

PUBLICACION
PERIODICA DEL

IIFAP

NUMERO 10

1 9 9 7

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

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





ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

Año IX - Nº 10

DICIEMBRE 1997



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

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

Teléfonos y Fax: 334084/ 334089/ 334090/ 334091 - Internos 317 / 319

E-mail: iifap @ uncor. edu

Dirección Postal: Casilla de Correo Nº 1088

5000 - CORDOBA

REUBLICA ARGENTINA

RECTOR DE LA U.N.C.

Eduardo H. Staricco

VICERRECTOR DE LA U.N.C.

Hugo O. Jun

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

Claudio A. Tecco

Vocal por el IIFAP

Carlos Lista

Vocal por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Dr. Eduardo Federico Luppi

Vocal por el Gobierno de la Provincia de Córdoba

DIRECTOR EJECUTIVO DEL I.I.F.A.P.

Claudio A. Tecco

COORDINADORES DE AREAS:

Diana Cernotto - Investigación

Carlos La Serna - Formación

PROGRAMA DE PUBLICACIONES

Dependiente del Area de Investigación

COORDINACION:

Cecilia Carrizo - Silvana Fernández

COMITE EDITORIAL:

María Burnichón - Diana Cernotto - Roberto Esteso - Francisco Gatto

Alicia Gutiérrez - Carlos La Serna - Carlos Lista - Oscar Oszlak

Hebe Roiter - César Tcach - Claudio Tecco - Juan Torres

EQUIPO EDITORIAL:

Diana Cernotto - Cecilia Carrizo - Silvana Fernández - Juan Carlos Jornet

Los artículos de esta revista son sometidos al sistema de referato de acuerdo a las normas internacionales.

Los conceptos de los artículos son opiniones de los autores y no tienen, por lo tanto, un carácter institucional. La reproducción de los artículos sólo es permitida con autorización de sus respectivos autores.

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

Nº 10

Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.

SUMARIO

1. NOTA DE DIRECCION	7
2. DOSSIER	9
GLOBALIZACION DEL CAPITAL Y LA TRANSFORMACION DE LOS SISTEMAS DE ESTADOS: DEL "ESTADO DE SEGURIDAD" AL "ESTADO NACIONAL COMPETITIVO"	9
por Joachim Hirsch	
POSIBLE Y NECESARIA POLITICA ECONOMICA EN LA GLOBALIZACION	17
por Dirk Messner	
GLOBALIZACION: ESTADO, TRABAJO Y CAPITAL	25
por Diana Cernotto	
3. ARTICULOS:	49
SOBRE LAS CARACTERISTICAS DE LA GESTION PUBLICA EN MUNICIPIOS PEQUEÑOS E INTERMEDIOS	49
por Claudio Tecco	
PROBLEMATICAS, PARADIGMAS Y PROSPECTIVAS LOCALES Y REGIONALES DE FINALES DE SIGLO	72
por Gustavo Zilocchi - Juan Carlos Bressan	
LA REVOCATORIA POPULAR: UN INSTITUTO QUE AMPLIA Y FORTALECE LA DEMOCRACIA	93
por Silvana López	
ACTORES Y PROCESOS EN LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR	101
por Carlos La Serna	
INTERVENCION ESTATAL Y ORGANIZACIONES SOCIALES. EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA 1985-1993	122
por Cecilia Carrizo	
LA INNOVACION ORGANIZACIONAL EN ESTABLECIMIENTOS ESTATALES COMPLEJOS, UN ANALISIS DE CASO EN LA PROVINCIA DE CORDOBA	148
por Jorge Ahumada - Sandra Cerino - Nancy Chiapero	

1. NOTA DE DIRECCION

Luego de una transitoria discontinuidad en la edición de *Administración Pública y Sociedad*, motivada en dificultades circunstanciales para financiar esta publicación, retomamos la comunicación con nuestros lectores para poner a su consideración diversos artículos elaborados por investigadores del IIFAP, como así también las contribuciones realizadas por Joachim Hirsch y Dirk Messner, dos autores alemanes de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales.

Como es habitual este número de la revista consta de un dossier y una sección de artículos.

El **DOSSIER** está dedicado en esta oportunidad al tema “globalización”. Los trabajos de *Joachim Hirsch*, *Dirk Messner* y *Diana Cernotto* analizan las dimensiones económica, política y social de este fenómeno, aportando precisión en las categorías utilizadas y clarificando aspectos importantes de un tema actual y relevante para las ciencias sociales.

Son frecuentes y confusas las referencias a la “globalización” en distintos medios de difusión, como así también limitada la rigurosidad conceptual en el tratamiento del tema. La complejidad de las transformaciones que habitualmente son consideradas parte del proceso de globalización son sin embargo también materia de un debate académico serio, al cual los trabajos que publicamos en el dossier procuran aportar.

Al igual que en números anteriores, la temática de la **SECCION ARTICULOS** es variada y refleja, aunque en forma sucinta y parcial, la actividad de investigación que desarrollamos en el IIFAP. En efecto, los ensayos y artículos que la componen resultan de avances realizados en proyectos acreditados ante organismos de investigación (CONICOR, SECYT, CONICET).

Tres de los artículos de esta sección abordan cuestiones referidas a la gestión pública a escala local: *Gustavo Zilocchi* y *Juan Bressan* efectúan un análisis crítico de los enfoques dominantes en materia de desarrollo local, a la luz de los desafíos que deben enfrentar los gobiernos municipales en este fin de siglo; *Claudio Tecco* realiza una caracterización, basada en estudios de casos, de la gestión municipal en localidades pequeñas e intermedias; en tanto *Silvana López* reflexiona sobre el significado e importancia de la Revocatoria Popular, un instituto de reciente incorporación en las Cartas Orgánicas Municipales.

En el área de Políticas Sociales, el trabajo de *Carlos La Serna* plantea una tipología para el

Administración Pública y Sociedad - 7

estudio de la racionalidad político administrativa y, basándose en ella, analiza los cambios acontecidos a partir de la crisis de 1995 en la gobernabilidad del sistema de políticas sociales en la Provincia de Córdoba. Dentro del mismo campo temático, el artículo de *Cecilia Carrizo* analiza la estructura y funcionamiento de una institución (el Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba), dando cuenta del papel de los diversos actores involucrados y del significado de esa experiencia como estrategia de racionalización.

La innovación organizacional es el tema del trabajo de *Jorge Ahumada, Sandra Cerino y Nancy Chiappero*, quienes discuten los principales enfoques en la materia, vinculándolos a la experiencia de un establecimiento complejo de salud.

Hasta aquí y a grandes rasgos lo referido al contenido de este número. Para finalizar, deseamos reiterar una invitación realizada con anterioridad: “Administración Pública y Sociedad” es un medio abierto a las contribuciones de investigadores pertenecientes a otras instituciones; la revista cuenta con un Comité Editorial, integrado por especialistas, el cual tiene a su cargo el referato de los trabajos que finalmente se publican en ella. Por tal motivo, invitamos a tomar contacto con el IIFAP a quienes, dentro del campo temático de la publicación, deseen aportar artículos para próximos números.

Claudio Tecco

2. DOSSIER

GLOBALIZACIÓN DEL CAPITAL Y LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ESTADO: DEL “ESTADO DE SEGURIDAD” AL “ESTADO NACIONAL COMPETITIVO”*

Joachim Hirsch**

I

Con la caída de la Unión Soviética se derrumbó también el orden mundial que había determinado las relaciones políticas globales en el siglo XX. Los grandes bloques que acuñaron el modelo del orden internacional, se encuentran en un proceso de disolución. Con ello también las instituciones económicas y políticas internacionales, incluidas las Naciones Unidas, están frente a condiciones completamente modificadas. Al mismo tiempo, los resucitados movimientos nacionalistas no pueden engañar sobre el hecho de que el sistema estatal existente es cada vez más incapaz para superar las vastas crisis sociales, económicas y ecológicas. A consecuencia de una serie de procesos, el Estado nacional moderno, como espacio económico, social y político, relativamente unificado y cerrado, es cada vez más cuestionado.

Estas transformaciones tienen relación con la crisis del fordismo, o sea, de la formación capitalista que se había constituido de los años treinta bajo el dominio de Estados Unidos y las condiciones del conflicto este - oeste (Aglietta 1976, Boyer 1986, Lipietz 1987, Hirsch 1990). El modelo de sociedad fordista se caracterizaba por la imposición de la producción en serie taylorista y del consumo masivo, así como por el despliegue del Estado social y la intervención estatal keynesiana que se proponía crecimiento y pleno empleo. Su modo de acumulación, orientado al

* Este artículo fue presentado por el autor en la conferencia organizada por el IIFAP en el mes de marzo de 1.997 en la ciudad de Córdoba.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Fráncfort / Alemania.

desarrollo del mercado interno procuraba una fase de prosperidad sostenida. Junto con el sistema de regulación monetaria y crediticia internacional, garantizado por Estados Unidos sobre la base de la conferencia de Bretton - Woods. Todo esto garantizaba un espacio de acción relativamente amplio para una política social y económica nacional independiente. Con ello pudo desarrollarse un sistema capitalista global que pese a considerables diferencias nacionales y regionales se caracterizaba por ciertos rasgos estructurales y tendencias de desarrollo comunes y disponía de un marco regulatorio internacional relativamente en funcionamiento. Esta fue al mismo tiempo la base para una progresiva internacionalización del capital.

Las causas de la crisis de este “fordismo global” que comenzó en los años setenta, no pueden ser expuestas aquí en detalle. Debe tenerse presente, con todo, que la internacionalización del capital contribuyó de manera esencial al derrumbe final del sistema de regulación fordista. A este derrumbe estaban vinculados, procesos de “desregulación” que se reforzaron recíprocamente (Hirsch, 1993) tanto en el plano nacional como en el internacional. Esta transformación global obliga a una revisión profunda de las concepciones políticas tradicionales. Se pone en cuestión sobre todo la vinculación histórica entre Estado nacional, democracia y derechos humanos. La globalización del capital se expresa en la liberalización de los mercados de mercancías, dinero y capitales, en la creciente movilidad en todo el mundo de la fuerza de trabajo, incluidos los movimientos migratorios y de fuga, cada vez más numerosos, en la compactación y aceleración de las redes de comunicación, así como en la internacionalización de la producción bajo el régimen de empresas multinacionales. El solo hecho de que una parte significativa del tráfico internacional de mercancías, consista en suministros internos de los consorcios multinacionales, señala la importancia actual de las economías “nacionales”. La flexibilización global del capital agudiza la competencia internacional y socava las relaciones de dominación y dependencia tradicionales. Por último demuestran, las inminentes catástrofes ecológicas de alcance mundial, que los efectos destructivos del modo de producción industrial capitalista desde hace mucho tiempo ya no pueden ser superados a nivel nacional. Esta dinámica modifica el mapa mundial de manera cada vez más acelerada: bloques, estados e imperios se desmoronan y sus restos intentan integrarse en nuevos contextos de cooperación y dependencia. Los ejemplos más sobresalientes de ello son en este momento, los conflictos de nacionalidades en Europa Oriental y en los Balcanes.

Con esto de ninguna manera desaparece el Estado nacional, pero cambia su carácter y su significado (Ziebur 1992). Las transformaciones estructurales del capitalismo global han podado drásticamente el margen de intervención económica y sociopolítica de todos los estados, inclusive de los más grandes y poderosos. La liberación del tráfico de capital, de mercancías y de servicios somete a las políticas nacionales de modo cada vez más directo, a la dinámica del mercado mundial a las estrategias de los consorcios internacionales. Ante la competencia internacional que se intensifica y la creciente flexibilidad del capital global, la “política de posicionamiento”, es decir, la creación de condiciones óptimas de valorización del capital en el marco estatal - nacional, se convierte en una propiedad política decisiva. Esta es una causa esencial del fracaso de los modelos de regulación del Estado social Keynesiano, que surgieron en los centros capitalistas en la era del fordismo después la segunda Guerra Mundial. El “estado de seguridad” fordista, con sus estrategias burocráticas de

prevención y control parece ser reemplazado por un nuevo tipo del estado capitalista, el estado nacional competitivo. En esta transformación histórica del capitalismo encuentra también su base material la actual coyuntura para las concepciones económicas y sociales de las doctrinas neoliberales.

Esto tuvo importantes consecuencias institucionales para los sistemas políticos de los países capitalistas desarrollados. El fracaso del modelo de regulación Keynesiano - fordista, que se caracterizaba tendencialmente por un alto grado de intervención macroeconómica del estado, sindicatos fuertes, corporativismo de las fuerzas sociales e integración de masas más allá de las clases, es un fenómeno general. Aquí tiene sus raíces la crisis histórica de las socialdemocracias europeas. Pero al mismo tiempo, la política neoliberal se mostró incapaz de cumplir sus promesas de crecimiento y prosperidad. En cambio crecen las desigualdades sociales, los procesos sociales de exclusión y marginalización incluso en las metrópolis desarrolladas. La incapacidad de garantizar condiciones económicas y sociales de vida y desarrollo, relativamente homogéneas, dentro de las fronteras nacionales, estimula las actitudes y movimientos racistas y promueve segregaciones regionalistas. Esta tendencia a la regionalización y re - nacionalización se superpone con los intentos de crear unidades político - económicas abarcativas (Europa Occidental, Norteamericana), que a su vez deben entenderse como reacción ante el debilitamiento del estado nacional tradicional. Pero ellas amenazan al mismo tiempo con fracasar precisamente a causa de estas tendencias económicas y sociales hacia la heterogeneización.

II

Cuando del sistema internacional se trata, debe hablarse primero acerca de los fundamentos sociales y el significado histórico del estado nacional moderno. Y se requiere una explicación de por qué todos los intentos por crear instituciones políticas internacionales, más fuertes y democráticamente legitimadas, con capacidad intervencionista y regulatoria, o tan solo la idea de un "estado mundial" abarcativo, siempre fracasan de nuevo en virtud de la composición estatal - nacional de la sociedad mundial.

Entre el surgimiento del Estado nacional centralizado y burocratizado y el despliegue global del capitalismo no existe por cierto una relación de causalidad, pero sí una estrecha interrelación. El territorio nacional - estatal delimitado desde fuera y controlado centralmente fue el que creó las condiciones, para el surgimiento de economías capitalistas cerradas y fuertes. Estas economías "nacionales" pudieron a su vez conformarse, desde un comienzo, sólo en contacto con un mercado mundial que se desplegaba. El comercio interior y el colonialismo primero configuraron una base importante para la acumulación del capital y de la industrialización. Por último, existe una interrelación altamente compleja entre el surgimiento del Estado nacional capitalista y la democracia burguesa, parlamentaria pluralista. Esta interrelación es atribuible sobre todo al hecho, de que es en estos ámbitos económicos e institucionales, relativamente cerrados, donde pudieron desarrollarse luchas de clase, democráticas y sociales, y así mismo tener éxito. Esta relación está marcada por fuertes contradicciones, lo que se manifiesta no sólo en la relación siempre conflictiva, entre los principios democráticos y las relaciones de producción capitalista. Orientaciones normativas fundamentales -- la igualdad de

todos los hombres, la formalidad jurídica de las relaciones sociales, la libertad general y la vigencia de los derechos humanos universales -- permanecen ligados al estado nacional aún en su más inacabada realización y, en él encuentran, hasta el momento su barrera esencial. Más allá de las fronteras estatales siguen siendo, en gran medida, aspiración y ficción. Los derechos generales del hombre sólo adquirieron sustancia en tanto se convirtieron en derechos ciudadanos (*Staatsbürgerrechte*). La relación de los estados entre sí permaneció marcada por la dependencia colonial, la violencia y la guerra. La opresión y el dominio de los más fuertes sólo pudieron ser aquí cercados institucional y jurídicamente de manera limitada. La vigencia relativa de los valores democráticos de la sociedad civil se restringió a un pequeño número de estados, económica y políticamente dominantes.

Que la estructura política del capitalismo global es determinada por la existencia de un sistema de estados competidores, es un hecho empírico. Existen ya suficientes motivos para suponer que esta relación -- independiente de la configuración concreta del sistema estatal -- constituye una de sus condiciones fundamentales de persistencia y reproducción. De ahí que no pueda revocarse sin más. Un esclarecimiento de esta relación compleja entre estado nacional, capitalismo y democracia requiere de algunas aclaraciones teóricas sobre el estado. Nuestra *tesis* es, que el sistema plural de estados nacionales, caracterizados por el principio de la territorialidad como así también por la autonomía relativa del aparato de poderes centralizado frente a todos los grupos y clases sociales, es decir, la separación entre la política y la economía, representa *la forma específica de lo político en las condiciones de producción capitalistas*. No puedo aquí detallar las fundamentaciones sino sólo referirme a los aspectos más importantes. En esto podemos diferenciar un aspecto histórico genético y otro estructural.

En primer lugar es posible fundamentar que la conformación de un aparato de estado, separado formalmente de todas las clases --también de la clase capitalista-- y la consiguiente división entre política y economía es un requisito fundamental para la reproducción de la sociedad capitalista. La razón básica para ello radica en que la regulación de una economía basada en la producción privada y el intercambio de mercancías presupone una separación entre el poder coercitivo y todos los productores sociales. Esta "autonomía relativa" del estado y la instauración del monopolio legítimo de la violencia física (M. Weber) son al mismo tiempo premisas decisivas para la permeabilidad a la regulación de las relaciones de clase, es decir, para la legitimación de la dominación y la capacidad de imponer concesiones sociales. Sin embargo esta forma política no está garantizada funcionalmente. Ella sólo puede configurarse y mantenerse a través de las confrontaciones y conflictos sociales. Estas, a su vez, están determinadas por condiciones externas e internas muy complejas. Ello está relacionado con el hecho de que la regulación de las relaciones capitalistas de clase ha sido posible sólo en base a la delimitación hacia afuera y, ligada a ésta, la creación de una manera de percibir los intereses "nacionales" más allá de las clases (Beaud 1987, 46). La fragmentación estatal - nacional de la "sociedad mundial" fundamenta -- transversal a los antagonismos de las clases -- intereses coincidentes que constituyen la base de todo duradero "equilibrio de clases" político - social. Los estados nacionales no son simplemente "instrumentos" en manos de parte de la burguesía global en pos del aseguramiento de ventajas competitivas (como en Wallerstein, 1985, 17), sino también expresión de las coaliciones transclasisistas vinculadas a ellos. Es en general válido que la organización política estatal - nacional descansa en

vinculaciones y disociaciones de clase, a escala global, y que al mismo tiempo las consolida.

La pluralidad de los estados singulares es por lo tanto expresión de la competencia y lucha de clases y constituye en esa medida un rasgo estructural fundamental del capitalismo (Dabat 1991, 12 ss.). Ella ha permitido la creación de mercados parciales asequibles de manera diferenciada para trabajadores y empresas, y hace posible que el capital, ilimitadamente móvil, opere dentro del contexto político-social de regulación estatal-nacional y, al mismo tiempo, saque provecho de la competencia entre ellos. Dicho de manera simple, el capital global se beneficia estructuralmente de la “competencia nacional por el posicionamiento”. Esta competencia, por otra parte, cimenta las estructuras sociales de alianza y compromiso que caracterizan un modo de regulación nacional. Ello da lugar también a conjeturar, que el proceso global de acumulación depende de la existencia de modos de regulación y acumulación “nacionales” diferentes y al mismo tiempo articulados entre sí. El proceso de acumulación a escala mundial no está ni antepuesto ni subordinado al estado nacional: antes bien, la acumulación “global” y la “nacional” constituyen una unidad compleja y contradictoria.

III

Del “estado de seguridad” al “estado nacional competitivo”

En tanto el proceso de crisis y reorganización del capitalismo global, tras el fin del fordismo, persista, la estructura y la función del estado también estarán sujetas a transformaciones significativas. Si bien “el” estado capitalista se caracteriza por una serie de rasgos generales e invariables, sin embargo en el curso de su desarrollo histórico adopta formas diferenciadas, con las cuales se transforman también las condiciones para la acción política de manera bastante fundamental. Algo indica que el “estado de seguridad”, característico de la fase fordista del capitalismo derivará en un nuevo tipo, que podría denominarse como “estado nacional competitivo”.

El “estado de seguridad” fordista, a pesar de las muchas diferencias entre las naciones, se caracterizaba tendencialmente por una institucionalización burocrática del conflicto de clases (estructuras regulatorias de negociación entre las fuerzas sociales, “concertación”) y por un extenso control estatal de los procesos económicos y sociales (una política integradora en lo social, el ingreso y el empleo). El estado actuaba, o al menos pretendía hacerlo, como organizador de la sociedad entera: la individualización en el mercado capitalista debía ser superada por medios burocráticos; la política de integración, sustentada en “partidos populares” reformistas y sindicatos fuertes apuntaba a un amplio “centro” que trascendía las clases. Frente a este bloque corporativo, los grupos sociales excluidos difícilmente eran capaces de una expresión política, podían ser atendidos en cierta medida por el estado social y eran por ello fácilmente mantenidos bajo control. Los principios fundamentales del modelo de integración dominante era una política estatal de distribución, basada en un crecimiento continuo, la uniformación y la normación burocrática. El concepto “estado de seguridad” poseía en consecuencia un significado de doble sentido: una política de seguridad material, pretendidamente abarcativa, se

asociaba --apoyada en partidos y sindicatos estatizados y flanqueada asimismo por aparatos estatales de vigilancia y represión -- con estrategias políticas de prevención y control, igualmente extensas. La garantía de “normalidad” frente a la “disidencia” política y social era el principio autoritario dominante de la estabilización social, que se apoyaba en un consenso relativamente amplio. Actualmente queda en claro, sin embargo, que esta forma de “estatismo autoritario” (Poulantzas) era un rasgo específico del fordismo y puede adoptar una forma bastante distinta bajo otras condiciones económicas y sociales.

En cambio, el estado competitivo “postfordista” se distingue precisamente por la renuncia a las estrategias de integración material abarcadoras, así como en virtud de procesos múltiples de disociación social que en parte son organizados y promovidos burocráticamente. En lugar de la normalización, estandarización e igualdad burocráticas, se convierten en los valores dominantes, el individualismo, la diferencia y la libertad de mercado desencadenada. El estado ha perdido, como consecuencia del proceso de globalización, una parte esencial de su instrumentalario intervencionista, y el “asegurar el posicionamiento”, es decir, la creación de condiciones óptimas de valorización para el capital internacional, en la competencia interestatal, se ha convertido en la máxima política principal. Ello significa la supresión de las seguridades sociales, el forzamiento del proceso de disociación social y la renuncia a las estrategias abarcativas de integración de masas. El autoritarismo del estado competitivo se expresa cada vez menos en el funcionamiento de un complejo aparato de control burocrático, y la “formación democrática de la voluntad soberana” (“demokratische Willensbildung”) se topa cada vez más con la “lógica inmanente” de la política nacional de posicionamiento. Al mismo tiempo, se empiezan a destruir los presupuestos equitativos del funcionamiento de una democracia política. La democracia controlada a través de burocracias estatales o cuasi - estatales cede ante la “despolitizada” sociedad de mercado, disfrazada de parlamentaria.

Así se quiebra el consenso de la idea de progreso y crecimiento, apuntalado por una representación burocrática de intereses, que era característico del “estado de seguridad”. No son ya los intereses de la coalición de crecimiento dominante, corporativamente negociados, los que justifican la política prevaleciente, sino la “lógica inmanente” de la competencia por un posicionamiento internacional. El discurso de legitimación es hasta cierto punto internacionalizado: la política dominante aparece, en vistas de las ya incuestionadas presiones del mercado mundial, como carente de alternativas.

La forma de democracia del bi- o tripartidismo hasta hoy existente es cuestionada desde dos ángulos: los procesos de “formación de la voluntad soberana” a través de los partidos institucionalizados, en la medida en que se oponen a las fuerzas del mercado, operan cada vez más en el vacío, y la base social de este “sistema de partidos populares” (“Volksparteienstaat”) se desmorona. Ello y los crecientes movimientos migratorios internacionales conducen a que el significado de “pueblo” sea cada vez más dudoso. La otrora correspondencia, estabilizada autoritariamente, de “pueblo” y “gobierno” se pierde. Consecuencia de ello son la erosión de los partidos tradicionales, integradores de masas, la multiplicación del panorama partidista, la creciente abstención electoral y el tan citado “hastío frente a los partidos”. La importancia de los partidos como organizadores del consenso político decae y es progresivamente asumida por la industria comercializada de los medios de comunicación.

La estabilidad del sistema político no depende ya tanto de los esfuerzos de integración material y de los compromisos distributivos, sino que se apoya cada vez más en apelaciones populistas a los intereses generales de la nación: contra los competidores en el mercado mundial, contra los forasteros, contra los extranjeros. Ya no son el ilimitado consumo masivo y el anticomunismo, sino el aseguramiento de los privilegios, chauvinismo de bienestar, el nacionalismo y el racismo los que se convierten en las fórmulas ideológicas que deben garantizar la unidad político - social mediante la exclusión. Esto encuentra un fundamento material en un mundo de estados caracterizado también a nivel internacional por desigualdades crecientes fuertes. El resto lo proporciona el proceso de disociación social por sí mismo: los conflictos sociales que alguna vez fueron equilibrados de manera burocrático - corporativa a través del otorgamiento de concesiones materiales, se desplazan al terreno de la competencia individual en el mercado, de la criminalidad cotidiana común y política. La estabilidad política del estado competitivo, sorprendente ante las condiciones materiales y los desarrollos sociales, se nutre cada vez más de una politización regresiva --de la cual la radicalidad de derecha es apenas una forma algo espectacular --, el refugio en la privacidad y la apatía política.

Este funcionamiento, aparentemente sin dificultades, de la “democracia de baja intensidad” neoliberal descansa, no en último término, en el hecho de no contar más con una oposición conceptualmente competente y políticamente capaz de expresarse. Tras el derrumbe de las hegemonías socialdemócratas - reformistas, características del “estado de seguridad” fordista, parece que el modelo político y social neoliberal ha quedado prácticamente sin alternativa. La “izquierda” no se encontraba en condiciones de asimilar política y teóricamente la crisis del fordismo, el derrumbe tanto del socialismo socialdemócrata occidental como del socialismo de estado y, vinculado a él, el surgimiento de un “orden mundial” completamente nuevo. Esta izquierda no cuenta siquiera con el punto de partida de una concepción política plausible acorde con las cambiantes condiciones económicas. A esto corresponde una particular orientación preponderante hacia el estado nacional, la cual asume con mayor frecuencia la forma de un nacionalismo de izquierda. Mucho más se ha distinguido por un proceso progresivo de dispersión y desorientación en el cual el tradicionalismo estrecho, el reformismo incapaz y el seguidismo entusiasta desembocan en una mezcla frecuentemente singular.

La cuestión es, si el “estado nacional competitivo” emergente, representa, de hecho, una forma de regulación política que pueda conferir al capitalismo “postfordista” una relativa estabilidad y durabilidad. De tener éxito, no parece imposible que logre mantener bajo control, de manera político - burocrática, los procesos de marginalización social, es decir, conservar un mínimo de prevención social dentro de las fragmentaciones sociales, garantizar la calificación diferenciada y la reproducción selectiva de la fuerza de trabajo - y no en último lugar, el control represivo de los movimientos migratorios - y, atender, en la medida necesaria, a la política de infraestructura e industria orientada al mercado mundial.

La existencia de los estados competitivos depende esencialmente del mantenimiento de una relativa homogeneidad en las estructuras económicas internas y de que las sociedades no estallen completamente en pedazos. En los centros capitalistas, a diferencia de gran parte de la periferia, existen

oportunidades para esto, si se logra desarrollar, más allá del modelo manifiestamente deficitario del “Reaganomics” y del “Tatcherismo”, un neoliberalismo estatista administrado consecuentemente. El interrogante sería, si esto rige también para Argentina.

Un problema decisivo sigue siendo, sin duda, si se establece una regulación política internacional del capitalismo mundial liberalizado, que no se caracterice sólo por la creciente polarización económica y social, sino también a través de una progresiva pluralización del centro, en otros tiempos dominado por los Estados Unidos. Tampoco esto parece completamente imposible. El hecho de que la supremacía económica de Estados Unidos esté debilitada, pero que detenten al mismo tiempo de manera absoluta el poder militar dominante, ha creado condiciones internacionales de poder, que generan una cierta presión para una cooperación internacional mínima. Queda abierto, si se hace de ello el punto de partida para desarrollar una nueva hegemonía cooperativa, o si el “nuevo orden mundial” estará caracterizado esencialmente por mecanismos interestatales de competencias particularistas, conflictos políticos y militares, con las consecuencias sociales internas correspondientes.

El “estado nacional competitivo” de ninguna manera es, política y socialmente, más atractivo que el “estado fordista de seguridad”. En muchos aspectos es incluso mucho más brutal, excluyente, inequitativo y antidemocrático. Al mismo tiempo, es preciso constatar que el modelo de sociedad que se perfila así, de ninguna forma carece de alternativas, aún bajo las condiciones económicas dadas. Cuáles serán los rasgos del capitalismo postfordista, será cuestión de la relación de fuerzas sociales y de la acción política. A esto se suma que también un capitalismo, que otra vez se estabilizara a largo plazo, representaría estructuralmente un programa de catástrofes sociales, económicas, ecológicas a escala global. Hay pues suficientes razones para diseñar conceptos políticos alternativos. Tal vez, el cambio social brusco implica también la oportunidad para una “nueva izquierda”, siempre y cuando se desechen numerosos lastres políticos y teóricos, y se logre, más allá de las discusiones empantanadas del “socialismo”, reformular y concretar los principios de una política profundamente emancipadora y democrática. Que actualmente no se perciba mucho de esto, en todo el mundo, no necesariamente debe conducir a la resignación. De vez en cuando, es preciso derrumbar lo viejo para que lo nuevo pueda nacer.

POSIBLE Y NECESARIA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA GLOBALIZACIÓN

Dirk Messner *

La Globalización no es nueva: a comienzos de siglo, el comercio mundial y las inversiones directas habían alcanzado un nivel relativo comparable al de los años 90. Hoy, la internacionalización toma un nuevo sesgo, pero una política económica nacional no sólo es posible, sino también necesaria.

La globalización va acompañada de una creciente interconexión que supera fronteras cada vez más permeables. Este fenómeno abarca no sólo los bienes y capitales, sino especialmente las informaciones, los conocimientos y las destrezas. En tanto que la “vieja economía mundial” se distinguía por las relaciones comerciales intersectoriales entre las distintas economías nacionales (p. e., materias primas vs. bienes de capital) y por empresas en su mayoría orientadas y concebidas según el modelo del Estado nacional, la “nueva economía mundial” exhibe en medida creciente estructuras productivas interconectadas.

La producción y distribución de la riqueza depende progresivamente de un sistema de redes privadas muy imbricadas entre sí. Este proceso tiene por eje a las grandes multinacionales, que, al operar dentro de estructuras concentradas de oferta, pueden explotar al máximo las ventajas de la globalización financiera.

La dinámica de la globalización a finales del siglo XX es puesta de relieve por seis procesos observables en la pasada década:

1. Supremacía de la lógica de desarrollo propia de la economía de mercado, expansión geográfica de la economía de mercado.

A raíz del derrumbe de las economías socialistas y de la introducción de la economía de mercado en China, casi todo el mundo adhiere a los principios de la economía de mercado. Del mismo modo que, luego de la revolución rusa de 1917/18, coexistieron en la economía mundial dos sistemas económicos antagónicos, puede hablarse ahora de una economía mundial de mercado.

2. Avance y profundización de la división internacional del trabajo.

La mayoría de los países en desarrollo de América Latina, África y Asia pusieron en marcha, después de 1945, proyectos nacionales de desarrollo (industrial), al amparo de altas barreras arancelarias

* El Dr. Dirk Messner es Director del Instituto para el Desarrollo y la Paz (INEF), Universidad Gerhard Mercator, Duisburgo.

y al margen del mercado mundial (sustitución de importaciones). Ante el fracaso de las estrategias de desarrollo orientadas exclusivamente al mercado interno, un creciente número de países en desarrollo (prácticamente todos los latinoamericanos, algunos africanos, la India) procuran desde fines de los ochenta integrarse en la economía mundial. Para ello, tratan de erigir estructuras económicas competitivas, tomando como modelo a los pujantes países semindustrializados y exportadores de Oriente. La lista de estos últimos comprende, desde los años 60, a Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur, y, a partir de los 80, a Indonesia, Malasia, Tailandia.

3. Tendencia a la regionalización y formación de una economía mundial policéntrica.

Todas las regiones del mundo presencian desde hace unos años un aceleramiento y profundización de los proyectos de integración y cooperación regionales. De la economía mundial unicéntrica, con su eje en EE. UU., se pasó a una economía global policéntrica, con tres grandes regiones: EE. UU./ Canadá, Japón/países asiáticos semindustrializados, Unión Europea. Aquí la globalización marcha pareja con la regionalización.

4. Aceleración de la globalización a través de la tecnología informativa y de comunicaciones.

Los costos decrecientes del transporte de personas, bienes, dinero e información hace que las distancias geográficas y temporales pierdan importancia. Este proceso de fusión mundial, merced a los cambios tecnológicos, se ve impulsado por el aprovechamiento integral de textos, datos, gráficos, audio, imágenes y video y su transmisión a través de sistemas de computación cada vez más eficientes. De esta manera, no sólo hay nuevos sectores en crecimiento (p.ej., multimedia) y productos comerciables (p.ej., servicios basados en la información), lo mismo que métodos productivos ajustados a estos cambios, sino que el avance tecnológico alienta en forma directa los procesos de globalización e interconexión de la economía (y también de la política, las ciencias y la cultura): a fines del siglo 20, la información y el "know how" son tan fáciles de transportar como el capital financiero. De este modo, las "materias primas" básicas de la economía del siglo 21 (capitales, información y conocimientos) adquieren una movilidad desconocida hasta ahora.

5. Formación de una infraestructura de la economía mundial de mercado.

La creciente movilidad de bienes, capitales, personas e información tiene por fundamento una infraestructura de alcance mundial (p.ej., aeropuertos, puertos, sistemas viales y ferroviarios, telecomunicaciones), surgida en los últimos años.

6. Avance de la interdependencia económica, el mercado mundial como marco de referencia para las políticas económicas nacionales.

La internacionalización del comercio, las inversiones directas y los mercados financieros continúan su marcha a la misma alta velocidad. Desde los años 70, el intercambio creció una y media veces más rápido que el producto mundial. Las inversiones directas en el exterior, con tasas de

crecimiento, entre 1975 y 1985, comparables a las de las exportaciones mundiales, desde mediados de los años 80 experimentan un avance incontenible, con tasas de crecimiento anuales del 23%.

La internacionalización de los mercados financieros, tal como se viene produciendo desde los años 70, supera en mucho, en este cuarto de siglo, a la dinámica de los flujos transfronterizos de bienes e inversiones directas desde mediados de los 60, los créditos bancarios transfronterizos crecieron un 23% como promedio; entre 1989 y 1995, las transacciones en los mercados mundiales de divisas aumentaron un 13% anual. El comercio transfronterizo de empréstitos y acciones (compras y ventas brutas desde y hacia un determinado territorio) es de un notable dinamismo, comparado con el producto social bruto. En Alemania, esta relación pasó, en el período 1975-1993, de 5% a 170% y, en EE.UU., de 4% a 134% (Banco Internacional de Compensaciones de Pagos). Aquí debe señalarse que las corrientes internacionales de pagos tienen cada vez menos relación con el comercio mundial (en 1996, un 2-5%).

La mayor interdependencia económica estimula al mismo tiempo la competencia entre las empresas. A su vez, la posibilidad que se ofrece a inversionistas y consorcios de pasar por alto las fronteras nacionales para buscar en todo el mundo los sitios de radicación más convenientes, desata la competencia entre los posibles beneficiarios. Así, los gobiernos buscan atraer inversiones para educación, formación técnica y profesional y ciencias, ofreciendo condiciones ventajosas, por ejemplo, en materia impositiva, beneficios sociales y flexibilidad laboral, pero también con un contexto que genere confianza.

La globalización y la economía de mercado mundial no se basan exclusivamente en los adelantos tecnológicos y en las leyes del mercado, sino también en las ambiciosas reformas (político - económicas) realizadas desde los años 80, con vistas a la liberalización de las transacciones internacionales (negociaciones del GATT, ingreso a la OMC de casi todos los países; progresiva desregulación de los mercados financieros internacionales tras la caída del sistema de Bretton Woods, en 1973, y desregulaciones en gran número de países.

La globalización, en el sentido de una creciente interdependencia económica, política, social y cultural, y la universalización de la noción de mercado tienden, por un lado, a la uniformación de los diferentes modelos de organización social, mecanismos de regulación, sistemas jurídicos y sociales e instituciones, que deben someterse a la racionalidad de la economía de mercado mundial. Por el otro, la creciente competencia "...en la producción artística y de medios, ... en casi todos los dominios de la ciencia, ... en casi todas las ramas de la economía, ... en torno a las inversiones y los puestos de trabajo, ... para hallar compradores en mercados mundiales cada vez más abiertos, ... y dentro del mismo sistema político, jurídico y fiscal" (Markl, 1996), genera dentro del mercado mundial una mayor variedad de soluciones e innovaciones económicas, políticas y sociales, que a su vez ayudan a la formación de diferentes estilos económicos y sociales.

Esta multiplicidad obedece al hecho de que las leyes del mercado global son "quebradas" por instituciones, sistemas normativos y particularismos culturales que responden a distintas circunstancias

históricas. Dicho de otro modo: la globalización no lleva a una economía mundial de mercado capaz de exhibir un grado de homogeneidad parecido al de las economías nacionales del pasado.

Consortios multinacionales: global players en la economía mundial de mercado.

Las condiciones básicas para las inversiones directas (y para el comercio) no han cesado de cambiar desde mediados de los ochenta. Por un lado, los adelantos tecnológicos han contribuido a eliminar los escollos a la movilidad de bienes, capitales, informaciones, mano de obra y empresas. Por el otro, la liberalización política en materia de comercio, inversiones directas y transferencia de tecnología ha creado espacios libres, con la finalidad de aprovechar los adelantos tecnológicos. Todo ello acelera la internacionalización de la producción.

Las multinacionales son un poderoso factor de reestructuración de la economía mundial de mercado:

- * transfieren tecnologías, capacidades de gestión y capital financiero;
- * influyen en la división internacional del trabajo con sus estrategias de producción, mercadotecnia y aprovisionamiento,
- * con sus decisiones sobre radicación, contribuyen a reestructurar las economías nacionales,
- * cuentan con más del 80% de las capacidades tecnológicas privadas en el mundo (Dunning, 1993) y disponen
- * de un mayor potencial negociador para imponer sus intereses frente a los gobiernos nacionales (en especial, los de economías más débiles), dentro de la creciente competencia entre los países para atraer inversiones directas.

En el período 1980-1995, las existencias mundiales en inversiones directas subieron de u\$s 500.000 millones a u\$s 2,7 billones. La tasa media de crecimiento anual de las corrientes de inversión directa pasó de sólo 1%, en la primera mitad de los 80, a 34% entre 1985 y 1990. A su vez, entre 1990 y 1994, las tasas de crecimiento fueron de 12,7% (en 1995 aún de 40%). Así, las inversiones directas crecieron más rápidamente en la pasada década que todas las demás actividades internacionales.

Mientras que el comercio internacional fue por largo tiempo el mecanismo que, más que ningún otro, unía entre sí a las economías nacionales, en el curso de los ochenta fueron las inversiones directas las que más contribuyeron a la interdependencia de las economías nacionales: de 1980 a 1994, la relación entre flujos anuales de inversión directa e inversiones en todo el mundo se elevó de 2% a 4%; la relación entre existencia de inversiones directas en todo el mundo y el producto social mundial se duplicó en igual lapso de 5% a 10%. El aporte de las multinacionales a la creación mundial de riqueza aumentó, en el período 1982-1994, de 2% a 6% (UNCTAD, 1996).

También el número de compañías multinacionales aumenta cada vez más rápidamente. De las radicadas en los 14 más grandes países industrializados, su número subió de 7.000 a 24.000, en el período 1970-1990; en 1993 sumaban por lo menos 38.000. Aproximadamente la mitad de los consorcios multinacionales proviene de sólo cuatro países: Francia, Alemania, Japón, Gran Bretaña y

EE.UU.

A nivel mundial hay unos 40.000 consorcios que, con sus 250.000 subsidiarias, alcanzaron en 1993 una cifra de ventas u\$s 5,5 billones (a título comparativo: las exportaciones mundiales fueron en 1993 de unos u\$s 4 billones). Las multinacionales son también los principales actores y motores del intercambio mundial: desde hace décadas, la mayor parte de las exportaciones mundiales se realizan por su intermedio (p.ej., en EE.UU., alrededor de un 80%). En la década del 90 surge una nueva tendencia, al aumentar el comercio interconsorcios. Así, a mediados de los 90, una tercera parte de las exportaciones mundiales corresponde al comercio interempresario. Esto demuestra la internacionalización de las cadenas de creación de riqueza.

La estructura sectorial de las inversiones directas ha sufrido un gran cambio desde los 70. En 1973, todavía una cuarta parte correspondía a materias primas y un 30% a servicios. Pero hasta mediados de los noventa, las inversiones directas en el sector de materias primas retrocedieron a un 10%, en tanto que en el sector de servicios subieron a un 50%.

