la subjetividad que descansa sobre un juego de palabras, fundamentalmente desde el latín y que puede encontrarse en las lenguas neolatinas y en cierta medida

en inglés (porque importan una terminología latina para hablar del sujeto) pero que está ausente en la lengua alemana.

Sólo en francés moderno es explícito que el término "sujeto", sujet designa a la vez el actor, el agente, el individuo conciente de sus propios pensamientos y acciones y, por otra parte, el hecho de estar sometido a una autoridad, a una dominación como súbdito, incluso a una violencia. En español se dice sujeto y súbdito diferenciándolas, aunque en el español del siglo XVI, en la literatura mística (San Juan de la Cruz) o incluso en la literatura política (Baltasar Gracián por ej.) se puede decir también sujeto para nominar al súbdito. Pensar el sujeto como sujetamiento es justamente una dirección muy fuerte en los cientistas sociales franceses de los 50 y 60. Un lingüista Francés, Emile Benveniste sitúa el hecho estructural del sujeto en el sentido de la estructura del lenguaje, el hecho de que el sujeto se designa a sí mismo. Eso es en cierta medida la forma elemental, el núcleo de lo irreductible, de un análisis estructural que permite pensar que el sujeto o que la función sujeto está constituida y no es constituyente. Benveniste realiza un aporte imprescindible para entender lo que dice Lacan de la estructura significante, o bien Althusser de la interpelación del individuo en sujeto o lo que dice Foucault del orden del discurso.

Sin embargo esta concepción de sujeto dista mucho de ser consensuada por los cientistas sociales, en particular los de habla inglesa. El sujeto como producto del lenguaje, como auto designado por un orden que lo excede, el orden del lenguaje, por tanto el sujetamiento está incorporado en su psiquismo, de allí el interés del estructuralismo por estudiar las formas de subjetividad. Esta asociación entre esfera de la Dominación y Subjetividad es en cierta manera el programa del estructuralismo, una aceptación inaugural de falla, falta, incompletud es, tal vez, la marca de este pensar. Los ataques que ha recibido por haber "matado" al sujeto dueño de sí, no es otra cosa que la operación de estructura en el signo, que estos autores entienden, como orden fundante del sujeto a partir de la socialización y sujetación, de allí que la **alienación** es inaugural de la subjetividad. Demasiados ataques al sí mismo, al sujeto cartesiano, al yo consciente, insoportable para una tradición pragmática como la anglo sajona que en su mismo lenguaje tiene elementos de afirmación del yo individual, del individualismo, de la iniciativa y el interés.

El idioma Francés hace que la noción de subjetividad remita simultáneamente a dos contrarios o que haya llegado históricamente a remitir a otros dos, es decir por un lado a la idea de sujeción o de **SUJETAMIENTO** que evidentemente remite a un paradigma político o político jurídico o teológico jurídico político, que es el de la soberanía, del control, del dominio, de la dominación. De todas maneras

ninguna lengua, incluso ninguna de las lenguas latinas entre sí construye el paradigma de la misma manera. Por otro lado obviamente: la **SUBJETIVACIÓN**, que es un neologismo reciente de la lengua filosófica francesa, se puede decir que hubo una utilización simultánea de este neologismo subjetivación en Foucault, Deleuze, Althusser, Lacan, Derrida.

Es a partir de este neologismo que otras lenguas aparte del Francés, en todo caso en un contexto filosófico-antropológico, se pusieron también a hablar de subjetivación para designar un devenir sujeto entendido de una manera neutra o descriptiva, pero también la mayoría de las veces en el sentido que el término sujeto ya había sido utilizado por la filosofía clásica sobre todo por el idealismo alemán, es decir Kant, Hegel, Fichte, etc. Bueno en otras palabras devenir autónomo, entonces esta es una unidad de contrarios, sujetamiento y autonomía, vinculado al origen latino de la palabra sujeto, es decir a la proximidad extrema y sin embargo a las diferencias de las dos palabras en latín, la forma masculina y la forma neutra: subjectu, el subjectum.

Cuando se circula entre las lenguas el juego de palabras es inmediatamente operativo o bien al contrario, es ligeramente desplazado o desviado o inclusive resulta enmascarado pero nunca queda totalmente ausente, por supuesto aún cuando esté desplazado en la medida en que toda las lenguas europeas, en el registro filosófico, tienen un trasfondo, un segundo plano latino, que es gramatical, teológico, jurídico y político. En francés el juego de palabras funciona de manera inmediata, cosa que puede querer decir a la vez que es invisible y que se lo hace entender fácilmente, porque los dos términos latinos se traducen con la misma palabra. El súbdito del rey es un sujeto y el sujeto lógico, gramatical y finalmente metafísico es también un sujeto. En Inglés también funciona inmediatamente el juego de palabras, el subject. Para decir ciudadano nacional del reino unido hoy la fórmula más usada es British Subject, y en filosofía, aún cuando la filosofía inglesa privilegie otros términos, cosa que no es para nada indiferente, por ejemplo el agent se puede decir también como subject.

En Italiano y en Español hay dos términos en el uso corriente: en español súbdito, y en italiano es igual, lo cual viene de una palabra latina subditus, sobre todo del latín medieval, es un sinónimo de subjectus. Es aquel que ha sido lanzado por debajo de la autoridad del rey y por ello es sujeto, el rey lo constituye, lo deviene sujeto, súbdito y sujeto están entrelazados en su constitución originaria.

SUJETOS AL TRABAJO

El interés de estudio por los cambios en el mundo del trabajo en Argentina y en especial en el empleo en el sector servicios con énfasis en el empleo público remite a la discusión sobre sujeto y subjetividad. La dimensión de los cambios que se privilegian en este ensayo está motivada por conocer la subjetividad del trabajador y los mecanismos de adaptación y/o resistencia a las nuevas tecnologías de gestión del trabajo humano (new management). Estas tecnologías son situadas como formas de dominación y actuales dispositivos de poder. En esta perspectiva se toma la obra de Michel Foucault por sus grandes aportes en postular la construcción de subjetividad en relación al poder.

Una disciplina del conocimiento que existe en función del mundo del trabajo es la llamada "Sociología del Trabajo" que tuvo sus inicios en Francia con los trabajos pioneros de Friedman y Naville[10], el derrotero de esta disciplina ha llevado a sus investigadores ha situarse en una perspectiva funcional e instrumental hacia el mundo del trabajo, el fermento crítico que pudo tener en sus comienzos ha decantado en propuestas reformistas o ensayos complacientes, que en nada dan cuenta de la ferocidad de los cambios en el mundo del trabajo. La gran capacidad destructiva de puestos de trabajo que actualmente tiene el Capitalismo impacta además en el psiquismo de todos los trabajadores, los ocupados y los que desean estarlo, una de las claves para discutir los actuales procesos de despolitización social seguramente se halla en la precarización y desocupación crecientes de los trabajadores.

Pero si fuera correcto postular la existencia de una secuencia entre precarización y desocupación también hay transformaciones previas en el mundo del trabajo que vale recuperar. Desde una mirada de la Historia del Trabajo en occidente se pueden situar otros aspectos de los condicionamientos al trabajador tales como la **discriminación** y la **flexibilidad** que junto a la **precarización** y la **desocupación** tal vez conformen los 4 peores aspectos del **disciplinamiento** de la fuerza de trabajo. Nos referimos por un lado a la discriminación por género, lengua, edad, etnia, origen social o territorial, que es de larga data en el mundo del trabajo, y por otro lado a la flexibilización que aunque más reciente es previa a la precarización. La discriminación obedece a criterios de selección en el reclutamiento por motivaciones básicamente ideológicas[11], mientras que la flexibilización obedece a criterios técnico-organizacionales y responde a una racionalidad instrumental aplicada al mundo del trabajo.

Así como el desempleo es percibido en toda su negatividad y condiciona a la aceptación de la precariedad, también la discriminación es percibida en toda su capacidad de exclusión y es uno de los condicionantes a la aceptación de la flexibi-

lidad[12] que es incorporada como costo a pagar para la inclusión. La historización de la discriminación, flexibilización, precarización, desocupación permite entender la lógica de su secuencia, esta lógica evolutiva de los peores mecanismos de disciplinamiento laboral apunta a fragmentar la apropiación que el trabajador hace del proceso de trabajo. La incorporación intelectual fragmentada que el trabajador hace de los procesos productivos es otra forma de disciplinamiento en el mundo del trabajo, pero de gran sofisticación, pues se basa en aspectos como la jerarquías por competencias o los contratos por actividades. En nuestro país la figura legal de estos contratos se llaman contratos de locación de obras o servicios, que son por tiempo limitado y con especificación de las actividades.

Nos interesa situar la problemática de estudio, pues en nuestro país es acuciante, también es preocupante el silencio de los intelectuales hacia aspectos muy degradantes en las formas de empleo y hacia la impunidad del gobierno en sus políticas complacientes con las corporaciones financieras, industriales y rurales nacionales. Nos interroga la pasividad de los intelectuales y en especial aquellos situados en el campo de estudios del trabajo.

VERDAD

La posibilidad de un pensamiento radical sobre la verdad se vincula a la producción en general de Michel Foucault, quien dice "Cada Sociedad tiene su *Regimen de Verdad*, su *Política General de la Verdad,* es decir, los tipos de discursos que ella acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten diferenciar los enunciados verdaderos o falsos, la manera de sancionar unos y otros, las técnicas y procedimientos son valorizados para la obtención de la verdad, el estatuto de aquellos encargados de decir qué es lo que funciona como verdadero"[13]

Nos interroga la correspondencia que en nuestro país hay entre pasividad poblacional y violencia gubernamental, el rol que desempeñan los intelectuales en esta última década y como el gobierno se ha podido apropiar con gran impunidad del rol de postulante de las verdaderas necesidades, de las verdaderas imposibilidades y de las verdaderas alternativas. En esta capacidad discursiva han jugado un rol trascendente los intelectuales vinculados al gobierno o incorporados a su seno.

Creemos que es necesario establecer correspondencias entre la forma objetiva por la cual se transforma el mundo del trabajo (leyes de flexibilización, pérdida de derechos, etc.) y la forma por la cual las políticas de Estado garantizan aún "gobernabilidad", en este sentido nos motiva a la risa, por lo grotesco, el interés de

los economistas por la evasión fiscal como fenómeno amplio, cuando en realidad debiera ser un interrogante ¿por qué aún hay quienes pagan impuestos?. ¿Cómo se mantiene la cohesión social en estas condiciones de retracción de derechos, de disminución de las condiciones materiales de reproducción, de sospecha hacia la clase política en su conjunto y hacia la burocracia de estado, de malestar e incertidumbre cotidiana sobre el futuro de la sociedad en su conjunto?

Sin desconocer las importantes respuestas que han dado a estas cuestiones autores como Pierre Bourdieu en su obra "La Distinción" o Robert Castel en su obra "La Metamorfosis de la Cuestión Social" nos importa recuperar los debates y producción intelectual en Francia de las décadas del 60 y 70 sobre las formas de dominación por entender que allí hay claves que "no pasan de moda". Pero en forma más precisa es justamente en esa época donde acontece el Mayo Francés y el "Cordobazo" en Argentina, época de grandes movilizaciones políticas y de gran producción intelectual, tal vez en Argentina fue un momento de gran efervescencia creativa que hoy parece lejana e inalcanzable. En Argentina las lecturas de Althusser y de Foucault eran "obligatorias"[14], y aunque en el 84 con la recuperación de la Democracia se retomó la lectura de estos autores, no tuvo el brillo de la época anterior, sin duda uno de los efectos trágicos de la dictadura fue opacar la capacidad intelectual en Argentina tanto en lo Académico como en la militancia de Izquierda.

DOMINACIÓN

Ahora bien ¿qué interés puede tener hoy recuperar estos autores para mejorar la comprensión de "nuestra realidad"?. En primer lugar su valor comprensivo "per se", su cualidad como sistema de pensamiento, y en segundo lugar las posibles coincidencias entre las condiciones del contexto Francés en el cual se produjeron estas obras y el actual contexto Argentino. Aunque esta última hipótesis es aventurada, vale intentar su fundamento: No estamos pensando en un "contexto" social o económico particular, sino en las condiciones de producción intelectual en la cual estos autores estaban inmersos.

En Francia la virulencia contra pensamientos dominantes fue un gran estímulo para los autores nominados como "estructuralistas", la diferenciación del "marxismo oficial" de la "filosofía oficial" significó rupturas y luchas en el pensamiento que guardaban un correlato en el campo político al contribuir a formas de lucha no tradicionales como la "práctica teórica" o los "grupos de información sobre la prisiones". En Argentina hoy tiene una inusitada potencia la resistencia

intelectual contra el "pensamiento único" la adhesión a los "antiglobalización" y al Foro Mundial de Porto Alegre, un pensamiento libertario que aunque está fuera de la Universidad, y tal vez por ello, goza de buena salud.

En suma, una resistencia intelectual en la militancia contra el "neoliberalismo" y sus esfinges EEUU, el FMI y el BM, esta resistencia guarda correlato con nuevas organizaciones y formas de movilización como las Asambleas Populares, los Piqueteros, los Ahorristas Estafados y acciones como cortes de ruta, ataque físico a los bancos, escraches en domicilios de políticos[15], etc. En este sentido el contexto tiene similitud por cuanto hay diferenciación de las luchas tradicionales, al no ser contenidas por los partidos políticos y el pensamiento de la resistencia no es contenido por la universidad.

Tal vez la apelación a autores como Althusser y Foucault también se debe a su capacidad de desbordar la Universidad y construir acciones e ideas fuera de la Academia.

La actualidad de este pensamiento radica en su potencia para comprender la realidad desde miradas alternativas a un "programa oficial" de la acción política. Balibar enuncia esta potencia en varias dimensiones "La irrupción del estructuralismo debió parte de su potencia crítica y su capacidad de renovación del paisaje intelectual a una especie de puesta entre paréntesis de la cuestión de la subjetividad en beneficio de problemáticas como las de la forma, de la significación, del significante, de la estructura, del proceso histórico, de los aparatos de dominación del Estado"[16].

En 1966 Foucault irrumpe con un texto provocador "Las Palabras y Las Cosas" donde en sus últimas páginas interroga sobre la muerte del hombre "No sería necesario admitir que, dado que el lenguaje está de nuevo allí, el hombre ha de volver a esta inexistencia serena en la que lo mantuvo en otro tiempo la unidad imperiosa del Discurso"[17] Esta provocación tuvo una airada respuesta y cristalizó en un intenso y saludable debate sobre la muerte del hombre, Balibar recupera una defensa de George Canguilmem a su antiguo discípulo "Un artículo se publica en el '67, de George Canghilem (en esa época profesor de Filosofía de las ciencias en la Sorbona, maestro de Foucault) que sale al frente para defender el punto de vista de su discípulo: *Muerte del hombre o agotamiento del cogito.* La expresión "muerte del hombre" es equívoca, engañosa, transporta el debate a un plano moral, y en cierta forma religioso, mientras que el problema fundamental es filosófico y metafísico. Es el problema de saber si se puede y se debe fundar la reflexión filosófica en esa primacía epistemológica y ontológica del sujeto que apareció en la historia de la filosofía por primera vez en Descartes y que se conservó incluso en la revolución copernicana de Kant y en la tentativa de la Fenomenología husserliana, en la

tentativa de fundar la certeza sobre la interpretación del fenómeno de conciencia y sobre la capacidad de ésta de comprenderse a si misma y dilucidar ella misma sus estructuras y funciones.

Canguilhem decía que ese punto de vista había representado un momento decisivo de la historia de la filosofía moderna pero que en alguna forma no había sido único e incontestado y que por otra parte se había vuelto cada vez más difícil de sostener a la luz de los desarrollos de la ciencias humanas, y en cierta medida también a partir de las problemáticas histórico-políticas de la época contemporánea; de modo tal que la filosofía tenía que proceder a dar un vuelco para sustituir la primacía del sujeto por una problemática de la estructura, de la objetividad de la estructura y también de la causalidad de la estructura objetiva. Vuelco que se había preparado por largo tiempo en la historia del pensamiento humano y en especial en la filosofía, incluidas las revoluciones teóricas como las de Freud, Marx y en ciertos aspectos de filosofías que nunca aspiraron a la cientificidad pero que se presentaron como críticas o "deconstrucciones", según el término introducido por Derrida, como las de Nietzsche y, en ciertos aspectos, la de Heidegger.

Este artículo-manifiesto que se presenta para apoyar el libro-manifiesto de Foucault subtiende la idea de que el estructuralismo no es simplemente una adición ecléctica de discursos irreductibles al subjetivismo o a la primacía del punto de vista de la conciencia (es decir un poco de Freud, un poco de Marx, de Nietzsche, de lógica matemática, de antropología en el sentido de Lévy-Strauss) sino que había llegado el momento de una sistematización original, consistente con sus divergencias internas pero que implicaría un único punto de partida en la historia del pensamiento filosófico."[18] ¿Este provocativo programa de descentramiento del sujeto de la conciencia hoy ha perdido vigencia?, ¿es importante su recuperación?

Consideramos que también es parte de una hegemonía Anglo Sajona la penetración de pensamientos como la llamada "Escuela de la Elección Racional"o la ortodoxia económica llamada "Nueva Economía",entre otros. Propuestas de gran limitación teórica pero de gran aceptación internacional que han logrado ocultar sistemáticamente los mecanismos de dominación Estatales, Culturales, Económicos y Discursivos. De allí la importancia de recuperar la radicalidad del pensamiento filosófico de autores como Foucault y Althusser.

DISCIPLINAR

En su obra "Imperio" Antonio Negri recupera el antihumanismo de Foucault y Althusser vinculándolos con el pensamiento de Spinoza, quien trescientos años antes afirma que "si concibiéramos al hombre como un ser separado de la naturale-

za, el hombre no existiría. Este reconocimiento es precisamente la muerte del hombre"[19]

El tratamiento de este antihumanismo militante, cobra en Foucault formas que evolucionan desde el saber al poder y a la moral, con una coherencia entre sus obras que merece destacarse, estuvo siempre presente una mirada sobre el intelectual "...conviene introducir la cuestión de la función del intelectual. Es muy cierto que –cuando escribo un libro- me niego a adoptar una postura profética, es decir aquella que consiste en decirle a la gente: esto es lo que tienen que hacer, o esto está bien y esto no. Lo que en realidad les digo es: así es como, grosso modo, me parece que son las cosas y las describo de forma que las posibles vías de ataque queden perfectamente dibujadas"[20]

En ese mismo artículo comenta Foucault que la acción política es un problema colectivo de compromiso personal y físico, no se es radical por pronunciar determinada palabra y lo que les falta a los comunistas es radicalidad. Es en esta línea que su programa teórico sobre el poder incorpora la idea de dispositivo para abordar la disciplina, lo que se esconde tras el ejercicio inmanente de la disciplina es el dispositivo (traducido también como aparato, despliegue, o mecanismo, comenta Negri). ¿Cuál es la radicalidad de este pensar? La posibilidad que dio de trabajar sobre las prisiones desde la información, esta es una forma privilegiada de desnudar esta violencia del poder. El antihumanismo de este programa teórico es la ausencia de voluntad individual y la ausencia de racionalidad colectiva en el poder. La provocación de Foucault al afirmar que el poder no desaparece, cambian sus formas. O la frase que repitió en varias oportunidades al referirse a la lucha de clases y afirmar el énfasis que los marxistas ponen en la clase y el menor interés en la lucha lo muestra.

La centralidad del poder en la obra de Foucault está presente aún, o sobre todo, en sus últimos trabajos sobre historia de la sexualidad, orientados por una ética que podemos llamar sin temor a pecar de "emancipatoria". Es en esta perspectiva donde Foucault afirma que "...a partir del siglo XVII...si el sexo es reprimido con tanto rigor, se debe a que es incompatible con una dedicación al trabajo, general e intensiva, en la época en que se explotaba sistemáticamente la fuerza de trabajo, ¿se podría tolerar que fuera a dispersarse en los placeres, salvo aquellos, reducidos a un mínimo, que le permitiese reproducirse?[21]

FOUCAULT HABLA POR OTROS

No podemos evitar "hallar" relaciones entre Foucault y otros autores de la época, que inevitablemente fungían de interlocutores reconocidos o no. Althusser publica en junio de 1970 su conocido trabajo "Ideologie et appareils idéologiques d´etat"[22] en Junio de 1970 y en Diciembre del mismo año Foucault pronuncia su famosa lección inaugural en el College, en la cátedra de historia de los sistemas de pensamiento donde sucede a Jean Hyppolite[23].

Foucault comenta en esa oportunidad "La educación, por más que sea legalmente el instrumento gracias al cual todo individuo en una sociedad como la nuestra puede acceder a cualquier tipo de discurso, se sabe que sigue en su distribución, en lo que permite y en lo que impide, las líneas que le vienen marcadas por la distancias, las oposiciones y las luchas sociales. Todo sistema de Educación es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos, con los saberes y los poderes que implican" podríamos decir sin temor a la osadía que continúa un diálogo imaginario con Althusser cuando este afirma en el texto citado que "...el aparato ideológico de Estado que ha sido colocado en posición dominante en las formaciones capitalistas maduras, como resultado de una violenta lucha de clase política e ideológica contra el antiguo aparato ideológico de Estado dominante, es el aparato ideológico escolar". Claro, deberíamos hacer la salvedad que aquello que centraba el trabajo de Althusser a partir de la demarcación de la ideología y su consecuente formalización, por el contrario fue motivo de rechazo en Foucault, sin embargo ¿más allá eran compañeros de ruta antihumanistas o al menos en su lucha contra el marxismo Sartriano, o algo más?

Retomamos un párrafo anterior en la lección de Foucault "...supongo que en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y distribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y terrible materialidad" vemos aquí como en Foucault el discurso era una dimensión más, pero de gran importancia para explicar el orden social, dentro de los procedimientos que encauzan el discurso, la escuela tiene un rol preponderante. Pues bien en Althusser también la escuela es un aparato ideológico del estado cuya centralidad ayuda a comprender el orden social. Si en uno tiene centralidad la lógica de procedimiento (anticipo de la idea de dispositivo) en el otro la centralidad es la ideología, pero al decir de Althusser "..el mecanismo en general de la ideología es una cosa."

No podemos evitar las relaciones entre "Interpelación" y "Disciplina", ¿no son acaso ambos dispositivos?, ¿no muestran en todo su potencial el programa estructuralista?, ¿no es aquí justamente el lugar de colisión con el humanismo?, lo

fundante del análisis está en procesos, dispositivos, estructuras, aparatos, procedimientos, un más allá de la conciencia, de la voluntad, del saber. ¿Acaso no hablan de lo mismo cuando constituyen al sujeto a partir de la disciplina o la interpelación, cuando construyen la subjetividad a partir de los efectos de estructura?

Lacan postula en este sentido una radical exageración de los efectos de estructura como constitutivos del sujeto. El sujeto está subvertido de la concepción filosófica clásica, como de las teorías instintivistas, que asimilan el hombre con el animal en función del instinto. Para Lacan la diferencia entre el animal y el humano es radical y está basada en el lenguaje. El encuentro del sujeto con el lenguaje produce su barramiento, su división estructural en tanto su intencionalidad queda abolida por la sanción del Otro, tesoro de significantes, código que precede al sujeto y lo determina.

En el Seminario 2, Lacan dice: "con Freud irrumpe una nueva perspectiva que revoluciona el estudio de la subjetividad y muestra precisamente que el sujeto no se confunde con el individuo"[24]. El yo, aspecto racional, consciente, representa los significantes amo[25] que dan al sujeto la ilusión de completud, de unidad, de dominio sobre sí. Este amo hace agua por medio del síntoma, de las formaciones inconscientes, de los actos fallidos, que dejan aflorar algo que no es de su dominio.

Por "debajo" de este yo se sitúa el inconsciente, allí donde el ser del sujeto habla, ser que se caracteriza no por su completud sino por su falta en ser, su incompletud estructural, su hiancia, hueco que representa lo real, aquello no significable, ya que no todo puede ser dicho pues siempre va a faltar un significante. "La falta de objeto es central en la teoría analítica, ya que constituye el motor de la relación del sujeto con el mundo. Esta falta es una falta real, es un agujero"[26]. Al decir de Lacan "Soy donde no pienso, pienso donde no soy"

La concepción de sujeto en Lacan, implicada también en Freud, pierde la autonomía, libertad y supremacía con la que la filosofía y las ciencias humanas la habían caracterizado, basados fundamentalmente en la conciencia o en el yo del sujeto. Desde esta perspectiva que aporta Lacan, el sujeto es un ser alienado en el deseo del Otro, ya que éste lo preexiste. El psicoanálisis propone un descentramiento del sujeto con respecto al yo. El sujeto existe (en tanto se mantiene fuera) al lenguaje, está dividido y sometido a la alienación. En este sentido la dominancia es del lenguaje, y es por ello que lo propio del ser humano es el desencuentro, el malentendido, producto de la no-univocidad de los significantes.

En este interés vamos a dedicar unos párrafos al análisis propuesto en el seminario 17 "El Reverso del Psicoanálisis"[27] , donde Lacan desarrolla cuatro modalidades de lazos sociales, que llama discursos[28]. En este trabajo Lacan se pregunta respecto del discurso del amo: "¿Cómo dicho discurso, que se entiende

tan maravillosamente bien, puede haber mantenido su dominación?. Tal y como lo prueba este hecho, que explotados o no, los trabajadores trabajan". Esta pregunta se ubica dentro de un campo de reflexión más allá del sujeto y dónde el discurso del amo también es entendido como el discurso de la dominación, el discurso político. Establece en este sentido que dicho discurso ha debido sobrepasar ciertos límites, tal como adquirir el estatuto del discurso capitalista. Según Lacan el discurso del amo está solidamente establecido, merced a lo que Marx demostró respecto de la producción, lo que llama plusvalía. La acumulación de capital ha hecho del significante amo un hecho inatacable.

Foucault encuentra en el psicoanálisis un sistema de conceptos asociados con el inconsciente, fundamentalmente a partir de compartir con Lacan muchos aspectos de su desarrollo teórico, reconoce haberlo leído en los años 50 y que estas lecturas le habían ayudado a liberarse de la concepción tradicional del sujeto, esto con relación al concepto del yo como ficcional que sirve para disfrazar que el sujeto es en realidad una cosa frágil y compleja, de la que es muy difícil hablar y sin la cual, sin embargo no es posible hablar.[29]

Afirma en este sentido Foucault que la importancia de Lacan proviene de haber demostrado que mediante el discurso del paciente y los síntomas neuróticos, son las estructuras, el propio sistema de lenguaje y no el sujeto las que hablan. Antes de que exista la vida humana hay un sistema de conocimientos que preexiste. En sus libros de Historia de la sexualidad Foucault no está tan interesado en las bases históricas y epistemológicas de las ciencias o en la arqueología del conocimiento, se interesa más bien en la estrategia de poder que el conocimiento representa, es decir en la dupla saber-poder. Aquí plantea una mirada crítica al psicoanálisis como un elemento más de este aparato de saber-poder. Así como en su momento rescató el psicoanálisis como una teoría subversiva de las concepciones tradicionales, se convierte luego en su crítico, dando a los conceptos psicoanalíticos el carácter de condiciones en las que puede darse un sistema histórico de discursos y de saber-poder.

Es una autolimitación de estos autores no asumir posiciones prescriptivas, preformativas, proféticas al decir de Foucault, pero que sin embargo no renuncian a dar luz en la oscuridad, la potencia de lo simbólico no es contra la potencia de lo material sino que se suma. Balibar sobre el particular dice en una entrevista "estamos de acuerdo en que no hay potencia ideológica o imaginaria capaz de producir efectos históricos sin bases materiales. Sin embargo lo opuesto también es verdadero, no hay ninguna base económica, contradicción de clase o antagonismo que produzca ningún efecto histórico determinado -por ejemplo la Revolución Francesa- sin creencias".[30]

El sujeto como constructo de estructura es el legado de estos autores, la subjetivación en tanto sujetamiento es un efecto que constantemente se puede develar, revelación que puede hacerse evidente con descripciones de dispositivos, interrogación a los aparatos de estado, escucha de los discursos, clínica de los síntomas sociales. En sociedades sometidas a la violencia de estado es una ética del intelectual recuperar estos autores para orientar la revelación de los dispositivos, los discursos y los síntomas. En Argentina hay importantes e incipientes aportes de grupos que estimulados por la obra de Toni Negri están realizando una minuciosa lectura de la sociedad y sus cambios a partir de las orientaciones de autores como los citados[31].

FRANKFURT-PARÍS HABLAN DE FREUD Y MARX

En este ensayo nos interesa trabajar algunas correspondencias entre las obras de Freud y Marx, interés asiduamente seguido por numerosos e importantes autores, incluso escuelas o corrientes de pensamiento en ciencias sociales han tomado este interés como eje directriz de sus estudios. Basta referirnos a la escuela de Frankfurt y al Estructuralismo. Pero ¿cómo se han entrecruzado estas "obras" o edificios teóricos?. Oscar Del Barco en un breve comentario introductorio al texto de Goux[32] advierte que "el problema de las relaciones entre Psicoanálisis y Marxismo atravesó distintas etapas, pero siempre ha sido uno de los términos que encubría al otro". Así el dogmatismo marxista caracterizó al psicoanálisis como burgués y los psicoanalistas reducían el marxismo a una interpretación económica de la historia.

A decir verdad el texto de Goux es representativo del estructuralismo francés de las décadas del 60 y 70, y en tal sentido retoma como escena fundacional del "isomorfismo"[33] entre Psicoanálisis y Marxismo, en este sentido se inscribe la obra de Althusser y participan también de este momento seminal las obras de Lacan y Derrida, sólo en forma muy secundaria se recuperan los aportes de la escuela de Frankfurt; por el contrario nos interesa el aporte de los frankfurtianos quienes en su proyecto de articular filosofía e investigación empírica incluyen al psicoanálisis como bisagra entre filosofía y base empírica. Tanto Horkheimer como Adorno y Marcuse iniciaron el proyecto de una teoría social con orientación filosófica y base empírica aunque como dice Axel Honneth[34] ninguno de ellos pudo desarrollar estos cimientos en un edificio teórico, Honneth lo explica por la carencia de un análisis adecuado de los procesos sociales. Dudamos de esta explicación y preferimos "creer" que el programa frankfurtiano se desarrolló en la medida que la contingencia histórica lo permitió. En un acto de fe damos crédito a la solidez teórica de estos autores

y situamos su programa como inconcluso. ¿Cómo olvidar los estudios de Horkheimer sobre autoridad y familia, los de Adorno sobre la personalidad autoritaria, los de Marcuse sobre industrialización y alienación?. Cuesta pensar que estas investigaciones no "entendían" los procesos sociales, ¿acaso hay una y sólo una forma para entenderlos?, ¿no es tal vez una continuidad del programa frankfurtiano el proyecto estructuralista que en su gran riqueza estudia las relaciones entre lenguaje , psiquismo, poder e historia?. ¿Es demasiado hereje suponer que Foucault es más frankfurtiano que Habermas, y que la herencia frankfurtiana fue "robada" por el estructuralismo francés? ¿No es esto lo que reconoce Foucault en sus últimos escritos?.

Según refiere Wellmer[35] tanto para Adorno como para Horkheimer el sujeto unificado, disciplinado, dirigido desde su propio interior, sólo tiene un fugaz correlato temporal con la racionalidad instrumental, pues la sociedad industrial ha desintegrado al sujeto, destruyendo así al sujeto de la ilustración: el sujeto cartesiano, el sujeto kantiano, el sujeto hegeliano. Para Foucault, en forma convergente, el sujeto es producto del discurso moderno y también la muerte del sujeto de la ilustración es producto de la contradicción irresoluble entre ilustración y razón, la ilustración como proyecto de luz se convierte en la oscuridad de la razón como instrumento, instrumento que sólo puede ser de dominio.

Foucault[36] comenta "Si remontamos la tradición filosófica hasta Descartes, para no ir más lejos aún, vemos que la unidad del sujeto humano era asegurada por la continuidad entre el deseo y el conocer, el instinto y el saber, el cuerpo y la verdad. Todo esto aseguraba la existencia del sujeto, pero si por un lado se ubican los instintos, el deseo, el cuerpo y la voluntad, y por otro lado el conocimiento como algo de naturaleza totalmente diferente entonces la unidad del sujeto humano ya no es necesaria o dicho de otra forma el sujeto no existe". La muerte del sujeto no es otra cosa que su descentramiento, la caída del yo, la derrota de la conciencia cognoscente y dueña de su destino. Es Freud quien inaugura la crítica de esta "forma" de ver la humanidad del hombre, una forma que ha impregnado lenta pero inexorablemente un optimismo iluso sobre los beneficios de la razón. La razón, este néctar de la civilización no es otra cosa que una mascarada que oculta deseos terribles de daño, dominación, diferencia, exclusión, separación, represión, y es justamente la "Civilización" Occidental o el Capitalismo expandido desde Occidente o desde la Cultura Europea aquel gran espacio de la Humanidad que se arroga una cultura que es sinónimo de razón, donde la razón es el centro y el sentido de la cultura. Sin embargo es justamente la razón la forma más elaborada de muerte del hombre, la razón que elabora instrumentos sofisticados de dominio de la naturaleza y del mismo hombre, de organización de las capacidades humanas, de orientación

de su afectividad, es la evidencia de error y equívoco en suponer a esta forma de cultura y civilización como adecuada para nuestra especie.

Tres inciadores de discurso interpretan esta humanidad perdida del hombre, Nietzche, Freud y Marx, estos fundadores de discurso interpretan. Para Foucault[37] Marx no se limita a interpretar la sociedad burguesa, sino la interpretación de la sociedad burguesa (por eso El Capital no es una Economía Política, sino una Crítica de la Economía Política), Freud no interpreta el sueño del paciente, sino el relato que el paciente hace del sueño (el cual ya es una interpretación), Nietzsche no interpreta la moral de Occidente, sino al discurso que Occidente ha construido sobre la moral (por eso hace una genealogía de la moral).

Cabe interrogarse si la herencia de Niesztche sobre la desconfianza de la razón ha sido capturada por Freud[38]. Además la escuela de Frankfurt, ¿hace realmente una defensa del hombre? ¿Es un humanismo teórico? o por el contrario ¿sienta las bases para una futura crítica estructuralista al futuro Humanismo Existencialista de Jean Paul Sartre, de Merleau Ponty, Albert Camus y Simone de Beauvoir[39]? ¿Se puede afirmar que el estructuralismo produce la interpretación de la muerte del sujeto cartesiano?.

Hay un sutil punto de confluencia entre frankfurtianos y estructuralistas, sutileza de sentidos más no de métodos, en unos la crítica de las formas modernas de dominación, en otros las formas modernas de construcción de subjetividad, sujetos, sujetamientos. Estas corrientes de pensamiento incorporan en sí un escepticismo sobre el proyecto de la razón, contienen una idea fatalista del hombre tal como fue desarrollada por Freud . No existe hombre libre pues en su estructuración ya está dada la alienación fundamental, sólo un amo puede frenar nuestros instintos, sólo negando el goce instintivo podemos acceder a las seguridades y mieles de lo social, la estructuración psíquica y social es producto de renuncia, freno y represión.

PSICOANÁLISIS Y MARXISMO: FREUD LIMITANDO AL INDIVIDUALISMO BURGUÉS[40]

"...en la escena de El Ciudadano, en la cual Kane responde al reproche que incita a las clases bajas a la desobediencia y despierta sus bajas pasiones, afirmando que él meramente habla por ellos y articula sus quejas a lo cual añade, significativamente: "tengo los medios y la riqueza para hablar por ellos. Si no lo hago, ¡entonces alguien sin medios ni riqueza lo hará!"[41]

"...el avance teórico clave de Marx, que le permitió articular el desequilibrio constitutivo de la sociedad capitalista, fue su idea que la lógica misma de lo universal, de la igualdad formal, entraña desigualdad material, no como un recuerdo del pasado que debe ser gradualmente abolido, sino como una necesidad estructural inscripta en la noción formal misma de igualdad. No hay "contradicción" entre el principio burgués de igualdad ante la ley, el intercambio equivalente entre individuos libres y la explotación material y la dominación de clases: la dominación y la explotación están contenidas en la noción misma de igualdad legal e intercambio equivalente; son un elemento necesario del intercambio equivalente universalizado (dado que en este punto de universalización, la fuerza de trabajo se convierte también ella en una mercancía que puede intercambiarse en el mercado). Esto es lo que Lacan tiene en mente cuando afirma que Marx descubrió el síntoma[42].

Un síntoma de la civilización es el capitalismo, en tanto la capacidad vital o vida pasa a ser una mercancía más de las que da sentido a este modo de producción, lo sintomático es que se consume lo que da sentido al modo de producción. El capitalismo necesita personas para que consuman, para que se produzca, venda y se dé la acumulación de capital, sin embargo también se vende y consume en el mercado la capacidad de trabajar que encierran los cuerpos y mentes de las personas, o sea se consume personas también, que son el sentido de este modo de producción.

El psicoanálisis y el marxismo tienen dos derroteros similares, sus fundadores tienen plena vigencia, fundaron saberes no tradicionales, el progreso del conocimiento en ambos casos no se da por refutaciones de hipótesis iniciales sino por series de retornos a sus fundadores, de allí la denodada lucha contra los revisionistas que buscan el progreso por cambios, la verdad en estos dos casos emerge del error de los fundadores, de allí pensar el progreso en la obra freudiana, o de Lacan o de Marx siempre remite a volver a las fuentes, hasta se llegó a diferenciar la obra del joven Marx y del Marx maduro, una científica y la otra no, o todas las especulaciones sobre los manuscritos perdidos de Marx o las desgrabaciones correctas o no de la obra de Lacan. Se puede catalogar de escolástica o benedictina esta práctica de volver a discutir desde los orígenes, sin embargo "la causa " que mueve estas prácticas obsesivas tiene en general un hondo contenido ético, lo grotesco de sus formas de reclutamiento y religiosidad en sus prácticas iniciáticas y de carrera es una más de las formas ideológicas en el camino de las ciencias. Sobre todo si compartimos la idea que todo discurso científico es ideológico "en última instancia", aventuramos la herejía de criticar el fetichismo incorporado en las prácticas sociales de los universitarios, al igual que otros trabajadores.

El abordaje reflexivo que Marx hace de los objetos de consumo tiene diversos reconocimientos, al menos uno de ellos es el tratamiento de los objetos de consumo como cosas dotadas de vida. Este momento puede capturarse en la sección del capítulo 1 del primer Tomo del capital: "El fetichismo de la mercancía y su secreto"[43] "... la mesa sigue siendo madera, sigue siendo un objeto físico vulgar y corriente. Pero en cuanto empieza a comportarse como mercancía, la mesa se convierte en un objeto físicamente metafísico. No sólo se incorpora sobre sus patas encima del suelo, sino que se pone de cabeza frente a todas las demás mercancías, y de su cabeza de madera empiezan a salir antojos mucho más peregrinos y extraños que si de pronto la mesa rompiese a bailar por su propio impulso"[44].

En este pasaje, Marx, otorga al objeto un ánima, una personalidad. Este original método de correspondencias entre valor "objetivo" y valor "subjetivo" tiene un correlato epistemológico con el psicoanálisis que, al decir de Zizek "hay una homología fundamental entre el procedimiento de interpretación de Marx y Freud. Para decirlo con mayor precisión entre sus análisis respectivos de la mercancía y de los sueños... el secreto a develar mediante el análisis no es el contenido que oculta la forma (la forma de las mercancías, la forma de los sueños) sino, en cambio, el "*secreto*" de esta forma".[45]

LA POS POLÍTICA

En nuestra sociedad, pos-política y liberalmente permisiva, los derechos humanos se pueden ver como el derecho a violar los mandamientos. El derecho a la privacidad es, en efecto, el derecho de cometer adulterio, en secreto, sin que nadie observe o investigue. El derecho de perseguir la felicidad y de poseer propiedad privada es, en efecto, el derecho de robar (explotar a otros). La libertad de prensa y expresión: el derecho a mentir. El derecho que permite a los ciudadanos libres poseer armas: el derecho a matar. La libertad de creencias religiosas-el derecho de adorar a dioses falsos. Los derechos humanos, por supuesto, no condonan directamente la violación de los mandamientos, sino conservan una «zona gris» marginal que esta afuera del alcance del poder religioso o secular. En esta zona sombría, puedo violar los mandamientos, y si el Poder me sorprende « in fraganti» y trata de impedir mi acto violatorio, puedo exclamar: "!Es una violación contra mis fundamentales derechos humanos!' Es imposible que el Poder impida un abuso de los derechos humanos, y que al mismo tiempo esté infringiendo su correcta aplicación. A Lacan le llama la atención la resistencia que se hace al uso del detector de mentiras en la investiga-

ción de crímenes-como si tal directa verificación "objetiva" de alguna manera infringiera el derecho del sujeto a la privacidad de sus pensamientos[46].

La crítica actual al proceso de despolitización tiene varias posibilidades: una de las que explora Zizek es justamente el efecto de la reflexividad moderna en las prácticas sociales de los sujetos, la denominada "sociedad del riesgo" por Ülrich Beck no es sólo una nueva denominación para viejos problemas, sino un efecto tardío de los logros del desarrollo técnico organizacional en occidente. La sociedad del riesgo designa «una fase del desarrollo de la sociedad moderna en la que, a través de la dinámica de cambio de la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones y protección de la tan mentada sociedad industrial»[47].

La creciente complejidad de nuestras sociedades en sus procesos productivos y de intercambio ha compensado simplificando los procesos políticos, la política en este sentido puede ser entendida como una tecnología y la democracia como su técnica resultante[48]. La simplificación de la política ha extremado los mecanismos de control y represión para hacerla posible, y en esta perspectiva desesperante y exasperante que nos propone la teoría social actual, la subjetividad también se ha simplificado. Sí, en el caso que supongamos que la subjetividad está profundamente imbricada en una práctica social específica y difusa como las formas de dominación y resistencia, o sea el mundo de la política, esta lectura es la que propone el psicoanálisis aplicado por autores como Zizek o Laclau y de allí también sus propuestas políticas. Un efecto interesante son las nuevas prácticas políticas que se adaptan a estos cambios, un texto provocativo es el de J. Holloway "Cómo cambiar el mundo sin tomar el poder" título que de alguna manera pone en evidencia nuevas estrategias: el aprovechamiento de Internet como una forma difusa y poco controlable de difusión de ideas y propuestas de resistencia, los antiglobalización, las acciones de control ciudadano, las acciones organizadas de resistencia al consumo, etc.

Si las formas de dominación han cambiado, son más difusas, aceptables, borradas, intangibles, y de alta violencia simbólica y material, también han cambiado las formas de resistencia, luchas contra un poder internacional, resistencias a los políticos como clase de la dominación, caída de la fascinación por el consumo, recuperación de formas organizacionales antiguas y formas deliberativas.

LA CIENCIA COMO IDEOLOGÍA POPULAR

Si seguimos a Bajtín en definir a los actos comunicativos como géneros discursivos y que todos ellos están en referencia a otros anteriores o posteriores, tenemos una

perspectiva dialógica que es situacional y no esencialista , Bajtín propone a modo de ejemplo que las transgresiones periódicas a la ley pública son inherentes al orden social, funcionan como una condición para la estabilidad de la ley pública.[49]

En esta perspectiva toda ideología es como cualquier otro género discursivo, se construye en relación con otros, y ¿no es justamente una de las formas más elaboradas donde un género discursivo se relaciona con su pasado y su futuro, así como con su actualidad, o sea responde a los interrogantes del pasado, confronta con interlocutores actuales y provoca a interlocutores futuros?

El discurso político como género discursivo tiene sus particularidades que se asemejan sospechosamente al discurso de la ciencia, en su capacidad performativa: construir convicción, en su capacidad de adhesión, construir seguidores, en su capacidad transformadora, en su capacidad de poner (imaginariamente) la naturaleza al servicio del hombre. Sin discutir cada uno de estos puntos provocantes en sí mismos, nos interesa discutir lo que hay por detrás de la realidad de los discursos: al igual que cualquier realidad encierra espectros al decir de Derrida (o el Fantasma al decir de Lacan) "lo que oculta el espectro no es la realidad, sino su "primordialmente reprimido", esa "x" irrepresentable en cuya represión se basa la realidad misma"[50].

Nos podemos interrogar cuál es la relación de las luchas sociales concretas y el vivir cotidiano con estas especulaciones, sin embargo un concepto que alude a lo cotidiano como **"lucha de clases"** no es el ejemplo supremo de este "real", no hay luchas de clases en la "realidad", la lucha de clases designa el antagonismo mismo que impide que la realidad social objetiva se constituya como un todo autosuficiente[51]. La lucha de clases es el género discursivo que pone en evidencia la falta en la realidad o la presencia de "lo real" en la realidad, de aquello que no se puede hablar, pensar o sentir.

El concepto de lucha de clases es un instrumento discursivo para resaltar el antagonismo social inherente a toda sociedad y la forma que asume en la sociedad capitalista, su valor estriba en evidenciar la "represión primordial" que es el antagonismo, así la crítica ideológica y el sentido de hablar de conformaciones ideológicas no es hablar como en este caso de lucha de clases, sino de cómo se reprime el antagonismo fundante de la sociedad capitalista, la crítica de la ideología es un punto extra ideológico que permite denunciar el contenido de nuestra experiencia inmediata como ideológico o sea como producto de procesos de represión de sus causas. Esta es la perspectiva por la cual autores como Butler, Laclau o Zizek reactualizan la práctica de criticar la ideología y la importancia de este concepto mismo, recuperar la ideología y su crítica es una propuesta política para

estos autores, quienes han recuperado la palabra de autores como Marx, Althusser, Freud y Lacan.

PRECARIEDAD Y SUJETO

La valoración positiva del trabajo es un fenómeno que para algunos autores se da a partir del siglo XVIII y se acentúa en el siglo XX, con el desarrollo del capitalismo y la necesidad de revalorizar el trabajo como fuente de riqueza.

En la actualidad y para algunos autores[52] la ideología y los imaginarios vinculados al trabajo intentan ser reemplazados por nuevas ideologías y nuevos imaginarios, nuevas formas compensatorias de la falta de trabajo que surge como consecuencia de un nuevo orden económico. ¿Una sociedad estructurada desde significantes claves como trabajo, no encuentra fácilmente en el contexto actual otro anclaje significante que pueda suplantarlo y dar cohesión al universo simbólico de los sujetos y del colectivo, más aún cuál es o son estos nuevos anclajes significantes?. Tal vez el excesivo valor que ha tenido el mundo del trabajo lleve a generalizar su actual cambio al todo social, el mundo del trabajo ya no cumple el rol de reproducir un horizonte de certidumbre garantizado por el Estado, sin embargo la producción de subjetividad encuentra otras expresiones.[53]

Con el advenimiento del Estado Bienestarista, que imponía mejoras en las condiciones de vida del sujeto y frenaba el abuso del mercado sobre su cuerpo, su desprotección frente al capital encontraba un garante en el universo simbólico estatal. Hoy la precarización vuelve a colocarlo frente a las disyuntivas trabajo con precarización o desocupación con exclusión, y su universo significante se encuentra fisurado. ¿Cómo se realiza actualmente la imagen de certidumbre sobre el futuro? Imagen que hace posible creer en la reproducción del mundo conocido como forma de evitar el mal, ese mal desorganizante del sujeto: la pérdida de certezas en el orden instituido e instituyente equivale a la indefensión ante el orden de la naturaleza.

¿Cómo se están convirtiendo aquellas necesidades de seguridad en un imaginario de certidumbre posible? ¿La precariedad actual es de tal magnitud que requiere de nuevas formas de aseguramiento de la cohesión social? ¿Hay una puesta en escena de nuevas resignificaciones de lo social que se contraponen a la incertidumbre?. En esta visión lo precario está tomado como aquello que tiene materialidad, un espacio y un tiempo, pero frágil, incierto, inestable. Así, de la alienación que significó la apropiación de la fuerza de trabajo y el ordenamiento simbólico de la Sociedad Salarial del Bienestarismo[54], ¿hay una transición hacia otras formas de

alienación? Offe comenta que en estas épocas "lo necesario se hace imposible y lo imposible se hace necesario" refiriéndose a la enajenación frente al consumo, la mirada puesta en objetos inalcanzables y la incertidumbre en lo cotidiano del consumo de subsistencia[55].

Si estas preguntas situadas en el plano del presente tienen pertinencia para interrogar a los procesos de precarización, su valor puede radicar en incorporar el universo simbólico en la re-construcción del imaginario en los sujetos y establecer correspondencias entre el resurgimiento de "condiciones premodernas" tales como el Racismo, la Xenofobia, la Violencia Material Urbana, La Depredación Económica y Condiciones de Trabajo Extremas. La presencia de estos retornos sociales indeseables o la acentuación de hechos siempre presentes, pero larvados, es una provocación de estudio que debemos asumir.

ALGUNAS CORRESPONDENCIAS ENTRE SUBJETIVIDAD Y PRECARIEDAD

El resurgir de nuevos escenarios simbólicos o nuevos mercados de signos y valor ha impactado fuertemente en las distintas formas de conformación identitaria de los sujetos, pero especialmente ha reconfigurado una esfera de la subjetividad altamente significativa en las sociedades industriales. Nos referimos al trabajo como organización social constitutiva de identidad en los últimos tres siglos. Está en entredicho en su dimensión identitaria, en tanto pertenencia institucional, en entredicho como interpelación, intermediación, transición, entre líneas en tensión. Es un momento para la simbología del trabajo, no es una acción nueva sobre el trabajo sino un nuevo tratamiento de su significado. No se construye nada nuevo sino se deconstruye la identidad social del trabajo mediante la precarización, nuevo mecanismo de dominación fragmentada dirigida al individuo y no al colectivo, la precarización del trabajo es así un forma privilegiada de fragmentación de los colectivos, al menos tal como estos se constituyeron en las últimas décadas.

La precarización de la subjetividad o la subjetividad precaria ya no representan antagonismos sino pasos sin solución de continuidad. El sentido del trabajo como sufrimiento y reconocimiento pasó a representar formas arquetípicas del pasado, una codificación superada y arcaica. El trabajo es un efecto demostración del inevitable destino de lo inalcanzable, lo inasible, lo utópico, así otras configuraciones pueden estar sufriendo estas transformaciones, configuraciones propias de la modernidad como la solidaridad, igualdad, justicia, ciudadanía, derechos. Se ha pasado de la utopía social de la producción a la utopía individual de

consumir, el trabajo pasó de ser un mal necesario a un bien provisorio y esta es una de las claves de la aceptación de la desocupación como probabilidad vital, se ha equiparado en nuestro universo simbólico a hechos inherentes a la pertenencia social.

La precariedad forma nuevas identidades, la precariedad no es un hecho contingente sino es inherente a las sociedades industriales actuales y el ingreso en el mercado de trabajo implica la aceptación de estas condiciones, más aún hasta se le puede hallar ventajas como "la importancia de cambiar de Empresas para adquirir más experiencia". La precariedad laboral también se ha incorporado al Estado[56] y es un requisito para las nuevas formas del ejercicio político en el Estado. Si la precarización es un gran disciplinador de la Fuerza de trabajo esta premisa también vale para el Empleo Público.

TRABAJAR EN EL ESTADO

Nuestro interés por estudiar las nuevas formas de cohesión social nos sitúa frente al estado como gran cohesionador por excelencia, conceptos actuales como gobernabilidad o antiguos como disciplinamiento, se vinculan en nuestra perspectiva con burocratización, despolitización y delegación. ¿El discurso en la política está adquiriendo nuevas formas? La clase política toma crecientemente el discurso técnico, se "profesionaliza", al decir de Offe acontece "una cientifización de lo político", la actividad política pasa a ser una esfera del pensamiento unidimensional que opera como reflejo del pensamiento técnico, hay únicas opciones, aquellas definidas con criterios infalibles como eficacia, eficiencia, efectividad, productividad. También este discurso penetra en el ámbito académico, el discurso técnico, aquel "hijo bastardo" de la ciencia, avanza ocupando territorios diversos. Aún el discurso político, territorio por excelencia de la ambigüedad discursiva, pasa a regimentarse por sentidos unívocos pero de gran valor pues constituyen discursos performativos al resto de la sociedad. Retomando el argumento que la Política como Técnica y la Democracia como Procedimiento es de interés buscar sus múltiples correspondencias y simetrías con todos los postulados de la "Nueva Gestión Pública", incluso en la perspectiva "Neopública" la política incorpora formas procedimentales como requisito de su existencia, ejemplo es la propuesta teórica de Bresser Pereira para quien la renovación de la gestión pública y la incorporación de "nuevos" valores como eficacia, eficiencia, economía es un desafío de método. Aún

la necesidad de retomar esta problemática desde la agenda política es un problema de método.

Discutimos no sólo la validez de estos objetivos sino también una visión restrictiva de la Política. Consideramos que tanto los valores Neoempresariales como Neopúblicos en la Nueva Gestión Pública son derivados de la Hegemonía del pensamiento anglosajón en general y en particular sobre Administración Pública. Situamos el problema de la Gestión Estatal en las tensiones existentes entre la esfera de la economía y la política.