Multinacionales y transnacionales

También en el grupo de las multinacionales, el poder económico se reduce a unas pocas empresas. Las 100 empresas más grandes (un 0,4% de las multinacionales) sumaban a mediados de los 90 un patrimonio total de u\$s 3,5 billones, de los cuales alrededor de u\$s 1,4 billones estaban fuera de los países originarios; a estas empresas correspondió en 1995 un tercio de todas las inversiones directas, una cuarta parte del volumen de ventas y, con 5 millones de colaboradores, cerca del 16% del personal de multinacionales.

Pero el volumen de sus inversiones en el exterior no da una idea cabal del peso internacional de los consorcios. Ello se debe a que las empresas internacionales deben aún el 75% de su creación de riqueza a sus actividades en los países de origen (Hirst/Thompson, 1996, pág. 96 y ss.). Al contrario de lo que suele creerse y pese a las amenazas de traslado a otra parte, esgrimidas por las empresas como un arma política, apenas si puede hablarse de empresas ‘‘apátridas’’, globales y sin lazos con sus lugares de origen. Que los consorcios están organizados más como multi que como transnacionales lo atestiguan las ‘‘alianzas estratégicas’’ entre los grandes consorcios, que suelen verse como el motor de una creciente transnacionalización de las empresas.

De los estudios realizados por el Instituto de Economía Mundial (HWWA), de Hamburgo, se desprende que, de 700 cooperaciones empresarias con participación de firmas alemanas, alrededor de una tercera parte fueron alianzas puramente nacionales y otro 27%, alianzas europeas (período 1985-1993). Las alianzas estratégicas con empresas estadounidenses (11%) y japonesas (8%) sólo tuvieron un papel secundario.

Con el objeto de medir el grado de internacionalización, la UNCTAD elaboró un ‘‘índice de transnacionalización’’, que es el promedio resultante de la participación del capital extranjero, del

volumen de ventas en el exterior y del personal ocupado en el extranjero (UNCTAD, 1995). Según este índice, la Shell desciende del puesto 1 al 22 entre las multinacionales, y Nestlé sube al primero. La clasificación que resulta de este "índice de transnacionalización" no tiene en cuenta el tamaño de la empresa (p.ej., en relación con el capital invertido en el exterior), sino la importancia de sus actividades económicas más allá del país de origen. Llama la atención que ninguno de los diez consorcios más grandes aparece en la lista de las diez transnacionales más importantes.

Donde lo transnacional asume más relieve es en la industria química (61% en citado índice) y de alimento (53%); un poco más atrás marchan las compañías electrónicas (43%). Otro fenómeno llamativo es que las transnacionales más importantes provienen en su mayoría de países pequeños, con mercados internos también reducidos. De lo que se concluye que la empresa transnacional es también la excepción dentro de la economía mundial en vías de unificación. Aquellas empresas transnacionales que, más que otras, han soltado amarras de sus países de origen y que concretan en el exterior gran parte de su creación de riqueza y actividades empresarias, tienden a "nacionalizarse" en esos países donde su participación es mayor. Baste como ejemplo la Ford y la General Motors en Alemania.

Lo aquí expuesto demuestra que una economía totalmente globalizada, en que los países pierden importancia y donde las empresas "apátridas" se mueven por el mundo con plena libertad, constituye una imagen deformada de la realidad. Porque la realidad es más bien esta:

* Para la mayoría de los consorcios, sus países de origen siguen siendo el centro de sus estrategias empresariales.

* las inversiones directas se concentran en relativamente pocos lugares, altamente desarrollados en lo tecnológico e institucional. Por lo tanto, la competencia en torno a las inversiones directas se reduce en lo esencial a los países de la OCDE y algunos asiáticos en vías de rápida industrialización.

* A los países en desarrollo se destinan técnicas de producción sencillas y de escasa creación de riqueza, o bien plantas para la explotación de recursos naturales (p.ej., minería); esto hace que a mediados de los 90 sólo 6% de la producción industrial de las multinacionales alemanas en el exterior corresponda a países de mano de obra barata.

* También a mediados de los 90, las interconexiones nacionales y regionales, como ser, dentro de la U.E., constituyen la regla en la mayoría de los sectores (una excepción: la industria química), y no las empresas "apátridas" que operan en los mercados mundiales.

Las instituciones de la economía mundial

El mercado mundial no sólo abarca el intercambio transfronterizo de bienes, capitales y personas, sino también un conjunto de instituciones que, en su mayoría, datan de los años posteriores a la 2° Guerra Mundial. De ellas se aguarda que compensen, a modo de un "poder de Estado" global, a la erosionada soberanía de los Estados nacionales, por ejemplo, una economía de mercado que satisfaga las necesidades sociales y ambientales.

Pero en el caso de instancias reguladoras de la economía mundial, como el FMI, el Banco Mundial, el GATT/OMC, se trata más que nada de instituciones del “mercado”, interesadas sobre todo en impulsar los procesos de liberalización en el mundo, es decir, en eliminar las regulaciones políticas; además, estas instituciones no están sujetas a ningún tipo de control democrático. Por esto, las actuales instituciones internacionales no pueden compensar la menor capacidad de maniobra de los Estados nacionales. En tanto que las instituciones democráticas occidentales apuntaron siempre a la formación y en ocasiones también limitación de la economía de mercado (p.ej., sistemas de seguridad del Estado social para amortiguar las inestabilidades de la economía de mercado; corrección de las desigualdades en el reparto del mercado, normas medioambientales), son más bien las instituciones internacionales las que aparecen como el motor de la liberalización universal.

Es decir: el proceso de globalización limita la iniciativa política a nivel nacional; al mismo tiempo, en muchos países se han eliminado los mecanismos reguladores estatales, regionales y locales, como resultado de estrategias económicas liberales, sin que las instituciones reguladoras a nivel internacional fueran dotadas de los imprescindibles mecanismos de verificación, control y regulación. Es indiscutible que las privatizaciones y la reducción de la burocracia y del cúmulo de normas pueden contribuir a superar las crisis económicas y de desempleo en muchos países. Pero lo decisivo es si la política puede hacer valer sus derechos frente a la economía o si -desde una perspectiva neoliberal- el mercado, como motor del desarrollo económico y social en el mundo, debe obedecer al menor número de regulaciones posible.

En lugar de una “economía social de mercado dirigida” y de la coordinación internacional, tenemos hoy una interdependencia internacional sin paralelo en la historia, no sujeta mayormente a regulaciones, lo que hace que las instituciones y políticas nacionales se vean sometidas a una enorme presión competitiva internacional. Aquellos regímenes e instituciones internacionales que podrían contribuir a que la economía mundial fuera más receptiva a las necesidades sociales y ambientales, tales como la OIT en el campo de los derechos sociales y las convenciones ambientales impulsadas por el proceso de Río, carecen en la medida necesaria de atribuciones y mecanismos coercitivos, o bien no son tomadas en serio ni apoyadas por los grandes actores de la economía mundial, como ser, el G7 y las multinacionales. En lo institucional, la economía mundial de mercado está subdirigida y subdesarrollada.

Esta economía mundial de mercado institucionalmente subdesarrollada plantea una serie de problemas que exceden las posibilidades del Estado nacional. He aquí algunos de los principales problemas:

- * la capacidad de control de los Estados nacionales se ve reducida en algunos campos
- * debe restablecerse la primacía de la política en la economía mundial desregulada
- * los mercados financieros internacionales se caracterizan por inestabilidades y un creciente número de transacciones de riesgo
- * según el FMI, la globalización de los mercados financieros traba en medida creciente la gravación impositiva de los ingresos de las empresas multinacionales.

Neoliberalismo: ¿la única alternativa?.

Alemania y América Latina son actualmente escenario de debates sobre política económica. Para Alemania, el dilema es cómo conservar o recuperar el alto nivel tecnológico de su economía, para mantener su posición como país de altos salarios en la economía mundial y las ideas neoliberales están en boga.

Por su parte, América Latina se halla, tras décadas de primacía del mercado interno y de intentos de industrialización al margen del mercado mundial, en una difícil fase de cambios, en la que busca integrarse a la economía mundial y erigir estructuras económicas competitivas. Virtualmente todos los países han puesto en marcha, desde comienzos de los 90, estrategias económicas liberales.

El neoliberalismo reacciona a la globalización del siguiente modo:

* La dinámica del mercado a escala global y las empresas (multinacionales) son las dos fuerzas que determinan la dinámica de la economía mundial y que se ocupan asimismo de la previsión social. En la economía globalizada, el dirigismo político y económico es ineficaz.

* Las economías nacionales deben aceptar las nuevas realidades de la economía mundial, mediante una amplia liberalización, desregulación y flexibilización.

* La competitividad surge automáticamente del fortalecimiento de las fuerzas del mercado y de la eliminación de las regulaciones estatales.

El “proyecto neoliberal para el porvenir” se caracteriza ante todo por una profunda fe en el mercado. Atento a la globalización, cuestiona la primacía de la política y la necesidad de ajustar los mercados a los intereses sociales y ambientales. En ese sentido, ignora las enseñanzas de las pasadas décadas, de que la democracia tiene por cometido, entre otros, el proteger al ciudadano contra los procesos destructivos del mercado y equiparar en el mercado a ganadores y perdedores.

El fortalecimiento de la competitividad sistémica.

El liberalismo económico ignora los desafíos que plantea la economía mundial. Porque los países más competitivos son aquéllos que, además de apostar a la competencia entre las empresas y a un Estado limitado a establecer normas y a controlar, también ofrecen ventajas para la radicación de empresas y la competencia. Esos países son los más eficientes a nivel mundial, con instituciones capaces de tomar decisiones rápida y efectivamente.

En la medida en que el margen de acción macroeconómica, dentro de la economía mundial, se estrecha, crecen en importancia las políticas basadas en una activa estructuración de la plaza económica. La competitividad reside no sólo en la eficiencia empresarial, sino también en las distintas instituciones nacionales y en el entorno específico de las empresas. En ese contexto, la competitividad adquiere un carácter sistémico. Una activa política nacional en materia económica no sólo es posible, sino también necesaria.

GLOBALIZACION: ESTADO, TRABAJO Y CAPITAL*

Diana Cernotto**

Y si los guardianes no son felices ¿quién más lo puede ser?

Aristóteles, *La Política*, Libro II Capítulo 5

En este artículo me propongo mostrar aquellos fenómenos de la globalización que menos se “ven”, los más opacos, la parte del iceberg que permanece sumergida, dejando de lado, en gran medida, la “superficie” de la globalización que, aunque no menos importante, ni menos “real” es, a menudo, más evidente y recibe mayor tratamiento entre quienes se han ocupado del tema.

Premisas epistemológicas previas

Quisiera apuntar que la globalización se concibe en el presente escrito como un proceso pluridimensional, ni unilateralmente financiero, ni económico, ni únicamente político, social o cultural; sino más bien como expresión de una relación social en un determinado momento del capitalismo que se manifiesta de diferentes modos en lo económico, lo político, lo social, etc.

Lo que hoy se denomina “globalización” (algunos la llaman “mundialización”) es un desarrollo peculiar, específico de esta época, que se desencadena alrededor de la década del '70 y que tiene que ver con algunos cambios en la relación global capital- trabajo (categorías sociales síntesis) y en la dinámica del capital, concebido éste como una relación social y no meramente económica.

El mercado mundial es inherente al capitalismo desde su origen. Lo nuevo de esta globalización, es la forma que adquieren las relaciones sociales en el marco de una nueva división internacional del trabajo entre las regiones. Es, esquemáticamente, la intensificación de la internacionalización de las relaciones capital/trabajo.

A partir de la teoría del valor/trabajo, que orienta este trabajo, es posible comprender a la globalización como un proceso que tiene como sustrato las tendencias y contratendencias típicas del capitalismo.

* Este artículo es una síntesis de los primeros capítulos contextuales de la investigación "Nuevas formas de gestión, autofinanciamiento y legitimidad municipal".

** Investigadora del IIFAP/UNC - Coordinadora del Área de Investigación.

Entonces, ¿es la globalización, una tendencia cerrada, ya absolutamente definida, que no se puede evitar?, ¿o es un fenómeno abierto, resultado de la acción de los sujetos sociales?

La globalización no es un proceso sin sujetos sociales, ni ajeno a las relaciones entre los hombres. En principio, podríamos considerarla como un proceso social complejo, abierto, ni inevitable, ni subjetivo. Más bien como una tendencia que los actores sociales construyen dentro de determinadas condiciones dadas en el capitalismo, mientras esas mismas tendencias modifican a los actores de la sociedad. En el mismo sentido, parto de la premisa de que la globalización constituye, a la vez, un producto consciente e inconsciente de los actores sociales.

Es decir, existen actores sociales que tienen estrategias conscientes y, muchas veces explícitas, en el desarrollo económico, político, social y que, además cuentan con los recursos para imponer sus intereses, mientras otros interactúan desconociendo las implicancias de sus actos y/o, a menudo, poseen escasos recursos tanto para identificar sus intereses a largo plazo, como para imponerlos. No obstante, y a pesar de la intencionalidad de ciertos actores, como el resultado global de la combinación de la dinámica social del conjunto de actores sociales, sectores y clases no es predecible en todas sus dimensiones y, por el contrario se le impone a los hombres como si fuera una fuerza extraña, es plausible plantear que el curso de la globalización y sus consecuencias están abiertos y no son completamente “controlables” por la sociedad, ni siquiera por alguna de sus porciones.

Lo que no quiere decir que la globalización en todos los lugares va a tener los mismos efectos. O que cuáles o tales efectos van a ser determinantes. Los actores sociales siempre tienen posibilidades de realizar modificaciones y los efectos y resultados pueden ser sorprendentes y no planificados.

Cuestiones a debatir

La exposición se divide en tres partes:

1. **Las cuestiones que constituyen el sustrato de la globalización.**
2. **La relación globalización - trabajo.**
3. **La relación globalización - estado, fundamentalmente el estado nacional.**

Estos tres aspectos están atravesados por interrogantes que tienen un cierto nivel de polémica con muchas de las afirmaciones y argumentos que se manejan respecto de la globalización. Me refiero a best sellers, como El fin del trabajo de Jeremy Rifkin (1995), o El horror económico de Viviane Forrester (1996), que plantean que la globalización desemboca en el fin del trabajo asalariado. Otros autores como Jean M. Guehenno, (1995) sostienen que la globalización lleva al fin del estado nacional y, concomitantemente, al fin de la política y de la democracia.

Sin embargo, es lícito poner en duda tanta certeza, permítaseme, entonces, la mención de algunas preguntas que atravesarán la exposición:

*** ¿La tecnología, origina la globalización y es al mismo tiempo un poder que sustituye al capital?**

* ¿La globalización implica el avance hacia el fin del trabajo?, ¿significa que se reduce cuantitativamente el trabajo asalariado en el mundo?

* ¿El estado nación tiende a desaparecer en el curso de la globalización?, ¿es cierto que el estado se reduce?

A modo de síntesis: ¿la globalización implica: el fin del trabajo, el fin de la democracia, el fin de la política, el fin del estado nación?

La profusa difusión de visiones escatológicas resulta, cuanto menos, sorprendente. Este fin de siglo, aunque ha logrado descartar los terrores religiosos del “fin del mundo” que asolaron las últimas décadas de siglo XIX, insiste con los términos apocalípticos, ahora en el plano de las ciencias. Algo mucho más hondo que el neoliberalismo (esa ideología de las apariencias) se está expresando, algo tan peculiar que hasta el investigador de la Academia de Ciencias del Vaticano, Sthefen Hawking (1988) sugiere el “fin del tiempo” a partir de la teoría del “big bang”, mientras John Horgan (1.996) publica *El fin de la ciencia*.

1.- El sustrato de la globalización

Ya que plantear las causas de un fenómeno es proceder en infinito como dice Borges, solamente mencionaré algunos aspectos básicos que originan el actual proceso de globalización. Por lo común, la globalización es explicada por los avances tecnológicos, especialmente de las comunicaciones en combinación con la informática.

Pero el desarrollo tecnológico no explica por si mismo la globalización. Olas de avance tecnológico se han dado en distintas etapas históricas impulsadas por los requerimientos de superación de la traba intrínseca del capital para su desarrollo: la dependencia que ata al capital al trabajo “vivo”, al trabajo asalariado productivo.⁽¹⁾

En su lucha por sortear la “carga” de la mano de obra, por aumentar la productividad del trabajo y por incrementar la ganancia acicateado por la competencia, el capital ha ido orientando el devenir de la ciencia y la tecnología e incorporando cada vez mayor proporción de trabajo “muerto” (máquinas y tecnología) al proceso de producción (tendencia a mayor composición orgánica de capital).

Sin embargo, como la única fuente de plusvalor es el trabajo vivo productivo, con el incremento de la proporción de trabajo muerto en los procesos de producción la tasa media de ganancia del capital en su conjunto tiende a decrecer.

La ciencia y la tecnología, el conocimiento social como fuerza productiva incorporada al proceso de producción, es una de las formas en que se presenta el trabajo humano. Ese trabajo en su forma rigidizada y condensada en un producto síntesis de trabajos sociales e individuales pretéritos,

(1) Se define como trabajo asalariado toda aquella actividad por la que a cambio se percibe un salario.

objetivados, puede convertirse en capital (en máquinas). Se deriva de ello que la tecnología, la ciencia, el conocimiento, e incluso la información, no pueden sustituir al capital, sino que se convierten en capital en la medida en que éste los incorpore a la producción en su beneficio.

Lo que sucede es que actualmente la ciencia, la información, la tecnología y las máquinas (trabajo muerto) participan en **mayor proporción** del proceso de producción y por ello aparecen como insumos prioritarios. Pero, por cierto, no es la posesión del conocimiento, o de la información, lo que hoy es fundamental en sí mismo. Todavía es insustituible contar con el capital necesario para comprar el conocimiento y la información en el menor tiempo posible.

Aunque claramente los desarrollos tecnológicos tienen una relación directa con la globalización, no son la causa de la misma. Más bien, **la tecnología es el vehículo por excelencia de la globalización**. Así como en otras épocas el capital aceleró su circulación gracias a avances tecnológicos como los que permitieron la creación del ferrocarril, hoy lo hace especialmente a través de computadoras y satélites. En la aceleración del ciclo de rotación del capital desempeñan un papel decisivo tanto el desarrollo de la tecnología, como la concentración de la producción.

En realidad, el sustrato del proceso de globalización puede rastrearse en las nuevas formas que adquiere la dinámica del capital y sus relaciones. **La novedad de la globalización es el cambio en la velocidad en que fluye el capital a través del espacio**. Es el tiempo en el que el capital se mueve. Se puede tomar la crisis del estado de "bienestar" a comienzo de los '70 como el inicio de ese proceso, que expresa de modo evidente como el tipo de sujeción del capital al trabajo y el tipo de relaciones establecidas devinieron en limitantes para el movimiento y la expansión del capital.

En este sentido, la globalización es una de las formas que adopta el capital para resolver la profunda crisis del modelo de acumulación de la posguerra.

La economía mundial que venía creciendo a un ritmo del 5% en los años '60, descendió a un índice del 3,6% en los '70, siguió bajando al 2,8% en los '80 y a 2% en lo que va de la década del '90.⁽²⁾ Las estadísticas del Economic Policy Institute of Washington⁽³⁾ coinciden con que la tasa de crecimiento promedio mundial de los años '60 era del 5% anual, pero la de los '90 es del 2%, mientras el Fondo Monetario Internacional estima que este año crecerá entre el 3 o 4% por primera vez en 10 años.

Las condiciones que habían hecho rentable la producción desde la postguerra se erosionaron, los costos de la explotación del trabajo y las demandas de los trabajadores aumentaron, subordinando al capital a la rigidez de las condiciones que el trabajo y el estado de bienestar consiguieron. El problema del aumento de la composición orgánica de capital e, incluso las medidas correctivas a que apelaron los capitales para contrarrestar la tendencia descendente de la tasa de ganancia media no fueron suficientes para recomponerla. Medidas más severas orientadas a replantear la relación capital/trabajo

(2) Lester Thurow, Conferencia Hotel Alvear, Bs. As. julio de 1.997.

(3) Sarah Anderson, John Cavanagh, *El ascenso de las corporaciones*, Intitute for Policy Studies of Washington, 1.997.

comenzaron a ganar espacio.

La inversión en la producción llegó a ser una modalidad poco aceptable para expandir el capital. La forma dinero, que en otras condiciones no es más que liberación momentánea del capital para expandirse y luego volver a la producción, pasó a ser casi una finalidad en si misma. Es que la forma del capital financiero es una de las facetas de la metamorfosis del capital en que éste se percibe a sí mismo como más alejado y casi liberado del factor trabajo productivo. Así el capital adquiere mayor movilidad para contrarrestar la pérdida de rentabilidad y la tendencia decreciente de la tasa de ganancia media.

Ahora bien, ¿cómo fluye el capital? El cambio en la dinámica del capital implica que éste se haga cada vez más líquido. Que fluya de manera más veloz, que atraviese más rápidamente las fronteras y barreras nacionales.

El capital adquiere distintas formas en el curso de su movimiento de rotación. De las diversas formas en que el capital se desenvuelve la del capital productivo (por ej. la fábrica) es una de las menos móviles. Cuando el capital se transforma en mercancía -capital mercantil- se hace algo más liviano, pero el capital financiero es el más móvil. Es la forma en la cual se basa la actual dinámica de la globalización.

Lo que la tecnología ha posibilitado es que el capital la utilice para fluir con mayor rapidez. Pero el origen del proceso de globalización se encuentra en los requerimientos del capital para aumentar su autonomía de las relaciones que obstaculizan su mayor flexibilidad y movimiento.

Una de las formas adoptadas para recomponer el proceso de acumulación de capital es modificar la relación del capital con el tiempo: la tecnología es el vehículo por el cual el capital incrementa su independencia del tiempo necesario para moverse. Con la globalización aumenta la velocidad de la rotación del capital o, lo que es lo mismo, se reduce el tiempo de rotación del capital de tres maneras: se reduce el tiempo de trabajo, el tiempo de producción y el tiempo de circulación del capital.

El capital fluye donde hay ganancias y hoy existen, en general, mayores posibilidades de beneficios con el capital financiero que con el capital productivo.

El capital dinero o electrónico (en su última versión almacenado como unidades digitales de valor en forma de bytes en la memoria de una computadora, transmisible a través de redes electrónicas) es un capital que puede cambiar constantemente de lugar y rápidamente, tan rápido como la velocidad de la luz a la que casi pueden alcanzar las computadoras. El capital se transforma en algo cada vez más intangible y abstracto.

Es relativamente simple encontrar algunos datos que muestran el aumento del quantum de capital financiero en el mundo. En 1986 sólo unos 30 países en desarrollo tenían mercados de acciones

y la mayoría con escaso movimiento, hoy esa cantidad de ha duplicado.⁽⁴⁾

Es más, ya no se trata de un simple mercado accionario, o de transacciones ultraveloces, o de bonos, etc., actualmente las luminarias del mercado son los “instrumentos derivados” cuyo sistemas de ecuaciones fueron diseñados por quienes recibieron el Premio Nobel de Economía de 1997.

Los productos “derivados” y “derivativos” son elementos financieros que se derivan de otros elementos financieros tales como bonos o tasas de interés. Tienen posibilidad de rentabilidad a 20 o 50 años. **Constituyen un flujo, por encima e independiente de los Bancos Centrales de cada nación y de toda regulación**, que involucrará casi u\$s\$ 55 billones a fin de este año y un reciclaje estimable en 220 billones. O sea, 4 veces el PBI del planeta.⁽⁵⁾ Su mayor originalidad es que son activos virtuales.

Se constata así un aumento explosivo de los elementos del capital financiero y de la especulación. La proliferación de los mercados de valores y el uso de nuevos elementos ha desembocado en un incremento cuantitativo y cualitativo de los mercados financieros.

Merrill Lynch & Co que opera en Argentina, maneja una cartera de bolsa de 780.000 millones de dólares⁽⁶⁾ casi el triple del PBI argentino.

De esta forma el capital financiero adquiere mayor relevancia y un inmenso poder.

En los mercados de divisas del mundo las transacciones realizadas suman más de un billón (un millón de millones) de dólares por día⁽⁷⁾ comparadas con el total de las exportaciones mundiales de bienes y servicios que no llegan a cinco millones de dólares diarios, tenemos que éstas sólo representan el 3% de las operaciones cambiarias. Este es un dato ilustrativo que muestra el mayor peso del capital en forma líquida que productiva, por eso algunos autores denominan a la globalización como la nueva fase del capital líquido.

Lo paradójico es que la formidable ampliación del mercado de dinero en el mundo, se ha conformado con el decisivo aporte de los fondos de pensión de los trabajadores que, obviamente, ni gerencian ni controlan esos mismos trabajadores. Es que el capital no sólo que no tiene otra fuente de valor que el trabajo vivo sino que, además, la circulación de grandes masas de capital financiero en las bolsas del planeta también es dependiente de la administración de una porción del “salario social” del trabajo en su forma de pensiones, aportes para la salud, etc., que no salen directamente de la ganancia de los capitalistas. Una vez más en la historia del capitalismo el fondo social de consumo de los trabajadores es expropiado para convertirse en fondo de la acumulación de capital.

(4) Revista *Apertura*, Bs. As., Marzo 1.997.

(5) *Clarín*, 16/10/97.

(6) Revista *Apertura*, Ib Idem.

(7) Reevista *Oikos*, Facultad de Cs. Económicas, UBA, 1.996.

La debilidad del capital financiero

La fragilidad actual del capitalismo y sus recurrentes crisis bursátiles se presentan como contradicción entre la producción y el dinero o, en otras palabras, en una mayor disociación entre “acumulación real y acumulación monetaria” (John Holloway, 1995, Elmar Altvater, 1995). Ello sucede cuando la representación monetaria de la acumulación no se corresponde con la acumulación real de plusvalor, es decir cuando hay una desarticulación entre la apariencia monetaria de la acumulación y su base real.

La separación entre acumulación real y acumulación monetaria es parte del proceso “normal” de la reproducción y crisis del capital; en un período de acumulación rápida, el valor producido se expande en su representación monetaria a través del crédito: el crédito tiene su base en el plusvalor que aún no se ha producido, en la perspectiva de una plusvalía futura, si esa perspectiva no se realiza, entonces el capital se revela como ficticio. Eso sucede como fase necesaria en las crisis y el capital ficticio se destruye a sí mismo en parte (caídas en las bolsas) hasta recuperar el nivel que corresponde a las condiciones de acumulación real.

Configuraciones cada vez más ficticias de la especulación financiera se desarrollan crecientemente de manera más distantes de la acumulación de plusvalor.

Estas transacciones virtuales constituyen un fenómeno tremendamente explosivo **dado que la expansión del capital financiero es la forma menos genuina de desarrollo del capital**, porque la reproducción del capital en su conjunto depende de su transitoria inmovilización en la forma de capital productivo, lo que implica su incorporación en máquinas, fuerza de trabajo, tierras, edificio, mercancías. Por ello “La separación entre acumulación real y acumulación monetaria es crucial para entender la inestabilidad, volatilidad, fragilidad e impredecibilidad del capitalismo actual”.⁽⁸⁾

El capital dinero, además, es una forma o “período” de inactividad del capital que a largo plazo se revela como inadecuada para la expansión global de la acumulación.

2.- La relación globalización - trabajo

La mayor independencia del capital con respecto al tiempo (reducción del tiempo de rotación), responde ahora más nunca a los requerimientos del capital por incrementar su autonomía con respecto al factor trabajo. La unidad (complementación y oposición) de los polos trabajo/ capital configura su dependencia mutua en la reproducción capitalista de la sociedad.

El capital y el trabajo conforman una unidad complementaria y contradictoria. Complementaria porque el trabajo no puede vivir sin el capital. Tiene que existir trabajo asalariado para que el trabajador

(8) John Holloway, "Globalización de capital y reforma del estado", revista *Doxa*, Bs. As. 1.994.

pueda subsistir.

A su vez, el capital depende del trabajo porque es su única fuente de plusvalor y esta dependencia es la más terrible porque es un lazo imposible de romper. El capital continuamente está sujeto a la forma en que el trabajo reaccione ante el proceso productivo, político, social, etc. **No hay manera que el capital se pueda sacar de encima al trabajo, pero hay algunas modalidades por las cuales puede adquirir mayor autonomía.**

La modalidad básica para que el capital aumente su autonomía en relación al trabajo es incorporando mayores proporciones de trabajo pretérito, muerto, a la producción.

Este proceso ocurre constantemente en el curso del capitalismo y se renueva cualitativamente a través de los adelantos tecnológicos como el actual, que posibilitan el incremento de una mayor sustitución de trabajo vivo, productivo, por trabajo muerto. El problema de ello es que al mismo tiempo, dicha tendencia, más allá de algunos efectos contrarrestantes, resulta en la altamente probable disminución de la tasa de ganancia media.

Otra modalidad de incremento de la autonomía del capital con respecto al trabajo, consecuencia del mismo proceso antes descrito, es el abandono más permanente que el capital hace de la producción emigrando hacia el mercado financiero y que se manifiesta en el campo productivo de numerosas maneras empíricas como quiebre de empresas, concentración de actividades y empresas, terciarización de la economía, proceso de desindustrialización, etc. Así, el capital global se autonomiza más del trabajo productivo.

Tanto la mayor sustitución de trabajo vivo por trabajo muerto, como la disociación entre acumulación real y acumulación monetaria se sustentan en los requerimientos del capital por subordinar de manera más eficiente al trabajo. Y el mecanismo por excelencia que actúa como medio para una mayor subordinación del trabajo al capital es lo que hoy se ha dado en llamar "desocupación estructural".

Dicho de otra manera, las dos modalidades para lograr una mayor independencia del capital en relación al trabajo producen desocupación y ésta es un resultado que, a la vez que refuerza y profundiza esa autonomía, obliga al trabajo a subordinarse más aún al capital con condiciones laborales precarias y con menor salario real, de manera de posibilitar la reestructuración de la tasa de ganancia del capital. **Por medio de este proceso se imponen condiciones globalmente más favorables para el capital.**

Por ello las relaciones capital/trabajo rigidizadas en el tipo de estado de bienestar debían flexibilizarse globalmente. **Pero para lograrlo era preciso que se dieran tres condiciones: una, que el capital orillara al trabajo a flexibilizarse de hecho y de derecho; dos, que el capital se flexibilizara a sí mismo, se convirtiera, en parte, en más móvil, se liberara en la forma dinero y se independizara un poco más de la relación rígida que traía con el trabajo; y tres, que la relación entre ambos factores se flexibilizara también, estableciendo otras relaciones sociales globales**

prescindiendo en mayor medida de la mediación estatal.

La globalización es una salida para la regeneración del capital en su conjunto lo cual implica la reestructuración de la relación capital/trabajo a nivel global, posible sólo a partir de la destrucción de fuerzas productivas sociales (fundamentalmente del trabajo y de sectores del propio capital).

Esa destrucción, que otrora se lograba reforzar energicamente a partir de eventos bélicos generalizados actualmente vedados por su riesgo, hoy se efectiviza a través de una desocupación de mayor permanencia temporal que equivale a la destrucción física (aumento de la miseria, del analfabetismo, de enfermedades, etc.) y social de los trabajadores (desocupación, precarización laboral, peores condiciones de trabajo, menores salarios, desarticulación de las organizaciones sindicales, abandono de las tareas sociales del estado, etc.).

El efecto de la presión de la desocupación como desestructurante y fragmentadora del mercado de trabajo ha operado cíclicamente en el desarrollo del capitalismo mundial, aunque su impacto sobre los mercados de trabajo nacionales haya sido más restringido en el pasado.

Con la globalización se han logrado difundir mundialmente los efectos de la presión de la desocupación sobre un mercado laboral que se perfila como internacional.

La presión por aumentar la subordinación del trabajo a nivel mundial por medio de un alto nivel de desocupación, sin embargo, es un arma de doble filo. Si bien es tremendamente efectiva para debilitar y flexibilizar las condiciones laborales, promueve graves consecuencias sociales, deslegitimación de la acumulación de capital y del estado y, accesoriamente, disminuye el consumo global de la población lo cual a largo plazo no se revierte a favor de la expansión del capital.

Desde este ángulo, la desocupación tiene que ver con la falta de una expansión genuina del capitalismo que hoy genera, en algunas regiones, niveles muy altos de desempleo.

Por su parte, el trabajo asalariado no sólo no desaparece, sino que probablemente en la actualidad haya crecido de manera absoluta y relativa en el mundo.

A pesar de la carencia de estadísticas confiables que abarquen todo el territorio mundial, puede presuponerse que en los países de Asia y Africa el incremento de la asalarización es inmenso, al impulso de los procesos de urbanización y del avance de formas de pago por salario (antes inexistentes) en regiones como las del ex bloque soviético y de China. Según la UNESCO, se han incorporado al trabajo asalariado, en los últimos diez años, entre 2.000 y 2.500 millones de personas sólo en Asia. Según la OIT, existen en el mundo 800 millones de desocupados y subocupados.

Estos datos pueden ser ilustrativos para considerar que la tendencia hacia el fin del trabajo es una hipótesis difícil de constatar empíricamente de manera global y que, probablemente, se encuentre muy teñida por una visión exacerbadamente euro - americana - centrista.

La llamada desocupación estructural es la otra cara de la difusión de la asalarización (9).

Lo que pasa es que el desarrollo de la acumulación social de capital es intrínsecamente heterogéneo, constantemente redifunde sectores con modalidades laborales "primitivas", mientras en otros espacios avanza con formas de trabajo altamente tecnologizadas y la distribución de la asalarización no es de ninguna manera pareja ni entre regiones del planeta, ni siquiera en un mismo país. Que anteriormente en EE. UU., ahora en Europa y en algunos países como Argentina la desocupación, en este ciclo, sea muy alta no autoriza a decir, por lo menos con apoyo empírico -que es la única forma que se puede argumentar en las ciencias sociales con cierta rigurosidad- que el proceso de asalarización en el mundo llegará a su fin.

El "no trabajo" como la otra cara del trabajo, adquiere envergadura en algunas partes del mundo en las cuales el capital demanda mayor independencia del trabajo y flexibilización y subordinación del mismo.

Tampoco la relación tecnología/desempleo es directa, por ejemplo, EE.UU. hoy es uno de los países con mayor desarrollo tecnológico y la tasa de desocupación es sólo del 4 o 5%.

La disminución de trabajo inducida por la mayor composición de máquinas en la producción y en los servicios (planteos de la tecnología como causa de la desocupación estructural) no alcanza para predecir el fin del trabajo, si se tiene en cuenta que difícilmente el capitalismo evolucione de una manera pareja, en todos sus sectores y en toda la superficie terrestre, hacia una proporción desmesurada de composición de máquinas automatizadas en sus procesos de producción, distribución y circulación.

Los trabajadores siguen siendo necesarios, no importa cuán automática y refinada sea la producción, aunque sólo fuera por la razón de tener que enfrentarse creativamente a las inevitables fallas de las máquinas y los materiales. Los diseñadores del Sistema de Tránsito Rápido del Área de la Bahía descubrieron esto para su mal cuando trataron de producir un sistema de trenes subterráneos sin operadores humanos. El sistema no funcionó y hubo que volver a utilizar operadores. Aún los trabajos nominalmente "menos calificados" siguen requiriendo una constante solución de problemas, aunque las tareas sean principalmente manuales. (Storper y Walker, 1983)

Dado que la subsistencia del capital aparece como incompatible con la automatización total y absoluta de la producción, no es descartable que se generen a largo plazo, en otro ciclo, futuros procesos de reestructuración de la producción y el consumo, con la utilización de una mayor proporción de trabajo vivo que permitan una nueva recomposición de la relación capital/trabajo en otras condiciones.

El desarrollo histórico del capitalismo muestra constantes resurgimientos de sectores en los que se redifunden formas de baja composición orgánica de capital y, por tanto, de mayor extracción de

plusvalor. Actualmente, incluso, ha resurgido la utilización masiva de mano de obra casi artesanal a bajo precio en los más recónditos lugares del mundo.

Entonces, lo que ha variado con la globalización, por una parte, no es la importancia central del trabajo, sino la proporción en que el trabajo vivo se presenta en los procesos de valorización del capital. Por otra parte, se han modificado las relaciones del capital con el trabajo en favor del primero, ha variado la autonomía relativa del capital con respecto al trabajo.

3.- La relación globalización estado/nación

Hemos sostenido que la globalización significa una mayor independencia del capital con respecto al trabajo y también al tiempo, en el sentido de que el capital puede fluir con más celeridad vehiculado por los avances en la comunicación y la informática. ¿Pero qué derivaciones tiene la mayor autonomía del tiempo?

Tanto Aristóteles como Newton creían en el tiempo absoluto, e inversamente suponían que el espacio era limitado, para ellos el tiempo estaba totalmente separado y era independiente del espacio. Esto es, para Hawking ⁽⁹⁾, lo que la mayoría de la gente consideraría como de sentido común. Sin embargo, hemos tenido que cambiar nuestras nociones acerca del tiempo y el espacio.

Para Einstein el tiempo no es absoluto, tampoco el espacio y debemos aceptar que el tiempo no está completamente separado e independiente del espacio, sino que, por el contrario, se combina con él para formar algo llamado "espacio- tiempo".

Borges especulando con la relación espacio- tiempo escribió:

"Por lo demás, acumular espacio no es lo contrario de acumular tiempo: es uno de los modos de realizar esa para nosotros única operación. Los ingleses que por impulso ocasional o genial del escribiente Clive o de Warren Hastings conquistaron la India, no acumularon solamente espacio, sino también tiempo: es decir experiencias de noches, días descampados, montes, muertes, pestes, fieras, felicidades, ritos, cosmogonías, dialectos, dioses, veneraciones".

Inversamente, acumular tiempo es acumular espacio de otra manera, es conectar en presente un mismo y diversos territorios.

El tiempo y el espacio forman una unidad con el objeto que se mueve. No hay materia, ni siquiera la materia social del valor, que no esté fusionada con un espacio y un tiempo. A la inversa, no hay ningún tiempo y espacio per se, que no sean tiempo y espacio de materia o energía en movimiento. Por ende, para entender esto, hay que detectar la materia que se mueve y el sistema espacio temporal que conforma y la relación que implica. Vista así, la relación capital/trabajo y la dinámica del capital como relación

(9) Stephen Hawking, *Historia del Tiempo*, Ed. Crítica - Grijalbo, Argentina 1.998.

social de valor que se valoriza en la circulación (D - M - D), son las claves de este movimiento. En su reproducción (movimiento) el capital conforma su tiempo y espacio de valorización. En cada crisis, recompone ese tiempo y espacio, al recomponer su propio movimiento.

Lo que hoy aparece como fenómeno más visible, es que la revolución técnica de las comunicaciones y la informática han posibilitado una mayor velocidad en las transacciones (D - M compra y M - D venta).

Además, esta revolución tecnológica de las comunicaciones abre nuevos espacios geográficos antes inaccesibles para el capital. El territorio del capital se achica al aumentar la velocidad (variación relativa), pero se expande en términos absolutos al incorporar recursos naturales, trozos del planeta y regiones pobladas a la acumulación mundial con mayor facilidad y rapidez. Basta con un teléfono celular, un módem, una notebook y una antena parabólica para llevar y traer el supuesto "primer mundo" a cualquier lado.

El capital ha cambiado cualitativamente, se "mueve" diferente y está conformando un sistema espacio tiempo distinto. Es decir, que está produciendo cambios formales en todas las relaciones sociales que lo constituyen y en aquellas a las que domina.

Los avances en la comunicación y la informática han posibilitado que casi cualquier producto pueda ser desarrollado en alguna parte del mundo, fabricado, en su totalidad o en partes, en otro lugar, y vendido al mercado global y, también, que las unidades de trabajo, de desarrollo científico y tecnológico, de producción, de distribución, de venta, de consumo se mantengan constantemente interconectados. La dominación territorial, desde la perspectiva unilateral de la garantía de espacios para producir y de contar con mercados de consumidores cautivos, aparece hoy como casi superflua.

La mayor liberación del capital del territorio en la globalización puede sintetizarse en cuatro aspectos: la innecesaria concentración de la producción en un solo lugar, la menor rentabilidad del capital productivo ligado al territorio, la decreciente composición de materias primas naturales en la producción y la descendiente sujeción del capital a la fuerza de trabajo.

Ante la movilidad del capital el territorio pierde valor, porque aunque la actividad productiva siga ligada al suelo, no toda esa actividad tiene porque estar en un mismo lugar, así, el sistema de producción en un solo territorio demarcado deja de tener vigencia.

La división espacial típica de los estados nación, delimitados por barreras aduaneras, puede ser fácilmente superada por la actual fluidez del capital. Con el desdibujamiento de la base territorial estatal, las fronteras no necesariamente van a seguir siendo las mismas, como no lo fueron en siglos anteriores.

La creciente liberación del capital de un territorio de producción delimitado es uno de los principales aspectos de la globalización que ha puesto en crisis, no sólo al tipo de estado bienestarista, sino que también ha afectado los fundamentos mismos del estado nacional.

Cambios de la autonomía del capital con respecto al estado nación

La relación capital/trabajo es una relación global que condiciona todo el espacio planetario, por tanto, lo económico y lo político, o el mercado mundial y la legitimación política de la acumulación de capital global, son dos caras del mismo proceso de acumulación social mundial.