La relación Estado – Sociedad en el siglo XX se ha visto marcada por una creciente interacción, con diferentes orientaciones de acuerdo a los condicionantes del modo de producción económica dominante y de la cultura política de la época. Los cambios en la actividad estatal han sido constantes, tanto por imperio de la racionalidad burocrática como por indicaciones de la racionalidad político-económica, las tensiones entre política y administración a su vez han estado condicionados por el grado de autonomía relativa de la actividad estatal.

La disminución superlativa de esta autonomía desde la década del 80 y marcadamente desde los 90 ha producido dos fenómenos, por un lado, como ya mencionamos, la "cientifización de la política" con una apropiación del discurso técnico por parte de la actividad política y una disminución del rol autonomizante de la burocracia. Por otro lado en forma simultánea y contradictoriamente la desburocratización del Estado se ha acompañado de procesos crecientes de burocratización de la acción social, lo que ha dado en llamarse "sociedad totalmente administrada"[57], con fragmentación de los colectivos, tendencias individualizantes y nuevas identidades en la subjetividad. La hegemonía Anglosajona, mal denominada "Globalización", ha promovido estos procesos en escala global mediante diversas agencias internacionales[58], los contenidos del discurso político se han uniformizado, así como se ha homogeneizado la acción estatal. Los cambios planificados de la acción estatal tienen un grado tal de homogeneidad en los diferentes países, que constituyen un fenómeno inédito en la historia civilizatoria. En esta perspectiva la precarización del mundo del trabajo, incluido el trabajo en el Estado, es un fenómeno internacional.

Consideramos que el papel discursivo de las tecnologías de gestión en general y en particular la gestión de lo deseable, lo correcto, lo decible, lo necesario, etc., construyen realidad y proveen aceptabilidad. Las tecnologías de gestión de lo público tienen una alta correspondencia con la gestión de la moral social, tomaremos como ejemplo la apelación a la ética para el pago de impuestos, donde la evasión está ligada a conductas inmorales, pecaminosas y detestables, pero, por el contrario el interrogante hoy no debiera ser ¿porqué hay evasión impositiva, sino

porqué se pagan los impuestos? ¿Cómo opera la dominación para formar convicciones aún en situaciones altamente desventajosas, cómo se pagan impuestos en condiciones de subempleo, o desempleo? ¿Cómo puede ser aceptado el proceso de empobrecimiento en nombre de algo tan abstracto y lejano como la "estabilidad fiscal", "la deuda externa", la necesidad de la "modernización" de la economía, la reactivación a través de la "incorporación" de capitales, mejorar la competitividad bajando el "costo argentino"? O tantas otras frases elocuentes que para el lego son verdades incuestionables en la medida que son verdades absolutas, el misterio de lo inexplicable, la forma religiosa de las verdades. El discurso Económico ahora encarnado por el discurso político dispone de instrumentos plausibles de aplicación: la verdad técnica.

La verdad técnica dispone de mayor poder en tanto está más separada de la esfera de la dominación, así la despolitización discursiva de la actividad política es el reflejo de la capacidad de las verdades técnicas. Es en esta perspectiva que consideramos de gran importancia estudiar las representaciones de los **sujetos trabajadores estatales**, por entender que la verdad técnica se distribuye desde esa esfera al todo social[59]. Para el caso de la Provincia de Córdoba hay un elemento que determina la importancia de estudiar las nuevas formas de Gestión Estatal: la existencia desde Marzo del 2000 de tres nuevas leyes que apuntan a reformular la Gestión Estatal en un sentido restringido, y resignificar la relación del Estado con la Sociedad en un sentido amplio, estas leyes tienen su correlato con una ordenanza Municipal que avanza en este sentido[60].

POLÍTICA Y SUJETO

Nos ha interesado discutir en este ensayo distintas correspondencias con el concepto sujeto, sin embargo de ninguna manera creemos que el mundo de la política se agote en la subjetividad, recuperamos y valoramos los estudios culturales (Raymond Williams, Stuart Hall, Homi Bhabha, Edward Said, Fredic Jameson) y de genero (Judith Butler) que han postulado justamente la inexistencia de **un** sujeto histórico, por lo contrario identifican distintos sujetos inestables, de allí la dificultad de identificar un sujeto que de antemano pueda ser constituido como el sujeto de la transformación, perfectamente definido y reconocible. Al decir de Eduardo Grüner "ese descubrimiento antiesencialista de la subjetividad era ya el de Freud, y antes de él, en su propio registro, el de Marx[61]. Pero el reconocimiento de la no-existencia de un sujeto, no implica resignación, sino todo lo contrario.

La aceptación que en esta etapa de Capitalismo Desorganizado[62] hay sujetos propios de este momento histórico, que toda estrategia política debe contenerlos y aceptar que los cruces ideológicos, de identidades y distintas formas de construcción de subjetividad requieren el esfuerzo de su comprensión. Los sujetos devenidos como tales siguen siendo producto de viejos conceptos como "lucha de clases", además se adicionan otros como "sociedad totalmente administrada", y el estallido de la "ciudadanía" en luchas étnicas, de género, de lengua, de autonomía territorial. Todo programa político creíble debe contemplarlas, así aún la gestión política del Estado debe incorporar estas nuevas constituciones de sujeto, si pretende recuperar algo de su legitimidad irremediablemente perdida, pérdida, que como todas son un desgarro de unidad. El Estado también está desgarrado y fragmentado en su esfera identitaria, así su imagen monolítica tiende a desaparecer y también se constituye en orden fragmentario y contradictorio propio del capitalismo desorganizado, aunque su poder intacto de coerción oculte sus incoherencias.

Apostamos a una discusión radical de lo "posible" para el estado, profundizar sus capacidades no es mejorar su eficiencia, sino por el contrario devolver a la política los símbolos que le secuestró. Repolitizar lo técnico, reburocratizar el Estado como propuestas, sólo tienen sentido en tanto el sujeto de la política esté cada vez más fuera del Estado.

NOTAS

(*) Investigador del IIFAP, Profesor concursado en la Universidad Nacional de Villa María en la carrera de Ciencia Política, ex Docente en la Universidad Nacional de Río Cuarto en la Carrera de Ciencia Política, Médico Psiquiatra. Magíster en Administración Pública, Doctorando en Ciencias Sociales, UBA. jahumada@eco.unc.edu.ar. Olegario Correa 1130, Barrio San Rafael, Córdoba, CP5010, Tel 0351-4894166

1 Ensayo que remite a las investigaciones "El Empleo Público en Córdoba" IIFAP y "El Empleo Público en el ENINDER" Univ. Nac. Villa María, que dirige el autor.

2 Michel Foucault, epílogo de la segunda edición de "Beyond Structuralism and Hermeneutics" por Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow, Chicago University Press 1983, La cita se ha tomado de una traducción realizada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Univ. Nac. de Buenos Aires por Santiago Carasalle y Angélica Vitale.

3 Nuestro término "Sujeto" deriva de la palabra latina "Subjectum". Palabra compuesta por la preposición «sub», que aún significa «debajo de», y el participio perfecto de «iaceo», un verbo que significaba arrojar, poner; su participio de perfecto

será entonces «lo arrojado», «lo puesto». Subjectum significa así «lo puesto o arrojado debajo», es decir: a la base. Subjectum es la traducción de un término griego: «hypokeimenon», cuyo significado es bastante similar al del «subjectum»; y es el término que Aristóteles consagró para designar el ser de las cosas. Destaquemos lo siguiente: primero, el sujeto así concebido es un absoluto, es decir no depende de otra cosa para existir; por el contrario es el soporte, lo que subyace siempre presente, en tanto otras propiedades de la cosa varían. Es entonces también invariable. Segundo, para los griegos y para todo el pensamiento medieval hasta Descartes, «Sujeto» no es algo 'subjetivo' como lo entendemos nosotros; sino que es algo de la cosa misma, es la cosa misma; son sujetos un árbol, un cisne, etc. Aún en Kant puede rastrearse este sentido de sujeto, que nosotros denominaríamos objetivo, junto al nuevo sentido que tendrá en la modernidad. Tercero, también en oposición al sentido actual, objectum tiene un prefijo 'ob' que significaba «delante de». Es decir que objectum – objeto – significaba lo puesto delante, ¿de dónde? de los ojos; con lo que el objeto, para la antigüedad, era algo más subjetivo que en el sentido actual. Y no así el sujeto.

4 Una condición que acompaña los cambios de la modernidad es la emergencia del valor de la emancipación. La emancipación en términos políticos y sociales es la posibilidad de librarse de los despotismos centralizados absolutos. Así surgen los valores democráticos de la libertad y la igualdad, lo que ha sido proclamado, tematizado y mitificado en un acontecimiento tan gigantesco como la revolución francesa. Pero este valor de la emancipación tiene también una faz subjetiva. Kant utiliza una fórmula célebre: la época del Iluminismo es la época en que los sujetos alcanzan una mayoría de edad, o más precisamente que está en tránsito de alcanzar una mayoría de edad; es decir, que mira el presente hacia sus consecuencias futuras. Y define la «mayoría de edad» como la posibilidad del sujeto de pensar por sí mismo. Esta podría ser una definición de esa emancipación subjetiva que pone su valor fundamental en el orden del pensamiento y la razón y al mismo tiempo va dibujando una perspectiva del sujeto moderno. Entonces, al lado de la emancipación política (que construye al ciudadano, figura moderna por excelencia del sujeto político) hay que reconocer ese modelo, el sujeto ilustrado, que es capaz de hacer uso correcto y por sí mismo de su propio entendimiento.

5 Lo que Descartes comienza a aplicar al yo, sin tematizar, es la concepción del subjectum; por esto únicamente el yo será 'Sujeto'. Es decir, este yo-sujeto es un absoluto, presente, que se sostiene a sí mismo y no varía; ya que ni la más rigurosa duda pudo con él. El objeto que era algo más subjetivo para los medievales, por ser una representación del yo- sujeto, pasa sin más a designar a las cosas, a los objetos, como serán pensados luego. Si bien en el pensamiento de Descartes se produce el giro, la identificación plena del yo con el subjectum, no llega a completarse sino en varios siglos con Kant, Fichte, Schelling, Hegel, Husserl.- Danilo Cruz Vélez, "Filosofía Sin Supuestos", Ed. Sudamericana, Bs. As. 1970

6 Anthony Giddens, Jonathan Turner y otros "La teoría social hoy", Introducción pag. 13, Editorial Alianza. Primera edición Madrid, 1987

7 Esta idea tiene un desarrollo excelente en el texto de Slavoj Zizex "El Espinoso Sujeto" Paidos, Buenos aires 2001

8 Vale interrogarse sobre la asociación conceptual entre Giddens y un derivado de la escuela de la Elección Racional, el Marxismo Analítico con autores como Cohen, Elster o Pzeworsky, autores de lectura obligada en la Argentina de los 80 y en los Cientistas Sociales "progresistas".

9 Etienne Balibar "El Estructuralismo, una destitución del sujeto" Ciclo de Confrencias en la Fac. Cs. Sociales, UBA, Septiembre de 2001. Desgrabación Blas de Santos

10 George Friedaman y Pierre Naville tienen un texto que marcó toda una época en los estudios sobre el trabajo e inicia de alguna manera en forma sistemática los estudios sobre la Sociología del Trabajo, nos referimos al "Tratado de Sociología del Trabajo" que compila ensayos de autores como Crozier, Balandier, Girod, Touraine. La primera edición en Francés data de 1961, en Castellano lo edita el Fondo de Cultura Económica en 1963.

11 En nuestro país hay una fuerte discriminación hacia los trabajadores inmigrantes de países vecinos, peruanos, bolivianos, chilenos, paraguayos. En la Administración Pública en cualquiera de sus niveles no hay prácticamente trabajadores de este origen, a pesar que miles de ellos están nacionalizados.

12 Esta necesidad de ajustar al trabajador moderno a su tarea se ha denominado "flexibilidad", esta flexibilidad implica la necesidad que el trabajador pueda adaptarse a los requerimientos cambiantes de las tareas y en el caso que los cambios sean muy veloces y supere la capacidad de adaptación del trabajador, él es cambiado. También se denomina flexibilidad a los procesos de tercerización de servicios o actividades de empresas o industrias mayores a empresas satélites que asumen mayores riesgos y mayor movilidad de personal de acuerdo a requerimientos. Así las formas de flexibilización centradas en los trabajadores se llaman flexibilidad interna y los procesos de delegación de riesgos se llama flexibilización externa. Se observa en esta descripción de la flexibilidad interna, que la "adaptación" de los trabajadores no es más que una calificación a capacidades crecientes y acordes a los desarrollos tecnológicos y organizacionales en las empresas. Estas capacidades han sido llamadas recientemente "competencias" y corresponde a nuevas orientaciones organizacionales del trabajo y de la gestión de personal. Estas orientaciones también se corresponden con una línea propositiva que plantea cambios en las formas organizacionales en general del sistema económico, así las propuestas para las nuevas políticas de empleo se basan en la flexibilidad y se justifican como solución al masivo desempleo y como adaptación a los cambios acelerados en las tecnologías de producción y procesamiento de información. También se fundamentan en una mayor competencia del trabajador en los mercados y son viables merced a una marcada decadencia de las organizaciones profesionales y políticas de los asalariados, especialmente de los sindicatos. Ver Robert Castel "La Metamorforsis de la Cuestión Social, hacia una crónica del hacia una crónica del salariado" Editorial Paidos, Buenos Aires 1997, De La Gar-

za Toledo (compilador) "Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo" Fondo de Cultura Económica, México 2000, del mismo autor "Los Retos Teóricos de los Estudios del Trabajo hacia el Siglo XXI"(compilador), CLACSO, Argentina,1999 y "El trabajo del Futuro y el Futuro del Trabajo" (compilador) , CLACSO, Argentina, 2001

13 Michel Foucault "Verdad y Poder" entrevista con M. Fontana en Revista L´Arc nro. 70. Incluido en la compilación "Microfísica del Poder", ediciones La Piqueta, España, Segunda edición 1980. Título Original "Microphysique du Pouvoir".

14 Aunque otros autores como Lévi-Strauss tuvieron gran predicamento, fue sobre todo en los ámbitos Académicos, mientras que Althusser y Foucault eran autores de "cabecera" en la militancia política de izquierda. Otro autor de gran desarrollo en Argentina es Lacan pero su amplia difusión se da a partir de la decáda del 80 y restringida al ámbito de las carreras Universitarias de Psicología y en los grupos Psiconalíticos, aunque recientemente este autor es leído desde la politología, es sólo en segunda instancia al seguir el derrotero de autores como el Agentino-Inglés Ernesto Laclau o el Esloveno-Francés Slavoj Zizek, pero aún en círculos restringidos.

15 El "escrache" es una original forma de denuncia que consiste en tirar basura en la puerta de la casa de un Funcionario Político y el grupo porta carteles de denuncia y realiza cánticos agraviantes al político, además se convoca a la prensa. Se originaron estas acciones cuando la organización "Hijos" formada por hijos de desaparecidos por la dictadura militar las inició a comienzos de los 90 en domicilios de Militares Represores .

16 Párrafo tomado del Seminario dictado por Etienne Balibar "El estructuralismo, una destitución del sujeto", desgrabación de Martha Foulkes

17 Michel Foucault "Las Palabras y Las Cosas", Editorial Siglo XXI, primera edición en español 1968, pag. 374

18 Balibar desgrabación, Seminario "Estructuralismo....."

19 Michael Hardt y Antonio Negri "Imperio", Editorial Paidos, Buenos Aires 2002. Pags. 95 y 96 Negri cita a Foucault "le travail de soi sur soi" como el proyecto constitutivo constante de crear y recrear el mundo y a nosotros mismos, esta es la formula humanista posterior a la muerte del hombre.

20 Michel Foucault "Lo que digo y lo que dicen que digo" publicado en Aut-Aut 167, Milán, 1978 con el título "Precisazioni sul potere: riposta ad alcuni critici", , traducido y retitulado en El viejo Topo, 29 febrero 1979

21 Michel Foucault "Historia de la Sexualidad, 1 La voluntad de saber" Editorial sglo XXI, México 1977. pag 12

22 La Pensée, 151, Junio de 1970 París

23 L´ordre du discours, 1970, En Español "El orden del discurso" Editorial Tusquets, Barcelona, 1973

24 Jaques Lacan Seminario 2," El yo en la teoría de Freud y en la técnica psicoanalítica", Ediciones Paidos, Buenos Aires 1992.

25 Jacques Lacan Seminario 17 " El reverso del Psicoanálisis",Ediciones Paidós, Buenos Aires,1999.

26 Jaques Lacan Seminario 4 "La relación de objeto", Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1994.

27 Jaques Lacan Seminario 17, 1999, Obra Citada

28 Los cuatro discursos son: el discurso del amo, el universitario, el del analista y el de la histérica.

29 John Forrester "Seducciones del psicoanálisis: Freud, Lacar y Derrida. Fondo de Cultura Económica,México 1990.

30 Un Dialogo con Etienne Balibar, entrevista de Bruno Fornillo, Mariana Canavese y Alejandro Lezama, Revista "El Rodaballo", año VIII, nro 14, Invierno 2002, Buenos Aires.

31 Nos referimos al colectivo situaciones y a su editorial "mano en mano", también al archivo documental de la Izquierda coordinada por Horacio Tarcus y a la Revista El Rodaballo, dirigida por Blas De Santos

32 Jean Joseph Goux "Los equivalentes generales en el marxismo y el psicoanálisis", Edidiones Caldén, Buenos Aires 1973, Publicado originalmente en la Revista "Tel Quel" Nros. 35 y 36, París,

33 El interés de Goux en trabajar el isomorfismo de ambas teorías es de tipo epistemológico y responde a un momento teórico del estructuralismo Althusseriano que recupera los aportes de Gastón Bachelard, así el isomorfismo es una caracterización de las analogías de formas conceptuales.

34 En Axel Honneth "Teoría Crítica", compilado por Anthony Giddens y Jonhatan Turner en "La Teoría Social Hoy" Editorial Alianza, México, 1991.

35 Albrecht Wellmer "La dialéctica de Modernidad-Posmodernidad" publicado originalmente en "Debats" Nro 14, España 1985, compilado por Nicolas Casullo en "El Debate Modernidad Posmodernidad" editorial Puntosur, Bs. As. 1989.

36 Michel Foucault "La Verdad y las Formas Jurídicas",Editorial Gedisa México 1984 (Cinco Conferencias en Río de Janeiro 1973).

37 Comentario tomado de Eduardo Grüner "Foucault: una política de la interpretación" prólogo del texto de Foucault "Nietzche, Freud, Marx" conferencia en el VII

coloquio filosófico internacional de Royaumont, París, Julio de 1964. Editado en Argentina en 1985 dentro de la colección El Cielo por Asalto, dirigida por Horacio Tarcus.

38 Freud toma la irracionalidad desde su experiencia clínica y la de sus contemporáneos, de allí inicia una tarea de desmistificación de la locura y desacralización de su comprensión, de allí que comprender la locura es el mismo proceso que comprender la "normalidad".

39 Si entendemos al existencialismo como un pensar sobre el sujeto dueño de sí, es también producto de la Historia, es la necesidad de pensar al genocida como responsable, opuesto a Hanna Arendt donde el genocida es un producto más de los procedimientos de dominación, no recupera allí el programa fankfurtiano? En su informe "Eichman en Jerusalem" afirma que los crímenes de este genocida provienen de su incapacidad radical para tener pensamiento, voluntad o juicio propios.

40 Titulo que deforma "levemente" al texto de León Rozitchner "Freud y los límites del individualismo Burgués, Editorial Siglo XXI, Argentina 1972. En este texto el autor afirma que "cada sujeto es también núcleo de verdad histórica", utiliza básicamente dos obras de Freud El malestar en la cultura y Psicología de las masas y análisis del yo. Afirma que "las enseñanzas de Freud son tan importantes para el marxismo y la política porque convergen ratificando, en el análisis del sujeto extendido hasta mostrar las determinaciones del sistema en su más profunda subjetividad, las verdades que Marx analizó en las estructuras 'objetivas' del sistema de producción".

41 Comentario de Zizek sobre un dialogo del film "El ciudadano" de Orson Welles, en Slavoj Zizek "Las Metástasis del Goce, seis ensayos sobre la mujer y la causalidad, editorial Paidos, 2003

42 Zizek obra citada

43 Hemos tomado este pasaje por considerar que en él magistralmente Marx refleja en metáfora el cambio de la materia concreta al objeto- mercancía y el pasaje de la mercancía a sujeto, pasaje dónde surge el carácter fetiche que atraviesa el imaginario capitalista:

44 Karl Marx "El fetichismo de la mercancía y su secreto" en "El Capital, Crítica de la Economía Política " tomo I Fondo de Cultura Económica, México 1986, pags., 36 y 37

45 Este autor sitúa la búsqueda teórica de Freud sobre los sueños en la pregunta: Porqué los pensamientos oníricos latentes han adoptado esta forma, porqué se traspusieron en forma de sueño? No se busca develar el núcleo oculto del sueño, los contenidos oníricos, sino la forma del sueño. Al igual que Marx con las mercancías, no es el problema el núcleo oculto de las mercancías (el valor en cantidad de trabajo consumido que contiene) sino explicar porqué el trabajo asumió la

forma del valor de una mercancía, porqué el trabajo puede afirmar su carácter social sólo en la forma mercancía de su producto. Slavoj Zizek "El Sublime Objeto de la Ideología", siglo XXI editores, México 1992.

46 Slavoj Zizek "Tú puedes, Extraído de LRB, Vol.21 N. 6, 18 de marzo de 1999. Traducción para Antroposmoderno de: Michael McDuffie New York., WWW Antropomoderno.org

47 Ulrich Beck, «Teoría de la sociedad del riesgo», p.201, en A:Giddens, Z.Bauman, N.Luhmann, U.Beck, Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo, J.Beriain (comp.), Madrid, Antrhopos, 199

48 Esta concepción de la tecnificación de la Política es trabajada por teóricos de la Democracia como David Held en su importante texto "Modelos de democracia", Alianza 1992, Habermas en "Facticidad y Validez" Taurus 1994. Guillermo O´Donnell "Otra Institucionalidad" en Contrapuntos, Paidos, 1995 y desde una perspectiva de la Vida Pública en oposición a la Tecnocracia Política ver Nuria Cunil Grau " Repensando lo Público a través de la Sociedad", Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997, La prestigiosa revista Nueva Sociedad ha dedicado su número 152 al tema Saber Técnico Saber Político con varios autores latinos

49 Mijail Bajtin "Estética de la creación verbal" "El problema de los géneros discursivos" págs. 248 y subsig. Editorial siglo XXI, México 1999

50 Jacques Derrida "Espectros de Marx" Paidós, Buenos Aires, 2000

51 Ernesto Laclau y Chantal Mouffe "Hegemonía y Estrategia Socialista", Editorial Siglo XXI, España, 1987

52 Ver Offe Claus "La sociedad del trabajo, problemas estructurales y perspectivas de futuro" Alianza Universidad, España 1992, Castel Robert "La metamorfosis de la cuestión social, hacia una crónica del salariado" Editorial Paidos, Buenos Aires 1997, Meda Dominique "El trabajo, un valor en peligro de extinción", editorial Gedisa, España 1998.

53 Se hace necesario, en este punto, repensar el trabajo desde una visión dialéctica, desde lo que posibilita como función identitaria para el sujeto, como aquello que otorga sentido de unidad, pero a la vez como algo que mina el cuerpo del sujeto que puede acercarlo a su propio desgaste mental y físico, baste pensar en los accidentes de trabajo, en toda la bibliografía existente sobre las consecuencias psicosociales relacionadas al trabajo.

54 Castel. Obra citada

55 Offe, obra citada

56 Oszlak en un trabajo reciente analiza la realidad del Servicio Civil en América Latina resaltando la permanencia de mecanismos clientelares que conviven con

orientaciones del New Public Management tales como Agencias, Gerenciamiento, contrataciones precarias, etc , Oszlak Oscar "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación actual y Retos Futuros", ponencia presentada en VI congreso del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires 5-9 Noviembre de 2001

57 John Keane "La Vida Pública en el Capitalismo tardío", Alianza, Madrid, 1987

58 Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio

59 Creemos valioso discutir las perspectivas que toman al empleo público como trabajo improductivo y por ello ha sido desmerecido su estudio (a excepción de las miradas econométricas con orientación fiscalista), en Argentina la importancia del empleo público está dado por su magnitud, según datos del Ministerio de Economía el empleo público en los niveles nacional, provincial y municipal es de 2.115.000 personas, con una PEA de 14.300.000 (y 9.000.000 ocupados), mas del 14% de la población económicamente activa trabaja en el estado, a pesar de los mas de 300.000 puestos transferidos al sector privado vía privatizaciones, En Córdoba hay 6,20 Empleados Públicos de Niveles Municipales y Provincial por cada 100 integrantes de la PEA. Dora Orlansky tiene un excelente trabajo investigativo sobre el tema, ver "Política y Burocracia, Argentina 1988-1999", Documentos de Trabajo 26, Instituto Gino Germani, UBA, Bs. As. 2001, esta investigadora dirige uno de los pocos equipos que en el país realizan un seguimiento de la evolución de la burocracia en el nivel nacional.

60 Ley 8835 "Carta Del Ciudadano", ley 8836 "Modernización del Estado" y ley 8837 "Privatizaciones: incorporación de capital privado al sector público" Sancionadas en Marzo del 2000. Ordenanza Municipal "Modernización Municipal y Organización del Municipio Digital e Instrumentación del Programa Córdoba 24 hs." Sancionada en Abril del 2000.

61 Eduardo Grüner "El fin de las pequeñas historias, de los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico, editorial Paidos, 2002

62 Nos referimos al predomino del capital especulativo, al predominio del sector servicios, la plena automatización en la producción de bienes, la volatilidad de los distintos mercados incluso el del trabajo, los fenómenos de la mal llamada globalización, la hibridación cultural, la velocidad de los cambios económicos, políticos, de movilidad poblacional, etc.

MAS ALLÁ DE LAS INSTITUCIONES LA ESCUELA Y EL CONTEXTO

Graciela Santiago
Cristina Vairo

"Camino dos pasos y ella se aleja dos pasos;
camino diez pasos y ella se aleja diez pasos.
Es como el horizonte inalcanzable.
¿Y entonces, para qué sirve la utopía?
Para eso sirve: para seguir caminando."
Eduardo Galeano

En este artículo analizaremos los cambios más significativos en el escenario donde se desarrolla la escuela, tales como globalización, reestructuración social, la construcción de una cultura mediática e informatizada, etc. como variables que modifican fuertemente las funciones de los sistemas, las prácticas cotidianas de las escuelas y sus fundamentos éticos y epistemológicos. Al cambiar las funciones y responsabilidades de los actores, se van modificando los modelos de gestión de instituciones y sistemas, redefiniendo las articulaciones de los subsistemas entre sí y de estos con el sistema global.

Las últimas décadas del siglo se nos presentan con importantes avances en materia de tecnologías, cambios en los modos de trabajar, la globalización económica y cultural, procesos de desregulación y descentralización y una polarización social cada vez mayor. Estos procesos modificaron el escenario sociocultural y económico de nuestro tiempo, impactando de manera significativa en las exigencias de nuevas respuestas del sistema educativo.

Fenómenos tales como la desregulación y apertura de los mercados, el ajuste del estado y la economía, la desocupación y la flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, han redefinido los roles fundamentales del estado nacional (principalmente en sus funciones benefactoras y empresariales), replanteando, a la vez, el papel del mercado, la empresa privada y los actores sub y supranacionales; confor-

mando distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica[1].

La mecanización, la automatización y la racionalización, que han pasado a caracterizar nuestro tiempo, imponen nuevas exigencias a la producción y a la distribución tanto de objetos como de conocimientos.

La economía se vuelve más flexible y al mismo tiempo más frágil, la tecnología gana en complejidad, las organizaciones prescinden de la burocracia en favor de la horizontalidad y la fluidez, la misma complejidad, flexibilidad, fragilidad impregna los fundamentos morales de nuestra época. Asistimos a la desaparición de las certidumbres sobre las cuales las personas construían sus vidas y sobre las cuales la educación asentaba sus fines.

Comprendiendo que la escuela está inserta en un medio social y cultural específico, no podemos dejar de reconocer la importancia que estos cambios tienen en el contexto educativo para la definición de sus metas y para la planificación educativa.

Toda nueva exigencia que la sociedad imponga al individuo supone nuevos retos para el sistema educativo[2], ya que toda transformación que afecte las estructuras básicas de la sociedad, es observable en la vida de los individuos, de los grupos, de las instituciones alterando sus creencias, usos, reglas de comportamiento, costumbres, valores y símbolos culturales.

EL VÍNCULO EDUCACIÓN - CONTEXTO

Para analizar el vínculo educación-contexto, podemos posicionarnos de distinta manera:

- Si aceptamos a la educación como un producto de las exigencias sociales y, por ello, sujeta a sus determinaciones, concebiremos, entonces, un todo social en el cual las partes responden de manera pasiva, acomodándose a esas exigencias.

- Si por otro lado, construimos nuestro concepto de educación alrededor de sus potencialidades transformadoras de la sociedad, el vínculo fortalecerá a la educación como motor propulsor de los cambios sociales.

En este caso, la escuela adquiere un rol protagónico en las transformaciones estructurales de la sociedad.

Pensemos unos instantes sobre estos dos enfoques:

¿Existen en el primer enfoque márgenes de maniobrabilidad para que el sistema educativo participe activamente en las transformaciones sociales?
¿Las determinaciones sociales pueden sumirnos en un inmovilismo expectante?
¿Tiene sentido nuestro esfuerzo y dedicación cotidiana?

Por otro lado:

¿Podemos depositar todas las expectativas de transformación del contexto en el sistema educativo?
¿Tiene el sistema educativo potestad sobre el sistema como un todo, para emprender esta tarea?

Creemos que, del mismo modo que si planteáramos la relación individuo / sociedad hablaríamos de términos de un conjunto, en el que las partes se constituyen mutuamente, en donde el individuo no es un producto mecánico y pasivo, determinado por la sociedad, sino que en medio de condicionamientos sociales conserva potencialidades para la acción, el vínculo Educación/Sociedad, se conforma de manera análoga:

Las partes constituyen el todo y se construyen y potencian mutuamente.

Esta posición, no invalida que, como veremos más adelante, las partes del todo se comporten de maneras más o menos determinadas, en circunstancias históricas específicas, o que sean puestas al servicio de intereses específicos, según la conformación de las fuerzas sociales; pero, esta posición, nos permite posicionarnos como agentes activos en contextos condicionados[3].

Conocer el mundo en el que nuestros niños se desarrollan, comprender el cúmulo de estímulos que niños, niñas y jóvenes reciben indiscriminadamente, programar acciones que promuevan el sentimiento de pertenencia, cohesión y participación activa, sostener con nuestras prácticas posiciones que refuercen un proyecto de escuela más consolidado y democrático que excluya la exclusión, la segregación, el etnocentrismo, la discriminación y también la indiscriminación son algunas de las sendas que podríamos aventurarnos a recorrer.

LA SOCIEDAD POSTRADICIONAL

Somos la primera generación que vive en una sociedad totalmente postradicional[4], caracterizada por un orden cosmopolita universal. Estamos en un mundo nuevo, nos dice Ezequiel Ander-Egg, donde el hombre, mediante un mayor esfuerzo mental y un menor esfuerzo físico, multiplica día a día sus capacidades, proyectándose a dimensiones que sólo eran patrimonio de su imaginación o ficción hace apenas unos años.

> *"De la misma manera se ha acelerado la capacidad de oír y hablar mediante el teléfono, la radio y la televisión, al punto de que la comunicación ha llegado hoy casi a la instantaneidad de la noticia. La capacidad del esfuerzo físico del hombre se ha agigantado, por la transmisión de la energía y la fuerza mecánica. Las computadoras aumentan sus facultades de observación, memoria y decisión..."*[5]

La proliferación de descubrimientos e inventos en cadena tornan a la tierra irreconocible para aquel nacido a mediados del Siglo XX.

La abrumadora presencia del cambio hace que el futuro llegue tan pronto que ha sorprendido a individuos e instituciones, acostumbrados y por tanto necesitados, de referencias estables, de certezas que hoy no encuentra, el vértigo del cambio ha desestructurado nuestros andamiajes culturales abriendo una brecha entre las necesidades del hombre y las condiciones sociales.

Debemos aprender a vivir en un mundo en el que todo lo que solía ser natural es hoy objeto de elección y decisión. Pensemos sólo a modo de ejemplo, en el vínculo de los padres con los hijos, en cuánto la relación se halla sometida, cada vez más, a negociaciones entre las partes. Los niños desde muy pequeños tienen más autonomía de los mayores que en el pasado. La relación padre-hijo es menos arbitraria de lo que solía ser, los padres deben explicar sus acciones a sus hijos. La confianza ha de generarse mediante un compromiso activo con el otro o los otros.

Pensemos en el matrimonio, ¿no era acaso un estado natural? ¿Cómo concebirlos hoy, como ayer, para toda la vida cuando el contexto nos impone una dinámica de provisoriedad?

> *"Es el choque frontal entre un impulso acelerador que constantemente nos pide vivir más rápidamente, adaptarnos con mayor*

velocidad, entablar y romper nexos con nuestro medio más frecuentemente, tomar decisiones más rápidas, y las presiones contrarias, que nos exigen procesar datos, romper nuestros hábitos tan pacientemente formados y examinar cada situación de nuevo antes de tomar una decisión"[6].

REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

Lo que podríamos llamar la nueva revolución tecnológica, al igual que la globalización no afecta sólo al mundo económico, sino que impacta sensiblemente en todos los ámbitos de la vida de los hombres, donde quienes resulten afortunados pueden apropiarse de un mundo tecnológicamente deslumbrante de consumismo superficial y múltiples posibilidades de estilos de vida diferentes, mientras que los que tuvieren peor suerte se ven sumidos en el desempleo o subempleo con pocas alternativas reales de aprovechamiento de la tecnología.

Los cambios en el mundo de las comunicaciones también tienen efectos poderosos en nuestras pautas de conducta. La acumulación de información, la velocidad en las transmisiones, la superación de las barreras espaciales, el uso simultáneo de múltiples medios (imagen, sonido, texto), consecuencia inevitable de la civilización de la pantalla, del triunfo de la imagen y de la comunicación electrónica; modifican nuestros modos de acceder al conocimiento, modifican también nuestra cultura basada en la lectura del libro.

La cultura de la pantalla que propone un nuevo soporte para la escritura y una nueva forma para el libro, nos pone ante una mutación epistemológica fundamental, hay quienes la denominan la tercera revolución del libro, ya que del mismo modo que la invención del códice[7] y de la imprenta modificaron la relación entre el lector y el libro, el nuevo soporte que ofrece la pantalla requiere desprenderse de hábitos adquiridos de una lectura lineal, secuencial y deductiva para incorporar una lógica de lectura y comprensión más abierta y relacional. Imágenes sonidos y textos se asocian en forma no lineal, mediante conexiones electrónicas en cantidades virtualmente ilimitadas.

La revolución electrónica, nos pone también ante el riesgo de un nuevo analfabetismo, definido, no ya por la incapacidad de leer y escribir, sino por la imposibilidad de acceder a las nuevas formas de transmisión de lo escrito (libro electrónico, correo, bases de datos, Internet, etc.)

Por otra parte la comunicación a distancia, libre e inmediata, que permiten las redes pueden llevarnos, por un lado, al encierro de las identidades, a la exa-

cerbación de los particularismos, o bien, a la inversa, pueden imponer la hegemonía de un modelo cultural único. Pero también puede convertirse en una construcción colectiva del conocimiento mediante el intercambio y la interacción universal.

La naturaleza de nuestro futuro dependerá, en gran parte, de cómo resolvamos estas tensiones y en función de ello preparemos a la generación que lo vivirá y le dará forma. La educación de hoy, debe buscar sus objetivos y métodos más en el futuro que en el pasado. Pareciera no haber espacio más indicado para pensar el futuro que el de la educación, como proyecto que tiene realización sólo en el porvenir, como anticipación del futuro, porque las escuelas de hoy forman a los adultos del 2020 o 2030.

Tenemos que pensar una educación para una sociedad que no existe, pero que debemos inventar a partir de las condiciones actuales.

> *"No sabemos bien cómo serán las mujeres y los hombres de mediados del siglo XXI, pero sí sabemos hoy que frente a la globalización, interdependencia y carácter mundial de los problemas, educar a los niños y a los adolescentes para vivir en el siglo XXI supone aprender a pensar y vivir en la era planetaria, en una nueva sociedad en donde las capacidades ampliadas de conocimientos deben tener una contrapartida de crecimiento en la capacidad de solidaridad, con una ética que responda a las viejas y nuevas exigencias de realización humana, de toda la persona y de todas las personas"*[8].

Debemos entender que la educación, como la actividad que produce y distribuye conocimiento, requerirá formas operacionales a través de la cual ese proceso tenga lugar. Y en este sentido, es válido preguntarse ¿la escuela será la institución encargada de esa función en el futuro?. Si aceptamos que es necesario replantearse el qué enseñar, también debemos aceptar replantearnos el cómo y en ese cómo se encuentra incluida la institución que por mucho tiempo fue la depositaria social de la función de educar

LA GLOBALIZACIÓN, INTERNACIONALIZACIÓN E INTERDEPENDENCIA

La globalización es un proceso de constitución de un nuevo cuadro de situación mundial, donde el mundo va tornándose cada vez más interactivo e interdependiente al amparo de la velocidad de las comunicaciones, de los intercambios económicos,

financieros, científicos y de servicios, junto con el aumento de los movimientos migratorios [9] y la conformación de organismos regionales o mundiales.

Un mundo que avanza hacia un solo mercado de bienes, servicios, tecnología y capital y donde los flujos financieros, sin bandera, se mueven a una velocidad sin precedentes, los Estados nacionales se ven fuertemente condicionados por poderosos factores de decisión externos y, en países como el nuestro, los organismos internacionales pasan a desempeñar un rol preponderante.

Los países desarrollados dominan los procesos de avances tecnológicos, los flujos financieros, los medios de información y comunicación y concentran la potencia militar. Mientras que sobre la base de las recomendaciones de sus organismos internacionales y sumidos en profundas crisis estructurales, los países periféricos inician procesos de transformación que significan un repliegue de los Estados Nacionales a un rol de garante de las nuevas reglas de juego transfiriendo al mercado la capacidad de conducir el modelo de desarrollo y de distribución de los bienes.

Pero, ¿el mercado puede, por sí mismo, garantizar la equidad en la distribución? Una rápida respuesta se encuentra en el aumento de los índices de pobreza y en los cada vez más acentuados desfasajes entre países pobres y países ricos.[10]

Las nuevas configuraciones de la era de la globalización, demuestran ser más eficientes para aumentar la producción que para distribuir la riqueza, cada vez más ciudadanos quedan excluidos de los frutos del bienestar, hoy los ricos son cada vez más ricos y los pobres más numerosos.

En este escenario, además de los pobres de siempre, aparece la categoría de nuevos pobres, una franja de población, muy importante por cierto, constituida por jubilados, pensionados, grupos provenientes de sectores asalariados de la industria y pequeños comerciantes, que han visto afectadas sus condiciones de vida por la distribución inequitativa del ajuste macroeconómico.

Los nuevos pobres se encuentran bajo la llamada línea de pobreza[11] y presentan algunas de sus necesidades básicas insatisfechas[12] por razones de pérdida del empleo y/o disminución de sus ingresos reales.

Todas estas formas de exclusión social hacen estragos en nuestros niños y jóvenes, que crece y vive cotidianamente la inseguridad, la angustia, el miedo, la ausencia de porvenir de sus padres y la suya propia. Este contexto es caldo de cultivo para la desestructuración de patrones morales y culturales.

Como educadores, no podemos dejar de conocer este marco, en cuyo interior se encuentra el rostro de una parte importante, cuando no de la totalidad, de nuestros alumnos.

LOS CAMBIOS EN LA PRIMERA SOCIALIZACIÓN

La primera socialización de los niños, tiene lugar en el seno de la familia o en el escenario vital que rodea a los niños, allí adquiere el lenguaje y los esquemas básicos de interpretación de la realidad, incorpora los procesos, las rutinas, los códigos, las formas de ser y hacer dominantes en ese espacio social cercano[13].

> *"Esta socialización primaria es la responsable de la fundamentación básica de los esquemas y comportamientos de los individuos adultos"*[14]

Los cambios en la composición y funcionamiento de la familia, caracterizado por la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, el aumento de las separaciones y del número de familias con uno sólo de sus padres, la creciente necesidad de los adultos de ausentarse de la casa en búsqueda del sustento, etc. fueron disminuyendo el tiempo real que los adultos pasan con sus hijos y a su vez han perdido la seguridad y la capacidad de definir qué quieren ofrecer como modelo a las nuevas generaciones.

En el mejor de los casos, otras instituciones entran en juego, escuelas, guarderías, clubes, etc. cuando no prolongadas exposiciones ante el aparato de televisión[15]. Mientras que en otros casos, los niños son obligados, por las circunstancias. a permanecer al cuidado de otros menos niños que él, a cumplir roles prematuros de adultos, a colaborar indecorosamente con el sustento familiar, etc.

La violencia, el dinero, la muerte, la enfermedad y el sexo entran tempranamente en la vida de los niños, marcando una tendencia a la desaparición de la niñez, que, de un espacio de construcción paulatina y acompañada de vivencias y conceptos, se transforma en una vertiginosa acumulación de informaciones que no respetan diferencia de edades o etapas de evolución.

LA SOCIALIZACIÓN SECUNDARIA

Es la que tiene lugar en la escuela, que transmite la cultura pública dominante de la sociedad, intentando compensar desigualdades y cumplir una función educativa.

La función educativa de la escuela no es otra cosa que la construcción de la identidad subjetiva de un individuo que piensa, reflexiona, discute y elige de manera independiente y autónoma, esta construcción tiene lugar en la complejidad del espacio institucional escolar.

Los cambios producidos en la familia, han ido haciendo desaparecer los límites entre la socialización primaria y secundaria. La escuela ya no tiene un ámbito exclusivo de socialización, sino que se ha convertido en instancia de socialización primaria y secundaria, por lo tanto hoy debe cumplir funciones que antes estaban asignadas al seno de la familia.

Por otro lado, la presencia de los medios de comunicación en el espacio familiar, desde el periódico hasta Internet[16], dan la oportunidad de acceder a conocimientos presentados de manera seductora, que eran antes sólo patrimonio de la escuela. El sujeto de hoy adquiere su cultura más allá del un escenario limitado de la escuela.

Al debilitarse la distinción entre el maestro y el alumno entra en cuestión el concepto de jerarquía, donde cada vez se impone menos y se tolera más. Al qué y cómo se agrega el quién y a quién como los ejes cruciales sobre los que hay que discutir y debemos acostumbrarnos a que no hay respuestas predeterminadas, ni una sola respuesta, que hay que ir intentando caminos que acompañen el vértigo de la realidad y aunque no fueran las mejores, siempre serán superadoras a desconocer lo que pasa a nuestro alrededor y educar como si todo siguiera igual.

> *"Aún cuando equivoquemos el camino es posible hacer descubrimientos"*. Miller (1998)

LA ERA DE LA INCERTIDUMBRE

Las verdades incontrovertibles forman parte del pasado, en la mayoría de los terrenos, el conocimiento varía con tanta rapidez que una cosa que se asegura con confianza en un momento puede pronto quedar obsoleta. La anterior afirmación tiene consecuencias prácticas importantes; por un lado permite prescindir de formas establecidas de actuar, y por el otro, crece la conciencia de que cualquier modo de vida no es sino uno más de entre otras formas posibles.

Pero las consecuencias de este fenómeno no se restringen a los modos de vida sino que se potencian con un orden universal, generador de nuevas incertidumbres.

En primer lugar, podríamos señalar, la influencia de los modos de vida de las regiones industrializadas sobre los ecosistemas mundiales. La lista de peligros es muy conocida: el recalentamiento global, la disminución de la capa de ozono, la destrucción de los bosques, la desertización, la contaminación de las aguas, etc.;

fenómenos que ponen en riesgo la continuidad biológica del hombre sobre el planeta.

En segundo lugar, los alarmantes niveles de crecimiento de la pobreza en el mundo. Más del 20% de la población mundial vive en condiciones de pobreza absoluta y un número menos determinado pero más importante se ve sometido a condiciones de pobreza relativa, esto es que aunque hoy puedan mantener un nivel de vida aceptable, conviven con la certeza de no estar preparados para el cambio epocal, la introducción de un proyecto de desarrollo, la construcción de una presa, o la instalación de una fábrica pueden destruir su proyecto de vida.

La tercera fuente de incertidumbre, es la violencia que se encuentra en la amenazante presencia de conflictos vinculados a divisiones nacionalistas, religiosas o étnicas, la difusión de armas de destrucción masiva, la generalización de fenómenos de violencia en los estadios de fútbol, en la familia, en la escuela, en las calles.

El cuarto factor se vincula a la imposibilidad de consolidar sistemas democráticos no formales. Si bien, la tendencia a la universalización de las democracias liberales, vinculada al declive de regímenes totalitarios, significa un avance respecto a contextos anteriores, las limitaciones del sistema democrático son bien conocidas por nosotros.

> *"Como quiera que se organice, la democracia representativa significa el gobierno de grupos distantes de votantes ordinarios y a menudo está dominada por los intereses particulares de partidos".*[17]

Las protecciones de todo tipo e incluso la corrupción descarada, son aceptadas como una manera de actuar, como que formaran parte de las reglas de juego de la democracia, el descreimiento en el sistema se generaliza y su solidez se conmociona, generando grandes espacios de incertidumbre.

La ruptura de viejos valores, nos pone frente a una nueva cultura, caracterizada por Miguel López Melero[18] por:

- Escepticismo, como descreimiento de la razón y valoración de las sensaciones y la intuición.
- Neofilismo, deslumbramiento por todo lo nuevo.
- Consumismo, como contraposición al ahorro.

- Esteticismo, la supervaloración de lo estético frente a lo ético.
- Oportunismo, el vivir el aquí y el ahora, no importa el futuro, ni el pasado.
- Individualismo, vivir para uno mismo superficializando los vínculos y los sentimientos.

Todas y cada una de estas características nos marcan una era de insolidaridad e intolerancia ¿cuál es el rol de la escuela formadora de los valores, cuando los valores tradicionales hoy se constituyen en valores desfasados de su época? ¿Cómo luchar desde la escuela con la insolidaridad y la intolerancia?

Este cuadro de situación nos permite, también, entender que la crisis de la educación es una problemática compleja, porque está en crisis el conjunto de las instancias de la estructura social, el trabajo, la familia, el sistema político, el sistema de valores y de creencias, no basta con reformar la educación, hay que construir nuevas regularidades. Y la escuela tiene en esto su espacio de acción, al respecto dice Pérez Gómez:

> *"El reto educativo de la escuela es cómo provocar, en individuos que están saturados de informaciones fragmentarias, un proceso de construcción de esquemas autónomos de pensamiento que les permita cuestionar, indagar, descubrir y llegar a identificar los elementos más ocultos para provocar la manipulación, el sesgo, el sometimiento o la subordinación".*[19]

En esta búsqueda de una vida mejor, la escuela no está sola, pues, quienes buscan promover mayores grados de equidad en el mundo, la resolución pacífica de las disputas y la desmilitarización, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el desarrollo sostenible a través de generaciones, el reconocimiento mutuo de las culturas, de las identidades políticas y religiosas, de la estabilidad de las instituciones públicas, etc. también forman parte de ese todo global que caracteriza a la sociedad de hoy.

RELACIÓN ENTRE SISTEMA EDUCATIVO Y MUNDO DEL TRABAJO

La globalización económica y el constante avance de la tecnología produjeron cambios profundos en el mundo del trabajo.

El vínculo educación - trabajo debe ser entendido como una compleja articulación entre sistemas con lógicas muy distintas. Es una articulación que se constru-

ye en diferentes niveles institucionales, en cada uno de los cuales se encuentran problemas y dificultades específicas.

En definitiva, no se puede concebir la relación sistema educativo y productivo como una relación de vinculación directa. Al unir estrechamente la formación a las demandas de un aparato productivo se corre el riesgo de reducir la educación a una serie de procesos tecnificados, rigurosamente programados, limitados a preparar para la actividad laboral, a lo que algunos han dado en llamar colonización del sistema educativo por el sistema productivo.

Históricamente, el vínculo educación - trabajo encontró su espacio de mayor articulación con la "Teoría del Capital Humano", en auge en el período **1945-1975**, que consideraba a la educación como impulsora de la economía. El Estado debía invertir en educación como un camino cierto para el desarrollo económico, es el período de auge de la educación para el trabajo.

Entre **1975 y 1990**, el sistema económico entra en crisis, en tanto que los sistemas educativos siguen creciendo preparando para un mercado laboral que no se encontraba en condiciones de absorción, se pierde el sentido de para qué educar, el vínculo educación - trabajo no es posible, las posibilidades de inserción laboral de los egresados son cada vez menores y las teorías económicas dejan de considerar a la educación como una inversión de interés del Estado.

En general, los desarrollos teóricos coinciden en afirmar, que la diversidad cultural, acrecentada por una fuerte polarización social y la incorporación de nuevas tecnologías como modelo político societal excluyente, fueron generando una desvinculación cada vez más significativa entre la realidad cotidiana de los jóvenes y la cultura del trabajo. No sólo por la tradicional ruptura entre las orientaciones del sistema educativo formal y los requerimientos del mercado laboral, sino por las dificultades cada vez mayores que deben enfrentar para ingresar a dicho espacio social e inclusive para mantenerse dentro del mismo.

Como en todas partes del mundo, las nuevas exigencias económicas, sociales, políticas, culturales y tecnológicas han puesto en evidencia los límites del modelo educativo vigente. Los problemas que aquejan a nuestro sistema educativo han colocado el tema de la escuela en el centro del debate. Sus fines, sus modalidades de organización y de gestión, la relación que debe existir entre Sociedad, Sistema e Institución, es ineludible en la discusión educativa actual.

Ahora bien, al mismo tiempo que el mercado de trabajo marca, en la Argentina, graves signos de deterioro, se verifica un notorio aumento en la matrícula escolar. Esto nos estaría mostrando que la opción de transitar más años por el sistema educativo sigue vinculada al logro de ventajas comparativas en el terreno laboral.

Si bien, hay un desfasaje entre los requerimientos del mercado laboral y la preparación que la escuela brinda, los datos de la Encuesta de Desarrollo Social muestran claras ventajas para quienes poseen más años de estudio:

Tasa de desocupación según nivel educativo en el año 2000

NIVEL DE INSTRUCCIÓN	%
S/INST. COMPLETA	16,1
PRIMARIO COMPLETO	16,3
SECUNDARIO COMPLETO	13,9
TERCIARIO COMPLETO	4,6

Las características distintivas del trabajo hoy son el desempeño alternativo en varias ocupaciones calificadas y el cambio frecuente de lugar de trabajo.

Esto plantea un desafío para el sistema educativo en la medida en que se demanda que la educación apunte a una formación polivalente y multifuncional, con modelos curriculares flexibles e instituciones educativas integradas, que permitan el desempeño alternativo del sujeto que se inserta en el campo laboral.

En este marco las propuestas de transformación educativa deben poner el acento en la formación en competencias[20], buscando recomponer el roto vínculo educación - trabajo y recuperando las funciones del sistema educativo.

Es necesario una escuela que forme en el dominio de un conjunto de:

- Competencias comunicacionales, esto es que los alumnos puedan utilizar diferentes códigos comunicacionales (lengua propia, lengua extranjera, fax, computadoras, videos, decodificación, construcción de mensajes y metamensajes de muy distinto orden desde literarios hasta técnicos y administrativos).
- Competencias socio-históricas o conciencia de la historia y una profunda formación ética.
- Competencias matemáticas, no sólo como conocimientos instrumentales para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, sino como los métodos y las estrategias para desarrollar las capacidades de abstracción, razonamiento, análisis de relaciones y conexiones, etc.
- Competencias científicas, tanto en el área de las ciencias exactas como en el de las naturales y sociales. Estas competencias propician el desarrollo sistemático de los métodos científicos de investigación y conocimiento para la comprensión e interpretación de los fenómenos.

- Competencias tecnológicas. La tecnología implica nuevas síntesis entre distintos tipos de conocimientos, en particular nuevas relaciones entre el conocimiento abstracto y el concreto, nuevos lenguajes, habilidades, tipos de gestión, usos y construcciones de recursos.
- Competencias ecológicas equilibrando la utilización y preservación de la naturaleza.[21]

Este conjunto de dominios incorporados al desarrollo de procesos formativos posibilitará un mayor acercamiento a situaciones laborales.

En este punto del análisis es necesario distinguir entre dos conceptos: *formación para el trabajo y formación para el empleo*. Esta distinción conceptual también se ha constituido históricamente:

La formación para el empleo o el aprendizaje del desempeño laboral es un proceso muy complejo que debe impulsar el desarrollo de procesos formativos que habiliten para la puesta en acto en situaciones laborales de: calificaciones técnicas, entendida como la serie de conocimientos científicos tecnológicos y habilidades ligadas a las exigencias del progreso tecnológico sobre la organización del trabajo, calificaciones sociales que permitan tanto la inserción al nivel de una organización productiva como la comprensión del ámbito socio económico en el que se encuadra su actividad de modo que su participación en el sector profesional que actúe sea reflexiva y consciente.

En este sentido, la educación para el empleo se torna más abarcativa que la educación para el desempeño de un puesto de trabajo y es la tendencia que se marca en las transformaciones necesarias del sistema educativo.

Nuestros jóvenes deberán desempañarse en horizontes cargados de incertidumbre, enfrentar el fenómeno de una creciente desocupación y subocupación[22], por lo tanto debemos prepararlos para que mediante estrategias múltiples afronten la naturaleza dispersa del trabajo, la diversidad y la polivalencia ocupacional a lo largo de la vida, la ocupación múltiple y la migración.

NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Las transformaciones provenientes de los nuevos modelos de gestión y organización empresaria ponen de relieve el papel asignado a los nuevos saberes y expresan su adecuación a un mundo cambiante:

1.- Las redes en las empresas modernas: las estructuras piramidales, jerárquicas y cerradas son reemplazadas por estructuras planas, interactivas y abiertas

que delegan amplios poderes decisorios en las unidades locales y las direcciones centrales asumen un rol de definición de estrategias y evaluación de resultados.

2.- La preferencia por los productos estandarizados y por la producción en masa pierde importancia. En su lugar, aparece la noción de fábrica flexible y adaptable a mercados cambiantes en volumen y especificaciones. En lo que se refiere al personal y a sus capacidades, la adaptabilidad se expresa especialmente a través de la polivalencia. Se tiende a equipos multipropósitos y a plantas multiproductos donde se valoriza la capacidad del personal para moverse de un área a otra y para participar del trabajo en equipo.

3.- La mejora continua, el cambio como rutina, es la premisa de la empresa moderna. No existe un óptimo fijo. La nueva organización se concibe como una máquina de aprender y mejorar, como un sistema para identificar problemas y encontrar soluciones. Esto exige un cambio radical de actitud hacia los recursos humanos estimulando su capacidad permanente y su creatividad.

4.- La empresa moderna considera la concentración y la cooperación como base para elevar la competitividad. Esto se da hacia adentro de la empresa, a través de la colaboración plena y creativa de todo el personal, y hacia afuera, a través de la colaboración interempresarial. La competencia tiene lugar cada vez menos entre empresas individuales y más entre grupos, países, cadenas. [23]

Nos resultaría difícil distinguir cuáles de estos elementos que caracterizan a la producción empresaria no están presentes hoy en las características que la sociedad demanda de las instituciones educativas.

Flexibilidad, cooperación, apertura, disposición al cambio, son hoy características propias de los estilos de gestión institucional.

Es pertinente hablar de gestión o de gerenciamiento de las instituciones educativas, sin lugar a dudas, el término nos provoca por lo menos cierta incomodidad, pues remite claramente al ámbito de lo privado del cual no nos sentimos parte.

Escuela y empresa se encuentran en polos opuestos en el campo de su producción, pero, no podemos dejar de admitir que ambas constituyen una organización.

Gerenciar o gestionar una organización no es otra cosa que lograr resultados de manera eficiente. Desde siempre las escuelas son gerenciadas o gestionadas, sus equipos de conducción trabajan en pro de objetivos que son comunes, que los alumnos aprendan, que logren sus mejores niveles de rendimiento y que estén preparados para la vida más allá de la escuela.

La cuestión de replantearse los modelos de organización institucional ofrece posibilidades, no garantías de éxito en el logro de los objetivos institucionales. La clave parece estar en lograr que las instituciones a la vez eduquen y aprendan, lo que Bernardo Blejmar[24] llama organizaciones inteligentes, donde la escuela es un proyecto colectivo e integrado, donde el conflicto es visto como una oportunidad, donde existen fuentes alternativas de poder, donde se atiende la conectividad con el afuera, donde el cambio forma parte del cotidiano, etc.

Blejmar, afirma que el gran tema está en el liderazgo:

> *"La tarea principal del liderazgo (cuando hablo de liderazgo no me refiero al director ni al administrador, sino a quien/es está/n orientando un proceso) es crear cultura, porque una vez instalada una cultura, la gente se apropia de los procedimientos".*[25]

La escuela organizada verticalmente debe dejar lugar a la escuela con múltiples espacios horizontales para el trabajo en equipo, porque el compromiso personal sólo puede ejercerse si existe un medio institucional que lo permita.

LA ESCUELA EN CRISIS

La idea de desarrollo individual, social y económico se encontraba íntimamente relacionada con la escuela. "Los valores de la producción - utilidad, eficiencia, calidad y excelencia - comparten créditos con los valores intelectuales - reflexión, crítica y creatividad -; así como con valores estéticos y con valores morales", en conjunto, la formación que la escuela brindaba. Este propósito también está en crisis, no tanto por que la escuela no se haya vinculado con la producción o lo haya hecho parcialmente, sino porque lo que entró en crisis ha sido el vínculo entre crecimiento industrial y desarrollo social.

Las promesas de una escuela dispensadora de igualdad, libertad y mejoramiento en la calidad de vida no sólo no se han cumplido, sino que han dejado un camino sembrado de desencantos, pragmatismos e indiferencias.

Encontramos manifestaciones cotidianas de indiferencia sobre los procesos formativos de nuestros alumnos, por ejemplo, en la cada vez mayor burocratización de la tarea escolar: se valora el trabajo docente con criterios administrativos, por puntualidad, asistencia, cumplimiento del programa, entrega de documentación etc.[26]

Esta tendencia propicia la paradoja que un docente indiferente ante la formación de sus estudiantes, el principal *metiers* de su rol, puede ser un buen cumplidor

de la normativa escolar y ser permanentemente evaluado como sobresaliente, por cumplir con todos los requisitos formales exigidos.

A su vez, la burocratización de la relación educativa contribuye a la formación de indiferentes, *"para qué voy a innovar si da lo mismo, aquel que se para y dicta tiene mejor concepto que yo, sólo por poner la cara"* o *"con cumplir con el horario y los papeles tengo un concepto sobresaliente, para qué voy a meterme en más trabajo"*

A todo esto contribuyen de manera significativa los bajos salarios que obligan a directivos y docentes a buscar otros ingresos complementarios, distribuyendo sus energías en otras actividades no siempre académicas, sumiéndolo en la *Ley del menor esfuerzo posible*.

La indiferencia es también manifestación de vacíos existenciales, algunos de los cuales tienen su origen en la crisis de los modelos trascendentales, lo que implica perder el sentido del proceso formativo.[27]

El directivo protagonista, reflexivo, crítico, comprometido, innovador, eficiente, puede ser realidad sólo en un contexto de recuperación de sentido, que no necesariamente debe consistir en la reconstrucción del viejo modelo, sino fundamentalmente en la construcción de una identidad educativa que le devuelva el sentido a la tarea cotidiana.

Es necesario volver a los fines, al para qué. Ingresar a las claves de la incertidumbre de nuestro tiempo para reconstruir nuestras identidades.

LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO

Quizás este título debiera ser "mal de muchos consuelo de tontos", pero es bueno saber que los males no nos aquejan sólo a los argentinos, del mismo modo que es importante estar atentos a las decisiones que toman de manera aislada o conjunta otros naciones.

Si bien, la variación de las condiciones históricas, culturales, sociales y económicas de un país a otro, de una región a otra y aún de una institución a otra, nos permite afirmar que no existen modelos universales de reforma educativa, esto no significa que las experiencias de otros no sean potencialmente adaptables a realidades distintas, aunque es, en este tema, como en otros tantos, importante advertir que las transposiciones directas seguramente nos llevarán al fracaso.

Sobre este tema Torsten Husén en su capítulo destinado a las estrategias para llevar a la práctica las reformas escolares, afirma:

"No existen modelos o paradigmas complejos que, sin adaptación puedan exportarse de un país a otro".

La crisis educativa es un flagelo que azota a gran parte del mundo, observemos las siguientes cifras que hablan por sí mismas:

Actualmente hay 880 millones de adultos en el mundo que no saben leer ni escribir y 113 millones de niños que no van a la escuela: el 60% son mujeres.

En el último cuarto de siglo, se han multiplicado los foros internacionales en búsqueda de lograr acuerdos que posibiliten mejorar la situación de la educación que las cifras anteriores se ocupan de describir cualitativamente.

En 1990, 155 delegaciones de países de todo el mundo, se reunieron en Jontien, Tailandia acordando un Programa denominado *Educación para todo* que, entre otras, se proponía las siguientes metas: la necesidad de lograr el acceso universal a la escuela primaria, la eliminación del analfabetismo adulto, poner énfasis en el aprendizaje, en la formación integral de la persona, mejorar la calidad y la eficiencia de la escuela, para lo cual se fijó el año 2000 como plazo para su cumplimiento.[28]

Acercándose el año 2000, fueron múltiples los encuentros y actividades de nivel global, regional y nacional para evaluar el cumplimiento de programas y metas y definir agendas futuras. Finalmente en abril del 2000 el Foro Mundial se concreta en Dakar, Senegal, en el se debían presentar los resultados de las evaluaciones de una década de *Educación para Todos*.

Mil quinientos delegados de 181 países participaron del Foro mundial de Educación, en Dakar, Senegal, organizado por la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Foro de las Naciones Unidas para la Población.

De allí surgió el compromiso de los países de garantizar, para el año 2015, que todos los chicos puedan cursar una escuela primaria obligatoria, gratuita y de calidad.

En ese contexto se ha presentado por parte de los países latinoamericanos el pronunciamiento y nos permite señalar algunas ideas fuerza que es importante recuperar en consideraciones generales sobre las reformas educativas:

Una primera idea fuerza es que las reformas educativas son parte de las reformas sociales. En el sentido que, las reformas educativas no pueden ser sustitutivas de reformas económicas ni sociales. Las reformas educativas por sí mismas no pueden modificar las condiciones ni en materia de igualdad de oportunidades, ni en materia de desarrollo, ni de democratización etc., porque la escuela no

actúa en un vacío social, sino que por el contrario sus prácticas se encuentran seriamente condicionadas por las características estructurales del sistema como un todo, del cual es parte[29].

Debemos ser conscientes que no podemos mejorar el nivel de vida sólo con más y mejor educación, la educación tiene un sitio pero en una secuencia intrínseca de transformaciones culturales y sociales y en un marco de prioridades nacionales. De este modo las políticas educativas y sociales deben actuar en forma integral para producir cambios en esta realidad extra escuela y contribuir así a las condiciones que requiere una educación de calidad.

Una segunda idea fuerza es que la globalización no debe significar homogeneización. Lo local es un elemento de lo global. La integración no debe significar necesariamente homogeneidad de creencias, valores y normas. Las diversas identidades nacionales, locales, étnicas, culturales y sociales constituyen nuestro lugar en el mundo.

Comprender que nuestra identidad es sólo unas de las múltiples posibles identidades, y no la única o la mejor, permitirá alejarnos de los etnocentrismos y preservará el espacio de las particularidades locales.

La globalización y lo local -diverso- no deben ser términos opuestos. La interconexión global ya forma una densa red de relaciones que vinculan a los distintos espacios locales. La cuestión es cómo y de qué manera se vinculan e interaccionan. Si somos receptores pasivos de las imposiciones del vínculo o nos fortalecemos para la negociación, la resistencia, la oposición, etc.

El nivel regional, local o comunitario es el que debe ser revalorizado porque es en este nivel en el que se construyen la solidaridad y las diversas formas de ayuda y apoyo mutuo, donde la población puede dar lugar a las decisiones que le conciernen. Si pretendemos realizar la utopía de construir nuestro escenario, es necesario afrontar las cosas como son.

Obviamente, este desafío implica una recomposición de las sociedades a partir de las comunidades locales para lo cual se requiere poder contar con individuos dotados de un capital social y cultural importante que les permita ejercer una autonomía de juicio.

La escuela es permeable al conflicto entre lo particular y lo universal, lo global y lo local, las identidades propias y las propuestas universales y debe afrontar el desafío de asumir lo universal a partir de una identidad propia construida sobre la base del respeto a las diversidades.

Desarrollando la capacidad, en jóvenes y adultos, de reconocer al otro como sujeto, de trabajar en equipo, de escuchar más allá de lo que oímos, de elegir más

allá de lo que nos ofrecen, promoviendo el protagonismo de las personas, la recuperación de la confianza en sí mismo, de la solidaridad, del respeto mutuo, del uso de la libertad.

Somos conscientes que cada una de ellas, como formulaciones teóricas son sencillas de realizar, tal es así, que la mayoría de ellas han quedado escritas en cuanto documento educativo ha circulado en los últimos tiempos, pero, son verdaderamente difíciles a la hora de las prácticas institucionales, aunque la dificultad no nos exime de la necesidad de intentarlo.

Una tercera idea fuerza es que las decisiones políticas de reforma sólo sientan las bases para cambios educativos verdaderamente significativos. En general las reformas se inician por iniciativa de los gobiernos o los parlamentos, provocando cambios de estructura y/o poniendo a disposición determinados recursos posibilitantes de cambios deseados.

Una cuarta idea fuerza se vincula al involucramiento, participación y compromiso de los actores. Es necesario superar prácticas fuertemente arraigadas que requieren de un proceso gradual con estrategias de participación de los actores que sirva como barrera para evitar el atrincheramiento de los defensores del status-quo, a la vez que promuevan el compromiso y la motivación de sus actores.

Una quinta idea fuerza es que no necesariamente se vinculan resultados con recursos, el caso paradigmático de Cuba, es un claro ejemplo de ello, podríamos leerlo como una muestra de la efectividad que puede tener un Estado activo, atento a compensar las diferencias, con políticas claras y decisión férrea.

Finalmente **una última idea fuerza** es la necesidad de recuperar autonomía en las decisiones nacionales de las recomendaciones, casi mandatos de los organismos internacionales. Muestra cabal de los condicionamientos impuestos por estos organismos es que el 90% de quienes suscriben este pronunciamiento son funcionarios o ex funcionarios de gobiernos nacionales, es decir personas que no sólo teorizan e investigan sobre educación sino ejecutores y decisores de políticas educativas y que sienten que no han podido sortear el sesgo economicista y administrativista que le impone la banca mundial a las reformas que financia.

Hemos tratado de mostrar algunos de los factores que condicionan la vida al interior de la escuela, porque consideramos que, conocer nuestros límites despeja el terreno de las frustraciones, pero, al mismo tiempo, fortalece la convicción de que hay un campo específico de trabajo que puede ser mejorado desde nuestras propias fuerzas.

Construir una educación democrática **supone** una política de Estado, **supone** acciones articuladas, no suma de acciones y finalmente **supone** una distribución equitativa y sostenida a lo largo de toda la vida, de las capacidades necesarias para una participación social, crítica y autónoma.

BIBLIOGRAFIA

Ander-Egg Ezequiel. *«Educación y prospectiva»*. Edit. Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires.1998.

Aries, PH. en Varela Julia, Alvarez Uría Fernando.*»La escuela empresa: neotaylorismo y educación» En Arqueología de la escuela»*. Las Ediciones de la Piqueta. Madrid.

Ase, Iván, **Burijovich** Jacinta. «*La reforma del sector salud en Cba. El naufragio de un «piloto de Tormenta»*. Ad. Pública y Sociedad N° 13 año 2000.UNC Cba. 2000.

Blejmar Bernardo .Novedades Educativas, N° 61. Año 8. Bs. As. 1996

Braslavky Cecilia. *«Acerca de la reconvención del sistema educativo Argentino 1984-95»*. Propuesta Educativa N° 14. Bs.As. 1996.

Braslavky Cecilia. *«Acerca de la reconvención del sistema educativo Argentino 1984-95»*. Propuesta Educativa N°14. Bs.As. 1996.

Braslavsky Cecilia y Alejandra Birgin (Comp.) *«Formación de Profesores» Impacto, pasado y presente.* Miño y Dávila editores. Bs. As. 1992.

Birgin Alejandra, Inés Dussel, Guillermina Tiramonti. *«Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y Proyectos»*. Propuesta Educativa Año 9. Buenos Aires 1998.

Bruner Jerome. *«La importancia de la educación»*. Paidos. Educador. Buenos Aires. 1987.

Carrizales Retamoza, Cesar. *«Pedagogía: Teoría, límites y potencialidades empíricas. Modernidad y modernización en la formación de profesores»*. En Educación multicultural e intercultural, Inpredisur. Granada. 1992.

Filmus, Daniel. *«Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo»*. De. Troquel. Bs. As. 1996.

Gairin Sallan Joaquín. *«La autonomía institucional. Conceptos y perspectivas»*. Dossier documental. Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Córdoba 1997

Giddens Anthony. *«Más allá de la izquierda y la derecha»*. Cátedra.Madrid. 1994.

Gorz, A. en Filmus, Daniel *«Para qué sirve la escuela»* Ed. Tesis. Bs. As. 1992.

Haggstron, Warren. *«the power of the poor»*. Free pres. Nueva York. 1964

Kaplan Carina. *«La inteligencia escolarizada»* Un estudio de las representaciones sociales de los maestros sobre la inteligencia de los alumnos y su eficacia simbólica. Miño y Dávila editores SRL Buenos Aires, 1997.

Lins Ribero, G, *«Extrañamiento y conciencia práctica. Un ensayo sobre la perspectiva antropológica»*, Cuadernos de antropología social. Vol 2 N° 1, F F. y L.. U. B. A. Buenos Aires 1989.

Llach, Juan José, Silvia Montoya, Flavia Roldán. *«Educación para todos»*. IERA . Bs As. 1999

Lopez Melero, Miguel. *«La Educación Intercultural: la diferencia como valor»* Universidad de Málaga IX Jornadas de Educación y Formación del Profesorado.

Martinic, Sergio. *«Interacciones y transacciones en las reformas sociales en América Latina»* CIDE. Chile. Paper presentado el Coloquio Internacional sobre Políticas y Organizaciones Públicas en la Transformación del Estado a Nivel Regional . IIFAP 1999

Medina Rubio, Rogelio. *«El sistema educativo y las demandas educacionales de la dinámica de empleo»* En El sistema Educativo Hoy. Editorial Docencia .Buenos Aires.1994

Narodowski, Mariano. *«La escuela Argentina de fin de siglo» Entre la informática y la merienda reforzada»* Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires. 1996.

Pérez Gómez Ángel. *«El cruce de culturas en la escuela»*. Novedades educativas N° 114.. Año 12

Tedesco, Juan Carlos, en Filmus D *«Para qué sirve la escuela»*. ed. Tesis. Bs. As. 1992.

Tedesco Juan Carlos. *«El nuevo pacto educativo»* Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Edición Grupo Amaya. 1995.

Tiramonti, Guillermina y Braslasvky, Cecilia. *«Quiénes ofrecen educación en la Argentina hoy?»* en Tiramonti G. y otros (Comp) Las transformaciones de la educación en diez años de democracia. FLACSO/Tesis Norma, Buenos Aires. 1995.

Toffler, Alvin. *«El shock del futuro»* Plaza y Janés. Barcelona. 1974

Varela Julia, Alvarez Uría Fernando. *«La escuela empresa: neotaylorismo y educación»* En Arqueología de la escuela. Las Ediciones de la Piqueta. Madrid.

NOTAS

1 Ase, Iván, Jacinta Burijovich. "La reforma del sector salud en Cba. El naufragio de un "piloto de Tormenta". Ad. Pública y Sociedad N° 13 año 2000.UNC Cba. 2000

2 Analizaremos estas nuevas exigencias laborales en el título destinado a *"Relación entre sistema educativo y mundo del trabajo".*

3 Lins Ribero, G, "Extrañamiento y conciencia práctica. Un ensayo sobre la perspectiva antropológica", Cuadernos de antropología social. Vol 2 N° 1, F F. y L.. U. B. A. Buenos Aires 1989.
"....la salida para la presente situación sólo puede plantearse en términos de una comprensión dialéctica - sin abusar de esta desgastada palabra- de la relación individuo/sociedad. Los individuos no son productos mecánicos y pasivos de determinaciones sociales (una especie de reduccionismo sociológico a la Durkheim) ni de determinaciones económicas o de clase (una especie de reduccionismo relacionado con el materialismo histórico). En realidad más que hablar de individuo y/o sociedad, habría que hablar siempre en términos de conjuntos, al modo de la relación individuo/sociedad, donde las partes se constituyen mutuamente. Considerar permanentemente esta cuestión en términos relacionales permite evadir los problemas ontológicos que se plantean siempre cuando la discusión busca comprender cuál de los lados es más importante para la determinación de la realidad, si el individual o el social"

4 Giddens Anthony. "Más allá de la izquierda y la derecha". Cátedra. Madrid. 1994

5 Ander-Egg Ezequiel. "Educación y prospectiva". Edit. Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires.1998.

6 Toffler, Alvin. "El shock del futuro" Plaza y Janés. Barcelona 1974.

7 Libro compuesto de hojas dobladas, reunidas y encuadernadas que reemplazaron a los rollos como portadores de la cultura escrita.

8 Ander-Egg. Op. Cit.

9 Un mundo bipolar donde el ámbito del atraso se concentra al sur, y el universo del desarrollo en el norte, con excepción de Australia y Nueva Zelanda y donde el aguijón de la pobreza y la miseria empuja a las poblaciones de los países subdesarrollados a emigrar a los países mejor provistos.

10 "La pobreza aumentó drásticamente en la década de los 80, y si no se efectúan cambios sociales importantes, entre el 2050 y el 2075 la mitad de la humanidad podría estar sumida en la pobreza absoluta... Desde 1950 el desfasaje entre los países ricos y pobres ha crecido, principalmente porque los ricos se hicieron más ricos. Pero desde 1980 han sido los pobres los que se han empobrecido más. ¿Quiénes son estos pobres? Cuatro quintos de ellos viven en zonas rurales, ex-

cepto en América Latina donde la mitad vive en las ciudades. Sufren desnutrición, analfabetismo, no tienen acceso a la información y las mujeres suelen ser más afectadas que los hombres, particularmente en zonas urbanas. La mayoría de los pobres son campesinos sin tierra, trabajadores rurales marginales y en las ciudades, trabajadores carentes de oficios" En Guía del Tercer Mundo 1991-92 Instituto del Tercer Mundo.

11 Se consideran pobres a aquellos cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta familiar de alimentos. Cepal-PNUD.

12 Se consideran indicadores de necesidades básicas insatisfechas a familias que: - Tuvieran más de tres personas por cuarto ; - o habitaran una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo. - o no tuvieran ningún tipo de retrete. - o tuvieran algún niño en edad escolar que no asistiera a la escuela. - o bien aquellos que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y además su jefe fuera de baja educación. Cepal-PNUD.

13 Pensemos que ese espacio recibe además todas las influencias del contexto global en el que se inserta.

14 Pérez Gómez Ángel. "El cruce de culturas en la escuela". Novedades educativas N° 114.. Año 12

15 Es importante señalar que ante el televisor el niño está sólo frente al mensaje, sin adulto que lo ayude a interpretarlo.

16 Las proyecciones de evolución de Internet al año 2006 señalan que entre 2.500 y 3.000 millones de personas se comunicarán de esta forma.

17 Giddens Anthony. Op. Cit.

18 López Melero, Miguel. "La Educación Intercultural: la diferencia como valor" Universidad de Málaga - IX Jornadas de Educación y Formación del Profesorado

19 Pérez Gómez Ángel Op. Cit.

20 El término competencias hace referencia a un conjunto de propiedades que se están modificando de manera permanente y que son sometidas a prueba en situaciones concretas de aplicación, es la posibilidad de aplicación del conocimiento a circunstancias prácticas. Es el conocimiento necesario para resolver problemas, se encuentra entre los saberes y la habilidades.

21 Cecilia Braslavsky, 1992

22 El empleo se convierte en un elemento escaso en la sociedad. El indicador más evidente es la aparición del desempleo abierto de dos dígitos.. Junto con el fenómeno del desempleo abierto se manifiesta otras modalidades de inserción incompleta, tales como el subempleo (individuos que trabajan menos tiempo del que quisieran trabajar) y el desempleo oculto constituido por aquellos que, aun cuan-

do necesitarían trabajar, se autoexcluyen de la búsqueda de empleo, desestimulados por la escasa o nula probabilidad de acceder al mismo.
La mayoría de los nuevos empleos que generan las economías actuales son precarios, con duración predeterminada y también inestables. El puesto de trabajo en la economía formal había adquirido un carácter de estabilidad que estructuraba buena parte de la vida de los asalariados y sus familias ofreciéndoles un horizonte largo que permitía planificar proyectos, calcular recursos e inversiones del más diverso tipo (compra de bienes materiales, inversiones educativas, estrategias reproductivas familiares, estrategias políticas, etc.).
Los empleos se crean preferentemente en el sector de la producción de servicios personales, la mayoría de ellos muy particularizados y en pequeñas unidades productivas. La terciarización de la economía planea una serie de desafíos a los sistemas de formación de la fuerza de trabajo, en especial la educación formal. Las competencias que se requieren para desempeñar estas tareas son un mix de conocimiento técnico (muchas veces de carácter complejo) y de actitudes, capacidades y valores relacionales y comunicacionales que requieren un tiempo y recursos adecuados para su aprendizaje.
Por último, el mercado de trabajo tiende a privilegiar el trabajo autónomo sobre el trabajo asalariado. La autonomía supone una capacidad, por parte del trabajador, para crear su propio puesto de trabajo (creatividad, capacidad de iniciativa, de cálculo, de relación, negociación, etc.) cuya apropiación supone un laborioso y costoso proceso de aprendizaje. Tenti Fanfani. Op. Cit.

23 Tedesco, Juan Carlos, en Filmus D «Para qué sirve la escuela». ed. Tesis . Bs. As. 1992.

24 Blejmar Bernardo. Novedades Educativas, N° 61. Año 8. Bs. As. 1996

25 No avanzaremos en este módulo sobre este tema, ya que es objeto de análisis del módulo 2.

26 Vincular estos conceptos con el Módulo 3 "La dimensión Jurídica Administrativa de la Institución Escolar.

27 Carrizales Retamoza, Cesar. Pedagogía: Teoría, límites y potencialidades empíricas. Modernidad y modernización en la formación de profesores. En Educación multicultural e intercultural, Inpredisur. Granada. 1992.

28 Cuatro años más tarde, en 1994, se realiza la Cumbre de Miami, convocada por el presidente norteamericano Clinton. Aquí se lanzó el "Plan de Acceso Universal a la Educación para el 2010". Ratificado en 1998. Esta iniciativa, de alcance hemisférico, adoptó metas para los todos los niveles educativos, incluido el universitario. La iniciativa es liderada por el gobierno estadounidense, coordinada por los gobiernos de México, Argentina y Chile y cuenta con la participación de diversos organismos internacionales, regionales y nacionales como la OEA, el Banco Mundial y USAID.

29 Recordemos aquí la diferencia entre condicionamiento y determinación analizada en la primera parte de este trabajo.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES. EL CASO DEL PROGRAMA PROVINCIAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN CÓRDOBA DURANTE EL PERÍODO 1996-1998[1]

Alicia Beatriz Acín(*)

RESUMEN

El presente trabajo -basado en mi tesis de Maestría en Administración Pública- tiene el propósito de analizar la participación de los actores en el Programa Provincial de Formación Profesional en el período 1996-98 habida cuenta la importancia otorgada a este aspecto desde el discurso oficial y reflexionar sobre la intencionalidad política al promoverla. Entre los principales hallazgos se destacan:

Se privilegia la participación de actores extraestatales, especialmente empresarios y trabajadores, municipalidades del interior y, en menor medida, ONGs. La participación intraestatal no es tenida en cuenta ni promovida. Así planteada, la participación se orienta fundamentalmente a la búsqueda de cofinanciamiento.

Respecto a las condiciones que obstaculizan la participación, las dificultades encontradas refieren a los procesos contextuales, la intencionalidad política, la dificultad de compatibilizar los tiempos de las diferentes organizaciones involucradas y la prevalencia de intereses sectoriales por sobre los comunes.

INTRODUCCIÓN.

La participación de los actores en el proceso de formación de políticas públicas es un componente presente o ausente según las concepciones en las que se asienta

dicho proceso, concepciones que es preciso considerar a fin de comprender el sentido otorgado a la participación.

En el campo de la Formación Profesional existe una tradición de coordinación de tres actores centrales en las políticas públicas en relación al trabajo: Estado, sindicatos y empresarios aunque el papel de cada uno de ellos varía según el modelo (de mercado, estatal y mixto) resultante de la combinación de lo público, lo privado y lo estatal (Labarca 1996).

En la investigación que aquí se expone, además del interés teórico que reviste el tema, la participación de los actores cobra relevancia ya que es uno de los ejes en los que se asienta la política de la Dirección de Promoción del Empleo en el período analizado. Es por ello que se indaga sobre los actores intra y extraestatales -quienes son portadores de diferentes recursos de poder-, focalizando en los actores que participan en distintos tramos del proceso de formulación e implementación de la política. Interesa conocer qué aportes realizan en términos de recursos humanos, económicos y materiales y qué incidencia tienen en la determinación de los cursos a dictar, los contenidos a desarrollar, las competencias que se incluyen, entre los principales aspectos.

En virtud de lo anterior la estrategia metodológica adoptada es la lectura de documentos oficiales, entrevistas a funcionarios políticos y personal técnico, particularizando en dos experiencias: el análisis de la Junta Promotora de Empleo y formación Ocupacional de la Construcción y el Curso de Operadores de Supermercados e Hipermercados.

POLÍTICAS PÚBLICAS, FORMACIÓN PROFESIONAL, ACTORES Y PARTICIPACIÓN.

Entendemos a las políticas estatales como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado respecto a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (Ozlak y O'Donnell ,1984).

Asimismo, son el resultado o síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones de gobierno del Estado; es decir, que son el fruto de la lucha y negociación de dichas fuerzas (Isuani, 1985). Dentro de las mismas se distinguen grupos sociales con capacidad de presionar a los organismos públicos o del mismo juego político al interior del Estado (Alvarez Díaz, 1992). El ámbito institucional del Estado es una arena de conflicto donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos (Ozlak, 1984).

Las políticas son formadas a lo largo de un proceso de interacción política que afecta la formulación de objetivos, el modo en que se implementan las acciones y los criterios de evaluación de logros, operando en contextos de incertidumbre y en interacción estratégica. La formación de la agenda es un punto crítico de dicho proceso en el que participan o dejan de participar actores con montos variables de poder.

En ambos momentos del proceso (formulación e implementación) intervienen componentes normativos y prescriptivos acerca de lo que se considera deseable, como así también diferentes actores que desagregan y materializan la política, aunque con mayor énfasis en el segundo.

En esta perspectiva los actores sociales juegan un papel importante en el proceso de formación de las políticas. Se entiende por actores sociales a clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos y eventualmente individuos que ocupan posiciones estratégicas con relación al Estado; este último es, a la vez, un actor social privilegiado con relación a otros (Ozlak, 1983).

Dentro de las políticas con relación al trabajo y en la formación profesional en particular se destacan dos actores centrales: los **empresarios** y los **trabajadores**, es decir, quienes ofrecen su fuerza de trabajo y demandan puestos de trabajo en el mercado (la oferta), por un lado, y quienes ofrecen puestos de trabajo y demandan fuerza de trabajo (la demanda), por otro.

Entre los mencionados actores se establece una relación de desigualdad estructural basada en el carácter de propietarios de los medios de producción de estos últimos, lo que se agudiza por la situación de desempleo que implica un excedente de fuerza de trabajo y la supremacía de aquellos para imponer sus condiciones laborales y salarios. A su vez, dentro de cada uno de los grupos existen diferentes posiciones, intereses y consolidación de los mismos como organización, que les otorga mayor o menor capacidad de estructurar y sostener sus demandas.

De ello se desprende el papel clave que cumple el Estado. Según Ettore Gelpi, a la esfera estatal le compete aportar un **enfoque social y territorial de las necesidades**, en tanto los sindicalistas aportan **conocimientos sobre la demanda efectiva de los trabajadores** y los empresarios una **visión de la formación en relación con la producción**. Otros autores (Rojas y otros, 1995) postulan, asimismo, la importancia de contar con una **visión amplia sobre la formación** que no la reduzca a ópticas puntuales o coyunturales y con una **información detallada sobre el mercado de trabajo**.

La participación de los actores en el proceso de formación de políticas públicas incluye tanto a los actores extraestatales como a los intraestatales. Estos últimos juegan un papel destacado, ya sea que se los reconozca explícitamente como

agentes que pueden aportar a través de su conocimiento y/o experiencia, o que se los considere meros ejecutores de las decisiones tomadas por el sector político o un staff de técnicos encargado de la planificación. En el primer caso probablemente se logre una mayor adhesión e involucramiento por parte de quienes -en definitiva- ponen en marcha las políticas; en el segundo caso se puede generar desde rechazo o resistencia explícita hasta resignificaciones o reinterpretaciones que modifican lo planificado.

En la investigación de referencia el término actor se usa en sentido amplio y comprende tanto a actores sociales (particularmente aquellas organizaciones que se supone representan a los empresarios y a los trabajadores, tales como cámaras empresariales y sindicatos) y el propio Estado, representado en este caso por la Dirección de Promoción del Empleo dependiente del Ministerio del Trabajo y la Producción del Estado Provincial. Se incluye, además, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) de la Nación debido a su intervención en la orientación de políticas y del financiamiento de parte de las acciones que se implementan, resultado a su vez del financiamiento de organismos internacionales, actores supranacionales que cobran protagonismo en la definición de políticas públicas en la década del '90.

En cuanto a la participación de los actores en este proceso, a excepción del modelo top-down que por su propia definición excluye la participación en la producción de la política estatal, distintas vertientes que surgen con la intención de superar ese modelo otorgan un papel relevante a la participación de los actores aunque con diferencias que es preciso identificar.

En algunas de ellas la participación de los actores se reduce al momento de la implementación, la planificación estratégica participativa incluye la formulación pero la participación es determinada por los decisores de la administración pública quienes diseñan los temas sobre los cuales se podrá decidir; en otras, en cambio, la participación no es más que un mecanismo para la búsqueda de legitimidad y consenso de una política predeterminada a la que se le anexa alguna información proveniente de los actores.

Al igual que en la experiencia Berger (Cernotto, 1998) en el involucramiento relacional los posibles afectados juegan un papel relevante y la acción de la administración pública se orienta hacia el exterior. En este modelo es fundamental considerar los distintos recursos con que cuentan los actores (de autoridad, económicos, políticos, de información y capacidad organizativa) que favorezca una mayor simetría en la participación.

María Teresa Sirvent (1993) diferencia entre **formas reales** y **formas simbólicas** de participación, entendiendo por **participación real** la posibilidad efecti-

va de incidir en las decisiones que afectan la vida cotidiana de una población a nivel institucional o de la sociedad global en todo el proceso (planificación, implementación, evaluación). La noción de participación real presupone la existencia de grupos organizados a partir de sus intereses objetivos y con capacidad política de incidencia real en las decisiones societales e institucionales.

Siguiendo este planteo, sólo en el involucramiento relacional se podría hablar de participación real en tanto en la mayoría de las concepciones que promueven la participación predominaría la **participación simbólica** que hace referencia a un "como sí" de la participación mediante la cual se ejerce una influencia mínima (recortada a determinados momentos o aspectos) o nula en la política y gestión institucional, a la vez que se crea una ilusión de poder inexistente.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EXTRA E INTRAESTALES EN EL PROGRAMA PROVINCIAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

Los programas de capacitación, formación profesional o reconversión laboral son un componente de las políticas públicas de empleo, instrumentadas generalmente a través de los llamados Servicios u Oficinas de Empleo, unidades estatales encargadas de esa cuestión. Asimismo, la Formación Profesional ha estado dividida y/o entrecruzada entre los Ministerios de Educación y los Ministerios de Trabajo.[2]

En Argentina, excepto un breve período en sus comienzos, la Formación Profesional ha estado ubicada en el Ministerio de Educación, bajo la dependencia del ex-CONET. En la actualidad se asiste a una reorientación de dicha actividad, enmarcada ahora en políticas de empleo como consecuencia de distintos factores. En la jurisdicción nacional la oferta está diversificada entre los Ministerios de Educación y de Trabajo. Por un lado, se manifiesta una permanencia de la Formación Profesional en el Ministerio de Educación siendo las unidades ejecutoras los centros de formación profesional, aunque con intentos de mayor articulación a la educación de adultos y a los trayectos técnico-profesionales.

Por otro lado, desde el año 1994 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación también se ocupa de la capacitación y formación a través de la compra de servicios producidos privadamente, tendencia presente en la mayoría de los programas implementados en la década del '90 que condice con el Estado neoliberal que se impone mundialmente, respecto de lo cual Argentina se destaca por la forma en que se han operado las transformaciones del Estado Nacional.

En la provincia de Córdoba, en el año 1997, el gobierno toma la decisión de unificar la oferta preexistente (centros de formación profesional del ex-CONET, centros de capacitación laboral de la ex-Dirección de Educación de Adultos e iniciativas que se venían desarrollando desde el Ministerio de la Producción y el Trabajo que cobran fuerza en 1995 a través del Programa Provincial de Formación Profesional). Esto se concreta en un momento particular de la vida política provincial caracterizada por una profunda crisis económica y al amparo de la Ley de Emergencia Económica, a la que se subordinan otras necesidades.

La **participación de los actores extraestatales**, como se dijo anteriormente, **es un eje de los lineamientos políticos de la Dirección de Promoción del Empleo**, unidad estatal encargada de esa cuestión dependiente del Ministerio de Trabajo y Producción de la Provincia de Córdoba, según surge de los distintos documentos oficiales relevados y de algunas entrevistas.

El Subsecretario de Trabajo afirma, al respecto, que "*la acción exclusiva del Estado autista respecto de la sociedad no es lo suficientemente eficiente como lo es en la medida en que está efectivamente conectado con los actores sociales, sobre todo con los del sector trabajo*", calificando como autista el hecho de que las políticas sean diseñadas por el Estado sin atender a los actores.

Los **actores sociales claves** son, como es tradición en la Formación Profesional, **aquellos que forman parte del mundo del trabajo** (empresarios y trabajadores), a los que se suman **las municipalidades del interior** dado el conocimiento atribuido a los intendentes de su localidad o región; en menor medida, otros actores mencionados son las **organizaciones no gubernamentales**.

La **estrategia** establecida por la Dirección de Promoción del Empleo para canalizar la participación de dichos actores es la conformación de **Juntas Promotoras de Empleo** integradas por esas entidades. Sin embargo, el grado de concreción de las mismas queda librada a las iniciativas de cada región o sector, según lo manifestado por la directora de la repartición: "*...vos tenes JPE que andan a las mil maravillas y otras que no se mueven nada, tenés intendentes que son bárbaros, con grandes iniciativas y otros que se conforman con poco*".

De lo anterior se desprende que no está presente la idea de promover la participación de los que menos lo hacen o menos posibilidades tienen generando mecanismos para sostenerla, ni se consideran los factores que favorecen u obstaculizan la posibilidad de participar.

Asimismo, a pesar de proponer tal estrategia para toda la provincia, no se presta especial atención y se deja agonizar la experiencia piloto de la Dirección de Promoción del Empleo en la materia, como se evidencia en el análisis de caso de la Junta Promotora de la Construcción, que se presenta en un apartado.

¿Cuál es la intencionalidad de la Dirección de Promoción del Empleo al promover la participación de los actores? Del discurso de los entrevistados se extraen los siguientes propósitos:

> "*...la tendencia nuestra ha sido ...dejar que las comunidades desde abajo hagan el pedido de lo que quieren para su zona ...*"
> (Directora de Promoción del Empleo)

> "*...si no, no podemos conocer la realidad, si ellos no participan que son los que están cerca de la problemática, es difícil que nosotros detrás de un escritorio, podamos diseñar los proyectos...*"
> (Subdirectora de Promoción del Empleo)

Se deja entrever, en lo anterior, la idea de recuperar el conocimiento que los actores extraestatales tienen de su realidad, sea ésta sectorial o regional "*por estar cerca de la problemática*", contraponiéndolo al diseño de proyectos a cargo de unidades técnicas centralizadas que no contarían con el conocimiento de esa realidad. Ello se liga a cierta desvalorización de los estudios técnicos, según expresiones de la directora de la repartición: "*le escapo a los tecnicismos, la tendencia ha sido que las comunidades desde abajo hagan el pedido de lo que quieren para su zona y no desde la capital y a través de informes técnico científicos, bajar el trabajo ya armado*" y a una sobreidealización del conocimiento que los actores locales tendrían acerca de su realidad.[3]

Más allá de las razones señaladas precedentemente, a medida que se avanza en el trabajo de campo, cobra fuerza la hipótesis de que la participación responde prioritariamente a la búsqueda de **co-financiamiento** por parte de la DPE en virtud del escaso presupuesto con que cuenta dicha institución. Tal hipótesis se asienta en testimonios de distintos entrevistados, entre los que se destacan los siguientes:

> "*Nos manejamos precisamente a través de la apoyatura que nos pueden dar las ONG, los municipios, los sindicatos, las cámaras...y bueno, habrá de otros sectores, ya sea el municipio que pueda, a lo mejor, aportar insumos, la cámara puede aportar otra cosa, el sindicato puede aportar otra cosa y de esa manera, digamos, se evita también la superposición de recursos y de esfuerzos. Y bueno, y tratamos de manejar el poco presupuesto que podemos tener, hacerlo producir más*".
> (Directora de Promoción del Empleo)

"...tenemos un programa muy lindo que estamos encarando con la actividad metalúrgica que es un poco el modelo que nos gustaría hacer en el futuro; este programa tiene, por una parte la Cámara, por otro la Unión Obrera Metalúrgica, estamos nosotros y el Ministerio de Trabajo de la Nación y, a través del MTySS de la Nación, el financiamiento creo que del PNUD...Este tipo de formación apunta también a este tema del financiamiento..."

(Subsecretario de Trabajo)

De las expresiones del Subsecretario se infiere tangencialmente la autogestión que estos núcleos, es decir, cada uno de los Centros de Desarrollo Regional deberían implementar en la búsqueda de cofinanciamiento, tema que se convierte en crucial para que puedan continuar con acciones de capacitación y sostenerse en el tiempo. Ello se liga a la preocupación por el financiamiento señalada explícitamente por un entrevistado quien, al explicar los contenidos del Módulo referido a Formulación de Proyectos en el proceso de reconversión laboral de los docentes, menciona lo siguiente:

"...el principal problema de los proyectos es el financiamiento... pretendemos que se logre a través de las entidades de la comunidad que lo solicitan; en el convenio se ve qué pone cada parte...comúnmente la DPE pone recursos humanos, certificación, programas, instalaciones; el ente coparticipante pone insumos necesarios para llevar adelante el curso y, generalmente, la infraestructura".

(Coordinador del Subprograma de Capacitación Privada)

En el proyecto institucional del año 1998 del Ceder de Río IV aparece la misma preocupación en un doble sentido: falta de financiamiento del estado y dificultad para conseguir cofinanciamiento en las empresas del medio, en su mayoría Pymes. Ello surge del cuadro de amenazas y oportunidades elaborado por la institución que destaca, entre las primeras, "*...falta de financiamiento del Estado y dificultad para conseguir contraparte por la realidad de las empresas locales (pequeñas y micro)..*".

Con relación al propósito de cofinanciamiento, es importante distinguir si dicha estrategia se adopta como una política explícita que surge del convencimiento acerca de la responsabilidad que le compete a la empresa en aportar para la capacitación de su fuerza de trabajo ya que lo contrario podría considerarse una

subvención a las empresas, máxime si se responde a la demanda de cualquier empresa, o si es el resultado del escaso presupuesto con que se cuenta. La evidencia empírica permite sostener la hipótesis de que la búsqueda de cofinanciamiento, en este caso, se asienta en el escaso presupuesto con que se cuenta, más allá de que algunos de los actores consultados también incorporen el otro aspecto.

En la investigación que da origen a este trabajo los funcionarios entrevistados siempre se refieren a la participación de los actores extraestatales. Aunque se los interrogue explícitamente sobre la participación intraestatal, ésta pareciera no existir dentro de su horizonte. Solamente hace alguna mención la directora de la organización, aunque desplazando la respuesta hacia la necesidad de reconvertir al "*propio personal del Estado*", dejando entrever que no estarían en condiciones de participar.

Respecto a la percepción que tiene el personal de planta sobre su nivel de participación en la formulación de la política, las opiniones difieren según se trate del responsable del área Empleo o del responsable del área Formación Profesional. El primero expresa que "*...actualmente ninguno porque, con el actual gobernador era lo que...el criterio de él nada más, ni siquiera el personal de Dirección que tiene cargo político...es muy poca la participación que tiene o, por lo menos, no con la autonomía que se debe tener...*".

El segundo, por su parte, manifiesta la libertad con la que se han manejado en su área como así también el trabajo en equipo realizado: "*...todo lo que se ha hecho desde la Dirección en materia de formación profesional, ha sido tenido en cuenta desde las bases...nosotros hemos sido los generadores de las acciones y no ha sido bajado como una política que teníamos que hacer tal o cual cosa...*" Tal reconocimiento no impide que exprese numerosas críticas, particularmente referidas a la falta de presupuesto que -de hecho- implica el no sostenimiento de aquello que se les ha permitido crear.

LA JUNTA PROMOTORA DE EMPLEO Y LA FORMACIÓN OCUPACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN COMO ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN DE DIFERENTES ACTORES

La Junta Promotora de Empleo y la Formación Ocupacional de la Construcción (JPC) se constituye en Córdoba en diciembre de 1994 y tiene un funcionamiento regular durante el período comprendido entre febrero de 1995 y febrero del 1996 en el que se efectúan reuniones quincenales, al principio, y mensuales posteriormente, de las que constan las respectivas actas.

Se formaliza a través de la firma de un acuerdo marco entre las entidades que la componen: Ministerios de Trabajo y de Educación del gobierno de la provincia de Córdoba (este último a través de la ex-Dirección de Educación del Adulto), Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, Cámara Argentina de la Construcción-Delegación Córdoba, Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina-Seccional Córdoba, Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción (FECTC), Fundación Juan Minetti, Asociación Vivienda Económica (AVE) y Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), Colegio de Ingenieros Civiles de Córdoba, Colegio de Arquitectos de Córdoba.

Según el citado convenio, "*los objetivos del organismo multisectorial consisten en desarrollar acciones de formación, reconversión y especialización ocupacional en la Provincia adecuando la oferta laboral concreta y singular para lograr la inserción en puestos de trabajo que los empleadores no cubren dada la insuficiencia de personal calificado específico*".

A los fines de una mayor operatividad, se designa una Mesa Ejecutiva integrada por la representante de la Fundación Minetti, un docente del Ministerio de Educación y el representante de la FECTC, quien posteriormente asume la Dirección de la Escuela de la Construcción, a propuesta de la misma Fundación.

En cuanto a los propósitos de la Junta Promotora de Empleo y la Formación Ocupacional de la Construcción se explicitan los siguientes: a) Poner en funcionamiento la Escuela de la Construcción; b) Elaborar pautas y criterios para la inscripción, selección y acceso de los beneficiarios a los cursos; c) Elaborar programas adecuados para la Formación Profesional; d) Promover y financiar la investigación sobre el mercado de trabajo; e) Asesorar y gestionar asistencia técnica y económica; f) Realizar el seguimiento de los egresados; g) Promover la difusión de las actividades realizadas.

No es fácil precisar a quién corresponde la iniciativa de su creación. El representante de la Fundación para la Capacitación de Trabajadores de la Construcción, brazo de la UOCRA dedicado específicamente a la capacitación, atribuye enfáticamente tal iniciativa a la organización sindical, ligada a la intención de "...*generar un proyecto de capacitación a nivel provincial donde tengan parte interviniente...las tres bases de lo que sustentan la capacitación, o sea, Estado, UOCRA y Cámara*"; tal propósito coincide con los lineamientos de la UOCRA a nivel nacional y se corresponde objetivamente con la propuesta de la FECTC de afectar a un miembro rentado de esa entidad para que se desempeñe como Director de la Escuela de la Construcción que se pone en funcionamiento a partir de la conformación de la Junta.

La entrevistada de la Fundación Minetti no particulariza tal iniciativa en una institución; más bien entiende que "*fue como un proceso que se fue dando en el que concurrieron varias circunstancias*", destacando las siguientes: por un lado "*el interés de coordinar o articular con el sector privado...de parte del Estado*; por otro, "*el sector privado estaba realizando una serie de acciones en materia de capacitación y también estábamos viendo la forma de poder coordinar un programa de impacto mayor*".

El entrevistado del CEVE identifica a la UOCRA, la Cámara y la Fundación Minetti con mayor presencia, mientras que el resto "*acompañaban*"; menciona también a la FECTC como "*telón de fondo*" cuyo acercamiento al Proyecto Joven "*hizo que se dinamizara*" el funcionamiento de la misma.

Sobre las razones que habrían motivado la participación de las diferentes instituciones en la Junta Promotora de Empleo y Formación Ocupacional de la Construcción, se destaca:

- la intención de "*incentivar la capacitación de los trabajadores de la construcción, con la idea de que posteriormente sean tomados por las empresas que nuclea la Cámara*" por parte de la UOCRA y la FCTC;
- la "*inversión en recursos humanos a largo plazo, contribución al problema del desempleo*" por parte de la Cámara
- el interés de transferir la tecnología que ellos desarrollan por parte del CEVE.
- la representante de la Fundación Minetti agrega, además, que "*estaba en el espíritu de todos que articulando entre el sector público, el sector privado y el sector productivo... se iba a conseguir un mayor resultado en el tema de capacitación y empleo*".

En cuanto al nivel de participación de las diferentes instituciones en esa experiencia, se decidía en conjunto sobre qué capacitar; "*se estableció un mecanismo para la selección de destinatarios acordado entre todos*", según la entrevistada de la Fundación Minetti, en tanto los aportes de cada institución (materiales y humanos) fueron variados.

El entrevistado de la FECTC enfatiza el aporte de algunas y minimiza el de otras. A través de un detallado recuento puntualiza el aporte de cada institución, a saber: el Ministerio de Educación: los docentes, el Colegio de Ingenieros: la escalera en la Escuela de la Construcción, la Fundación Minetti: equipamiento en cursos de electricidad, la UOCRA y el Ministerio de Trabajo: materiales y equipamiento, la Municipalidad: los cospeles para posibilitar la asistencia de los beneficiarios, la

Cámara: la posibilidad de inserción, y un par de instituciones solamente la presencia.

El mismo entrevistado afirma que la FECTC tiene activa participación en la definición del perfil para cada curso, expresado de la siguiente manera: "*nosotros somos los que ponemos las pautas de decir hoy en día el mercado no solamente requiere gente idónea en la actividad sino también que sepa desenvolverse en él*"; asimismo, en la presentación de programas que eran modificados según "*lo que proponía el Ministerio*".

Las modificaciones a las que alude se refieren fundamentalmente a las competencias a desarrollar considerando que "*las posibilidades de hacer, saber hacer, no alcanzan hoy en día, por eso también nos importa mucho el ser de la persona*".

Respecto a la Junta Promotora de Empleo y la Formación Ocupacional de la Construcción como estrategia para promover la participación, existe consenso entre los distintos entrevistados en que es muy buena e interesante, aunque falló, sin que lleguen a comprender el porqué, como lo expresa el representante del CEVE: "*fue una experiencia sumamente positiva la de la Junta, lo que no me parece tan positivo es que se haya desvanecido y uno no conoce las razones...*".

No obstante los aspectos valorizados, hubo dificultades en el funcionamiento, entre los que se destacan: "*al haber tantas instituciones participantes suele haber discrepancias en cuanto a los métodos, los planes...para llegar a un consenso cuesta un poco*", según el representante de la FECTC y "*el grado de compromiso que pueden poner las distintas instituciones en el desarrollo del proyecto*", según la representante de la Fundación Minetti.

La entidad se va diluyendo "*...sin que nadie le haya dado de baja...*"; la última reunión de la Junta data de octubre de 1997, después de un período de impasse, quedando la sensación para algunos de "*...una especie de cosa latente que se iba a reavivar en su momento pero que después no ocurrió*".

¿Qué factores condujeron a esa dilución? A través del discurso de la mayor parte de los entrevistados se deja entrever la concurrencia de varios factores entre los que se pueden destacar los siguientes:

a) el cambio de gobierno ocurrido en 1995 y la política interna de la Dirección de Promoción del Empleo de reconversión de sus propios recursos humanos a partir de la transferencia de docentes e instructores del Ministerio de Educación al Ministerio de la Producción.
b) el retraimiento de su participación por parte de la FECTC y la decisión de invertir tal esfuerzo en la creación de su Escuela de Capacitación.
c) la dinámica propia de cada una de las instituciones intervinientes.

d) el hecho de que hubiera sido pensado como un proyecto de mayor envergadura al que en realidad alcanzó.

El representante de la FECTC identifica el cambio de autoridades producido en 1995 con un cambio de lineamientos políticos respecto al funcionamiento de la gestión anterior, que expresa de esta manera: "*el Ministerio hace esto y la Junta es solamente asesora, adhiere ante una política del Ministerio y no es una co-participante;* a su entender, esto implica una monopolización del Ministerio respecto del funcionamiento de la Junta.