En consecuencia, el estado nacional y el mercado nacional no son otra cosa que formas fragmentadas, aparentemente autónomas y separadas de esa relación global. Por ello, no necesariamente coinciden territorio definido nacionalmente por un estado- nación y esfera política o legitimidad de las distintas modalidades de acumulación de capital. Así, la relación global capital/trabajo se descompone, en parte, en unidades espaciales que dan lugar a estados/nación peculiares y, en parte, dicha relación se mantiene constantemente como global, y ambas formas se condicionan entre sí.

Si bien es cierto que los estados nacionales se pueden entender sólo como momentos particulares de una relación global, es igualmente importante subrayar que la relación global existe solamente a través de sus momentos particulares (Holloway, 1995), la parte se expresa en el todo y éste en la parte.

La fragmentación en estados nacionales, se origina fundamentalmente en la característica central de la relación capital/trabajo por la cual una instancia separada del mercado (el estado) se establece como garante de la venta "voluntaria" de fuerza de trabajo en el mercado y de la igualdad política y jurídica de los ciudadanos. El establecimiento y mantenimiento de las condiciones de un espacio delimitado para la compra- venta y la legitimidad de las prácticas mercantiles tuvieron que ver, también, con momentos del proceso de acumulación que demandaban un tipo de apoyo y de subvención estatal al capital, que ayudaba a proteger ciertas condiciones de garantía para determinados sectores del capital en un ámbito territorial delimitado, y que, también, impedía que otros capitales (por la competencia) ganaran unos recursos naturales, de producción, de consumo y de utilización de mano de obra en ese mismo espacio- mercado.

Siglos anteriores, en las primeras fases del desarrollo del capital, lo importante para los estados era ampliar su territorio. Un estado era poderoso cuanto más territorio dominaba y cuantas más posibilidades presentaba ese territorio de contener un producto de mucho valor. La reproducción del capital como un todo estaba ligada a la extensión de su base territorial y a la dominación de otras regiones y poblaciones. Luego, y a partir de una mayor autonomía del capital del espacio- tiempo (en base a las comunicaciones y al ferrocarril), el espacio pasó a tener más importancia como mercado de consumidores sin necesidad de una dominación directa del territorio.

Una de las tareas del tipo de estado de bienestar fue acompañar y proteger la relativa inmovilidad del capital que operaba en un espacio nacional, distintos actores capitalistas dependían, en buena medida, del poder del estado nación para ello.

El estado de bienestar contenía la inmovilidad del capital en su forma de capital productivo y,

en cierto modo, en su forma de capital financiero. El estado contaba (por la ampliación de sus recursos fiscales, por la posesión de áreas productivas estratégicas, por la relativamente mayor inmovilidad del capital en su territorio, por su papel de regulador privilegiado de las relaciones capital/ trabajo, etc.) con el poder para controlar relativamente al capital en un territorio.

Pero el desarrollo de la dinámica del capital, su mayor internacionalización, han hecho que a esta altura del capitalismo hayan quedado prácticamente perimidas las antiguas formas de dominación territorial fronteras adentro; ahora el capital puede moverse más libremente, por tanto, el control de una base territorial y la contención que el estado/ nación brindaba al capital pasaron a convertirse en una traba.

Es evidente que la globalización ha incrementado la emancipación del capital del espacio-tiempo, del territorio y, por tanto, del estado- nación, no obstante, esa mayor autonomía tiene por un lado, algunas consecuencias que vale la pena analizar y, por otro, límites que se deben tener en cuenta.

Veamos, entonces, ¿qué consecuencias tiene la mayor independencia del capital del espacio- territorio- tiempo y con respecto al trabajo, sobre el estado- nación?

Para Michael Storper y Richard Walker (1983) la internacionalización de los mercados y de la producción ha abierto nuevas fuentes de insumos y ha reducido el nivel de diferenciación en el costo, la calidad y la disponibilidad de la mayoría de los insumos de un lugar a otro. Estos desarrollos no sólo crean nuevas oportunidades; también significan una mayor competencia por el colapso de los mercados protegidos, la introducción de nuevos productos y la creación de nuevas ventajas en los costos de insumos. Esto obliga a las empresas a extender su búsqueda a otros mercados y a costos de insumos más bajos.

Las nuevas formas de automatización, al separar las partes constituyentes de los sistemas de producción, deja en libertad a las unidades de trabajo para elegir las mejores localizaciones.

Este proceso de flexibilidad y fluidez del propio capital productivo, aunado a la volatilidad y primacía de la forma financiera del capital que antes vimos, trae aparejado dos consecuencias combinadas:

1.- El estado nacional pierde capacidad de retener capital productivo y financiero en su territorio.

2.- La competencia del mercado se amplía al estado nación: éste debe competir con otros estados para retener y atraer capital productivo y financiero en su ámbito territorial.

La localización geográfica del capital productivo y la del financiero, es una estrategia entre las varias que puede utilizar el capital para superar las contradicciones potenciales del empleo de trabajo humano para la extracción de plusvalor. Dicha estrategia es utilizada profusamente a partir de la

globalización, de tal modo que ante la movilidad espacial del capital incentivada además por la flexibilidad aduanera, la desregulación de trabas, etc., el espacio nacional ha perdido su capacidad de contener y controlar al capital.

¿Cómo puede inmovilizar el estado- nación porciones de capital en su territorio? En general, lo hace regulando la actividad del capital por distintos medios.

Con la globalización puede hacerlo ofreciendo mejores condiciones de localización, ventajas impositivas, mano de obra flexibilizada, barata o muy calificada, borrando barreras aduaneras, abriendo la entrada a inversiones de capitales en el mercado financiero sin condiciones para su salida, como el caso de Argentina, o con menores trabas que antes, como el caso de Chile.

El estado también inmoviliza capital cuando recauda impuestos, porque éstos son una masa de capital, deducida del plusvalor, que ya no circula en manos de sus tenedores directos y que, en cambio puede manejar directamente el estado de múltiples maneras. Sin embargo, el poder estatal de “inmovilizar” capital, de esta manera, se ha ido deteriorando seriamente.

El estado actualmente sufre la disminución de su base impositiva que es la que lo sustenta y la que le provee la posibilidad de implementar políticas, la que le permite desarrollar las tareas de legitimidad tanto con respecto al capital (beneficiando o perjudicando a unos sectores u a otros) como en relación al trabajo (con políticas sociales, fiscales, etc.).

¿Cuáles son los factores que afectan la base impositiva del Estado? Entre muchos, la capacidad de los sectores del capital de escapar de los impuestos o de elegir pagarlos en los lugares de menor imposición a partir de la movilidad actual, las rebajas generales de las tasas y, especialmente, las de los impuestos a la riqueza o a las ganancias en algunos países.

También la desocupación estructural, que allí donde se produce, reduce la masa impositiva, igual que el incremento del trabajo “en negro”, las recesiones y la concentración del consumo en cada vez menores sectores de población, etc. Y, fundamentalmente, el menor control que puede ejercer el estado nacional sobre los flujos de capital mundial y la imposibilidad estatal de constatar los lugares en los cuales las grandes empresas producen las mercancías. Además, hay una gran masa de capitales no sujeta a ningún control y que se blanquea de diferentes modos.

Los impuestos que le quedan al estado, entonces, son los que gravan la tierra, los inmuebles y, primordialmente, los que pesan sobre el consumo y el trabajo.

Otro aspecto, ligado al anterior, es que los estados han sufrido una competencia de masa de capital impresionante: antes podían contar con grandes cantidades de dinero que les permitía implementar estrategias de compensación hacia los distintos actores sociales, regular actividades del mercado, etc. y ello le otorgaba un cierto poder para arbitrar en las negociaciones y competencias entre los distintos capitales y entre el capital y el trabajo. Con la globalización existen masas de capital en manos

privadas de mayores dimensiones que las que maneja cada estado-nación que, además, lo condicionan tremendamente.

Las veinte compañías top del mundo tienen más ingresos que los ochenta países más pobres juntos. La Ford y la General Motors facturan juntas 300.000 millones que es la cifra equivalente al PBI de la Argentina. Mitsubishi facturó 184.500 millones de dólares en 1995, en términos del PBI equivaldría al país ubicado en el puesto veintidós (Institute for Policy Studies, 1997).

Ante esa diferencia en el manejo de masa de capitales entre una empresa y un estado, evidentemente las relaciones entre el estado y el capital cambian. Las presiones y condicionamientos que pueden ejercer los capitales sobre los mercados de valores de los distintos países, ubicando o retirando dinero, o estableciendo plantas o empresas, o directamente sobre las políticas gubernamentales, sobrepasa en mucho los condicionamientos que un estado puede, inversamente, imponer sobre los capitales. La dependencia estatal de la dinámica y expansión del capital global ha llegado a subordinar la gestión monetaria de los estados nacionales a los flujos de los activos financieros mundiales. **Por consiguiente el estado disminuye su autoridad con respecto al capital.**

Aunque el estado continúa beneficiando a algunos capitales por medio de privatizaciones, desregulaciones, obras de infraestructuras, etc. se encuentra más imposibilitado que antes para convertir esos aportes en motivo de negociación para obtener algunas ventajas para otros actores de la sociedad. El “contrato social” se debilita cuando el estado pierde fuerza para recaudar consensuadamente un porcentaje de las ganancias de los capitalistas para el sostenimiento de la sociedad en su conjunto y para aminorar los efectos de la desigualdad social.

Ello marca una independencia cada vez mayor del capital con respecto al estado. El incremento del poder económico de las empresas más globalizadas y la persistente disminución de la base impositiva estatal repercuten notablemente en una menor capacidad estatal para realizar sus labores de legitimidad de la acumulación y para garantizar la reproducción social como un todo.

El aporte impositivo equitativo de los ciudadanos se funda en el acuerdo de que existen tareas estatales necesarias para el interés común. Cuando el capital percibe que se puede autonomizar tanto del trabajo y del estado que considera que no necesita aportar al interés común, sin embargo, es porque pierde de vista que sin el trabajo y sin el estado peligra su propio interés general a largo plazo que es la subsistencia de las condiciones capitalistas. Así, el impuesto pasa a considerarse una contraprestación a cambio de un servicio de carretera, de seguridad, de educación o de salud, pero no un aporte a un fin común; el consumidor o el “cliente” sustituyen al ciudadano.

Pareciera que se “economiza” la política: el estado al disminuir su capacidad de regular las relaciones entre los actores sociales, de implementar políticas de compensación, etc. pasa a tener como eje central la creación de las condiciones económicas para atraer y retener capitales, desatendiendo las condiciones políticas con el mismo fin y primando lo privado sobre lo público. La democracia cede lugar a la eficacia del mercado minando el potencial legitimante del estado: las labores estatales más ligadas

a la acumulación global de capital predominan sobre las labores de legitimidad estatales en el nuevo tipo de estado neoliberal o nacional competitivo (Hirsch, 1997).

Complementariamente, emerge la apariencia de que las empresas, el mercado, la economía, se “politizan”, que asumen cada vez más funciones políticas otrora a cargo del estado: el gerente sustituye al político. Ejemplo de ello es el peso que adquieren aquellas empresas o asociaciones empresarias que proponen pública y abiertamente los lineamientos de política que debe seguir el gobierno, la forma en que debe organizarse la administración pública y las modalidades que, según su opinión, deben asumir los organismos de representación parlamentaria. Incluso, el capital privado a través de fundaciones o asociaciones empresarias de caridad pública implementa políticas sociales, ecológicas, etc. cubriendo a nivel local, nacional e internacional muchas áreas de antigua responsabilidad estatal. La donación de 1.000 millones de dólares que un empresario como Ted Turner hace para el mantenimiento de las Naciones Unidas, avergonzándose de la falta de aporte de su gobierno a ese organismo internacional, muestra la suplantación del capital privado en algunos, de los muchos blancos que deja el estado.

Ello es patentemente visible en las funciones que hoy cumplen organismos como el FMI o el Banco Mundial en relación a la política económica de los estados y también el de algunas calificadoras de riesgos y consultoras internacionales.

La confusión entre lo público y lo privado y la delegación del poder público estatal al ámbito mercantil no ayuda a opacar la necesaria disociación entre estado y mercado que es vital para el capitalismo.

“La línea divisoria entre estado y sociedad desaparece con frecuencia. La importancia de la desaparición de esta línea divisoria no puede ser acentuada suficientemente, pues es la existencia de tal demarcación lo que justifica al pensamiento democrático liberal. Algunas áreas de la vida forman parte de un derecho privado con el que no puede interferir ningún poder público; otras son una parte del bien común que las personas administran por medio del ejercicio de su poder político. Si la distinción es abolida resulta difícil reconocer algún significado en la idea de interés general y, además resulta dañada la esfera de la libertad privada” (10)

El nuevo tipo de estado sustentado por la ideología neoliberal, patéticamente expone las tensiones insalvables de la relación capital/trabajo a nivel global. Muestra que la reestructuración de la acumulación global de capital no es compatible con altos niveles de integración política, económica y social mundiales, ni con una excesiva independencia del capital del trabajo y del estado. Lo que se escamotea por un lado, debe recompensarse por otro.

El incremento de la pobreza y de la riqueza (según la ONU- PNUD) de las 5.780 millones del total de la población del planeta, 1.300 millones viven en la pobreza con un nivel de ingreso y consumo

(10) Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, Ed. Siglo XXI, México 1.980, p. 185

inferior a 1 dólar diario, mientras que el patrimonio de las 358 personas más ricas del mundo es igual al ingreso anual del 49% más pobre de la población mundial, o sea, 2.300 millones de personas) es concomitante con el aumento de la inseguridad y la delincuencia que afecta como un boomerang al estado y al capital.

“En 1980 el estado de California destinaba el 2% de su presupuesto a las cárceles y el 12% a la educación superior. Ahora reciben el 10% las cárceles y el 9,5% la educación superior. Para el año 2002 el sistema correccional devorará el 18% del presupuesto y las universidades el 1%.” (11)

La suplantación del estado de bienestar por un estado más delgado y ágil como sueña la doctrina neoliberal no se constata fácticamente. El tipo de estado neoliberal, en algunos casos, cuenta con menos empresas públicas y con menor cantidad de empleados, pero de ningún modo se “achica” desde lo que podría considerarse como la mejor variable demostrativa de su disminución de tamaño: el gasto público.

Confirmando la tesis de O’Connors (12) del progresivo crecimiento de los gastos estatales, un estudio del F.M.I. (13) llega a la conclusión de que el gasto público en los países desarrollados aumentó de modo continuado desde mediados del siglo pasado y esa tendencia no muestra ningún signo de quiebre ya que se constata hasta en la Gran Bretaña de Mrs. Thatcher donde el gasto público se mantenía en 1994 en el mismo nivel relativo que en 1980 (arriba del 40% del PBI) y continúa en igual tendencia hacia 1997.

Es que aunque se hayan restringido algunos gastos sociales se han incrementado otros y aunque se haya dejado de subvencionar al capital por medio de la empresa pública, sólo se han modificado las formas de subvención. El tan mentado estado “mínimo” y la “mano invisible” del mercado no aparecen por ningún lado. Ocurre, no obstante, que la distorsión de la realidad es también parte de ella y la ideología neoliberal proporciona los discursos y estrategias concientes de la globalización. El grado en que una forma de comprensión prevalece o se sostiene en el tiempo no depende exclusivamente de la validez empírica de la perspectiva en cuestión sino, también, de un conjunto de procesos sociales que incorporan los distintos actores de la sociedad.

Mayor autonomía del capital y legitimidad

Definiendo las tareas legitimantes del estado como las posibilitantes de que se recreen incesantemente las relaciones capital/trabajo en condiciones capitalistas, es preciso apuntar que existen diversos mecanismos legitimantes estatales: algunos tienen que ver con la legitimidad global y, otros, son más intrínsecos de la legitimidad territorial de un estado nacional.

Así como la fracturación o descomposición de la sociedad mundial en múltiples estados

(11) Robert Reich, Rev. *Mercado*, Agosto de 1.997

(12) James O’Connors, *La crisis fiscal del estado*, Ed. Península, España 1.981

(13) Jorge Schvarzer, *Página 12*, 28/4/96 / Robert Reich, Rev. *Mercado*, Agosto de 1.997.

nacionales no es algo que está terminado de una vez y para siempre, tampoco lo están las tareas legitimantes del estado nacional que cambian con cada tipo de estado, ni las labores de legitimidad global/mundial que, a veces, son asumidas por uno o varios estados/nación poderosos y, otras veces, por organismos internacionales de negociación, presión y organización del movimiento global del capital.

La legitimidad global a su vez, afianza, refuerza y complementa los mecanismos de la legitimidad estatal nacional y ésta hace lo mismo con aquella.

Sin embargo, la fragmentación de la legitimidad global de la acumulación mundial de capital en estados/nación respondió a que la legitimidad de la acumulación de capital se fue desarrollando a medida que las relaciones capitalistas se fueron afianzando en determinados sitios y, luego, extendiendo e imponiendo en porciones del territorio mundial destruyendo las antiguas formas. En ese proceso, a menudo, el estado nacional sirvió para vehicular la ampliación de la difusión de dichas relaciones.

Los distintos mecanismos de la legitimidad contractual y mercantil, de la legitimidad política, jurídica y comunitaria nacional⁽¹⁴⁾ pudieron desarrollarse más eficientemente en porciones territoriales cuyas relaciones capital/trabajo se encontraban signadas por las particularidades de una historia social y una cultura previas al capitalismo y, luego por la construida por éste, que permitieron incorporar singularidades y diversidades que, a la vez que posibilitaron las labores de legitimidad estatal nacional y mundial, le otorgaron diversidad y ámbitos de constante recreación a las relaciones sociales capitalistas.

Así, alternativamente se suceden espacios nacionales de mayor difusión de la ciudadanización que en otros, de mayor o menor calidad y desarrollo de la democracia republicana, de diferentes regímenes políticos, etc.

Para asegurar la reproducción del capital en su conjunto es menester algunos niveles de diversidad y ésta constituye, además, uno de los tantos aspectos de la dominación y de la legitimidad que adopta particularidades y rasgos nacionales. Pero también es necesaria la homogeneidad de los mercados de consumo, de intercambio comercial y la standarización de algunas pautas culturales, políticas, sociales, etc.

La tensión entre homogeneización y diversidad en el capitalismo es una constante que tiende a ganar la homogeneidad que impone la lógica del intercambio mercantil, no obstante, el mantenimiento y la reproducción de cierta diversidad es lo que provee la factibilidad de que algunos espacios territoriales estatales se presenten como el "modelo" a imitar en relación al desarrollo y a las estrategias económicas y políticas, mientras otros espacios (subdesarrollados, casi tribales, dictatoriales, etc.) operan de contramodelos. Dicho de otra manera: el alto desarrollo del capitalismo en algunas regiones es deudor y complementario del menor desarrollo de otras regiones del planeta.

(14) Para el desarrollo de las formas de legitimidad ver Diana Cernotto, "Estado y legitimidad" en Revista *Administración Pública y Sociedad*, N° 3/4, IIFAP 1.990.

El estado nacional ha jugado un papel crucial en la fragmentación global de los distintos mecanismos legitimantes de la “igualdad política”. La fragmentación del “mercado político” a escala nacional ha posibilitado la gobernabilidad al delimitar el voto ciudadano a una porción territorial más o menos homogénea. La circunscripción geográfica de los sufragios ha permitido una mayor proximidad de los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales a los electores y la identificación política a nivel de nación; ha difundido, no sin contradicciones, la diferenciación y asimilación de las formas de la democracia republicana que se han impuesto de diferentes formas en distintos estados/nación. La vital tarea legitimante del estado como organismo visto por encima de los distintos actores sociales, promotor del interés general y representante de los ciudadanos y como organizador de la expresión política de la sociedad, se ha hecho posible, justamente, por la sección del espacio planetario en espacios nacionales permitiendo la incorporación por un lado, de las características heterogéneas del mundo global, y por otro, homogeneizando dentro del entorno nacional.

De esta manera, se diferenciaron las constituciones y leyes que tomaron particularidades en cada territorio nacional pero que, al mismo tiempo, se unificaron al interior del espacio nacional; se fraccionaron los estilos de gestión gubernamental y de ciudadanización en relación al espacio mundial y, a la vez, se aumentó la uniformidad interna.

También el estado nacional ayudó a fragmentar los mecanismos legitimantes de la coerción. El ejercicio del monopolio de la violencia en un ámbito planetario hubiera sido tan poco efectivo, como lo fueron, en su momento, los problemas de coordinación y sincronización represiva entre los niveles más pequeños de gobierno de cualquier región en los siglos XVI y XVII.

Es que uno de los factores, tal vez más relevantes, de la división del espacio mundial en estados nacionales es que éstos constituyen una escala espacial, más o menos adecuada, para fragmentar la oposición del trabajo al capital. La organización estatal nacional es la forma de disgregar un conflicto que en su esencia es mundial.

Con la existencia del estado nacional también se fragmenta la creación de los mercados de trabajo y se divide la oposición y la resistencia del trabajo a las condiciones que el capital trata de imponer. En otras crisis capitalistas el factor trabajo adquirió una mayor movilidad territorial a través de las migraciones, incluso, inducidas por los estados; ahora una de las tareas del estado- nación es retener a porciones de la fuerza laboral en su territorio, como uno de los factores de atracción de los capitales, en ciertos casos, pero más aún en función de mantener áreas relativamente homogéneas con menores posibilidades de conflicto: los estados más desarrollados repelen la afluencia masiva de fuerza de trabajo de países menos desarrollados en el punto en que ese flujo comienza a ser incompatible con el mantenimiento de la paz social. No se trata de que los trabajadores chinos emigren a Nueva York y aspiren al nivel de vida de un empleado newyorkino, sino de que el capital se traslade a China para aprovechar la mano de obra barata de los trabajadores dispuestos a recibir un salario equivalente a un poco más que un puñado de arroz.

Con la mayor independencia del capital con respecto al trabajo que significa la globalización,

el papel del estado nación como creador sistemático de la disponibilidad de fuerza de trabajo en un mercado delimitado parece perder sentido, ya que se supone que el capital será quien se traslade al lugar en que exista la mano de obra que más le convenga. Sin embargo ello es engañoso. La creación de la disponibilidad de la mano de obra para ser utilizada por el capital no se circunscribe solamente a calificarla e inmovilizarla en un espacio nacional o supranacional. Por el contrario, consiste en sostener su disposición a ser utilizada sin excesiva coerción, implica su predisposición social a atenerse a ciertas reglas y derechos; es decir, consiste en neutralizar la oposición genética del trabajo al capital.

El trabajo, aunque mercancía en el capitalismo, difiere de las otras mercancías porque está encarnado en seres humanos vivos y concientes y porque la actividad humana (el trabajo) es la esencia irreductible de la producción social y la vida social.

Las otras mercancías pueden ser producidas industrialmente, compradas a precio uniforme y con calidad estándar, poseídas enteramente y empleadas de una manera estrictamente técnica, como quiera y donde quiera el propietario que lo desee. Su compra y su uso pueden, pues, aproximarse a un estándar de rendimiento versus costo y son susceptibles de un proceso de nivelación geográfica en sus precios, etc. y pueden ser llevadas de un lugar a otro sin problemas.

El trabajo, en contraste, sigue siendo idiosincrático y arraigado porque ninguna de estas condiciones rigen totalmente en su caso. Las condiciones de compra del trabajo difieren de otras mercancías y dependen de su reproducción social. (Stoper y Walker, 1983).

Aunque el trabajo se compra en el mercado, sólo se compra el derecho de emplear al trabajador por un tiempo determinado y las condiciones de compra entrañan la reproducción social del trabajador (además del salario, aspectos como seguridad, salud, estabilidad, regularidad, sociabilidad, etc.) en fin, muchos de aquellos aspectos que hoy los estados nacionales derivan al mercado revistiendo una dinámica puramente mercantil. Los trabajadores, a diferencia de las computadoras, deben aplicar voluntariamente su capacidad de trabajo y tienen la capacidad de resentir su uso y su explotación.

Igualmente el problema de la oposición del trabajo al capital no se circunscribe a los ocupados, por el contrario, abarca también a los excluidos del mercado que, de todos modos, se mueven con una dinámica signada por la relación mercantil. La reproducción social, mal que le pese al capital, incluye de hecho a los no trabajadores que de una u otra manera no están excluidos de la reproducción material de la sociedad y presionan constantemente sobre el estado y la fracción de los ocupados.

Tal como se planteó más arriba, el trabajo vivo sigue siendo necesario y el estado es una de las pocas trabas (por la legitimidad que otorga su contrato social y leyes, entre otras cosas) a que el trabajo desaparezca como fuerza física, a que el capital particular lo destruya en su ciega persecución del máximo de ganancia. El estado es el factor que obstaculiza la tendencia del capital a destruir sus propios fundamentos. Sucede que el mercado por sí solo no es un eficiente distribuidor ni administrador de los beneficios sociales que antes derramaba el estado, ni puede garantizar la reproducción social en su conjunto y, mucho menos el mercado se vale a sí mismo para repartir la legitimidad que esos factores

otorgan al mismo mercado desde el estado.

La reproducción social en el capitalismo, la reproducción del trabajador tiene lugar no sólo en el ámbito laboral, sino también en el hogar y la comunidad. La resistencia y oposición del trabajo a labores mal remuneradas, de tipo precarias, sin beneficios sociales, al abandono de la desocupación y la miseria, y el debilitamiento de las tareas estatales de redistribución, etc. que, difícilmente puedan ser suplantadas por organizaciones sociales comunitarias en el marco de una sociedad cada vez más pautada por la lógica y la competencia mercantil, van mucho más allá del peligro de una resistencia u oposición organizada, consciente y virulenta a los estados o gobiernos a cualquier escala, más bien se desenvuelve en formas mucho más sutiles y espontáneas cuyos resultados imprevisibles terminarán afectando directamente al capital transnacionalizado.

Límites de la autonomía del capital con respecto al estado

Ya vimos como el capital no se puede independizar totalmente del espacio/tiempo, ni del trabajo, porque tiene que mantener alguna forma de capital productivo que le reporte algún nivel de plusvalor genuino y, necesariamente, alguna relación con la fuerza de trabajo para que ello sea posible.

La esfera estatal en el capitalismo es imprescindible para mantener la reproducción social y para legitimar el proceso de acumulación de capital porque revista como el garante de las relaciones contractuales, como la expresión del interés general de la sociedad y como el único poseedor del derecho a la coerción. Estas labores legitimantes del estado son las que otorgan justificación a la cotidiana venta de fuerza de trabajo en el mercado bajo determinadas condiciones y a las distintas prácticas sociales y éstas son tareas estatales que el capital no puede desechar mientras dependa del uso del trabajo vivo.

La mayor independencia del capital del trabajo, del territorio y, por tanto del estado nacional, no es suficiente para que el capital pueda desechar las labores de legitimidad estatal que hacen posible la acumulación de capital.

Contrariamente, el desarrollo del capital demanda alguna forma de estado, más precisamente requiere de una esfera que implemente aquellas labores legitimantes que el capital no puede generar por sí mismo. La escala estatal en que dichas labores se desarrollen es variable, lo que no es variable es la persistencia estatal en el capitalismo.

La escala territorial (siempre dispar) en la cual se desenvuelvan esas labores no puede ser tan reducida que impida la coordinación y homogeneización necesaria de todo el espacio mundial, ni tan grande que resienta la efectividad interna de los mecanismos del sufragio, de la coerción o de la contención y que imposibilite la diversidad.

El capital podrá independizarse algo más del estado nacional pero, probablemente, tampoco podrá prescindir absolutamente de él. En principio porque una esfera separada del mercado cuya escala

sea más o menos apta para “arbitrar” mínimamente entre sus actores, para implementar el sufragio, para fracturar la oposición del trabajo y para sostener ciertos niveles de diversidad y de reproducción social, es requisito para el mercado subsista y la acumulación de capital se renueve constantemente.

Es que la exagerada inmovilidad del capital obstaculiza su desarrollo, pero la desmesurada movilidad puede socavar su base de existencia.

El espinoso problema de la mayor independencia y de la globalización del capital es que el estado nación, aún en sus posibles versiones ampliadas supranacionales, es un límite al capital, pero es un límite que impide su libre autodestrucción en el mercado. El estado como garante de la reproducción social de un conglomerado asentado en un territorio delimitado, debe mantener algunas condiciones de vida de la sociedad que permitan que una cierta porción de población exista para trabajar y consumir y para que el contrato social por el cual los distintos ciudadanos se avienen a pagar impuestos, a vender su fuerza de trabajo, a competir como empresa en el mercado, a someterse a unas reglas de derecho y justicia, se renueve constantemente. Ello implica que el capital debe disciplinarse relativamente a ciertas leyes, reglas de juego, negociaciones con el trabajo, etc. que aparecen como trabas al capital individual pero que son las que posibilitan su existencia global.

Sin esas condiciones de mínima gobernabilidad, previsibilidad, estabilidad política, “armonía social”, seguridad jurídica y ciudadana, etc. los mismos capitales no podrían desarrollarse y esas condiciones difícilmente las podría desempeñar una instancia estatal como un gobierno municipal (por la gran desagregación que se suscitara y por la vulnerabilidad de los estados pequeños ante las presiones de capitales cada vez más poderosos) ni un gobierno internacional (por la lejanía y el relajamiento de mecanismos legitimantes de fragmentación que induciría). No hay que olvidar que el estado nacional surge como instancia de mediación entre pares, entre propietarios, esa tarea estatal de árbitro entre los capitales competitivos sigue tan vigente como el primer día.

La forma estatal del imperio global planetario, que sería probablemente la que se juzga como más compatible con la globalización (J.M. Ghehenno, 1995) presenta la desventaja, entre otras, de diluir demasiado la fragmentación de la oposición del trabajo al capital, induciendo una mayor homogeneidad de las luchas y resistencia y deslegitimando el monopolio coercitivo del estado.

La cuestión para el capital es mantener ciertas proporciones de legitimidad estatal, aunque en formas de estado más laxas que obstaculicen menos su autonomía y movilidad, pero que establezcan férreas barreras a la autonomía del trabajo y al peligro de los no trabajadores.

Con la globalización, la fragmentación del espacio global va perdiendo tendencialmente importancia y se van ampliando los espacios nacionales en organizaciones estatales más complejas, más abarcativas, supranacionales (Nafta, Mercosur, Comunidad Económica) que toman algunas de las labores legitimantes del antiguo estado nación. Simultáneamente, otras labores legitimantes del estado nacional son derivadas a los niveles menores del estado (provincias o municipios). Los niveles gubernamentales del estado se desencajan (J.M. Guéhenno, 1995), se agranda la escala territorial del

estado- nación y, por tanto, se modifican las formas de la política y de los poderes del estado.

Puede considerarse que la integración de espacios supranacionales (Mercosur, etc.) no implicará necesariamente la supresión de los estados- nación, sino una transformación y ampliación de los mismos que, tendencialmente, se complementará con la derivación de tareas legitimantes estatales a niveles infraestatales (municipios) y a organismos internacionales globalizados que desarrollarán algunas labores legitimantes globales correspondientes a la regulación monetaria, derecho internacional, derechos humanos, ecología, etc.

La soberanía de los estados (la capacidad de tomar decisiones propias, aisladas y diferentes del resto de los países o de espacios supranacionales) se diluye, por un lado, y se sincera por otro. La soberanía en el marco de la historia del capitalismo difícilmente ha sido completa, variando entre países y por períodos. Con la globalización y la mayor autonomía del capital del estado disminuyen los márgenes de decisiones soberanas aún de estados "poderosos". La capacidad de decisión autónoma de un país ha constituido un importante atributo mitológico de la política y de la legitimidad (cuya relajación no está exenta de profundas derivaciones políticas, económicas y sociales), pero no conforma un mecanismo estatal central dado que los estados nacionales en el capitalismo se han originado dependiendo en mayor o menor medida del movimiento del mercado internacional y de la dinámica de otros países.

Como se ha mostrado, los límites intrínsecos del capital para autonomizarse completamente del territorio no impiden para nada que las relaciones cambien y se dinamicen de manera tal, que la mayor independencia del capital del territorio desemboque en mutaciones de la relación del capital en su conjunto con el estado nacional, así como en modificaciones en las labores de acumulación y legitimidad estatales. En otras palabras, con la globalización varía la relación entre el todo y las partes.

En conclusión, lo que se encuentra en la parte menos visible del iceberg de la globalización es el proceso por el cual el capital incrementa su independencia del territorio- espacio - tiempo, del trabajo y del estado.

Por cierto que la globalización tiene innumerables aspectos contradictorios no contemplados en el presente artículo, pero el principal problema en el planeta, en este momento, no es la globalización en sí misma. En todo caso es la forma en que se desenvuelven las relaciones capital/trabajo y la manera en cómo se distribuyen los efectos de la globalización.

Como sea, el porvenir permanece abierto, ligado a procesos siempre nuevos de transformación y de aumento de la complejidad, la participación de los sujetos y sus relaciones sociales irán marcando las posibilidades y los límites de la globalización.

Bibliografía

Bolívar Echeverría, "El problema de la nación", *Rev. Cuadernos Políticos*, N° 29, México, 1981.

- Sarah Anderson, John Cavanagh, Documento "El poder mundial de las corporaciones", Institute for Policy Studies, Washington 1997.
- Viviane Forrester, *El horror económico*, Ed. FCE, Arg. 1997.
- Jeremy Rifkin, *El fin del trabajo*, Ed. Paidós, Arg. 1997.
- John Holloway, "Los zapatistas y el capitalismo mundial", *Doxa*, Nros. 13/14, Arg. 1995.
- Elmar Altvater, "Sociedad y trabajo", *Cuadernos del Sur* N° 19, Arg. 1995.
- Michael Storper y Richard Walker, "La división espacial del trabajo", Rev. *Cuadernos Políticos* N° 38, Méx. 1983.
- Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, Ed. Siglo XXI, Méx. 1980.
- Jean M. Guéhenno, *El fin de la democracia*, Ed. Paidós, España, 1995.
- Sthefen Hawking, *Historia del tiempo*, Ed. Critica- Grijalbo, Arg. 1988.
- Joachim Hirsch, "Globalización del capital y la transformación de los sistemas de estado: del "estado de seguridad" al "estado nacional competitivo", en Rev. *Administración Pública y Sociedad* N°10, IIFAP, 1997.
- John Horgan, *El fin de la ciencia: enfrentando los límites del conocimiento en el crepúsculo del conocimiento científico*, Addison Wesley, 1.996

3. ARTICULOS

SOBRE LAS CARACTERISTICAS DE LA GESTION PUBLICA EN MUNICIPIOS PEQUEÑOS E INTERMEDIOS

Claudio Tecco*

Apuntes basados en estudios de casos

Resumen

En este artículo se presenta una parte de los avances del proyecto denominado "La Gestión de Organismos Micro - regionales en la Provincia de Córdoba"⁽¹⁾. Como su nombre lo indica, la investigación refiere a Entes de Cooperación Intermunicipal e Interinstitucional que operan a escala regional, aunque en este trabajo intentaremos solamente reflejar las características de la gestión pública en algunos de los Municipios que integran organismos de este tipo.⁽²⁾

El interés de focalizar nuestras observaciones en el nivel municipal, se debe a la relación que suponemos existe entre las capacidades de gestión de los Gobiernos Locales que se asocian y el desempeño de los organismos que conforman.

Es por ello que, tomando como unidad de análisis al Municipio, realizaremos una evaluación del grado de adecuación de las estrategias, sistemas de gestión y estructuras de los Gobiernos Locales a los desafíos que impone el nuevo contexto en que operan.

Introducción

El rol preponderante que están teniendo en Córdoba los Gobiernos Locales (por sobre otro tipo de actores) en la conformación y desarrollo Entes Micro- regionales hace suponer que las fortalezas y debilidades de las Municipalidades que integran estos organismos pueden incidir en el desempeño de las nuevas asociaciones.

* Investigador del IIFAP/ UNC. Director Ejecutivo del IIFAP.

(1) Además del autor de este artículo, el equipo de trabajo está integrado por los siguientes investigadores del IIFAP: Juan C. Bressan, Silvana Fernández y Lucía Riveros.

(2) En una publicación anterior (Tecco, C. 1.994) se analiza el fenómeno del asociativismo intermunicipal y se infoma brevemente sobre los campos de intervención y actividades que desarrollan este tipo de organizaciones.

Por tal motivo, como un momento particular de nuestra investigación, consideramos relevante evaluar el grado de adecuación de las estrategias, sistemas de gestión y estructuras de algunas Municipalidades a los desafíos que deben enfrentar.

Para hacerlo, seleccionamos seis casos de Municipalidades que participan en varias experiencias de cooperación intermunicipal, según se detalla en el siguiente cuadro:

MUNICIPALIDAD ⁽³⁾	ENTES EN QUE PARTICIPA
UNQUILLO RIO CEBALLOS	Ente Intercomunal Planta Potabilizadora La Quebrada Ente de Gas Sierra Este Ente Intercomunal para refacción de Ruta V. Allende - Mendiolaza - Unquillo Ente de Desarrollo Turístico Sierras Chicas
ONCATIVO OLIVA	Organismo Regional Intercomunal de Control (O.R.I.C.) Ente para el tratamiento de residuos sólidos Ente para la construcción de la autopista Pilar - Armstrong
STA. ROSA DE CALAMUCHITA V. GRAL. BELGRANO	Ente Calamuchitano de Gas Departamento de Higiene Alimentaria y Control de Zoonosis (DE.RE.H.A.) Ente Regional de Turismo de los Grandes Lagos Ente p/Construcción de Camino y Antena Repetidora de Cerro Los Linderos

En las páginas siguientes, presentaremos una síntesis de las observaciones realizadas. En primer término, nos ocuparemos de la dimensión interna de las administraciones municipales, para luego hacerlo de las modalidades con que éstas se articulan a las sociedades locales.

1. Las organizaciones municipales y sus estrategias

Entendemos por estrategia de una organización municipal al conjunto de acciones orientadas al logro de su misión y objetivos, tomando en consideración sus condiciones internas y los factores de su entorno (Antonorsi Blanco, 1991).

⁽³⁾ Es necesario aclarar que, en las elecciones municipales de 1.995, fueron reelectos los Intendentes de Oncativo, Oliva, Villa Gral. Belgrano y Sta. Rosa de Calamuchita. Por el contrario, en las municipalidades de Río Ceballos y Unquillo., no sólo cambiaron las autoridades, sino que las nuevas pertenecen a partidos políticos distintos a los que les precedieron en el gobierno. La aclaración es importante ya que la investigación cubre el período de transición entre ambos gobiernos y - como veremos al analizar los balances - las elecciones de 1.995 y los cambios de administración podrían haber incidido en la evolución del gasto y la inversión. Asimismo, la transición no estuvo libre de situaciones conflictivas y de reorientaciones en el accionar de las Municipalidades de Unquillo y Río Ceballos.

Los componentes de una estrategia organizacional son: el propósito general de la organización (misión); la situación futura a la que desea arribar (objetivos); las líneas generales de acción y disposiciones sobre asignación de recursos para el logro de los objetivos (políticas) y el conjunto de decisiones específicas sobre los cursos de acción y medios que se utilizarán para lograr los objetivos (Planes, Programas y Proyectos).

Los actores gubernamentales que entrevistamos, si bien identifican los componentes antes mencionados, tienen dificultades para integrarlos en una estrategia organizacional coherente.

El modus operandi más frecuente es de tipo inercial, consistente en dar respuestas “sobre la marcha” a los problemas y restricciones que se presentan en la gestión.

El conocimiento del entorno mediato es incompleto y asistemático; asimismo, las organizaciones que conducen se encuentran en procesos de reestructuración que no responden a una clara política de reforma administrativa.⁽⁴⁾

Refiriéndonos específicamente a los componentes de las estrategias antes mencionados, encontramos que, en relación a la misión del Municipio, en todos los casos se puso de manifiesto la conciencia de los funcionarios acerca de la necesaria ampliación de los roles y campos de actuación de los Gobiernos Municipales y a la necesidad de dar satisfacción a una más variada gama de cuestiones y demandas sociales.

Las competencias materiales establecidas en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica Municipal, existentes como marco regulatorio desde la década pasada, adquieren mayor concreción en la práctica cotidiana presente de los Gobiernos Locales que hemos estudiado. Sin embargo, interpretamos que estas prácticas se han ido incorporando gradualmente, sin una planificación previa y sin que, al interior de las administraciones, se desarrolle un debate conducente a precisar tales misiones y a lograr el consenso de los actores organizacionales en torno a las mismas.

En cuanto a los **objetivos**, los mismos se reflejan en las Plataformas que, en oportunidad de las elecciones, presentaron los entonces candidatos a Intendentes. En primer término, cabe acotar que en dos de los seis casos estudiados (Río Ceballos y V. Gral. Belgrano) los postulantes electos no presentaron Plataformas, lo cual puede ser interpretado como una debilidad para sus futuras gestiones, ya que no propusieron a la ciudadanía los lineamientos de sus Planes de Gobierno, sino simplemente la adhesión a un candidato y/o partido político.