La percepción del cambio también está presente en el entrevistado del CEVE quien habla de una "*distinta concepción*" a la vez que de un "*quiebre dentro del Ministerio*", focalizado en el reemplazo del anterior funcionario por la actual Directora de Promoción del Empleo a quien visualiza "*...como con más jerarquía pero al mismo tiempo no tan asumido todo el tema de la Junta..*"

Los efectos del cambio político operado en 1995 no revierten inmediatamente en la Junta Promotora de Empleo y la Formación Ocupacional de la Construcción cuyo período de funcionamiento activo se extiende hasta febrero de 1996 debido, fundamentalmente, a la presencia del director del la Escuela de la Construcción mientras está vigente su contrato. Su ausencia posterior es señalada por el entrevistado del CEVE como un factor que contribuye al debilitamiento de la misma.

Según el actual representante de la FECTC, las marchas y contramarchas del Ministerio de Trabajo respecto a la sede de la Escuela de la Construcción cuyo traslado se propuso en sendos momentos a dos lugares distintos, propuesta con la que su institución no acordaba "*porque ya se había hecho el sacrificio de llegar a armar algo en el Sabattini...*habría motivado en el año 1998 la decisión de la UOCRA de suspender las acciones en conjunto hasta después de las elecciones de gobernador, próximas a concretarse.

A partir de ello, la FECTC dedica sus energías a construir la Escuela de la Construcción en la sede del Sindicato, remodelando el espacio libre generado por el traslado de la Obra Social con la intención, a posteriori, de "*ir a las instituciones... que estaban antes en la Junta pero ya con algo real y decirles bueno, esta es la propuesta, ¿qué les parece si nos venimos a trabajar acá?*" Igualmente respecto al Ministerio: "*...ofrecemos esto y no nos pensamos mover ni allá, ni acá, ni a ningún lado*".

La entrevistada de la Fundación Minetti, al referirse al cambio político, lo focaliza en "*la refuncionalización*" de los centros de formación profesional con posterioridad a la transferencia de los docentes del Ministerio de Educación al de

Trabajo y "*en toda esa política interna que influyó...*", contribuyendo al desvanecimiento de la Junta.

Respecto a la dinámica propia de las instituciones, cabe destacar que cada una tiene su propia finalidad y objetivos, intereses que defiende, dificultades de financiamiento que atender, prioridades que establece de año en año, etc., lo que probablemente implicó que cada una restara su compromiso, sumado a todo el proceso ya descripto.

El entrevistado del CEVE es muy claro respecto a esto último señalando, por un lado, sus propios intereses y, por otro, el proceso de debilitamiento de la Junta que repercutió sobre las mismas instituciones: "*...nosotros también tomamos distancia porque los Proyectos Joven nosotros no hicimos más acá...yo tuve parte muy activa y después comencé a nombrar reemplazantes...al languidecer todo, nosotros nos contagiamos también y entramos en nuestro vértigo*".

La prevalencia de los propios intereses también es remarcado por dicho entrevistado en alusión a la FECTC: "*...ahí están las cuestiones de tono político, yo creo que la Fundación de la UOCRA soñaba con un centro propio y eso no se compadece mucho con el rédito político que puede tener la capacitación del Ministerio de Trabajo o cualquier otro organismo de la provincia...*".

Las expectativas referidas a un proyecto de mayor envergadura que alentó a varias de las instituciones a participar en esta experiencia cuyo no cumplimiento puede haber contribuido a la retracción de la participación, también es un aspecto a considerar, según lo manifestado por varios entrevistados.

La representante de la Fundación Minetti agrega otro componente cual es la relación capacitación-inserción laboral ya que, a su entender, el proyecto "*...estaba muy atado a la posibilidad de la demanda concreta del sector productivo que, en parte, nunca se terminó de lograr esa vinculación y, cuando los cursos de capacitación no tienen un correlato con el empleo, no son programas integrales, no funcionan bien*".

El aspecto de la inserción laboral también es señalado como un déficit por la FECTC no obstante la participación de la Cámara en esa entidad, si bien esa habría sido una de las motivaciones en integrar un organismo de este tipo tanto para la UOCRA como para la fundación asociada a ella; asimismo, acepta como un hecho de la realidad que la Cámara no está en condiciones de garantizar inserción laboral en ese momento.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL CURSO DE OPERADOR DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS.

El curso de operador de supermercados e hipermercados se desarrolla en el año 1998 previas gestiones iniciadas en el año 1997 e intervienen en el mismo cuatro actores: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) de la Nación, el Ministerio de Trabajo de la Provincia, la Cámara de Supermercados y la Asociación Gremial de Empleados de Comercio (AGEC).

Según relatan los entrevistados, ante la convocatoria a licitación para la presentación de proyectos de capacitación por parte del MTySS, se elabora un proyecto enmarcado "*en la Resolución 280 de la Nación... la que establece que tiene que haber un ente jurídico que represente a los trabajadores y otro ente que represente a los empresarios*". El Ministerio de Trabajo de la provincia -a través de la Dirección de Promoción del Empleo- actúa como intermediario realizando "*el acercamiento entre las dos instituciones*", basándose en un estudio de mercado para evaluar la viabilidad de ese proyecto "*dada la situación geográfica de Córdoba capital ...y al dimensionamiento de los hiper, super y autoservicios*".

¿Cuál es el aporte que realiza cada una de esas instituciones? El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación aporta el financiamiento para su implementación (que incluye una beca para los beneficiarios), la Dirección de Promoción del Empleo aporta los docentes y responsables del curso, en tanto las instituciones coejecutoras contribuyen de la siguiente manera: la Cámara con las instalaciones de los supermercados que adhieren al proyecto y el anticipo del dinero para la impresión de los apuntes (que posteriormente sería descontado de los fondos provenientes del MTySS de la Nación) y AGEC con el edificio y equipamiento del Ceder Comercio y Servicios donde se desarrollan las clases teóricas.

Según los coordinadores técnico-pedagógico y de relaciones públicas entrevistados, dicho curso habría surgido a solicitud de la Cámara de Supermercados, entidad que recoge el pedido de tres de ellos (Spar, Hiper Libertad y Roldán). El representante de la Cámara de Supermercados[4] ofrece otra perspectiva acerca de su surgimiento, aludiendo a que la Cámara no participó de esa inquietud, como se aprecia en lo siguiente: "*un buen día la gente del Ministerio vino y lo ofreció...no vino de una iniciativa por parte de la Cámara*". No obstante esa afirmación, queda el interrogante de si su perspectiva incorpora la historia transcurrida con anterioridad ya que la solicitud habría sido formulada por la Cámara en momentos en que estaba conducida por uno de los propietarios del supermercado Spar en el año 1997.

La misma discrepancia se advierte con relación a la definición del perfil de los beneficiarios: los entrevistados del Ceder Comercio y Servicios manifiestan que: "*los distintos supermercados que suscribieron el proyecto por intermedio de la Cámara*", con el aval del gremio, definen el perfil de los beneficiarios: mayor de 18 años, menor de 25 años, nivel de educación secundario completo, de lo que "*surge este perfil*". A ello se agrega la condición de desempleado ya que el proyecto incluye el pago de una beca por tal condición, para lo cual es necesario estar inscripto en el Registro de Desempleados de la Provincia. El representante de la Cámara, en tanto, manifiesta lo contrario: "*el Ministerio exigió ciertas pautas como para que la persona pueda ingresar, nosotros como Cámara no pudimos manejar el tema*".

En cuanto a la definición de los contenidos del curso, todos los entrevistados coinciden en que es realizada por personal del Ceder Comercio y Servicios. Según estos últimos, se diseña "*de acuerdo a las necesidades planteadas por los supermercados*", lo que es aceptado casi en su totalidad, variando solamente el orden. El representante de la Cámara señala que "*...el Ministerio venía con su plan estipulado y me pareció muy bueno y creo que fue positivo en ese sentido*".

Respecto a los docentes, la determinación de los mismos fue "*de común acuerdo...el Ministerio puso sus docentes, la Cámara no aportó con docentes propios...pero sí asesores, gente que trabaja con la Cámara..y por el otro lado estaría la parte práctica, que los supermercados pusieron sus docentes*". Los entrevistados del Ceder valoran positivamente el desempeño de los docentes que los propios supermercados pusieron por cuanto implica un mayor compromiso de su parte al afectar recursos humanos para tal fin, no así la de los asesores externos de la Cámara de Supermercados, respecto de los cuales "*no podían impedir legalmente*" que estuvieran ya que se pagan con el financiamiento procedente del MTySS de la Nación, sino competir con ellos.

Según surge de las entrevistas y observaciones efectuadas, la entidad gremial (AGEC) tuvo una actitud más pasiva, de escasa intervención. Esta apreciación no es compartida por los responsables del curso a cuyo criterio AGEC delegó su participación en el personal del Ceder Comercio y Servicios. Ello formaría parte de una estrategia entre ambos actores frente a la imagen deslucida que tienen los sindicatos y en el ánimo de evitar "*roces*", lo cual les habría permitido "*negociar de igual a igual con la Cámara*".

Tal delegación tendría como base la confianza depositada por AGEC en los docentes del Ceder, basada en parte en la trayectoria que algunos de ellos tienen en la institución ya que pertenecían al ex centro de formación profesional y actual Ceder con sede en AGEC. Por otra parte, dos de ellos habrían tenido "*alguna*

participación gremial y política" en dicha organización gremial. De modo que, para ellos, "*el Sindicato no estuvo ausente*" y "*en algunos casos ha estado más informado y ha participado mucho más el Sindicato que la Cámara, a pesar de que físicamente no han estado*".

Desde la perspectiva del sindicato esta actitud estaría subordinada a la prioridad de "*allanar*" el camino para que las acciones se concreten. Habrían sido muy firmes, no obstante, en exigir que la práctica en el supermercado "*no se vaya a convertir en una pasantía sin un control del Estado*".

Sintetizando el proceso llevado a cabo para la concreción del curso, los entrevistados del Ceder Comercio y Servicios coinciden en que se realizan una serie de "*exhaustivas reuniones entre las tres entidades para delinear programas, contenidos y quién iba a estar al frente de los cursos*".

Es significativo el tiempo transcurrido entre la formulación de la demanda y la ejecución del curso, como así también el cambio operado en el área del supermercadismo en un breve lapso a raíz de la instalación de grandes hipermercados y la venta, fusión o desaparición de los mismos, hecho que incide en la operativización de la participación. De los tres supermercados que solicitaron el curso: Roldán, Hipermercado Libertad y Spar, el primero se desprende de este grupo requiriendo una respuesta más inmediata a sus necesidades, el segundo no mantiene el mismo interés a raíz de la venta del mismo, permaneciendo solo el tercero como impulsor y ejecutor activo del curso.

En cuanto a las perspectivas de continuidad que podrían tener acciones de este tipo en forma conjunta, el entrevistado de la Cámara afirma que esa institución "*...tiene la intención de diseñar su escuela propia*" y cuando se haya "*...armado, estudiado y puesto en marcha este tema de la escuelita...no sé si tripartitamente o entre dos partes, sumar esfuerzos...a lo mejor ellos puedan incorporarse a esto que la Cámara viene elaborando*". Más explícitamente, señala que "*no es que lo del Ministerio se haya dejado de lado para siempre, simplemente congelar la cosa para volver a realizarla de otra forma*".

¿Cómo interpretan esto los entrevistados del Ceder? Para ellos "*...a la Cámara les ha servido bastante y nos está exprimiendo...inclusive la Cámara posterior a este proyecto, empezaron a generar ellos capacitación en base a nuestros programas...*". No obstante esta percepción de estar siendo utilizados, lo valoran positivamente en tanto implicaría un reconocimiento de las acciones desarrolladas desde el Estado.

Si bien algunos supermercados (Almacor y Cordiez) habrían planteado la demanda de capacitación más específica en temas de carnicería o panadería, en plenario de la Cámara se habría decidido no insertarse en otra capacitación. A

criterio de la observadora, las posiciones dentro de la Cámara no serían uniformes, distinguiéndose por un lado los supermercados pequeños como Spar, Almacor y Cordiez que propiciarían la continuidad de acciones con la Dirección de Promoción del Empleo, en tanto los supermercados más grandes serían más proclives a organizar ellos mismos la capacitación, siendo ésta la posición predominante al momento de realizar el estudio.

CONCLUSIONES QUE SURGEN DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

En la investigación mencionada, se otorga primacía a la participación de actores extraestatales, especialmente aquellos tradicionales en la Formación Profesional (empresarios y trabajadores) a los que se suman las municipalidades del interior a cuyos intendentes se considera conocedores de su localidad o región y, en menor medida, organizaciones no gubernamentales.

El móvil principal en dicha participación habría estado en la búsqueda de cofinanciamiento que compense el bajo presupuesto asignado a la repartición en ese momento (bajo la restricción de la Ley de Emergencia Económica), lineamiento que es transmitido a cada Ceder para que estos lo asuman como propio.

La participación intraestatal referida a distintos grupos o sectores institucionales, en cambio, no es tenida en cuenta ni promovida durante ese período, si bien en ciertas áreas a cargo de técnicos de planta que ocupan cargos políticos o funciones de cierta importancia en ese momento se habrían considerado en mayor medida los intereses y conocimiento del personal de su dependencia.

Recuperando el concepto de participación simbólica, esta es la que habría predominado en el Programa Provincial de Formación Profesional en el período citado en tanto los actores intervinientes ejercen una influencia mínima recortada a determinados momentos del proceso como la implementación o a algunos aspectos como la determinación de contenidos y docentes de los cursos de capacitación.

No está presente, por otra parte, la idea de promover la participación de los que menos lo hacen o menos posibilidades tienen generando mecanismos para sostenerla, ni se consideran los factores que favorecen u obstaculizan la posibilidad de participar que se hace evidente en el caso de las Juntas Promotoras de Desarrollo Regional.

Finalmente, no se continúa y se deja agonizar la experiencia piloto de la Junta Promotora de Empleo y la Formación Ocupacional de la Construcción iniciada en la gestión anterior de gobierno, en la primacía de una lógica político-partida-

ria que considera una cuestión menor la continuidad de las políticas más allá de los cambios de gobierno incluso del mismo signo político.

Por otra parte, el análisis las dos experiencias -Junta Promotora de Empleo y la Formación Ocupacional de la Construcción y Curso de Operador de Supermercados e Hipermercados- amerita algunas reflexiones:

a) En primer lugar, resulta difícil hablar de participación sin analizar las condiciones que la posibiliten y la intención de sostenerla en el tiempo.
En cuanto a las condiciones que facilitan u obstaculizan la participación, las mismas varían según cambios de distinta índole operados al interior de los actores colectivos. En la experiencia de la Junta Promotora de la Construcción se advierte claramente el corte producido a partir del cambio de autoridades gubernamentales en el año 1995 que implica una discontinuidad respecto a las políticas anteriores, si bien permanece el mismo partido político en el gobierno. De allí la escasa atención prestada a la Junta Promotora de la Construcción por las autoridades siguientes, pese a ser la experiencia concreta más formalizada en la materia.
En el caso del curso de Operador de Supermercados e Hipermercados confluyen las transformaciones operadas en el contexto económico y social que en pocos días anulan o dejan sin efecto prolongadas y arduas negociaciones llevadas a cabo en la búsqueda de consenso, como así también el cambio de conducción en la Cámara de Supermercados que representaría distintos intereses al interior de dicha organización, de lo que se deriva un menor impulso al curso al momento de la ejecución.

b) A través de ambas experiencias se destacan, asimismo, las siguientes dificultades en el proceso de participación:
- la dificultad de compatibilizar los tiempos de cada una de las organizaciones involucradas aún cuando existe la intención de participar. Las organizaciones colectivas demandan mayor tiempo en la toma de decisiones a fin de llevar la discusión al interior de las mismas, aunque pertenezcan al sector privado cuyo tiempo de resolución de los problemas se supone es más rápido que el de las organizaciones estatales.
- la prevalencia de intereses sectoriales por sobre aquellos que pueden nuclearlas, lo que debilita el espacio en común. En las dos experiencias se pone en evidencia -en determinado momento- la intención de la entidad gremial o empresarial de impulsar la creación de su propia

"escuela" o entidad de capacitación, respondiendo a intereses particulares que se sobreponen a los intereses en común que pudieran existir. Si bien manifiestan la intención de invitar al Estado a sumarse a tales iniciativas cuando las mismas estén consolidadas, ello implicaría un cambio en cuanto a que la entidad convocante impondría las condiciones al resto.

BIBLIOGRAFÍA

- Cernotto, Diana. "La política de espaldas a la política". Revista Administración Pública y Sociedad Nº 11. Diciembre de 1998.

- Dirección de Promoción del Empleo. Currículum Institucional. Córdoba. 1998.

- Fernández Enguita, Mariano. Educación, formación y empleo. Eudema. Madrid. 1992.

- Formación Profesional. Acciones de Capacitación. Córdoba-. 1998.

- Labarca, Guillermo. "La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo". Revista CEPAL Nº 59. 1996.

- "Materiales de trabajo para la formulación de un acuerdo marco sobre formación técnico-profesional". Documento elaborado por la Subcomisión de Formación Profesional de la Comisión Técnica del Consejo Nacional de Educación y Trabajo. Mimeo. Buenos Aires. 1997.

- OEA/Consejo Interamericano para el desarrollo integral. Reunión técnica preparatoria de la XI Conferencia de Ministros de Trabajo. 1.998. "Tendencias y desafíos en la formación profesional y el empleo en América Latina".

- Ozlak, Oscar. Teorías de la burocracia estatal. Paidós. Buenos Aires. 1984.

- Ozlak, Oscar. Políticas públicas y regímenes políticos. Estudios CEDES. Buenos Aires. 1984.

- Programa Provincial de Formación Profesional. Documento elaborado por el equipo técnico de la Dirección de Promoción del Empleo. Córdoba. 1996.

- Ressa, C y otros. "La formación profesional y la formación de instructores en la provincia de Córdoba". Documento para la discusión. Demes. Córdoba. 1995. Mimeo.

- Rojas, E; Catalano, A.M.; Hernández, D.; Rosendo, R y Sladogna, M. Los Sindicatos y la Tecnología: Cambios Técnicos y de Organización en las Industrias Metalmecánica y de la Alimentación en Argentina. PIT-Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1995.

- Sirvent, María Teresa. "Política de Ajuste y rol del Estado: el dilema de la participación social en educación". Integración Educativa, Publicación de AELAC Argentina. Buenos Aires. 1993.

NOTAS

(*) La autora es Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación y Master en Administración Pública. Es Prof. Adjunta a cargo de la asignatura "Problemática de la Educación de Adultos" en la Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. Es investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades sobre temáticas vinculadas a la educación de adultos y a la formación para el trabajo. Forma parte de la Comisión Mixta de apoyo al Programa Universitario en la Cárcel de la Facultad de Filosofía y Humanidades. Actualmente es Vice Directora a cargo de la Dirección de la Escuela de Ciencias de la Educación. Domicilio: Pje. Pedro Duval 3321, B° San Fernando – 5016-Córdoba. Email: abacin@ffyh.unc.edu.ar

1 El presente trabajo sintetiza y reelabora una parte de la tesis de Maestría en Administración Pública "Análisis del Programa Provincial de Formación Profesional de la Dirección de Promoción del Empleo del Ministerio del Trabajo y la Producción de la provincia de Córdoba en el período 1996-1998" realizada en Córdoba en el año 1999.

2 Si bien en ambos casos su finalidad ha sido la formación de los recursos humanos o de las fuerzas productivas según las necesidades de la producción, dicha ubicación suele estar asociada al carácter más integral o más específico de la formación y al reclamo de mayor adecuación o articulación con el mercado de trabajo versus una cuasi subordinación de la capacitación respecto de las demandas del mismo.

3 En relación con este punto, la tesis de maestría de Guillermo Ferrer "Desarrollo local e innovación tecnológica de sistemas caprinos: el caso del Ente Intercomunal Región Quilino de la provincia de Córdoba" (1999) muestra que el conocimiento que las autoridades comunales tienen de la realidad local es un conocimiento parcial, de sentido común, basado en generalizaciones sobre la realidad de los productores que no contempla las diferenciaciones al interior de este grupo, en apariencia homogéneo, diferencias que son recabadas precisamente a partir de la incorporación de estudios técnicos, lo que permite avances en la acción de la comuna respecto al ente caprino.

4 El representante al momento de realizarse la entrevista era distinto a quien había iniciado las tratativas con la Dirección de Promoción del Empleo.

EL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE PROBLEMAS COMO INSUMO EN LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE REFORMA MUNICIPAL[1]

Carlos Lucca(*)

INTRODUCCIÓN

En el proceso de formulación de políticas públicas en diversas áreas de la realidad, se parte del supuesto de que el o los problemas que se buscan solucionar son conocidos, y se encuentran adecuadamente formulados. Sin embargo, dada la naturaleza y las características que tienen los problemas de política, el supuesto del conocimiento y la adecuada formulación de los mismos por parte del fomulador de política resulta a menudo equivocada.

En general, el formulador de política refleja en dicho proceso una perspectiva parcial, tanto en términos conceptuales como operativos. Las consecuencias negativas de un abordaje parcial resultan ser mayores cuanto más complejo es el problema a resolver, como es el caso de la gran mayoría de los problemas de política que enfrentan los gobiernos locales y provinciales.

Esta realidad, plantea la necesidad de caracterizar adecuadamente la naturaleza y la dinámica de los problemas de política, lo que implica que en primer lugar, el formulador de la política tiene que reconocer el conocimiento limitado que tiene del mismo (o dicho en otros términos, la extensión de su ignorancia), para en un segundo momento, desarrollar un proceso de búsqueda, relevamiento e incorporación de perspectivas que otros actores vinculados tengan respecto del problema en cuestión (perspectivas que no sólo serán coincidentes con las del formulador de la política, sino también competitivas con la que tenga el mismo acerca de la realidad), para lograr de este modo una comprensión más acabada del problema.

En el presente documento se plantea la importancia de llevar a cabo una adecuada identificación de los problemas de política, como una instancia previa necesaria a la formulación de políticas, programas y proyectos tendientes a la solución de los mismos. En el documento se señala que a menudo la incorrecta caracterización de los problemas de política lleva a la formulación de políticas públicas ineficaces, que se muestran incapaces de dar una solución estructural a los mismos porque se comete el error de *proponer la solución adecuada al problema equivocado* (Dunn, 1994).

En la segunda parte del documento se realiza una descripción sintética de un conjunto de metodologías (denominadas de segundo tipo) que ayudan a superar las lecturas parciales de los problemas de política, y facilitan la elaboración de una adecuada definición de los problemas.

LA NECESIDAD DE PRECISAR LA NATURALEZA Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROBLEMAS DE POLÍTICA

En el mundo real no nos enfrentamos con problemas claramente definidos y objetivos, cuya existencia y evidencia está fuera de disputa, sino con *preocupaciones difusas* que no constituyen problemas en sí, sino *situaciones problemáticas* que están sujetas a diferentes interpretaciones de acuerdo a la perspectiva de análisis desde la cual es abordada la misma. Los denominados problemas, son producto de una elaboración intelectual realizada a partir de la *abstracción por parte del observador de ciertos elementos* que conforman las situaciones problemáticas, proceso de abstracción que se encuentra condicionado por una amplia variedad de factores, tanto de carácter personal como de contexto (Dunn, 1992, 1994, 2001).

Las situaciones problemáticas que percibimos representan *estados de situación no deseable, la existencia de un conjunto de valores no realizados, necesidades no satisfechas u oportunidades por aprovechar,* que pueden ser abordadas y resueltas mediante la acción pública.

Para poder abordar y solucionar estas situaciones problemáticas, es necesario por tanto *pasar* de la percepción de esta situación difusa (situación problemática), a la caracterización de el o los problemas que dan lugar a la existencia de la misma. Se plantea la necesidad de transitar el camino que nos lleve de esa percepción difusa (situación problemática), a una caracterización precisa de la naturaleza y el alcance de los factores que la generan (definición del problema). El tránsito de la situación problemática a la formulación del problema se denomina en el campo del análisis de políticas públicas *proceso de estructuración del problema,* y es la

instancia por la cual se *decodifica la situación problemática* y se la *reconfigura* como un *problema de política* (Dunn, 1994).

La importancia de una adecuada identificación y caracterización de los problemas de política (cualquiera sea el carácter y naturaleza de los mismos) a los que se enfrentan las autoridades gubernamentales y el conjunto de los actores sociales es doble:

- Por una parte, problemas bien definidos permiten elaborar políticas de carácter estratégico que den cuenta de las causas principales que los generan.
- Por otra parte, una adecuada identificación y definición de los problemas de política, permite minimizar el riesgo de proponer la *solución adecuada al problema equivocado*.

La necesidad de evitar la comisión de este tipo de fallas, a las que Raiffa (1968) y Dunn (1994) definen como *errores del tercer tipo*, ha llevado a enfatizar la importancia de la adecuada comprensión de la naturaleza y alcance de los problemas de política.

Por otra parte, los problemas de política deben ser formulados a través de una *definición que permita llevar a cabo acciones* y oriente la utilización de los recursos disponibles con los que es posible reducir o eliminar el estado de situación no deseado existente, sin producir (o minimizando la ocurrencia de) efectos secundarios negativos.

Es importante señalar que los problemas no deben ser conceptualizados ni formulados como *la ausencia de una solución* o la *falta de un determinado bien o servicio*, ya que una definición de este tipo induciría a elaborar respuestas que inevitablemente se orientarían a *proveer lo que falta*, cuando en definitiva la falta que pretendemos satisfacer, no es otra cosa que la manifestación (el efecto) de causas más profundas que constituyen la verdadera naturaleza del problema, y que quedarían eclipsadas (o ignoradas) a través de esta equivocada definición del problema.

Las diferencias que existen en la caracterización y definición de los problemas de política, surgen de los diferentes supuestos que los distintos actores tienen acerca de las situaciones problemáticas que enfrentan.

De acuerdo con diversos autores (Patton y Sawicky, 1993; Dunn, 1992, 1994; Guess y Farnham, 2000), los problemas de política presentan las siguientes características:

- Interdependencia, lo que significa que los problemas de una cierta área se encuentran vinculados a problemas de otras áreas, constituyendo así lo que

Dunn (1994) (citando a Ackoff) denomina *sistemas de problemas (o problemas de segundo orden),* que demandan para su solución un abordaje comprehensivo.

- Subjetividad, que lleva a que los problemas sean el resultado de un proceso intelectual desarrollado (consciente o inconscientemente) por el analista, a través del cual identifica los elementos constitutivos de las situaciones problemáticas y los reformula en términos de problemas de políticas.
- Dinámica, por la cual:
  - Existen variadas soluciones para un problema dado.
  - Hay definiciones alternativas del problema para una situación problemática dada.
  - Hay un fenómeno de reconfiguración permanente del problema producto de su propia dinámica y de las acciones implementadas para dar cuenta del mismo.
- Los problemas de política no se encuentran bien definidos, y raramente son puramente técnicos o políticos.
- Las soluciones no se pueden probar correctas antes de ser aplicadas.
- Ninguna solución puede garantizar alcanzar los resultados esperados.
- No es posible medir objetivamente la equidad de las soluciones propuestas.
- Serios problemas individuales o de pequeños grupos, no son necesariamente problemas sociales.

Asumiendo la existencia de un problema de política, es necesario:

- Determinar su magnitud y extensión.
- Identificar y entender la posición y la influencia de diferentes individuos y grupos que tienen algún interés en el mismo.
- Elaborar el problema, de modo de comprender su naturaleza y dinámica, identificando los factores críticos que los constituyen, y definiéndolo de manera de eliminar ambigüedades.

Es importante señalar que en general, los actores con mayores recursos políticos y económicos tienen una mayor influencia en la definición del problema y en la selección de las alternativas de solución al mismo.

Como se señala en la introducción, un punto de partida necesario para lograr un abordaje adecuado de los problemas de política, está referido a la aceptación de

un conocimiento parcial y limitado de los mismos por parte del formulador de política. Dicho en otros términos, especificar la extensión de la ignorancia de los factores asociados al problema es un requisito para aproximar los límites de la misma, y como contrapartida poder avanzar en una mejor comprensión del problema (Dunn, 1992).

Problemas como el calentamiento global y otros vinculados con la salud, educación, los sistemas de pensión, el transporte, el crecimiento urbano y la reforma del estado son lo suficientemente complejos como para plantear que nuestro conocimiento de los mismos está caracterizado por una manifiesta *ignorancia* de su naturaleza y/o dinámica.

TIPOS DE PROBLEMAS

De acuerdo a Dunn (1992, 1994) y Guess y Farnham (2000), es posible clasificar a los problemas de política en tres tipos diferentes:

- *Problemas bien estructurados*, caracterizados por la existencia de uno o pocos decisores, en donde las alternativas para solucionar el problema son limitadas, con resultados que se conocen con certeza, y cuyas probabilidades de ocurrencia son calculables.

- *Problemas moderadamente estructurados,* cuya principal diferencia con los anteriores está referida a que los resultados de las alternativas así como las probabilidades de ocurrencia de las mismas no son conocidos ni calculables.

- *Problemas mal estructurados,* caracterizados por la existencia de muchos decisores, con un conjunto amplio o ilimitado de alternativas, con actores sociales que tienen valores en conflicto, en donde los resultados de las alternativas identificadas no necesariamente se conocen con precisión, y cuyas probabilidades de ocurrencia son desconocidas.

El siguiente cuadro sintetiza las características señaladas:

Tipos de Problemas

ELEMENTOS	ESTRUCTURA DEL PROBLEMA		
	BIEN ESTRUCTURADOS	MODERADAMENTE ESTRUCTURADOS	MAL ESTRUCTURADOS
DECISORES	UNO O POCOS	UNO O POCOS	MUCHOS
ALTERNATIVAS	LIMITADAS	LIMITADAS	ILIMITADAS
VAALORES	CONSENSO	CONSENSO	CONFLICTO
RESULTADOS	CERTEZA	INCERTEZA	DESCONOCIDOS
PROBABILIDADES	CALCULABLES	INCALCULABLES	INCALCULABLES

Los problemas de política raramente se encuentran encuadrados en uno solo de estos tipos, antes bien, su naturaleza los lleva compartir la caracte ística de más de una tipología. No obstante esto, en ciertos problemas de política (los más complejos), tiende a primar la característica de los problemas moderadamente estructurados o mal estructurados. Es para este tipo de problemas para los que es más necesario desarrollar el proceso de estructuración del problema.

Además de las señaladas más arriba, los problemas mal estructurados tienen las siguientes características:

- Los objetivos a alcanzar son ambiguos o desconocidos, de modo que determinar dichos objetivos es parte del problema (*lo que implica que el dilema no es hacer lo que está bien, sino saber qué es lo que está bien).*
- Los instrumentos para solucionar los problemas son ambiguos o desconocidos. No se sabe con precisión que instrumento funciona mejor bajo que circunstancias.
- El campo de objetivos a perseguir e instrumentos a utilizar aparece como ilimitado.

En este tipo de problemas, la dificultad no está en definir que relación mantienen los componentes del problema entre sí, sino en identificar la *naturaleza misma del problema.*

Debido a que no se aplica el principio de transitividad, por el cual si la solución A es preferible a la solución B, y la solución B es preferible a la solución C, entonces la solución A es preferible a la solución C, es imposible seleccionar una alternativa de política que sea preferible a todas las otras. Estos problemas tienen un ranking de preferencias por parte de los actores que se denomina *intransitivo.*

PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA

Como se mencionó con anterioridad, la experiencia directa y la información que esta nos provee no nos permite identificar problemas sino situaciones problemáticas. Esto es debido a que en realidad las situaciones problemáticas son *sistemas de problemas,* cuyos límites son en muchos casos difusos y cuyos contenidos no se encuentran claramente definidos, constituyendo lo que se denominan *problemas de segundo grado.* La falta de claridad en los límites y en el contenido de las situaciones problemáticas es aun más evidente cuando se enfrentan problemas mal estructurados, como los señalados en el punto anterior.

Una tarea central en el análisis de problemas, es la de *estructurar los problemas de segundo orden (conjunto de todos los problemas de primer orden que son sus miembros).* En dicho proceso de estructuración, es importante diferenciar adecuadamente estos dos niveles de problemas.

La importancia de la distinción de estos niveles radica en que la adecuación de los métodos de análisis de problemas es evaluada mediante el denominado principio de *congruencia metodológica: esto es, la validez del método a utilizar es una función del grado de congruencia con el tipo de problema bajo estudio* (Dunn, 1992).

Es importante señalar que los métodos generalmente utilizados para el análisis de soluciones a problemas complejos (mal estructurados) tales como el análisis de costo-beneficio, el análisis de costo efectividad, la programación lineal, etc. (denominados métodos de primer tipo), son incompatibles con problemas que exceden un determinado umbral de complejidad, que tienden a ser problemas mal estructurados. Por el contrario, los métodos de primer tipo son funcionales para tratar (i) problemas bien estructurados, o (ii) ser utilizados una vez que un proble-

ma mal estructurado ha sido caracterizado en términos formales, y es necesario evaluar alternativas de solución al mismo.

La razón por la cual los métodos del primer tipo no son válidos para analizar problemas de orden superior, está referida a que las preguntas planteadas en estos dos niveles de problemas son diferentes.

Un par de ejemplos aclararán lo que se quiere decir. Si se plantean las preguntas siguientes :

Ejemplo 1. *¿Cuales son los beneficios y costos de regular la polución industrial?,* se está asumiendo en realidad que son las industrias (fuentes fijas) y no las fuentes móviles (vehículos) la causa principal de contaminación aérea. La pregunta correcta en este caso debería haberse plantado del siguiente modo *¿cuáles son los orígenes de la polución aérea y sus potenciales soluciones?.*

Ejemplo 2. –*¿Cuáles son los beneficios y costos de desarrollar un plan de viviendas para familias pobres que no habitan villas de emergencia?* Esta pregunta asume que es necesario construir viviendas, e implícitamente que es necesario subsidiar a la oferta. La pregunta planteada debería haber sido *¿cuál es la problemática habitacional que enfrentan las familias pobres que no habitan villas de emergencia y cuáles sus potenciales soluciones?*

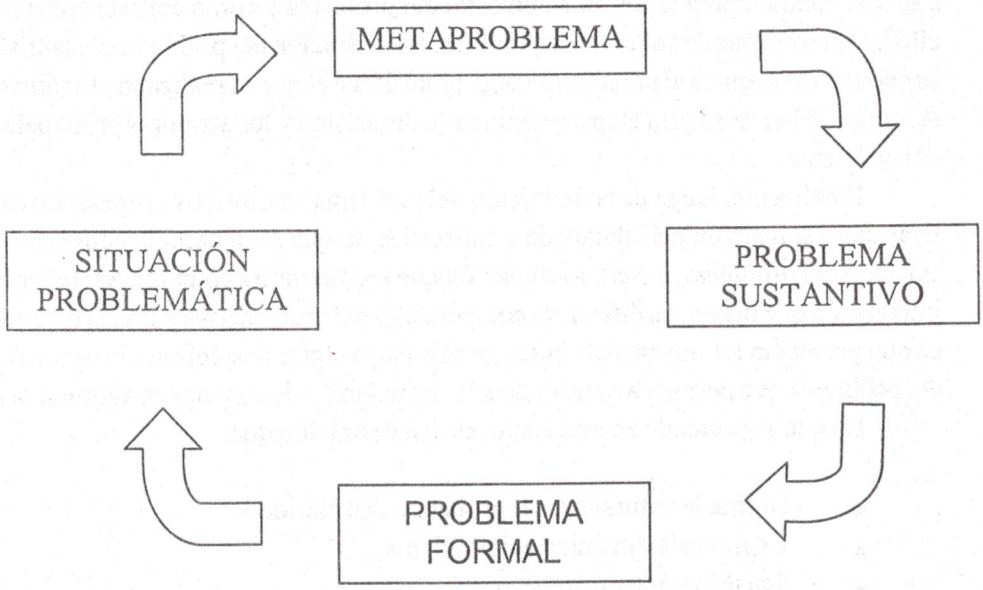
En estos dos ejemplos es posible observar con claridad el significado del principio de congruencia metodológica, ya que se evidencia como una pregunta inadecuada induce a la utilización de un método de análisis incorrecto, con la probable consecuencia de que la solución finalmente propuesta no corresponda a las verdaderas causas del problema.

La adecuada solución de los problemas depende entonces de preguntas que permitan generar definiciones alternativas del mismo. Sin embargo es importante señalar que no hay *test* que garantice que hemos *completado* las representaciones alternativas del problema.

Cuando aplicamos métodos de primer orden para abordar problemas de segundo orden, ignorando la falta de congruencia entre métodos y tipos de problemas, incrementamos las posibilidades de cometer un EIII , esto es de proponer la solución adecuada al problema equivocado.

ETAPAS DEL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE PROBLEMAS

Siguiendo a Dunn (1994), es posible señalar que el proceso de estructuración de problemas implica el desarrollo por parte del analista de tres etapas sucesivas, tal como se muestra en el siguiente gráfico:



Partiendo de la situación problemática (aquello que percibimos directamente), el primer paso en el proceso de estructuración de los problemas es la identificación de lo que se denomina el *metaproblema,* es decir el problema de segundo orden que está compuesto por el conjunto de problemas de primer orden que afectan o tienen relación con la situación problemática bajo análisis. Los problemas de primer orden son aquellos que derivan de las situaciones problemáticas que afectan directamente a los individuos, y que en su formulación, carecen de una perspectiva integradora.

Es necesario puntualizar que aquí estamos hablando de dos niveles diferentes de problemas, y que la adecuada conceptualización de estos niveles es funda-

mental para evitar formular el problema equivocado al *confundir un elemento componente (problema individual) con la clase de la que forma parte (metaproblema).*

El segundo paso planteado por Dunn en el proceso de estructuración de los problemas está dado por la etapa de la formulación del *problema sustantivo,* esto es, la definición del problema en sus términos básicos y generales. Aquí se trata de identificar si el problema es de carácter económico, político o social. La aceptación de cualquiera de estas conceptualizaciones implicará un abordaje diferenciado, que a su vez condicionará la formulación final del problema y como consecuencia de ello las alternativas de solución disponibles. La definición del problema sustantivo se encuentra asociada al paradigma conceptual desde el que es realizado el análisis. Además, se busca en esta etapa aproximar la dimensión y los atributos principales del problema.

Finalmente, luego de la definición del problema sustantivo es necesario realizar una explicación más detallada y específica, lo que se denomina como construcción del *problema formal,* formulación que nos permitirá comprender mejor la interacción que tienen los diferentes componentes del problema así como la dinámica que presentan los mismos. Se busca en esta etapa lograr una definición operativa del problema que permita avanzar hacia la formulación de soluciones alternativas.

Lo que se pretende en esta etapa, es una definición que:

- Defina la naturaleza del problema con claridad.
- Explique la dinámica del problema.
- Sea de carácter operativo.

Es importante señalar que en cualesquiera de estas etapas (metaproblema, problema sustantivo y problema formal) existe el riesgo de realizar una inadecuada definición y caracterización del problema. Dicho en otros términos, podemos formular el problema equivocado, y como consecuencia de ello inducir la comisión de un error del tercer tipo.

La ocurrencia de este tipo de errores (del tercer tipo, EIII) es debido a que se acepta que los límites del problema se encuentran *claramente definidos, de modo que no habría diferencia* entre el problema tal cual lo hemos definido nosotros, y el problema real. Por esta razón, es necesario *estimar adecuadamente los límites reales* del problema que se pretende abordar.

LOS MÉTODOS DE SEGUNDO ORDEN

Existe una variedad de métodos y técnicas de análisis, denominados *métodos de segundo orden,* que permiten decodificar situaciones problemáticas y estructurar a partir de ellas problemas de primer grado[2]. Algunos de estos métodos buscan identificar los límites potenciales del metaproblema, en tanto que otros están orientados a analizar la naturaleza de los problemas.

Los métodos de segundo orden pueden ser clasificados de la siguiente forma:

- Constitutivos: orientados a identificar los elementos que componen el problema. Responden a la pregunta ¿qué elementos constituyen el problema?.
- Regulativos: buscan identificar los patrones de relación entre estos elementos. Responden a la pregunta: ¿cómo se encuentran vinculados los elementos que constituyen el problema?

Los especialistas en la materia señalan la conveniencia de utilizar más de un método, ya que cada uno de ellos pone de manifiesto aspectos singulares de la situación problemática analizada.

En los parágrafos siguientes, se realiza una descripción sintética de los métodos más comúnmente utilizados.

Análisis de Límites

A través de este método se buscan identificar los límites del metaproblema, mediante la representación que tienen del problema una amplia variedad de actores vinculados al mismo.

El procedimiento que se sigue en este método es el siguiente:

- En primer lugar se realiza un proceso denominado *saturación de la muestra*, a través del cual se identifican la mayor cantidad de actores posibles vinculados a la situación problemática en cuestión. La técnica empleada consiste en contactar un grupo inicial de actores, y solicitarle cada uno de ellos la referencia de otros dos actores (uno que coincida con su punto de vista acerca de la situación y el otro que tenga una perspectiva divergente). Cuando los actores comienzan a repetirse, se ha llegado a un punto en el cual la muestra representativa se encuentra saturada. En una segunda instancia, se busca que cada uno de los actores identificados mediante el procedimiento

antes señalado *explicite la representación que tiene del problema*. Dicho en otros términos, se busca que cada actor plantee las ideas, paradigmas, metáforas o definiciones operativas mediante las cuales interpreta el problema.

- Finalmente se realiza una *estimación de los límites del metaproblema,* a través de un proceso por el cual se eliminan las representaciones repetidas, quedando un conjunto de visiones o interpretaciones (no repetidas) que conforman el conjunto de problemas de primer orden.De este modo, se obtiene una definición de los límites del metaproblema analizado.

Análisis Clasificacional

A través del método de *análisis clasificacional,* se busca clarificar los conceptos utilizados por los diferentes actores en la definición de situaciones problemáticas. Es importante tener en cuenta que al clasificar un problema de una determinada forma, implícitamente ignoramos clasificaciones alternativas.

Las categorías con las cuales se clasifican las interpretaciones que los diferentes actores tienen acerca de la situación problemática deben responder a un conjunto de criterios. Dichos criterios son los siguientes:

- *Relevancia*. Las categorías deben ser relevantes para la situación problemática a analizar.
- *Exhaustividad*. Este criterio implica que todos los elementos identificados como constitutivos del problema se encuentran ubicados *en una* de las categorías de análisis propuestas.
- *Exclusión*. Este criterio implica que todos los elementos identificados como constitutivos del problema se encuentran ubicados en *solo una* de las categorías de análisis propuestas.
- *Consistencia.* Cada categoría y subcategoría debe basarse en el mismo principio clasificatorio. La violación de este principio lleva a la superposición de subclases generando lo que se conoce como *falacia de la división cruzada.*

En este método se utilizan dos formas de clasificación, una de carácter deductivo (*división lógica*) y otra de carácter inductivo (*clasificación lógica*). El procedimiento de división lógica se basa en la descomposición de las partes componentes en diversas categorías, en tanto que el método de clasificación lógica parte de combinar situaciones o perspectivas en grupos o clases.

La base para la utilización de estas técnicas está vinculada al propósito perseguido y al conocimiento que se tenga de la situación problemática analizada.

Análisis Causal

En el método de Análisis Causal se busca identificar (de manera tentativa) las posibles causas de la situación problemática. Para ello se clasifican las mismas en tres tipos: Las *causas posibles,* que abarcan aquellos eventos o hechos, que aunque remotos, pueden contribuir a la ocurrencia de una situación problemática dada. Las *causas probables* que son aquellas que, sobre la base de la existencia de investigación científica o de experiencia directa, se cree tienen una influencia importante en la ocurrencia de situaciones identificadas como problemáticas. Finalmente las *causas accionables,* que son aquellas sobre las que es posible ejercer cierto control o desarrollar cierta acción tendiente a su modificación.

Es importante señalar que no hay manera segura de derivar efectos de causas, ni deducir causas a partir de efectos. Por esta razón, contar con una estructura conceptual de la situación problemática, es un facilitador para la identificación de sus causas.

De este modo, el Análisis Causal permite identificar aquellas causas sobre las cuales se puede realizar algún tipo de acción de control o modificación (causas accionables y/o plausibles).

Método Sinéctico

Este método se basa en el establecimiento de analogías con fenómenos conocidos, o similitudes con problemas conocidos, que permitan obtener una comprensión más directa de la situación problemática analizada.

Se elaboran tres tipos de analogías:

- *Personales*: Se busca mediante esta analogía posicionarse experimentado la situación problemática (ponerse en el lugar de...).
- *Directas*: Se busca establecer una relación entre dos o más situaciones problemáticas, en donde una de ellas es conocida y ha sido analizada y/o estudiada previamente. La difusión de ciertas adicciones suele ser analizada mediante el proceso de difusión de enfermedades contagiosas.

- *Simbólicas*: Se busca establecer una analogía entre la situación problemática y algún proceso simbólico. Por ejemplo se suelen establecer analogías entre procesos simbólicos de distinto tipo (entropía, piloto automático, efecto túnel, etc.) y la situación problemática.

Todas estas analogías permiten obtener una comprensión más acabada de la dinámica de la situación problemática bajo análisis.

Tormenta de Ideas

El método de la Tormenta de Ideas está orientado a generar ideas y conceptos que ayuden a conceptualizar la situación problemática.
El procedimiento que se sigue es el siguiente:

- En primer lugar se deben conformar grupos de actores relevantes para la problemática, que tengan conocimiento o experiencia acerca de la misma.
- Es importante separar la instancia de generación de ideas de la instancia de evaluación de las mismas. De otro modo, se corre el riesgo de inhibir el surgimiento de ideas o conceptos novedosos acerca de la naturaleza del problema o de potenciales vías de solución al mismo.
- Es importante generar un ambiente abierto.
- Al finalizar es necesario priorizar ideas e incorporarlas en una formulación que contenga una conceptualización del problema.

Uso de Analogías

Con este método se busca obtener una mayor comprensión del problema (y de sus potenciales soluciones), a través de un análisis de la situación problemática realizado desde tres perspectivas diferentes: (i) perspectiva personal, (ii) perspectiva organizacional y (iii) perspectiva técnica.

- *Perspectiva Personal*: Se visualizan los problemas y soluciones en términos de percepciones, valores y necesidades individuales.
- *Perspectiva Organizacional*: Se visualizan los problemas y soluciones en términos de las restricciones y/o imposiciones que plantea la organización.

- *Perspectiva Técnica*: Se visualizan los problemas y soluciones en términos técnicos, enfatizando el análisis de causa-efecto, el logro de objetivos, las incertidumbres existentes, etc.

Para aplicar esta metodología es importante realizar el análisis de la situación problemática conformando grupos de trabajo con personas que tengan diferentes paradigmas conceptuales.

CONCLUSIONES

Como se señaló a lo largo del documento, resulta de fundamental importancia para un adecuado proceso de formulación de políticas, desarrollar un proceso tendiente a identificar y caracterizar el problema que se pretende solucionar para evitar la comisión de los denominados errores del tercer tipo, por los cuales se propone la solución correcta al problema equivocado.

El debate acerca de la reforma municipal pendiente, el porqué de la misma y con qué objetivos, no escapa a la necesidad del llevar a cabo el tipo de análisis propuesto en el presente documento. Es necesario antes de iniciar dicho proceso, identificar las causas principales que lo motivan, para lo cual, la utilización de las metodologías de segundo orden comentadas más arriba aportan un instrumental de mucho valor.

No existe en nuestro medio una cultura de realización de diagnósticos como el señalado, así como tampoco el desarrollo de procesos de evaluación de los impactos y resultados de las políticas y medidas implementadas para atender diferentes necesidades y demandas sociales.

Convencido de la necesidad de avanzar en estos puntos, se ha buscado con el presente documento realizar un aporte que sirva al desarrollo de esta temática.

BIBLIOGRAFIA

Dunn, W. "A Pragmatic Strategy for Discovering and Testing Threats to the Validity of Sociotechnical Experiments", en *Simulation Modelling Practice and Theory* 10 (2002).

——— «Using the Method of Context Validation to Mitigate Type III Errors in Environmental Policy Analysis» en Matthis Hisschemoller, Rob Hoppe, William N. Dunn, and Jerry R,

Ravetz, eds., *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, Policy Studies Review Annual, Volume 12. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

——— "A Method for Being Approximately Right and Not Precisely Wrong", en Solving Complex Sociotechnical Problems. Eurosim 2001 Congress.

——— Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition. Prentice Hall. New Jersey. 1994.

——— "The Discovery of Bounded Ignorance: Some Tests for Type III Errors" . Paper presentado en el First International Conference on Planning Science, Palermo, Italy, Septiembre 1992.

Guess, G. And Farnham, P. Cases in Public Policy Analysis. Second Edition. Georgetown University Press. Washington. 2000.

Patton , C y Sawicki, D. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Second Edition. Prentice Hall. 1993.

Raiffa, H. Decision Analysis Addison-Wesley. Reading, MA, 1968

Rosenhead Jonathan. "What´s the Problem?. An Introduction to Problem Structuring Methods". Interfaces 26. November-December 1996.

NOTAS

(*) Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba

1 Ponencia presentada en el V Seminario RedMuni "La Reforma Municipal Pendiente: ¿Por Qué y Para Qué?". Mendoza. Octubre de 2003.

2 Para una detallada descripción de métodos disponibles para la estructuración de problemas ver William Dunn (1994).

LA REGIÓN METROPOLITANA CÓRDOBA (RMC): ANÁLISIS DE TRES ASENTAMIENTOS Y DE SUS ARTICULACIONES AL SISTEMA URBANO.[1]

Claudio Alberto Tecco
Juan Carlos Bressan[2]

RESUMEN

En este artículo se presentan avances de un estudio sobre cambios sociales y espaciales experimentados en tres localidades que integran la Región Metropolitana Córdoba: Unquillo, Estación Juárez Celman y Malvinas Argentinas.

Se presentan resultados de relevamientos socio-demográficos y de encuestas domiciliarias realizadas en estas localidades, las que permitieron indagar la percepción y expectativas de sus habitantes con relación a la inserción de las mismas en el sistema urbano. Asimismo, se analizan relaciones funcionales de estos centros urbanos con la ciudad de Córdoba a través de un estudio de los movimientos diarios de población al interior de la Región Metropolitana.

A partir de la situación manifiesta en tres localidades de elevado crecimiento poblacional en los períodos intercensales 1980-1991 y 1991-2001, se aprecian aspectos relevantes en la conformación de la Región Metropolitana Córdoba.

La idea es hacer aportes que dejen explícitas las tendencias presentes en el crecimiento de un aglomerado urbano, en el actual contexto de globalización, como así también poner de manifiesto el reto que representa lograr una administración eficiente del espacio territorial involucrado.

Ciudad y periurbanización

En el último cuarto del siglo pasado, los cambios registrados en las ciudades han superado a los observados en todo el periodo de cien años

"Hoy, la ciudad se configura como un espacio diferenciado en grandes áreas de paisaje y usos del suelo predominantes que forman un verdadero puzzle: el centro, áreas residenciales, áreas industriales, áreas comerciales y franja rururbana o periurbana" (Zárate Martín, A., 1991: 97)

En el tránsito de las que se consideran sociedades industriales a sociedades terciarias, como se manifiestan en la actualidad, las ciudades sufren un proceso de suburbanización con el surgimiento de franjas donde se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y de la ciudad. Esta realidad, conocida como periurbanización, expresa una de las características de lo que se considera, *ciudad difusa o dispersa*.

Estas áreas periféricas se extienden, según las ciudades, sobre una zona de profundidad de 19 a 50 Km. Ellas constituyen un espacio físico diferenciado del resto de la ciudad: proliferación de viviendas unifamiliares y conjuntos multifamiliares; existencia de pequeñas urbanizaciones en torno a establecimientos productivos; presencia de áreas vacías o dedicada a actividades rurales; ocupación de suelo por infraestructura, etc. Además, representan un espacio social más heterogéneo que el centro: con diferencias destacables en el modo de vida, aunque con predominio creciente de las prácticas urbanas; diversidad de estructura poblacional, (con preponderancia de niños en ciertas localizaciones y de mayores en otras); variedad social, manifiesta en el contraste entre áreas residenciales para población de altos ingresos y en asentamientos de población de escasos recursos; diversidad de actitudes frente a la naturaleza, desde prácticas depredadoras del ambiente, hasta valoración contemplativa del entorno natural.

La periurbanización, como manifestación de la creciente expansión urbana, tiene diferentes modos de desarrollo: discontinuo, radial, a saltos. Tanto el transporte y las comunicaciones en general, como el valor del suelo, juegan un papel determinante en este fenómeno.

Esta periferia que se amplía es heterogénea desde diversos puntos de vista, presentado en ciertos casos núcleos dinámicos tanto de servicios como de actividades manufactureras, pero en general es asiento de localidades dormitorios, por creación de nuevas localizaciones con tales características o por reconversión de anteriores urbanizaciones que fueron alcanzadas o influenciadas funcionalmente, debido a su proximidad, por la mancha urbana.

"En definitiva, la periurbanización da origen en todas partes a un nuevo tejido urbano, flexible y disperso. Se trata de una adaptación de las sociedades actuales a un modelo de organización territorial que resulta de las nuevas exigencias de la vida moderna, del impacto de las recientes tecnologías y de los nuevos modos de producción" (Zárate Martín, A. 1991:150).

Esta "concentración expandida" (De Mattos, Carlos, 1997) se configura como una metrópolis-región de fronteras difusas y en permanente expansión, resultando localizaciones "estructuradas a manera de verdaderos archipiélagos urbanos" (De Mattos, C. 1997: 8).

En esta dirección, diversos autores (entre otros: Hall, P.; Pirez, P.; De Mattos, C.; Coraggio) aportan aproximaciones que hacen a la identificación de estos espacios territoriales: se sostiene que *región metropolitana* es un concepto más abarcador que el de *área metropolitana*, distinguiendo a la última como la definida por la continuidad urbana (física y/o jurídico-administrativa) y a la primera como un espacio más amplio, determinado con criterios de unidad funcional (relaciones y flujos). Esto es, sumándole al área metropolitana, las zonas de explotación primaria y espacios vacíos (baldíos, inexplotados, comúnmente correspondientes a la especulación inmobiliaria), así como otros centros urbanos que, aunque discontinuos, se hallan vinculados mediante flujos de distinta índole, con la ciudad central. (Kralic, S., 1999)

Desafíos para la gestión.

Es preciso remarcar que el fenómeno descripto, en el apartado anterior, se manifiesta tanto a nivel de grandes centros urbanos (Nueva York, Chicago, etc.) como de "*algunas* ciudades medias, vinculadas a un número limitado de procesos o áreas productivas dinámicas" (De Mattos, C. 1997: 8).

De acuerdo con Jordi Borja (2001: 3), es preciso poner de relieve que las "ciudades centrales se han densificado muy desigualmente", "el crecimiento ha sido más horizontal que espacial". "Las estructuras urbanas de centralidad son escasas y débiles y en general la ciudad como sistema polivalente e integrador está sólo presente en algunas áreas centrales con historia." "Las periferias continúan creciendo..." "Este crecimiento metropolitano conlleva no sólo el desarrollo incontrolado y depredador de importantes zonas de la región metropolitana que comprometen su futuro sino que también ejerce una presión sobre la ciudad central en la medida que necesita o requiere de sus servicios."

Esta situación pone de relieve, entre otras, la necesidad de contar con un renovado instrumental urbanístico, con paradigmas que puedan interpretar los nuevos fenómenos de urbanización[3], con entes con capacidad para la gestión del territorio metropolitano con otra racionalidad.[4]

Las grandes ciudades de Latinoamérica (y no pocas medianas) son de características plurimunicipales. La localización del trabajo, los asentamientos humanos informales y los complejos urbanísticos de mayor categoría (*countries*, barrios de chacras, etc.) se distribuyen en un espacio urbano continuo o funcionalmente integrado que incluye a múltiples jurisdicciones municipales. "Sin embargo las estructuras de gobierno intermetropolitano son prácticamente inexistentes, si por tales entendemos entes políticos representativos con capacidad de planeamiento, de inversión en grandes proyectos y de redistribución de recursos y de gestión coordinada de los servicios públicos que por su naturaleza requieren ámbitos supramunicipales." (Borja, J., op. cit)

La Región Metropolitana Córdoba analizada desde las localidades que la integran.

Si bien la que consideramos Región Metropolitana Córdoba no está precisamente delimitada, lo cual por otra parte es prácticamente imposible dada la naturaleza misma de espacio en permanente modificación, no por eso deja de constituir una realidad, la que es necesario comprender y administrar

La región metropolitana emerge como un espacio territorial de contornos difusos, por lo que el estudio del comportamiento de la región aparece como condicionante para su definición: el reconocimiento de sus articulaciones, sus flujos, su administración, su dinámica, su grado de integración, sus vínculos con la ciudad de Córdoba como centro, la percepción e identificación de los actores, etc.

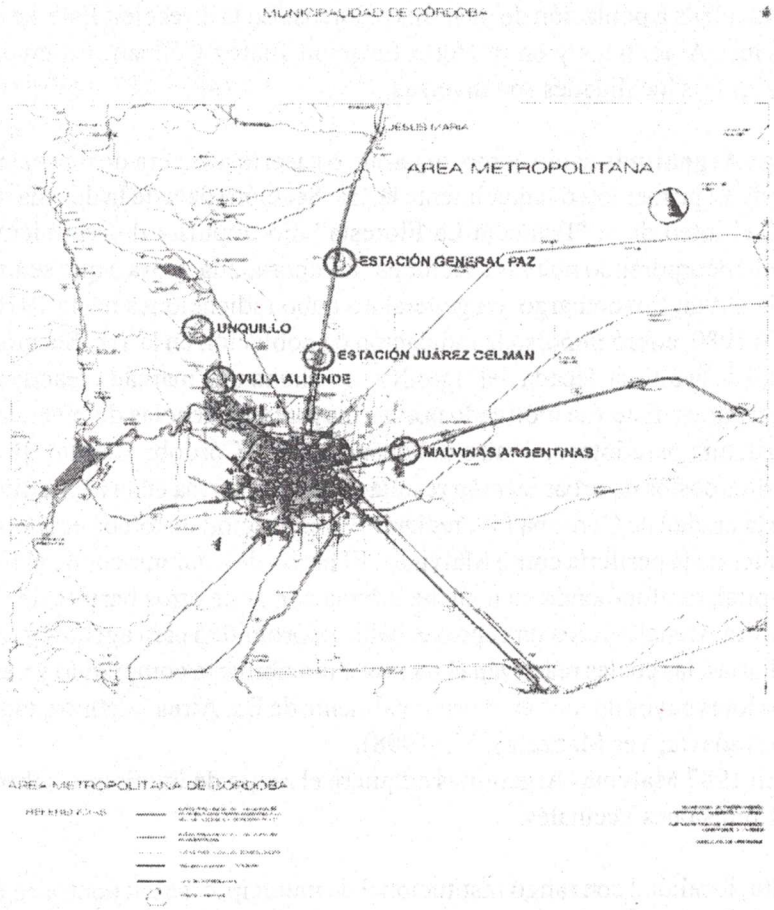
Conforme a criterios expresados de unidad funcional, las principales localidades que a nuestro criterio integran la Región Metropolitana Córdoba son las que figuran en Cuadro 1 del Anexo, con sus respectivas tasas de crecimiento intercensal[5] y las distancias que las separan del centro de la ciudad de Córdoba.

Como se observa en este cuadro, sólo una de las 24 localidades de la región metropolitana (Malagueño) ha tenido un crecimiento de población inferior al de la ciudad de Córdoba durante los períodos intercensales 1980-1991 y 1991-2001. Este sólo dato da cuenta ya del fenómeno de periurbanización metropolitana al que hacemos referencia. Sin embargo, contabilizar el incremento poblacional sería in-

suficiente para comprender la dinámica socio-espacial de la cual es sólo una manifestación.

Una manera de aportar a un mejor conocimiento de este fenómeno es a través del estudio de las localidades integrantes de la región, tomando en consideración particularidades que expresan aspectos heterogéneos y destacables del espacio metropolitano.

Figura 1: Localización de municipios seleccionados de la Región Metropolitana Córdoba [6]



Fuente: Municipalidad de Córdoba

Como fuera anticipado, las localidades elegidas para esta presentación son Malvinas Argentina, Estación Juárez Celman y Unquillo, asentamientos cuya integración al sistema urbano regional presenta distintas características. La localización espacial de los asentamientos puede observarse en la figura 1.

Unquillo se localiza sobre el corredor N.O., el eje de mayor continuidad y extensión de la mancha urbana, en el que se localizan los complejos vinculados a los segmentos poblacionales de mayores ingresos: countries, barrios cerrados, etc.; estos tipos de urbanización se localizan también, aunque en menor cantidad en el Sur de la periferia[7]. En tanto que, hacia el Este y Norte, la mayor urbanización ocurre vinculada a población de menores recursos. En la dirección Este se encuentra Malvinas Argentinas y en la Norte Estación Juárez Celman. En cuanto a su historia, las tres localidades son diversas.

Malvinas Argentinas nació como un paraje o caserío a la vera de una estación de ferrocarril. El primer loteo (actualmente la 1ra. Sección) data de la década de 1940. En 1947 el loteo de la "Estancia La Floresta" dio impulso al crecimiento de la localidad, incorporando nuevas secciones (las ahora, 2da. y 3ra.) que se extendieron hacia el Sur. Sin embargo, en general no hubo radicaciones hasta 1970.

En 1980, cobró impulso la radicación de población en la 1ra. Sección. Pero, es a mitad de la ultima década del siglo XX, que hubo una marcada reactivación en la venta de lotes. Esto fue motivado por las mayores exigencias de inversiones, en infraestructura para loteos, dentro del departamento Córdoba Capital. En efecto, los mayores costos de urbanización resultante de la reforma en la normativa municipal de la ciudad de Córdoba favorecieron la realización de loteos económicos en localidades de la periferia como Malvinas. El hecho de estar inmediata al límite del Dto. Capital, confundiendo su mancha urbana con la de otros barrios de Córdoba (p.e.: Jardín Arenales) crea una aprovechable oportunidad para agentes y empresas inmobiliarias, las cuales reactivan el mercado inmobiliario comprando y vendiendo antiguos lotes cuyos dueños eran principalmente de Bs. Aires (algunos, también de Cdro. Rivadavia; ver Mazzalay, V., 1998).

En 1987 Malvinas Argentinas adquiere el rango de municipio sobre la base de dos Comisiones Vecinales.

Unquillo, localidad con rango institucional de municipio, se encuentra en el faldeo oriental de las Sierras Chicas. Surge en los primeros años del siglo veinte. En el año 1914 se inaugura la primera casa de pensión que luego se transformará en el Sierras Hotel, en cuyo edificio funciona la actual sede del gobierno municipal. Duran-

te mucho tiempo fue un centro turístico importante, con capacidad hotelera, actividad que fue disminuyendo para convertirse actualmente en un lugar marginal, para esta actividad, en la provincia de Córdoba. Por sus cualidades ambientales fue elegido lugar de residencia de hombres relacionados al arte[8], lo que explicaría la percepción que tienen muchos de los vecinos sobre la importancia del aspecto cultural presente en la localidad.

Los loteos actuales, en esta localidad son heterogéneos, algunos están destinados a hogares de menores recursos mientras que en el extremo opuesto, han cobrado impulso en épocas recientes urbanizaciones cerradas, realizadas por empresas inmobiliarias y destinadas a familias de alto poder adquisitivo[9].

Estación Juárez Celman se encuentra ubicada al norte de la ciudad de Córdoba, sobre el borde del límite norte del Departamento Capital, en el Departamento Colón.

La Municipalidad fue creada en Diciembre de 1990, a partir de dos comisiones vecinales ya existentes, esto es, Estación Juárez Celman y Parque Norte. Actualmente en su Ejido Urbano esta localidad tiene la particularidad de incluir seis asentamientos poblacionales enlazados por la Ruta Nacional Nº 9 N, entre los cuales existen fracciones de suelo rural con actividades agropecuarias. Es la Estación de Ferrocarril la que dio origen al nombre del Municipio, la cual se encuentra localizada en el km 18. Los asentamientos poblacionales que la componen, de Norte a Sur, son los siguientes: Estación Juárez Celman, Villa Los Llanos (a 1 km. de la anterior), Barrio Parque Norte (a unos 2 km. de la precedente), Barrio 1ro. de Agosto (a unos 100 m hacia el sur), Villa El Fachinal o Villa Almirante Brown y Villa Pastora (a unos 400 m de Barrio Parque Norte), Guiñazú Norte y Villa La Costa del Canal 15 (distanciadas unos 5,5 km de Estación Juárez Celman), con una extensión longitudinal de unos 6 km.

Los asentamientos Villa Pastora, Guiñazú Norte y Villa La Costa del Canal 15 están limitando con los Barrios Villa Risler, Guiñazú y Recreo Norte de la ciudad de Córdoba. Guiñazú Norte está conformada por una parte de manzanas y lotes del Barrio Guiñazú de Córdoba, el cual queda dividido por la traza del límite interdepartamental entre los Departamentos Capital y Colón. El asentamiento marginal Villa La Costa del Canal 15 continúa en Córdoba a lo largo del Canal, en sus distintos tramos.

La anterior descripción evidencia lo imbricados que están los asentamientos más pobres del Municipio de Juárez Celman en el tejido urbano de la ciudad capital.

Características de las localidades y de su articulación al sistema urbano regional

Como puede apreciarse en la Tabla 1 del Anexo, los asentamientos pertenecientes a los municipios de Malvinas Argentinas y Estación Juárez Celman, presentaron altas tasas de crecimiento promedio de población y están ubicados en zona de llanura. En tanto Unquillo, tuvo una tasa inferior y por su ubicación presenta características propias del área serrana.

El nivel socioeconómico[10] de Malvinas Argentinas y Estación Juárez Celman es similar: 96,5 % de la población alcanza como máximo el nivel "medio-bajo", en tanto que el porcentaje para Unquillo es 81,5%. Si bien en las tres poblaciones predominan los grupos más pobres (categorías E y D), Malvinas Argentinas y Juárez Celman constituyen casos extremos de pobreza urbana.

Más del 60 % de la población que hoy vive en Unquillo y en Estación Juárez Celman no es originaria de dichas localidades, porcentaje que es de 52,4 % en Malvinas. En los tres casos, se trata de localidades conformadas en la actualidad mayoritariamente por inmigrantes.

La inmigración a Unquillo se explica por factores de calidad ambiental, pero también por el valor de mercado de los bienes raíces, inferior en promedio a los de la ciudad de Córdoba. Este segundo factor se mostró claramente como el principal en Malvinas Argentinas (61,3 % de quienes se mudaron desde Córdoba argumentan como motivos el menor precio del suelo urbano y de las viviendas). El mismo motivo aparece en 41,3 % de los casos de pobladores de reciente radicación en Estación Juárez Celman.

El hecho de que más de 40 % de la población activa ocupada de Unquillo trabaje fuera de la localidad y que, dentro de este grupo, 82 % tenga a la capital provincial como sede de sus actividades laborales permanentes, nos está indicando que las personas que se radican en Unquillo lo hacen predominantemente con el objeto de fijar allí antes su lugar de residencia que el de su trabajo.

El caso de Malvinas, en cuya composición social hay un mayor predominio de niveles bajos, es en este aspecto similar: el 34 % trabaja fuera de la localidad y 80 % de estas personas lo hace en la ciudad Córdoba (en construcción, industria y servicios de baja calificación).

En Estación Juárez Celman 62 % de la población ocupada trabaja fuera de la localidad y de estos 82,3 % lo hace en la Ciudad de Córdoba. Estos datos permiten caracterizar a Juárez Celman como "ciudad dormitorio de pobres", cuyos escasos ingresos son generados en actividades laborales localizadas predominantemente en la ciudad de Córdoba.

La percepción que los propios habitantes tienen de sus localidades difiere en los tres casos, siendo tales diferencias coherentes con los datos antes mencionados. En Unquillo predomina claramente la visión de "ciudad dormitorio" (76 % de los encuestados). En Malvinas Argentinas, si bien la población es conciente del carácter predominantemente residencial (dormitorio) de la localidad, manifiesta en un alto porcentaje (85%) expectativas de que se convierta en una ciudad industrial. En cuanto a Estación Juárez Celman las respuestas predominantes señalan a la localidad con condiciones para la industria, lo cual se condice con la composición social de esta localidad y probablemente con las expectativas generadas en los habitantes por la presencia en jurisdicción del municipio de la hasta ahora inactiva Zona Franca Córdoba (ZOFRACOR). Como se observa, las diferencias en las características de la estructura socioeconómica de las tres localidades inciden en las representaciones y expectativas de sus habitantes.

Desde el punto de vista físico-funcional, Malvinas Argentinas y Estación Juárez Celman son prácticamente barrios periféricos de la Ciudad de Córdoba. Situadas en los límites Este y Norte del Departamento Capital respectivamente y con graves déficits de infraestructura y equipamientos urbanos. Carecen de dinámica económica propia y son altamente dependientes Córdoba. Los propios habitantes de estas localidades y los de los barrios de Córdoba aledaños tienen dificultades para identificar los límites que separan ambas jurisdicciones.

Por su parte, Unquillo es una localidad serrana, devenida ciudad dormitorio, prácticamente conurbada con las que conforman el corredor Noroeste de la ciudad de Córdoba. La oferta de servicios públicos y privados es muy superior a la de Malvinas y Estación Juárez Celman. El mayor tamaño de Unquillo y la mayor capacidad adquisitiva promedio de su población contribuyen a conformar umbrales de demanda que se requieren para la instalación en el lugar de comercios y servicios de los cuales carecen las otras dos localidades.

A modo de síntesis, puede afirmarse que Unquillo, Malvinas Argentinas y Estación Juárez Celman forman indudablemente parte del sistema urbano metropolitano cuyo nodo central es la ciudad de Córdoba y que el crecimiento demográfico que experimentaron durante los últimos veinte años se explica en alto grado por los flujos migratorios originados en la ciudad de Córdoba. La información construida por nuestro equipo de investigación (a través de encuestas domiciliarias a la población complementadas con la obtenida de fuentes secundarias y entrevistas a informantes clave) ha permitido verificar esta hipótesis. Ello surge de los datos objetivos analizados (patrones espaciales de producción, consumo y circulación) y de la representación que sus habitantes tienen de las localidades, como así también de los motivos por los cuales residen en ellas.

CONCLUSIONES

Pedro Pírez (2001) identifica tres tipos de contradicciones en los espacios metropolitanos:

1. Entre el ámbito territorial de las cuestiones y el ámbito territorial del gobierno y la gestión locales.
2. Entre el ámbito territorial de las necesidades o los problemas y el ámbito territorial de la representación política.
3. Entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos.

En relación a la primera de las contradicciones apuntadas, es evidente que en el campo social, ambiental y económico -como así también en la organización de infraestructura y servicios públicos- existen múltiples ejemplos de ausencia de correspondencia entre los ámbitos territoriales de las cuestiones y los de la gestión pública. Particularmente en el caso de la Región Metropolitana Córdoba, existe evidencia empírica recabada en un proyecto de investigación actualmente en ejecución (ver Tecco, C. 2001).

En cuanto a la segunda contradicción mencionada, tampoco hay coincidencias entre los ámbitos territoriales de la vida urbana metropolitana y aquellos que corresponden con la organización de las representaciones políticas. Los ciudadanos no eligen a quienes gobiernan la "ciudad real", sino a alguno de los fragmentos que la componen: las autoridades de los múltiples municipios. Por otra parte, el espacio de vida de un número importante de ciudadanos excede largamente el de la competencia territorial de las autoridades municipales electas[11].

Finalmente, la tercera contradicción que señala P. Pírez se manifiesta, como lo sostiene el propio autor en el mismo trabajo, en que "la realidad metropolitana muestra la tendencia a concentrar las necesidades en ciertos territorios, mientras los recursos se concentran en otros... las necesidades se concentran en territorios donde los recursos son menores y los recursos se concentran donde las necesidades son menores".

Además de los argumentos expuestos, existen razones de escala económica y técnica, que avalan la necesidad de una gestión pública a nivel metropolitano, posibilitando que las ciudades se procuren un mejor posicionamiento en el competitivo mercado global. Las localidades que integran una región metropolitana tienen habitualmente una oferta diversificada de bienes y servicios y difieren también en sus características ambientales, costos de oportunidad para inversiones, etc. Esta

heterogeneidad puede ser aprovechada como una oportunidad para atraer inversiones y visitantes, que contribuyan a la generación de ingresos, tanto en las localidades consideradas individualmente como en el aglomerado en su conjunto.

El logro de mayor cohesión social y calidad ambiental a escala metropolitana, además de ser un propósito de calidad de vida para quienes viven en ese medio, es también una fortaleza urbana con capacidad de potenciar la competitividad a la que antes hacíamos referencia. En efecto, los inversores consideran cada vez más este tipo de variables al momento de adoptar decisiones locacionales (Borja, J. y Castells, M.1997) y también lo hacen los visitantes, trátese de turistas, convencionistas u otros.

El espacio de la Región Metropolitana Córdoba presenta realidades diversas, las que generalmente son generadoras de tensiones en ambos sentidos, hacia el centro y hacia la periferia. La heterogeneidad manifiesta impone la necesidad de contar con instancias de gestión con una racionalidad acorde a este escenario. "El espacio metropolitano resultante es doblemente complejo, pues a la complejidad territorial se añade la institucional. Desde el planteamiento de cada ciudad no se debe olvidar la dimensión metropolitana a la que se influye y por la que es influida, tanto en aspectos funcionales, sociales y estructurales." (Borja, J. 2001: 25)

En el actual contexto, es necesario superar la predominancia de una lógica de mercado que se ha revelado como fragmentadora del tejido urbano y que atenta contra la cohesión social, incrementando la segregación de los asentamientos que conforman la región metropolitana. Para eso es preciso fortalecer las iniciativas encaminadas a la conformación de organismos de base intermunicipal que asuman competencias metropolitanas. Al respecto existen propuestas y experiencias. (Ver: Borja op. cit.. p. 30; Tecco, C. & Bressan, J., 2000; Lefevre, C. 1999; Bourne Larry S., 2000)

En el caso particular que nos ocupa, la Región Metropolitana Córdoba, el espacio periurbano es plurimunicipal y se conforma como un anillo irregular y discontinuo que contiene superficies vacías cuyos propietarios especulan con el precio futuro de dichos suelos. En este espacio se localizan una variada gama de asentamientos: villas de emergencia, barrios populares consolidados (resultantes tanto de loteos económicos y autoconstrucción como de planes estatales de vivienda), urbanizaciones cerradas, áreas de recreación, zonas industriales, depósitos y centros de carga, etc.

Las migraciones que predominan actualmente son interiores a la región e involucran -por distintos motivos y teniendo por destino a diferentes localidades- a sujetos que pertenecen tanto a las clases media y alta cuanto a pobres urbanos.

El crecimiento de esta periferia durante los últimos veinte años no está siendo fruto de un proceso de migración rural-urbana. La dirección del proceso migratorio es en este caso de sentido inverso, centrífuga, extendiéndose mucho más allá de los límites administrativos de la ciudad de Córdoba, para abarcar a numerosas localidades periféricas. Estas últimas presentan perfiles sociales diversos y se integran con distintas funciones en la estructura de una región urbana: centros turísticos, de servicios, industriales, ciudades dormitorio, etc. [12]

Dos de las localidades a las que nos hemos referido en esta ponencia, Malvinas Argentinas y Estación Juárez Celman, representan casos típicos de municipios que se han convertido en "ciudades dormitorio de pobres", con escasa dinámica económica propia y habitadas por personas cuyos escasos ingresos son predominantemente generados en la ciudad de Córdoba, en alta proporción en el sector informal de la economía urbana. Distinto es el caso de Unquillo, localidad que, si bien ha sido receptora de un flujo migratorio similar al antes mencionado, ha experimentado simultáneamente la radicación de población de nivel socioeconómico medio y la realización de emprendimientos urbanísticos orientados a segmentos de mayores ingresos.

Los cambios sociales y espaciales acontecidos en la región metropolitana han sido simultáneos a un proceso de reforma del estado que implicó incremento y diversificación de las funciones y servicios que prestan los municipios que la integran. Aquellos que están siendo receptores de población de escasos recursos experimentan un incremento sustancial de las demandas de asistencia social, lo cual se ve agravado por la crisis actual y la escasez de recursos para su atención. Asimismo es manifiesta la debilidad de los gobiernos locales para regular los emprendimientos urbanísticos privados, cuya contribución a la generación de ingresos en las economías locales es muy escasa.

En un contexto de profundos cambios sociales y espaciales a escala metropolitana llama la atención la ausencia de coordinación entre los municipios que integran el aglomerado urbano.

En el caso de la Región Metropolitana Córdoba, se evidencia la necesidad de comenzar a avanzar, gradualmente, hacia un sistema inter-municipal de gestión. Una institución metropolitana inter-municipal podría constituirse a los fines de prestar ciertos y determinados servicios o coordinar políticas públicas específicas, dejando en sus estatutos las puertas abiertas, tanto para el ingreso de nuevos municipios como para incorporar nuevas cuestiones a la agenda pública. Esta flexibilidad es un factor a tener en cuenta, ya que los espacios funcionales cambian más rápidamente que los espacios institucionales. En efecto, los sistemas urbanos regionales y sus vinculaciones con el contexto nacional e internacional experimentan

rápidas modificaciones, en las que inciden cambios económicos y tecnológicos a escala global. El régimen federal argentino, y el régimen municipal de la Provincia de Córdoba en particular, abonan la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal metropolitana.

BIBLIOGRAFÍA

Adell, G. (1999): "Theories and Models of the Peri-Urban Interface: a Changin Conceptual Landscape". Development Planning Unit, University College London, march 1999. http//www.ucl.ac.uk/dpu/pui.

Borja, J. y Castells, M. (1997): "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información." Madrid: Taurus, UNCHS.

Borja, Jordi (2001): "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas" Instituciones y Desarrollo Nº: 8/9 (Edición especial) . Instituto Internacional de Gobernabilidad. España. 2001.

Bourne, Larry S. (2000): "Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas". Universidad de Toronto, Toronto, Ontario, Canadá M5S 3G3 email: Bourne@geog.utoronto.ca

De Mattos, C.:

(1999): "Globalización y metropolización en Santiago de Chile, lo que existía sigue existiendo". V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Toluca. México. 1999 (mimeo)

(1997): «Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos». Ponencia presentada al 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), Dpto. de Geografía, Fac.de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Marzo de 1997.

Escolar, Marcelo (1996): *"Fabricación de identidades y neocorporativismo territorial. Desafíos políticos ante la reforma institucional del estado urbano de la ciudad de Buenos Aires".* En Herzer, H. "Ciudad de Buenos Aires Gobierno y Descentralización". Ed. CBC/CEA-Programa Ciudad/AECI. Buenos Aires.

Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A. (1999): "The Spatial Economy" . The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London, England.

Hall, Peter (1996): "Ciudades del Mañana". Ediciones del Serbal. Barcelona, España.

Isaacs, R. (1948): "The neighborhood". Journal of the American Institute of Planners,Vol. 14 Nr. 2.

Kralich, Susana (1999): "Aptitud de la red de transporte urbano para la delimitación de metrópolis en expansión". V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Toluca. México. 1999.

Lefevre, C. (1999) : *«Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política»,* en Memoria del Foro Internacional sobre metropolización, ACD - Universidad de Toronto, Santa Cruz, Bolivia, marzo de 1999.

Ingram, G. K. (1998): "Patterns of Metropolitan Development: What Have We

Learned?" Urban Studies, Vol. 35 Nº 37.

Mazzalay, Víctor H. (1998): "Realidad Metropolina Córdoba: Las disfunciones y los problemas de gestión de los gobiernos..." Trabajo final del Curso de Experto en Gestión Pública Local. Fundación Ciudad 2000–CEMCI. Córdoba, 1998(mimeo)

Pirez, Pedro (1992): "Para pensar los Gobiernos locales en las Areas Metropolitanas

de América Latina", Revista Medio Ambiente y Urbanización, Buenos Aires,

Año 9, Nº.35.

Pírez, Pedro (2001) "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. Articulo publicado en: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.) (2001), "Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local", Edit. Homo Sapiens.

Tecco, C., Bressan, J. (2000): «La cooperación intermunicipal como estrategia de gestión metropolitana. Un desafío para el Área Metropolitana Córdoba (AMC), Argentina". V Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo. 2000.

Tecco, C. (2001) "Regiones Metropolitanas ¿Fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba. ". Administración Pública y Sociedad Nr. 14, IIFAP, UNC, Córdoba.

Zárate Martín, A. (1991): "El Espacio Interior de la Ciudad". Colección Espacios y Sociedades Nº:12. Editorial Síntesis. España.

ANEXO DE CUADROS

CUADRO Nº 1

Región Metropolitana Córdoba: población por localidades año 2001 y Tasa Anual Media de crecimiento (TAM) en los períodos intercensales 1980-1991 y 1991-2001 (ordenadas de modo decreciente por TAM en el período 1991-2001) [13]

LOCALIDAD	TAM 1980-1991	TAM 1991-2001	Población 2001	Dist. al centro de la Cdad. de Córdoba
Estación Juárez Celman[14]	s/d	21,19	3.966	18 km
Mendiolaza	2,52	9,51	4.173	20 km
Anisacate	s/d	8,41	2.011	46 km
Salsipuedes	4,52	5,70	6.357	34 km
Toledo	2,89	5,37	3.034	24 km
Agua de Oro	0,22	4,94	1.551	42 km
Malvinas Argentinas	11,58	4,89	8.624	16 km
Monte Cristo	5,86	4,87	6.923	25 km
La Calera	4,69	4,79	24.727	24 km
Colonia Caroya	4,96	3,74	13.775	40 km
Parque Norte[14]	s/d	3,63	4.050	16 km
Villa Carlos Paz	3,09	3,02	56.216	36 km
Pilar	2,55	2,93	12.481	44 km
Villa Allende	2,98	2,81	21.528	16 km
Unquillo	4,28	2,76	15.629	26 km
Río Ceballos	2,76	2,34	16.378	32 km
Estación General Paz	12,64	2,03	1.502	34 km
Jesús María	2,79	1,77	26.674	44 km
Despeñaderos	3,02	1,70	5.654	48 km
Saldán	1,20	1,54	2.197	22 km
Río Segundo	1,90	1,36	18.162	39 km
Alta Gracia	1,86	1,26	42.600	39 km
Córdoba	1,64	0,85	1.265.942	----
Malagueño	1,38	0,57	6.226	20 km

Fuente: elaboración propia en base a datos definitivos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1980 y 1991 y provisionales del año 2001

NOTAS

1 Versión corregida de la ponencia presentada por los autores en las "III Jornadas de Encuentro Interdisciplinario y de Actualización: Las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba", organizadas por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, 4 al 6 de septiembre de 2002.

2 E-mail: tecco@eco.unc.edu.ar , jucabres@eco.unc.edu.ar

3 La economía urbana tradicional podía explicar las causas y el modo como se propaga la actividad desde un área central, pero resulta insuficiente para explicar la tensión entre diversos centros, presentes en las actuales áreas metropolitanas cada vez menos monocéntricas. (Ver Fujita, 2000)

4 De acuerdo a Larry S. Bourne (2000), "existen pocos ejemplos de autoridades metropolitanas en los Estados Unidos con real poder y autonomía. Podemos citar entre ellos Seattle, Portland y Minneapolis-St. Paul como los ejemplos tal vez mejor conocidos. Portland tiene un ente regional coordinador llamado el Concejo Metropolitano que comprende 29 ciudades y tres condados."

5 Los resultados provisionales del Censo 2001, reafirman la tendencia de alto crecimiento demográfico en los Dptos. vecinos al Dpto. Capital: la tasa intercensal fue de 35,83 % para el Dpto. Colón y 26,46 % para Punilla, siendo de 8,26 % para Capital. Las tasas medias anuales de crecimiento de cada una de las localidades son igualmente significativas, como puede observarse en el cuadro Nº 1 del Anexo.

6 En el mapa se indican también las localizaciones de Villa Allende y Estación Gral. Paz, en razón de estar incluidas en el proyecto de investigación, aunque no se realicen referencias a las mismas en la presente ponencia.

7 No obstante, específicamente en Unquillo, al momento del relevamiento, era marcado el asentamiento de clase media.

8 Entre ellos, los plásticos Lino E. Spilimbergo (en lo que fue su casa funciona actualmente un museo de artes) y Carlos Alonso.

9 Entre los loteos populares pueden mencionarse el Bº Gobernador Pizarro y otros asentamientos menores, como son los atendidos por la Secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad y por la Casa del Niño. Existen dos urbanizaciones cerradas en jurisdicción del municipio ("Cuatro Hojas" y "Corral de Barrancas") y otras tantas en proyecto. Asimismo, importantes operadores inmobiliarios de Córdoba han adquirido fracciones de campo en la zona, lo cual hace presumir que programan futuros emprendimientos urbanísticos de estas características.

10 Se usó el INSE (Índice de de Nivel Socieconómico), que refleja el nivel socieconómico como un atributo del hogar, compartido y extendible a todos sus miembros. Las variables que se consideran son: educación, ocupación y patrimonio. Categorías: A,B,C,D,E.

11 De acuerdo R. Isaacs (citado por Escolar, M. 1996:161) las coordenadas geográficas que señalan el sitio donde ellos *residen* no significan que éste sea el *lugar en el cual viven*, ya que los espacios de sociabilidad son múltiples.

12 Además de los casos aquí presentados, en el proyecto de investigación que desarrollamos se prevé la realización de estudios similares en Villa Allende, Carlos Paz, Alta Gracia, Estación General Paz y Río Segundo-Pilar.

13 La población corresponde a asentamientos urbanos; no se incluye la población rural. En el cuadro sólo se consideran los asentamientos de 1000 ó más habitantes que están situados a una distancia no mayor a 50 Km. desde el centro de la ciudad de Córdoba.

14 Asentamientos pertenecientes al Municipio de Juárez Celman.

ESTRATIFICACIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA APLICANDO TÉCNICAS DE ANÁLISIS MULTIVARIADAS

Cecilia Díaz
Margarita Díaz

INTRODUCCIÓN

Nadie puede negar que el hecho de pertenecer a determinado grupo social condiciona la vida de las personas, sus oportunidades para trabajar y su nivel socio-económico. Por eso, un aspecto importante para entender a los seres humanos y a las sociedades es la estratificación social. Estratificar una población es dividirla en subconjuntos, es decir, agrupar a los individuos que comparten ciertas características en diferentes estratos.

Reconocer la existencia de esos diferentes grupos permite la elaboración de diagnósticos sociales, identificar grupos de riesgo o focales, formular políticas públicas y medidas de acción. Además, si se distingue a los estratos o clases en términos de sus características, como por ejemplo riqueza, ocupación, modo de vida, formas de trabajo, también se podrá identificar a las personas que forman parte de ellas.

El beneficio es más apreciable aún si se tiene en cuenta que uno de los resultados del proceso de diferenciación y jerarquización social consiste en la desigual distribución y radicación geográfica por estratos o niveles sociales, lo cual suele ser tomado en cuenta por los organismos estatales en el proceso de toma de decisiones administrativas y fiscales.

Pese a la importancia de contar con este tipo de estudios, en la actualidad no existe una medición de la estratificación a partir de indicadores socioeconómicos y demográficos analizados en forma conjunta para la ciudad de Córdoba. Realizar una investigación de esta naturaleza generara uno de los insumos básicos para la

planificación urbana, económica y social, como así también para las investigaciones sociales, estudios de opinión política y marketing.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Numerosas investigaciones sociales[1] consideran a la *ocupación* como un aspecto central a la hora de identificar a las clases sociales de una determinada comunidad, ya que éstas conllevan a una distinción de roles, los que conducen a una diferenciación de ingresos o patrimonio, a una mayor o menor estabilidad ocupacional, a la relación asimétrica de influencia, autoridad y poder, y una determinada participación en el uso de los bienes culturales de una sociedad, entre otros.

Para Susana Torrado[2], la distinción de las clases sociales puede lograrse a partir de la construcción del nomenclador de la variable Condición Socio - Ocupacional (CSO): la Ocupación y la Categoría de Ocupación son consideradas simultáneamente en forma cruzada. La CSO constituye el principal indicador de la relación que mantienen, en el proceso de producción, los agentes con los medios de producción y los agentes entre sí.

Según esta autora, la clasificación puede ser vertical u horizontal. La primera tiene en cuenta la jerarquía, por ejemplo, profesionales, técnicos, operativos, no calificados. La segunda, se basa en los distintos sectores o procesos, por ejemplo, comercial, industrial, servicios. Ambos análisis se infieren de la variable ocupación.

Lo expresado anteriormente significa que **se puede determinar empíricamente la estructura de clases a partir de lo que usualmente se denomina Población Económicamente Activa (PEA)[3] y la condición de ocupación**. Sin embargo, la Población Inactiva, compuesta por estudiantes, amas de casa y jubilados, no permanecen al margen de la estratificación. La familia de la que forman parte, hace posible la determinación de la clase de estos individuos.

La familia es la principal unidad donde se opera la distribución de la renta a los fines del consumo, por lo general, bajo la autoridad del jefe de familia. Por lo tanto, puede utilizarse para determinar la posición social de una unidad familiar en su conjunto, imputándole la misma posición que la del individuo que es jefe de la misma. Es decir, **la diferenciación puede hacerse a partir de las características del jefe de hogar**.

El grado de escolarización es usualmente utilizado como restricción para el ingreso al trabajo. En efecto, a pesar de que en los últimos años aumentó el número de niños y jóvenes escolarizados, crecen los años de permanencia en el sistema

escolar y hay una mayor diversidad en los itinerarios escolares, por lo que los resultados son muy heterogéneos y predomina la desigualdad en la calidad y el grado de reconocimiento de los certificados y diplomas obtenidos. Las oportunidades que tienen las personas en la niñez y adolescencia constituyen un condicionante de su desarrollo futuro. Los menores niveles educativos que pueden alcanzarse, serán determinantes de la futura inserción en el mercado laboral y explicarán, en buena medida, la insuficiencia de ingresos que caracterizan a gran parte de los hogares pobres. **La educación contribuye eficazmente al cambio social, pero también a la reproducción de las jerarquías sociales.**

La edad es una de las variables fundamentales de la demografía, ya que resulta determinante en el proceso de reproducción y de envejecimiento del ser humano. En la sociedad tradicional había una continuidad en las edades, en la contemporánea se observa segregación: se habla de los teenagers, de la tercera edad, se produce un fraccionamiento de la sociedad en clases de edades, herméticamente cerradas por el hecho de pertenecer a generaciones diferentes.

La mortalidad infantil y la fecundidad son otras variables que se tienen en cuenta en estudios de estratificación demográfica. Se han realizado investigaciones para determinar la relación de éstas con la educación, generalmente teniendo en cuenta el nivel de instrucción de las madres. En estos estudios se comprobó que existe una relación inversa: a mayor educación de la madre menor mortalidad infantil y menor fecundidad. Un nivel de educación más elevado estaría asociado, posiblemente, al mejoramiento de las condiciones de vida y de la atención médica[4].

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos generales que se plantea esta investigación son, en primer lugar, describir la composición social y demográfica de la ciudad de Córdoba y, en segundo lugar, probar una metodología de investigación que permita determinar una estratificación socio-demográfica de la población utilizando técnicas de análisis multivariadas sobre datos censales con el fin de construir un mapa de dicho centro urbano que refleje tal diferenciación.

Para alcanzarlo es necesario lograr los siguientes objetivos particulares:

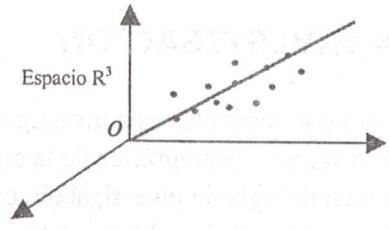
- Seleccionar variables que permitan diferenciar hogares e individuos que pertenecen a distintos estratos y sus respectivos indicadores empíricos.

- Analizar la interrelación entre las variables, para condensar la información contenida en ellas en un número menor de índices no correlacionados entre sí.
- Clasificar la población, es decir, detectar grupos homogéneos utilizando los índices construidos.
- Describir cada uno de los grupos que se identifiquen.
- Construir un mapa socio-demográfico de la ciudad de Córdoba.

ANÁLISIS MULTIVARIADO

El análisis multivariado se refiere al análisis simultáneo de más de dos variables medidas en cada individuo u objeto de investigación. La ventaja principal de este tipo de análisis es su capacidad de "acomodar" las variables utilizadas en una investigación, con el fin de comprender las relaciones complejas que no se observan si se utilizan métodos univariados o bivariados. Cualquier investigador que examina sólo relaciones de dos variables y no utiliza el análisis multivariado está ignorando poderosas herramientas que podrían suministrar información potencialmente útil.

Si se cuentan con n unidades de análisis, a quienes se les han medido p características, la información se organiza generalmente en matriz X de n filas (individuos) y p columnas (variables); geométricamente los individuos pueden representarse como una nube de puntos en el espacio de p dimensiones, como se visualiza en la siguiente figura la representación de los individuos en un espacio de tres dimensiones (p=3):



Existen dos grandes familias de métodos que permiten analizar esta nube de puntos:

a) los métodos factoriales, entre los que se destaca el de componentes principales, y
b) los de cluster.

Estos métodos son complementarios ya que se comienza determinando los ejes factoriales que sirven de input en el cluster.

Análisis de componentes principales

El propósito general del método de *componentes principales* es condensar la información contenida en una serie de variables originales en un número más pequeño de dimensiones complejas, denominadas factores o componentes, con mínima pérdida de información.

Por este método se reemplazan las p variables originales por k combinaciones lineales de las mismas (donde k es mucho menor que p), las que explicarán una importante proporción de la dispersión total.

Método de cluster

El método de *cluster* es la denominación de un conjunto de técnicas multivariantes cuyo principal propósito es agrupar objetos basándose en las características que poseen. Distribuye *objetos* de tal forma que cada uno es muy parecido a los que hay en el conglomerado de acuerdo a algún criterio de clasificación. Los conglomerados de objetos resultantes deberían mostrar un alto grado de homogeneidad interna (dentro del conglomerado) y un alto grado de heterogeneidad externa (entre conglomerados). Por lo tanto si la clasificación es acertada, cuando se representen gráficamente los objetos dentro de los conglomerados estarán muy próximos, en cambio los grupos diferentes estarán alejados.

Para resolver la cuestión de cómo formar los conglomerados se propusieron numerosos algoritmos, muchos de los cuales se encuentran disponibles en los softwares estadísticos[5].

Complementariedad entre el análisis factorial y el de cluster

Los métodos factoriales se adaptan particularmente bien para la exploración de las grandes bases de datos, pero no siempre alcanzan a dar una visión satisfactoria del conjunto de la información. La visualización de los gráficos representa sólo una parte del análisis, pero a veces son demasiado complejas para ser interpretados con facilidad. Por ello, las técnicas de clasificación, entre las que se encuentra el análi-

sis de cluster, pueden complementar y matizar los resultados de los análisis factoriales, ayudando a la interpretación.

La puesta en práctica conjunta de estas técnicas se opera de la siguiente manera:

Etapa 1: El análisis factorial

El análisis factorial está utilizado como una etapa previa a la clasificación por dos razones: por su poder de descripción y por su poder de reducción de las dimensiones, ya que permite trabajar con coordenadas factoriales menos numerosas que las variables de partida.

Etapa 2: Clasificación a partir de los factores

Es equivalente a efectuar una clasificación de los individuos en el conjunto de p variables o en el de p factores. Pero también se puede tener en cuenta un subespacio factorial de dimensión q $(q < p)$ y realizar una clasificación sobre los q primeros ejes. El hecho de abandonar los últimos factores genera una especie de suavización de los datos, lo que en general mejora la partición produciendo clases más homogéneas. La dificultad reside, a veces, en la elección del número de ejes a retener.

Etapa 3: Descripción automática de las clases

Una vez reagrupados los individuos en clases se procede a describirlas. Para ello, se calculan estadígrafos de comparación entre los valores internos a la clase y los valores globales, tanto para las variables numéricas como para las nominales. Finalmente, estos valores test permiten ordenar las variables por orden de significación.

METODOLOGÍA UTILIZADA EN ESTA INVESTIGACIÓN

Fuente de datos

En esta investigación se trabajó con la información del Censo de Población y Vivienda de 1991 para la ciudad de Córdoba, cuya base de datos original fue proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En dicho censo se realizó una muestra en la que se aplicaron dos cédulas censales o cuestinarios: uno BASICO (B) y otro AMPLIADO (A), los que también se conocen como corto y largo, respectivamente. En el operativo censal la cédula B

sólo fue aplicada en algunas áreas del país a un porcentaje de las viviendas y a su población. Dichas áreas se denominan *áreas con muestras*, es decir que en todo el país se censó con la cédula A, excepto en áreas con muestra donde se utilizó en forma combinada con la B.

Se determinó que las localidades de 100.000 habitantes o más (26 localidades) fueran relevadas por muestreo, entre las que se incluía la ciudad de Córdoba. La fracción de muestreo para localidades de 500.000 habitantes o más es de 1/10, o sea que el 90% de los segmentos debía ser censado con la cédula B y el 10% restante (1 de cada 10) con la cédula A[6].

Las variables utilizadas en la presente investigación tales como cobertura de salud, alfabetismo, categoría ocupacional y fecundidad, son recogidas a partir de la cédula A, por lo tanto se ponderaron los hogares y los individuos con el factor de expansión correspondiente.

Los registros de personas y hogares se agregan por *radio censal,* los que constituyen las unidades operativas de análisis (916 radios censales). A partir de las variables originales se calculan indicadores específicos para este análisis. *Hogar censal particular* es un grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar, es decir, que comparten sus gastos de alimentación[7].

Para captar las condiciones socioeconómicas y demográficas se tomó como referencia una investigación realizada por el Consejo Federal de Inversiones[8] e indicadores que se utilizan para definir Mapas de Pobreza[9] como los de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para ser aplicadas fundamentalmente con la información proveniente de los censos de población y vivienda.

Indicadores calculados específicamente para esta investigación

Los indicadores expresan el porcentaje de personas u hogares que poseen ciertas características en un radio determinado. Por lo tanto, el valor que asume la variable indica el grado de satisfacción de una necesidad, la capacidad de subsistencia, las condiciones de vida y el acceso a servicios sanitarios, etc.

A continuación se enumeran los indicadores calculados para esta investigación, siguiendo el orden planteado en el punto II (Planteamiento del problema).

- Nivel ocupacional
- Nivel de escolaridad de los jefes del hogar

- Condiciones de la vivienda y servicios sanitarios
- Número de hogares por vivienda
- Propiedad / no propiedad de la vivienda
- Cobertura de salud
- Escolarización de las personas de 5 a 18 años
- Composición por edad y sexo.
- Fecundidad
- Mortalidad infantil aproximada

UNA APLICACIÓN A LA CIUDAD DE CÓRDOBA

A partir de la tabla original de datos se obtiene la matriz de correlación y luego se procede al cálculo de las componentes principales que se describen a continuación.

Análisis de componentes principales

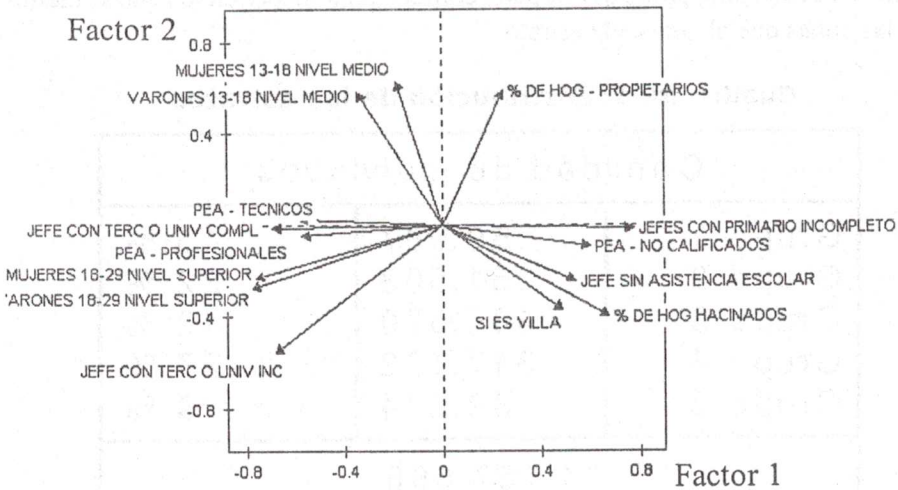
El primer resultado numérico que puede ser interpretado está constituido por la lista de los valores propios y los porcentajes de varianza que los mismos representan. Esta se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico Nº 1: Valores propios y porcentajes de varianza

Nº	VALORES PROPIOS	%	% ACUM.	HISTOGRAMA DE LOS VALORES PROPIOS
1	12,1574	25,33	25,33	----------
2	5,1688	10,77	36,10	----------
3	2,9033	6,05	42,14	----------
4	1,8545	3,86	46,01	----------
5	1,6204	3,38	49,38	----------
6	1,5450	3,22	52,60	----------
7	1,3683	2,85	55,45	----------
8	1,3188	2,75	58,20	----------
9	1,1991	2,50	60,70	----------
10	1,1213	2,34	63,04	----------
11	1,0916	2,27	65,31	----------

El Gráfico Nº 1 señala la importancia de los dos primeros valores propios, que conjuntamente explican el 36,1% de la varianza total. Este valor asciende al 49,38% para los cinco primeros ejes.

Gráfico Nº 2: Componentes principales – Gráfico de variables



Observando el gráfico N°2 se concluye que el *factor 1* se caracteriza por variables que tienen que ver con un nivel de instrucción. En el eje negativo se ubican los indicadores que muestran mayor educación, representado por los jefes con nivel de instrucción terciario o universitario incompleto o completo. Mientras que en el positivo se encuentran las variables con menor escolaridad, jefes sin instrucción o con primario incompleto. Estas características están asociadas a la calificación laboral ya que los de menor formación realizan tareas no calificadas, y en el otro extremo desempeñan cargos profesionales o técnicos.

El *factor 2* describe la condición de vida de los hogares. En el eje positivo se concentran los hogares propietarios de la vivienda y donde los adolescentes asisten a la escuela secundaria. Mientras que en el negativo, se encuentran los más desprotegidos que viven hacinados, en villas de emergencia.

Puede concluirse que la correlación entre las variables está mostrando una estratificación de los radios censales según niveles de escolaridad y categoría ocupacional, que a su vez guardan relación con indicadores socioeconómicos y demográficos.

Análisis de cluster

El software Spadn utiliza el algoritmo de Ward sobre los diez primeros factores para formar los clusters. Luego de analizar el dendograma y ubicar la altura de corte, se identificaron cinco grupos.

Se detectaron cinco grupos, permitiendo determinar los individuos que pertenecen a cada uno, por lo que se pudo confeccionar mapas en los que se identifican las zonas que abarca cada estrato.

Cuadro Nº 1: Distribución de los estratos

Cantidad de individuos		
Grupo 1	59.987	5 %
Grupo 2	251.563	22 %
Grupo 3	489.570	42 %
Grupo 4	317.172	27 %
Grupo 5	39.374	3 %
1.157.666		

A continuación se describe cada uno de ellos.

Grupo 1

Compuesto por 89 radios censales que representan el 9,17% de los radios de la ciudad:

Total de hogares: 24.637
Total de personas: 59.987
Ubicación geográfica: A este grupo se asigna el 58,82% del Centro de la Ciudad, el 65,79% del barrio de Alberdi y el 62,86% de Nueva Córdoba.

Los radios que integran este grupo están caracterizados por tener una alta proporción de hogares, alrededor del 52%, con jefes que han cursado estudios terciarios o universitarios sin haberlo completado y un 19,25% que sí completó dicho nivel.

Las personas que habitan estos radios tienen entre 18 y 24 años en un 39,26% por lo que cabe suponer que se trata de estudiantes provenientes de localidades del interior provincial o de otras provincias, radicados en las proximidades de la Ciudad Universitaria. Otro patrón que caracteriza a este grupo es la alta tasa de masculinidad, 256 varones por cada 100 mujeres, que indicaría que es mucho mayor el

porcentaje de hombres que se trasladan a la ciudad para continuar sus estudios superiores. Completa la caracterización de población joven de este grupo un 22% de personas entre 25 y 35 años, aún radicados en la zona.

En relación a la vivienda el 62,97% de los hogares son habitados por inquilinos, dato que está relacionado con la inmigración de estudiantes a la ciudad.

Con respecto al trabajo se destacan los niveles más calificados, es decir, los niveles profesionales y técnicos, quienes cuentan con obra social y plan médico. Esto demuestra un nivel socio-económico medio alto.

Del análisis surge que en esta clase no tienen representación las variables correspondientes a grupos de edades menores de 18 años o mayores de 36 años, como así también las que caracterizan el nivel socio-económico bajo, tales como categoría ocupacional no calificada o jefes sin asistencia escolar.

Grupo 2

Compuesto por 233 radios censales que representan el 20,31% de los radios de la ciudad:

Total de hogares: 74.063
Total de personas: 251.563
Ubicación geográfica: A este grupo se asigna el 100% del barrio Cerro de las Rosas, el 72% de General Paz, el 70% de Colón, el 70% de Jardín, el 60% de Villa Belgrano.

Este grupo representa a quienes tienen un buen nivel socioeconómico, ya que los jefes de hogar y la PEA en general alcanza el nivel de instrucción superior completo y respecto de la calificación en el trabajo desempeñan cargos a nivel profesional o técnico. Tienen obra social, plan médico o ambos, lo cual indica una buena cobertura de salud.

Las variables tasa de escolarización del nivel medio o secundario de la población de 13 a 18 años, tanto de varones como de mujeres, presentan diferencias significativas respecto del total de la población, ya que para ambos sexos es superior en un 8%.

También son relevantes en este grupo los elevados porcentajes de viviendas con un hogar y de hogares propietarios.

Se destaca el alto porcentaje de personas mayores de 50 años, los que representan un 31,8% del total de la población de este sector. No participan en la carac-

terización de este grupo las variables que representan porcentajes de personas de menores de 35 años o en la relación de dependencia de menores de 14 años respecto de la PEA.