La aseveración anterior debe sin embargo relativizarse para el caso de V. Gral. Belgrano, ya

(4) Reorganizar una administración implica una serie de actividades y momentos, a saber: la definición de los objetivos a lograr con la reorganización, el análisis de la organización actual, la definición de los cambios necesarios, el diseño de la situación futura, la planificación de los cambios a efectuar, su ejecución, como así también el seguimiento y evaluación. Sin embargo, los municipios modifican habitualmente sus estructuras sin considerar estas cuestiones. Por el contrario, adaptan la estructura a una situación coyuntural o la mantienen inmodificada, sustituyéndola en la práctica por equipos de trabajo ad-hoc.

que el candidato se postulaba a la reelección por segunda vez, motivo por el que su propuesta era la de continuar los proyectos ya iniciados en el período anterior.

En los casos en que se presentaron Plataformas, además de detallarse las obras públicas a realizar, se destaca la incorporación de objetivos ambientales, económicos y sociales (saneamiento, promoción y atención de la salud, promoción del desarrollo local, etc.). Asimismo, en el caso de Oncativo, se incluye a la reforma administrativa del Municipio como una de las objetivos prioritarios.

Para la elaboración de las Plataformas los entrevistados manifiestan haber “consultado a la gente”. Sin embargo, a excepción de Unquillo, no se efectuaron relevamientos sistemáticos de la opinión del electorado, mediante encuestas, talleres, jornadas de consulta, etc.

Pudo también constatarse que existe correspondencia entre los objetivos formulados en las Plataformas y las políticas y programas actualmente en ejecución a los que los funcionarios entrevistados otorgan prioridad. Tales prioridades son, según los propios actores las siguientes:

MUNICIPALIDAD	DESAFIOS, POLITICAS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS
ONCATIVO	Mejorar la atención del hospital recientemente transferido/ Completar obras de pavimentación y cloacas para toda la ciudad/Continuar la construcción de viviendas de interés social (FOVICOR)/Mejorar la infraestructura social (educación y salud)/Completar la planta de tratamiento y reciclado de residuos sólidos/Desarrollar un parque de Industrias de Saneamiento/Reforma Administrativa
OLIVA	Continuar la ejecución de viviendas de interés social/Mejorar la infraestructura urbana (alumbrado, pavimento, etc.)
RIO CEBALLOS	Programas de empleo focalizados con financiamiento externo (“Asistir”, “Trabajar”, “Proyecto Joven”)/Obras viales/Redes de gas y agua potable.
UNQUILLO	Saneamiento de las finanzas municipales y fortalecimiento institucional/ Programas sociales focalizados y selectivos con financiamiento externo (“Trabajar”, “Plan de Rehabilitación de Viviendas”, “Plan de Ayuda a Familias Vulnerables”)
V. Gral. BEGRANO	Construcción de cordón cuneta y asfalto en las calles principales/ Completar las redes de agua/Iniciar construcción de redes cloacales/ Atender más eficientemente la demanda de servicios de salud (hospital transferido) y guarderías infantiles.
STA. ROSA	Proyectos de obras viales varios (cordón cuneta, puente, vados,

pavimento, etc.)/Redes de gas y cloacas/Enterramiento sanitario de residuos/Mejoras en los balnearios/Renovación de alumbrado público/Instituto de Participación Ciudadana (IPC)/ Centro de Participación Educativa (CPE).

La coherencia constatada entre plataforma y actuación posterior es un dato positivo, al indicar que los Intendentes y Secretarios otorgan a las primeras el significado de instancia de referencia para la posterior formulación de políticas y la planificación de las acciones del Municipio.

Sin embargo, este hecho positivo no implica que se haya avanzado en el diseño de sistemas de planificación. En efecto, tan sólo en un caso (Oncativo) se ha planteado la necesidad de formular un "Plan Estratégico" para la localidad.

En la actividad de planeamiento de estos Municipios, la Plataforma electoral adopta un carácter orientador, siendo los Programas Sectoriales los que presentan mayor nivel de precisión (en cuanto a objetivos, cursos de acción y medios para alcanzarlos). Sin embargo, estos Programas no se integran en un Plan de Gobierno, motivo por el cual la articulación del Municipio con los distintos actores sociales se concreta en torno a cuestiones puntuales, sin que exista un proyecto colectivo de sociedad y Gobierno Local, en cuya formulación e implementación participen tanto actores estatales como no gubernamentales.

Interpretamos que el sentido de la planificación es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social, orientándolo en función de una imagen objetivo de sociedad y Administración Local, de sus estructuras y funcionamiento, poniendo en marcha un proceso institucional por el que: (i.) se seleccionen los problemas más relevantes del Municipio, incorporándolos a la agenda de cuestiones a resolver (ii.) se definan los objetivos a alcanzar durante un periodo de gobierno y (iii.) se elaboren los cursos de acción que conduzcan al logro de tales objetivos, procurando que las acciones sean económicamente eficientes, técnicamente factibles y políticamente viables (Lucca, C. et. al, 1995).

De acuerdo a este enfoque, la planificación es también un instrumento para lograr acuerdos y consensos en torno a los ejes sobre los cuales la Municipalidad desarrollará su acción de gobierno y los sectores privado y social sus actividades.

Para que ello suceda, es necesario que exista una evaluación compartida por representantes sociales y gubernamentales de los escenarios futuros, identificando las oportunidades que se le presentarán a la localidad y a su Gobierno, basándose en sus fortalezas, procurando neutralizar los riesgos y superar las debilidades.

El estilo de planificación de los Municipios estudiados dista del enfoque estratégico antes descrito. Si bien se realizan esfuerzos para dar coherencia al accionar municipal -mediante coordina-

ción intersectorial en reuniones de gabinete- y se promueve la participación ciudadana -a través de consultas a asociaciones no gubernamentales- no se ha avanzado aún en el diseño e implementación de un sistema de planificación que oriente y organice las operaciones municipales e incorpore inputs del medioambiente.⁽⁵⁾

Si los Municipios contasen con planes que respondiesen a las características antes apuntadas, estos operarían como estructuradores de los Programas Sectoriales (de Secretarías y Direcciones) y las reuniones de gabinete (que todos los entrevistados manifestaron se realizan con asiduidad) podrían operar no sólo como instancia de resolución de problemas coyunturales, sino también como momentos de seguimiento y retroalimentación del Plan de Gobierno.

2. Las estructuras y los recursos humanos de las administraciones municipales

Las estructuras administrativas son sistemas de relaciones de trabajo que dividen y coordinan tareas, realizadas por diversos actores organizacionales, para servir a propósitos y objetivos comunes. Esto significa que la estructura debe adecuarse a la estrategia de la organización, vale decir, a su misión, objetivos, políticas y planes.

Un error frecuente en administración pública es diseñar las estructuras (y su expresión gráfica, el organigrama) sin haber previamente definido una estrategia organizacional.

Si no existe una visión clara y compartida de la misión del Municipio y de la situación futura a la que se aspira (como así tampoco de las políticas generales y los cursos y medios de acción para alcanzar tales objetivos) el diseño de un sistema de división y coordinación de tareas responderá inevitablemente a formalismos resultantes de prácticas históricas y/o a la necesidad de dar respuestas a situaciones imprevistas.

En los casos estudiados, las autoridades municipales han optado por estructuras de tipo funcional, que responden a un modelo tradicional de Municipio (prestador de servicios básicos urbanos). Estas estructuras son luego ampliadas en forma incremental, mediante el agregado o jerarquización de unidades organizacionales para atender nuevas funciones.

Las reformas realizadas tienen un carácter parcial, modificadorio de las clásicas estructuras de Municipios de mediana dimensión, que cuentan con tres Secretarías (Gobierno, Hacienda y Obras y Servicios Públicos) de las cuales dependen Direcciones y/u Oficinas con competencias particulares.

Los cambios introducidos han sido alternativamente de tres tipos: (a) la creación de Secretarías

⁽⁵⁾ Como veremos más adelante, las Municipalidades de Sta. Rosa y V. Gral. Belgrano han creado instancias de consulta para la formulación e implementación de políticas, lo cual no invalida la anterior aseveración, ya que tales instancias no operan como momentos de un sistema de planificación municipal.

o Subsecretarías que asumen las nuevas funciones; (b) el agregado de las nuevas funciones a alguna de las unidades ya existentes o (c) la jerarquización de unidades cuyas actividades se ven incrementadas.

Si bien las clásicas estructuras “funcionales puras” pueden ser eficaces en situaciones estables, la velocidad de los cambios y la necesidad de los Municipios de operar en un contexto caracterizado por la creciente incertidumbre, plantean la necesidad de experimentar formas más flexibles de organización.

Las cuestiones económicas, ambientales y sociales en las que intervienen hoy estos Municipios son dimensiones que atraviesan, transversalmente, a las clásicas estructuras funcionales, involucrando a múltiples sectores de la administración y de la sociedad local. Debido a ello, una alternativa posible es la adopción de estructuras de tipo matricial, que combinen la división de funciones por especialidades con una estructura por proyectos, agrupando transitoriamente para el logro de objetivos particulares a equipos de trabajo y actividades pertenecientes a distintas áreas funcionales de la administración.

Una segunda posibilidad, que exige menos cambios que la anterior, es mantener estructuras de tipo funcional, por especialidades, e introducir la figura del “Directivo Integrador”, cuyo papel es el de coordinador y compatibilizador de las unidades sectoriales. Esta segunda alternativa tampoco está libre de riesgos. En primer término, la actividad de este directivo debería tener una clara orientación que emane de un Plan Estratégico de Gestión explícito, conocido y compartido por todos los niveles decisivos de la organización, lo cual no se corresponde con la actual situación de los Municipios. Además de lo apuntado, las cualidades de un directivo de estas características no son de sencilla satisfacción, dado que de él se requiere una gran capacidad de liderazgo, negociación y adecuación a cambios situacionales.

De cualquier forma -lejos de pretender el logro de un inexistente modelo de validez universal, capaz de superar las rigideces de las estructuras funcionales clásicas- la búsqueda de formas más flexibles de organización es necesaria para posibilitar respuestas más efectivas a las nuevas cuestiones que se incorporan a la agenda pública municipal, como así también para adecuar la organización a fin de implementar programas nacionales y/o provinciales que tienen al Municipio como nivel estatal de ejecución.

Introducir modificaciones estructurales de este tipo implica realizar cambios en las rutinas laborales y en la cultura organizacional, requiriéndose igualmente una reconversión (al menos parcial) de la fuerza laboral del Municipio, lo cual es quizás el aspecto más complejo de una reforma administrativa. En efecto, la administración de un Municipio debe ser también analizada como un sistema socio-técnico, ya que a su interior se establecen relaciones sociales y técnicas de liderazgo, cooperación, conflicto, etc. Es por ello que las reformas de estructuras deben ser precedidas por acciones que faciliten la adecuación técnica de los recursos humanos (conocimientos y aptitudes) a las nuevas condiciones, al mismo tiempo que se promueven cambios actitudinales y culturales.

En las entrevistas realizadas en los Municipios estudiados, se evidenciaron problemas referidos

a aptitudes y actitudes del personal de las administraciones.

Es también interesante reparar en el hecho que, en el nivel gerencial de todas las Municipalidades, se están proyectando o implementando distintos tipos de acciones para mejorar las capacidades técnicas del personal. Sin embargo, en el campo actitudinal, no se prevé ningún tipo de medidas, a pesar que, en cinco de los seis casos, las propias autoridades perciben una situación preocupante en la materia.

La necesidad de capacitación de los recursos humanos es percibida sólo en su dimensión técnica, pero no en la socio-cultural. No existen estrategias conducentes a lograr mayor motivación y compromiso por parte de los miembros de la organización, en torno a objetivos y valores compartidos.

Dado el carácter de servidor público del empleado municipal, valores tales como la eficacia y efectividad de los servicios -interpretados éstos como devolución a la sociedad que sustenta la administración- deberían ser inculcados en todos los niveles de las estructuras. Es necesario que los funcionarios y empleados se perciban a sí mismos como sujetos partícipes en programas y servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de una sociedad local, de la cual también ellos forman parte.

Es sensato suponer que, en las pequeñas y medianas localidades, es más factible generar este tipo compromiso, dada la inmediatez y cotidianeidad de la relación entre administración y administrados.

Al igual que los niveles nacional y provincial del Estado, las Municipalidades experimentaron un crecimiento de su planta de personal durante la fase de expansión bienestarista. Esta situación pudo prolongarse para algunos Municipios de la Provincia de Córdoba durante la primera mitad de la presente década, en razón del aumento porcentual de ingresos que éstos recibieron en concepto de coparticipación impositiva⁽⁶⁾. Sin embargo, la crisis de las finanzas provinciales en 1995 y la necesidad de dar respuesta a crecientes demandas, obligó a que los Municipios eficientizaran el gasto, evitando la expansión del rubro personal. Entre los casos estudiados, se destaca Oncativo como el que más tempranamente inició esta racionalización del gasto, mediante la reducción de horas extra y del número de contratados, lo cual le ha permitido contar con mayores recursos para la ejecución de obras y prestación de servicios.

Otro aspecto a considerar en lo que hace al tema personal es el referido al tipo de relación laboral que se establece. Los Gobiernos Locales, por razones ya apuntadas, procuran evitar designaciones en planta permanente, recurriendo con frecuencia a la contratación de personal para ejecutar determinadas obras y/o para prestar servicios con picos de demanda estacionales. Esta política parece ser razonable, ya que permite una mejor adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios.

⁽⁶⁾ La Constitución Provincial sancionada en 1.987 elevó el porcentaje a ser transferido a Municipios y Comunas de 10 % a 20 % de la masa del fondo de coparticipación impositiva. Las leyes provinciales N° 7674, 7535 reglamentaron esta modificación, estableciendo un incremento gradual (del 5 % en 1.988, 2,5 % en 1.989 y 2,5 % en 1.990). Con posterioridad (por ley N° 7850) se afectó una parte de los recursos coparticipables al financiamiento del Programa de Descentralización Provincial, limitando así la libre disponibilidad por los municipios de los mismos, ya que deben afectar dicha parte a financiar servicios que les son transferidos por la Provincia. Para mayor información ver Tecco, C. y Bressan, I (1.993).

Sucede, sin embargo, que la renovación de contratos suele realizarse “de forma automática”. Nuestra hipótesis es que ello sucede, probablemente, porque se procura evitar situaciones de conflictividad laboral, como así también eventuales impactos negativos en el mercado local de trabajo. También es posible en ciertos casos la existencia de compromisos clientelares adquiridos, que son resueltos con empleos transitorios.

Dado que éste es un tema políticamente sensible, no fue posible en las entrevistas realizadas a Intendentes y funcionarios comprobar la validez o falsedad de tales hipótesis. La opinión predominante entre los entrevistados fue que los contratos “sólo se renuevan en los casos necesarios, a los fines de la administración”. Llama sin embargo la atención que, a excepción de Oncativo y Unquillo, es muy alto el porcentaje de contratados en relación al total del personal. En V. Gral. Belgrano, Sta. Rosa y Río Ceballos el fenómeno podría explicarse por el hecho de tratarse de Municipios turísticos de zona serrana, motivo por el cual los requerimientos de mano de obra y servicios se incrementan en períodos de mayores precipitaciones y en épocas de vacaciones. Tampoco fue posible verificar esta hipótesis, al no acceder a información sobre variación estacional del número de contratados.

3. Las finanzas municipales

Otra cuestión que afecta la capacidad de gestión municipal es la disponibilidad de recursos económico- financieros, el origen de los mismos y el uso que los Municipios hacen de ellos.

La denominada “tasa a la propiedad” constituye la principal fuente de ingresos propios de las Municipalidades por lo que, establecer correctamente la base imponible y mejorar la eficacia recaudatoria son cuestiones estratégicas para las finanzas municipales.

En cuanto a los criterios utilizados para determinar el monto de esta tasa por los municipios estudiados, estos optaron por los “metros de frente” como variable predominante; en algunos casos es la única y en otros combinada con la zona en la que están ubicados los inmuebles (con lo cual se agrega un valor presunto de los mismos) o con los servicios que el Municipio les presta (acentuando el carácter retributivo del tributo). En uno de los casos, el agregado de la variable “metros de fondo” implica un mayor grado de acercamiento al dimensionamiento de los inmuebles.

Ante esta situación, cabe preguntarnos por qué no se tienen en cuenta las superficies y mejoras introducidas en los predios. La respuesta podemos encontrarle en: (a.) la falta de adecuación en el tiempo, esto es la diferencia que hay entre los servicios que prestan *actualmente* los Municipios y los criterios *originariamente* definidos para la tributación y (b.) la obsolescencia de los sistemas catastrales utilizados.

(a.) El criterio de tributar “por metros de frente” no se corresponde con los roles, funciones y servicios de los actuales Municipios. En efecto, tal criterio se justificaba cuando, mediante la tasa se retribuían prestaciones realizadas a los frentistas. En efecto, el barrido, el alumbrado, el regado de calles

y la limpieza (que eran prácticamente los únicos servicios) son divisibles “por metros lineales”.

La situación ha cambiado sustancialmente en nuestros días, por lo cual dicho criterio resulta ya inadecuado. Las Municipalidades, además de las prestaciones históricas, cumplen hoy funciones y administran otros servicios que tienen **carácter indivisible** (promoción del desarrollo, recreación, cultura y deportes, educación, etc.).

Un simple listado de algunos servicios comunitarios indivisibles que se prestan en las Municipalidades relevadas en este estudio nos dará una imagen del equívoco de continuar cobrando “por los metros que le son barridos, regados, alumbrados y/o limpiados”.

- + Gestión hospitalaria y de Programas de Salud
- + Construcción y/o administración de viviendas de interés social
- + Construcción y mantenimiento edilicio de infraestructura social (escuelas, centros vecinales, guarderías, hogares de día, etc.)
- + Saneamiento ambiental de cursos de agua superficiales
- + Construcción y mantenimiento de balnearios y otros bienes turísticos
- + Tratamiento (y en algunos casos reciclado) de residuos sólidos
- + Promoción Turística (organización de fiestas, carnavales, participación en ferias, etc.)
- + Construcción y mantenimiento de colectores y desagües pluviales
- + Construcción, mantenimiento y administración de centros deportivos, culturales y recreativos.
- + Programas de promoción del empleo
- + Atención de guarderías infantiles
- + Coordinación, promoción y financiamiento de actividades deportivas y culturales.
- + Programas educativos regionales
- + Implementación de Programas Sociales Nacionales varios

Ninguna de los anteriores servicios, programas y funciones tienen como beneficiarios directos a propietarios frentistas individualizables, sino a la sociedad local en su conjunto o bien a grupos sociales vulnerables. Por tal motivo, el financiamiento de esas actividades requiere la percepción de recursos, de acuerdo a las diversas capacidades contributivas existentes en la sociedad local.

Además de las razones expuestas, motivos de equidad tributaria y de mejora de la recaudación aconsejan que, a los fines de determinar la base imponible se consideren las **superficies, ubicación, mejoras y valuación** de los inmuebles, no existiendo tampoco impedimento legal para hacerlo, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Provincial de 1987 y la Ley Orgánica Municipal vigente.

(b.) Este necesario cambio de enfoque encuentra (además de resistencias sectoriales) una dificultad técnica para su implementación: es necesario rehacer completamente los Catastros Municipales, a fin de contar con información que permita la percepción del tributo considerando superficie, ubicación y mejoras.⁽⁷⁾

(7) De los relevamientos y entrevistas realizadas, surge que la Municipalidad de Santa Rosa es la única que ha renovado la tecnología catastral, aunque subsisten insuficiencias de tipo operativo que le impiden aprovechar plenamente las oportunidades que brinda el sistema de información con que cuenta.

Si bien ésta es una innovación tecnológica costosa, tiene la ventaja de permitir un pronto recupero de la inversión, precisamente, por su impacto positivo en la recaudación.

Hechas las anteriores consideraciones generales para todos los Municipios, pasamos ahora a referirnos a las finanzas de cada uno de los casos estudiados, en el período 1993-1995. Al hacerlo analizaremos, con información obtenida de los balances de los tres años los siguientes aspectos:

- + Relación entre los ingresos de jurisdicción municipal (recursos propios) y transferencias de otras jurisdicciones (coparticipación, etc.), a fin de considerar el grado de autonomía para financiar sus políticas.
- + Relación entre los ingresos que recauda el propio municipio y la población de la localidad, para conocer “cuanto le cuesta” la Municipalidad a sus habitantes.
- + Relación del gasto total con respecto al porcentaje de erogaciones corrientes y de capital, a los fines de analizar la inversión que realiza el Municipio en obra pública.
- + Relación del gasto total con el gasto de personal.

Veamos entonces cuál es la situación en cada uno de los Municipios.⁽⁸⁾

Municipalidad de Oncativo

El porcentaje de Ingresos propios es mayor que el de los fondos obtenidos por transferencias, aunque subsiste un grado relativamente alto de dependencia de la Provincia, que se acentúa a partir de 1994.

Hay una marcada disminución en el aporte por habitante a los recursos de la Municipalidad.

A su vez, han disminuido las erogaciones corrientes teniendo esto una relación directa con la reducción experimentada en el rubro Personal; paralelamente, se incrementaron las obras públicas y las inversiones físicas que se realizaron en el período.

En función de estos datos, podemos afirmar que nos encontramos ante una gestión austera que, en un contexto de escasez de recursos produce ajustes de gasto corriente (particularmente de personal) lo que le permite no sólo continuar con su plan de obras, sino hacerlo con una menor presión tributaria sobre la población local.

Asimismo, se podría arriesgar como hipótesis que, entre 1994 y 1995 (que fueron períodos pre-

⁽⁸⁾ Se analizó la ejecución presupuestaria de los años 1.993, 1.994 y 1.995. No fue posible obtener la información completa sobre la Municipalidad de Oliva, motivo por el que no se la incluye en este apartado. Asimismo, en el caso de Unquillo, los datos disponibles fueron los de un solo ejercicio, por lo que no fue factible identificar tendencias en materia de gastos e ingresos, en sus distintos componentes.

Razones de espacio impiden presentar en este trabajo los cuadros en los que se basan nuestras observaciones, los cuales constan en un informe de investigación, que puede ser solicitado al autor del artículo.

eleccionarios) la conducción política del Municipio habría optado por una estrategia cuyos componentes fueron disminuir la presión fiscal e incrementar la obra pública; en lugar de aumentar el gasto corriente y particularmente el de personal, como hicieron otros Municipios. Por el contrario, en el caso de Oncativo se registró una disminución en el rubro personal, con lo cual este Municipio parece alejarse del modelo clientelar tradicional de gestión, con su componente de intercambio de cargos públicos por apoyo político.

Municipalidad de Río Ceballos

Entre los años 1993 y 1994 hubo un leve incremento de los ingresos netamente municipales, con una disminución entre el 1994 y 1995. Esto implica, para el período, que el Municipio depende en un promedio de 49 % de los ingresos que le son transferidos para financiar sus gastos. Se observa por tanto un alto grado de dependencia de recursos externos.

Este Municipio destina una mayor parte de los ingresos totales al pago de personal, con una tendencia a incrementar dicha participación en el gasto total.

El comportamiento de la recaudación es errático y descendente hacia el final del periodo, lo cual sucede simultáneamente al aumento de las erogaciones corrientes y a la escasa realización de Trabajos Públicos.

Sin embargo, en 1995 disminuyen levemente las erogaciones corrientes y se incrementa significativamente el gasto en Trabajos Públicos. Asociado a ello, se registra un aumento del 165 % en el uso del crédito entre 1994 y 1995.

Estas variaciones entre el '94 y el '95 se estima podrían estar asociadas a un período electoral.

Municipalidad de Unquillo

Sobre este Municipio, no nos fue posible acceder a información de ejecución presupuestaria anterior al año 1995, debido ello a que la administración de las finanzas de la anterior gestión es aún objeto de una investigación administrativa. Por tal motivo no será posible realizar un análisis de tendencias como los efectuados para otras Municipalidades.⁽⁹⁾ Veamos entonces lo que surge de los datos de 1995.

El 51 % de los recursos del Municipio provienen de transferencias de otras jurisdicciones, lo

⁽⁹⁾ Según información del actual Gobierno municipal, la administración saliente habría incurrido en una serie de irregularidades, que no es objeto de este artículo analizar. Más allá de esta situación, los datos de la ejecución presupuestaria de 1.995 permiten inferir que la anterior gestión realizó un inapropiado manejo de las finanzas del municipio.

cual coloca a Unquillo como el más dependiente de los casos analizados.

De la relación entre recaudación de la Municipalidad y población de la localidad, surge que éste es el caso en que la contribución anual per cápita a las finanzas municipales es la más baja entre los estudiados (\$ 132,65).

El 95 % del total de los recursos se asignaron en 1995 a gastos corrientes y sólo 5 % a erogaciones de capital (la información no discrimina cuanto de ese 5 % corresponde a “trabajos públicos”). Estos datos permiten inferir que se trata de una Municipalidad que en ese año destinó casi la totalidad de los dineros públicos a financiar el funcionamiento de su propia administración.

Entre las erogaciones corrientes, la principal corresponde al rubro personal; tan es así que el 56% del gasto total de la Municipalidad tiene este destino.

Vemos entonces que, de la información disponible, surge que es la Municipalidad más dependiente de financiamiento externo, la que realiza la más baja recaudación per cápita y la que asigna mayor proporción de los recursos (propios y transferidos) a gastos de funcionamiento y, particularmente, a personal.

Municipalidad de Villa General Belgrano

El porcentaje de ingresos propios supera a lo recibido por transferencias.

Existe un incremento considerable en lo recaudado per cápita y una disminución de la inversión en Obras Públicas, simultáneo a un marcado aumento en los gastos corrientes, que se refleja en el incremento de personal.

El Municipio ha incrementado su nivel de endeudamiento, particularmente en 1994, siendo entidades oficiales provinciales los principales acreedores (70% de la deuda), tales como IPAM y Banco Social.

El aumento del gasto en personal que se observa entre los años 1994 y 1995 podría obedecer a circunstancias electorales. En cifras absolutas, estos gastos se duplicaron entre dichos años.

Municipalidad de Santa Rosa de Calamuchita

En el período 93-95, el porcentaje de ingresos propios con respecto a los coparticipados tiende a crecer, aunque existe todavía un grado de dependencia elevado de la provincia, ya que es del orden del 40% en promedio.

Hay un incremento en la recaudación municipal entre los años 1993 y 1995, aunque no muy significativo, manteniéndose por habitante en alrededor de \$ 210,00.

Si bien entre 1993 y 1994 hubo un incremento del 2% en las erogaciones corrientes, éstas disminuyeron entre 1994 y 1995.

Entre los años 93 y 94 se produce una disminución de la Inversión Física. Entre los años 94 y 95 aumenta considerablemente la inversión en Bienes de Capital, debido a la adquisición de automotores, máquinas y equipamiento para el Municipio.

En cuanto al análisis del Gasto en Personal con respecto al Total, se observa un leve incremento entre el 93 y 94 y una disminución entre el 94 y 95.

Una breve comparación de las finanzas de los Municipios

La bases económicas de los Municipios son diferentes. Así por ejemplo, mientras en V. Gral. Belgrano, Santa Rosa y Río Ceballos predominan las actividades comerciales y de servicios ligadas al Turismo (regiones de Sierras Chicas y Calamuchita), Oncativo tiene un perfil agroindustrial.

El carácter discontinuo y estacional de la actividad turística afecta necesariamente la regularidad de la recaudación de recursos municipales, máxime en los años observados, que no fueron los de mayor afluencia de visitantes. La percepción de ingresos por Comercio, Publicidad y Propaganda, Espectáculos Públicos y Juegos de Azar fluctúa siguiendo tales irregularidades. Por otra parte, el alto porcentaje de propietarios de inmuebles que no habitan en las localidades dificulta el cobro de las tasas correspondientes.

Del perfil agroindustrial de Oncativo -y el dinamismo de algunas de sus empresas- podría esperarse mayor regularidad regulatoria (lo cual sucede) y una tendencia a incrementar los ingresos recaudados por la Municipalidad. Sin embargo, esto último no ocurre, por haberse reducido la presión tributaria.

En cuanto a los gastos en personal, se percibe en Oncativo una tendencia a la reducción, basada en acciones orientadas a ese objetivo. Lo opuesto sucede en V. Gral. Belgrano, con fuertes incrementos y -en menor medida- en Río Ceballos en donde este rubro aumentó un punto por año.

El porcentaje de recursos que asignan a trabajos públicos los Municipios es también divergente: mientras en Oncativo la tendencia es creciente, alcanzando el 37% en 1995, en V. Gral. Belgrano es significativamente menor y decreciente (5 % en el mismo año). Por su parte Río Ceballos muestra un volumen muy bajo hasta el último año del período, en el que asciende a un modesto 13 %.

De los casos observados, interpretamos que Oncativo es el que ha realizado un uso más eficiente

de los recursos ya que, aún reduciendo la presión tributaria, ha podido incrementar la oferta y calidad de servicios y la ejecución de obras. Ello fue también posible por realizar una gestión más austera de los gastos corrientes, particularmente en materia de personal. En el extremo opuesto estaría Unquillo, con la mayor dependencia de financiamiento externo, la menor recaudación per cápita y la asignación de la mayor proporción de recursos a gastos de funcionamiento (particularmente, a personal).

4. La participación social en la gestión pública local

La modernización municipal es un proceso de cambios planificados para transformar las actuales Administraciones en Gobiernos con capacidad para gestionar el desarrollo local/regional. Estas transformaciones tienen una dimensión interna (la propia organización) y otra externa (las estrategias de intervención de las Municipalidades en el medio).

En las páginas anteriores nos hemos referido a los aspectos de la organización municipal, a su dimensión interna (estructuras, recursos humanos, técnicos y financieros, etc.), deteniéndonos sólo al referirnos a la planificación en las modalidades de relación del Municipio con el medioambiente inmediato en que opera: la sociedad local/regional. Por ser ésta una cuestión relevante nos ocuparemos seguidamente de ello.

De acuerdo a los criterios tradicionales, el buen administrador público era un sujeto con conocimientos y habilidades para asignar eficientemente los recursos de la propia organización. Si bien esas capacidades continúan siendo necesarias, no resultan ya suficientes en el actual momento histórico. Los nuevos conceptos de gerencia pública valorizan también las capacidades para liderar proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también los que se encuentran en el medioambiente en que opera.

En un reciente trabajo (Vázquez Barquero, A., 1997) se plantea una interesante analogía entre la ciudades (o localidades) y las empresas. En tal sentido, el autor sostiene que las localidades pueden visualizarse como "organizaciones emprendedoras fijadas en el territorio", que procuran resultados positivos para el conjunto de los "participes sociales" de dicha "empresa localidad". Siempre de acuerdo a esta analogía, la organización emprendedora local tiene en los habitantes y empresas del medio a sus propietarios o accionistas y en el Gobierno Local e instituciones intermedias de mayor prestigio a la Dirección de la misma. Los productos y servicios de la localidad son los que el sector público y el privado ofrecen a los ciudadanos, inversores y visitantes de la localidad, como así también los que se comercializan fuera del propio territorio.⁽¹⁰⁾

Para que la anterior analogía cobre sentido, se requiere una fuerte sinergia local, expresada en

⁽¹⁰⁾ La analogía es útil a los fines de describir los propósitos que se persiguen al procurar articular estado y sociedad a escala local. Sin embargo, no debe perderse de vista el carácter heterogéneo y socialmente segmentado de las sociedades locales, por lo cual las asimetrías en materia de recursos económicos y políticos, se manifiestan en la presencia de distintas categorías "accionistas" o "propietarias" de esa "organización emprendedora".

la cooperación entre actores sociales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

En definitiva, entendemos que el rol del Gobierno Municipal trasciende por tanto el de administrar eficientemente los propios recursos para asumir también una función de *facilitador de oportunidades* (CELCADEL- IULA, 1993).

Desde esta óptica, la participación social en la gestión de los Municipios, puede ser interpretada como un medio para lograr mayores niveles de eficiencia, y efectividad.

Cuando nos referimos a la *eficiencia* de las políticas municipales, relacionamos los recursos organizacionales que se utilizan en su implementación con los resultados que de ello se obtiene. Una política se torna por tanto más eficiente cuando se logran los resultados previstos con una aplicación mínima y adecuada de los recursos, tanto financieros como humanos y materiales. En otros términos, hacer más eficiente una política pública es producir economías en la organización responsable de su implementación. Por tal motivo, el aprovechamiento de recursos externos a la administración puede contribuir al logro de economías internas y por tanto al mejoramiento de la eficiencia de la organización Municipio.

En cuanto al logro de mayor *efectividad*, se trata de un desafío más complejo, ya que ésta refiere a la capacidad de las políticas municipales para dar respuesta a necesidades sociales efectivas, esto es no las supuestas por funcionarios gubernamentales sino las que prioriza la ciudadanía. Dicho en otros términos, aún actuando de forma eficiente, las acciones del Municipio pueden ser inefectivas, por desconocimiento de las necesidades y/o por haber equivocado la priorización de objetivos de política pública.

Para que las políticas se ajusten a las necesidades y demandas de la sociedad local es necesario, en primer término, tener un conocimiento lo más sistemático posible de la realidad en que el Municipio opera. Para ello, los Municipios deben contar con sistemas de información y diagnóstico que se actualicen de forma continua: para ser más efectivos hay que saber cuáles son los sujetos sociales con los que es prioritario interactuar para la resolución de los problemas más críticos; quiénes (dónde y cuándo) son los usuarios de los servicios públicos que se prestan, etc.

Por otra parte, que desde la administración se tenga un conocimiento sistemático del contexto es una condición necesaria, pero no suficiente para mejorar la efectividad de las políticas. En efecto, la participación de los actores sociales puede resultar determinante para que los objetivos de los programas guarden coherencia con las necesidades de la población.

La participación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas públicas posibilita que los recursos se afecten a la atención de lo que los propios sujetos consideran sus necesidades prioritarias.

Asimismo, para que la participación social se amplíe, es necesario modificar rigideces burocráticas y culturas organizacionales que son adversas a las nuevas modalidades de gestión

participativa. Estas nuevas modalidades no consisten en convocar a la gente al solo efecto de que aporten mano de obra o dinero para la construcción de infraestructura urbana, sino en hacerlos partícipes de los distintos momentos de las políticas públicas, desde su formulación hasta la evaluación de los resultados alcanzados, desde la elaboración de los diagnósticos a la gestión de los proyectos.

En síntesis, tal como lo define Daniel F. Soria (1997), entendemos a la participación ciudadana en la gestión, como la implementación de diversos procedimientos y estructuras para “articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control”.

Nos proponemos entonces indagar seguidamente las modalidades de articulación entre organización Municipio y actores no gubernamentales en los casos estudiados.

4.1 La participación desde la perspectiva de las Autoridades Locales

En este punto, se pretende reflexionar acerca de la importancia que otorgan a la participación ciudadana las autoridades de los Municipios estudiados. Para hacerlo, se ha tomado en cuenta: lo expresado en las Plataformas que presentaron los candidatos electos y la implementación o no de modalidades participativas desde el Gobierno Municipal, considerando en este último caso las establecidas por la Ley Orgánica Municipal, como así también la creación de procedimientos y estructuras que articulen la intervención de personas y grupos sociales en la gestión municipal.

Además de las plataformas y otra documentación producida por los actores gubernamentales, se obtuvo información a través de las entrevistas efectuadas.

Considerados individualmente, se observan, respecto de este tema, las siguientes particularidades:

Municipalidad de Oncativo

En este Municipio, las autoridades están tratando de desarrollar un *Plan Estratégico*. En pos de este objetivo, se convocó a las asociaciones intermedias, promoviendo la discusión sectorial y buscando ampliar la base de participación en torno a la idea básica de encontrar respuestas a cuestiones estratégicas.

Si bien el procedimiento al momento de la entrevista no se hallaba aún formalizado, se estaba desarrollando la formulación del proyecto.

En otro orden, merece especial mención el “*Proyecto Escuela, Municipio y Medio Ambiente*” que se encuadra dentro del “*Programa de Servicios y Mejora Ambiental: El mundo no es descartable*”. En este proyecto, las autoridades municipales trabajaron conjuntamente con las escuelas

primarias, secundarias y rurales del medio, diseñando y ejecutando en forma conjunta el siguiente tipo de actividades:

- Forestación del predio anteriormente ocupado por el basural municipal
- Realización de un Censo Forestal Urbano
- Realización de la 1ra. Expo- Ambiental en 1994
- Formulación e implementación de un sistema de capacitación para los docentes que coordinan tareas escolares vinculadas al plan de preservación del medio ambiente.

Además del valor simbólico que le otorgan al Proyecto la participación de educadores y educandos en actividades de preservación y mejora de la calidad ambiental, la articulación del Municipio con instituciones que nuclean a niños y jóvenes de la localidad tiene una proyección estratégica de futuro. En efecto, dada la fuerte presencia de industrias de higiene urbana en la localidad y la existencia de proyectos de ingeniería ambiental (reciclado de residuos sólidos y "Parque Industrial" con dicha orientación), el fortalecimiento de la conciencia y el protagonismo ciudadano en torno a estas cuestiones, además de redundar en un mejoramiento de la calidad de vida inmediata, contribuye a generar condiciones favorables para futuras actividades productivas, generadoras de ingresos y empleo.

Municipalidad de Oliva

Dentro de los objetivos generales de la propuesta de Gobierno Municipal (plataforma) que realizara, para el período 1995-1999, el candidato electo en la ciudad de Oliva hace hincapié en el protagonismo activo del vecino y la apertura del Gobierno Local a la participación ciudadana.

La modalidad participativa que se propone fomentar es la creación de nuevos Centros Vecinales y el apoyo a los ya existentes, para su consolidación. El Gobierno Local asigna importancia a los Centros Vecinales, como medio para conocer la realidad de los barrios y solucionar los problemas allí planteados, con la participación efectiva de los vecinos.

Municipalidad de Río Ceballos

Si bien el Intendente Municipal no presentó al electorado una plataforma, según sus dichos existió una propuesta consistente en "instar la participación de todos los estamentos de la sociedad, sin distingos partidarios, tratando de lograr una apertura de la municipalidad a la comunidad". Sin embargo, a pesar de los beneficios que se presumen derivan de una amplia participación de los vecinos, las Autoridades Municipales aducen falta de tiempo para instar y organizar esa participación, en razón de la urgencia del Municipio por resolver problemas que se consideran prioritarios. Consecuentemente, no se han implementado estructuras ni procedimientos que articulen orgánicamente participación social y gestión municipal.

Municipalidad de Unquillo

De acuerdo a lo manifestado por el actual Intendente, la Plataforma Electoral presentada por su partido en oportunidad de ser electo resultó de un procedimiento de participación vecinal. Dado que el partido gobernante es una Unión Vecinal, en la elaboración de la plataforma habrían participado representantes de distintas vecinales, “para definir las políticas básicas a desarrollar desde el municipio”.

Sin embargo, del análisis de la documentación que nos suministrara la Municipalidad -y de las entrevistas efectuadas- no surge que existan estructuras ni procedimientos destinados a viabilizar la participación social en la gestión municipal. Tampoco se contempla la aplicación de los mecanismos previstos en la Ley Orgánica Municipal.

Las modalidades predominantes de participación son: (a) la formación de comisiones ad-hoc (por ejemplo para la organización de los corsos y otros eventos) y (b) la consulta a Centros Vecinales, a los cuales se asesora y apoya para que desarrollen actividades de diverso tipo. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad implementa programas de autoconstrucción de viviendas (participación de los beneficiarios en la ejecución, aportando trabajo).

Municipalidad de Villa General Belgrano

En este Municipio, cabe destacar la presencia de experiencias que tratan de articular la participación en la formulación, diseño e implementación de políticas en dos ámbitos específicos: (i) Turismo y (ii) Planeamiento y Desarrollo Urbano. Para ello se han formado:

- la *Comisión Municipal de Turismo*, que reemplazó a la Dirección de Turismo de la Municipalidad, estando integrada por representantes del sector (no necesariamente de entidades intermedias). El Intendente preside la Comisión y un empleado municipal actúa como Secretario Ejecutivo de la misma.

- la *Comisión de Planeamiento y Desarrollo Urbano*, integrada por profesionales del área y vecinos.

Municipalidad de Santa Rosa de Calamuchita

La plataforma electoral presentada por el actual Intendente de Santa Rosa incluye cinco puntos como desafíos de la sociedad local para 1995-1999, uno de los cuales específicamente refiere al tema que nos ocupa, al señalar en el apartado titulado “fortalecer nuestra estructura social, integrándola de manera orgánica”, que “la tarea más importante para el futuro de Santa Rosa es lograr la participación

plena de los miembros de nuestra comunidad, en las distintas instituciones, recreándolas e integrándolas orgánicamente como manera de asegurar la participación real de la gente. El desafío es descubrir y ocupar los infinitos lugares de participación”. En otro punto del mismo documento, se enumeran acciones destinadas a la consecución de tales fines. Se proponen descentralizar tareas, derivar fondos, delegar responsabilidades, capacitar dirigentes, desarrollar programas de fomento, crear espacios de participación activa y apoyar iniciativas.

Dentro de este marco, fue creado mediante ordenanza -en setiembre de 1996- el *Instituto de Participación Ciudadana (IPC)*, como “órgano de consulta, asesoramiento, capacitación, contralor y ejecución de proyectos y actividades seleccionados por la municipalidad”. Integran el Directorio de este Instituto, cuya presidencia es ejercida por el Intendente Municipal, un miembro representante del Concejo Deliberante, un miembro del Departamento Ejecutivo y doce miembros representantes de las actividades productivas y de servicios, todos ellos designados por decreto del Sr. Intendente.