Grupo 3

Compuesto por 368 radios censales que representan el 41,70% de los radios de la ciudad:

Total de hogares: 133.376

Total de personas: 489.570

Ubicación geográfica: A este grupo se asigna el 75,76% de barrio Yofre Norte, el 75% de Empalme, el 75% de Don Bosco, 81,3% de General Bustos, el 80% de Los Plátanos.

En este estrato están representados los que tienen un nivel socioeconómico medio, ya que los jefes de hogar alcanzaron un nivel de instrucción entre primario completo y secundario completo y los cargos laborales que desempeñan de tipo operativo. Tienen obra social y un alto porcentaje es propietario de la vivienda.

En este grupo el porcentaje de participación de personas de 36 a 49 años y de 50 a 64 años es superior al promedio general en la población, mientras que los de 18 a 24 años la proporción es menor. Esto indica que este sector de la ciudad tiene la característica de ser más envejecida.

En este grupo no se observan variables que reflejen pobreza, tales como, hogares en viviendas deficitarias, hogares sin retrete o hacinados, en villa de emergencia, jefes sin instrucción e individuos sin cobertura de salud; pero también es escasa la participación de PEA con calificación laboral de nivel profesional o técnico y jefes con instrucción terciaria o universitaria.

Grupo 4

Compuesto por 193 radios censales que representan el 25,557% de los radios de la ciudad:

Total de hogares: 73.216

Total de personas: 317.172

Ubicación geográfica: A este grupo se asigna el 85,29% de barrio Santa Isabel, el 60% de Patricios.

Es un grupo más vulnerable que los anteriores por sus características socioeconómicas. La que más se destaca, por la diferencia que presenta con el promedio de la población, es el alto porcentaje de personas que no tienen cobertura de salud.

Los jefes de hogar alcanzaron un nivel de instrucción bajo, sin instrucción o nivel primario. El alto porcentaje de jóvenes de 13 a 15 años que aún asisten a establecimientos escolares de nivel primario, muestra la repitencia por falta de incentivos en el estudio. Esta característica se confirma por la escasa participación de jóvenes de 13 a 18 años que asisten al nivel secundario.

Puede encontrarse que más de un hogar vive en una misma vivienda, por lo tanto hay hacinamiento. En el plano laboral la PEA realiza tareas sin calificación.

Respecto de la estructura etaria del grupo, se destaca la alta relación de dependencia de los niños, menores de 14 años, respecto de la PEA. También la tasa global de fecundidad es superior al promedio de la población, por lo que se trataría de una población joven.

Grupo 5

Compuesto por 28 radios censales que representan el 3,28% de los radios de la ciudad:

Total de hogares: *7.661*

Total de personas: *39.374*

Ubicación geográfica: el 78,64% de las villas de emergencia.

Este es el grupo crítico ya que vive en villas de emergencia, por lo tanto, en viviendas deficitarias, sin retrete y hacinados.

La tasa global de fecundidad es de más de 5 hijos por mujer. Como consecuencia, la relación de los niños menores de 14 años respecto de la PEA es alta.

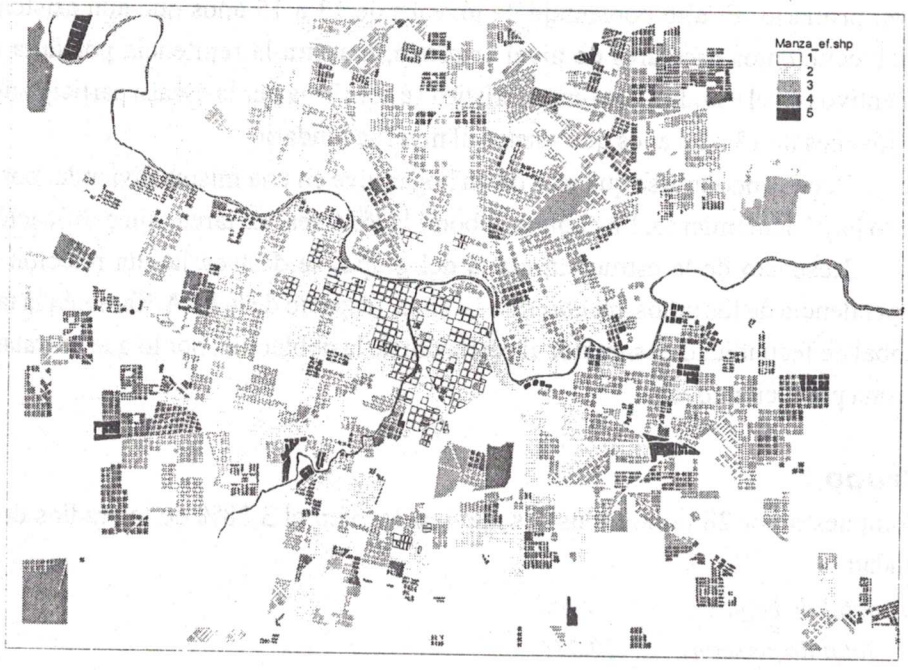
El jefe de hogar no tiene instrucción o sólo alcanzó el nivel primario incompleto. Esto se corresponde en el ámbito laboral con tareas sin calificación.

Participa de la caracterización de este grupo la variable que representa los varones y mujeres de 13 a 15 años que asisten al nivel primario, lo que está confirmando que cuando las condiciones de vida son más desfavorables crecen los años de permanencia en el sistema escolar.

Construcción del mapa socio-demográfico

El mapa que se presenta a continuación permite observar la distribución espacial de los diferentes grupos en la Ciudad de Córdoba.

Gráfico N° 3: Mapa sociodemográfico de la Ciudad de Córdoba



La diferenciación de la calidad de vida o las características socioeconómicas y demográficas de la población de la ciudad de Córdoba puede observarse en el Gráfico N°3 (mapa). En él han quedado delimitadas las siguientes áreas:

- El *grupo N° 1* ocupa el área central. Por su proximidad a la Ciudad Universitaria y al Hospital de Clínicas es un área eminentemente estudiantil.
- El *grupo N° 2* completa el núcleo central y se extiende a barrios residenciales.
- El *grupo N° 3* adquiere una forma aproximada de una corona alrededor de las zonas cuyos pobladores poseen mayor cantidad de recursos.

- El *grupo Nº 4* abarca los barrios periféricos y el *Nº 5* las villas de emergencia, que no tienen una ubicación determinada, ni un único motivo para elegir el lugar de asentamiento (proximidad del lugar de trabajo, fuente de agua, zona de acceso a la ciudad).

CONCLUSIONES

La importancia de este trabajo radica en que busca una perspectiva diferente y complementaria de abordar la información censal. Los métodos multivariados constituyen poderosas herramientas para encarar problemas de clasificación de unidades de análisis, con interesantes aportes a la identificación de variables con potencia discriminatoria en lo que hace a la caracterización de los grupos.

Esta metodología permitió, en primera instancia, disminuir la dimensión de las variables de análisis calculando las componentes principales, de donde surgió un conjunto de factores claramente interpretables con mínima pérdida de información. En una segundo lugar, se logró agrupar las unidades de análisis en clases homogéneas. Finalmente se pudo representar los distintos estratos en un mapa socio-demográfico.

Entre las numerosas ventajas de este procedimiento podemos mencionar:

a. Ofrece un procedimiento simple, que puede ser aplicado a otras localidades de la provincia o del país.
b. Utiliza bases de datos censales, preexistentes, escasamente explotadas para la confección de mapas socio-demográficos.
c. El análisis multivariado permite comprender las relaciones complejas entre todas las variables que participan en la investigación.
d. Ofrece la opción para estratificar y hacer un seguimiento histórico de cualquier localidad, hasta la fecha en que las bases de datos lo permitan.

Es de destacar que esta metodología no presenta mayores desventajas, sin embargo el análisis corresponde a un momento determinado de tiempo (fotográfico), el seguimiento histórico se realiza por comparación de distintos momentos.

Los resultados arrojados por esta investigación permiten concluir que el nivel de instrucción o el grado de escolarización es la variable que permite discriminar los diferentes grupos. Esta es restrictiva para el ingreso al trabajo: menores niveles educativos serán determinantes de la futura inserción laboral y explicarán,

en buena medida, la insuficiencia de ingresos que caracterizan a los hogares más pobres.

A su vez, el ingreso influye en otras variables como la propiedad y el tipo de vivienda, la cantidad de personas por cuarto (hacinamiento), el número de hogares por vivienda y el acceso a obra social o plan médico.

BIBLIOGRAFÍA

1. BRYAN, Manly. Multivariate statistical methods: A primer, Chapman and Hall, Londres, 1986.

2. CAMISA, Zulma. Introducción al estudio de la Fecundidad, CELADE. 1982.

3. CAMPOY, Luis. Estratificación ocupacional de la población censada (1960) de la Argentina, por medio de variables ocupacionales y el complemento del nivel educacional – U.N. Cuyo - 1988

4. CEPAL-CELADE-BID. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina, Santiago, Chile, 1996.

5. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI). Estructura social de la Argentina. Indicadores de la Estratificación Social y de las Condiciones de Vida de la Población en base al Censo de Población y Vivienda de 1980, Buenos Aires, 1989.

6. DIAZ, Margarita. Discusión y aplicación de métodos multivariados en investigaciones sociales. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, 1998.

7. HAIR Joseph y otros. Análisis multivariante,Prentice Hall Iberia, 5ª edición en español. Madrid, 1999.

8. INDEC. Censo nacional de población y vivienda 1991. Resultados definitivos. Serie D Nº1

9. INDEC. Manual del censista, Censo Nacional de Población y Vivienda. Cédula Básica, 1991.

10. INDEC. Mapas de la pobreza en Argentina – Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA) – Documento de trabajo de trabajo Nº 4 – Marzo 1994

11. INDEC. Mortalidad infantil en la Argentina a partir de la muestra del censo de 1970. Serie investigaciones demográficas. Buenos Aires, Octubre de 1995.

12. LEBART, L. Tratamiento estadístico de datos. Marcombo, Barcelona, 1985.

13. LEBART, L. Statistique exploratoire multidimensionnelle, Dunod. París, 1995.

14. LISTA, Carlos A. Cuadernos de Sociología, Atenea, Córdoba, 1992.

15. SHARMA, Subhash, Applied Multivariate Techniques, J. Wliley & Sons. Nueva York, 1996.

16. TORRADO, Susana. Información e investigación sociodemográfica en América Latina, CLACSO en Santiago de Chile, 1978.

17. TORRADO, Susana. Estructura Social Argentina:1945-1983, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1992.

18. TORRADO, Susana. Procreación en la Argentina. Hechos e ideas, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1993.

19. TORRADO, Susana. Población y desarrollo en la Argentina – En busca de la relación perdida, Comisión Familia y Minoridad del Honorable Senado de la Nación Argentina, 1999.

20. IROS, Guillermo. Desarrollo urbano: reflexiones y acciones, Editorial municipal de la ciudad de Córdoba. Intendente Dr. Ramón Mestre.

NOTAS

1 Campoy, Luis. Estratificación ocupacional de la población censada (1960) de la Argentina, por medio de variables ocupacionales y el complemento del nivel educacional – U.N. Cuyo - 1988

2 *Torrado, Susana. Estructura Social Argentina:1945-1983, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1992. Pág. 463-472.*

3 Se entiende por población económicamente activa aquella cuya edad es de 14 años y más.

4 CEPAL-CELADE-BID Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina, Santiago, Chile, 1996. Capítulo 3: Población y educación Pág. 100-101.

5 Véase "Discusión y aplicación de métodos multivariados en investigaciones sociales", DIAZ, Margarita. (Córdoba, 1998).

6 INDEC. Censo nacional de población y vivienda 1991 – Resultados definitivos. Serie D Nº1 -

7 INDEC. Manual del censista, Censo nacional de población y vivienda. Cédula básica, 1991.

8 CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI). Estructura social de la Argentina. Indicadores de la estratificación social y de las condiciones de vida de la población en base al censo de población y vivienda de 1980, Buenos Aires, 1989.

9 INDEC. Mapas de la pobreza en Argentina, Comité Ejecutivo para el estudio de la pobreza en Argentina (CEPA). Documento de trabajo de trabajo Nº 4, Marzo, 1994

GOBERNANZA Y LA ARTICULACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

Alejandro Villar[1]
avillar@unq.edu.ar

RESUMEN

En este trabajo abordamos la problemática de la articulación en los gobiernos locales en relación con el concepto de gobernanza por considerarla como la pierda fundamental de la gestión sobre la que se asienta esta nueva forma de gobernar. A los efectos del análisis hemos seleccionado las dos variables que consideramos centrales para comprender la complejidad de la articulación; estas son la dimensión administrativa o de gestión y la política, o centrada en el poder.

ARTICULO

El modo de gobernar las sociedades ha experimentado cambios que han erosionado la noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político (Pierre, 2000) lo que motivó la búsqueda de otras formas de guiar el desarrollo de las sociedades. Así, a partir de los años ochenta se fue imponiendo la concepción que otorgaba al mercado, a través de la desregulación y la privatización, funciones que antes cumplía el Estado. Pero, a fines de los noventa se hacía evidente que esta alternativa generaba una serie de crisis políticas y sociales, a la vez que se vislumbraban ciertos problemas en la marcha de la economía poniendo en evidencia las profundas limitaciones que esta opción presentaba. En este marco se ha ido consolidando una alternativa en la que los procesos de toma de decisiones son el

producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad. Esta nueva forma de encarar el gobierno ha sido definida con el término gobernanza[2].

Este concepto es sumamente abarcativo e incluye diferentes perspectivas. Por un lado, la que considera como gobernanza cualquier esquema de decisiones en el que se produzca la incorporación de actores no estatales en los procesos de la política pública, mientras que en el otro extremo, se encuentra la que plantea que sólo podría hallarse cuando se presentan determinadas redes organizadas, estables, y con unos patrones horizontales de interacción entre sus miembros, sin que importe el papel que cumple el estado. Así, dentro de este amplio espectro consideramos que para el estudio de las políticas de articulación en los gobiernos locales de Argentina se debe tomar una concepción que reconozca el papel del estado como elemento director de la sociedad (Kooiman, 1993) pero que modifique su actual rol, centrado en su capacidad de dirección de la esfera estatal basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales, hacia uno basado en la coordinación de un proceso de definición de los objetivos de la acción pública que será fruto de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

Ahora bien, el papel y la capacidad de control del Estado, lejos de desaparecer, se transforma ya que la autorregulación social tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por éste. En particular, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores sociales no lleguen a alguna conclusión y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso en que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes (Mayntz, 2000).

Asimismo, la gobernanza requiere de ciertas condiciones. Por un lado, que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Por otro que, las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes; y tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad. A su vez, debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada, con organizaciones especializadas que lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, etc.; y bien organizada con actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales y socioeconómicos (sindicatos, asociaciones empresariales, etc.); a la vez que debe gozar de una relativa autonomía. (Mayntz, 2001).

Sin embargo, es claro que estas condiciones son difíciles de alcanzar y que las diferentes realidades presentan un panorama sumamente heterogéneo. Así, mientras que en los Estados Unidos, que siempre reforzaron la autonomía individual y el autogobierno, la gobernanza no aparece como algo particularmente nuevo; en Europa Occidental el paso a esta nueva forma de gobierno se acentúa en el nivel local y en la escala supranacional de la Unión Europea (Mayntz, 2001). Por su parte, en América Latina en general y en Argentina en particular, donde el Estado ha sido históricamente fuerte e intervencionista y la sociedad civil débil, la gobernanza parece guiar las políticas de desarrollo social y surgir, de manera aún muy tenue, en los gobiernos locales que posee una mayor cercanía con los actores sociales.

Ahora bien, el paso de una forma de gobernar jerárquica y centralizadamente a una basada en la cooperación y la horizontalidad demanda, en la implementación concreta de las políticas públicas, la tarea de articular. Así, frente a la abundancia de trabajos académicos sobre la gobrenanza en sentido macro, en este trabajo abordamos este aspecto micro que, a nuestro entender, constituye la pierda fundamental de la gestión sobre la que se asienta la gobernanza como una nueva forma de gobernar. A los efectos del análisis hemos seleccionado las dos variables que consideramos centrales para comprender la complejidad de la articulación; estas son la dimensión administrativa o de gestión y la política, o centrada en el poder.

LA ARTICULACIÓN[3]

Encontramos *articulación* cuando dos o más organismos o instituciones *acuerdan llevar adelante* una serie de políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas (generalmente de su "saber hacer tal cosa") en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo "con otros" y no necesariamente bajo su subordinación).

Entonces, desde el punto de vista organizacional se articula por razones que van desde lo simple e indispensable hasta lo más complejo y óptimo. Así, la primera de las razones es la de evitar contradicciones de objetivos y acciones dentro de una misma institución. Si bien parece obvio, en ocasiones no lo es. Por ejemplo, un gobierno de una gran ciudad que, como el caso de Buenos Aires, por un lado plantea restricciones al tránsito de automóviles particulares en la zona céntrica con el fin de desalentar su utilización, a la vez que se realizan grandes inversiones en

autopistas que llegan al centro y se desinvierte en el tren y el subterráneo. Un segundo nivel es el que tiende a evitar la superposición y obtener coherencia en las políticas a implementar. En este caso se tratará que las acciones de las distintas partes se ensamblen coherentemente para la obtención de los objetivos establecidos. En este sentido, se suele encontrar superposición en los beneficiarios de los planes sociales o en los objetivos de diferentes políticas o programas. En la medida que el municipio es más grande y más complejo se incrementa el riesgo de caer en la superposición. Las medidas más usuales que se implementan para evitar estos problemas son la creación de consejos, como los de las áreas social o ambiental, o unidades de coordinación de gabinete. En tercer lugar, la situación óptima se presenta cuando se realiza una tarea que tiende a generar resultados superiores a los que se obtendrían si cada uno actuara de manera independiente. Así, cuando se logran resultados significativamente superiores a la suma de actuaciones aisladas e individuales se obtiene "sinergia", que se la suele simbolizar con la fórmula 1+1> 2. En la gestión local los ejemplos de articulación que tienen por objetivo, explícito o implícito, obtener sinergia son los planes estratégicos locales y los programas de desarrollo social y desarrollo económico local.

Ahora bien, la articulación demanda una tarea de coordinación, entendida como "la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y cierta simplificación...La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema".[4] Esta tarea demanda conocer las capacidades y objetivos que las distintas partes o subsistemas poseen a la vez que ordenar en el tiempo y el espacio las tareas que esas dependencias realizan de tal manera que no se contradigan ni superpongan, sino que se acoplen armónicamente en pos de un mismo objetivo.

La tarea de coordinación puede convertirse en un instrumento de control sobre la organización constituyendo una coordinación jerárquica y basada en la coerción. En este caso el responsable de la coordinación posee un rango jerárquico superior o una delegación, formal o informal, de poder para coordinar. Esta situación tiende a generar una acumulación de poder dentro de la organización lo que suele producir resistencias. Ahora bien, como este tipo de coordinación se presenta generalmente al interior de una organización, en el caso del municipio las resistencias se incrementan en la medida que la distribución interna de las secretarías y direcciones se realiza según el poder interno que cada grupo posee en el partido gobernante, y, por lo tanto, se tiende a preservar el espacio de cada uno observando al otro como su "rival". De esta forma, la racionalidad política se impone sobre la

organizativa generando disfunciones que atentan contra la coordinación y la gestión en general.

Por otro lado, se halla la coordinación horizontal, sustentada en el consenso, que se encuentra generalmente en la articulación entre distintas instituciones. En este sentido, "se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político" (Garnier, 1999). De esta forma, la tensión entre la gestión y la política atraviesan todo el proceso de la articulación.

ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL E INTERSECTORIAL

La articulación suele presentarse en formas variadas y complejas. Sólo a los efectos analíticos podemos observar al menos dos formas; la interinstitucional que se da entre organismos públicos y la intersectorial que se presenta entre organismos estatales y no estatales como los del tercer sector o privados, actualmente también llamada asociativismo. Veamos las características de cada una.

En primer lugar, la *articulación interinstitucional (público – público)* se presenta cuando se plantea la coordinación entre el municipio, a través de cualquiera de sus dependencias, y otras organizaciones públicas. Desde el punto de vista organizacional en la articulación entre instituciones encontramos que no se utiliza para las tareas rutinarias y sistemáticas sino para resolver problemas específicos ó implementar proyectos, que pueden estar más o menos formalizados que demandan de la participación de diferentes instituciones públicas. Desde la lógica política, como se dijo, se sustenta, fundamentalmente, en relaciones horizontales. Esto no quiere decir que no exista una tarea de coordinar la articulación, pero para que la articulación entre instituciones perdure se debe basar en relaciones horizontales más que jerárquicas.

En segundo lugar, encontramos *la articulación intersectorial, también llamada asociativismo*. Ésta genera un grado mayor de complejidad tanto organizacional como política. Así, igual que en el caso anterior, surge para la implementación de un proyecto determinado, pero en este caso se incorporan actores no estatales. De esta forma las organizaciones sociales involucradas se integran a partir del valor que le puede agregar al proyecto. Este valor puede ser concreto

(recursos económicos y/o humanos, relaciones estratégicas, etc.) o simbólico (legitimidad, transparencia). Los objetivos centrales se establecen "entre los distintos actores", conservando cada uno también los propios y no siempre la institución convocante es la que coordina. En general se tiende a crear un organismo intersectorial (desde una Agencia de Desarrollo Local a un programa de reciclaje de basura) para administrar el proyecto. Finalmente, este tipo de articulación se puede hallar en casi todas las políticas municipales, pero sobresale en las de desarrollo social, que trabaja con organizaciones sociales, en la nueva función de desarrollo local, a través de proyectos que articulan el estado con las organizaciones sociales y con empresas, y en la planificación estratégica que incorpora a los actores de la sociedad civil.

Desde la lógica política la implementación de programas de articulación público - privado busca, fundamentalmente, ampliar su base de legitimidad social. Así, a través de la participación de organizaciones locales reconocidas en programas del gobierno se logra, por un lado, un compromiso de esas instituciones en los resultados que se obtengan y, por otro, se presenta mayor grado de transparencia ante la sociedad. De esta forma se establecen redes de articulación política que tienden a brindar mayor sustento y legitimidad al poder político gobernante.

A su vez, el asociativismo significa conducir y mediar para resolver las tensiones y conflictos que la interacción público-privado y la dinámica del entramado de las instituciones y los actores locales generan, debiendo resolver el problema de la desigual distribución de poder local y evitando a su vez "la captura" del estado por parte del sector privado. En efecto, se debe tener en cuenta que los diferentes actores involucrados poseen sus propios objetivos, que no siempre se pueden compatibilizar con los de otros actores sociales o con los del propio Estado. Las relaciones entre capital y trabajo a través de los empresarios y los sindicatos, los problemas de tipo ambiental[5] o de habilitaciones suelen ser temas conflictivos que demandan al Estado una actitud mediadora y superadora. Asimismo, se debe velar por la independencia de los intereses del Estado y del sentido de bienestar general que deben poseer las políticas públicas, evitando la cooptación de esas políticas para sus propios beneficios tanto del sector empresarial como de las organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma hoy se considera que "el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentiven, coordinen, orienten, influencien y equilibren las interacciones antes aludidas. Gobernar la interacción significa, en primer lugar, procurar el equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero significa también, y principalmente, influir en dichos grupos y fuer-

zas y orientar su dinámica con la finalidad de alcanzar nuevos y más deseables equilibrios. El gobierno debe mantener la cohesión social y procurar a la vez el cambio estructural, y hacerlo respetando y fortaleciendo la autonomía de los diversos grupos y organizaciones. Tal tarea no tiene nada de fácil." (Prats, S/F)

Además, en el caso de los gobiernos locales se requiere también de la aceptación de una suerte de doble liderazgo o liderazgo compartido que lleva a un *liderazgo coordinado* entre los políticos que conducen el municipio y los actores de la sociedad local. En este sentido, la dirigencia política deberá asimilar y afrontar el surgimiento de nuevos liderazgos sociales que pueden articularse con sus propios intereses ó, también, transformarse en competidores al poder político de turno.

LOS ACTORES LOCALES

La relación estado-sociedad en el ámbito local plantea cuestiones particulares debido, fundamentalmente, a la cercanía de los actores sociales al gobierno. Ahora bien, la heterogeneidad de las distintas realidades genera una gran variedad de relaciones. Éstas dependen, generalmente, del tamaño de la población, las características y grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas que incluyen temas como las distancias y el aislamiento, las características de la cultura local, el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales, el perfil de los liderazgos, entre otras.

Con este marco, es preciso reconocer a los actores locales estratégicos, tanto para la concepción más general de gobernanza como para el análisis de la articulación. Estos actores serán aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996). Éstos podrán ser individuos y organizaciones tanto de los ámbitos gubernamentales como no gubernamentales, sean de carácter local o extralocal, que desarrollen actividades de índole política (partidarias o sectoriales) o social (incluidos en esta última categoría también los económicos: productores, empresarios y negocios en general, comunitarios, etc.). (Díaz de Landa, 1997)

En este sentido, en los últimos años, se han presentado a las organizaciones de la sociedad civil como un actor privilegiado para articular o descentralizar la implementación de políticas a nivel local. Estas organizaciones, generalmente, se plantean objetivos ligados al territorio y la sociedad en la que se encuentran y suelen nutrirse de un voluntariado que estimula y potencia su desarrollo. En este sentido el PNUD señala que "se considera que las organizaciones de la sociedad

civil se caracterizan por su potencial para contribuir a dar respuestas frente a estas necesidades, su capacidad de innovación y establecimiento de relaciones directas, su estímulo a la participación, su relación costo-eficiencia, la responsabilidad y rendición de cuentas de sus acciones" (P.N.U.D – BID. , 1998)

Sin embargo, al menos para América Latina, es necesario llamar la atención sobre las evidentes limitaciones que numerosas organizaciones de la sociedad civil tienen a la hora de acreditar una efectiva representación social. En efecto, es común encontrar a dirigentes políticos enmascarados detrás de organizaciones sociales[6], a lo que se suman problemas de legitimidad interna, de consensos alcanzados, de liderazgos no revalidados junto a la permanencia de relaciones clientelares y el bajo grado de transparencias en lo que respecta al uso de los recursos[7]

Finalmente, se debe destacar que, en general, las relaciones entre las organizaciones sociales y el estado tienden a ser "radiales" y de "influencia", sustentado en prácticas lobbystas y clientelares. La radialidad se expresa en que el estado queda en el centro del esquema de relaciones; los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. Así, como es rara la cooperación horizontal entre las organizaciones de la sociedad civil es el estado el principal generador de articulación[8]

CUÁNDO ARTICULAR

En el proceso de las políticas públicas encontramos tres momentos en dónde se produce la articulación interinstitucional. Esto es en el origen y planificación, en la ejecución y en el seguimiento y control. En este sentido, por origen entendemos al momento de las ideas, de la creatividad; es cuando se empiezan a presentar las ideas en sociedad, generalmente de manera informal y poco estructurada. La planificación, por su parte, es la adopción de la idea por parte de los actores involucrados y se refiere a las tareas de formalización de objetivos, previsión de necesidades, etc. La ejecución es la implementación de las acciones planificadas; mientras que el seguimiento hace referencia a la supervisión de esas tareas para constatar que se realicen adecuadamente y que efectivamente persigan los objetivos establecidos. Finalmente, el control se remite a evitar posibles desvíos ó actos de corrupción. El grado óptimo de articulación interinstitucional se da cuando comienza en el origen y planificación y se extiende a través de las distintas etapas, lo que no es lo más común.

En general, a partir de la ejecución, que contempla la formalización de los proyectos (firma de actas, convenios, acuerdos, etc.) y de los compromisos que cada actor se compromete a cumplir, se ingresa en la etapa de mayor complejidad tanto organizacional como política. Desde la problemática administrativa se observa que sostener un proyecto articulado demanda un mayor esfuerzo de las organizaciones involucradas. En efecto, al acrecentarse la diferenciación horizontal (o división técnica del trabajo) y la dispersión espacial la gestión interinstitucional alcanza un mayor grado de complejidad que la de carácter organizacional. Además, las acciones de articulación suelen demandar recursos adicionales (Hall, 1996) para generar, mantener y desarrollar la relación, sobretodo cuando se generan nuevas instituciones. A su vez se requiere una permanente atención hacia los comportamientos de los demás actores, lo que genera, por un lado, una reducción de los márgenes de autonomía de cada institución y la implementación de procesos de consenso que produce demoras en la toma de decisiones. Además, se corre el riesgo que para algunos actores su participación se agote en los actos protocolares.

Desde la lógica política es necesario tener en cuenta los objetivos, explícitos ó implícitos, del proyecto y de los distintos actores. Si el objetivo político de articular con actores de la sociedad civil se centra o circunscribe a obtener legitimidad y ampliar las bases de consenso es posible que a partir de estos logros se desaliente la articulación. En este caso la suerte del proyecto dependerá de la apropiación social que se haya generado. En la medida que las organizaciones sociales involucradas, o la población en general, se apropien del proyecto, esto es que lo asuman y defiendan como propio, éste se fortalecerá y ganará en autonomía, reduciendo su dependencia del poder político de turno.

En la etapa de seguimiento y evaluación, cuando se articula con organizaciones de la sociedad civil, se pueden implementar actividades como reuniones periódicas, aplicar instrumentos del tipo "satisfacción al cliente" ó, también, crear instituciones que formalmente tienen la función de seguimiento y control como ciertos Consejos Locales. Sin embargo, en esta etapa la incorporación de nuevos actores tiende a desaparecer mientras que la participación de los intervinientes decrece. Esto se debe, fundamentalmente, a la escasa relevancia que, generalmente, se le otorga a esta etapa del proyecto, a lo que se suma una ausencia crónica de mecanismos formales de seguimiento y evaluación que en general caracterizan a las políticas públicas en la Argentina.

LA COMPLEJIDAD Y LAS DIFICULTADES PARA LA ARTICULACIÓN

El desarrollo de políticas de articulación es una tarea compleja, tanto para la tarea política como de gestión. Esta complejidad tiene diferentes niveles según la cantidad y características de los actores involucrados y el tipo y duración de los proyectos que se encaran. Entonces, será más compleja en la medida que incorpore más y diferentes actores. Así, la articulación exclusivamente intermunicipal será menos compleja que una que incluya a otras instituciones públicas (por ejemplo Universidades) y ésta lo será de aquella que incorpora actores privados o del tercer sector. Por otro lado, la articulación será menos compleja cuando se trate de un proyecto que prevé una acción particular, que se pueda repetir y avanzará en la complejidad en la medida que se incrementan las acciones y se extienda en el tiempo.

Esta complejidad genera limitaciones de tipo administrativas que conspiran contra el desarrollo de las políticas articuladas. En este sentido se debe subrayar que la capacidad de persuadir a las partes de la relevancia del todo demandará tiempo, paciencia y flexibilidad en las negociaciones. A esto se suma la manifiesta debilidad administrativa de los municipios argentinos que en su gran mayoría no cuentan con un modelo burocrático moderno. Además, es común encontrar formas administrativas que suponen articulación, pero que pueden quedarse en meros escenarios políticos. Esto suele suceder en la planificación estratégica, en los programas o agencias de desarrollo local y también en los consejos o gabinetes sociales[9].

Desde la perspectiva política consideramos que la principal dificultad para la articulación intrainstitucional se encuentra en el modelo de acumulación política imperante en los municipios argentinos[10]. En efecto, el sistema político local (y no solo el local) se asienta y reproduce en base a relaciones clientelares que tiende a fragmentar la representación política del electorado, a partir de la relación con el "referente" barrial y de éste con otros dirigentes mas encumbrados. De esta forma se va conformando un mosaico de líneas internas que "colonizan" el gobierno y ocupan los puestos de conducción de estado con una lógica tribal que tiende a ver a la dependencia que le toca administrar como una fuente de recursos (económicos y simbólicos) con los que debe retribuir a su base social de sustentación, convirtiendo a la dependencia vecina en un competidor por los recursos del municipio.

Por otro lado, la asociación público - privado encuentra dificultades en la concepción estado-centrista[11] que ha predominado en la gestión municipal. Ésta coloca al estado en el centro de la escena local monopolizando la acción pública. Esta concepción, aún arraigada en gran parte de la dirigencia política local,

entorpece la posibilidad de visualizar a las organizaciones sociales como actores a ser asociados en la implementación de las políticas públicas.

A MODO DE CONCLUSIÓN:

La gobernanza y la nueva relación público - privado que demanda la articulación interinstitucional y, particularmente, la asociación público - privado ¿tiene futuro en los gobiernos locales de la Argentina?. Reconociendo que no todo lo que hace el estado lo puede o conviene articular con otros actores, tanto públicos como privados, creemos que la respuesta depende de varios elementos que, como hemos viniendo sosteniendo, poseen una lógica administrativa y una política.

En términos administrativos se requiere de una reforma del estado municipal que le brinde una capacidad de gestión que hoy no posee. Esa reforma deberá revisar gran parte de los procesos administrativos, brindarle un sistema de información útil, dinámico y confiable para la toma de decisiones y capacitar y revalorizar al personal municipal, creando una verdadera carrera administrativa. Así, en el marco de esta reforma, la articulación demanda un "perfil de funcionario", *tanto técnico como político*, con capacidades no solo administrativas sino fundamentalmente políticas, que le permita negociar y mediar con otros actores.

De esta forma, en sentido político se requiere por parte de la dirigencia política un cambio en la visión que se tiene sobre la sociedad local. Esto significa que debe dejar de ser tomada solamente como la base social y legitimadora del poder político, para ser considerada como una "cantera de recursos" para asociarse. De esta forma, un adecuado diagnóstico de las fortalezas y debilidades de su comunidad es el elemento central para cualquier proyecto de articulación.

Creemos que la conjunción de estos elementos podrá generar una verdadera apropiación social de una política articulada y, a su vez, una efectiva "sinergia". De esta forma se podrá evitar que la articulación sea solo un escenario político legitimador del poder político local y quede supeditada al voluntarismo asociativo del funcionario de turno.

Finalmente, la articulación interinstitucional y, particularmente, la asociación público privado constituyen elementos tanto de un nuevo modelo de gobernar que abandona el estado-centrismo y avanza hacia la gobernanza a la vez que le da forma al denominado "estado catalizador" ó, como algunos empiezan a sugerir "estado colaborador". Ahora bien, en la realidad actual argentina nos encontramos en un momento de transición en donde conviven distintos tipos de visiones, políticas y tecnologías de gestión, aún dentro de un mismo gobierno municipal. Creemos

que las acciones de los actores en el tiempo irán dándole forma a un nuevo modelo de gestión local que produzca una verdadera reforma en las relaciones estado - sociedad, al menos a nivel local.

BIBLIOGRAFÍA

BADÍA, Gustavo (2000), "Sobre la innovación en la gestión local", En: Cravacuore, Daniel y Badía, Gustavo (comp.), *Experiencias Positivas en Gestión Local*, UNQ – UNGS – IDI, Bernal (Argentina).

BUSTELLO, Eduardo (1998) "El abrazo". Reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no gubernamentales" en *Revista de Ciencias Sociales,* N.9., Universidad Nacional de Quilmes.

CABRERO MENDOZA, Enrique (1995), «Del Administrador al Gerente Público», INAP, México.

COPPEDGE, M (1996) "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En Ecuador: un problema de gobernabilidad, CORDES-PNUD, Quito. 1996

CORAGGIO, José Luis (1997), "Descentralización: el día después...", Oficina de Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (Argentina).

CORMICK, Hugo (1997), "El Municipio del Conurbano Bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?", En: *Aportes*, N° 8, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires (Argentina).

CRAVACUORE, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipio. 2002. Buenos Aires (Argentina)

DÍAZ DE LANDA, Martha; (1997) Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En García Delgado, Daniel (Comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. Ed. FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba. Bs. As 1997.

DÍAZ DE LANDA, Martha (2001) "Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba" En: *Anuario V de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, El Copista, Córdoba (Argentina).

GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp.)(1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*:, FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires (Argentina).

GARNIER, L. (1999) "Función de coordinación de planes y políticas" en Revista Instituciones y Desarrollo Nro. 5 Diciembre. http: //www.iigov.org/revista/

HALL, Richard (1996), *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*, Ed. Prentice - Hall, México D. F.

ILARI, Sergio (2002 a.) "Fragmentación y articulaciones en la política social local", En: CRAVACUORE, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipio. 2002. Buenos Aires (Argentina)

ILARI, Sergio (2001)"Reflexionando sobre la articulación de las políticas sociales". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, noviembre de 2001

ILARI, Sergio (2002) "Articulaciones en la política social local: ¿sinergia o antagonismo? Ponencia presentada en el Primer Congr. Nac de Pol. Soc., Bernal, mayo de 2002.

KOOIMAN, J.(dir.) (1993): Modern governance. New government-society interactions, London, Sage

LECHNER, N. (1997) "Tres formas de coordinación social" Revista de CEPAL Nro 61 Abril, Santiago de Chile.

MAYNTZ, R. (2000) "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", en Rev. Instituciones y Desarrollo Nro 7. Noviembre. Barcelona . (www.iigov.org/revista)

MAYNTZ, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" En Rev. Reforma y Democracia. No. 21, Octubre, Caracas.

MAYNTZ, R. (2002) "Los Estados nacionales y la gobernanza global" Reforma y Democracia. No. 24. Octubre, Caracas.

MORO, J. y ROGI, C. (2001) "Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico" en http://www.clad.org.ve/anales6/moro.html

NAVARRRO GOMEZ, C. (2002) "Gobernanza en el ámbito local" Presentación en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre.

PASSALACQUA, Eduardo (2000): "Algunas reflexiones en torno a la coordinación". En Actuar en Red Nro. 1, Buenos Aires, mayo 2000

PASSALACQUA, Eduardo (2000/2): "Nuevas Notas sobre coordinación: Algunos planteos teóricos validados en seis meses de gestión" En Actuar en Red Nro. 3, Buenos Aires, julio 2000

PETERS, G (2003) "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?" En Reforma y Democracia. No. 27. Octubre, Caracas.

PIERRE, J. (2000) Governance, Politics and the State. New York, MacMillan

P.N.U.D – BID.(1998), El Capital Social. Hacia la construcción del Indice de Desarrollo Sociedad Civil del Argentina, Edilab, Bs.As.

PRATS, J. (S/F) "Gobernar en tiempos de turbulencias". Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Colección de Papers. Paper Nro 19. http://www.iigov.org/papers

PRATS, J. O. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" en Instituciones y Desarrollo Nro 134-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Diciembre.

ROBIROSA, Mario (2002), «La participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias», mimeo, Buenos Aires (Argentina).

SCHWEINHEIM, Guillermo (1998), "Innovación en administración, gestión y políticas públicas ¿es idéntico a modernización?", En: *Revista de Investigaciones del INAP*, N° 0, INAP, Buenos Aires (Argentina).

RUANO DE LA FUENTE, J. M. (2002) "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico." En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Octubre.

TECCO, C., BRESSAN, J. C., LÓPEZ, S., FERNÁNDEZ, S. (2001) "Innovaciones en la gestión municipal: análisis de casos. Los municipios de Jesús María, Colonia Caroya, Unquillo, Río Segundo, Villa María y Monte Maíz" En: "Informe de investigación del proyecto Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba (PICTO/98)", Córdoba (Argentina)

VILLAR, A. (2003) "La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España *http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0109*

NOTAS

1 Maestro en Historia por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (México). A partir de comienzos de la década de los noventa especialista en el estudio de los gobiernos locales. Docente en distintas universidades nacionales, y en cursos de posgrado en el país y el exterior. Posee publicaciones nacionales e internacionales sobre la problemática municipal y actualmente es Profesor Titular Concursado en la Universidad Nacional de Quilmes, donde cumple tareas de docente investigador.

2 Este concepto requiere todavía mayor desarrollo para resolver, al menos, dos puntos elementales. Uno, la tensión que genera al sistema democrático: una forma de gobernar asentada en la cooperación horizontal y la negociación en redes

ya que éstas no la sustituyen. El otro, el riesgo de caer en un neocorporativismo en donde las políticas públicas beneficien exclusivamente a los propios actores involucrados.

3 Si bien lo aquí presentado es responsabilidad exclusiva del autor debo señalar que una parte importante de lo expuesto es deudor de los trabajos de Ilari (2001 y 2002).

4 Tribunal Supremo de España, 1983 citado en Passalacqua, Eduardo: Algunas reflexiones en torno a la coordinación. En Actuar en Red Nro. 1, Buenos Aires, mayo 2000.

5 El control sobre los efectos contaminantes de las plantas industriales es jurisdicción provincial o municipal, dependiendo de la legislación de cada provincia y del tamaño o actividad de cada empresa. En el caso de control municipal se presentan distintos problemas de índole técnico que escapan a los alcances de este trabajo, pero es importante destacar que, en el marco de creciente desempleo que vive la Argentina desde hace varios años, a los municipios se les hace casi imposible hacer cumplir la reglamentación vigente ante el riesgo de cierre de la empresa que aduce no estar en condiciones de realizar las inversiones necesarias. Así surge una especie de "acuerdo tácito" en dónde se negocia empleo por permisibilidad.

6 Esta práctica tiene, al menos, dos modalidades, cuando el político crea "su ONGs" ó cuando se inserta en alguna institución reconocida para presentarse como miembro de la dirigencia social.

7 Estos puntos han sido advertidos en Bustelo, E. (1998).

8 Este punto lo hemos desarrollado en Villar (2003)

9 Como advierten Moro y Roggi "El Gabinete Social no significa necesariamente un aporte en términos de articulación efectiva de las políticas" en Moro J y Roggi C. "Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico" en http://www.clad.org.ve/anales6/moro.html

10 En este punto coincidimos con los planteamientos realizados en Ilari (2001, 2002).

11 Esta concepción, que excede a los municipios, tiene su origen en el papel central que ha tenido el estado en la construcción y conformación de la sociedad argentina

MUNICIPIO DE VIEDMA: ESTRATEGIAS DE GESTIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO LOCAL

Liliana Mabel Alvarez[1]
Carina Paola Opazo[2]

RESUMEN

La investigación consistió en indagar la modalidad de relación entre las Estrategias de Gestión Municipal y los intereses de los actores socio-económicos, en el proceso de definición de la agenda pública en materia de Desarrollo Local en el Municipio de Viedma, Río Negro.

Son ejes de este trabajo: la conceptualización del Desarrollo Local, los actores intervinientes y su modalidad de relación, las temáticas que constituyen la agenda pública (tradicionales e "innovadoras") y las estrategias de gestión municipal implementadas para promover el desarrollo económico-social, a través del Consejo de Desarrollo Local y la Agencia de Desarrollo Económico Microrregional como espacios de concertación, análisis y definición de las políticas municipales.

Palabras claves:

- Municipio
- Desarrollo Local
- Agenda Pública
- Estrategias de Gestión

ARTÍCULO

El objetivo consistió en conocer las características de la gestión municipal en cuanto a disponibilidad y utilización de recursos, procedimientos y acciones para la gestión del desarrollo; señalando las relaciones entre los diversos actores intervinientes, poniendo énfasis en las estrategias de cooperación, conflicto y negociación de modo de incluir sus intereses en la formulación de una agenda pública que refleje una identidad cultural local que permita definir el perfil del desarrollo económico – social de la ciudad.

La metodología de investigación fue de tipo cualitativa. El tipo de investigación fue de carácter comprensivo – interpretativo. Se usaron fuentes de datos primarias y secundarias, utilizando el análisis de documentación oficial (normativa), de noticias periodísticas y entrevistas en profundidad como técnicas de recolección de los mismos.

Se seleccionó una muestra de tipo no probabilística – significativa, tanto de instituciones relevantes como de actores representativos, comprendiendo tanto elementos **intramunicipales** (Secretaría de Desarrollo Económico, Consejo de Desarrollo Local y Agencia de Desarrollo Económico Micro – Regional) como **extramunicipales** (Estatales: Agencia Provincial de Desarrollo Económico, Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (I. De. V. I.), Universidad Nacional del Comahue. Socio - económicos: Cámara de Productores del Valle Inferior, Cámara de Comercio de Viedma, Prensa escrita, representada por el Diario "Noticias de la Costa").

Las principales categorías conceptuales utilizadas fueron: Desarrollo Local, Municipio y Agenda Local, Municipio y estrategias de gestión del desarrollo, Actores intervinientes en el Desarrollo Local, mecanismos de Planificación y Participación. En base a ello el Municipio de Viedma y los actores socio-económicos implementan diferentes estrategias de gestión para incluir sus intereses –a través de un proceso de cooperación y negociación- en la definición de la agenda pública municipal, en lo que respecta a la temática del desarrollo económico y social de la comunidad, entendido como crecimiento integral, facilitación de oportunidades, interacción horizontal de actores y participación participativa local.

CARACTERIZACIÓN DE LA CIUDAD DE VIEDMA

La ciudad de Viedma, lugar en el que se desarrolló esta investigación, fue fundada el 22 de abril de 1779 y fue sucesivamente capital de la Patagonia, del Territorio Nacional y es desde 1957 capital de la Provincia de Río Negro.

La ciudad es sede de intercambios económicos, sociales, culturales y políticos y una unidad político-administrativa de mayor complejidad. Históricamente las ciudades se fueron conformando como villas, con un centro en el que convergen el ámbito de la decisión política, al que se van agregando las actividades de gestión, administración, comercio y recreación, a partir del cual se van incorporando los barrios.

El crecimiento poblacional de Viedma, estuvo relacionado con la radicación de funcionarios conectados con la organización política de la provincia; entre los años 1960 y 1990 casi duplicó la población cada 10 años.

Viedma está ubicada en un lugar privilegiado con relación al resto de las ciudades de la provincia al tener solo el 12% de población con necesidades básicas insatisfechas[3].

La actividad comercial, empresarial y bancaria se desarrollan moderadamente. Viedma cuenta con un perfil administrativo muy claro, con una masa de cuadros profesionales y administrativos considerable. La presencia del Estado y la Administración Pública han ejercido sobre los vecinos viedmenses una influencia considerable, en el sentido que están obligados a vivenciar los problemas y demandas de las otras regiones de la provincia.

La política de ajuste del Estado, la falta de alternativas productivas suficientes y las consecuencias del frustrado traslado de la Capital Federal, dan un sesgo particular a Viedma como capital burocrática que pugna por redefinirse.

«Viedma tiene la madurez necesaria como para pensar en otra escala que no sea la de su propia zona de influencia y, por lo tanto, generar aportes intelectuales significativos para la concreción de las aspiraciones patagónicas.»[4]

Para Viedma, con relativa importancia del sector privado, la Administración Pública ha sido y es la principal fuente de recursos para la subsistencia de la población; a esto se suma el hecho de que no se ha observado una línea de acción clara y concreta que redefina el perfil de ciudad que se quiere. En este sentido, diversos informes señalan el papel central del Estado como protagonista del desarrollo de la región; el poco éxito en el intento de diversificar la base productiva; y la necesidad de pensar alternativas a escala extra – regional utilizando la denominación de origen, que tanto promete en los mercados internacionales como es el nombre de "Patagonia".

El Estado seguirá siendo para la región el protagonista central del desarrollo. La masa de recursos que vuelca mensualmente no puede ser fácilmente sustituida por ninguna otra actividad productiva, por lo menos en un plazo razonable para las expectativas de la población. Si puede, ser complementada y enriquecida con emprendimientos que mejoren el perfil regional y dinamicen a la sociedad lo-

cal, posicionándola mejor frente a los desafíos de la economía y de la política de este fin de siglo.

"El crecimiento de Viedma fue notable, pero paradójicamente también su fracaso. Principalmente por no haber logrado desarrollar una base productiva diversificada. Hoy en día el I.De.V.I. (Instituto de Desarrollo del Valle Inferior) está aletargado, el parque industrial despoblado, el turismo es incipiente, en otras palabras Viedma tuvo crecimiento pero no desarrollo."[5]

CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL COMÚN Y CONSENSUADO

Consideramos necesario hacer una distinción entre los conceptos de **crecimiento** y de desarrollo. Entendiendo el primero como un fenómeno de expansión cuantitativo, necesario pero no suficiente para asegurar el desarrollo. En tanto que el concepto de **desarrollo**[6] implica aspectos cualitativos en donde se articulan diversos factores tales como: una matriz de actores locales en interacción que complementan los recursos materiales y humanos; un accionar institucional que facilite la adaptación frente a los cambios externos, flexibilidad para atender las demandas y la construcción de estrategias de cooperación para la gestión del desarrollo en términos estratégicos y participativos; una cultura entendida como una identidad común de ciudad que incluya el aspecto productivo; y el entorno externo con el cual debe vincularse necesaria y permanentemente. El conjunto de estos factores determinan los ejes por los cuales debe pasar el desarrollo y que comprende tanto la faz económica – productiva, social y cultural.

A partir de la indagación a los diferentes actores antes mencionados, surge un concepto común y consensuado de Desarrollo Local que comprende diferentes aspectos, tales como: la existencia de actores locales en interacción, un rol protagónico del Municipio como promotor del desarrollo y gestor de estrategias de cooperación, una conceptualización del desarrollo en términos estratégicos y participativos que complemente los recursos materiales y humanos de los diferentes actores involucrados, y una cultura entendida como una identidad común de ciudad.

El desarrollo, en términos generales, comprende tres ejes: el económico, el social y el cultural, basado en dos grandes líneas de acción como lo son la producción y el turismo. El eje económico productivo se orienta a la producción primaria, la agroindustria y la ganadería, y requiere inversiones que apunten a incorporar valor agregado a la producción local. Por su parte, la actividad turística presenta

diversas alternativas que no son explotadas en todo su potencial, aunque existen proyectos para diversificar la oferta dado por el desarrollo del agroturismo y el aprovechamiento de los recursos naturales presentes en la Comarca, como la pesca deportiva en el río Negro y la reserva faunística de Punta Bermeja.

En lo que respecta al eje social se tiende a revalorizar la necesidad de impulsar la asociatividad entre los sectores involucrados, para que realicen por ejemplo tareas de comercialización conjunta o planteen demandas y alternativas de solución en forma organizada.

El eje cultural está relacionado a la identificación de los actores como protagonistas del desarrollo y con el propio sector al que pertenecen, como una forma de potenciar sus capacidades y aprovechar al máximo sus recursos. Esta identidad puede ser entendida en términos más amplios, explotando el hecho de pertenecer a una región con nombre propio y reconocida internacionalmente como es la Patagonia.

Estos tres factores, el económico, el social y el cultural, son fundamentales para definir el perfil de ciudad y la orientación del desarrollo local. Para ello se deben tener en cuenta ciertos elementos facilitadores del desarrollo entre los que se puede mencionar: la zona de riego en el Valle Inferior, la calidad de la tierra y el clima, el capital humano profesionalizado, el capital económico, el hecho de ser capital de provincia, la existencia de turismo de paso y la oferta universitaria local. Cabe aclarar que algunos de estos elementos deberían ser reconsiderados para utilizarlos en todas sus potencialidades.

ACTORES INTERVINIENTES Y SU MODALIDAD DE RELACIÓN

Una forma de definir un actor es relacionándolo con la escena social en la que desarrolla su acción. En este caso nos estamos refiriendo a individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local.

Bajo la fórmula de actor local entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Se trata de buscar un mejor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales.

Estos actores interactúan en un sistema de relaciones y posiciones que denominamos "campo de desarrollo municipal" entendido como un sistema de relaciones que incluye: autoridades y funcionarios políticos, productores, usuarios, emprendedores y a la comunidad en general, que contribuyen a establecer las condi-

ciones específicas en que éste –el desarrollo local- se produce. Se constituye como espacio de juego que engendra un interés que le es propio ligado a la existencia misma de este campo y a lo que debe ser objeto de lucha.

Las estrategias están en función a los intereses de los actores y son materialización de los mismos para la obtención o disposición de los bienes del campo.

Se reconocen como actores que deberían participar en el desarrollo local: al Municipio, entidades intermedias, cámaras de empresarios, cámara de productores, organismos provinciales como el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (I. De. V. I.), el C.R.E.A.R. (Comercio Regional y Exterior de la Agroindustria Rionegrina), la Secretaría de Planeamiento y la Legislatura, fundaciones, O.N.G´s., organismos de ciencia y técnica como la Estación Experimental, la Universidad, y la comunidad viedmense. Dentro de los mencionados el actor con mayor peso y capacidad de aglutinar es el Municipio y se considera a la comunidad como el espacio generador de las ideas acerca de las políticas de desarrollo.

El Municipio tiene un protagonismo central en las políticas de desarrollo, en función de ello ha adoptado estrategias que promueven nuevos espacios de consenso y decisión a través de la creación del Consejo y la Agencia de Desarrollo Local, cuyo surgimiento responde a la convocatoria del Ministerio del Interior de la Nación que ofrecía asistencia técnica para la conformación de agencias locales. Como parte de las estrategias de modernización de las estructuras organizativas el gobierno municipal dotó de personal capacitado al área de Desarrollo Económico, profesionalizando su staff para coordinar las iniciativas locales e identificar las ofertas extrarregionales.

Ante los nuevos desafíos se intenta reinventar el gobierno municipal, que debe dejar de ser un simple administrador de servicios públicos para transformarse en una estructura de coordinación y promoción del desarrollo económico y social local.