También en el ámbito de este municipio, funciona el *Centro de Participación Educativa (CPE)*, que tiene como objetivo general el “mejorar la calidad de la educación en la zona, en el marco de la transformación educativa”.

Este Centro tiene la ambición de funcionar a la manera de un motor local del sistema educativo formal y no formal, para capacitar a la sociedad local, de manera que permita recrear el sistema productivo regional, mejorar las relaciones humanas, preparar para la conducción de organizaciones sociales, corregir hábitos con respecto al uso del ambiente y los recursos naturales y energéticos. Está abierto a los docentes, miembros de los sectores de la producción y representantes de los Gobiernos Provincial y Municipal. El proyecto “Una educación de calidad con equidad para todos” incluye actualmente cinco subproyectos que tienen como objetivos, respectivamente, (a) la profesionalización de la tarea docente a través del dictado de cursos de perfeccionamiento, actualización y capacitación; (b) concretar el anhelo de una escuela para todos mediante la localización geográfica de los servicios educativos; (c) relacionar educación con producción regional mediante una adecuación de la currícula; (d) lograr una democratización del saber, brindando apoyo escolar para evitar el fracaso y (e) articular las currículas de los diferentes niveles.

4.2 Sobre las características que asume la participación en los casos relevados

En relación a lo descripto, podemos efectuar las siguientes consideraciones:

- Desde la perspectiva de las autoridades municipales entrevistadas, instrumentar la participación social en la gestión municipal aparece como un importante recurso a tener en cuenta para llevar adelante las políticas que se formulan.
- No obstante, sólo tres casos (Oncativo, Villa General Belgrano y Santa Rosa) de los seis relevados presentan experiencias de participación instadas y formalizadas por las

autoridades, mediante la creación de estructuras y la elaboración de programas y/o proyectos a tales efectos. En algunos de los casos, tales experiencias implican participación en la formulación de políticas más generales (las Comisiones de Turismo y de Planeamiento y Desarrollo Urbano en Villa General Belgrano y el Instituto de Participación Ciudadana en Santa Rosa de Calamuchita). En otros, tal participación se limita a proyectos muy específicos (caso del Proyecto Escuela- Municipio y Medio Ambiente en Oncativo y el Centro de Participación Educativa en Santa Rosa de Calamuchita).

Los funcionarios entrevistados coinciden en señalar que, en general, las experiencias participativas arrojan resultados positivos, aunque no se advierte la utilización de criterios sistemáticos de evaluación de las experiencias (a excepción de los municipios de Oncativo para el caso del *Programa Escuela-Municipio-Medio Ambiente* y en el *área Turismo* en Villa General Belgrano) al no proporcionarse, en la mayoría de los casos, indicadores que refuercen las apreciaciones formuladas.

En los Municipios de Unquillo y Río Ceballos, aparecen, desde la perspectiva de los entrevistados, factores que se mencionan como problemáticos para la participación social en la gestión. Al respecto se señala que la conciliación de intereses divergentes y la existencia de prejuicios políticos dificultan una más amplia participación de la comunidad local.

Por su parte, los Municipios del Valle de Calamuchita (V. Gral. Belgrano y Santa Rosa), optaron por promover una modalidad individual (actores relevantes, según criterios del Gobierno Local), por considerar que la interacción con entidades intermedias conlleva el riesgo de convertir las instancias participativas en ámbitos de "lobbies". Por otra parte, opinan que este tipo de instituciones no están suficientemente organizadas en la zona y que su participación restaría ejecutividad a los proyectos.

5. Reflexiones finales

Para que los organismos intermunicipales avancen hacia la conformación de Entes micro-regionales de desarrollo sería necesario superar ciertas limitaciones en la capacidad de gestión de los propios Municipios que participan en tales experiencias. En relación a esta cuestión, los casos estudiados permiten constatar distintos tipos de debilidades en lo referido a estrategias, estructuras, recursos y sistemas organizacionales.

La superación de tales restricciones implica para los Gobiernos Locales la necesidad de introducir cambios en dos dimensiones: (i.) las modalidades con que se vinculan al medioambiente y (ii.) la dimensión interna de las administraciones municipales.

Las municipalidades deben adecuar su organización a los cambios ambientales, entendidos éstos como las condiciones externas que las afectan y sobre las cuales no siempre tienen posibilidades de incidir directamente. Asimismo, requieren adaptarse a las necesidades de la propia organización, resultantes

de los nuevos roles y funciones del Gobierno Local.

La complejidad de la gestión municipal se ha visto acrecentada por la profundidad y celeridad de los cambios que se están experimentando. El proceso (aún en curso) de redistribución de funciones y responsabilidades entre jurisdicciones estatales, conduce a una continua ampliación de los campos de intervención de los Gobiernos Locales. Asimismo, el contexto socioeconómico en el que operan estas Administraciones, es fuente de aumento y diversificación de las demandas sociales que deben atender.

En este marco situacional, las Municipalidades realizan esfuerzos para incorporar otros actores a la gestión pública y para equilibrar sus finanzas, atendiendo una mayor diversidad de cuestiones.

En nuestra opinión, la superación de las debilidades apuntadas en este artículo, podrían contribuir a los objetivos que los propios Municipios se han planteado lograr.

BIBLIOGRAFIA

- Antonorsi Blanco, M.: "Guía Básica para (Re)Organizar". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Serie "Temas de Coyuntura en Gestión Pública", N° 4, Caracas 1991.
- Borja, Jordi: "Planificación estratégica de ciudades". Revista *Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nro.3/ febrero de 1995.
- Buller, E.: "El Desarrollo Institucional Municipal como estrategia de intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local". *Cuadernos de Desarrollo Local*, IULA, Quito, 1991.
- CELCADEL- IULA: "El Municipio como promotor del desarrollo local". *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Cooperación* N° 13. IULA, Quito 1993.
- Lucca, C. y Marianacci, G.: "El rol del Gobierno Municipal en la promoción del Desarrollo Económico". En Revista *Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Municipalidad de Córdoba, Año 1, Número 4, Julio de 1995.
- Matus, C.: *Política, planificación y gobierno*, ILPES, Caracas, 1987.
- Monagas, A. J.: *La Planificación en Venezuela, entre el Discurso y la Praxis*. Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones- APULA, Mérida, Venezuela, 1996.
- Soria, D.F. "A propósito de la participación ciudadana mediante las formas de democracia semidirecta en el ámbito municipal". *Administración Local y Derecho*, Buenos Aires, Enero de 1997, Año XIX, Suplemento Especial N° 1.
- Tecco, C.: "Los municipios y la gestión del desarrollo local y regional". *Administración Pública y Sociedad* Nro.9, Córdoba, Diciembre de 1994.
- Tecco C., & Bressan J. C.: "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba". *Administración Pública y Sociedad* Nro.8, Córdoba, Junio de 1993.
- Vázquez Barquero, A. "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial". *Administración Local y Derecho*, Buenos Aires, Enero de 1997, Año XIX, Suplemento Especial N° 1.

PROBLEMAS, PARADIGMAS Y PROSPECTIVAS LOCALES Y REGIONALES DE FINALES DE SIGLO

El caso de la Provincia de Córdoba ⁽¹⁾

Gustavo Zilocchi *
Juan C. Bressan **

INTRODUCCION

Desde los años 1980 los temas referidos a lo *local y regional*⁽²⁾ ocupan un papel cada vez más preponderante en América Latina, así como en una parte importante de Europa, continente del cual, algunos de sus países -España entre otros- son pioneros en el asunto. Desde *lo económico*, es pensado como posibilidad de desarrollo endógeno; desde *lo político*, como base para impulsar la autonomía municipal y con ello el fortalecimiento de las nuevas democracias y, desde *lo cultural*, como ámbito "natural" para la recreación de las identidades regionales -debilitadas, en gran parte, por la "globalización" de los hábitos de consumo (García Canclini). Estos temas se han insertado, evidentemente, en todos los planos de la vida social e institucional, al punto de ocupar un lugar fundamental en prácticamente todas las cartas magnas nacionales y provinciales reformadas en Latinoamérica en el último decenio. La cuestión ha sido asumida también a nivel académico por distintos centros de estudio y ha dado lugar, incluso, a la creación de ámbitos universitarios particulares abocados a la misma. Asimismo, se han iniciado numerosos procesos de descentralización de distintos organismos de estado, bajo discursos que explícitamente señalan la búsqueda del *desarrollo local y regional*. Entre

* Investigador IIFAP/ UNC/ CONICET

** Investigador IIFAP/ UNC

⁽¹⁾ Documento elaborado en base a los avances de investigación del proyecto *La cuestión municipal en los '90. El caso de la provincia de Córdoba*. CONICET / CONICOR / IIFAP / 1.997.

⁽²⁾ La categoría *local-regional* en este texto refiere al área compuesta por la complejidad interna de cualquier localidad urbana para su análisis -integrada por un territorio, una sociedad y un gobierno determinados- y el conjunto de centros urbanos vecinos y las zonas rurales intermedias entre los mismos, que por su proximidad geográfica establecen cotidianamente interdependencias directas: económicas, funcionales, institucionales, culturales, etc., y comparten en gran medida infraestructura, servicios, equipamientos e identidades y problemáticas comunes, constituyendo a partir de todo ello un *sistema local-regional* particular. En el caso de la provincia de Córdoba el territorio abarcado por estos sistemas no se corresponden -o sólo excepcionalmente- con los límites jurídico- políticos determinados por los *egidos* municipales o comunales, que delimitan la extensión de cada localidad, o por los *departamentos*, que establecen las "regiones" formales de la provincia, que sirven sólo para la elección de senadores provinciales en calidad de representantes "regionales" en la cámara legislativa respectiva.

los casos más conocidos se encuentra el de la provincia de Córdoba, cuya experiencia ha trascendido como pionera -a través de distintos foros y publicaciones- y ha sido tomada, de algún modo, como ejemplo o “modelo” de descentralización.

Sin embargo, pese a las virtudes que pueda reunir la experiencia de Córdoba, también parece presentar una serie de debilidades, que en la actualidad ponen en riesgo el logro de los objetivos finales buscados. Por una parte, porque existe una diversidad de *problemáticas* locales y regionales complejas -y en algunos casos graves- no suficientemente tomadas en cuenta en la implementación de los procesos *reales* de descentralización. A través de ésta, se van depositando en manos de actores locales, generalmente sin suficientes recursos -científicos, tecnológicos, financieros, etc.- la responsabilidad del abordaje y “solución” de los diversos problemas que se presentan en sus medios. Por otra parte, el devenir de la política de descentralización, a través de sus distintas etapas, desde 1987 -año de inicio- hasta la actualidad, ha ido cambiando su acento concertador, de consenso, democratizante, participativo y de equidad social y regional del comienzo, hacia un sesgo “economicista”, de ajuste, que tiende -entre otras cosas- al abandono de funciones sustantivas del estado provincial, cuando éstas no son asumidas a cualquier costo por los gobiernos locales. Ambos temas parecen ir contribuyendo, en un número aún indeterminado de casos, al logro de resultados contradictorios con los objetivos de fortalecimiento y desarrollo municipal, explicitados en la formulación inicial de las políticas descentralizadoras. Por ello, en este texto se procura realizar una clasificación general de las *problemáticas* más relevantes que se observan como claros obstáculos -y por tanto importantes desafíos- del desarrollo local y regional y se caracterizan las tendencias de las distintas *etapas* de la política de descentralización provincial. A partir de la consideración de ambos factores, y de las manifestaciones actuales de la economía y sus efectos tendenciales sobre el territorio provincial, se intenta inferir la perspectiva futura de las distintas regiones y localidades de Córdoba.

LA CUESTION LOCAL - REGIONAL EN LA PROVINCIA DE CORDOBA

Los 250 municipios y las 179 comunas existentes en Córdoba, hacen de ésta una de las provincias con mayor número de localidades urbanas y mayor cantidad proporcional de población habitando las mismas. La Argentina -uno de los países más urbanizados de América Latina- posee 85 % de su población en áreas urbanas, porcentaje que se incrementa a más de 92 % en el caso particular de la provincia de Córdoba, conforme al Censo de 1991. La amplitud de este universo particular y la variedad de situaciones diferentes que enfrentan las políticas de descentralización, implementadas en forma relativamente uniforme hacia todas las localidades -independientemente de las características regionales, sociales, económicas e institucionales de cada una- acentúan la importancia de reflexionar sobre distintos temas. Entre ellos, los *contenidos teóricos de la descentralización; la evolución de esta política desde su implementación* -ante los cambios estructurales y coyunturales ocurridos en el periodo- y las *potencialidades actuales*; es decir, la prospectiva del paradigma que propuso el discurso oficial de la política, a la luz de los puntos anteriores y del tamiz de las problemáticas existentes, que inevitablemente deben tender a ser resueltas en la búsqueda de un *desarrollo local- regional* integral.

Desarrollo desigual y pobreza

Las numerosas localidades urbanizadas de Córdoba se distribuyen en toda la extensión del territorio provincial, ubicadas en subregiones que presentan entre sí fuertes contrastes en su desarrollo relativo; en consecuencia, algunas zonas muestran -a través de diversos indicadores- un mayor progreso socioeconómico y otras, un considerable atraso. Ello se debe a las características históricas diferenciales de cada subregión, en las que resultan claves, entre otros factores, las condiciones productivas naturales y el grado de industrialización alcanzado en cada caso, además de los rasgos culturales del medio.

El mayor atraso se da en localidades urbanas, que concomitantemente presentan los más elevados niveles de pobreza, expresada en un porcentaje comparativo superior de habitantes que viven con índices de necesidades básicas insatisfechas, principalmente en las subregiones del noroeste de la Provincia; v.gr.: localidades del Departamento Minas, el cual registra un 52,9% de su población con NBI (Farfan y Dequino). Por la misma causa, tales localidades también presentan en forma constante una paulatina -cuando no acelerada- reducción relativa y/o absoluta de su población. Ello se registra -históricamente- desde principios de siglo, a través de la serie de censos de población realizados y puede atribuirse a la emigración de habitantes -jóvenes principalmente- que parten en búsqueda de lugares que brinden mejores horizontes de vida. Cabe señalar que esta tendencia a la emigración también se observa en los últimos años y en forma creciente, en distintos centros urbanos de las subregiones que presentan una mejor situación socioeconómica relativa, en particular en municipios del este y el sur provincial: v.gr.: localidades del Departamento Marcos Juárez-

En los centros urbanos que se encuentran en situación de mayor pobreza económica, coexiste casi siempre una menor potencialidad cultural de sus comunidades para generar desarrollo; ello coincide también con la presencia de gobiernos débiles, con escasa capacidad, incluso, para realizar eficazmente sus funciones tradicionales, como la prestación de servicios urbanos elementales. En consecuencia, es comprensible que la dinámica y el liderazgo, necesarios para impulsar alternativas de desarrollo local, sean insuficientes.

Las situaciones señaladas se basan en condiciones históricas particulares, explicables a través de factores tales como los que motivaron los asentamientos poblacionales originarios y su evolución posterior, con procesos de degradación de sus recursos naturales, de pérdida de mercados de la producción local, de ausencia de inversión industrial, etc.; todo ello bajo la influencia de las distintas etapas económicas y políticas transcurridas. Sin embargo, dichos elementos históricos parecen hoy estar "perdiendo" vigencia como fundamentos explicativos del estancamiento actual, dado que los nuevos requisitos que impone el estilo de crecimiento dominante ya no se basa en el paradigma industrialista precedente. Es decir, todos los centros urbanos de la Provincia en la actualidad, independientemente de su desarrollo relativo -aunque con potencialidades diferentes a partir del mismo- se encuentran ante nuevos desafíos. Estos se enmarcan en la "globalización" económica, que plantea a las sociedades locales -y a sus gobiernos- la necesidad de "ubicarse competitivamente" en un mercado cada vez más abierto.

Los requerimientos locales y subregionales de la “globalización”

Actualmente resulta común estimar que la futura subsistencia de cada uno de los pueblos, ciudades y subregiones, tanto de la Provincia como del país, al igual que de otros países, dependerá en forma sustantiva -independientemente de lo volitivo o de lo deseable- del grado de inserción que se logre en la lógica general del mercado global. Los requisitos que la globalización económica parece demandar de las comunidades locales y de sus respectivos gobiernos, entre otros, son: *apertura constante de las fronteras tecnológicas*, en permanente innovación; capacidad de recrear las *vocaciones productivas* tradicionales de la localidad *y/o generar otras nuevas* en base a situaciones diferenciales ventajosas; acceder oportunamente a la *información externa e interna* con el fin de lograr la adaptación necesaria a los cambios con suficiente *flexibilidad*; capacidad de establecer *nuevas asociaciones* -tanto permanentes como transitorias- con otras realidades locales o regionales, próximas o distantes y de *avanzar en el marco de la gran complejidad* e incertidumbre que presenta la cambiante realidad; capacidad de “*actuar a nivel local con un pensamiento global*” y de *planificar estratégicamente* la conformación de nuevos escenarios; capacidad de receptor con *eficiencia, eficacia y efectividad* las nuevas competencias y funciones públicas provenientes de los procesos de descentralización política y administrativa, entre otros “insumos” actuales del desarrollo. (De Mattos)

Asimismo, parece resultar un requisito clave, la gobernabilidad sobre las condiciones planteadas, para que puedan desarrollarse en un contexto de democracia participativa y pluralista, con sostenimiento en el tiempo, con equidad y sustentabilidad ambiental y social, contrarrestando la tendencia cada vez más marcada de exclusión que conduce a la marginación y emigración de los pobladores, a un mayor atraso educativo y cultural y a un crecimiento de la inseguridad ciudadana. Para ello, resultaría menester entender el concepto *desarrollo local-regional* en forma unívoca, integrando en él tanto la faz correspondiente al desarrollo económico, como todas las facetas que constituyen el desarrollo humano y social. Al gran desafío que significa para las sociedades y gobiernos locales abordar tal “derrotero”, se agrega la necesidad de enfrentar una serie de problemas que afectan a los municipios y comunas de la Provincia. Unos poseen rasgos estructurales y otros pueden caracterizarse como “contingentes” -en ambos casos de diversos orígenes- y se relacionan en forma directa o indirecta con la posibilidad de abordar o no, o en cada caso en qué grado, los señalados desafíos de la “globalización”.

ELEMENTOS DE LA PROBLEMÁTICA LOCAL - REGIONAL EN LA PROVINCIA

Independientemente de los problemas singulares que pueden presentarse en cualquier medio, existen ciertos problemas urbano- regionales *arquetípicos* que afectan a casi todos, o a un número importante de municipios, o que son comunes en ciertas subregiones de la Provincia y se encuentran generalizados en sus localidades. A efectos de realizar una síntesis, se pueden clasificar de manera sumaria algunos casos ilustrativos -además del señalado estancamiento económico- agrupados en los siguientes tipos de problemas: de la *gestión institucional local*; del *medio ambiente*; del espacio *físico urbano*; y de la *contención social* de los sectores más débiles de la sociedad local.

A. La problemática de la gestión: política, administrativa y financiera

- Elementos de la problemática política:

Las dos funciones políticas principales de las autoridades locales, a ejercer desde la institución municipal son: la representación de los intereses comunales y la satisfacción de las necesidades públicas locales. El sistema político vigente habilita a través de las Constituciones Nacional y Provincial, formas de democracia semi-directa, de iniciativa popular, de referéndum, etc., que posibilitan, con legitimidad y participación ciudadana, la captación de aquellos intereses y necesidades sociales en forma permanente y actualizada por parte de los gobernantes. Sin embargo, predomina aún una cultura política de estilo clientelar y de acciones públicas efectistas, bajo un sistema de promesas electorales que en numerosas ocasiones concluye privilegiando los intereses y necesidades de las corporaciones locales de mayor poder, en desmedro de sectores sociales más débiles y en consecuencia menos representados.

Esta tendencia puede agravarse ante la descentralización de distintas funciones públicas claves -de educación, salud, vivienda, asistencia social, obras y servicios, etc.- desde el gobierno provincial hacia los municipios, lo que incrementa considerablemente las competencias de éstos y con ello sus ámbitos de acción y poder político.

- Elementos de la problemática administrativa:

Un concepto que sintetiza la problemática administrativa de las gestiones locales es la *ineficiencia*. Esta consiste en una escasa capacidad de "operatividad y economicidad" en los procedimientos administrativos, lo que afecta en forma generalizada a los gobiernos locales, normalmente cubiertos de "burocratismos" innecesarios y costosos, en los que participa personal de limitada calificación -en ocasiones ingresados mediante el favoritismo político clientelar.⁽³⁾ El problema de la ineficiencia se traslada generalmente a los resultados que debe lograr el procedimiento administrativo.

En ese momento, la ineficiencia se convertirá en ineficacia, por estar los resultados obtenidos por debajo de los requerimientos para lograr la efectividad social buscada. Parte del burocratismo son las tecnologías de gestión inadecuadas que se emplean. Incluso, la adquisición generalizada de computadoras que han realizado las administraciones locales los últimos años -como símbolo de "modernización"- no ha generado cambios de alto impacto en los procesos de gestión. Es decir, la computadora ha reemplazado principalmente a la máquina de escribir sin aprovecharse la potencialidad ordenadora, o el valioso recurso informático que puede aportar para los procesos de toma de decisiones y de planificación.

- Elementos de la problemática financiera:

Un tercer problema de los procesos de gestión local, también de características estructurales, ⁽³⁾En un estudio realizado sobre distintas instituciones municipales de la provincia, tomadas como muestra, resultó evidente que en los últimos 10 años creció en la mayor parte de los casos la planta de personal de los mismos y en algunos casos, particularmente, ello se relaciona a periodos preelectorales.

es el financiero. Este tiene una raíz histórica y otra surgida en la actual coyuntura. La primera refiere a la constante “insuficiencia de recursos económicos” que casi siempre manifiestan los gobiernos locales; recursos que principalmente provienen del pago de tasas y servicios por parte de la población y de la coparticipación provincial. Ello se relaciona, en parte, con la imposibilidad de generar mayores recursos propios por la vía convencional, ya que aumentar los valores a cobrar por tasas y servicios podría considerarse una medida política “anti- popular” o, simplemente, resultaría inútil, debido a la repercusión negativa del estancamiento económico sobre la solvencia de la mayor parte de los contribuyentes. También, la común desactualización que poseen los catastros de los municipios, impide a éstos acceder a nuevos ingresos por los cambios ejercidos en su jurisdicción territorial: v. gr.: loteos no registrados, incremento de superficies construidas no declaradas, etc.

Con respecto a los factores “contingentes”, éstos se refieren a aspectos macroeconómicos y políticos, propios de la etapa actual. Por una parte, la tendencia a recortarse a las provincias la coparticipación federal y el correlato que ello tiene en a reducción de los fondos coparticipables que gira el Gobierno provincial a los gobiernos locales. Si bien esta medida puede considerarse “coyuntural”, tiende a convertirse en estructural -conforme a las características “darwinistas” del estilo económico predominante- y requerirá inevitablemente de los gobiernos locales poseer capacidad de solución. Por otra parte, el proceso de descentralización político- administrativa que lleva a cabo la Provincia de Córdoba, transfiriendo nuevas competencias y funciones hacia los municipios y comunas provinciales -con recursos económicos escasos o inciertos- agudiza efectiva y potencialmente, y en forma considerable, las falencias financieras locales.

B. La problemática ecológica

Existe una extensa lista de problemáticas del medio ambiente urbano- regional directa o indirectamente relacionadas a municipios de la Provincia de Córdoba; incluso, algunas de ellas, derivadas en catástrofes, como los casos de Río Segundo, San Carlos Minas o Río Tercero, cada uno de distinto origen, pero referente ilustrativo de graves problemas ambientales previsibles, pero no oportunamente previstos. Sin embargo, a continuación sólo se señalarán los que se observan comúnmente en la mayoría de las localidades de la Provincia -o los de una misma subregión de ésta- sin que ello mitigue la seriedad de los riesgos que representan.

- *Los residuos urbanos:*

Con excepción de unos pocos casos -entre ellos los municipios de Oncativo y Villa Giardino- en los cuales se han iniciado procesos de tratamiento y reciclaje de la basura con tecnologías ambientales consideradas adecuadas -de acuerdo a concepciones actuales- la gran mayoría de centros urbanos de la Provincia utilizan métodos antiguos e inadecuados de eliminación de sus residuos; ya sean estos de origen domiciliario, industrial, o inclusive los que independientemente de su proveniencia, son considerados altamente peligrosos como los tóxicos químicos o los desechos hospitalarios. En casi todos los casos, los residuos se acopian en terrenos de localización relativamente fortuita, en las

periferias de las zonas urbanizadas, sin estudios del suelo y produciendo la contaminación de las napas freáticas, la aparición de distintas especies de alimañas y roedores y la dispersión, tanto de olores, como de basura liviana, en un amplio sector por efectos del viento. En otros casos se emplean enterramientos precarios o simplemente la quema. También, en las zonas aledañas a los basurales, es común la aparición espontánea de la crianza de animales para consumo humano, con los consiguientes riesgos, y la localización de asentamientos marginales de gente que subsiste de la recolección de residuos que vende para el reciclaje, tareas que realiza en condiciones de salubridad calamitosas.

- La desertización:

Este fenómeno es propio de los procesos de degradación del suelo en todo el territorio provincial, cobrando mayor relevancia actualmente en las regiones este y sur de la Provincia, área correspondiente a la Pampa húmeda. En ella existen numerosos centros urbanos relacionados a actividades agropecuarias y agroindustriales, de las cuales son soportes comerciales y de servicios. En la degradación del suelo de dichas zonas parecen concurrir dos factores convergentes. Uno de ellos es el crecimiento paulatino en los últimos años de la cota de las napas freáticas -zona sur del mar de Ansenusa- salinizando desde abajo las tierras de cultivos y reduciendo la capacidad productiva de las mismas. El otro factor se debe a la acción humana, que explotando en forma inadecuada esos mismos suelos ha generado erosión, inundaciones y enfangamiento, lo que se ha dado paulatinamente a través de la tala de bosques y montes naturales, de cultivos realizados en forma inapropiada -como el caso de las oleaginosas- además del uso de productos químicos destructivos.

Las dos vías señaladas contribuyen a la desertización y afectan a los centros poblados de la región, por una parte por el deterioro de las fuentes productivas tradicionales, lo que repercute desfavorablemente y en forma directa en las condiciones de vida de las sociedades locales; y por otra, por la afectación física urbana que genera el ascenso de las aguas a niveles prácticamente superficiales: v.gr.: aparición de hundimientos y roturas en construcciones, saturación de pozos absorbentes, anegamientos semi-permanentes de ciertos barrios y sectores urbanos, entre otros problemas que dejan al desnudo aspectos tales como la inexistencia de redes cloacales y plantas de tratamiento de aguas negras en la mayor parte de las localidades. Aunque de otro origen, otro de los problemas coetáneos que padecen ciertas áreas de esta región, es la baja calidad del agua que poseen para el consumo humano, dado el elevado índice de arsénico que contienen, lo que genera con el transcurrir del tiempo importantes secuelas en la salud.

- El deterioro de las cuencas hídricas:

Contrariamente a lo creído -y/o divulgado- la provincia de Córdoba es relativamente pobre en lo que refiere a recursos hídricos aprovechables. Pese a los numerosos cursos de agua que existen y los distintos embalses artificiales construidos en la Provincia para su acopio -ambos recursos utilizados como atractivos turísticos de la región- el volumen real de agua utilizable para el consumo humano, el riego y otras actividades sociales recreativas o productivas, es muy limitado. Sin embargo, existe un uso prácticamente indiscriminado de este recurso estratégico, con un control ineficaz a nivel provincial

y escasa conciencia a nivel local de las limitaciones existentes y el riesgo que conlleva el abuso en la utilización del agua y el incorrecto empleo de los cursos de las mismas: como el vertido de aguas servidas, desechos industriales, agroquímicos, etc. Ello afecta las distintas cuencas hídricas que son articuladoras naturales de numerosos centros urbanos que se proveen de las mismas y/o las utilizan para fines de recreación. Un ejemplo ilustrativo, por lo generalizado, es el uso turístico y recreativo de los embalses, en los que se desarrollan actividades náuticas contaminantes; e independientemente de dichas actividades, esos mismos lagos son utilizados por algunos sectores de municipios ribereños para verter líquidos cloacales y otros desechos tóxicos. Aguas abajo, otros centros urbanos deben proveerse de agua para el consumo humano, con elevados costos de potabilización, y aún así, calidad insuficiente. (Sánchez y Zilocchi)

- Los incendios forestales:

Estos se producen espontáneamente -favorecidos por la sequía estacional del invierno- o por la mano del hombre -procurando una falsa "fertilización", desmontar, o "simple" daño- pero afectan cada vez más seguido a vastas zonas de la Provincia y perjudican sistemáticamente, además de la flora y la fauna autóctonas, al medio ambiente en general. Partes de las localidades aledañas a las zonas de incendios, en ocasiones corren riesgos de ser consumidas por el fuego y además, sus pobladores, ven con impotencia el deterioro de los recursos naturales productivos del medio, que en caso de ser factibles de recuperarse, sólo sucederá a lo largo de un período muy extenso.

- La contaminación atmosférica y acústica:

Estas se presentan principalmente en las ciudades más grandes, en las que se localiza un mayor número de industrias -y también las de mayor tamaño- y donde existe mayor intensidad de actividades y de circulación de vehículos automotores. Esta problemática repercute negativamente en la salud física y mental de la población, pese a lo cual se tiende a considerar como un "mal necesario" del crecimiento económico. Por ello, tanto la polución atmosférica como los ruidos excesivos, habitualmente constituyen áreas normativas de regulación "flexible" por parte de los gobiernos locales, en compensación a las empresas por las inversiones que generan actividades económicas en su zona de influencia.

C. La problemática urbanística - territorial

- Ausencia de planificación y regulación:

Puede estimarse que más de 80% de los centros poblados existentes en la Provincia de Córdoba -tanto municipios como comunas- operan urbanísticamente sin haber realizado planificación física alguna de su funcionamiento y crecimiento, a través de planes de ordenamiento o de desarrollo urbano. En consecuencia, en forma generalizada se adolece de una normativa urbana y edilicia integral, que responda a un patrón prefigurado deseable de desarrollo físico, existiendo generalmente en su lugar ciertas ordenanzas orientativas en algunos rubros -aprobadas ad hoc- para cubrir la necesidad de

resolver temas específicos en la medida que van surgiendo. Estas ordenanzas quedan como precedentes para posteriores actuaciones en situaciones semejantes. En otros casos, las administraciones locales se basan en modelos normativos tomados de otros centros urbanos considerados paradigmáticos, generalmente de mayor tamaño, sin tomarse en cuenta las características particulares del ámbito de aplicación para las que fueron diseñadas. Dichas situaciones llevan hacia un crecimiento urbano de escasa racionalidad física, lo que se traducen en una mayor conflictividad espacial y ambiental, contribuyendo también a una menor eficiencia y eficacia institucional en la administración de la ciudad.

- Organización espacial formalista:

Los pocos municipios que poseen planes de ordenación urbanística específicos para su localidad -incluyendo sus correspondientes códigos de edificación y su infraestructura técnico-administrativa de aplicación- en todos los casos han realizado sus planes con criterios esencialmente espacialista. De tal modo se ha resguardado, generalmente con prolijidad, la imagen morfológica urbana, pero con escasa consideración de los factores socioeconómicos determinantes del futuro de los habitantes y concomitantemente, del propio futuro de la espacialidad física. En consecuencia, termina resultando de escasa utilidad poseer una prefiguración física detallada del futuro urbanístico de la localidad, a través de un plan, cuando por ejemplo, en el medio social local se van reduciendo paulatinamente las fuentes y puestos de trabajo, crece la pobreza y la emigración.

Los conceptos actuales que prevalecen de la planificación urbana, tienden a integrar las distintas variables que son sustantivas para prefigurar ideas de desarrollo local en todas las esferas: más austeras y tangibles en cuanto a la definición físico-espacial; más realista en cuanto a la definición de los futuros escenarios posibles; previendo que el futuro es incierto y complejo de definir; abordando el mismo con programas puntuales, realizables y con participación en los mismos de los actores directamente involucrados. Por lo anteriormente señalado, obviamente esta tendencia es en la actualidad aún menos que embrionaria en los centros urbanos de la Provincia.

- "Déficit" habitacional:

La vivienda es el hecho físico de mayor relevancia en cualquier centro poblado: por su efecto en las condiciones de vida de la sociedad local y por ocupar la mayor parte de la superficie construida de cualquier localidad -se estima en más de 70% del área urbana edificada. Por otra parte, todas las localidades de la Provincia registran distintos grados de déficits habitacional y generalmente en niveles relativamente elevados. Dichas carencias se manifiestan a través de diversas formas: viviendas precarias por ausencia de servicios básicos como agua corriente y electricidad, hacinamiento por cuarto y familiar, localización en barrios distantes, difícil accesibilidad, con dificultades para obtener servicios educativos y de salud, sin alumbrado público, sin acceso al sistema de transporte, localizadas en zonas inundables y anegables o en zonas de suelos colapsibles, existencia de villas miseria con ocupaciones ilegales y caóticas del suelo, títulos de propiedad no saneados, entre otros problemas. Además, el modo histórico de abordar la solución a las distintas formas en que se presenta el problema, ha sido a través de políticas públicas de vivienda centralizadas a nivel nacional y/o provincial, con ausencia o escasa participación de las sociedades y los gobiernos locales (Salguero y Zilocchi); y fundamentalmente, han sido políticas

ineficaces, dado que el problema ha continuado creciendo. Actualmente, ante los procesos de descentralización en marcha, los gobiernos locales se encuentran en la contingencia de asumir la gestión de la vivienda social con limitados recursos y sin conocimientos ni experiencia administrativa en la materia. (Zilocchi 2)

- Insuficiencia de infraestructura y servicios públicos:

Las características de las obras y servicios públicos de las localidades constituyen, junto a la vivienda, unos de los factores claves de la definición del hecho urbano en sí y, como se señala en el apartado anterior, su ausencia o insuficiencia -de redes de agua, electricidad, escuelas, hospitales, etc.- conforman algunos de los factores fundamentales del "déficit" habitacional. Asimismo, en general, las deficiencias en obras y servicios representan problemas que se perciben socialmente como los más relevantes de las ciudades. La problemática en estos rubros tiene distintas facetas que dependen de la especificidad de cada servicio u obra, de cómo se planifica, financia y construye y quién administra.

La institución municipal tenía en la mayoría de los casos, entre sus funciones tradicionales directas, un grupo relativamente reducido de actividades urbanísticas a realizar en estas materias: la recolección de residuos, el barrido y limpieza de calles y espacios públicos, el alumbrado público, la pavimentación, el bacheo y riego de calles y algunas otras de pequeña escala. Sin embargo, desde 1987, con la reforma de la Constitución provincial de Córdoba, los gobiernos locales ven multiplicadas las competencias materiales que pasan a depender de su responsabilidad, entre ellas las de obras y servicios.

De tal modo, efectores de salud de distintos niveles de atención, mantenimiento y ampliaciones de edificios escolares, mantenimiento y ampliaciones de edificios públicos en general, obras y servicios de agua corriente y cloacas, distintas construcciones de infraestructura urbana, mantenimiento de banquetas y rutas provinciales en los tramos de jurisdicción municipal, el servicio de bomberos, etc., han sido descentralizados en gran medida, hacia un número elevado de localidades de la Provincia, política que seguramente tenderá a profundizarse en los próximos años.

Algunas evaluaciones realizadas sobre el proceso de descentralización llevado a cabo hasta ahora señalan la ausencia de un adecuado seguimiento y control de los organismos gubernamentales descentralizadores de cada rama transferida, inexperiencia e insuficiente capacidad de gestión de las administraciones locales, así como gran heterogeneidad en los modos de intentar resolver los temas. Estos problemas tenderán a agravarse en el futuro si continúan los ajustes "hacia abajo" -que afectan directamente a los niveles locales- si se profundiza la crisis económica y aún más, si no se encausan los procesos en los municipios con la mediación de aportes científicos y tecnológicos.

D. La problemática del "desarrollo social"

- Crecimiento y agravamiento de la pobreza:

Por disposiciones constitucionales y legales todos los ciudadanos son beneficiarios en forma

directa o potencial de políticas sociales, tales como las de: educación y salud públicas, vivienda, previsión social, obras sociales, etc. Sin embargo, sólo acceden a las mismas los sectores sociales que poseen como mínimo ciertos grados de integración en el campo económico y social, de modo relativamente estable, formalidad que les brinda distintos grados de representatividad y capacidad de demandar políticas. Los sectores excluidos de acceder a los grados mínimos señalados de inserción social, enmarcados en categorías tales como: desempleados, villeros, cuentapropistas informales, madres solteras, ancianos abandonados, "niños de la calle", niños desnutridos, analfabetos, discapacitados, etc., sólo tienen acceso limitado a la atención de sus mínimas necesidades a través de políticas sociales específicas.

La CEPAL, la UNICEF y el PNUD, han realizado y continúan realizando numerosos estudios sobre la pobreza y la exclusión social en América Latina -y en distintos lugares del mundo- acuñando en sus estudios el concepto de deuda social, como categoría de análisis y medición. Dos son los tipos de mediciones que se realizan para cuantificar los niveles de deuda social: una es la brecha existente entre los límites mínimos de ingresos necesarios para la subsistencia y la situación de ingresos reales, el otro, busca captar el nivel de descenso de la participación del salario en el producto bruto global. Los resultados señalan un crecimiento de la deuda social de proporciones alarmantes (Kliksberg). Aunque la búsqueda de solución de este grave problema -que incluye entre sus territorios a los de Argentina- debe involucrar necesariamente la participación de los gobiernos locales, aparentemente excedería con amplitud el alcance de los mismos, si no fuera por los drásticos recortes de recursos que experimentan las políticas y programas sociales a nivel nacional y provincial, los que corren riesgo de quedar librados a su suerte si no se asumen a nivel municipal.

- Incapacidad institucional de contención social:

Como resultado de lo expresado en el apartado anterior, resurge la problemática de los niveles reales de capacidad de gestión que disponen los municipios para implementar políticas públicas en general, y políticas sociales en particular, con los numerosos programas y diversidad temática que las mismas abarcan. Además, ello también plantea otros riesgos contingentes, como las posibilidades potenciales de recreación de clientelismos -las políticas sociales han sido históricamente campo propicio para ello- o la recreación a nivel local del "estado benefactor" tradicional, con sus burocratismos, duplicidades y asistencialismos sin efectividad social.

Desde otro enfoque, la misma contingencia puede constituir una oportunidad para revertir la reducida eficacia histórica de las políticas sociales centralizadas e implementadas con muy escasa participación local. Para ello tendrán que darse profundos procesos de adecuación institucional de los municipios y generar éstos políticas sociales con enfoques integrales e integrados, rescatando en las mismas las redes sociales existentes y promoviendo la participación directa de los destinatarios, así también como la del conjunto de actores sociales en condiciones de contribuir a lograr soluciones. Todo ello implicará cubrir múltiples facetas de una problemática local de contención social, a la vez que -incluso- iniciar un cambio en el medio, de la cultura política de la sociedad.

- Ausencia de recursos financieros directos:

Otra problemática clave, con que se encuentran los decisores locales de la política social, es la

del financiamiento de la misma. Los gobiernos locales, más allá de los ajustes que impone el sesgo monetarista de la política económica, a escala nacional y mundial, no se han resignado hasta el momento al desfinanciamiento de los programas sociales en marcha, ni al apartamiento de los niveles centralizados del estado de sus responsabilidades en esa materia. Sin embargo, la recepción de nuevas competencias en políticas sociales y la objetiva reducción que existe de los recursos para implementar las mismas, pone a las autoridades locales, no sólo ante el desafío de racionalizar gastos sin reducir la cantidad de servicios, ni su calidad, sino también, en el de mejorarlos. Es decir, el nuevo escenario que se plantea con la toma de decisiones y la formulación y ejecución de las políticas sociales a nivel local, conlleva también la conformación de un nuevo escenario en el que se forja gran parte de la legitimidad de las autoridades políticas locales.

Por lo anterior, e independientemente de las concepciones localistas sobre la indelegabilidad del papel de los organismos de gobierno centralizados, en el financiamiento de las políticas sociales, ante las tendencias hoy predominantes, resulta menester buscar otras fuentes financieras -de organismos nacionales e internacionales- y también recursos de otros tipos, como los diversos aportes que pueden brindar universidades, ONGs, fundaciones, voluntariados, etc. (Bambarolo). Por último, el desafío quizás más importante de los gobiernos locales, en materia de política social, es lograr programas autosustentables y con "tasas" de costo- beneficio positivas, integrando la problemática de la contención social en todos los proyectos de desarrollo que se formulen.

EL PARADIGMA DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Las problemáticas clasificadas en el apartado anterior, no constituyen la totalidad de las existentes; pero quizás sí, se encuentran entre las más significativas. Tampoco son exclusivas de la Provincia de Córdoba y tal vez se presentan aún agravadas en distintos puntos del planeta. Sin embargo, constituyen un marco inevitable de considerar ante cualquier emprendimiento de búsqueda de desarrollo, al menos, desde una concepción integral del mismo. Y ello no resulta contradictorio con una de las características de la etapa que se asienta sobre los años '80 y '90, que se rige por la vigencia de un *paradigma de desarrollo municipal* -o local/regional- con un enfoque integral que, al menos a nivel de discurso, goza de un amplio consenso político, institucional e incluso académico. La versión más "ambiciosa" dicho paradigma, se basa -aún inmersa en la *complejidad e incertidumbre* de la época- en un enfoque holístico del desarrollo que, puede decirse, abarca en forma sistémica, prácticamente al conjunto de elementos "imaginables" a escala local, tanto a nivel estructural como superestructural.

En lo económico, por ejemplo, propone recrear nuevas instancias productivas basadas, desde una faz, en pequeños y medianos emprendimientos, genuinos, con sustentabilidad ambiental y social, y desde otra faz, en el posicionamiento competitivo en el mercado mundializado, con las reglas de juego que el mismo impone: calidad, flexibilidad, capacidad de crear organizaciones y asociaciones virtuales (Boisier, 1994) y de evolucionar con gran dinámica en diferentes direcciones ante los cambios que se presenten. Asimismo, capacidad de apertura de las fronteras tecnológicas para incorporar las innovaciones pertinentes. Si bien ese conjunto de requisitos no son exclusivos -ni son principalmente-

de la “economía local” como tal, tienen que ver con el posicionamiento de los diversos espacios territoriales en la competencia sobre el escenario mundial globalizado. Por ejemplo, dentro de esta perspectiva, para algunas localidades, con características de centros urbanos intermedios o grandes (mayores de 500 mil habitantes), los objetivos son constituirse en “cabeceras” -al menos en algunos rubros productivos o de servicios- de los submercados regionales -v.gr.: “Mercociudades” en el Mercosur- e incluso a escala mundial (Kotler). Esto comprende a una serie importante de ciudades y también a fragmentos territoriales autónomos de megaciudades que presentan en su interior, cierto desarrollo relativo, o expectativas de crearlo si potencian sus fortalezas. Distintos espacios territoriales, con otras características distintas a la descrita, sin llegar a plantearse objetivos como el señalado, deberán asimismo construir un entorno innovador que les permita integrarse a los nuevos lineamientos que impone la dinámica económica actual.

Otro de los elementos claves de la economía en el actual paradigma municipal, es la tendencia a integrar la misma con el *desarrollo social* en general. Históricamente las políticas sociales han “tendido” -generalmente sin lograrlo- a cumplir un papel reparador de los efectos negativos causados por los patrones de acumulación vigentes en cada época. El estilo buscado actualmente, intenta asociar la producción económica al empleo y en general, al desarrollo humano integral de las sociedades locales, desde el propio origen del plan económico que se formule y como un elemento inherente del mismo. Por otra parte, también se promueve, relacionado a lo local, la conformación de una “economía popular urbana” (Coraggio) que, rescatando las *redes sociales* preexistentes y sus experiencias de supervivencia, contribuya a contrarrestar la tendencia de creciente exclusión social que afecta a las zonas de “vulnerabilidad” y de “marginalidad” o “desafiliación” social (Lo Vuolo).

La integración articulada de los distintos aspectos señalados del paradigma en lo económico, resulta dificultosa, contradictoria y conflictiva, constituyendo una parte sustantiva de la “complejidad e incertidumbre” de la época y parece ser el desafío clave de la propuesta.

En lo jurídico- político, el paradigma se basa principalmente en la promoción de una plena “autonomía del poder local”: administrativa, financiera, institucional y política. La autonomía tiende a ser consagrada inclusive desde las constituciones provinciales, nacionales y hasta continentales⁽⁴⁾, en las que también se les otorga amplias competencias materiales a los municipios. Este poder deberá ser ejercido localmente tras procesos de descentralización política y administrativa, que transfieran, además de las competencias, las funciones y los recursos, desde las jurisdicciones provinciales o nacionales del estado, hacia los municipios. También en este nivel, como soporte superestructural de la autonomía, se promueve el dictado de Cartas Orgánicas municipales que constituyen el equivalente a Cartas Magnas locales, a consagrarse, incluso, mediante la elección de constituyentes a nivel local.

Resulta asimismo un lugar común en esta esfera superestructural del paradigma, la promoción de la democracia participativa como ideario fundamental del fortalecimiento y desarrollo local. Por ello

(4) La Carta Europea de Autonomía Local define: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”

también, en la mayoría de las nuevas constituciones, se promueve la creación de instancias de democracia semi-directa como canales de participación tendientes a superar los límites del sistema representativo preexistente. Algunas de esas instancias, que contribuyen a una mayor participación social en los procesos decisorios públicos, son: *la Iniciativa Popular*: para proponer la sanción de determinadas ordenanzas; *el Referéndum*: para proponer cambios territoriales o de sistema de gobierno, entre otras cuestiones; el derecho ciudadano de *Revocatoria*: sobre las autoridades electas que guarden un mal desempeño; la *Audiencia Pública*: para solicitar medidas o recibir informes de gestión. La creación de estos instrumentos procura generar mayores posibilidades de participación social en las decisiones, una mayor transparencia de los actos públicos y un mayor control ciudadano sobre los organismos de gobierno. (Varios Autores)

Por último, y quizás una cuestión central, el paradigma promueve la *adecuación de la institución municipal* -para algunos esta se denomina "reforma administrativa" o "modernización"- para ejercer una gestión acorde al conjunto de nuevas competencias que debe asumir. Las pautas son la búsqueda de: eficiencia, eficacia, efectividad, economicidad, sentido de oportunidad y, además, se requiere de la institución municipio un papel protagónico en la búsqueda de un desarrollo local integral, con equidad y sustentabilidad, entre otros conceptos convergentes.

DISTINTAS ETAPAS DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EN LA PROVINCIA DE CORDOBA

Desde los esbozos iniciales de la política de descentralización provincial, hasta hoy, han transcurrido diez años. En diciembre de 1987, inmediatamente después de asumido el segundo período de gobierno, tras su reelección, el ejecutivo provincial -a través del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, creado *ad hoc*- comenzó a elaborar los fundamentos para una descentralización administrativa de la Provincia. Basándose en la Constitución provincial recientemente reformada -a mediados de 1987- en marzo de 1988 se promulgó el Decreto 1174, primer instrumento legal de la política de descentralización. En el documento *anexo* que acompaña al decreto, se desarrolla ampliamente el espíritu, las modalidades y los alcances de la descentralización a llevar a cabo, destacándose, principalmente, el carácter democratizador, participativo y de desarrollo regional, en aspectos sociales, institucionales, económicos y ambientales. Cabe señalar que, en forma explícita en algunos casos, e implícita en otros, queda expresado en ese documento el efecto positivo que busca la descentralización en el abordaje de las distintas problemáticas locales y regionales, entre las que se encuentran las clasificadas en el capítulo anterior. Además habla de la *importancia de reconocer los diferentes grados de desarrollo de cada localidad y de graduar, conforme a ello, la descentralización a implementar* en cada caso; incluso, propone -de ser necesario- una descentralización progresiva, comenzando con procesos previos de desconcentración. El ideario que se desarrolla en ese anexo constituirá *el discurso oficial sobre la descentralización* hasta mediados de 1995 -pese a los cambios acontecidos en el período- conformando una especie de "preámbulo" de todas las políticas que se aplicaron, incluso aquellas cuyo *discurso real* no coincidía -o era contradictorio- con el *formal*.

Descentralización; 1ª etapa (1987-89): *la formulación política del paradigma*

Puede ubicarse en el período que va desde *diciembre de 1987 hasta noviembre de 1989*, dado que en esta última fecha la Provincia sancionó la Ley 7850 -correlato de las leyes de emergencia nacional a las que adhiere explícitamente⁽⁵⁾- que incidirá en forma considerable en la implementación posterior de la política.

Durante la primera etapa y particularmente después de promulgado el Decreto 1174, se dio un período de promoción intensa de la descentralización, dirigida a intendentes, concejales y asesores de los municipios, destinatarios potenciales de la responsabilidad ulterior de la política. Por parte del Gobierno provincial se formaron *grupos operativos* conformados por técnicos de las distintas áreas a descentralizar, que explicitaron ante los destinatarios locales de la política las características de la misma.

También intentaron evacuar las dudas y receptaron las sospechas y temores que generaba el planteamiento de la política, no por los aspectos teóricos o principios propositivos que contenía, sino por los recursos económicos. Es decir, temor a que las transferencias de las competencias y funciones desde el gobierno central hacia los locales, no fueran a acompañarse del financiamiento necesario. En síntesis, la primera etapa de la descentralización puede caracterizarse, principalmente, por dos hechos: 1) la formulación teórica de la política, basada en los principios constitucionales de democratización, equidad social, eficiencia institucional, regionalización, etc., y 2) la "instalación" institucional y social de la *idea fuerza* de la descentralización, a través de la promoción directa y sistemática, dirigida a los decisores locales -en calidad de representantes democráticos de sus sociedades- procurando su implementación en forma *concertada* entre los actores intervinientes.

Descentralización; 2ª etapa (1989-95): *una implementación activa y masiva*

Comienza con la citada Ley 7850 y durará hasta julio de 1995, fecha de entrega también anticipada de gobierno -esta vez el provincial- debido a los efectos provocados por la crisis financiera desatada en México - "el Tequila"- que dejaron al descubierto falencias y "discrecionalidades" económicas, las cuales emergieron en el tercer período consecutivo del mismo gobierno. Este cambio dará un vuelco -incluso del discurso ideológico- de la descentralización, que puede considerar el punto de inflexión que modifica radicalmente el paradigma.

Durante la etapa 1989-95, se puso en marcha en forma efectiva la política y durante la misma se firmaron más de dos mil convenios de transferencias de "funciones, servicios y recursos" de organismos del estado provincial hacia administraciones locales, con un crecimiento gradual cada año de los fondos financieros destinados a la descentralización. La Ley 7850 que rigió en este período, no hace énfasis en los principios democratizantes sustentados por el Decreto anterior; posee en cambio un discurso eficientizador -"economicista"- y en ese marco encuadra a la descentralización (Bressan y

(5) Dichas leyes nacionales surgen de la crisis hiperinflacionaria que en julio de 1.989 derivó en la entrega anticipada del gobierno nacional al candidato electo.

Tecco, 1993). Es decir, responde al contexto de la crisis del momento en que se sanciona, avanzando, sin embargo, en cuestiones concretas: la formación de un fondo de financiamiento, la creación de un Consejo provincial de descentralización -formada por ministros e intendentes-, apertura a la participación de una Comisión bicameral -de diputados y senadores- en la política específica, entre otros puntos. Como *discurso formal*, la política aplicada con la Ley, “toma prestado” el del Decreto, que a los efectos, continuó siendo “funcional”, pese a que no se respetaron cuestiones sustantivas del mismo; v. gr.: se tendió a uniformar los convenios de descentralización a firmar entre las partes en cada rubro a ser transferido, sin considerar las diferentes fortalezas y debilidades locales -recursos humanos, tecnologías de gestión, etc.- según la región; no se consideró la gradualidad necesaria de las transferencias acorde a las reales posibilidades receptoras locales de cada caso, para operar eficiente y eficazmente las nuevas funciones; no hubo un seguimiento sistemático de los organismos del estado provincial sobre las áreas que descentralizaron y por lo tanto, tampoco las suficientes evaluaciones de los resultados; se dejó libertado a criterio discrecional de las autoridades locales el abordaje de las funciones de áreas sustantivas, entre ellas las del sector salud. (Ahumada y Miretti)

Lo anterior condujo hacia una gran diversidad de formas de manejar las áreas específicas descentralizadas, entre las distintas localidades de la Provincia y en consecuencia, en numerosos casos, a problemas de incrementalismo, adquisición de equipamiento innecesario, clientelismo, etc., cuestiones que en el documento anexo del Decreto 1174/88, habían sido advertidas como riesgos a prevenir. Tales problemas y otros, resultantes de la política aplicada en la etapa, se dieron a pesar de que el Gobierno provincial implementó un Programa de Asistencia Técnica (PROAT) destinado a municipios y comunas, apoyando la descentralización. Este Programa alcanzó un importante desarrollo teórico en una diversidad de áreas específicas: organización institucional, tecnologías de gestión, planificación urbana, informática, etc.; no obstante, su aplicación concreta alcanzó a cubrir menos de 10% de localidades de la Provincia. El principal motivo fue la ausencia de requerimiento de asistencia por parte de los gobiernos locales, que puede atribuirse a una insuficiente o inadecuada difusión, o también, a que el menú de oferta de apoyo técnico no era percibido como lo más urgente a resolver, por parte de las autoridades locales.

El conjunto de señalamientos anteriores desmitifica “un tanto” el exitismo oficial sobre la política de descentralización de ese período, quedando, sin embargo, algunos resultados interesantes como efectos de la “ola descentralizadora” de la época. Al respecto caben mencionarse, por ejemplo, una “internalización” sólida en el ambiente político -conceptual y práctica- de las potencialidades de la descentralización en el desarrollo local y regional. Ello se da con relativa independencia de los partidos políticos, tanto entre actores de organismos ejecutivos como legislativos, así como entre actores del poder central de la Provincia como de los gobiernos locales. Por esa internalización, en numerosos casos la descentralización pasó de ser una oferta provincial a una demanda local. Otro de los elementos que también puede estimarse favorable de la mencionada “ola”, que aunque no fue promovido por la política de descentralización, fue en gran parte un resultado de la misma, es la conformación del Foro de Intendentes de la Provincia, asociando a municipios y comunas, en forma independiente del Gobierno provincial. Pese a ser un organismo no vinculante en la toma de decisiones, *representa el punto de vista de los actores locales y regionales*, expresando sus problemáticas y opiniones; además, fomenta la

cooperación intermunicipal para la gestión del desarrollo en forma mancomunada.

Una síntesis sumaria de esta etapa, en la que la política provincial de descentralización alcanzó el mayor número de transferencias, se expresa en los siguientes puntos:

a- El paradigma explícito de desarrollo local y regional de la Provincia, a través de la búsqueda del fortalecimiento municipal mediante la descentralización, la autonomía local y la democratización, manifiesta efectos positivos en las zonas de mayor desarrollo relativo. Es decir, en algunas localidades de la región central y la región sudeste de la Provincia, v.gr.: a través de la creación de sus propias cartas orgánicas, servicios públicos gestionados más eficazmente, integración regional de localidades con fines de desarrollo⁽⁶⁾, entre otros aspectos. Por el contrario, se manifiestan efectos negativos o “neutros”, en las regiones estancadas, especialmente el noroeste provincial, con empeoramiento de la atención de la salud y de los servicios educativos y agudización del estancamiento económico y crecimiento del desempleo, con impotencia institucional local para resolverlos.

b- La aplicación homogénea de la política de descentralización, no consideró las fortalezas y debilidades de las localidades de cada subregión provincial, v.gr.: el capital social, el capital humano, el estancamiento económico, los recursos naturales, las instituciones políticas y de gestión, la infraestructura y los servicios existentes.

c- El discurso político de la descentralización no se correspondió con el discurso real, el cual se implementó conforme a la interpretación de cada organismo del gobierno provincial, que tuvo ingerencia en el proceso de transferencias de competencias, funciones y recursos hacia los municipios y comunas. En distintos casos se ejercieron presiones coercitivas por parte de algunos actores provinciales, para exigir la aceptación de la transferencia a los gobiernos locales, transgrediendo el espíritu de concertación entre las partes.

Descentralización; 3ª etapa (1995-97): transferencias sí, o abandono de servicios

Si la etapa anterior se caracterizó -entre otros aspectos- por una política de descentralización que “tomó prestado” el discurso formal democratizador de su etapa precedente, implementándose, sin embargo, mediante la Ley 7850, cuyo discurso era “economicista-eficientista”, en la tercera etapa, se abandona en forma absoluta el discurso democratizador y se asume un discurso, tanto real como formal, netamente economicista. Es decir, parecen coincidir por primera vez ambos discursos y en consecuencia un “sinceramiento” entre los objetivos y la acción: la búsqueda de un *ajuste estructural* general, del que no queda ausente ninguna localidad de la Provincia. Sin embargo, no es un dato menor señalar que la *plataforma electoral* del gobierno que implementa esta tercera etapa, recogía en forma

(6) La cooperación intermunicipal se manifiesta a través de la creación de numerosos y diferentes entes, entre los que se destacan, por su magnitud y objetivos, los denominados ADESUR y EINCOR. Estos agrupan, respectivamente, a numerosos municipios y comunas del sur y norte de la provincia, para la gestión y el desarrollo regional mancomunado (Tecco y Bressan, 1.994 y 1.997).

“pura” el mismo discurso ideológico -paradigmático- de la primera y segunda etapas; es decir, el del decreto 1174/88. De ello puede inferirse que no existen posibilidades políticas de construirse un discurso distinto, socialmente “presentable”, que no encuentre lugares comunes en la democracia, la equidad, la sustentabilidad, etc., en oposición a la concentración económica, la exclusión social, la mercantilización de *lo público* a través de privatizaciones, etc., que es lo que hoy sucede en los hechos: tanto a nivel nacional como provincial. (Zillocchi, 97)

Esta etapa se caracteriza, entonces, por una descentralización ejecutada mediante transferencias compulsivas, bajo amenaza de eliminación de servicios provinciales que no sean asumidos por los gobiernos locales. Ello sucedió incluso con efectores de salud de distintas localidades que, a juicio del gobierno provincial, fueron considerados innecesarios, con excesos de personal o con administraciones ineficientes. De tal modo, en diversos casos se dejó por un tiempo prolongado desprotegido a grupos de población, cuyo único recurso es la utilización de esos servicios públicos. Esta política se dio en un contexto en el cual el gobierno centró en el déficit fiscal heredado su único interés y fue acompañada con el despido de más de diez mil empleados públicos provinciales en pocos meses, y la reducción del salario de los que permanecieron en sus cargos; posteriormente, también se inició el proceso de privatizaciones de áreas públicas claves, como el servicio de agua corriente de la ciudad de Córdoba. Esta política, que justifica su racionalidad en la “deseconomía” y la ineficiencia del estilo hasta entonces vigente, se aplicó sin implementar un sistema mínimo de contención social. En síntesis, los municipios y comunas, como parte del conjunto provincial, han sufrido en esta etapa sobre sí un duro ajuste, aplicado con un estilo autoritario y con fuertes recortes en la coparticipación y en otros recursos financieros, repercutiendo todo ello en la calidad de las descentralizaciones realizadas, cuyos efectos futuros aún no se pueden establecer. Mientras tanto, el discurso oficial parece centrar sus objetivos en el saneamiento del sistema financiero para “construir obras de infraestructura”, máxima aspiración del ejecutivo provincial y, al parecer, único apoyo que se brindará desde el gobierno al desarrollo local de las regiones deprimidas.⁽⁷⁾

PROSPECTIVAS LOCALES Y REGIONALES DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

Tanto las *problemáticas* locales y regionales, como la evolución de la *política de descentralización* a través de sus distintas etapas, aportan un marco de situación sobre el cual se pueden delinear algunas hipótesis contingentes. Un punto de referencia clave, a partir del cual establecer conjeturas sobre la *prospectiva*, es el *paradigma municipalista* antes visto. Por una parte, por ser una tendencia general que aún se reivindica en la búsqueda del desarrollo local y regional; por otra parte, por haber constituido en la Provincia el discurso oficial de la descentralización desde 1987 hasta 1995 -e incluso el discurso ideológico de la plataforma electoral del gobierno actual- y también, por encontrarse “internalizado” como *idea fuerza*, en numerosos actores locales que pueden tomar decisiones. Para organizar metodológicamente un pensamiento prospectivo basado en el paradigma, parece útil desagregar el

(7) Conceptos vertidos por el Ministro de la Producción y el Trabajo de la Pcia. de Córdoba (José Porta) en el reportaje publicado por el diario *La voz del Interior* del 19/10/97.

análisis de la realidad a proyectar, a partir de las fortalezas, debilidades y desafíos actuales de las distintas localidades, según las diversas regiones de la Provincia a las que pertenecen.

Si bien los *desafíos* parecen ser comunes para todas las localidades y regiones, son diferentes las fortalezas y debilidades de cada medio y, en consecuencia, la cantidad y calidad de instrumentos -recursos- con que se encarán los mismos. Es decir, existe actualmente -por ejemplo- la tendencia a reconocer un elevado valor potencial al *corredor bioceánico del Mercosur*, que parece “privilegiar” a la Provincia de Córdoba para su crecimiento económico. Ello cobra valor, en términos comparativos, en relación a otras provincias de menor desarrollo relativo y en situaciones geográfica- territoriales que se estiman menos favorables. Sin embargo, el desarrollo relativo de cada subregión provincial sitúa en muy diferentes condiciones a cada una de las mismas para el aprovechamiento de tal potencialidad. De distintos estudios emerge la región central de la Provincia, principalmente, así también como las regiones, noreste, sudeste y sur, ocupando lugares con expectativas ciertas de obtener beneficios con la integración al Mercosur (Sánchez y Zilocchi). Incluso se han emprendido desde esas regiones acciones concretas, como la exportación de diversos productos a Brasil, que representan aproximadamente el 50% del total de las exportaciones que realiza la Provincia. El desafío actual consiste, para los grupos empresarios actuantes hasta el momento, en lograr una mayor apertura del mercado hacia el mundo en su conjunto, que independice el crecimiento económico actual de la demanda predominante de un solo país. Muy distintas son la preocupaciones de los actores económicos de las regiones estancadas -zonas norte y oeste de la Provincia- que en muchos casos sobreviven sin expectativas y ven alejarse a niveles inalcanzables las posibilidades de otras subregiones.

El anterior es, sin embargo, únicamente un corte territorial y sólo desde una perspectiva de *crecimiento económico*. El problema surge cuando se pretende entrecruzar con esos indicadores, los datos que deben expresar a los otros factores de desarrollo, que enmarcan a este, desde una perspectiva integral: lo que propone el paradigma localista. De tal modo surge que, por ejemplo, el incipiente crecimiento productivo de la economía no ha dinamizado positivamente a los otros indicadores en igual medida, lo que pone en cuestión la *efectividad social* de este estilo de crecimiento, aún en las regiones y localidades más privilegiadas por el mismo. Es decir, no existen en esos medios reducciones perceptibles de las NBI de su población, no bajan los índices de desempleo, no se abordan las problemáticas ambientales, no se reduce la ineficiencia de las administraciones públicas locales, ni se perfecciona la democracia local al ritmo del crecimiento económico. Además este se concentra, comúnmente, en empresas multinacionales, que derraman porcentajes insignificantes de sus ganancias en las localidades y regiones en las que se encuentran instaladas.

Bibliografía:

Ahumada, J. y L. Miretti: *Seguimiento de servicios de salud descentralizados en 1990*, Gobierno de la Provincia de Córdoba, Ministerio de Coordinación. Subsecretaría de la Función Pública. Mimeo. 1993.

- Bambarolo, Félix; "Pobreza, políticas sociales y desarrollo. Principales problemas y líneas de intervención a nivel local", en *Democracia local* N° 42-43, Revista de IULA/CELCADEL, enero/julio, 1994.
- Boisier, Sergio: "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos". En Laurelli, E. y A. Rofman (Comps.), *Descentralización del Estado*, Buenos Aires, Ediciones CEUR, 1989.
- Boisier, Sergio; "Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales" en *Ciudad y Territorio*, Vol. II, Tercera época N° 102, Madrid, 1994.
- Bressan, J. C. y C. Tecco: "La Descentralización como estrategia para la Reforma del Estado. Análisis de la Experiencia desarrollada en Córdoba" en *Administración Pública y Sociedad*, Nro. 8, Junio 1993.
- Bressan, J. C. y C. Tecco: La Cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba, *Informe de Asistencia Técnica*, Gobierno de la Provincia de Córdoba, Ministerio de Coordinación. Subsecretaría de la Función Pública (mimeo), 1994, Córdoba.
- Carta Europea de Autonomía Local*, Estrasburgo 15 de octubre de 1985; Editada por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); Granada, España, 1990.
- Coraggio, José L.: "El futuro de la economía urbana en América Latina. Notas desde una perspectiva popular", en *Medio Ambiente y Urbanización* N° 43-44, IIED-AL, Año 10, jun-sept. 93.
- Farfan, H. y D. Dequino: *Personas con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.) por Localidades para la Provincia de Córdoba*. CENSO 1991. (Mimeo), Instituto de Estadística y Demografía de la Facultad de Cs. Económicas de la U. N.C, 1995
- Gagliano, E., A. Rosenfeld y T. Tillea: "Fundamentos de la propuesta de descentralización y desconcentración estatal en salud en Córdoba", en *Administración Pública y Sociedad* (edición especial), IIFAP/UNC, Córdoba, 1989.
- García Canclini, Néstor: *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Ed. Grijalbo, México, 1995.
- Gatto, Francisco: "Paradigma Tecnológico Neofordista y Reorganización Productiva", en *Revolución Tecnológica y Reestructuración productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*, Serie IEU/ILPES 07; Chile, 1989.
- Kliksberg, Bernardo: *Pobreza, el drama cotidiano*; TESIS grupo editorial NORMA S.A.; Buenos Aires, 1994.
- Kotler, Philip; et al.: *Mercadotecnia de localidades*; Editorial Diana; México, 1994.
- Landa Díaz, M y Parmigiani, Ma. C.: *En lo Pequeño y lo Pobre ¿Qué pasa con la Salud?*, Un estudio sobre la descentralización de salud en Comunas de la provincia de Córdoba; Alveroni Ediciones, Córdoba, 1996.
- Lo Vuolo, Rubén (Comp.): *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995.
- De Mattos, Carlos A.: "Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos", en *Anales del 6o Congreso de Geografía de América Latina*, Bs. As., 1997.
- Salguero, A. y G. Zilocchi; "Crítica a la centralidad política del sector vivienda en la Provincia de Córdoba", en *Administración Pública y Sociedad* N°2, IIFAP-UNC, Córdoba, julio de 1988.

- Sánchez, M. y G. Zilocchi (Dir.): *Nuevos desafíos de la estrategia de ordenamiento territorial de la provincia de Córdoba en los escenarios del Mercosur*, Informe de Investigación, SECYT / FAUD / IIFAP, UNC; octubre de 1996.
- Santiago, G. y G. Zilocchi (Coord.): *Programa de Asistencia Técnica a Municipios*; Ed. Ministerio de Coordinación, Gobierno de Córdoba; 1993.
- Tecco C. y J. C. Bressan. *Análisis de las experiencias de Coparticipación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba*. Informe de Investigación; CONICET/CONICOR, IIFAP- UNC; mayo de 1997.
- Varios Autores: *La modernización del gobierno local*, Furlan editor, Córdoba, 1995.
- Zilocchi, G. y J.C. Bressan: *La cuestión municipal en los '90. El caso de la Provincia de Córdoba*; Primer Informe de Investigación; CONICET/CONICOR, IIFAP- UNC; mayo de 1995.
- Zilocchi, G. y J.C. Bressan: *La cuestión municipal en los '90. El caso de la Provincia de Córdoba*; Segundo Informe de Investigación; CONICET/CONICOR, IIFAP- UNC; mayo de 1997.
- Zilocchi, Gustavo: "La dimensión (micro) regional: entre "lo global" y "lo local"", en *Administración Pública y Sociedad* N° 9, IIFAP/UNC, Córdoba, 1995 (a).
- Zilocchi, Gustavo: *La cuestión de la vivienda en un contexto de descentralización- municipalización de políticas públicas*, Arquisur; IIFAP, UNC, 1995 (b).
- Zilocchi, Gustavo: *Autogestión social de obras y servicios públicos locales. Lo público no estatal" a partir de un estudio de caso en la ciudad de Córdoba*, Argentina. IIFAP- UNC, CLAD, setiembre de 1997.

LA REVOCATORIA POPULAR: UN INSTITUTO QUE AMPLIA Y FORTALECE LA DEMOCRACIA

Silvana López *

INTRODUCCION

En el año 1994, el ámbito municipal fue escenario de tres convocatorias populares que constituyen hitos en la vida democrática de la provincia de Córdoba, en razón de que los ciudadanos de los municipios involucrados tuvieron la posibilidad de definir la revocación de los mandatos de funcionarios electos y acusados de supuestas irregularidades administrativas.

Así, el domingo 6 de marzo de 1994, los ciudadanos de **Villa Huidobro** (Departamento General Roca) decidieron la revocación de los mandatos de dos concejales, en lo que constituye el primer proceso de revocatoria popular propiamente dicho, es decir iniciado por el propio cuerpo electoral, llevado a cabo en la provincia en el marco de la Ley Orgánica Municipal N° 8102.

El 26 de junio de 1994, el pueblo de **Arias** (Departamento Marcos Juárez) avaló en las urnas la continuidad del mandato del Intendente Municipal. En este caso, un Concejal es el que denuncia al Intendente Municipal ante el Concejo Deliberante, constituyendo el primer caso del denominado "proceso de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante en sentido impropio" desde la vigencia de la ley citada.

El último de los casos, aconteció en el municipio de **Monte Maíz** (Departamento Unión) el 21 de agosto del mismo año. En esa localidad del sur provincial, el Concejo Deliberante decide destituir, juicio político mediante, al Intendente Municipal. Sometida que fuera la decisión del órgano legislativo al electorado local, éste decide confirmar el mandato del titular del Departamento Ejecutivo. EL "proceso de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante en sentido impropio" llevado a cabo en Monte Maíz, es el que se analiza en el trabajo de investigación que permite formular las apreciaciones que siguen.⁽¹⁾

* Silvana López, Investigadora del IIFAP - UNC

(1) López, Silvana Raquel. *La Democracia en el Municipio: Representación y Participación a través del proceso de revocatoria popular en Monte Maíz*. Tesis de Maestría, Agosto de 1.995.

LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La concepción clásica y tradicional por la que la participación política se reduce a la elección de las autoridades, no se compadece con una real democracia social y participativa, donde el consenso debe construirse día a día y el ciudadano puede intervenir gobernando directamente en casos puntuales. Es lo que se llama democracia semidirecta o semirrepresentativa, cuyo origen puede encontrarse en Suiza.

Estas instituciones de participación popular tienen una fuerte raíz municipal. En la República Argentina su incorporación a nivel nacional se había visto entorpecida por la existencia del artículo 22 de la Constitución Nacional de 1853, donde se establece que el pueblo no gobierna ni delibera, sino a través de sus representantes.

No obstante, a nivel nacional se produjo uno de los poquísimos antecedentes de aplicación de estos institutos: la "Consulta Popular" en relación al conflicto limítrofe con Chile por el Canal del Beagle (1984).

Es en las provincias donde estos mecanismos se institucionalizan y en los municipios donde adquieren mayor plenitud. Antes de iniciarse el período de reformas constitucionales (1984), había diez provincias que habían incorporado estas instituciones, entre ellas la de Córdoba.

Se los define como procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta, para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del Estado, sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación; formulación general que intenta abarcar al plebiscito, al referéndum, iniciativa y revocatoria popular.

La Constitución de Córdoba (artículo 183, inciso 4 y 184) considera derechos a asegurar por los municipios, los de **iniciativa, referéndum y revocatoria**. Para el pueblo de la provincia, se conceden los de **iniciativa popular, de consulta popular y referéndum** (artículos 31 y 32). La Constitución Nacional, reformada en 1994, asegura, para el pueblo de la Nación, los de **iniciativa y consulta popular** a través de los artículos 39 y 40.

a. Iniciativa Popular

La función de la elaboración y sanción de normas se encuentra a cargo del Poder Legislativo y, de acuerdo a la esfera de gobierno de que se trate, es misión del Congreso de la Nación, las Legislaturas provinciales y los Concejos Deliberantes Municipales.

Pero muchas veces, por ese fenómeno de la crisis de representatividad, los representantes no captan la voluntad de sus mandantes: el pueblo. De ahí que surgen instituciones como la iniciativa popular, en donde es el pueblo quien incita directamente al órgano deliberativo al tratamiento de algún

tema, acompañando el proyecto respectivo con la fundamentación pertinente y los avales exigidos por la ley.

b. Referéndum

Así como la iniciativa popular se caracteriza por actuar en forma previa al proceso de sanción de leyes u ordenanzas, el referéndum cumple su cometido una vez producida la actuación estatal.

La característica de esta institución es de ser colegislativa, pues la resolución del Poder Legislativo se perfecciona con la manifestación de la voluntad del pueblo ya sea que apruebe o no la medida de gobierno.

c. Consulta popular

Es un tipo de referéndum, pero la concurrencia a las urnas para el pueblo y el pronunciamiento para los poderes del Estado, no son obligatorios. La característica de no tener relación directa con decisiones legislativas ni políticas de un Gobierno, hace que en realidad funcione a manera de un sondeo de opinión de la población.

d. Revocatoria popular

En esta institución, el pueblo, como legítimo depositario de la soberanía del Estado, ejerce la potestad de revocar el mandato otorgado a sus representantes. Es decir que quien deposita en un funcionario la confianza para el manejo de la cosa pública de acuerdo con los intereses de la sociedad, tiene la facultad de retirársela, cuando las circunstancias así lo ameriten.

La responsabilidad de los funcionarios públicos puede dividirse en dos grandes áreas: responsabilidad jurídica y responsabilidad política.

La jurídica puede ser civil, penal y administrativa. La responsabilidad política se ejerce mediante el llamado juicio político, consagrado por la Constitución Nacional y también se da en el orden provincial y municipal, con algunas diferencias. La responsabilidad política se relaciona muy estrechamente con el principio republicano de la división de poderes, dado que cada uno de los poderes controla al otro. Esa responsabilidad política opera también directamente ante el pueblo mediante el instituto de la democracia directa o semidirecta denominado revocatoria o "recall".

Germán Bidart Campos, refiriéndose a esta institución, dice que "en el caso de funcionarios designados mediante elección popular, la revocatoria permite su destitución cuando así lo solicita una fracción del cuerpo electoral y lo resuelve una determinada proporción de votantes. De esta manera,

el funcionario es separado del cargo, antes de terminar el período para el cual ha sido elegido. Es una forma de hacer efectiva la responsabilidad política de los gobernantes, quienes quedan sujetos a un contralor popular permanente".⁽²⁾

La Constitución de la Provincia de Córdoba de 1.987 establece, en el artículo 186:

"Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal:
...2. Juzgar políticamente a las autoridades municipales".

En el artículo 183:

"Las Cartas Orgánicas deben asegurar:
...4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria".

En el artículo 184 dice:

"La Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los municipios que no tengan Carta Orgánica... siempre que aseguren lo prescripto en los incisos 1, 2, 4 y 6 del artículo anterior".

En la consideración en general del despacho de comisión sobre el Título Segundo: Municipalidades y Comunas, de la **Convención Provincial Constituyente** del año 1987, uno de los miembros informantes manifiesta que la imposición con imperativo constitucional de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria obedece a la necesidad de contar con procedimientos adecuados para que el pueblo pueda participar en forma directa en la gestión de los negocios públicos. Además considera que para que ello sea posible, las leyes que contemplan el procedimiento para poner en ejercicio tales derechos, deberían de ser revisadas, liberándola de los rigurosos mecanismos que impiden su efectiva aplicación. Considera que *"...funcionando plenamente la revocatoria, esto es, la posibilidad que los vecinos destituyan a las autoridades municipales mediante los mecanismos legalmente establecidos, no se justifica que las autoridades provinciales sustituyan la voluntad de la comunidad local para decidir la suerte de quienes fueron legitimamente designados mediante voto directo del pueblo..."*⁽³⁾

En la consideración en particular del actual artículo 193, en la denominada materia de intervención a las municipalidades, el mismo convencional apunta *"...Debemos desterrar para siempre las tutorías, en donde sectores extraños al pueblo mismo determinan sobre la conveniencia o inconveniencia de la permanencia de un gobierno. El pueblo sabrá elegir y, a través del transcurso del tiempo, perfeccionar los mecanismos que permiten resguardarse contra los malos gobernantes que en el ámbito municipal imponemos -repito- con carácter imperativo el derecho de revocatoria"*.⁽⁴⁾

En el tratamiento específico de las causales de intervención, otro de los convencionales constituyentes acota que *"...desgraciadamente el instituto de la revocatoria ha quedado más allá del espíritu del legislador, en la fría letra muerta de la ley, porque los impedimentos que en la realidad*

⁽²⁾ Bidart Campos, Germán, *Derecho Constitucional*, Tomo I, Pág.374.

⁽³⁾ Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente, Año 1.987, Tomo I, pág. 922.

⁽⁴⁾ Obra precitada, pág.995.

existen no han permitido que este mecanismo complementario de la democracia participativa pueda hacer efectiva la solución de todos los conflictos en el ámbito mismo del municipio sin llegar a la instancia superior de la intervención del municipio por la provincia. Preferimos y hacemos votos, como ya lo hemos hecho antes, para que cuando haya realmente una grave alteración institucional ya exista, por vía de la legislación, ese complemento tan importante al plexo constitucional que estamos consagrando en este momento, una profunda reforma del régimen de la revocatoria municipal para que en el mismo ámbito del municipio o de la comuna, con los mecanismos propios que la ley da se resuelvan estos problemas de grave alteración institucional...''.

Continúa diciendo que es por esa causa que no se deja abierta la puerta de la intervención provincial al ámbito municipal o comunal por la grave alteración constitucional, porque se quiere fortalecer la autonomía municipal y, dentro de ella, todos los recursos de la democracia participativa que puedan llevar a que los conflictos municipales se decidan para siempre en el ámbito del municipio...''⁽⁵⁾

El procedimiento vigente hasta la sanción de la Ley Orgánica Municipal N° 8102 no permitió la efectivización de la responsabilidad política de los funcionarios electos.

Antonio María Hernández (h)⁽⁶⁾ atribuye ese fracaso a:

- . dificultades de interpretación de la ley vigente, debidas a su redacción y a la falta de una esclarecedora discusión legislativa.
- . falencias de la ley al omitir la situación derivada de la comisión de hechos delictivos y la figura de suspensión del intendente.
- . lentitud del proceso.
- . soluciones injustas.
- . deficiente cultura cívica del cuerpo electoral municipal.

En 1.991, con la sanción de la **Ley Orgánica Municipal N° 8102** se establecen dos procedimientos para efectivizar la responsabilidad política:

- 1°) **Proceso de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante en sentido impropio** (arts. 114 a 123).
- 2°) **Proceso de revocatoria popular** (art. 157).

⁽⁵⁾ Obra precitada, pág. 997.

⁽⁶⁾ Hernández, Antonio María. *Proceso de revocatoria del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante*. Mateo José García Ediciones. Córdoba 1.990

LA REVOCATORIA POPULAR COMO INSTITUTO QUE AMPLIA Y FORTALECE LA DEMOCRACIA Y POSIBILITA EL CONTROL SOCIAL DEL PODER

La idea de los fundadores doctrinarios de la democracia era conseguir la máxima participación de los ciudadanos en las decisiones políticas de la comunidad.

Entonces, lo central y esencial a una sociedad democrática es la participación activa de sus ciudadanos en el gobierno de la comunidad.

Si por democracia estrictamente se entiende la participación de los ciudadanos en todos los asuntos que le conciernen, la propuesta es de imposible cumplimiento práctico, porque nadie puede imaginar un Estado que pueda ser gobernado mediante el continuo llamado al pueblo a expresar sus posiciones.

Desde el momento en que se prevé la forma de implementar la participación de los ciudadanos, la modalidad que asume ésta es la de la democracia representativa.

Las democracias representativas que conocemos son aquellas en que por representante se entiende una persona que:

- a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y, en consecuencia, no es revocable
- b) no es responsable directamente frente a sus electores, porque está llamado a tutelar los intereses más generales de la sociedad.

Sin embargo, el ejercicio democrático no debe acabarse con la sola elección de los representantes. Una verdadera democracia exige la existencia de comunicación e interacción constante entre representados y representantes, de manera que pueda asegurarse que los últimos siempre representen "los intereses generales de la sociedad".

Los vínculos entre gobernados y algunos de sus gobernantes parecen haberse interrumpido y, muchas veces, las decisiones tomadas por los representantes no se condicen con una adecuada participación de los destinatarios de las mismas.

Una vez producida la elección, tiende a generarse una autonomización del elegido respecto de los electores, produciéndose el fenómeno definido como "crisis de representación".

Por ello, los defectos de la democracia representativa originan la petición de mayor democracia, entendida como la exigencia de mayor participación en las decisiones comunes. De ahí la necesidad de institucionalizar nuevas modalidades de intervención de la sociedad en la gestión gubernamental. Por

ejemplo, los institutos de democracia semidirecta.

Por medio del instituto de la representación revocable, instituto que ha sido receptado únicamente para los gobiernos municipales, el nexo que debe unir al representante con el cuerpo electoral, no se rompe del todo.

De esa manera, los representantes son portadores de un mandato que los ciudadanos pueden confirmar o revocar, durante su vigencia. Pero aún en este caso no se puede hablar de democracia directa. Para que ésta se constituya el individuo debe participar en persona en las deliberaciones que le atañen. El representante revocable es aún un intermediario entre los individuos y la deliberación que los involucra, porque si bien el mandato puede ser controlado mientras se ejercita, el representante actúa con cierto grado de libertad de movimiento y no en base a instrucciones rígidas.

En este sentido, un sistema democrático que se caracterice por la presencia de representantes revocables se acerca más a la democracia directa, pero, al suponer representantes, sigue siendo una democracia representativa.