El hecho de ser Municipio lo ubica en una situación de privilegio respecto al resto de los actores locales en cuanto a la capacidad de convocatoria, el acceso a la información, mayor disponibilidad de recursos financieros y asistencia técnica. Un factor facilitante de estos recursos es la incorporación al Programa Nacional de Fortalecimiento de Municipios y la integración en la red de Mercociudades.

En otro sentido, contar con recursos financieros suficientes para el cumplimiento de las políticas planificadas u obtenerlos en forma autónoma son dos elementos que definen las posibilidades del Municipio de responder a las demandas de la comunidad. En el caso de la ciudad de Viedma esta capacidad de obtención de recursos se ve limitada por una situación de crisis que afecta a las finanzas y al sistema de recaudación municipal. Como paliativos a esta difícil situación econó-

mica se han emprendido un conjunto de medidas que incluyen la búsqueda de una rebaja de los impuestos provinciales para los sectores de la producción y el comercio, como así también medidas tendientes a aumentar el nivel de recaudación con diferentes planes de facilidades de pago, aceptación de bonos, estímulos a los contribuyentes cumplidores y cobro por vía judicial de las deudas de más larga data.

Otro de los actores considerado como importante para el desarrollo es la Universidad, quien posee una oferta académica que cubre diversas áreas de la administración y producción. La importancia de este actor es reconocida por el Municipio de Viedma al proponerle que se incorpore al Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Económico de la Microrregión; sin embargo se visualiza que la Universidad parece ser un actor social que no ha explotado su potencial como tal dado que está escasamente articulada con los actores de la producción y el turismo.

Por su parte, el C.R.E.A.R. funciona como un organismo de comercio exterior, dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia, con facultades para promover las exportaciones de bienes y servicios facilitando el acceso a la tecnología y a las líneas de financiamiento. Se financia a través de recursos provenientes del Fondo de Promoción de las Exportaciones y con los aportes de rentas generales que realiza la provincia, destinados fundamentalmente al funcionamiento. Posee un equipo técnico, la mayoría proveniente del área de ciencias económicas. Uno de los limitantes observados es la falta de un mecanismo sistemático de recepción de las demandas y de estudios de medición de impacto de los programas que implementa.

En el plano social y productivo promueve formas asociativas y flexibles instando a la formación de consorcios y cooperativas de exportación. Este organismo intenta transformarse en el nexo entre los programas nacionales y las agencias locales, brindando una serie de programas destinados a la capacitación, asistencia técnica y financiamiento tendiendo a equilibrar las diferencias regionales.

Dentro del ámbito provincial, el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (I. De. V. I.) se presenta como un ente autárquico cuyas funciones comprenden, entre las más destacadas, la programación del desarrollo económico y social del Valle Inferior y la coordinación de estas acciones con otros organismos nacionales, provinciales y municipales; así como el fomento a la producción – comercialización de productos agrícolas y pesqueros en aquellos casos en que el sector privado no esté en condiciones de asumirla. Para la realización de estas actividades cuenta con recursos que provienen de la venta de parcelas y un grupo de técnicos cuyas tareas incluyen la evaluación de proyectos productivos. Cabe destacar que ha sufrido un proceso de reestructuración por el cual se cedió la explotación de los canales de riego a un consorcio, vio disminuir su planta de personal e incluso desaparecieron direcciones de producción económica y el área de apoyatura de asistencia social.

Al ser un organismo intervenido las decisiones se toman a nivel de la gerencia general, aunque a partir de una modalidad de trabajo que incluye reuniones periódicas se le da participación al personal. En cuanto al mecanismo de recepción y atención de las demandas se utiliza la vía de los contactos directos o personales, a través de cartas y visitas a las chacras; no existe un criterio de priorización de estas demandas y hoy se realiza de manera discrecional.

A partir del Programa de Fortalecimiento de Municipios se ha revalorizado la idea de trabajar en forma conjunta y coordinada, uniendo los Municipios de Viedma y Carmen de Patagones. Este último no ha tenido una presencia concreta y permanente en el desarrollo de la Comarca. Recientemente se ha implementado un Plan Estratégico para el Desarrollo del Turismo y se impulsa el asociativismo de los productores rurales aportando asistencia técnica y avalando las transacciones comerciales de este sector.

Patagones, al igual que el Municipio de Viedma, ingresó al Plan Nacional de Modernización de Municipios con el objeto de transformarse en una institución moderna catalizadora de proyectos. No se han observado propuestas específicas que aporten al desarrollo, salvo la realización de la Fiesta del 7 de Marzo que resulta una alternativa acotada en el tiempo.

Otro actor ligado al desarrollo es la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Viedma, cuya participación en las estrategias municipales está condicionada a la búsqueda de beneficios para el propio sector. Ante la necesidad de lograr exenciones impositivas, un mayor control de mercancías que ingresan a la ciudad y la definición de las políticas del parque industrial se logró un consenso con el Ejecutivo Municipal que dio por resultado que el Consejo de Desarrollo Local sea el coordinador de las acciones del Ente de Reconversión del Parque Industrial de Viedma (EN.RE.PA.VI).

Otro actor, la Cámara de Productores del Valle Inferior, agrupa alrededor de la mitad de los productores de la zona bajo riego, contando con un bajo grado de identificación de sus miembros con la misma lo que obstaculiza el consenso sobre las acciones proyectadas a futuro. Se relaciona con organismos de ciencia y técnica ante quienes gestiona asistencia en temas puntuales. Este es uno de los actores que necesita ampliar su interacción con el resto de los actores y ser partícipes de las políticas de desarrollo local.

Como promotor de iniciativas públicas y privadas de inversión productiva / industrial surgió el EN.RE.PA.VI., que participará activamente del Consejo de Desarrollo Local en materia de formulación y evaluación de proyectos de inversión como una forma de aunar esfuerzos y recursos. En lo que respecta a la transferencia de tierras a este Ente, para la radicación de industrias, se conjugaron opiniones

de diversos actores referidas a que el plazo para observar los resultados sería de un año, al término del cual se reiniciarían las gestiones para que sea el Municipio quien administre las mismas. Este último logró incorporar al órgano directivo del EN.RE.PA.VI. dos representantes, uno del Ejecutivo y otro del Consejo Deliberante.

En las entrevistas se señaló al sector empresarial, especialmente el productor de servicios, como otro actor necesario para el desarrollo local. Asimismo se puede observar la necesidad de transferir los ahorros provenientes de jubilados y pensionados a la generación de nuevas industrias en el sector productivo.

Se reconoce que tanto las O.N.G´s. como las fundaciones poseen recursos humanos capacitados para canalizar proyectos y cuentan con mayores posibilidades de acceso a líneas de financiamiento dado su vinculación con programas nacionales. Por último, las Juntas Vecinales no evidencian una incorporación concreta a las estrategias de desarrollo aunque tienen un espacio reconocido –a nivel normativo- para su participación en los temas que hacen al desarrollo de la comunidad vecinal.

Las estrategias desarrolladas por estos actores y los intereses que éstas encarnan se despliegan en un espacio común de interacción, el campo de desarrollo municipal, en torno a un interés genérico propio de cada sector. Es importante destacar que no se presentan conflictos que obstaculicen el desarrollo; sí existen estrategias de negociación, cooperación y alianza en pos del desarrollo local, como por ejemplo los acuerdos entre el Municipio y la Cámara de Comercio, Industria y Producción en torno a exenciones impositivas y el papel del gobierno local en el EN.RE.PA.VI.

De todo lo expuesto se desprende que el Municipio y los actores estatales son quienes poseen mayor capital simbólico por su legitimidad y autoridad, que se basa en el hecho de ser entidades de gobierno. Mientras que los actores socio – económicos poseen capital simbólico en el sentido de ser reconocidos como actores partícipes necesarios y protagonistas del desarrollo.

Por su parte los actores estatales (intra y extra-municipales), las fundaciones y las O.N.Gs. (socio – económicos) son portadores de conocimiento y de herramientas de ciencia y técnica, que constituyen el capital cultural necesario para el despliegue de las capacidades emprendedoras.

En lo que se refiere al capital económico, los actores estatales y las fundaciones se encuentran en una situación de privilegio con respecto al resto de los actores por tener mayores facilidades de acceso al crédito para canalizarlo en inversiones a realizarse en el ámbito local. Cabe aclarar que en esta red de actores del desarrollo local existe un sector financiero que aún no está integrado a este campo.

Si bien todos los actores integran la red de interacción del campo de desarrollo municipal, el Municipio de Viedma es el actor que con más componentes de esta red interactúa. El resto de los actores presenta un grado diverso de interacción, y sería beneficioso que se amplíe para potenciar sus recursos y esfuerzos en la definición del perfil socio – económico de ciudad que se espera construir.

AGENDA PÚBLICA MUNICIPAL

El campo del desarrollo municipal se presenta como un proceso dinámico de construcción social, según los intereses de los actores, intentando incorporar sus demandas en la agenda pública comunal. Las transformaciones a nivel macrosocial repercuten en el escenario local y abren la agenda municipal a demandas que trascienden las fronteras de los tradicionales servicios que históricamente se ocupó de brindar el Municipio (obra pública, servicios básicos, regulación de la vida comunitaria, promoción social, deportes y recreación, control de alimentos e higiene pública, etc.), convirtiéndolo en receptor de nuevos requerimientos asociados a la promoción del desarrollo económico – social, al consecuente mejoramiento de las capacidades institucionales y a la constitución de un sistema de planificación estratégico con participación de los actores de la comunidad. Esto implica un rol más activo e inductor por parte del Municipio, como facilitador de oportunidades, y un mayor compromiso con los distintos sectores para definir el perfil productivo local - regional.

Este cambio en los ámbitos de actuación municipal conlleva el desafío de redefinir los roles y las estrategias de intervención de la gestión del Municipio, la cual comprende dos facetas interrelacionadas: por un lado, una faz técnica, de manejo y aplicación de recursos; y por otra parte, un aspecto político, de negociación y decisión entre actores. Lograr que estas dimensiones se complementen para la resolución efectiva de las demandas implica una tarea tanto de modernización de la gestión, generación de políticas innovadoras, modernización de la infraestructura de servicios públicos, preservación del medio ambiente, promoción local y turística, como de asegurar la participación de la comunidad en la definición y control de los temas que conforman la agenda pública. Estos cambios han producido la revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social de sus sociedades, y requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen en forma coordinada para identificar intereses comunes, consensuar acciones compartidas y actuar estratégicamente.

Cabe señalar que las demandas de índole "tradicional" siguen formando parte de las cuestiones a las que el Municipio debe responder, y ello se observa especialmente en el área de obra pública, la salubridad y el empleo. Asimismo, se hacen patente una serie de reclamos por mejoras en la prestación de algunos servicios como el mantenimiento de las calles y la limpieza de la ciudad.

Para dar respuesta a algunos de estos requerimientos se ha interactuado con diversos actores sociales ya sea a nivel nacional, en el caso de la adhesión al Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios, o a nivel local con la participación de un grupo de Juntas Vecinales en el Plan de Limpieza de barrios, lo que se suma a diversas iniciativas que fueron presentadas por las mismas para el mejoramiento de los diversos sectores de la ciudad.

Parte de las obras proyectadas para el mantenimiento de la ciudad incluyen el embellecimiento y remodelación del predio de la feria municipal, la refacción de la escuela hogar del balneario El Cóndor, y la ampliación de la avenida costanera con el objeto de contribuir a la expansión de la ciudad y propiciar una alternativa que complemente los esfuerzos por ampliar los servicios al turismo.

El ámbito de la regulación de los servicios incorporó en la agenda la solicitud de una prórroga a la concesión que posee una empresa del medio para la explotación del servicio de transporte urbano. Este pedido fue remitido al Concejo Deliberante desde el cual se llamó a diversas entidades intermedias para que expresaran su postura respecto a las alternativas de solución. La necesidad de incorporar al debate a la propia comunidad fue un tema concurrente, que destaca la necesidad de consensuar las diferentes posiciones de los actores en situaciones que resultan conflictivas.

En este sentido, cabe destacar los sucesos que acapararon la atención periodística local relacionados al proyecto de traslado del basural. La base que dio sustento a la idea fue la preservación de la salud de los vecinos cercanos al emplazamiento del depositorio de residuos, matizada por una serie de consideraciones referidas al impacto ocasionado sobre la viabilidad para el desarrollo de emprendimientos privados. Paralelamente a la discusión de la factibilidad técnica y ambiental de diversas opciones para su traslado, resurgió la necesidad de encarar la construcción de una planta de tratamiento de residuos y de asegurar el financiamiento de estas actividades. Este último aspecto tuvo un principio de solución cuando el Estado provincial presentó un plan de compensación de deudas con el Municipio, cuya contrapartida fue la transferencia de las tierras donde se había decidido situar el nuevo emplazamiento.

En otro sentido, la problemática del empleo es uno de los puntos donde la gestión local toca de cerca las necesidades más apremiantes de la sociedad, adqui-

riendo el Municipio un rol de mediador entre los desocupados de la zona y el área del gobierno nacional que maneja los Planes de Trabajo. Haciéndose eco de los reclamos de la organización que agrupa los desocupados, se conformó una comisión para trabajar en forma conjunta frente a la situación de incertidumbre que acompaña la renovación de estos planes y los cupos asignados.

Una estrategia más directa para paliar esta situación ha quedado supeditada a las perspectivas de una futura reactivación de los sectores vinculados a la producción y al turismo, para lo cual se han implementado diversas medidas o estrategias planteadas en la agenda municipal como políticas innovadoras que revalorizan al Municipio como facilitador de las oportunidades del desarrollo y requiere de un trabajo coordinado y consensuado con el resto de los actores.

Una serie de proyectos ingresados para su discusión y tratamiento en el espacio municipal aporta un conjunto de elementos que pueden ser considerados como potencialidades del desarrollo. Entre los más significativos podemos citar:

Las obras realizadas para la estabilización de márgenes, y de dragado del cauce del río son parte de un conjunto de acciones en donde se combina la planificación urbana con la oferta turística. La zona que comprende el río Negro se percibe como un escenario a ser puesto en valor, surgiendo en este sentido propuestas del ámbito municipal y social, que incluso se intenta sean ejecutadas en forma conjunta entre los municipios que conforman la Comarca.

Existen proyectos representativos que sirven de ejemplo a lo anteriormente expuesto. La pesca deportiva vinculada a la siembra de truchas se perfila como polo turístico – recreacional y es impulsado por diversos actores de la zona.

Se incorpora a la agenda comunal de Viedma y Carmen de Patagones la posibilidad de la explotación conjunta de ciertos emprendimientos, entre los que se pueden mencionar la administración asociada del catamarán Currú Leuvú II y la firma de un convenio para promocionar la actividad que revalorice la zona costera y sus particularidades históricas, incluyendo el puente ferrocarretero, e involucrando a interesados tanto del ámbito institucional como social. Se suma a esta línea de acción la construcción del anfiteatro propuesta por la Fundación Proyecto Sur y la declaración de la calesita como Patrimonio Cultural de la Niñez Viedmense.

Una medida que refleja el resurgimiento del potencial turístico del Balneario El Cóndor es su declaración como portal del Corredor Atlántico de las Playas Patagónicas, que incentiva a la realización de una serie de obras de infraestructura y difusión para mejorar y ampliar la oferta de servicios de la villa marítima, que cuenta con el atractivo del faro y la reserva faunística de La Lobería.

Esto resulta complementario al ambicioso proyecto que presentara un empresario privado, que operaba en el ámbito internacional, al Concejo Deliberante

para la construcción de un hotel de cinco estrellas. Su concreción, además de la realización de un estudio de impacto ambiental está condicionada a la aprobación de excepciones al código urbano, hecho que ha generado expectativas de otros constructores locales.

En el ejido municipal existen otras obras que se espera constituyan espacios para congregar a la comunidad y al turismo extrarregional, como lo son la concreción de las obras del autódromo y el hipódromo financiados con fondos del gobierno provincial.

Por último, otra actividad tendiente a promover la conmemoración de hechos históricos de los que Viedma fue escenario, y fomentar el turismo receptivo, es la creación de una nueva fiesta para la ciudad: "Viedma capital histórica de la Patagonia".

En otro sentido, se desarrollan en la zona dos proyectos vinculados al área productiva. Uno impulsado por el gobierno de la provincia de Río Negro, denominado acueducto ganadero – turístico que servirá tanto para la reconversión de la producción ganadera como el desarrollo de zonas turísticas hoy no explotadas. El financiamiento proviene del sector público nacional y provincial y del sector privado. El otro de los proyectos, relacionado con la producción de papas en la región, fue presentado ante el vicegobernador por un productor privado.

En esta área del desarrollo el Municipio viedmense intervino en su rol de regulador presentando un proyecto de ordenanza para exceptuar de algunas tasas a productores radicados en el ejido urbano, el Parque Industrial y el I. D. V. I. intentando contribuir a una mayor competitividad del sector. Asimismo, tomó partido en una situación que perjudicaba a los productores locales de ladrillos ante la llegada de vendedores extralocales; a tal efecto se acordó la conformación de una cooperativa que contará con el acompañamiento provincial y municipal en materia de capacitación y de control de las actividades comerciales desarrolladas en este rubro.

En virtud de todo lo expuesto, se desprende que la agenda municipal está compuesta tanto por demandas tradicionales como por aquellas ligadas al Desarrollo Local. Para la atención de las primeras el Municipio despliega estrategias de intervención convencionales asociadas a demandas de servicios básicos, a las que debe responder por ser el nivel de gobierno más cercano a la comunidad y estar dentro de sus competencias. En lo que respecta a las demandas ligadas al desarrollo el Municipio asume un rol activo, catalizador de oportunidades, convocando a los diferentes actores involucrados e instándolos a que asuman un compromiso en la definición del perfil socio – productivo de la ciudad. Esta estrategia de intervención del Municipio responde a los cambios del contexto que le requieren la implementación de políticas innovativas y una adecuación de los instrumentos y procesos (compo-

nentes técnicos de la gestión municipal), y la construcción de un espacio de negociación y decisión en donde participen los actores involucrados para consensuar la orientación de la gestión municipal (componente político).

ESTRATEGIAS DE GESTIÓN MUNICIPAL

Como elementos constituyentes de las Estrategias de Gestión Municipal podemos mencionar a la Planificación y la Participación.

La planificación entendida como función básica de administración, sirve para mantener un creciente nivel de articulación con el entorno social, e implica prever situaciones, definir metas, formular políticas, asignar recursos y elaborar proyectos. Abarca todos los aspectos del desarrollo local: económicos, sociales, urbanísticos, medioambientales e institucionales. Para que sea eficiente debe ser flexible y participativa.

La planificación estratégica, por su parte, define un Proyecto de Municipio y de Sociedad y requiere de un compromiso solidario, inversión de tiempo, un cambio sustancial en la metodología de abordaje de la realidad, optimizar el uso de recursos, una visión integradora, voluntad política y constituir consensos para llevar adelante las políticas de contenido social que demande la ciudad, determinando la responsabilidad de cada actor involucrado.

En Viedma esta línea de pensamiento –estrategias de gestión de carácter estratégico- se visualiza en las acciones implementadas por la gestión del gobierno anterior, al formular el Plan Estratégico de Viedma, y en la gestión actual las expectativas se centran en lo que se espera lograr a través del Consejo y la Agencia de Desarrollo Local, que servirán para concretar los objetivos de competitividad territorial, de eficiencia institucional y de solidaridad social para que se genere un desarrollo equitativo y sustentable. Competitividad porque es necesario captar nuevos mercados y, concomitantemente, defender los ya existentes. Eficiencia, porque se necesita maximizar el rendimiento de los recursos disponibles, tanto públicos como privados, e indirectamente mantener la competitividad. Solidaridad, para atender las demandas sociales con un sentido de equidad, y revertir el escenario de desigualdad hoy exacerbada.

Los alcances de la planificación estratégica se ven limitados por el bajo grado de interacción de algunos actores en la red de actores del Desarrollo Local; lo mismo puede obedecer a dos factores principales: que estos actores no se sientan a participar de esta red social y por ende no se comprometan con las políticas de desarrollo diseñadas por el Municipio, o que no confíen en la efectividad de las

mismas dado que han existido experiencias que no arribaron a resultados concretos.

Si bien las acciones que implementa la Agencia Local responden al Programa Nacional de Fortalecimiento de Municipios, ésta no está subordinada a las directivas de los organismos nacionales, sino que intenta atender las prioridades locales reflejando los diferentes intereses de los actores de la Comarca.

La participación de los diferentes actores sociales en las políticas públicas municipales posibilita que los recursos se afecten a la atención de necesidades consideradas prioritarias por los propios interesados y que los objetivos de las acciones municipales guarden relación con las expectativas de la población.

En este sentido, el Municipio tiene un rol preponderante, ser la entidad convocante de las iniciativas y reclamos locales en materia de gestión municipal, especialmente en lo referido al desarrollo local.

Un mecanismo de planificación, y asimismo pensado como de participación es la Agencia de Desarrollo Local, en donde se prevé la conformación de grupos de trabajo específicos para la elaboración de proyectos con la intervención de la mayor cantidad de actores posible. Entre ellos se destacan: la Universidad, la Chacra Experimental, el sector privado en su conjunto, el sector público y las O.N.Gs.

Tanto la Constitución Provincial como la Carta Orgánica Municipal reconocen la existencia de un ámbito particular, abocado al desarrollo de la comunidad vecinal, representado por la figura de las Juntas Vecinales, quienes están involucradas en la temática de las denominadas "demandas tradicionales" al Municipio, reflejado en los reclamos de servicios históricamente prestados por la Municipalidad; aunque de forma lenta pero firme intentan reivindicar su papel como gestoras de aquellas temáticas que tienden al desarrollo local, como por ejemplo la problemática de la producción y el empleo, y su reclamo por lograr un mayor espacio de participación en la elaboración y ejecución de las políticas municipales.

La situación actual, reconocida como de emergencia económica y ocupacional, introduce un límite que puede convertirse en una oportunidad de rescatar los elementos para la discusión común de los actores sociales y posibilitar un mayor control de los ciudadanos a la gestión municipal.

Para ello, existen un conjunto de mecanismos de participación formales instituidos a través de la Carta Orgánica, entre los que podemos mencionar al derecho de iniciativa y la revocatoria del mandato de los funcionarios, ambos promovidos por la propia ciudadanía. Y la audiencia pública, el referéndum popular y la consulta generados por el gobierno municipal.

Si bien estos mecanismos conforman un abanico de posibilidades que propician la participación popular en las decisiones del gobierno municipal, no se pudo

establecer su grado de efectividad para que los distintos actores sociales logren incluir en la agenda pública municipal temas de su interés, ya que no se registra ninguna muestra concreta de su utilización. Tal vez, esto se debe a que se priorizan mecanismos más simples -como el contacto directo con las autoridades- que se considera proveen una respuesta en menor tiempo.

La participación comprometida y sostenida en el tiempo de todos los actores involucrados está ligada a que se perciban resultados concretos. Esto es difícil de lograr dado que una estrategia que promueva el Desarrollo Local requiere de un proceso de concientización de actores y de maduración de proyectos, que hay que pensarla en el largo plazo porque se trata nada más y nada menos de definir el perfil socio-productivo de ciudad.

POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

Dentro de las políticas de Desarrollo Local implementadas por el Municipio de Viedma, podemos destacar como las más relevantes y de mayor impacto la constitución del Consejo de Desarrollo Local (C.D.L.) y de la Agencia de Desarrollo Económico.

La primera de estas herramientas fue creada como espacio de análisis y de concertación de los objetivos de las políticas de desarrollo de la ciudad, con la participación de los actores sociales de la comunidad. Para ello se convoca a la participación activa de productores, empresarios, comerciantes, fuerzas del trabajo e instituciones de educación, ciencia y tecnología. En este proceso participativo el Municipio decidió acompañar, liderar, fomentar y facilitar el proceso de desarrollo local en una estrategia tendiente al fortalecimiento del sector privado.

El C.D.L. está integrado por el Sector Privado, las Instituciones Educativas, Científicas y tecnológicas y las Organizaciones No Gubernamentales, relacionadas con el desarrollo socio – económico, y presidido por el Intendente Municipal.

Por su parte la Agencia de Desarrollo Económico Local, tiene a su cargo la gestión de las políticas del Consejo. Constituye un instrumento para conseguir recursos para financiar los proyectos que vayan surgiendo del sector privado. En este sentido, se está trabajando en forma conjunta con el Municipio de Carmen de Patagones en la identificación de ideas - proyectos prioritarios que contribuyan al desarrollo socio - económico de la Comarca, y a los cuales se les van a destinar todos los esfuerzos de la Agencia de Desarrollo Económico Microrregional. Entre sus objetivos podemos rescatar los de: apoyar y promover la iniciativa privada en

la producción y comercialización de productos y servicios locales y regionales, y facilitar el desarrollo de micro y pequeñas empresas.

En el marco de esta Agencia, ya se han realizado una serie de actividades, entre las que podemos resaltar: la integración del Municipio de Viedma a la red de Mercociudades, la inclusión en una red de oficinas comerciales y en una red de municipios que le brinda la posibilidad de promocionar los productos locales y establecer contactos de negocios. Asimismo, como la realización de una serie de talleres de capacitación sobre temas referidos a asociatividad, financiamiento, capacitación empresarial, evaluación y formulación de proyectos, considerados prioritarios por la Agencia y los distintos sectores involucrados en el desarrollo local.

Las políticas de desarrollo local señaladas anteriormente son una estrategia de intervención del Municipio (que refleja su rol activo e implementador de políticas innovativas tendientes al desarrollo socio-económico de Viedma) que apunta a la diversificación productiva de Viedma, y la reactivación del Valle Inferior del Río Negro, asumiendo el Municipio las tareas de liderar, fomentar el proceso de Desarrollo Local. Para ello se crean el Consejo y la Agencia de Desarrollo Local concebidos como un ámbito para la toma de decisiones consensuadas, con participación de los distintos actores locales.

Si analizamos con una visión crítica estos espacios se podría considerar que, como ocurrió con el Plan Estratégico Viedma de 1997, estas estrategias son resultado de la implementación de un programa prediseñado desde el ámbito nacional. Sin embargo, esta iniciativa del gobierno municipal se diferencia del antecedente mencionado porque toma en cuenta las opiniones de los sectores socio-económicos locales y porque estuvo contemplado –con anterioridad a la implementación del programa nacional- en el plan de gobierno de la actual gestión. Lo cierto es que a casi un año de la gestión del gobierno municipal, seis meses de la creación del Consejo de Desarrollo, y 3 meses de la Agencia, no se han presentado proyectos aunque hay que tener presente que esta última está en la etapa de constitución.

En síntesis:

Existe un concepto "común y consensuado" de Desarrollo Local entre los diferentes Actores intra y extramunicipales involucrados, que despliegan estrategias.

En la Agenda Municipal se incluyen tanto demandas tradicionales como aquellas innovadoras tendientes al Desarrollo Local en función de los recursos, los intereses y la posición de los actores en el campo de desarrollo municipal.

Las Estrategias de Gestión Municipal implementadas por el gobierno de la ciudad se basan en la Planificación Estratégica y la Participación de la Comunidad, quien cuenta con mecanismos formales e informales.

Las herramientas para llevar a cabo estas estrategias son dos:

- el Consejo de Desarrollo Local y
- la Agencia de Desarrollo Económico MicroRegional

que son concebidas como espacios de concertación, análisis y definición de las políticas municipales tendientes al desarrollo económico y social de Viedma con la participación de todos los sectores interesados: estatales, privados y la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía Temática

AROCENA, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo.* Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.

ARROYO, Daniel. *Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina.* (En: García Delgado, Comp. 1997)

CAÑABATE, Jorge. *Desarrollo Local y Municipios. Una alianza indispensable.* (En: Massolo, A. 1998)

FREUNDLICH, C. y GUERRERO, S. *Ajuste neoliberal en un asentamiento con actividad predominante del Estado. Condiciones previas para la reestructuración productiva.* Revista Pilquén, Nº 3, Diciembre del 2.000.

FURLAN, José Luis. (Comp.) *La modernización del gobierno local. Aportes para un cambio estratégico.* Instituto para el Desarrollo Municipal. Córdoba, 1995.

GARCÍA DELGADO, Daniel. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* FLACSO, U.B.A. y U. Católica de Córdoba, 1997.

GUTIÉRREZ, Alicia. *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales.* Cátedra. Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones / Dirección General de Publicaciones. Universidad Nacional de Córdoba, 1.997.

LA SERNA, Carlos y TECCO, Claudio. *Gestión urbana en ciudades intermedias.* CEPAL, 1996.

MASSOLO, Alejandra (Comp). *Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue.* EDUCO. Neuquén, 1998.

TECCO, Claudio. *Sobre las características de la gestión pública en municipios pequeños e intermedios.* Revista del IIFAP, Número 10, año 1997.

TECCO, C. y LUCCA, C. *Fortalecimiento institucional y desarrollo local. La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios.* Revista Administración Pública y Sociedad, Nº 10, 1999.-

VENESIA, Juan Carlos. (Comp.) *Políticas públicas y desarrollo local.* Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario. Rosario, 1998.

Bibliografía Metodológica

ECO, Humberto. *Cómo hacer una tesis.* Editorial Gedisa, 1982.

HERNÁDEZ SAMPIERI, R. y otros. *Metodología de la investigación.* McGraw Hill, México, 1998.

SABINO, C. *Cómo hacer una tesis.* Humanitas, Buenos Aires, 1986.

SAMAJA, Juan. *Epistemología y Metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica.* Eudeba. Buenos Aires, 1993.

TAYLOR, S. y BOGDAN, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación.* Paidós Básica, Madrid, 1998.

Fuentes de Información

Constitución Nacional Argentina (Reformada en 1.994)

Constitución de la Provincia de Río Negro (Reformada en 1.988)

Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma (Sancionada en 1.990)

Leyes Nacionales:

Ley Nº 24.247 / 1.995 – Ley de PyMES

Ley Nº 25.300 / 2.000 – Ley de MYPyMES

Leyes Provinciales:

Ley Nº 200 / 1.959 – Creación del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior

Ley Nº 2.775 / 1.993 – Creación del Programa Rionegrino de Promoción de Exportaciones. C.R.E.A.R.

Ley Nº 3.381 / 2.000 - Creación del Ente para la Reconversión del Parque Industrial de Viedma.

Normativa Municipal

Decreto del Poder Ejecutivo Municipal Nº380 / 2000 - Creación del Consejo de Desarrollo Local

Proyecto de Estatuto para la Agencia de Desarrollo Económico de la Microrregión Viedma – Patagones, elaborado por la Comisión de Estatuto, septiembre de 2.000.-

NOTAS

1 Licenciada en Administración Pública. U.N. del Comahue. Cursando la Maestría en Administración Pública (U.N. de Córdoba – U.N. del Comahue) Docente auxiliar en la Lic. en Administración Pública. Becaria de Investigación. Domicilio: Chile 269, Carmen de Patagones, Pcia. de Buenos Aires (8504) Tel: 02920 – 462758. Mail: proyectosalud@infovia.com.ar

2 Licenciada en Administración Pública. U.N. del Comahue. Cursando la Maestría en Administración Pública (U.N. de Córdoba – U.N. del Comahue) Docente auxiliar en la Lic. en Administración Pública. Domicilio: Dorrego 1626, Escalera 3, Planta Baja, Dpto. B. Viedma, Pcia. de Río Negro (8500). Universidad Nacional del Comahue. Centro Universitario Regional Zona Atlántica

3 Ministerio de Acción Social. Mapeo Provincial de Necesidades Básicas Insatisfechas.

4 Informe del C.F.I. 1996

5 Costanzo, R. 1998

6 Cañabate, Jorge. *Desarrollo local y Municipios. Una alianza indispensable*. En: Massolo, A. 1998, páginas 133 – 134.

E-GOVERNMENT

Eduardo Dalmasso[1]

SIGNIFICADO DEL E-GOVERNMENT

A pesar de que ciertos Estados que no acompañan el proceso democrático según lo entiende el mundo occidental, luego de la caída del muro de Berlín un amplio conjunto de países está en la senda de la democracia. Imperfectas, muchas quizás muy imperfectas pero en la senda. Por supuesto entre otros factores, su crecimiento dependerá de su evolución en los países de mayor desarrollo y de la superación de las estructuras duales en los países de menor desarrollo relativo. Para nuestros países este es el desafío. El e-government presupone infraestructura, pero también dos elementos adicionales claves:

Un cambio radical en la función del Estado, lo que implica un profundo cambio cultural

Una profunda inserción del sistema escolar en todos los estratos sociales de la población ligada a un cambio en la aplicación y metodologías de aprendizajes. Esto supone un entrenamiento intensivo y una modificación de actitudes del Magisterio primario y de los niveles medios.

Al igual que otros tipos de cambios en profundidad pensamos que se requiere un fuerte estímulo a la población, políticas de comunicación adecuadas, procesos sistemáticos basados en el concepto de lo simple a lo complejo y fundamentalmente liderazgos interesados en el cambio.

Es fundamental ir creando conciencia, interesar a los sectores más lúcidos, interesar a los líderes barriales, consolidar la idea de que una vez implementadas

ciertas líneas de acción el control del sistema democrático y el ejercicio del poder efectivo por parte de la sociedad serán, ambos, mucho más efectivos en términos del mundo de la cibernética. En realidad este es uno de los nudos del problema.

Es interesante señalar que la introducción del e-government puede rescatar ideas y procedimientos esenciales de la Democracia Ateniense, a nuestro entender, el respeto por el ciudadano, un claro ejercicio de sus derechos, un claro control de la reciprocidad manifestada en obligaciones y como sustrato de la modernidad, la igualdad de oportunidades como fuente de enriquecimiento social de las elites.

Los retos a los que se enfrenta hoy la autoridad política presentan una complejidad excesiva, y dado que la dificultad de afrontarlos con eficacia es, por ello mismo muy grande, no cabe duda que las sociedades humanas dentro de un mundo en transformación que avanza hacia nuevas formas de integración en función del desarrollo tecnológico y nuevas modalidades en la acumulación de capital, necesitan de nuevos instrumentos para evaluar con mayor grado de inteligencia social la mejor manera de encarar este tipo de desafíos. Los Estados de las sociedades de menor desarrollo se ven enfrentados a reducir la brecha de pobreza, a incrementar el acervo tecnológico y científico en un mundo que desborda en comunicaciones inconducentes y que avanza hacia un híbrido entre el Estado Moderno, integraciones regionales e integración mundial.

Este es el desafío, y aunque parezca increíble y ciertos tipos de abordajes cognitivos o enfoques de solución de problemas excedan el campo de una ciudad, un Estado o una Región (Caso capa de Ozono), la revolución cibernética nos aproxima a la posibilidad de muchas de las ventajas de la polis Griega. Esto implica posibilidad de transparencia, participación y compromisos crecientes.

Es muy importante aclarar por los fines de nuestro trabajo y el enunciado de los desafíos que dan pie a su desarrollo, que el funcionamiento de la polis Griega en su época de esplendor respondía en una forma bastante aproximada al concepto de sociedad abierta enunciada por Popper. Tomando a John Dunn[1], "Entre las instituciones sociales y políticas de la Polis, cuyos ciudadanos gobernaban y eran gobernados por turno, y las técnicas autocríticas y analíticamente precisas del pensamiento griego, existía una clara afinidad electiva. Ambos se apoyaban, en ultima instancia, en la práctica de la discusión pública, en la franca aportación (y aceptación) de razonamientos que eran las bases de las conclusiones.....sigue. A pesar del atractivo que el conocimiento esotérico tenía a menudo para algunos grupos de pensadores Griegos, así como la clara condescendencia política aristocrática incluso en la Polis griega más incondicional de la democracia, los Griegos aprendieron a desarrollar las matemáticas, la lógica, la filosofía y varias ciencias naturales como estructuras de creencia públicamente responsable, de la misma manera que

aprendieron a desarrollar el Gobierno democrático como una estructura de autoridad públicamente responsable"

Lo anterior dice lo siguiente: A pesar de las sospechas mutuas permanentes y la animosidad mutua intermitente entre la investigación científica y la autoridad democrática, ambas estaban arraigadas en la misma experiencia colectiva social.

En suma, la participación, el alto valor otorgado al conocimiento y la capacidad de razonar socialmente en términos de crítica y autocrítica, aunado a su desarrollo comercial y productivo, permitieron el florecimiento de uno de los períodos mas destacados de la historia de la humanidad.

Cibernética e e-government constituyen de por sí la condición necesaria pero no suficiente para contribuir a desarrollar el tipo de cultura que preanunció la polis Griega. Creemos por lo anterior que el desarrollo del e-government será creciente en la medida que sus estrategias de penetración estén ligadas al crecimiento de los factores culturales brevemente enunciados. Indudablemente como consecuencia del proceso de simplificación tecnológica, las herramientas de e-government posibilitarán a los individuos elegir por si mismos, individual y colectivamente, la manera de actuar y conformar sus vidas así como defender el marco político que mejor posibilite su crecimiento personal y el de la comunidad.

La exigencia de ser reconocidos como ciudadanos, planteada desde hace más de tres siglos, ya no puede entenderse como la exigencia de gobernar (una exigencia que ahora tiene muy pocas posibilidades de verse cumplida en los términos del Estado creado en la edad moderna), sino como la de conseguir que quienes ejercen el poder estén sometidos a la obligación de rendir cuentas de sus acciones siempre que sea necesario. A partir de este hecho que facilita enormemente la tecnología, creemos que las comunidades que permitan identificaciones individuales y grupales acrecerán en importancia al estilo de la Polis. Obvio bajo los cánones que hacen a los valores del siglo 21.

GOBIERNO Y DEMOCRACIA

Un punto de partida en el estudio de los gobiernos y la democracia es no confundir gobiernos con Estado; el gobierno es la representación de este último, los gobiernos cambian, mientras que los Estados no. El Estado es la organización política de un país, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población, y este poder es el que será ejercido por los distintos gobiernos. Por supuesto

esta forma de Estado se torna dinámica y de un mayor grado de complejidad a partir de la evolución e integración tecno social a nivel mundial.

Entre las distintas formas de gobierno que existen está la democracia. La palabra democracia proviene de la palabra griega demokratia, demos = pueblo y kratos = autoridad y significa el gobierno de las mayorías. La clásica definición de democracia ofrecida por Abraham Lincoln «gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo» debe ser entendida, con algunos matices, como la base de toda democracia, y con los matices me refiero, por ejemplo, a que el gobierno si bien es del pueblo no es ejercido por éste, ya que una de las características de la democracia moderna es la de ser representativa. Tampoco debemos entender la democracia como una forma de gobierno puesto que existen diversas formas de ejercerla, entre ellas, la representativa.

La democracia exige un gobierno que someta sus actos a la vigilancia de la ciudadanía, es decir que el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus decisiones y debe hacerlo en un formato claro, entendible para la mayoría de la población. La anterior característica de la democracia, junto a que se fijan limitaciones normativas al ejercicio del poder (la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta expresamente a realizar) y a que autoridades y ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley, producen lo que se conoce como Estado de Derecho, lo que implica un gobierno de leyes y no de hombres que asegura las libertades individuales básicas.

El principal problema de la democracia es la gobernabilidad y dado que el ejercicio de la democracia implica la aceptación de la diferencia, de la pluralidad ideológica, la gobernabilidad se basa en los procesos de diálogo para llevar disensos a consensos sobre reglas de respeto mutuo; el conflicto es constitutivo de la vida democrática por lo tanto es tarea de los gobiernos crear canales que sirvan para construir consensos y transitar las diferencias de intereses entre gobierno y sociedad.

La gobernabilidad tiene tres componentes esenciales: el diálogo abierto y permanente entre el gobierno y la sociedad civil, la gestión pública transparente, profesional y equitativa (al respecto debemos decir que la inmunidad parlamentaria perjudica terriblemente al sistema democrático porque establece que ciertas personas están por encima de la ley, lo que destruye la confianza que el ciudadano debe tener en sus líderes políticos) y la seguridad jurídica (ésta hace referencia a que cada vez que se aplica la misma ley pueda esperarse el mismo resultado).

El buen gobierno es el puntal de la democracia, implica actuar con transparencia y rendir cuentas claras, promover una mejor regulación, profesionalizar a

los servidores públicos y usar las nuevas tecnologías para atender las demandas ciudadanas. El fortalecimiento del Buen Gobierno y de la democracia contribuyen al desarrollo humano sostenible, al garantizar un régimen político basado en el ejercicio de los derechos ciudadanos, la rendición de cuentas de las instituciones políticas a la ciudadanía, el control político entre las instituciones del Estado y el fortalecimiento del derecho a la información; especial atención debe ponerse en este último punto ya que una verdadera democracia implica real participación en la política, para lo cual la ciudadanía debe contar con información verdadera, correcta, completa y pertinente (al respecto, una participación electrónica representa la oportunidad de transparencia, fiscalización y retroalimentación requerida) De esta forma el proceso democrático promueve el desarrollo humano, sobre todo en lo que a capacidad para ejercer la autodeterminación, autonomía moral y responsabilidad por las propias elecciones se refiere.

Gobierno y Burocracia

Todos los factores enunciados respecto al sustento democrático de una organización social serían incompletos sino se tiene en cuenta la propia composición de los cuadros que conforman la Administración del Estado, por lo que no es un tema menor la forma en que se incentive y prepare a los estamentos que se consideren claves para el desarrollo de profundas iniciativas de cambio, tal es el caso del e-government. De lo anterior se desprende que según el diagnóstico sectorial o institucional en términos locales, serán la estrategia y las tácticas a emplear en la implementación de un proceso que en sí mismo implica un nivel de transparencia y actitud de servicio al cual muchos segmentos pueden presentar resistencias. Es un tema típicamente motivacional, de comunicación y de asignación de recursos acorde a la voluntad política que los Gobiernos estén dispuestos a otorgarle al proyecto. En esto, sobre todo en países de las características de casos como el de Argentina, la actitud a esperar es ambigua; quizás fuertes enunciados sobre la importancia con algunos modelos de desarrollo muy puntuales, pero de ninguna manera acompañados por el resto de los condicionantes que hacen a la viabilidad de un proyecto de estas características. Esto porque el horizonte que predomina como factor operativo y cultural es el corto plazo y porque la transparencia es un bien codiciado pero que ofrece mucho resquemor a las prácticas políticas y por lo tanto, los agentes de

la burocracia reconocen las limitaciones del proyecto a las que agregan su propia práctica acerca del control de las herramientas de su poder.

El intento de desarrollar el e-government no puede ser ajeno a claras políticas de modernización de la burocracia, lo que a su vez implica la existencia de un reconocimiento social de su valor y el abandono de políticas clientelistas. No obstante, la complejidad a abordar determina la necesidad de definir correctamente las metodologías y los procesos a emplear en el momento de involucrarse en el desarrollo del e-government. Comenzar por las pequeñas comunidades y el sistema educativo y científico aparece, en principio, como lo más factible mientras se persevere en los procesos de cambio cultural para la búsqueda de transparencia, efectividad y eficiencia.

Los ciudadanos

Lo más importante es atender a la razón social, a los ciudadanos, ya que la eficacia de una democracia depende de que la respuesta gubernamental esté a la altura de las demandas sociales, pero sería una falacia argüir que sólo el gobierno es responsable de todas las fallas, en un país democrático construir una cultura de transparencia depende también de los gobernados. Esto implica reconocer que la modernización también es función del grado con el que los ciudadanos se hacen responsables de lo que acaece en la órbita pública.

CAMBIOS CULTURALES Y TECNOLÓGICOS

La revolución tecnológica instalada en todo el mundo fue dando paso a una nueva revolución, la digital. La mayoría de las personas cuenta con un camino digital que las comunica con el mundo, ya sea en forma de fibras ópticas, de satélites de transmisión directa, de microondas digitales o de un sistema de banda ancha, desde sus hogares, lugares de trabajo o espacios públicos. Esta revolución digital se corresponde con la era de la comunicación (ya no de la información) donde la información está relacionada con otra información y esta a su vez con otra y así sucesivamente dándole una forma dinámica que permite extraer conocimiento de la misma. Se ha producido una reinvención de los modos de comunicar, vivimos en la época de las redes[2], de comunicación entre computadoras donde opera la ley de los rendimientos crecientes.

La economía de lo material dio paso a la economía de lo intangible, donde prevalecen la información, las ideas y por sobre todo, las relaciones; es una economía interconectada en la que las ventajas competitivas pertenecen a quienes se focalizan en puntos de control descentralizados y donde la proximidad física es reemplazada por interacciones en cualquier lugar, en todo momento y entre cualquiera de los participantes de las redes. En esta era de la comunicación digital la tecnología crea una oportunidad para que exista una demanda y después la satisface alcanzando rápidamente el punto crítico[3] (a partir del cual se alimentan de su propio éxito).

Las administraciones públicas, al igual que el resto de la economía, no pueden permanecer ajenas a estos cambios y deben dar respuesta a la evolución de la tecnología, lo que las obliga a reconsiderar los métodos habituales de adoptar decisiones.

El desarrollo de gobiernos electrónicos constituye una manera de emplear estas nuevas herramientas para cambiar las reglas del juego. La introducción del e-commerce provocó un cambio cultural en las personas, este mismo cambio ahora respecto a las administraciones públicas es el que tiene lugar en el mundo globalizado desde comienzos de los '90. Pero tal vez el cambio más significativo ocurrido en los últimos tiempos sea el ritmo con el que el mismo se produce. Ahora bien, usar la tecnología para hacer lo mismo pero más rápido no tiene ningún sentido, no se deben aplicar TICs a los procesos existentes, sino provocar una transformación de fondo en la manera de llevarlos a cabo.

La actividad de las Administraciones Públicas se centra en ofrecer servicios a los ciudadanos y empresas, y las mismas exigencias que tanto ciudadanos como empresas tienen para con el sector privado serán las exigidas al sector público, por lo que procedimientos poco claros, largas colas o la necesidad de reintroducir información que la administración ya posee son prácticas cada vez mas cuestionadas por éstos.

La presencia en Internet (la herramienta por excelencia para el desarrollo del gobierno electrónico) de las distintas administraciones públicas a nivel local es sumamente heterogénea en cuanto a servicios y contenidos, si bien esto obedece a la etapa en que cada una de ellas se encuentra en el desarrollo de su gobierno electrónico, es necesario implantar en el ciudadano la cultura de la demanda de servicios en formato web, ya que los datos de visitas de dichos sitios están aún muy por debajo de su capacidad.

En su papel de agente regulador, la actuación de las administraciones públicas resulta clave atendiendo a que el Estado es el único que puede asegurar el acceso equitativo de la ciudadanía a las TICs y a la información de valor, para esto

deberán abordar las cuestiones que plantea la brecha digital, a fin de que el acceso a las computadoras y a Internet no sea exclusivo de ciertos sectores de la sociedad. Al respecto, la creatividad resulta esencial para conseguir el objetivo de un servicio público incluyente, habitualmente comienza con una imágen mental de lo que se quiere que rápidamente se transforma en visión y que, en este caso puntual, deberá formularse desde la perspectiva del ciudadano; la única limitación a la manera en que se pueden aplicar las nuevas tecnologías es la propia imaginación. El acceso amplio y directo a la información determina, en última instancia, la plena participación de los ciudadanos en la sociedad, desde la satisfacción de sus necesidades (de subsistencia, educación, cultura, seguridad, salud, etc.) hasta el ejercicio de sus derechos democráticos; las TICs convertirán esta información en un nuevo «bien público», por lo que aparece el Estado como responsable de garantizar su prestación. En su función de oferente de servicios debe procurar que los mismos estén al alcance de todos los ciudadanos, permitiendo el acceso a Internet desde dependencias públicas, bibliotecas, quioscos, escuelas o clínicas.

La incorporación de TICs en el sector público demanda una profunda revisión a nivel organizacional y de funcionamiento del mismo, lo que implica una transformación de pautas y métodos de trabajo con relación a los procesos y procedimientos involucrados en el desarrollo de un proyecto de gobierno electrónico.

Quizás el elemento más importante a considerar sean los recursos humanos, nada de lo hasta aquí expuesto se puede conseguir si no se cuenta con funcionarios públicos capaces y entrenados en administración publica "digital". La formación a todos los niveles es crucial y en este punto serán las instituciones educativas las que tendrán que encarar el reto de facilitar la formación continua y de transformar la actual formación académica que se limita a proveer información en una educación que fomente el aprendizaje adoptando el pensamiento crítico como herramienta esencial a tal fin.

La participación activa de las generaciones jóvenes en la política cedió lugar, en la década de los '90, a espectadores pasivos de la actividad pública, y reivindicar esta tendencia en las próximas generaciones es una tarea que deben desarrollar juntamente los gobiernos y las instituciones educativas, a sabiendas de que cuentan con la gran ventaja de tratar con generaciones crecidas en un mundo digital, lo que sin duda, facilita el desarrollo de gobiernos digitales que promuevan la participación de sus ciudadanos.

SIGNIFICADO DE LOS CAMBIOS PARA LOS CIUDADANOS

La comunicación ha sido siempre la base de una sociedad democrática, hoy, nuestra sociedad se alza sobre los pilares de la comunicación digital y esta (nueva) tecnología afecta a todos y a cada uno de los aspectos de nuestras vidas; no implica que formas tradicionales de relacionarnos desaparezcan, lo que quiere significar es que todas tienen lugar y se desarrollan en este nuevo contexto, el de la vida interconectada.

En la actividad diaria de un cualquier ciudadano se puede apreciar cómo los cambios tecnológicos han ido provocando cambios culturales más profundos, desde pautas y modalidades de consumo hasta el atenerse a ciertos estándares impensados hace unos pocos años. Sólo con mirar dentro de los hogares (y ni hablar de una oficina de trabajo) se puede observar cómo la tecnología digital esta instalada en nuestras vidas, fibras ópticas, televisión digital, teléfonos celulares digitales, microondas digitales, sistema de banda ancha, y la lista continúa.

Hemos visto como la tecnología modifica la realidad y por lo tanto modifica (o debería modificar) la manera en que pensamos y actuamos, para esto, lo primero es aceptar que existe un nuevo panorama general, aun cuando para una ó dos generaciones éste se esconda bajo innovaciones tecnológicas aisladas.

En la situación laboral se puede observar un cambio cultural que, si bien, no está totalmente instalado en nuestra sociedad, ya si lo está en otras más avanzadas; la estabilidad en el empleo está cediendo lugar a la adaptabilidad del empleo y los valores sociales están cambiando para juzgar en favor de esta última. El sistema está en plena etapa de transición, y es responsabilidad de todos rediseñar un sistema educativo que prepare a los jóvenes para el futuro, donde el plan de estudios se focalice en las necesidades futuras de la sociedad (asociando empresas con escuelas, por ejemplo) y donde se inculque la idea de capacitación permanente y no la de que el conocimiento adquirido durará y, lo mas importante, será útil toda la vida.

Como hemos venido describiendo, (Simitudes con la Polis Griega) en relación al gobierno específicamente, el uso de las TICs beneficia a los ciudadanos en cuanto tienen la capacidad de incluir a los mismos y a la sociedad civil en el debate de las políticas a través de una interacción directa. El gobierno electrónico, mas allá de mejorar la eficacia y de disminuir los costos de los gobiernos permite a los ciudadanos estar informados y tener mas participación en el mismo, lo que hace a un gobierno más responsable.

Los beneficios que los ciudadanos obtienen del gobierno electrónico pueden sintetizarse en una mayor calidad de vida: desde mejores servicios hasta el mayor acceso a la información de las autoridades que les permite entender cómo se gastan sus impuestos y cómo se adoptan las decisiones, lo que refuerza su poder. Es un avance hacia el objetivo de instituciones públicas más transparentes, responsables y abiertas, cualidades esenciales de un gobierno democrático. No menos importante es que la mayor transparencia sirve de ayuda en la lucha contra la corrupción y el fraude. La posibilidad de comunicación directa entre ciudadanos y responsables constituiría en sí misma un salto cualitativo impredecible.

Atención, los cambios tecnológicos también afectan a los ciudadanos creando la brecha digital (diferencia que existe entre distintos individuos o sectores de la sociedad al acceso y uso de TICs) que si bien es natural que exista no significa que no pueda ni deba reducirse. Cabe aclarar que la brecha digital no es sino el resultado de otras brechas más grandes y crecientes que existen en materia de educación, tecnología e ingresos, por tal motivo hay desigualdades más apremiantes que la brecha digital como las diferencias en el acceso a los alimentos, a la salud o a la educación. En el fondo, todo forma parte de una misma realidad y por esto el gobierno debe atender tanto a la reducción directa de la brecha digital como a las desigualdades previas a la misma existentes entre los distintos estamentos de la sociedad.

Para reducir la brecha digital se requiere, como primera medida, favorecer el uso de Internet en toda la comunidad educativa; los sectores de menores recursos no tienen acceso a estas tecnologías en el ámbito educativo y ello favorece la ampliación de la brecha en el futuro, ya que lo que no se haga en la escuela hoy afectará profundamente el desarrollo futuro de esas personas; paralelamente se debe educar a los nuevos usuarios.