Y dado que, entre la forma extrema de democracia representativa -el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes- y la forma extrema de democracia directa -todos los ciudadanos participan en todas las decisiones que le conciernen- hay un continuum de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar las dos, puede integrarlas recíprocamente, ya que no son dos sistemas alternativos, sino dos sistemas compatibles entre ellos.

Por todo ello podemos concluir en que, mediante la puesta en práctica de mecanismos institucionales de este tipo, se puede efectuar un control social sobre la extensión del poder y del mandato de los representantes, al otorgar a los ciudadanos la potestad de decidir, en determinadas situaciones, la continuidad o no del mandato otorgado, impidiendo que los representantes realicen actividades que respondan a una lógica diferente a la "representación de los intereses generales de la sociedad".

A su vez, el uso de procedimientos de este tipo, fortalece indirectamente la democracia.

Si partimos de la apreciación de los constituyentes provinciales acerca de que "fortalecer el municipio es fortalecer la democracia" y si se refuerza la autonomía municipal cuando los conflictos institucionales municipales son resueltos y decididos en el ámbito de los municipios por la voluntad de la comunidad local, sin intervención de las autoridades provinciales, tenemos que, por esta vía se amplía y fortalece la democracia porque:

- al ser la voluntad ciudadana la que decide el conflicto, se amplía el espacio de participación que se les concede y, en consecuencia, se produce una ampliación de la democracia.
- al fortalecer la autonomía municipal, se fortalece el municipio y, por ende, la democracia.

Entonces, podemos decir que el procedimiento de revocatoria popular, fortalece y amplía la democracia y posibilita, además, el control social del poder.

BIBLIOGRAFIA:

- BOBBIO, Norberto.** *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política.* Fondo de Cultura Económica. México, 1989.
- BOBBIO, Norberto.** *El futuro de la democracia.* Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- BRUGGE, Juan Fernando y MOONEY, Alfredo Eduardo.** *Derecho Municipal Argentino. Aspectos teóricos-prácticos.* Mateo García Ediciones. Córdoba, 1994.
- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA (1994)**
- CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE CORDOBA (1987)**
- DAHL, Robert y LINDBLOM, Charles.** *Política, Economía y Sociedad.* Editorial Paidós. Buenos Aires, 1971.
- DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA DE CORDOBA**
- HERNANDEZ, Antonio María.** *Proceso de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante.* Mateo José García Ediciones. Córdoba, 1990.
- LEY ORGANICA MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA N° 8102**
- LOPEZ, Silvana Raquel.** *La democracia en el municipio: representación y participación a través del proceso de revocatoria popular en Monte Maíz.* Tesis de Maestría. Agosto de 1995.
- MILL, John Stuart.** *Consideraciones sobre el gobierno representativo.* Herrero Hnos Suc. S.A. México, 1966.
- MONTESQUIEU.** *Del Espíritu de las leyes.* Editorial Porrúa S.A. México, 1982.
- ZUCCHERINO, Ricardo Miguel.** *Teoría y práctica del Derecho Municipal.* Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1986.

ACTORES Y PROCESOS EN LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR ⁽¹⁾

Carlos A. La Serna *

INTRODUCCION

Las políticas de desregulación, descentralización y privatización implementadas en Argentina entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, han devenido en una reconfiguración de las funciones típicas del denominado estado de bienestar.⁽²⁾ En el caso de las políticas sociales de corte universalista, ello ha implicado el trasladado a los niveles subnacionales del estado de la responsabilidad por su gestión.

Tales reformas han transcurrido en el marco de una importante expansión de la actividad productiva, lograda al abrigo de las políticas económicas derivadas del Plan de Convertibilidad, expansión que no obstante ha sido acompañada por un crecimiento de viejas y nuevas formas de exclusión y por una mayor conflictividad política.⁽³⁾

En ese marco, propio también de países con otro nivel de desarrollo, viene ocurriendo una revitalización del debate sobre los roles del estado en la regulación social, que tiene como centro a la utopía regresiva neo-liberal y que interroga sobre la viabilidad política de un mundo social "ajustado" a las necesidades de la acumulación capitalista.

* Carlos A. La Serna, Investigador y Coordinador Académico del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (E-Mail: iifap@eco.uncor.edu)

(1) Este trabajo es el resultado de un primer análisis de tipo exploratorio, vinculado al Proyecto de Investigación: "Crisis del Estado de Bienestar y Racionalización de Políticas: El caso del Estado Provincial, realizado bajo subsidio de la SECYT de la U. N. de Córdoba. Este trabajo con leves modificaciones fue presentado a la Conferencia SASE 97: Repensando el Estado de Bienestar", Universidad de Montreal, Canadá, Julio de 1.997 y al III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, Noviembre de 1.997. El autor agradece las contribuciones de la Mter. Cecilia Carrizo, Investigadora del proyecto.

(2) Se adopta aquí la ya tradicional definición de Alber acerca del estado de bienestar. Véase al respecto Ferrera, 1.994.

(3) El principal rasgo del panorama económico de América Latina y el Caribe en 1.996 fue la reaparición de la trayectoria de moderado crecimiento con estabilidad de precios, característica de la economía regional en los años 90, antes de que irrumpiera la crisis financiera mexicana... En cambio, el desempleo fue superior al de 1.995, y en muchos países los salarios se mantuvieron estancados e incluso declinaron..."; CEPAL, 1.996.

Pareciera acertada en este sentido la hipótesis de Offe (95) acerca del futuro de un estado de bienestar en crisis: "El hecho de que el estado no pueda eliminar (los problemas) simplemente ignorándolo(s) y retornando a la agenda neoliberal de la inacción, es el resultado de valores y normas derivados de la modernización". Como resultado de tales normas y valores, los problemas de exclusión deben ser atendidos "... a través de la única forma potente e inclusiva (...) disponible en la sociedad moderna; esto es la acción estatal basada en la ley formal y en la intervención profesional y administrativa con propósitos definidos".

El momento político estatal actual puede ser pensado en tales sentidos, como un tiempo de transición, que se expresa no sólo en el debate teórico, sino y principalmente en la tensión de y sobre las prácticas estatales. Entre la inadmisibilidad del estado argumentada por el neoliberalismo, y su excluyente admisibilidad en la reproducción social propiciada por el discurso keynesiano-desarrollistas, se abre paso embrionariamente una nueva definición sobre el espacio funcional del estado en las sociedades capitalistas.⁽⁴⁾

Entre tanto, la conflictiva realidad de los hechos a la vez que acentúa la necesidad de los gobiernos de mantener los niveles de legitimación alcanzados en la fase de estabilidad y crecimiento, conduce a paulatinos cambios en sus modalidades de intervención social que constituirían los primeros indicios de una reversión de las estrategias neoliberales de actuación.⁽⁵⁾

El presente trabajo pretende en este contexto un acercamiento al análisis de la gobernabilidad del sistema de políticas sociales, entendida como resultado del conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder vigentes que afectan la orientación de las políticas sociales.⁽⁶⁾

Un modo de abordar este macro problema es el examen de escenarios concretos y delimitados donde tienen lugar dichas prácticas y relaciones y su caracterización mediante el desarrollo de tipologías. En este sentido un primer concepto alude a la configuración de un sistema de políticas sociales, nutrido por el conjunto de tales escenarios, a cuyo interior se expresan las posiciones y estrategias de los actores implicados, entre ellas las del gobierno mismo, alrededor de la orientación de tales políticas.⁽⁷⁾

(4) Evans (96), aunque desde otra perspectiva, coincide con Offe, al observar el surgimiento de una "tercera ola" en el pensamiento sobre el rol del estado en la reproducción social.

(5) Los recientes triunfos electorales de partidos políticos de corte socialdemócrata o laborista en países de Europa bajo plataformas que enfatizan el desarrollo de servicios tendientes a una mejor distribución de las oportunidades de vida; la rediscusión y recomendaciones de organismos multilaterales como el Banco Mundial ha planteado en torno al rol del estado en relación con la integración social; el debate acerca de la responsabilidad de los empresarios en este campo. En nuestros países, el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil o en el caso argentino la protesta regional de los "piqueteros" y nacional del gremio docente, son todos indicios que dan cuenta de la creciente conflictividad política y del debate político y práctica en desarrollo.

(6) Esta ponencia es parte de los resultados de una línea de investigación que aborda la problemática de los cambios en las modalidades de actuación del estado de bienestar. Su objetivo específico es el análisis comparado de los grados de gobernabilidad y de las formas de racionalidad político administrativa que asume la gestión de políticas sociales, a partir del caso concreto del estado de la Provincia de Córdoba.

(7) Lo apuntado supone entender que la gobernabilidad del sistema de políticas sociales está asociada a la autonomía o capacidad gubernamental para definir y orientar estratégicamente las políticas, aspecto que a su vez se encuentra condicionado por las relaciones de poder en cada campo de la política.

Adicionalmente entendemos que la orientación de las políticas sociales, en este caso de educación y salud, puede comprenderse a partir del concepto de racionalidad político administrativa⁽⁸⁾ recurriendo a la construcción de una tipología de racionalidad que intenta dar cuenta de las principales “dimensiones de variación” (Ferrera, 94), esto es de las dimensiones que concitan el interés de los actores en los distintos campos de política.

La tipología de racionalidad a que aludimos acude a la lógica que se deduce de los discursos y prácticas en debate en el actual momento del curso del estado de bienestar -Social Demócrata, Neoliberal y Populista-, caracterizando tales lógicas de acuerdo con las dimensiones relevantes en la actuación gubernamental: Fiscalidad, Administración y Legitimación. En el siguiente cuadro se esquematiza la tipología propuesta.

La tipología expresa, al modo weberiano, abstracciones internamente coherentes cuya utilidad consiste en constituir puntos de partida para el análisis de casos concretos. El supuesto es que tales casos permitirán observar combinaciones particulares y mixturadas de los “indicadores” de cada dimensión, dando como resultado una racionalidad, una forma de intervención, que es específica a un momento y situación determinados.

TIPOLOGIA DE RACIONALIDAD POLITICO ADMINISTRATIVA

DIMENSIONES		TIPOS	SOCIAL DEMOCRATA	NEO LIBERAL	POPULISTA
		FISCALIDAD		PROGRESIVA	REGRESIVA
RACIONALIZACION	ADMINISTRATIVO - ORGANIZACIONAL	BUROCRATICA	GERENCIAL	CLIENTELAR	
	DE COBERTURAS	UNIVERSALISTA	SEGMENTADA	ASISTENCIAL	
LEGITIMACION POLITICO ADMINISTRATIVA		NEO CORPORATIVA	DEMOCRATICO PARLAMENTARIA	CARISMATICA	

De acuerdo con lo anterior, la cuestión de la gobernabilidad vendría determinada por la capacidad del sistema político administrativo para orientar racionalmente las políticas y por las relaciones de poder vigentes.

(8) Por racionalidad política administrativa entendemos a la modalidad particular de actuación estatal, resultante de los imperativos contextuales y de su capacidad de actuación.

Determinada capacidad de actuación⁽⁹⁾ permitiría al sistema político administrativo conformar estrategias que se entrecruzan con las sostenidas por los ciudadanos y organizaciones que los representan, conformando escenarios más o menos conflictivos, más o menos consensuales que, a la vez que condicionan la racionalidad del sistema de políticas, permiten deducir ciertos supuestos sobre la gobernabilidad de tal sistema.

Con estas proposiciones en lo que sigue se efectúa una descripción de orden hipotético interpretativa del proceso político que tuvo lugar a partir del denominado efecto tequila. En un segundo momento se describen y caracterizan las estrategias estatales en torno a las dimensiones mencionadas. Finalmente se desagregan algunas hipótesis acerca del curso de las formas bienestaristas del estado provincial.

1. LA QUIEBRA DE LA FORMA BIENESTARISTA SOCIAL DEMOCRATA: CRISIS FISCAL Y CONFLICTIVIDAD POLITICA

En un análisis anterior relacionado con la estructura y dinámica de las políticas sociales del estado provincial durante el período 1983/1992, pudimos observar la conformación de un proyecto⁽¹⁰⁾ de reestructuración progresista, que implicó la sanción de un importante abanico de derechos de inclusión ciudadana en la prestación de servicios sociales. Este proyecto condujo a cambios en "...las concepciones, el plano institucional o el nivel de las operaciones de sus subsistemas, dentro de un contexto de expansión de los servicios y de las coberturas..."⁽¹¹⁾ en programas tanto de seguridad social (educación, salud, etc.) como meritocráticos o de seguro social.

Los rasgos anteriores permiten caracterizar hipotéticamente al estado de bienestar provincial anterior a la crisis, como un caso de rasgos combinados con sesgo social demócrata. Los indicadores propios de tal forma de racionalidad vendrían dados por un lado, por la tensión entre formas de cobertura: el peso central de programas de corte universalista, tales como salud y educación, se haya contrabalanceado por una segmentación meritocrática de beneficios derivada de los programas de regulación laboral y previsión social y por la presencia de servicios asistenciales, de baja institucionalización y alta discrecionalidad, como los programas alimentarios para la población escolar (PAICOR) o la protección a sectores y sujetos vulnerables (niñez, ancianidad, etc.).

El análisis de las formas administrativo organizacionales muestra por otro lado la hipertrofia de un estilo predominantemente burocrático- legal, dado por fenómenos de "fragmentación y superposi-

(9) Se entiende aquí que el estado detenta una posición de privilegio en relación con los demás actores, que tiene origen en la acumulación de recursos económico, coercitivos, de información etc. (Bourdieu, 96). Esta posición debe no obstante ser puesta "en acto", debe poder configurarse en una estrategia, a lo cual alude el concepto de capacidad de actuación, entendido como existencia de recursos de organización y de "habilidades" para su ordenación en función a tal estrategia (Véase también Evans, op.cit.)

(10) Particularmente a partir de la reforma en 1.987 de la Constitución Provincial

(11) La Serna, C., Carrizo, C. y Arnesto, A.; "La crisis del estado de bienestar y las políticas sociales: Análisis del caso Córdoba, 1.983/ 1.992", Trabajo de Investigación, Mimeo, Córdoba 1..94.

ción organizacional; centralidad y concentración en los procesos de gestión; insuficiencia, cuando no ausencia de instancias y mecanismos de información, diagnóstico, planificación y evaluación de los programas...”⁽¹²⁾

Su fiscalidad asumió asimismo, un corte progresista con tendencia deficitaria, producto de una dinámica de implantación de las iniciativas estatales que llevó al crecimiento permanente del gasto social, con descuido de los mecanismos administrativos que permitieran asegurar su viabilidad, calidad y efectividad.

Finalmente señalemos que las modalidades de legitimación a que el aparato gubernamental provincial acude en dicho período para el sustento de sus políticas toman un estilo marcadamente neocorporativo, cuya caracterización efectuaremos mas extensamente en el análisis que nos proponemos.

En dicha investigación se presumía, con base en tales observaciones, la presencia de una crisis de integración sistémica (Habermas, 91) en la gestión de las políticas sociales provinciales. En efecto, el sistema de gestión de tales políticas mostraba una fuerte incapacidad para dar cuenta de los nuevos imperativos contextuales que se materializaban institucionalmente en el señalado Plan de Convertibilidad.

Dicho en otro sentido, se planteaba al momento del análisis citado, un problema de racionalización de las modalidades de intervención del estado, entendido en relación con la modalidad de aplicación de los recursos. Sin embargo la manifestación plena de la crisis requirió de otros ingredientes. En efecto, el período que corre entre diciembre de 1994 y julio 1995, que caracterizamos como el de una aguda crisis de legitimación y de racionalización de la gestión provincial, tiene entre sus otros antecedentes fundamentales:

+ El crack mexicano, que derivó a nivel provincial en un retiro de fondos de inversión y en el consecuente derrumbe de los mecanismos destinados a paliar el déficit provincial, asentados en la utilización de los recursos de sus entidades financieras.⁽¹³⁾

+ La descentralización de servicios de educación secundaria, especial y técnica, desde el nivel nacional hacia los estados provinciales, lo que culminó un proceso de reestructuración cuyo efecto fue, como lo hemos mencionado, la transferencia de la responsabilidad por el manejo de la cuestión social. Este proceso complejiza la gestión regional al incrementar el aparato educativo provincial, los requerimientos de recursos y el arco de actores implicados.⁽¹⁴⁾

(12) La Serna, C., Carrizo, C. y Armesto, A.: "Op. Cit."

(13) El Estado Provincial cuenta con dos entidades financieras públicas: El Banco de la Provincia de Córdoba y el Banco Social de Córdoba, este último centrado en el aprovisionamiento de recursos relacionados con el financiamiento de programas asistenciales y en el apoyo a la demanda de sectores medios, mediante líneas crediticias de tipo "personal".

(14) Un análisis de los efectos políticos y administrativos de la transferencia de servicios ha sido realizado en La Serna C. y Carrizo C.; "Un enfoque de Investigación en el campo de las políticas sociales"; UNICEF, B. Aires, 1.95 y en La Serna C. y Tecco, C.; "Descentralización y Pobreza", Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, 1.994.

+ La política nacional de reforma educativa sancionada por el Congreso de la Nación y de aplicación en el ámbito provincial, que tropezó con la oposición de los principales actores relacionados con este ámbito de servicios.

+ La persistencia y las tensiones generadas por un tipo de gestión provincial que hace caso omiso de las condiciones derivadas de la aplicación del Plan de Convertibilidad.

+ La continuidad gubernamental, mediante el acceso a un tercer período, posibilitada por una forzada interpretación de las normas constitucionales provinciales.

Estos antecedentes, de distinto rango en cuanto a su significación e impacto político, permiten caracterizar la particular coyuntura que atravesó el sistema político administrativo provincial durante el señalado período, como un choque frontal entre la persistencia de la señalada forma bienestarista y la abrupta puesta al día de los imperativos de reestructuración⁽¹⁵⁾ a que da lugar el denominado efecto tequila. La frontalidad de esta coyuntura se expresó materialmente en la interrupción de los flujos financieros que permitían la prestación de los servicios (remuneraciones, pagos a proveedores, etc.).

El proceso de cuestionamiento a la gestión provincial, que como consecuencia de lo anterior se desata, obstruyó la prestación continua de servicios de salud y educación durante prácticamente el primer semestre del año 1996. Este acontecimiento adquiere sin embargo particularidades que interesa destacar y que obedecerían a la conformación de los actores sociales vinculados a cada escenario o campo de servicios, a la diferente composición del personal estatal, a los procesos de producción del servicio, al significado simbólico y práctico de tales servicios para los usuarios. Nos detengamos un momento en los hechos concretos.

i. El campo de los servicios de salud se configura por un conjunto de actores que responden a una pluralidad de intereses⁽¹⁶⁾ con los que el gobierno provincial debió interactuar -disputar, negociar- para el desarrollo de sus políticas de salud en el período 83/92. Durante los primeros años de gobierno democrático, esta vinculación tuvo ribetes conflictivos habida cuenta de los proyectos reformadores de los sucesivos equipos políticos y de las resistencias gremiales y burocráticas a los mismos. El ordenamiento de los servicios de salud tejido durante estos años, constituyó un punto intermedio situado entre tales objetivos de transformación y los intereses de los actores⁽¹⁷⁾, que derivó en la señalada expansión del sistema bajo evidentes signos de déficits de racionalidad.

(15) Detrás de este señalamiento se encuentra el supuesto que sostiene la existencia de conexiones funcionales entre la actuación del estado y los problemas sociales derivados del proceso de modernización (Véase Ofte, 1.990)

(16) Intereses profesionales (Consejo Médico y Federación Médico Gremial), empresariales (Asociación de Clínicas y Hospitales, Asociación de Prestadores de Hemodiálisis y Cámara de Proveedores de Insumos -CAPRACOR) y sindicales, mediante una fragmentada y débil representación del personal estatal según su rol al interior del aparato (Equipos de Profesionales de Salud, Gremiales Hospitalarias, Sindicato de Empleados Públicos - SEP)

(17) Esta conflictividad se diluye durante el tercer período, en el que el gobierno provincial abandona claramente tales objetivos.

El efecto tequila produce una ruptura de los acuerdos neocorporativos que sustentaron tales arreglos, barriendo el "orden burocrático" en su triple sentido de arreglo político, estructura jerárquica y aparato de servicios. En concreto, la prolongación del conflicto frente a los incumplimientos salariales y los intentos fallidos de la conducción de los servicios de salud de reprogramar la organización y el nivel de las prestaciones frente a la crisis, llevó rápidamente a una anarquización del aparato expresada en la ruptura de la cadena jerárquica. Se desata así un proceso de autonomización del personal de unidades hospitalarias centrales que, en abierto cuestionamiento a la conducción oficial⁽¹⁸⁾, produce reducciones en el nivel de las prestaciones. Su posterior legitimación por parte del Ministerio respectivo, permite verificar los problemas de gobernabilidad del sistema de salud. A ello debe agregarse la acción de profesionales médicos, de proveedores y de unidades privadas de salud, destinadas a proteger intereses específicos.⁽¹⁹⁾

Paralelamente y desde los niveles de conducción de las principales unidades asistenciales y del Consejo de Médicos, se relativizan los argumentos oficiales que ubican en los aspectos fiscales el eje explicativo de la quiebra del sistema, atribuyendo la misma a prácticas administrativas inadecuadas y a una trama de relaciones con intereses particularistas.⁽²⁰⁾

Puede identificarse en este sentido la presencia difusa pero significativa de dos estrategias "sociales" frente a la crisis. Una explícita que asume el Consejo Médico, el cual, junto al reclamo por la normalización salarial, convoca a "reforzar los lazos solidarios de convivencia", a sus colegiados a un "empleo de su ciencia y experiencia con el objeto de lograr diagnósticos y tratamientos de la manera menos onerosa posible" y a los destinatarios de la oferta a "la realización de aportes a cooperadoras hospitalarias y al pago de servicios mediante el sistema de obras sociales". Una segunda orientación, no encarnada explícitamente por algún actor, es denunciada por la señalada entidad como el intento de privatización del sistema, lo que conduciría, se advierte, "a formas arbitrarias de prestación".

(18) Como por ejemplo la reducción de servicios y la conformación de los denominados "comités de crisis".

(19) Acciones judiciales con objetivos de protección del ejercicio profesional de los médicos frente a la escasez de medios, amenazas de suspensión en la provisión de insumos hospitalarios por parte de los respectivos empresarios, como de suspensión en la provisión de servicios por parte del sector privado a los afiliados de la obra social estatal (Instituto Provincial de Atención Médica - IPAM) ante la cesación de pagos estatales, constituyen notas relevantes de este conflicto. Vale al respecto transcribir la siguiente nota periodística: "El Hospital Rawson se convirtió en el segundo centro asistencial que presentó un recurso de amparo ante la justicia, para proteger a sus profesionales de las eventuales consecuencias - mala praxis - que podría tener la actual falta de insumos médicos. El primer tipo de acciones, refiere al deterioro de las condiciones de ejercicio del servicio, tales como la obligada derivación de pacientes porque se halla habilitada la tercera parte de las camas; el traslado riesgoso de enfermos por salida de servicios; la imposibilidad de efectuar esterilizaciones, restricción de cirugías al mínimo, funcionamiento deficiente de terapia intensiva, etc." Las notas o citas en el texto entrecomillado sin referencia, son transcripciones de información periodística de diarios "La Voz del Interior", "La Nación" y "Página 12".

(20) Una editorial que recoge las principales observaciones de responsables de dichas unidades señala: "Nadie ... se atreve a reducir la crisis a una cuestión de plata. Las fallas organizativas, la ineficiencia para manejar un altísimo presupuesto de salud y la aparente ausencia de políticas oficiales claras no pueden explicarse, en base a un efecto económico internacional. Una mala administración de las obras sociales, la relación contractual distorsionada que mantiene el estado con el sector proveedor o la relación parasitaria con algunas instituciones médicas privadas, son también otras caras que no alcanza a ocultar el argumento de escasez de recursos". En un sentido más genérico el Consejo de Médicos "... considera que la crisis del sistema de atención médica ... reconoce en su determinación profundas fallas en la asignación de recursos y que el Consejo ha explicitado propuestas tendientes a eficientizar el gasto en salud."

En síntesis, el análisis exploratorio del campo de la salud permitiría identificar la emergencia, frente la crisis, de posturas encontradas alrededor del futuro de los servicios correspondientes. Siempre bajo la idea de supuesto, puede señalarse adicionalmente, que tales posturas coinciden en la identificación de los problemas de racionalización administrativa organizacional que atravesó a la gestión bienestarista en el caso que analizamos. Cabe señalar no obstante que el campo se caracteriza por una débil constitución de actores, en el sentido de su incapacidad para configurar una estrategia alternativa de organización de los servicios. La alta profesionalización del cuerpo burocrático y su frecuente doble inserción ocupacional -en los sectores público y privado- constituye un elemento explicativo de tal debilidad. Es ante ello que cobran relevancia en el proceso descrito los intereses tendientes a salvaguardar posiciones estrictamente sectoriales (profesionales, empresariales, etc.).

ii. En el campo de los servicios educativos, los actores reconocen una organización menos fragmentada. El cuadro de intereses se encuentra aquí representado por las organizaciones sindicales específicas⁽²¹⁾, por las asociaciones que nuclean a propietarios de establecimientos privados de enseñanza⁽²²⁾ y por la presencia durante este proceso de una "ad-hocrática" asociación de padres.

La configuración social del sistema educativo público obedece a una menor profesionalización de sus prestadores y a un "proceso de producción" del servicio mano de obra intensivo. Consecuentemente, los intereses empresariales están ubicados aquí casi exclusivamente en la prestación de servicios privados que dependen a su vez del financiamiento gubernamental.

Estos rasgos parecieran haber dado lugar a formas de acción que en este lapso fueron hegemonizadas por las organizaciones sindicales y por los intereses privados, permitiendo ello lograr acuerdos básicos en torno a la orientación y modalidades de gestión de los servicios educativos.

Frente a la interrupción de las erogaciones estatales a que llevó el efecto tequila y ante las tímidas iniciativas de ajuste del aparato administrativo provincial⁽²³⁾, se conforma un polo de fuerzas sociales bajo el eje central de defensa de la educación pública. Dicho polo nuclea subordinadamente a otros actores (partidos políticos de oposición y asociaciones de padres) y su acción se caracteriza por el ejercicio de formas de protesta unificadas y por una frontalidad que impidió, no sólo el desarrollo normal del ciclo lectivo durante el primer semestre del lapso que analizamos, sino también el inicio de las reformas derivadas de la Ley Federal de Educación⁽²⁴⁾ que el Estado Provincial había proyectado emprender.

(21) Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba -UEPC, Sindicato de Docentes Privados -SADOP, Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica -AMET y Unión de Docentes Argentinos -UDA, estas últimas minoritarias y lideradas en esta coyuntura por la UEPC.

(22) Entidades Privadas y la Junta Arquidiocesana de Educación Católica.

(23) El Decreto N° 170 autorizaba al Poder Ejecutivo al congelamiento de vacantes, a la no cobertura de cargos docentes y a la disminución de las partidas destinadas a infraestructura y mantenimiento.

(24) Reforma que se deriva del Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (Prodymes), impulsado por el estado nacional.

A mediados del primer semestre, este proceso deriva en una masiva protesta callejera -marcha de las antorchas- cuyo desarrollo muestra el interés de los actores por proteger y fortalecer el significado “público” del servicio y de su protesta y el valor simbólico de un derecho ligado históricamente en nuestro país a las posibilidades de integración social.⁽²⁵⁾

El conflicto termina así por desarticular el marco de acuerdos y apoyos de que el sistema político-administrativo gozaba en el campo educativo, decretando su aislamiento social y político y anulando cualquier posibilidad de respuesta a las demandas. Cabe señalar que la frontalidad de la protesta sólo pareció encontrar ciertos límites, no en el papel jugado por el gobierno, sino en la presión de la sociedad civil, más precisamente de las agrupaciones de padres ante la posible pérdida del período lectivo.⁽²⁶⁾

Las agudas tensiones desatadas en el campo educativo habrían tenido efectos decisivos sobre la crisis de legitimidad del sistema político administrativo. La anulación o deterioro de este servicio no encuentra, como en el caso de los servicios de salud, ofertas alternativas (Dispensarios municipales⁽²⁷⁾, Unidades hospitalarias de la Universidad Nacional de Córdoba, autocuidados, formas alternativas o populares de medicina). En este sentido la incapacidad gubernamental de restituir el servicio, terminó por restringir la posibilidad de la ciudadanía de gozar de un derecho consagrado constitucionalmente y vigente en la historia reciente.

iii. Pero quizás la nota central -lo que Weber denominaría la causa autónoma- de esta crisis deviene de la incapacidad por parte del régimen gobernante de replantear los compromisos políticos, las formas neocorporativas de legitimación que estaban en la base de su orientación bienestarista. En efecto la construcción del estado de bienestar regional, se realiza sobre un tejido de vinculaciones con los actores sociales señalados, que genera su incorporación, no sólo al in- put de las políticas sociales sino también a sus mismas salidas, sus out- puts, esto es a la configuración de la acción administrativa misma.

El caso que analizamos muestra que las formas neocorporativas, como instancias de articulación y consenso entre intereses y estrategias sociales y estatales, derivaron en una trabazón de intereses que un gobierno -que había renovado por tercer período su continuidad, pero esencialmente tal práctica de gestión-, no podía transformar de la noche a la mañana, sin riesgo de agudizar aún más el conflicto.

He aquí la frontalidad que introduce el efecto tequila, actualizando abruptamente, sin “aviso

(25) La marcha excluyó políticamente a los partidos, se efectuó en silencio y sus únicos oradores fueron usuarios y prestadores directos: alumnos, padres y maestros jubilados y en servicio.

(26) "La Coordinadora de Padres en Defensa de la Educación Pública" concretó (una protesta) en la que se reclamó la solidaridad de los maestros (en paro), a quienes se propuso el retorno a las aulas y el congelamiento de las medidas por un lapso de 90 días".

(27) "La falta de respuesta en los hospitales público (provinciales) ... obliga a los sectores de menores recursos a recurrir a los dispensarios comunales. Solamente en junio de 1.996 se tendieron 70.950 consultas, mientras que en igual período de 1.995, fueron 56.420 (40% de incremento). Ello habría ocasionado a septiembre del mismo año (1.996) un incremento del 20% en el gasto municipal dedicado a atención de la salud".

previo” las tendencias y requerimientos de reestructuración del estado, cuyo sentido político fundamental pareciera situarse en la reconfiguración de tales arreglos o bases de gobernabilidad y por lo tanto de las relaciones y roles de los actores sociales y del estado mismo en la política pública.

Avancemos un poco más en el sentido propuesto. Estos campos del sistema de gestión de políticas sociales pueden entenderse a los fines analíticos como el lugar donde conviven contradictoriamente dos racionalidades, una técnica o administrativa y una política o de legitimación. Apoyado en el compromiso con estos actores sociales y en la democracia misma, el Estado “... se encuentra ante dos tareas simultáneas: por un lado, debe recolectar la masa de impuestos,..., aplicándola con racionalidad suficiente como para evitar las perturbaciones de un crecimiento sujeto a crisis; por otro, la recolección selectiva de los impuestos, el modelo de prioridades reconocido para su aplicación y los propios rendimientos administrativos han de procurarse de tal modo que resulte satisfecha la creciente necesidad de legitimación” (Habermas, 1.991).

En el análisis anteriormente reseñado⁽²⁸⁾, se señalaba con base en estas últimas proposiciones, que las políticas sociales del Estado Provincial mostraban un déficit de racionalidad administrativa, esto es no registraban la “racionalidad suficiente” que exige al estado su rol en la sociedad capitalista. En la misma dirección podría decirse que la acción gubernamental se habría sobre socializado, que las políticas habrían seguido inercialmente a las demandas sociales, bajo la necesidad de legitimidad. “... las oficinas ...caen bajo la dependencia de sus clientelas, de manera que no pueden distanciarse de ellas lo suficiente para adoptar decisiones autónomas”. “El ciclo de la crisis se reemplaza ahora por una inflación y una crisis permanente de las finanzas públicas” (Habermas, 1.991).

No obstante, el lapso de gobierno que llamamos “epicentro de la crisis”, muestra además que la agudización de los problemas fiscales, afectó también a las pretensiones gubernamentales de legitimidad, deteriorando las bases de consenso, el arreglo social sobre el que sustentara su actuación en los períodos precedentes y generando como contrapartida, un fuerte aliento a la introducción de políticas de racionalización de nuevo signo.

En lo que sigue nos proponemos reflexionar sobre el segundo momento de este proceso, que se estructura políticamente alrededor de un conjunto de iniciativas gubernamentales de reforma.

2. LA SALIDA DE LA CRISIS: UNA CONTROVERSIA ENTRE NEOCORPORATIVISMO Y RACIONALIZACION ESTATAL

2.1. Algunos interrogantes

La cuestión que nos preocupa, como ha sido planteado, reside en la caracterización de las estrategias de racionalidad del estado provincial frente a la crisis. Un interrogante fundamental que guía

(28) La Serna, C., Carrizo, C. y Armesto, A.: "Op. Cit."

nuestro análisis refiere a la relación entre legitimidad y eficacia del estado en la prosecución de sus propósitos.

Ello implica interrogarse sobre los mecanismos de representación que posibilitarán al sistema político administrativo contar con las bases de apoyo necesarias a los imperativos de racionalización propios de la actual fase del capitalismo. Se trata de un ajuste de las formas neocorporativas?; de una revitalización del parlamento o estamos frente a la alternativa de formas carismático- delegativas de representación y legitimación?.

Por otro lado el proceso descrito pone también en cuestión los estilos administrativo organizacionales de gestión. Esta dimensión adquiere, relacionadamente con la transformación de los arreglos políticos, un sentido más intraestatal, más ligado a los modos de producción de la política. La tendencia actual a postular la necesidad de formas tecnocráticas o gerenciales de gestión llevaría a reconfigurar el sentido y el lugar que ocupan la política y la técnica en sucesivos ámbitos del proceso estatal: el de las relaciones entre el técnico, el funcionario político y los intereses representados; el de la concepción y construcción de los problemas; el de los instrumentos y mecanismos de definición de los servicios; en fin, el de los modos político administrativos de gestión de las políticas estatales, bajo la idea central de una adecuación de los fines y procesos políticos a los medios y recursos técnicos.

Conducirá esta tendencia, frente a la crisis descrita, a una renovada forma de gestión estatal, esto es a un tránsito entre el paradigma burocrático y modalidades gerenciales de administración; o llevará por el contrario a una reafirmación estricta de dicho paradigma?.

Estos interrogantes nos permiten abordar el análisis de los aspectos principales que caracterizan el momento posterior a la fase de profunda crisis que afectó al estado y la sociedad provinciales.

2.2. Estrategias de regulación en la salida de la crisis

La agudeza de la crisis y el desgobierno que precedió al recambio gubernamental, así como el cuestionamiento social que se insinuara a las posiciones sindicales, imputadas por algunos sectores a la defensa casi exclusiva de sus posiciones gremiales, amplió los márgenes de acción del nuevo gobierno.⁽²⁹⁾ Lo anterior se expresa simbólicamente, en el inicio mismo del nuevo período de gobierno, en la suspensión de las medidas de fuerza sindicales. En ese marco, el Estado Provincial dio inicio a un conjunto de acciones que a los fines analíticos pueden ser desagregadas en torno a las dimensiones anteriormente descritas.

a. Establecimiento del equilibrio fiscal

El déficit fiscal que debió enfrentar el nuevo gobierno llegaba, según datos no oficiales, a un 20%

(29) A estos elementos cabe agregar que el equipo político que asume el gobierno venía precedido de un fuerte consenso originado en su experiencia previa de gestión al frente del Municipio de la Ciudad de Córdoba, gestión valorada positivamente por la generalidad de la población.

aproximadamente sobre el total de recursos y aportes provinciales.⁽³⁰⁾ Esta situación, habida cuenta del efecto tequila, coloca al estado provincial en una cuasi cesación de pagos, adeudándose abultados montos en conceptos de salarios, deudas a proveedores y aportes a los organismos previsionales y de seguridad social.

Por otro lado, la negativa a la firma del Pacto Fiscal Federal que la Nación impulsaba, había impedido al estado provincial el acceso a los incrementos por coparticipación federal que el mismo preveía. Tal negativa se fundaba en la exigencia derivada de dicho Pacto de privatizar la Banca Provincial, transferir al Estado Nacional la Caja Provincial de Jubilaciones, privatizar la Empresa Provincial de Energía (EPEC) y derogar el impuesto a los ingresos brutos.

La ausencia de apoyo nacional y las dificultades para acceder a financiamiento externo, reducían las posibilidades de actuación en el campo fiscal casi exclusivamente al manejo de los recursos propios. En este sentido dos alternativas se constituyeron en el centro de un debate legislativo que a la vez que expresó los intereses en pugna, adelantó las orientaciones del gobierno entrante⁽³¹⁾: una salida vía incremento de los ingresos a partir de una mayor presión tributaria, sostenida por el régimen en el poder y, en el extremo, la reducción drástica del gasto público y una renegociación con el estado nacional, impulsada por los representantes partidarios del gobierno recientemente electo.⁽³²⁾

En síntesis puede decirse que las agudas dificultades fiscales fueron atacadas mediante las siguientes vías: su financiamiento a largo plazo mediante la emisión de deuda pública interna (Certificados de Cancelación de Deudas), la disminución de partidas del gasto e inversión públicas, la reducción de la planta de personal en situación laboral precaria (interina y contratada), la moratoria comentada y el acuerdo fiscal con el estado nacional.

Cabe destacar que las medidas aprobadas supusieron una reforma en el nivel de imposición. La

(30) Datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría General de la Presidencia. Un déficit en un porcentaje algo mayor que el señalado, puede observarse a partir del año 1993.

(31) Las posiciones enfrentadas en el debate legislativo sobre la primera Ley de Emergencia fueron sustentadas por los "sub-bloques" de la bancada oficialista de la Cámara de Diputados, que obedecían uno al gobierno saliente otro al entrante.

(32) Este debate presidió la discusión de la Ley de Emergencia que el anterior régimen había pergeñado como herramienta de respuesta al déficit fiscal. El instrumento legal sancionado (Ley N° 8472 del 26 de junio de 1996), constituyó un término medio cuyas notas principales fueron: fuerte reducción de créditos presupuestarios que afectó principalmente a gastos administrativos y corrientes e inversión en obra pública y bienes de capital; aporte solidario de un día de salario para dependientes que superaran un nivel salarial mínimo de quinientos dólares y de tres días para personal político superior; régimen de facilidades en los impuestos sobre los ingresos brutos, inmobiliario y viales, con condonación de intereses y multas; establecimiento de una cuota adicional del impuesto a los Automotores; la definición de una "tasa cero" en el impuesto a los ingresos brutos, la supresión de dos mil cargos vacantes; desafectación de automóviles asignados al transporte de funcionarios; definición de un tope salarial y de jubilación igual al sueldo total del titular del Poder Ejecutivo; aporte extraordinario mensual del 5% para aquellas jubilaciones superiores a los cuatrocientos dólares y la emisión de Certificados de Cancelación de Deudas (CECOR), en la modalidad de bonos a 24 y 36 meses de plazo, con un interés superior al de plaza. Asumido el nuevo régimen la reciente Ley recibió modificaciones (Ley N° 8482 del 20/7/96) centradas en la autorización al Ejecutivo para: la elevación del monto autorizado de emisión de los denominados CECOR; la reducción de la jornada laboral y de las remuneraciones del personal del estado así como la disminución de los montos de bonificaciones por antigüedad; el descuento de haberes en caso de que las medidas de protesta afecten los "límites normales" de prestación de los servicios; la extensión de las obligaciones horarias de los docentes y del ciclo escolar con el objetivo de cumplir con los propósitos educacionales planteados.

estructura tributaria, entendida como sistema de imposición con una cierta distribución social de la carga fiscal, fue modificada por la señalada Ley de Emergencia en lo atinente al impuesto a los ingresos brutos y a las facilidades de pago destinados a incrementar en la coyuntura la liquidez del sistema.

Un aspecto relevante en el manejo de la cuestión fiscal, estuvo constituida por la adhesión del estado provincial al Pacto Fiscal Federal⁽³³⁾, que constituyó una herramienta tendiente a “canjear” con los estados provinciales, el ajuste de sus aparatos administrativos⁽³⁴⁾, por un mayor porcentaje de coparticipación de impuestos. De esta adhesión deriva la imposición de una tasa cero en el impuesto a los ingresos brutos.⁽³⁵⁾ No obstante el estado provincial pudo conservar en sus manos la propiedad sobre bancos, empresas e instituciones jubilatorias, instrumentos básicos al mantenimiento de cierta autonomía en el desarrollo de sus políticas, a la vez que receptor un incremento de ingresos vía coparticipación federal.

No obstante lo señalado, el tratamiento del problema fiscal puede entenderse más cabalmente en conexión con el manejo administrativo organizacional que se propuso el nuevo régimen de gobierno, tendiente entre otros propósitos a imponer una rígida disciplina de funcionamiento en el marco de un reordenamiento de los roles del estado provincial. A estos aspectos nos referiremos en adelante.

b. Racionalización Administrativa

El estado provincial apeló en este campo a variados instrumentos que pueden ser entendidos mejor a partir de la categorización de éstas como formas de racionalización organizacional y formas de racionalización de coberturas.⁽³⁶⁾ Describamos brevemente estas iniciativas en su formulación y/o aplicación original.

i. En torno a la primera categoría señalada, el nuevo régimen produce drásticos cambios. Concentra en un pequeño número de ministerios⁽³⁷⁾ el conjunto de funciones de conducción y produce una fuerte disminución del número de cargos políticos y administrativos. Los ministerios sede de las

(33) El gobierno electo, a través de sus representantes legislativos, revisó antes de asumir sus posturas electorales opuestas a tal ordenamiento.