EL GOBIERNO DIGITAL COMO HERRAMIENTA DE MEJORES PEOCESOS DEMOCRÁTICOS

Definimos al gobierno electrónico como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs), especialmente Internet, para mejorar los servicios y la información ofrecida a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, aumentar la transparencia del sector público y aumentar la participación ciudadana. Forma parte de un proceso de apertura del gobierno constituyéndose en una herramienta para llevar a cabo mejores procesos democráticos. El e-

gobierno como e-democracia significa el empleo de TICs para facilitar la participación ciudadana en el debate de políticas públicas y en la toma de decisiones, para esto el acceso a la misma debe ser fácil y los estándares que maneja mayoritariamente aceptados. El trabajar con estándares aceptados por la mayoría promueve la confianza de los usuarios en la red y ganarse la confianza de la ciudadanía es, para el gobierno, la mejor forma de obtener credibilidad y con ella gobernabilidad.

Se desprenden tres ámbitos de actuación:

- Atención al ciudadano: nuevas formas de relación entre el gobierno / ciudadano-empresa-OSCs que permitan al Estado brindar servicios eficaces y eficientes con independencia del lugar físico en el que se encuentre cualquiera de las partes.
- Buen Gobierno: formas y procesos internos de la Administración Pública que permitan integrar los sistemas de los diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna de los mismos; que distintos departamentos y niveles de la administración compartan información para reducir la burocracia significa, además, un cambio de organización, exige estar dispuesto a replantearse la manera de trabajar establecida.
- Desarrollo de la democracia: rol activo del ciudadano en el quehacer del país, permitiendo abrir nuevos espacios y formas de participación.

Como primera medida para el desarrollo de un gobierno electrónico, la decisión política debe ser tomada. Se necesita un fuerte liderazgo político para llevar adelante eficazmente la ejecución del proyecto; especialmente para vencer la resistencia y superar los obstáculos, cambiar las mentalidades, impulsar el cambio organizativo y tener en mente una perspectiva a largo plazo (lo que implica que las decisiones políticas deben mantenerse mas allá del cambio de administraciones). La protección de los datos personales, la seguridad en las transacciones y comunicaciones y la lucha contra la ciber delincuencia son también cuestiones políticas esenciales en el marco del gobierno electrónico que debidamente atendidas promueven confianza en la ciudadanía.

El gobierno electrónico es una herramienta para ayudar a la gente a tener acceso al gobierno, hacer uso con sentido de los programas del mismo (que las personas no sólo lo usen para satisfacer sus necesidades más inmediatas sino que contribuya a desarrollar en la gente capacidades que le permitan atender a sus necesidades por si mismas), construir ciudadanía (no sólo comunicación uno a uno sino la promoción de redes de ciudadanos) y alentar un dialogo abierto.

e-servicios

En el contexto de e-gobierno los servicios son a medida, personalizados (no obstante ser, a veces, personalización masiva) y producto de la participación de los ciudadanos en la creación y diseño de tales servicios, los mismos atienden a lo que Kevin Kelly denomina "prosumismo", un verbo que fusiona la producción y el consumo.

A partir de la experiencia internacional se pueden identificar cuatro etapas o fases dependiendo del nivel de sofisticación, calidad de los contenidos o posibilidades de interacción que ofrezca el sitio web por las que cualquier página en Internet de una oficina gubernamental y por ende cualquier servicio en línea debe pasar para cumplir con el objetivo de servir a los ciudadanos procurando un gobierno participativo y democrático. Estos cuatro niveles van desde la mera entrega de información al ciudadano hasta la realización de transacciones y la reingeniería de la administración pública para ofrecer servicios con eje en el usuario; en esta última fase, la más avanzada, se apunta a la integración de los sistemas de los diferentes niveles de la administración pública para proporcionar servicios a los ciudadanos a través de la denominada ventanilla única. El propósito de la ventanilla única es que a través de ella se pueda acceder a todos los servicios ofrecidos a través de la red por todos los organismos de la Administración Pública sin necesidad de que el ciudadano conozca la estructura interna de la Administración.

Analizando el caso Argentino debemos decir que las Administraciones Provinciales vienen ya incorporando tecnologías de información y comunicación, pero este proceso ha respondido a las circunstancias de cada jurisdicción donde cada uno ha hecho un esfuerzo individual, no existió una política de Estado que coordinara y articulara las distintas iniciativas y por esto los resultados han sido variados y heterogéneos.

Todo lo hasta aquí expuesto debe, tal como menciona la Comisión de las Comunidades Europeas, complementarse con actuaciones horizontales -aplicando benchmarking (entendiendo por éste la comparación con las mejores prácticas)- y desde un enfoque de prospectiva, incorporando el cambio en el plan.

IMPORTANCIA DE LA EDUCACION

Hace ya mucho tiempo que el conocimiento de por vida ha dejado de existir, el aprendizaje nunca se completa, de manera tal que la capacitación constante y permanente es la premisa para desempeñarse en cualquier ámbito.

El sistema educativo, principalmente escuelas y universidades, deben centrarse en las futuras necesidades de sus clientes, los estudiantes, que van modificándose con el correr de los años en consonancia a los cambios tecnológicos que van moldeando la realidad. Hoy, las TICs demandan de la sociedad civil un proceso de conocimiento sobre las mismas (Alfabetización Digital) y si bien Chile, Brasil, México y Argentina figuran como los más evolucionados de Latinoamérica, su distancia con Europa y con los países desarrollados, demandan urgentes e intensivas campañas de esta "Alfabetización Digital".

Escuelas y universidades deben lograr que sus estudiantes se interesen en estudiar, en aprender, en adquirir conocimientos que constituirán una base sólida para el desarrollo posterior de nuevas herramientas útiles para el futuro de cada uno de ellos. Una falencia que se observa muy a menudo sobre todo en las escuelas secundarias es que los maestros no logran transmitir la importancia del futuro en lo que enseñan por lo que se cae en un circulo vicioso donde todos intentan buscar culpables de las deficiencias del sistema educativo.

Otra cuestión importante es el plan de estudios, que debe, tal como se menciona mas arriba, preparar a los estudiantes tanto para el presente como para el futuro, y por lo tanto debe evolucionar constantemente de manera tal que desarrolle en los estudiantes una mentalidad abierta al cambio y no una en vistas a lograr la tan ansiada "graduación"; tomando el concepto de la misma de Daniel Burrus[4], ésta nunca se alcanza puesto que 10 años después de finalizada la etapa escolar, al momento de aplicar los conocimientos que un estudiante adquirió durante la misma, éstos son ya obsoletos; lo mismo para las universidades. En el desarrollo de planes de estudios también es aplicable el concepto de prospectiva donde nunca se pierde de vista el futuro y donde se trabaja moldeando el presente para incidir e influir en un futuro deseable.

La educación, como se deduce, es de por vida, ergo no se agota en instituciones educativas, las empresas y cualquier organización deben ser conscientes de esto y contribuir al desarrollo de fuerza laboral susceptible de ser capacitada continuamente y no preferir aquella que cuente con la mayor capacitación desde el comienzo pero que no comparta la idea de educación constante. Puesto que los estudiantes de hoy son tanto los clientes como la fuerza laboral de mañana, sería bueno que escuelas y empresas se asocien y trabajen juntas en pos de una mejor educación; si bien en algunas facultades esto existe y funciona a través del sistema de pasantías esta no es una práctica común en la educación de nivel medio.

Ahora bien, la educación no es solo para estudiantes, debe existir de parte del gobierno y de las autoridades de cada uno de los centros educativos, el compromiso de educar a quienes educan, el que solo conseguirán cuando internalicen la

idea de que la educación es inversión para el futuro. La tarea de los docentes debe incluir tiempo para reunirse con colegas, para investigación, para planificar programas de estudio y para la actualización de su propia educación. Gobierno, empresas y establecimientos educativos deberían crear una nueva relación basada en un objetivo común: el desarrollo de personas orientadas a la capacitación constante, con mentalidad abierta al cambio y dominante de las nuevas tecnologías.

En suma este es uno de los desafíos más importantes en sociedades de las características de Argentina. Vale decir, recuperar la iniciativa democrática y educativa. En ambas la tecnología digital tiene necesariamente que estar presente.

COROLARIO

Hemos desarrollado un esquema en donde se define la estrecha vinculación entre el e-government y los factores socio-políticos, que acompañan o preceden las posibilidades de implantación, aparece también que la búsqueda de objetivos que hemos descripto podría parecer similar a encontrar un nuevo punto de equilibrio en otro nivel de realización democrática.

En verdad, creemos que la práctica resultará distinta de esto en varios aspectos. Ante todo en los procesos de realimentación, la situación de objetivo buscada se encuentra por fuera del sistema en que buscamos los objetivos. Segundo, el sistema no está aislado de su ambiente sino que, por lo contrario, su funcionamiento dependerá de una corriente constante de información procedente de éste y de otra concerniente a su propio funcionamiento. Tercero, el objetivo podría cambiar en términos operativos, caso, velocidad, dirección y soportes. En cuarto lugar, desde el punto de vista estratégico, una vez definida la complejidad del sistema a abordar, esta definición puede configurar los propósitos, los valores fundamentales a respetar y contribuir al objetivo final mediante una serie de pasos intermedios dirigidos a objetivos intermedios que permitan sortear los obstáculos que puedan aparecer como significativos. En política, se presenta como el problema de mantener un propósito estratégico durante toda una secuencia de objetivos tácticos cambiantes. Dentro de este esquema sería fundamental plantearse escenarios alternativos, tiempos de adaptación alternativos e incluso metodologías diferentes. Esto último ligado muy estrechamente a la cultura social y política de las unidades que aparezcan, sobre todo inicialmente, como ámbitos de ensayo.

El tema es ir ajustando todos estos factores con la menor cantidad de errores. Errores que de no ser detectados en tiempo y evaluados oportunamente pueden

desilusionar a los impulsores de un proyecto de estas características. Seguramente éste podrá continuar, pero en forma desordenada y muy alejada de un optimo socio político.

Enunciaremos cuatro elementos muy bien considerados por los expertos en temas cibernéticos que creemos deberían configurar, o ser tenidos en cuenta, en la elaboración de los planes operacionales (Ver en detalle Karl W Deutsch, los nervios del Gobierno, pág 211 /212):

La carga de información (Magnitud y velocidad de los cambios)

El retardo en la respuesta del sistema, es decir, el lapso que transcurre entre la recepción de información concerniente a la posición del blanco y la ejecución del paso correspondiente en el comportamiento de la búsqueda de objetivos.

El provecho en cada paso correctivo dado por el sistema, es decir el monto real resultante de cambio real en el comportamiento.

La guía o anticipación, es decir, la distancia que media entre la posición exactamente pronosticada del blanco en movimiento y la posición real de la cual se recibieran las últimas señales. Prever anticiparse, a la manera de los deportistas de tiro a la paloma o a los patos.

En nuestro caso todos estos factores se potencian en función a la imbricación de lo tecnológico en estamentos sociales que responderán a distintos tipos de educación, pautas culturales y actitudes para el cambio.

En este sentido el mensaje se constituirá en un factor no menor para la adhesión y propalación de los cambios necesarios para inducir al uso de las herramientas tecnológicas que el e-government supone, pero no solamente tecnológicas como nos hemos encargado de resaltar desde la fase introductoria.

i Johnn Dunn. Compilador Democracia. El viaje inacabado. Editorial Tusquets, expuesto en sus conclusiones pág. 317//pág. 318

ii Kevin Kelly, "Nuevas reglas para la nueva economía", 1998

iii Kevin Kelly, op.cit.

iv Daniel Burrus, "Tecnotendencias", 1993

BIBLIOGRAFÍA

Kevin Kelly, "Nuevas reglas para la nueva economía" (New rules for de New Ecomony), 1998

Daniel Burrus, "Tecnotendencias", colección Revista Negocios, 1993

Xavier Tarrés Chamorro, "Hacia una visión integrada del ayuntamiento digital",_http: // www.ajsabadell.es/ca/ias/getframes.asp? titol=Agenda&m=menu010.asp&t=/IASscripts/ icgi010.exe/agenda

eGovernment mission, eGovernment Policy; http://www.europa.eu.int/information society/ activities/egovernment research/mission/policy/index en.htm - top

e-Government Research and Development website

Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (Texto pertinente a efectos del EEE), Bruselas, 26.9.2003

Manual para el desarrollo de ciudades digitales en iberoamérica; preparado para la Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIET).

México: gobierno electrónico, evaluación de la percepción ciudadana

Estrategia de gobierno electrónico en Chile, XIX Sesión Plenaria CAIBI

Tom Davis, «El gobierno electrónico: la próxima revolución de Estados Unidos», La Internet en evolución, Cuestiones Mundiales, noviembre de 2003

"Europa subvencionará la Sociedad de la Información en España", Baquia.com, 19de abril de 2002.

Un marco para el e-governement, entrevista a Gregorio Malavé Guillén, responsable de proyectos de cooperación económica en la Delegación de la Comisión Europea en Argentina

Framework to Reinforce the Exchange of Good Practices in eGovernment, A contribution to eEurope 2005, 20/4/2004

Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico, Rodrigo Araya Dujisin, en "América Latina Puntogob. Casos y tendencias en Gobierno Electrónico", abril de 2004

"Hacia una Cultura Democrática", Palabras de Linda E. Watt, Embajadora de los Estados Unidos de América a la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, 29 de septiembre de 2003

Contexto Educativo - Revista digital de Educación y Nuevas Tecnologías, Año III - Número 6 Los escenarios de la construcción democrática: el paso entre la democracia, la cultura democrática y la participación social, por Antonio Alanís Huerta, Doctor en Ciencias de la Educación

Estado de la Nación, Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno http:// www.estadonacion.or.cr/nacion2/resumen5.htm

Fundación democracia y gobierno local http://www.gobiernolocal.org/

http://www.terra.com.gt/noticias/elecciones/articulo/html/nac14015.htm

Javier Hurtado, Sistemas de gobierno y democracia, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto federal electoral

Workshop sobre gobierno y Democracia Electrónica, 5 julio de 2004, santiago de chile

Programa de las naciones unidas para el desarrollo

Ponencia en el Seminario "Relación fuerza política-gobierno-movimiento social"- noviembre 2003, Gloria Amido

Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada

La transparencia bilateral: Una Nueva Teoría para el Desarrollo Democrático, Francisco García-Pimentel Ruiz y Gabriel Villalever García de Quevedo

Capitulo argentino de ISOC (internet society)

Artículo sobre brecha digital, La voz del interior, 25 de enero 2005

Alejandro piscitelli, "Campaña Nacional de Alfabetización Digital" en Educ.ar, el portal educativo del Estado Argentino

Jesús Álvarez Rodríguez, "La brecha digital"

Pablo Mancini, Los números de la Argentina 2004, en Educ.ar, el portal educativo del Estado Argentino

Sitio de la subsecretaria de la gestion publica - oficina nacional de tecnologias de la información, «declaración de gobierno electrónico»

Johnn Dunn, Compilador Democracia, El viaje inacabado, Editorial Tusquets

NOTAS

1 **Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Universidad Nacional de Córdoba.**

Colaboró en la investigación y desarrollo la Lic. Virginia Bastos, quien fue destacada alumna de mi cátedra en Liderazgo y Estrategia. UNC. Facultad de Ciencias Económicas. Abril 2005

LAS POLÍTICAS URBANAS DE RELOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN DE VILLAS MISERIAS Y LA SEGREGACIÓN URBANA RESIDENCIAL

Silvana Fernández
silfer@eco.unc.edu.ar

ARTÍCULO

El fenómeno de fragmentación social que vivimos en las últimas décadas no es nuevo ni desconocido y su manifestación en el espacio es evidente a nuestros ojos.

La expulsión de grandes sectores de la población más vulnerable hacia las periferias de las ciudades en busca de tierra o vivienda barata sumado a la localización de los sectores "acomodados" en suburbios más exclusivos o "cerrados" nos enfrentan a la realidad de una ciudad cada vez más fragmentada. Las grandes ciudades vivencian esta situación y las ciudades latinoamericanas no están exentas de este proceso, menos aún Córdoba. El espacio urbano está viviendo fuertes procesos de segregación residencial.

El propósito de este artículo es realizar una aproximación a las principales líneas de discusión sobre este fenómeno hoy en Latinoamérica. Para ello se procura atender los siguientes objetivos: i) dar cuenta del concepto de la segregación y especialmente de la segregación urbana residencial, ii) exponer como se explica la dinámica que genera la segregación y los efectos que se pontencian, iii) hacer referencia a las relocalizaciones de villas miserias en Córdoba Capital en los últimos dos años, fundamentalmente a los emprendimientos del Programa denominado "Nuevos Barrios" que implementara el Gobierno de la Provincia de Córdoba , y iv) considerar el papel de las políticas urbanas como instrumentos reforzadores o atenuantes de la segregación que produce el mercado.

EL FENÓMENO DE LA SEGREGACIÓN URBANA

Los investigadores en el tema han intentado conceptualizar este fenómeno de larga preocupación en los países anglosajones y europeos que centran su atención en la segregación racial. En América Latina el centro de análisis gira en torno a la segregación socioeconómica y sus relaciones con el lugar de residencia.

Rodríguez Vignoli (2001) plantea que al menos dos tipos de segregación han sido identificados: el concepto principal, *en términos sociológicos*, significa la "ausencia de interacción entre grupos sociales" y *en términos geográficos* se hace referencia a la "desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico", en este segundo caso en el espacio urbano. Ahora bien ¿pensar la segregación como ausencia de interacción implica que tenga manifestación espacial? No necesariamente. Puede que grupos que residan en una misma área sean segregados, no interactúen con otros y por otro lado que grupos homogéneos residentes de un lugar interactúen con diferentes grupos. Las relaciones sociales no implican necesariamente su manifestación espacial pero sí suelen estar relacionados en la práctica.

La segregación residencial es una manifestación específica de la segregación y refiere a la localización de viviendas, de las personas y de sus familias según determinadas condiciones, implicando la separación entre grupos sociales que rompen sus vínculos de interacción con otros grupos sociales en espacios comunes. Se suele concebir que es la manifestación geográfica, territorial, de diferencias (socio económicas o culturales) en cuanto a sus lugares de residencia y desempeño de la vida cotidiana. Sabatini (2001) sostiene que existe una deficiencia conceptual cuando se supone que la segregación es un simple y llano reflejo de desigualdades sociales, otorgándole el nombre de "teoría del espejo" a este pretendido enfoque que supone una relación simétrica entre la desigualdad social y la segregación residencial. En definitiva se suele equiparar a la segregación urbana con la exclusión social y las desigualdades sociales lo que significa que al hablar de segregación se está estudiando la pobreza urbana y sus manifestaciones habitacionales. Podríamos decir, como lo expresa el autor, que esta concepción supone una metodología de 'mirada fotográfica' sobre la ciudad para 'leer' en planos la estructura social. El espacio estaría reflejando la fragmentación social.

La otra forma de entender la relación entre desigualdad social y segregación refiere al análisis de los procesos sociales reconsiderando el papel que tiene el espacio (y el espacio segregado) en la formación de los grupos, sus identidades y las relaciones sociales que reproducen. Sabatini sostiene que los grupos recurren a

la segregación para afirmar sus identidades. Incluso avanza más allá proponiendo como hipótesis que las identidades sociales débiles en las ciudades latinoamericanas han llevado a que las élites, junto al Estado, busquen construir una identidad "de ciudad de país desarrollado" recurriendo a la segregación espacial sobre una porción de la ciudad en la que no están incluidos los sectores "informales" o "marginados".

Esta perspectiva nos lleva a considerar cual es el modo de interpretar el espacio urbano y sus implicancias a la hora de analizar la ciudad e intervenir sobre ella. Las nuevas concepciones en sociología urbana sostienen que el espacio es poseedor y productor de significado. El espacio urbano no solo es un sustrato físico sino una producción social y "posee un papel" en la construcción de las identidades y "en la constitución de los sistemas de interacción" (Clichevsky, 2000). Existe interacción constante entre el espacio y la sociedad. Las relaciones sociales definen, construyen un espacio, el cual a su vez está incidiendo en las relaciones sociales. No hay meras divisiones sociales distribuidas en el espacio sino que la forma de la misma división social es influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio (Masey,1985). Es decir que el espacio es condicionado y a su vez condiciona (Santos, 1977)[1].

Estas miradas sobre la ciudad tienen implicancias directas en las políticas que se proponen para la ciudad, tema que retomaremos más adelante.

La segregación residencial alude al distanciamiento y la separación (física, espacial en principio, aunque la dimensión socio-cultural también es relevante) de grupos de la población de una determinada comunidad (Rodríguez Vignoli, 2001). Esta separación, la distancia y la localización de miembros de un grupo en determinado sector urbano implica una subdivisión de la ciudad en espacios homogéneos hacia el interior de los mismos y altamente heterogéneos con las otras divisiones o sectores de la ciudad.

Ahora bien, el grado de homogeneidad que se pretende identificar para analizar un fenómeno de segregación estará definido por dos cuestiones: 1) los indicadores que se consideran para analizar la homogeneidad del grupo localizados en dicho sector y 2) la escala de referencia en el análisis para considerar la homogeneidad de esa porción urbana y sus habitantes.

En primer término con respecto a los indicadores sociales considerados, dijimos que pueden referir a aspectos socio-culturales más presentes en las investigaciones urbanas anglosajonas que focalizan su atención en la segregación étnica, racial o religiosa y agrega indicadores como la nacionalidad, la lengua o idioma, etc. En cambio es más frecuente en América Latina es estudio de la segregación residencial socio – económica, que toma frecuentemente como indicadores el ingre-

so personal o familiar, el nivel educativo alcanzado, el acceso a los servicios básicos, la formalidad o informalidad de la vivienda (condiciones materiales y de servicios), etc.

Los indicadores considerados y sus combinaciones permitirán definir diferentes zonas homogéneas por lo cuál es común la selección de una batería de los mismos o identificar las zonas comunes a partir de la identificación de las zonas por cada indicador.

Con respecto a la escala de referencia cabe aclarar que la homogeneidad que se puede definir hacia el interior de un sector segregado, con respecto al resto, no implica que analizado dicho sector a escala más pequeña también evidencie segregación en su interior. En este sentido es interesante el trabajo de Saraví (2004) cuando analiza la segregación de los jóvenes, la cultura de la calle y el uso del espacio público barrial en Lanús y Florencio Varela, en el Gran Buenos Aires. En este estudio se observa que, al interior de una zona urbana segregada, los jóvenes diferencian entre "nosotros y ellos" o "los integrados y los giles[2]" de la zona.

La escala con que se mide la segregación también está condicionando nuestra definición de homogeneidad hacia el interior y heterogeneidad hacia el exterior.

Después de considerar estos dos aspectos metodológicos nos centramos en las principales dimensiones conceptuales de la segregación. En este sentido tomamos lo planteado por Sabatini, (2001) quien considera: 1) la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad, 2) la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos, y 3) la percepción subjetiva que los residentes tienen de la segregación "objetiva" o de las dos primeras dimensiones.

La primera y segunda dimensión parecen referir a lo mismo, pero una cosa es el lugar donde residen los grupos sociales y otra es la homogeneidad que presentan al no existir en esa zona personas pertenecientes a otros grupos sociales. Esta segunda dimensión es la de mayor impacto segregacional ya que refuerza la desintegración social y está vinculada al aspecto subjetivo y especialmente en las zonas "de los pobres" reforzando los sentimientos de marginalidad y exclusión.

Concluyendo, podemos decir que la segregación implica subdivisiones al interior de la ciudad definidas por *el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicas* (Rodríguez – Arraigada, 2004) a lo que agregamos que es el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y se construye un contenido simbólico generando "el efecto vecindario" o "de barrio" y que favorece la reproducción de

modelos y de activos y de oportunidades. El espacio tiene significado y re-significa a las relaciones sociales que a su vez lo produjeron.

Esto tiene implicancia principal en las áreas en las que están localizadas los sectores mas vulnerables, generando el aislamiento de las clases sociales pobres al interior de la ciudad.

LOS ASPECTOS SUBJETIVOS DE LA SEGREGACIÓN Y SU DINÁMICA

Al considerar la dimensión subjetiva como parte de la segregación, y sabiendo que donde más efectos desintegradores se producen es en la segregación de pobres en la ciudad, consideraremos la segregación socioeconómica de los sectores mas desfavorecidos socialmente para poder aportar sobre los efectos en dichas relaciones.

Entendemos la pobreza no solamente como carencia de recursos sino como las desventajas de determinados sectores que generan y reproducen situaciones de pobreza. Esto implica superar una perspectiva dicotómica de pobre / no pobre y optar por una concepción que tiene más que ver con los procesos sociales y que toma en cuenta la medida en que estos permiten la acumulación de ventajas y desventajas. Esto supone analizar los espacios en que se reproducen estas situaciones desventajosas como "el mercado de trabajo, ... el hogar de origen, el barrio, la comunidad local, entre otros, ..." ya que constituyen los ámbitos donde se generan y reproducen estas ventajas o activos sociales y desventajas, ó "la reproducción intergeneracional de la riqueza y la pobreza", de la inclusión y de la exclusión. (Rodríguez Vignoli, Saraví).

¿Cuál es la dinámica que profundiza la fragmentación social y la segregación residencial? ¿Cómo se refuerzan estos mecanismos de pobreza para algunos sectores y de riqueza para otros, reforzando la desintegración social? Con relación a estas cuestiones, es interesante el planteo de un investigador uruguayo, Rubén Kaztman, quien analiza las principales transformaciones en la estructura socioeconómica en Latinoamérica y sus efectos sobre el aislamiento social de los pobres urbanos. Sostiene al respecto que la fragmentación, la exclusión y la desafiliación de importantes sectores de la sociedad significa que además de la precarización laboral "los pobres" se hallan "aislados de las corrientes predominantes de la sociedad", sus vínculos son frágiles con las "personas e instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad en un momento

histórico dado" (Kaztman, R. 2001) y plantea que los procesos se aúnan o confluyen para producir básicamente cambios en la estructura social que refuerzan las situaciones de desintegración y desventaja.

El primer proceso es el vínculo precario con el mercado de trabajo que incluye a una cada vez mayor proporción de la población con la consecuente diferenciación creciente de ingresos entre sectores. Si consideramos que el trabajo es el eje de la integración social y de la formación de identidades, la precariedad e inestabilidad laboral debilita el rol del trabajo como integrador, reduciendo las formas de participación de los individuos en el mercado y en las organizaciones, lo que no permite gestar los vínculos de solidaridad de la comunidad laboral y la defensas de sus derechos. Las identidades y solidaridades construidas a partir del ámbito del trabajo se debilitan, reduciéndose el capital social de los individuos y las familias afectadas.

Las transformaciones acaecidas en el mercado de trabajo desencadenan un segundo proceso que es el de la segmentación de los servicios. Las diferencias de ingresos provocan que los sectores que mas ganan tengan una propensión a consumir servicios de mejor calidad prestados por el sector privado como la educación, la salud, etc. Esto genera que los ámbitos de interacción de diferentes grupos sociales terminen experimentando un proceso de estratificación y así se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases, se diluyen los problemas comunes que enfrenta una comunidad a partir de la cotidianeidad compartida en el espacio común y los servicios sociales ven reducida la presión para mantener la calidad de la prestación al no estar incluidos los sectores medios "que concentran a los que tienen voz" para los reclamos. La brecha de la calidad de las prestaciones entre públicos y privados aumenta deteriorando aun más la relación de los sectores vulnerables.

El tercer proceso es la localización de estos grupos en el territorio urbano, constatándose que se concentran en determinadas áreas que se transforman en zonas segregadas con alta homogeneidad. De tal modo, el barrio pasa a ser un ámbito que no posibilita la interacción entre individuos provenientes de diferentes estratos sociales, dificultando los intercambios entre personas con diferentes modelos. Por tal motivo, las redes vecinales se vuelven ineficaces para generar oportunidades de empleo o capacitación, las instituciones vecinales y sus mecanismos de control se debilitan ante la propia situación de desintegración, los jóvenes pierden contactos y la posibilidad de identificar problemas comunes y compartir modelos con grupos socialmente heterogéneos, pudiendo dar lugar a la generación de subculturas[3] al interior de los barrios y a que la imposibilidad de contar con empleo induzca a

experimentar la obtención de ingresos de fuentes ilegítimas (redes de tráfico de diversos tipos).

Estos procesos se conjugan para acentuar el aislamiento de los pobres segregados, alejándolos de oportunidades para incrementar sus ventajas o activos para la integración social. Dicho aislamiento debilita el capital social en tres ordenes: el individual, el colectivo y el ciudadano, según se detalla en el siguiente cuadro.

Capital social individual	Capital social colectivo	Capital social ciudadano
- Se reduce la posibilidad de contar con redes y contactos para conseguir empleo. - Se dificulta la formación de reciprocidad y solidaridad en la escuelao la posibilidad de incorporar hábitos o actitudes de movilidad social a partir del mérito. - Es menor la exposición a modelos de rol, como así también a la obtención de información y contactos.	- Se reduce la fortaleza de las instituciones laborales reivindicativas. - Se reduce la participación de las familias de estratos medios en diferentes espacios públicos relacionados a servicios tales como la educación. - Se puede provocar la declinación de las instituciones vecinales por déficit de liderazgo ante la precariedad laboral.	- Se debilita el vínculo laboral como integrador social, afectando el derecho de ciudadanía. También se debilita el sentimiento de ciudadanía al no compartir problemas comunes. - Los estudiantes reducen sus posibilidades de encontrarse en un ámbito con igualdades de derechos y oportunidades, al carecer de posibilidades de integrarse a redes sociales de composición social heterogénea. - Aumenta el riesgo de formación de subculturas marginales en los barrios segregados.

Fuente: Reelaboración a partir de los conceptos expuestos por Kaztman, R. (2001)

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL URBANA Y RELOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN DE VILLAS MISERIAS EN CÓRDOBA

Para comprender mejor el fenómeno de segregación residencial actual que nos ocupa debemos distinguir los barrios populares (conformados con anterioridad a los años '80) en los que siempre han predominado grupos de vecinos de características homogéneas por su origen o por situarse cerca de ciertas actividades productivas. Estos barrios no adquirían las características de guetos (aislados) ya que sus vecinos estaban incorporados al mercado formal de trabajo y contaban con ese espacio de interacción heterogéneo y el propio barrio atraía comerciantes y actividades diversas. Las relaciones diversas estaban presentes. Si bien el mercado producía fenómenos de segregación socioeconómica residencial, los contrastes entre grandes zonas urbanas no eran tan marcados como en la actualidad.

Si esto es así, cabe preguntarse cual es el actual rol estatal en el proceso de segregación residencial socio-económica.

No debe dejarse de considerar que en este fenómeno el mercado de tierras refuerza estos procesos y la falta de regulación estatal sobre los alquileres y la venta de tierras (o bien disposiciones sobre tierras ociosas o sin utilización social) pueden potenciar los procesos de segmentación que el mercado produce. La función reguladora del Estado es un mecanismo escasamente contemplado en nuestra realidad ciudadana, debiéndose probablemente ello a los recursos de poder que detentan determinados grupos de actores [4].

Además de la regulación, otro medio con el que cuenta el Estado es su propia intervención a través de las políticas habitacionales. Con relación a este último, en el caso de Córdoba, nos referiremos al proyecto encarado por el Gobierno de la Provincia denominado Plan "Mi Casa, Mi vida".

Los barrios – ciudad construidos en el marco de este Plan "Mi Casa, Mi vida" hasta el momento son cinco y se localizan en áreas periféricas de la ciudad de Córdoba. Estos barrios cuentan generalmente con más de 200 viviendas (en algunos casos superan las 500), escuela, dispensario, plaza central, posta policial, centro comercial y otros espacios comunes, según las características propias del barrio, como por ejemplo predios para colocar caballos y carros. Los vecinos que habitan en estos barrios provienen de diferentes asentamientos informales o villas miserias[5].

Sin pretender profundizar en los procesos de construcción o fundación y traslado de vecinos en cada barrio intentaremos abordar dos ejes relacionados a esta política:

a) El objetivo de la casa propia propuesto por el Plan ¿supera la informalidad habitacional y barrial? ¿reduce la segregación residencial o la refuerza?
Los vecinos trasladados, en su gran mayoría, eran habitantes de viviendas informales con servicios muy precarios o inexistentes en los asentamientos en los que vivían. Este aspecto se ve superado en parte en el nuevo emplazamiento, al contar con unidades habitacionales construidas con material y techo de loza, provisión de agua potable y servicios sanitarios. En cuanto a los servicios urbanos básicos cuentan con provisión de luz y agua, aunque se registran en algunos casos inconvenientes con desagües pluviales, recolección de residuos, transporte público, seguridad, etc. Aparentemente la inmediata situación de informalidad ha sido superada para estos vecinos, en cuanto a la habitabilidad de la vivienda, sin dejar de considerar las condiciones de hacinamiento que se registran en razón de las dimensiones pequeñas para los núcleos familiares extensos que las habitan.
¿Pero es sólo lo construido lo que cuenta para superar situaciones de precariedad? El acceso al trabajo y a las diferentes instituciones de las que disponían los vecinos en sus anteriores ubicaciones, el costo y tiempo de los traslados, la disponibilidad horaria de transporte, la accesibilidad a hospitales y otros equipamientos colectivos parecen verse dificultadas en las nuevas localizaciones, al mismo tiempo que se debilitan importantes redes sociales que se habían establecido anteriormente.
Los habitantes son trasladados a zonas alejadas del centro y su nueva ubicación disminuye la posibilidad de que experimenten interacciones heterogéneas que la anterior proximidad al centro les otorgaba. El espacio de la interacción social se reduce de tal modo al marco de relaciones que puedan establecerse en el nuevo asentamiento. Por otra parte, el espacio público se comparte con "nuevos vecinos" (igualmente pobres, excluidos y desafiliados) que provienen de otras villas, generándose problemas de convivencia y "subculturas" que dificultan la integración comunitaria. No se ha permitido un proceso real de construcción del espacio ni de la comunidad ni de sus redes y procesos identificatorios.
Si sostenemos que la segregación residencial y el aislamiento que supone implica destacar la relevancia de los contactos y relaciones (de la que los "segregados" no gozan al vincularse en mayor medida con personas con sus

mismas vivencias y modelos, con las mismas escasas oportunidades, dificultando la generación de nuevos vínculos heterogéneos con su consecuente potencialidad en la generación de oportunidades y ventajas), debemos destacar que el rol del espacio público es central ya que es el "locus" donde estas relaciones se posibilitan. Este espacio público puede ser concebido como el espacio generado por el trabajo, por las instituciones a las que se asiste o el espacio del vecindario, del barrio. El espacio público barrial o comunitario generado en estos nuevos barrios está presentando la presencia de subculturas de jóvenes según sus barrios de origen y sus prácticas cotidianas. La integración con la ciudad se ve dificultada y la integración al interior del barrio se ve dificultada por las tensiones antes mencionadas.

La dimensión subjetiva de la segregación a la que antes nos hemos referido se estaría reforzado, ya que los vecinos del barrio se perciben en algunos casos como estigmatizados, por habitar en estos barrios construidos para los pobres. Aunque esto no cambia la situación anterior (de villeros a habitantes de barrios para ex villeros), lo que sí cambia es que el resto de los ciudadanos pueden estar percibiendo a los nuevos barrios como "juntas de villeros" y áreas peligrosas de transitar. Están alejados del centro y desintegrados de la trama urbana; no logran integración social hacia su interior y el resto de la ciudadanía los percibe en las afueras de la ciudad, en zonas peligrosas. En definitiva, lejos de avanzar en el camino de atenuar la segregación socioeconómica residencial, con este tipo de intervenciones se la acentúa.

Esto nos conduce directamente a la segunda consideración:

b) ¿Qué sucede con respecto al capital social de estas comunidades? ¿estos barrios aislados constituyen un cemento de las desigualdades o son una comunidad en consolidación que aumenta sus activos en ventajas y oportunidades para su integración social?

La existencia de las subculturas, el aumento de la precarización de los vínculos laborales, el acceso a los servicios cada vez más excluyentes, como la escuela nueva (a la que sólo asisten los niños de este barrio), están reduciendo la heterogeneidad de las relaciones sociales que podrían establecerse si la política habitacional propendiese a contrarrestar la fragmentación social de la ciudad.

En un espacio urbano segregado las experiencias compartidas, las diferentes actitudes y modelos, los contactos y las informaciones se retroalimentan en-

tre vecinos de iguales condiciones socioculturales, dificultando la generación de un activo diferente que posibilite la integración social.

Si bien es cierto que con anterioridad tampoco abundaban estas oportunidades, al aumentar la situación de aislamiento se ven aún más disminuidas. De tal forma, los mecanismos de reproducción de pobreza y riqueza se refuerzan.

CONCLUSIONES

Las políticas de intervención sobre la ciudad revelan la concepción que se tiene de la misma y en este sentido es importante retomar el concepto de espacio como significante y constructor de simbolismos. Los espacios públicos generados a partir de las intervenciones públicas que reducen las posibilidades de sus actores condicionan sus oportunidades y vivencias. Desde este concepto podemos entender que la ciudad mas que ser "construida" necesita ser "revitalizada" atendiendo a los aspectos subjetivos y vivenciales de los ciudadanos (Clichevsky, 2000). Esto requiere considerar las relaciones existentes, las vivencias comunitarias, contribuyendo a promover interacciones sociales heterogéneas que reduzcan la distancia entre grupos sociales y la desintegración social.

Las políticas que procuran garantizar mecanismos de acceso a la tierra y la vivienda (para amplios sectores sociales actualmente imposibilitados, incluso de clase media) a partir de bancos de tierras, créditos sociales muy accesibles, planes habitacionales que incluyan a grupos sociales diversos o el mejoramiento de barrios ya existentes en materia de infraestructura, equipamiento y habitabilidad, son alternativas que pueden contribuir a contrarrestar la segregación urbana. También lo son la regulación del mercado de tierras y las políticas que promuevan iniciativas laborales comunitarias o refuercen los vínculos de los pobres-segregados con el mercado de trabajo.

Particular importancia adquiere fortalecer el carácter socialmente plural de instituciones que proveen los servicios igualadores de la sociedad, como es el caso de las escuelas, procurando que estas sean espacios en los que se establezcan vínculos generadores de activos y oportunidades que posibiliten romper con el circulo de pobreza.

En definitiva, nos preguntarnos: ¿se construyen barrios con el propósito de revertir procesos sociales desintegradores o el objetivo es liberar tierras céntricas en razón de su valor comercial ? ¿Se pretende la revitalización del tejido urbano o la construcción de una ciudad "prolija", suponiendo que la casa propia es de por sí

un indicador de superación de la pobreza? ¿Cuál es el rol que le cabe al Estado con relación a la dinámica del mercado y a la creciente segregación que experimenta la ciudadanía?

BIBLIOGRAFÍA

- Clichevsky, Nora (2000): "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". Serie Documentos Medio ambiente y desarrollo Nº 28, CEPAL, Santiago de Chile.

- Kaztman, Rubén (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". Revista de la CEPAL Nº 75.

- Kaztman, R. Y Retamoso, A. (2005): "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo". Revista de la CEPAL Nº 85.

- "La Voz del Interior", diario matutino de la Provincia de Córdoba. "Artículos sobre acciones gubernamentales en la construcción de los "barrios-ciudad".

- Ramírez Ronaldo (2003): "Ciudad y pobreza. El paradigma cualitativo de la pobreza urbana". En Balbo, Jordán y Simioni (comp.) Cuadernos de la CEPAL Nº 88 "La ciudad inclusiva". Santiago de Chile.

- Rodríguez, J. y Arraigada, C. (2004): "Segregación residencial en la ciudad latinoamericana". Revista Eure Nº 89, Santiago de Chile.

- Rodríguez Vignoli, Jorge (2001): "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?" en Documentos de CEPAL Serie Población y Desarrollo Nº 16. Santiago de Chile.

- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001): "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias en las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". Revista Eure Nº 82, Santiago de Chile.

- Saraví, Gonzalo A. (2004): "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural". Revista de la CEPAL Nº 83.

NOTAS

1 Ambos autores citados por Clichevsky (2000)

2 Saraví analiza las comunidades advirtiendo que los integrados son aquellos que

ocupan las esquinas del barrio, no trabajan ni estudian pero son los integrados al grupo barrial y hacen uso del espacio público segregando a los "giles" que se diferencian de ellos porque estudian o trabajan.

3 Entendido su surgimiento como conductas adaptativas de los grupos a la situación de desintegración social y a la necesidad de construir su propia identidad grupal a partir de la situación compartida.

Saraví (2004) analiza las subculturas generadas en el espacio público barrial y su efecto segregador al interior de dichas comunidades.

4 Este es un tema que requiere un análisis pormenorizado que excede el objetivo de este trabajo.

5 En el anexo se presenta cierta sistematización de información indicativa obtenida del diario de mayor tirada en Córdoba, "La Voz del Interior", sobre cuatro barrios. Es información provisoria que requiere de mayor sistematización y obtención de datos de fuentes complementarias.

6 Plan "Mi Casa, Mi vida" del Gobierno de la Provincia de Córdoba financiado por el BID

Director de Hábitat Social de la Provincia: Coronel Alberto Devoto.

Información obtenida de "La Voz del Interior" que requiere ser complementada con otras fuentes. Se presenta sólo a modo indicativo sobre 4 barrios, restando información sobre la Ciudad Obispo Angelelli.

ANEXO

Tabla con Información periodística sistematizada sobre Los Barrios-Ciudad[6] en la Ciudad de Córdoba

- Dimensiones relevadas	"Ciudad Evita"	"Ciudad de Mis Sueños"	"29 de Mayo - Ciudad de los Cuartetos"	"Ciudad de los Niños"
Inauguración	20/05 al 01/06 de 2004 (a confirmar)	14/06/2004	16/11/2004 2ª etapa	23/02/2005
Cantidad de familias trasladadas	562 familias	565 casas	278 familias (Charapoyas 1) 202 viviendas (2 etapas - Charapoyas 2) Total 480	412 familias
Villas trasladadas	- Capullo de la Esperanza - Capullito - Los 40 Guasos - Santa Rita - Santa Bárbara - Villa la Maternidad	- La Maternidad - 40 Guasos - Mandrake - Guiñazú - Vagones del FFCC Mitre	- Chachapoyas	- Villa Almirante Brown - Villa Costa Canal 15
Infraestructura	Comisaría Dispensario Centro comercial Escuela Primaria Jardín de infantes Comedor adultos Plaza con juegos Playones deportiv. Asfalto Cloacas			45 hectáreas 17.000 m2 cubier. Inversión: $ 18.500.000.- Centro de salud Escuela primaria Comisaría Comedores para adultos y menores
Características u observaciones sobre el proceso	Robos - Inseguridad planteados por los vecinos ante los medios.	Déficit en materia de comunicaciones y transporte público. Resistencia de algunas familias de la Villa La Maternidad al traslado coecitivo.	Resistencia a la imposición del nombre del Barrio. Se negoció agregarle "29 de Mayo" elegido por los vecinos. La Concejal Sesma se opuso a las estatuas de personas vivas (los cantantes de cuartetos) fundada en la carta orgánica municipal (art. 64, inc. 23).	Corte de ruta el 25/02/2005 por 40 casas no entregadas.

2. NOTICIAS DEL IIFAP

IVº COLOQUIO INTERNACIONAL: LAS TRANSFORMACIONES DE LA MODERNIDAD EXCLUYENTE Y LAS POLITICAS SOCIALES

UNA BREVE RESEÑA

Presentación

El programa de investigaciones "Modernidad y Políticas Sociales" del Instituto de Investigación y Formación en Administración Publica (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, organizó el cuarto coloquio internacional, denominado en esta oportunidad "Las Transformaciones de la Modernidad Excluyente y las Políticas Sociales".

Este evento, que se edita cada dos años, se realizó esta vez entre los días 14 y 15 de abril del año 2004 en el Hotel de la Cañada de la Ciudad de Córdoba. Las actividades fueron intensas, se extendieron en ambas jornadas desde las 09:30 hs. hasta las 12:30 hs., y desde las 14:30 hasta las 19 hs.

La coordinación académica del coloquio estuvo a cargo de los coordinadores temáticos: Jacinta Burijovich, María Inés Laje, Carlos La Serna, Aldo Isuani, Frédéric Lesseman, Graciela Santiago.

La inauguración del coloquio estuvo a cargo del **Mag. Carlos Lucca** (Director Ejecutivo del IIFAP), del **Dr. Frederic Lesemann** (profesor del Institut National de la Recherche Scientifique, Université de Quebec), y del **MSc. Carlos La Serna** (Profesor Titular del IIFAP y director del programa de investigaciones Modernidad y Políticas Sociales).

Organización del Coloquio

En esta oportunidad se plantearon seis mesas de trabajo que se ocuparon de los siguientes ejes de reflexión:

- **La cuestión del trabajo**, bajo la coordinación de Fréderic Lesemann.
- **Movimientos sociales, economía solidaria y desarrollo local**, bajo la coordinación de Carlos La Serna.
- **La familia y las políticas familiares**, bajo la coordinación de María Inés Laje.
- **La crisis de la escuela y la política educativa**, coordinado por Graciela Santiago.
- **La salud, ¿una cuestión pública?**, coordinado por Jacinta Burijovich.
- **La inclusión social, ¿bajo qué parámetros?**, coordinado por Aldo Isuani.

Las mesas se desarrollaron de manera simultánea, estando constituidas por investigadores invitados nacionales y extranjeros, por ponentes inscriptos y por asistentes. Fue una pauta común a todas las mesas de trabajo, garantizar un periodo de tiempo que permitió el intercambio amplio y reflexivo entre los integrantes.

Además de las mesas de trabajo se realizaron tres paneles plenarios. El primero de ellos durante la jornada inaugural estuvo cargo de la Ministra del Empleo, Solidaridad Social y Familia del Gobierno de Québec, Geneviève Bouchard, de la Jefa del Gabinete de Asesores del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Argentino, Eugenia Tiramonti, y de la Directora de Empleo de la Municipalidad de Córdoba, Marina Assandri.

La segunda mesa plenaria se realizó el día viernes 15 de abril y trató sobre las experiencia de la economía social. Este plenario contó con la presencia de Javier De Pacuale, representante de la "Red de Asistencia a empresas Autogestionadas; de Ramón Cabrera de la Mesa Provincial de Empresas Recuperadas y Trabajo Autogestionado; de José López, Presidente de la Cooperativa Junín de Servicios de Salud de la ciudad de Córdoba; y también de la Presidenta de la Asociación de la Economía Social de Québec, Nancy Neamten.

El Coloquio dio término con un plenario final a cargo de los coordinadores de cada mesa, donde se realizó una síntesis de los trabajos presentados, extrayéndose algunas principales problemáticas y conclusiones sobre las temáticas planteadas.

Cooperación Institucional

El Coloquio fue posible gracias a la cooperación especial de instituciones del Québec, con las que el Programa mantiene un trabajo en común desde hace ya más de un quinquenio. Referimos particularmente al Ministerio de Empleo, la Solidaridad Social y la Familia del Gobierno de Québec, al Instituto Nacional de la Investigación Científica (INRS) de la Universidad de Québec, al Instituto Karl Polanyi de Economía Política de la Universidad Concordia de Montreal, al Centro de Investigación sobre las Innovaciones Sociales (CRISES) de la Universidad de Québec en Montreal (UQAM), al Departamento de Geografía de la UQAM, a la recientemente constituida Cátedra de Economía Social del Canadá con sede en la UQAM.

También colaboraron en esta edición de nuestro Coloquio el Grupo de Análisis de lo Social y la Sociabilidad (GRASS) del Centro Nacional de la Investigación Científica (CNRS) de Francia, con el cual el Programa Modernidad y Políticas Sociales mantiene también importantes lazos de cooperación académica.

Finalmente el IGOP de la Universidad Autónoma de Barcelona y el Instituto Mora de México, D.F., han contribuido también a hacer de este Coloquio un espacio internacional de reflexión.

El Coloquio recibió localmente el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científico-Tecnológica, de la Agencia Córdoba Ciencia y de la Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba.

Participantes

Hubo un total de 63 ponencias aceptadas por el Comité de Coordinación Académica, que se dividieron por mesa de la siguiente manera:

- La crisis de la escuela y la política educativa: 8 ponencias
- La salud mental, una cuestión publica?: 7 ponencias
- La familia y las políticas familiares: 9 ponencias
- La cuestión del trabajo: 12 ponencias
- Movimientos sociales, economía solidaria y desarrollo local: 13 ponencias
- La inclusión social, bajo cuales parámetros?: 14 ponencias

El coloquio contó con la participación de 32 invitados, de los cuales 18 provenían de distintas universidades e instituciones nacionales y 14 de universidades e instituciones de países como Canadá, Francia, México, Chile y España. Se contó también con la presencia de 89 asistentes.

Pertenencia Institucional de los Expositores[1]

El coloquio contó con la presencia de expositores de las siguientes instituciones y unidades académicas.

De la Provincia de Córdoba

- Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba
- Instituto de Investigación y Formación en Administración Publica de la Universidad Nacional de Córdoba
- Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC)
- Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba
- Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.
- Facultad de Ciencia Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Córdoba
- Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Córdoba

Del resto del País

- Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue
- Centro de Estudios Salud y Sociedad de Rosario (CESS)
- Universidad Nacional General San Martín
- Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de San Juan

- Centro de Estudios e Investigaciones Laborales – PIETTE
- Universidad Nacional de Mar del Plata
- Centro de Estudios de Sociología del Trabajo de la Universidad Nacional de Buenos Aires
- Universidad de Ciencia Empresariales y Sociales (UCES) de Buenos Aires
- Universidad de Buenos Aires
- CONICET
- Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional general Sarmiento
- Universidad Nacional de la Plata
- Secretaria de Políticas Sociales del Gobierno de la República Argentina

De otros países

- Universidade Católica do Salvador
- Centre dse Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES) de la Université du Québec à Montreal
- Grupo de Investigaciones sobre las Transformaciones de las Edades, el Trabajo y las Políticas (TRANSPOL) del Institut National de la Recherche Scientifique (INRS) de la Université du Quèbec.
- Dèpartament d´Organisation et ressources humaines, École des sciences de la Gestion, Universite Concordia.
- Chaire de Recherche en Économie Sociale du Canada, Université du Quèbec á Montreal.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – MEXICO
- Departament de Geographie, Université du Québec à Montreal
- Instituto Karl Polanyi, Université Concordia
- Chantier de l´Économie Sociale
- Groupe de Recherche et Análys du Sociale et de la Sociabilité - (GRASS-CNRS), Universidad París
- Universidad Autónoma de Barcelona – ESADE
- Instituto de Gobierno y Política Publica - (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona
- École de Travail Social, Université de Montreal
- Ministere d´Emploi, Solidarité Sociale et Famille del Gobierno de Quèbec

BASES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA LA REVISTA «ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD» PUBLICACIÓN PERIÓDICA DEL IIFAP

1. El carácter de los trabajos y su extensión máxima, incluida bibliografía, deberá ajustarse a alguna de las siguientes categorías:

   a) Artículos: 15 cuartillas.
   b) Relatorías de trabajos de investigación, formación y/o asistencia técnica: 10 cuartillas.
   c) Ensayos: 8 cuartillas.

   Se entiende que una cuartilla equivale a una página impresa a simple espacio en hojas IRAM A4. Se solicita al mismo tiempo el envío por correo electrónico del archivo que contiene el trabajo en formato WORD. Enviar a la dirección: iifap@eco.unc.edu.ar

   Se recomienda:

   - No numerar páginas.
   - No dejar espacios entre párrafos.
   - No usar sangría al comienzo de cada párrafo.
   - Usar tipo de letra Times New Roman tamaño 10.

2. El envío de un trabajo supone que el mismo no se encuentra comprometido ni haya aparecido en otras publicaciones periódocas.
3. El Comité Editorial de la Revista es el encargado de la aceptación de los trabajos de acuerdo al dictamen del Comité de Referato, en función de lo cual, los artículos presentados podrán ser rechazados, aprobados o sujetos a modificaciones.
4. Los autores de los trabajos publicados recibirán tres ejemplares de cortesía del número de la Revista en donde aparezca su contribución.
5. Toda colaboración deberá ser precedida de una hoja en la que conste: título del trabajo, el nombre completo del autor, dirección de correo electrónico, una reseña bibliográfica, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita además que tenga un resumen breve (no más de 100 palabras), en el que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo.

6. Las citas, así como el número de cuadros y gráficos, deberán restringirse a lo estrictamente necesario. Por otra parte la bibliografía debe contener con exactitud toda la información necesarias (autor, título completo, editorial, país, año de publicación, etc.).
7. En casos de ponencias presentadas en eventos científicos, deberán especificarse los siguientes datos: nombre del evento, lugar y fecha en el que se llevó a cabo e instituciones organizadoras.
8. El Equipo Editorial no realizará correcciones ortográficas, de estilo ni tipográficas, por lo que los artículos enviados deberás ser corregidos y revisados por los autores para evitar su devolución.

NOTA:

El Comité Editorial agradece a todos aquellos que quieran colaborar con artículos y/o sugerencias para el mejoramiento de la calidad científica de ésta Revista.

Este material se terminó de imprimir
en el mes de noviembre de 2005
en Publicaciones de la UNC
de la Universidad Nacional de Córdoba
República Argentina