(34) El Pacto Fiscal constituyó parte de la política del estado nacional tendiente a extender sobre las administraciones provinciales los programas de ajuste y privatización. En este sentido, el pacto transfería a las provincias un mayor porcentaje de la recaudación nacional de impuestos a cambio de la privatización de bancos y empresas en manos de aquellas, de la transferencia de las cajas jubilatorias a manos nacionales y de la anulación del impuesto al valor agregado el que, frente al impuesto a las ganancias de orden nacional, era entendido como una doble imposición sobre las rentas empresarias.

(35) La anulación comentada se aplica a partir del mes de mayo de 1996. Entre dicha fecha y la sanción de la Ley, se incrementan en forma generalizada las alícuotas preexistentes.

(36) Racionalización Organizacional: de procesos, de estructuras, de personal, de presupuesto. Racionalización de Coberturas: masividad e inclusión (estrategias universalistas y selectivas), Segmentación o Exclusión (focalización, externalización, mercantilización).

(37) Se cubren sólo cuatro de los once Ministerios a que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo faculta.

políticas de educación y salud, son materia de una fuerte reducción de sus respectivos aparatos políticos (estructuras y recursos humanos de tal nivel).

Estas acciones si bien tuvieron un bajo impacto en la reducción del gasto, adquirieron seguramente una significación positiva respecto a ciertas expectativas sociales favorables al ajuste del estado. Su sentido funcional se sitúa sin embargo en la reconfiguración de los procesos de toma de decisiones, tendiendo a "cerrar" canales de influencia y a centralizar las capacidades respectivas en un número reducido de funcionarios políticos.

Se pretendería de tal modo una mejora de los niveles de coordinación ó al menos una modalidad centralizada en el ejercicio de la misma que incremente la coherencia entre objetivos, políticas y disponibilidades fiscales. Puede decirse que el nivel político del gobierno provincial tendió con ello a aumentar drásticamente su capacidad de control sobre la marcha de la gestión.

ii. Las políticas de racionalización se expresan también en los propósitos de producir cambios a nivel de los recursos humanos. En materia de servicios de salud ello tuvo relación tanto con su volumen como con las normas que rigen la modalidad de inserción del personal en el estado. Las primeras acciones en la materia consistieron en este sentido en la cancelación de contratos a personal interino y suplente, presiones para el regreso al servicio de docentes licenciados, disminución de las bonificaciones por antigüedad, etc. La voluntad de reformar el Estatuto del Docente, fue asimismo declarada reiteradamente por las autoridades políticas del área.⁽³⁸⁾

En el ámbito de los servicios de salud, el gobierno entendía que se había producido una expansión funcionalmente artificial.⁽³⁹⁾ Los resultados fueron aquí concretos: se prescindió de alrededor de ochocientos agentes interinos y suplentes y se redujo en el presupuesto de 1996 aproximadamente cuatro mil cargos vacantes.

iii. Una tercera vía fue encaminada a la descentralización de servicios hacia el nivel local - municipal- del estado. Inicialmente ello fue proyectado para el caso de las unidades educativas, de forma progresiva y consensuada. Se perseguía iniciar estos cambios mediante "pruebas piloto" en municipios seleccionados por su capacidad de gestión. El nivel a transferir en la primera fase fue en el proyecto original el pre-escolar, habiéndose previsto que ello alcanzara al nivel primario en su conjunto.

(38) El gobierno entrante cuestionó desde el inicio, tanto las normas que rigen al personal del sistema educativo, como las situaciones a que ésta daría lugar: el desarrollo cuantitativo de la planta docente, la existencia de altos niveles de docentes "fuera del aula", su bajo nivel de profesionalización, la formas de remuneración atadas a la antigüedad.

(39) Las autoridades entrantes difundieron inicialmente la existencia de irregularidades en numerosas designaciones interinas al no contar éstas con el respaldo de partidas y cargos presupuestados, así como la existencia de alrededor de 50 cargos de asesores con nivel de dirección. Como consecuencia de ello se estimó oficialmente un sobredimensionamiento del 30% de la dotación de profesionales y una distribución que no obedecería a criterios de complejidad y nivel de atención de las unidades. Oficialmente se afirmaba que existen hospitales vecinales con 70 empleados y unidades locales con 1.300, por lo "... que la política de salud buscará una mayor concentración en hospitales de alta complejidad. Lo ideal es poca gente, buenos sueldos y buena prestación".

En el campo de los servicios de salud esta estrategia, que fue llevada decididamente a cabo, implicó adoptar un replanteo de las responsabilidades estatales -que había sido anteriormente formulado⁽⁴⁰⁾, que asigna al estado provincial los niveles de alta tecnología y la atención de las derivaciones y a los municipios la atención primaria preventiva.⁽⁴¹⁾

iv. El estado provincial hechó también mano a ciertas formas de racionalización en la cobertura de los servicios, tendiendo a aminorar los efectos de lo que se ha denominado capacidad excedentaria ó mediante la externalización, esto es el traslado a los usuarios de responsabilidades en la cobertura de servicios (Offe, 92). Una de las iniciativas más polémicas consistió en el proyecto de reducir el despliegue del aparato educativo sobre el territorio⁽⁴²⁾ y en la concentración espacial de los servicios. Por otro lado, la acentuación de una política que privilegia la prevención primaria y el autocuidado de los usuarios fue, en el caso de las políticas de salud, una medida tendiente a minimizar las intervenciones más onerosas de alta complejidad.

c. La Legitimidad de los Procesos Racionalizadores

Los límites u obstáculos a las intenciones racionalizadoras no obedecen sólo y ni siquiera principalmente a su capacidad técnica para producir los efectos buscados. "... la actividad del estado sólo puede encontrar un límite concluyente en las legitimaciones disponibles" (Habermas, 1991). La legitimidad sólo es proveída al estado, cuando este cumple las exigencias de manejo de la crisis.

La gestión de un momento de aguda crisis como el que analizamos, pareciera demandar de una ampliación de las materias y capacidades de maniobra manejadas por el Estado. Una actividad estatal renovada de tal manera y en tales circunstancias exigiría asimismo un incremento de las necesidades "normales" de lealtad social.

Cabe entonces señalar que una cuestión central en el manejo de la crisis reside en la estrategia de legitimación que permita al estado gozar de los apoyos requeridos por las nuevas tareas racionalizadoras que la fase exige. Distintas formas de representación y legitimación plantean distintas expectativas de continuidad. Mientras que las formas neocorporativas y democrático-parlamentarias presuponen cierta permanencia en el sistema de adhesiones, los liderazgos personalistas, al resultar de cambios amplios en los vínculos de representación, de rupturas en los lazos de lealtad a dichas instancias,

(40) El Gobierno Provincial sanciona mediante el decreto N° 1174 del año 1987 un Programa de Descentralización que tiende a reordenar las responsabilidades estatales en el campo de las políticas sociales, pero cuya aplicación fue solo insinuada hasta 1995.

(41) Para la aplicación de esta estrategia el Estado Provincial apeló a las atribuciones que estuvieron fijadas por la Ley N°7850 vigente desde el año 1989, que permitía la retención de aportes coparticipables a aquellos municipios que se negaran a la recepción de servicios pasibles de transferencia.

(42) El número de unidades educativas asentadas en zonas rurales urbanas del interior, es interpretado oficialmente como una expansión artificial del aparato educativo, ante el elevado número de docentes para la atención de reducidas poblaciones escolares y, por consiguiente, ante un alto costo- alumno del sistema.

suponen una mayor movilidad en la lealtad de masas, una mayor autonomía en el comportamiento político de la sociedad global, que es paralelo a una incrementada concentración del poder del estado en manos del "líder".

Como hemos señalado, el equipo político que asumiera en julio de 1995, venía precedido de un fuerte apoyo social, supuesto en encuestas y materializado en la contienda electoral.⁽⁴³⁾ Dicho equipo se caracteriza de acuerdo con sus antecedentes, por la presencia de una figura central con capacidad para liderar férreamente la gestión pública, "resistir" la sobrecarga de demandas y cumplir con las metas auto impuestas. De acuerdo con lo que hemos reseñado más arriba, este liderazgo se apoya en los siguientes arreglos administrativos:

- + Ajuste estricto del aparato y de las acciones administrativas a la disponibilidad de recursos fiscales.
- + Concentración en el desarrollo de programas y en el ejercicio del control en unas pocas unidades administrativas de máximo nivel (Ministerios).
- + Centralización de las capacidades decisorias sobre los programas y sobre la distribución-asignación de recursos económicos en la cúspide del aparato político, lo que tendería a evitar que las acciones de gobierno se vean obstruidas por problemas fiscales.

El "cuadro de resultados" de este estilo de gestión político administrativo arroja aparentes éxitos y fracasos. De acuerdo con información periodística, el estado provincial pareciera haber restituido el equilibrio fiscal, habiendo incluso obtenido un cierto nivel de superávit financiero.⁽⁴⁴⁾ Por otro lado se ha restablecido el conjunto de los servicios vinculados al campo de las políticas sociales, aunque existen presuposiciones de cierto deterioro en las prestaciones.

Asimismo el silencio de sectores vinculados a la economía regional, permitiría suponer que las líneas de acción instrumentadas reciben un aliento de legitimidad, en tanto que las medidas fiscales han por su lado contribuido a un cambio positivo en las condiciones de productividad de estos sectores. La reciente adhesión al Pacto Fiscal Federal, implica en efecto dar satisfacción a una vieja aspiración de tales sectores sociales, mediante la comentada eliminación de hecho del impuesto provincial a los ingresos brutos.

En el plano más particular de la política social, específicamente de la política educativa, los proyectos de reforma chocaron por el contrario, con una férrea oposición que reconstituyó el polo de fuerzas sociales que había tenido actuación durante los momentos más álgidos de la crisis.

Nos parece identificar en este momento algunas cuestiones centrales que llevan ulteriormente a imponer un aplazamiento de las medidas planificadas y a abrir un espacio de negociación con las

(43) Este apoyo parece haber tenido base en la "rehabilitación" de una compleja organización pública como el Municipio de la Ciudad de Córdoba, a partir de estrategias que encuentran diversas analogías con las seguidas en el gobierno del estado provincial.

(44) Las proyecciones para el ejercicio 1.996 y 1.997 preveían respectivamente un superávit de un 7% y un déficit de un 3%, en ambos casos sobre el total de recursos y aportes provinciales. Datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría General de la Presidencia.

organizaciones de interés sobre sus contenidos y modos de aplicación. Una de tales cuestiones fue el cierre político sobre el análisis y diseño de la reforma. Dicho en otros términos los contenidos del programa de reforma fueron definidos autónomamente por el gobierno y dados a conocer de manera fragmentaria.⁽⁴⁵⁾

Por otro lado, las acciones de racionalización anunciadas parecen haber violado el límite que los actores sociales y los usuarios del servicio educativo consideraban aceptable para seguir otorgando "fiabilidad a la protección" (Offe, 1992). La posibilidad de que tales cambios opusieran vallas insalvables al acceso generalizado a un derecho esencial a las expectativas de integración social, constituye una hipótesis plausible que puede ayudar a explicar el deterioro del apoyo de masas al nuevo gobierno; al menos en el campo educativo.

Estos elementos habrían desatado una acción colectiva que sin embargo no enfrenta tanto los contenidos de la política estatal, sobre lo que incluso no parece haber existido una información pública acabada o sistemática, cuanto la exclusión, el cierre técnico político adoptado como estilo de hacer política pública. Los actores organizados cuestionan así la virtual desaparición del espacio neocorporativo de concertación que había sustentado la legitimidad de la acción estatal en periodos anteriores.

En otros términos este segundo momento de conflicto cuestiona la posibilidad y el grado de autonomía que el sistema político administrativo puede arrojar para la definición de las políticas y pone en evidencia los límites que los intereses en juego pueden oponer a la racionalización de los servicios.

La cuestión la legitimación puede así ser hipotéticamente situada como un conflicto entre neocorporativismo y racionalización. La forma de representación "carismática" a que el nuevo régimen político pareciera haber inicialmente acudido con base en el consenso del que venía precedido, no implicaría por tanto una autorización incondicionada a su capacidad de hacer. Las alternativas del conflicto hasta el momento analizadas y el tipo de iniciativas elaboradas, parecieran exigir una revalidación de dicha autorización, mediante la interlocución con las organizaciones de interés.

(45) Así el 25/8 se anunció la fusión de escuelas para hacer "un mejor uso de la oferta educativa" y minimizar "el costo operativo del sistema". Al mismo tiempo se difunden otras posibles medidas tales como la designación de maestros ad - honore. (Dec. 1248), la racionalización de los niveles conductivos del nivel inicial, incorporando los jardines de infantes a la órbita y conducción del nivel primario. El 14/9 se difunde un conjunto más amplio de proyectos: la intención de transferir escuelas provinciales a municipios del interior, lo que se pretende realizar de manera consensuada y armónica tendiendo a vincular la gestión con la ejecución de la actividad. Se señalan en tal fecha también algunos lineamientos para lograr una mayor calidad educativa: capacitación de los docentes durante 1.996 para iniciar la aplicación de la Ley Federal de Educación en 1.997, asegurar la subvención estatal a la educación privada, dar continuidad a los proyectos EMER, EMETA y PROINTEC, poner en marcha el programa de Descentralización y Mejora de la Enseñanza Media (PRODYMES) de origen nacional y, previo análisis de cada caso, posible fusión de escuelas. El 21/10 el Gobierno Provincial vuelve sobre sus anuncios y decide aplicar en su ámbito territorial la Ley Federal de Educación durante el año 1.996, contemplándose que en 1.998 se concluya con la instrumentación del conjunto de cambios previstos. Esto implicaría que las acciones de capacitación se desarrollen paralelamente con la adecuación curricular. Se conoce asimismo la programación de un encuentro de autoridades oficiales destinado a analizar los ejes jurídicos (modificación del estatuto del docente), de infraestructura (análisis de los requerimientos por nivel) y pedagógico (destinado a analizar la regionalización de los conocimientos e incentivar la especialización a partir del tercer año del ciclo medio). Se difunde asimismo la intención de municipalizar cerca de 90 jardines de infantes.

A MODO DE CONCLUSIONES

Esta parte final tiene por objeto sistematizar los problemas que el análisis realizado ha permitido identificar, mediante la construcción de un conjunto de hipótesis que permitan orientar las futuras tareas de investigación. Preferimos ordenar su exposición alrededor de las dimensiones que contribuyen a conformar los tipos de racionalidad político administrativa que organizaran nuestro análisis.

i. Las acciones analizadas en torno a la cuestión fiscal, permiten suponer que el gobierno provincial apunta a interrumpir la relación positiva entre demandas por bienestar y crisis fiscal. La actuación en el campo de las políticas sociales vendría en este sentido determinada básicamente por la disponibilidad de recursos y por una acción sobre el aparato y sobre las formas de legitimación a que referiremos más abajo.

Por otro lado, la política fiscal pareciera también dar cuenta durante el lapso explorado, de los requerimientos del sistema productivo, dirigidos a disminuir la carga fiscal y a mejorar sus condiciones de competitividad.

Cabe señalar que el análisis realizado no ha permitido observar manifestaciones públicas de los actores en torno a esta cuestión, más allá del señalado debate entre los "sub bloques" parlamentarios del partido gobernante. Este debate constituye la única expresión pública de los intereses sociales alojados detrás de la estructura de gasto público precedente y de la distancia que el futuro gobierno provincial, mediante sus representantes parlamentarios, debió tomar respecto de los mismos, en función a los requerimientos de equilibrio fiscal que la crisis plantea. En este sentido resulta indispensable a la comprensión del futuro desarrollo del estado de bienestar provincial, avanzar sobre el análisis de las posiciones y estrategias que los actores más relevantes detentan respecto a esta cuestión.

ii. Los interrogantes que el análisis de la dimensión administrativa organizacional sugieren, tienen que ver con el "núcleo instrumental" del estado de bienestar, esto es con la orientación de las políticas en torno a los tres tipos de racionalidad de cobertura, que tomamos de Tittmus. ⁽⁴⁶⁾

Una primera consideración al respecto deviene de la inexistencia en la fase analizada, de propósitos tendientes a replantear drásticamente el rol del estado en este campo, hipótesis que se deduce de la inexistencia de un discurso y/o de proyectos o iniciativas orientados hacia la privatización y/o la focalización de los servicios.

Cabe no obstante suponer que el mantenimiento de esta modalidad de prestación por parte del aparato administrativo provincial sufrirá transformaciones en orden a lo que Ferrera (94) denomina

(46) Véase Ferrera, 1.994.

“generosidad de las prestaciones”. Las acciones emprendidas tenderían en efecto a redimensionar la presencia del estado en estos campos, presumiblemente acotando el alcance de los servicios a aquellos sectores sociales que no cuentan con la posibilidad de acceder a ofertas privadas o de financiamiento sindical, sin que por ello se interpongan barreras formales a la atención del conjunto de la población.

Se trataría en la categorización del citado autor de un bienestarismo de “umbral mínimo”, que pretende garantizar para el conjunto de la población una franja de prestaciones mínimas, fuera de las cuales actúa el mercado. Ello llevaría a asentuar la configuración “dual” del sistema de políticas sociales, en el que la línea de corte deviene de los niveles de ingreso de la población para acceder a prestaciones de mayor calidad.

En conexión con lo anterior, las formas administrativas que se adoptan para la producción de los servicios parecieran dar cuenta de los agudos problemas de racionalización que se observaron y que hemos señalado más arriba. En este sentido las acciones descritas tienen que ver en principio con la necesidad de hacer un uso más racional de los recursos, impidiendo “fugas” por expansiones del nivel político del aparato y ajustando el despliegue y funcionamiento de los niveles operativos de la organización a los recursos disponibles. Tendrían asimismo que ver con la necesidad de incrementar la capacidad de actuación del sistema político administrativo, mediante medidas que como señaláramos estarían dirigidas a ejercer un mayor control y coherencia sobre las políticas.

No obstante cabe señalar la ausencia de una política administrativa orientada a producir cambios en el paradigma burocrático, más allá de los propósitos de acotar la hipertrofia producida por la dominancia de un estilo de gestión “político profesional”.⁽⁴⁷⁾ No se pueden identificar en efecto y por el momento, indicios de una mayor presencia de componentes “científico técnicos”, ni de formas adhocráticas de organización, ni de nuevas relaciones entre el técnico y el político, en fin indicios de una cientificación de la política. Estaríamos por ello frente a una política administrativa en la que la búsqueda de resultados se asienta en el orden legal propio del paradigma señalado.

iii. La insuficiente capacidad del sistema de partidos para contribuir al procesamiento de intereses y demandas sociales y la consecuente sobre carga de exigencias derivadas de la complejidad de la sociedad “organizada”, plantearon al estado social “original” requerimientos de reordenación de una racionalidad de corte pluralista liberal basada centralmente en la atención secuencial de las demandas (Offe, 89). Los propósitos de acotar las demandas a los recursos fiscales e institucionales disponibles, constituyen el eje de tal cuestión, de donde la solución neocorporativa, como elemento suplementario de la democracia de partidos, caracteriza las formas de legitimación del estado social.

La crisis de dicha forma reactualiza la necesidad estatal de transformar el sistema de representación y los arreglos políticos que le son propios, sistema constituido ahora por una sumatoria conflictiva de formas neocorporativas y democrático parlamentarias que resultan disfuncionales a la actuación del estado en la fase actual. El caso muestra, particularmente en el epicentro de la crisis, una

(47) Aguilar Villanueva (1.982) alude con este término a un estilo de gestión cuyo poder se basa en la satisfacción discrecional y coyuntural de demandas, orientado estrictamente por valores o alianzas políticas, sin ajuste a cálculo alguno.

forma de neocorporativismo inestable (Offe, 89), en donde la formación de consenso se autonomiza respecto del sistema gubernamental.

El análisis realizado permite sustentar con base en ello la hipótesis de una estrategia gubernamental orientada a una legitimación de corte carismático-personalista. Debe señalarse sin embargo que la tarea ha ganado en complejidad política. Como es lógico, en forma paralela a la institucionalización de la solución carismática, el sistema político administrativo debe pujar por un nivel de desinstitucionalización de las organizaciones de interés propias de las formas neocorporativas.

Cierta tendencia a la asignación de "status negativo" (Offe, 89) a tales organizaciones, mediante su exclusión en el diseño de las nuevas políticas, revelaría el propósito gubernamental de racionalizar tal forma de representación acotando su capacidad de interferir en la formulación de la política social.

Frente a esta estrategia se ha observado, por parte de las organizaciones sindicales, -y empresarias y confesionales en el caso de la política educativa-, una fuerte resistencia a encuadrarse en la forma de legitimación adoptada, esto es a delegar o transferir la resolución de las cuestiones a un liderazgo con capacidad de actuación.

Estas resistencias deberían su éxito político durante el momento analizado, no sólo a cierta capacidad de convocatoria de tales organizaciones, sino a la presencia de un entorno social crítico en el que se hacen cada vez mas evidentes los problemas de integración social derivados de los programas de ajuste y de la política económica neoliberal.

En ese marco, puede en síntesis proponerse que la predominancia de las formas carismáticas de legitimación del sistema político administrativo estarán en función a la capacidad de defensa de sus posiciones por parte de las organizaciones de interés y a la fortaleza del estado provincial para contribuir a dar respuesta a los problemas fiscales y de cobertura de las políticas en cuestión, problemas que afectan su potencialidad de integración social.

iv. Si bien el alcance temporal del caso analizado no permite avanzar en hipótesis sólidas relativas a los problemas centrales que nos preocupan, puede suponerse provisoriamente y en vinculación con la tipología propuesta, que se estaría configurando un perfil de racionalidad político administrativa dado por un sesgo regresivo en su política fiscal, un tensionado estilo "burocrático de resultados", un nivel de cobertura universalista mínima y una forma de legitimación carismática inestable, esto es en tensión con las pretensiones de participación de organizaciones sindicales y empresario-confesionales.

La marcada hibridez de la forma de racionalidad resultante devendría a su vez, de la necesidad de mantener o incrementar el grado de gobernabilidad del sistema de políticas sociales, frente a la capacidad de los actores sociales para limitar y/o condicionar las estrategias de actuación del estado provincial.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, Luis; *Política y racionalidad administrativa*, Ediciones INAP, Serie V, México, 1982.
- Alford, Robert y Friedland Roger, *Los poderes de la teoría*, Ed. Manantial, Bs.As., 1991.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, R.; *La Modernización Excluyente*, Ed. UNICEF/CIEPP/Lozada, Bs.As., 1992.
- Bourdieu, Pierre; "Espíritus de estado" en Revista *Sociedad* N° 8, Buenos Aires, 1996.
- CEPAL; "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996", en Notas sobre la Economía y el Desarrollo, N° 598. Santiago de Chile, 1996.
- Crozier, Michel, *Estado Modesto, Estado Moderno*; Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Evans, Peter; *El estado como problema y como solución*, en Desarrollo Económico N° 140, Buenos Aires, 1996.
- Ferrera, Maurizio; "La comparación y el Estado de Bienestar: Un caso de éxito?", en la *Comparación en Ciencias Sociales*, Sartori y Morlino (Editores), Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- Fleury Teixeira, Sonia y otros; *Estado y Políticas Sociales en América Latina*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México, 1992.
- Habermas, Jürgen; *Problemas de Legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores, Bs.As., 1991.
- Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Ruben y Tenti Fanfani, Emilio; *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila/CIEPP, Bs.As., 1991.
- Luhmann, Niklas; *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- Offe, Claus; "Atribución de status público a grupos de interés", en *Capitalismo Desorganizado*, Ed. Brasiliense, San Pablo, 1989.
- ; *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, México, 1990.
- ; *La sociedad del Trabajo, Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- ; "Un diseño no productivista para las políticas sociales", en *Contra la exclusión*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995.

**INTERVENCION ESTATAL Y ORGANIZACIONES SOCIALES.
EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA
1.985 - 1.993**

Cecilia Carrizo *

INTRODUCCION

El análisis se inscribe en una perspectiva teórica que pone en cuestión los supuestos que sostienen una sistemática capacidad de las instituciones políticas para responder a presiones. Se afirma por el contrario que "el proceso de conversión de las "exigencias" y "demandas" en "políticas" se ve siempre refractado y mediado por las estructuras internas del sistema político, cosa que determina si se reconocen o no como temas merecedores de tratamiento de "necesidades".⁽¹⁾

El problema estaría centrado entonces en la forma en que se compatibilizan al interior del aparato estatal los problemas de "integración social" y de "integración sistémica", el procesado político del conflicto de clase y las crisis del proceso de acumulación.

Los cambios en política social se deberían fundamentalmente a la racionalización del sistema político-administrativo, racionalización que provendría de la puesta en cuestión permanente -por parte de las "exigencias" y "requerimientos"- de la compatibilidad y viabilidad de las instituciones de política social existentes.

En este plano se tornan condicionamientos relevantes, distintos aspectos de la conformación y funcionamiento del sistema político-institucional, en el cual los partidos y los grupos de interés serían quienes jugarían un rol fundamental por su potencial de transformar los problemas en presión política sobre la autoridad estatal.

Es la interpretación que estos colectivos sociales hacen de la realidad socioeconómica, la que puede transformar las exigencias estructurales en desafíos políticos que requieren respuesta institucional.⁽²⁾

Uno de los procesos a partir de los cuales se pretende aportar soluciones a esta situación, es el que impulsa cambios en las relaciones y responsabilidades jurisdiccionales del estado, cambios que están

* Cecilia Carrizo es Investigadora del IIFAP / UNC

(1) Desarrollos al respecto se toman de "La política social y la teoría del Estado". En Claus Offe "Contradicciones en el Estado de Bienestar". 1.990.

(2) Offe, C. (1.992): "Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política Institucional", en Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales. Ed. Sistema. Madrid

otorgando mayor protagonismo a los niveles provinciales y locales a través de la transferencia de "cuestiones" antes en manos del nivel nacional. El rediseño del estado representa en efecto la posibilidad de una ampliación de las bases de participación del mismo a través de la inclusión de actores estatales antes marginados, ampliación dirigida a extender y vigorizar los mecanismos de integración estatales.

Otra de las alternativas es la incorporación de instancias de negociación en las que participan las representaciones de los grupos de intereses sociales y la burocracia estatal. Siguiendo a Offe⁽³⁾, esta relación variable entre el sistema de representación de intereses y la definición y ejecución de la política pública puede ser representado como el dislocamiento de un tipo de racionalidad política por otro, de la racionalización de las "salidas" a la racionalización de las "entradas" del sistema.

En la medida en que la formación y la actividad de los grupos de interés no son reguladas, no es factible un control sobre la intensidad y el contenido de las reivindicaciones que formulan en el proceso político.⁽⁴⁾ El establecimiento de parámetros institucionales para su participación constituye una modalidad que tiende a garantizar que los problemas no excederán el radio de acción de los recursos disponibles y las líneas de resolución del problema aceptadas. Este tipo de política respecto a la representación de intereses se torna predominante como respuesta a condiciones de crisis económica e institucional.

Un debate fructífero al respecto es si la estrategia de eliminación de "sobrecarga de problemas" a través de mecanismos de selección institucionalizantes, es realmente una estrategia viable o si genera sus propias fallas y contradicciones.⁽⁵⁾

En lo que respecta a esta problemática en la provincia de Córdoba, su desarrollo socio-institucional desde la reinstauración de la democracia, ha dado lugar a la coexistencia de diversos tipos de ámbitos y mecanismos de representación, tendientes al logro de la articulación de los distintos intereses sociales en la agenda de cuestiones del estado.

Al tradicional mecanismo de representación parlamentaria se le han sumado, en la esfera del Poder Ejecutivo Provincial y con distinto rango institucional, organismos destinados a procesar intereses sociales. Dentro del Ministerio de Gobierno se desarrollaron con rango constitucional, el Consejo de Partidos Políticos (CPP) y el Consejo Económico y Social (CES) y en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social, la Mesa de Concertación que convoca a organismos no gubernamentales.

Tanto el Consejo de Partidos Políticos como el Consejo Económico y Social por su dimensión provincial, fueron considerados como espacios privilegiados para visualizar a través de sus debates y

(3) Offe, C. (1990): "Atribuição de status público aos grupos de interesse", en Capitalismo desorganizado. Editora Brasiliense, 1989. Brasil.

(4) La influencia y el poder relativo de los grupos de interés, así como la articulación y definición de sus demandas reconocen en su determinación parámetros ideológicos- movilización política-, económicos, estructura de oportunidades y políticos- atribución de status público-, acusando su incidencia una cierta variabilidad histórica en la medida en que conjuntamente determina la forma y el contenido de las organizaciones de intereses.

(5) Offe, C. Capitalismo desorganizado.

acciones, la forma en que los actores transformaron demandas y exigencias en presión política sobre el sistema político-administrativo y particularmente sobre la intervención estatal en el campo social.

El trabajo presenta los resultados de la investigación sobre uno de dichos ámbitos, el Consejo Económico y Social. En primer lugar los desarrollos se dirigen a aportar elementos sobre su estructura y posteriormente se avanza en un análisis y caracterización de su funcionamiento a través de sus acciones y de las posiciones de los actores que conformaron el mismo.

1. El Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba (CES): antecedentes, normativa y estructura

El antecedente inmediato del CES es la Mesa de Gestión y Asesoramiento, que inicia sus actividades en la provincia el 13 de febrero de 1985. El objetivo asignado a la misma, tal como lo señalan las propias autoridades, fue canalizar el diálogo -entre el Poder Ejecutivo y sectores económicos y laborales a través de sus entidades representativas - derivado de los requerimientos efectuados hacia principios del mencionado año. La creación de la Mesa consiste pues en la institucionalización de una instancia para que dichos requerimientos se encaucen a través de la vía del diálogo.

Esta instancia funcionó a través de reuniones semanales en la Secretaría-Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

Las comisiones que se crearon en su seno, nos permiten avanzar sobre las problemáticas abordadas: Suspensiones y despidos, Rol de Córdoba en la estrategia nacional de mediano plazo, Prevención y control del medio ambiente, PYMES, Participación del sector privado en el Área Material Córdoba, Política de impuestos a la carne faenada que ingresa de otras provincias a Santiago del Estero, Transporte de cargas en la Provincia y Federalización del sistema bancario y costo del dinero.

Como es posible apreciar, desde sus inicios, este mecanismo institucional estuvo estrechamente ligado a los intereses y problemas emergentes de la estructura y relaciones económicas de la sociedad local.

Este tipo de vinculación contó con los resquemores de casi la totalidad de las fuerzas políticas que evaluaban a este mecanismo neocorporativo como una intromisión con riesgos para el funcionamiento del sistema democrático.

Cabe traer a colación que por entonces a nivel nacional se venía trabajando sobre la idea de crear instancias de consenso intersectorial como alternativa de gobernabilidad en la llamada transición a la democracia. A diferencia de lo que aconteció en la provincia, esta instancia de concertación no se dio en torno al gobierno sino precisamente en contra del mismo. ⁽⁶⁾ El carácter inclusivo de esta instancia

(6) Palomino, H. (1987): "Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional", en Ensayos sobre la transición en la Argentina de Nun, J. y Portantiero, J.C. Ed. Punto Sur, Bs. As.

contrastaba con el de exclusión que imprimían los sectores económicamente más dinámicos e integrados a los mercados internacionales en alianza a nivel nacional.

1.a. El CES y su “sistema de pesos y contrapesos”

En las consideraciones introductorias a este capítulo hacíamos referencia a que la atribución de status público a los grupos de interés como estrategia de racionalización implicaba un problema de ordenación que modificaba las normas y procedimientos de representación. En este sentido y en el caso que nos ocupa, la preocupación que primaba al respecto devenía de la particular situación desde la que emergía este nuevo mecanismo institucional: la creciente presión de la movilización del sector sindical, encabezada por el gremio de los empleados públicos, en un contexto de alta conflictividad laboral.

La reglamentación del funcionamiento de este cuerpo presenta debido a ello una serie de medidas destinadas a servir de contrapeso a la disímil correlación de fuerzas que por entonces era percibida desde el gobierno. Se delimitaron así los procedimientos para fijar reuniones extraordinarias, orden de temas asignando prioridad al poder ejecutivo y legislativo o exigiendo el acuerdo de la mitad más uno de los miembros. Se limitó también la posibilidad de presentar temas a entidades no miembro, a la aprobación de los dos tercios de los miembros presentes y de incorporación, restringiendo la posibilidad de solicitar integración a una vez al año. Como estrategia para apuntalar el ejercicio del consenso se estableció que la opinión debía darse por unanimidad o por tantos dictámenes como opiniones hubiese.

Posteriormente y con la Ley 7763, se continuaron estableciendo reglamentaciones a fin de resolver los problemas en torno a la definición de los criterios de representación exigidos a las entidades.⁽⁷⁾

En lo que respecta a la actuación del CES, se determinó que la misma estaría en relación directa con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a través de los presidentes de ambas cámaras. Fijándose como ámbitos de funcionamiento las siguientes Secciones y su composición: 1. Sección de la Producción y del Trabajo: miembros de la minería, industria, turismo, comercio, etc.. 2. Sección Agremiaciones Profesionales: compuesta por miembros de las organizaciones gremiales de empleados y trabajadores, entidades cooperativas, etc.. 3. Sección sociocultural: miembros de universidades estatales y privadas, ONG y entidades vinculadas a la protección de derechos difusos.

1.b. Estructura de poder

Poder ejecutivo: 20% de los miembros. La participación del Poder Ejecutivo es considerable si se tiene en cuenta que pueden asistir a las reuniones otros funcionarios del gobierno provincial conforme a los temas que se trate.

(7) Como requisito para la incorporación se fijaron: nombre y domicilio, nómina de autoridades, estatutos y personería jurídica, sector representado y grado de la entidad, cantidad de afiliados, número y nombre de las instituciones que nuclea, radio de actuación, antecedentes de la entidad, avales o propuestas de los sectores públicos o privados vinculados a la rama de la actividad, delegado. Así mismo cuando la entidad no fuera de máximo grado se exigía un informe sobre su representatividad en orden a una serie de factores “objetivos”.

Sector empresario : posee un 70% de los miembros. Es posible afirmar que tal superioridad cuantitativa lleva a afirmar que el Consejo es un ámbito de procesado y resolución de problemas fundamentalmente del este sector. A su interior, los distintos sectores tiene la siguiente distribución: sector industrial 47%, sector agropecuario 23%, sector servicios 29%.

Sector gremial: posee entre un 4 y 8% de los miembros. El sector gremial por su parte es el que menos representación tiene en este ámbito. Estos datos cuantitativos si bien no reflejan las efectivas relaciones de poder social entre los actores, si aportan a vislumbrar las mismas dentro del Consejo.

Cada organización representada tiene un miembro titular y un suplente, con posibilidades ambos de conformar las comisiones y subcomisiones para el tratamiento de distintos temas. Tomando este dato en cuenta es indudable la menor capacidad operativa del sector gremial para hacer su voz en distintos temas. Esta limitación indudablemente constituye uno de los mecanismos de regulación de la representación, que reconoce a su vez dos instancias importantes de tratamiento, una de ellas en el año 1989 y la otra las discusiones en torno al reglamento interno del consejo y a las interpretaciones acerca de los términos "mayor grado" e "indudable representación", contenidos en la normativa.

2. El Consejo Económico Social y la intervención estatal

El análisis persiguió dos objetivos estrechamente relacionados. Por un lado aportar a definir desde la perspectiva de los agentes -dimensión simbólica- la estructura económica de la provincia y en segundo lugar, determinar la forma en que tal interpretación se expresó en demandas y exigencias al sistema político-administrativo. En esta línea, interesó destacar los momentos en que el debate entre los actores redefine principios de la intervención estatal.

Este aspecto reviste especial importancia para nuestro tema central puesto que como afirmara Offe "El debate relativo a saber si el estado de bienestar está realmente exprimiendo beneficios es (por eso) puramente académico, porque los inversores están en posición de crear la realidad - y los efectos de semejante cosa". (Offe. 1990)

En relación al primer objetivo, cabe señalar la preponderancia casi absoluta de los problemas de la Pequeña y Mediana Empresa en las discusiones en torno a la conformación y dinámica de la estructura económica provincial. Debido a ello es posible afirmar que la supervivencia de las PYMES constituye la cuestión central de la agenda de los actores.

En un primer momento la forma de resolución de esta cuestión en la instancia que constituye el Consejo Económico y Social fue de gestión directa.

Pueden señalarse al respecto, en el año 1985, los casos de la empresas Aceros Almafuerte, Olicom y Diario Noticias (V.María) entre otras. El mecanismo de resolución consistió en la "canalización a las jurisdicciones crediticias de los Bancos Social y de la Provincia Córdoba" de los

problemas suscitados en las empresas. Cabe señalar que, en algunos casos, esta intervención iba acompañada de una faz de mediación entre las partes empresarias y obreras, hecho que posteriormente fue desapareciendo tal vez debido a la constitución y protagonismo que fue adquiriendo el Ministerio de Trabajo de la Provincia.

Paralelamente y después con mayor centralidad, el tema de políticas de promoción hacia las PYMES adquirió un sin número de manifestaciones. Entre ellas cabe señalar:

- a. La propuesta de la creación de una agencia estatal específica para las PYMES;
- b. El tema de líneas de créditos especiales provinciales, nacionales e internacionales, tema que durante el período sufrió diversos embates debido a las políticas económicas nacionales que se aplicaron.

Conforme a las declaraciones del Presidente del Banco Provincia "... En el año 1991 se da el plan de convertibilidad, estableciendo pautas económicas para el país que transparentan las falencias propias del proceso hiperinflacionario. Consecuentemente las actividades financieras tuvieron que ajustarse y esto recibió distintas interpretaciones..."

Ante la inminencia de los cambios la Cámara de la Confección afirmaba: "Es bueno que la política financiera se ordene y tal vez a partir de la experiencia del Bco. de Córdoba, sirva como parámetro del reordenamiento de otros bancos y del sistema mismo. Un principio de sentido común debe alentar este proceso".

- c. Estrechamente relacionado con lo anterior, el tema de los bancos provinciales y de su rol como promotores y sostenedores de las PYMES.

La preocupación del conjunto de actores del CES expresado por el Consejo Federal de la Industria, es "que en la práctica se desvirtúa el objetivo de promoción y fomento" de la Banca Provincial. La Cámara de la Construcción llega a afirmar "...debemos reconocer que los sectores "tenemos lo que tenemos, sin excepción, gracias al Banco de Córdoba (como institución de fomento y desarrollo)".

- d. El tema de ampliación y protección de los mercados, especialmente vinculado en este período a la conformación del MERCOSUR.

Al respecto señalaba el Consejo Federal de la Industria: "Este tema (MERCOSUR: competitividad de grandes conglomerados) evidentemente habrá de tratarse como una preocupación permanente, en donde el arancel común del área MERCOSUR actúe como una valla de protección frente a la competencia de otras grandes áreas. La apertura tiene que responder en este caso a una política de sentido común, y no de manera arbitraria como en anteriores oportunidades."

- e. El tema de la competitividad para lo cual la desregulación y flexibilización laboral, así como

el tema de las tarifas de las empresas públicas de agua y principalmente de energía fueron centrales.

En relación al primer tema, la Confederación General del Trabajo afirmaba: “El desafío radica en la competencia... todos van a tener que dejar algo... el sector obrero hace rato que lo viene dejando, por ejemplo el caso de Renault que de once mil operarios se redujo a tres mil... La ayuda que necesita la Argentina es hacia sus PYMES, mediante asistencia crediticia, la cual termina otorgándose a sectores que no lo merecen...”.

El siguiente párrafo, extracto de las declaraciones de un funcionario del Gobierno Provincial del 23/7/91 sintetiza tanto la relevancia en la estructura económica, su incidencia en la organización de la fuerza de trabajo y la centralidad en la agenda del estado del sector PYMES:

“De las 6.000 industrias que aproximadamente operan en el sector PYMES, el 0,6% concentra más de 1.000 operarios, el 1,7% entre 1.000 y 500, el 3,8% entre 500 y 100, el 8% entre 100 y 50, el 24% entre 50 y 10; es decir que el 64% del total nuclea no más de 10 obreros. Por su parte el sector comercial, en un porcentaje aproximado del 90%, abarca a la mediana empresa,(...). Donde si encontramos la máxima concentración de PYMES es en el sector agropecuario, comprendiéndolo en un porcentaje global del 95%”(...). “La provincia viabiliza los mecanismos necesarios a fin de generar variantes y elementos de apoyo que coadyuven en su transformación, superando así mismo la problemática imperante en el tema financiero y el resto, afincado en costos operativos y estudios de mercados”.

Esta dirección no se presenta sin embargo a lo largo del período exenta de conflictos.

En orden a los conflictos, estos reconocen primordialmente tres configuraciones que pueden ser presentadas como una secuencia durante la década analizada:

- * conflictos empresarios-trabajadores
- * conflictos entre empresarios (entre PYMES y PYMES- grandes empresas)
- * conflictos empresarios-estado

Interesa señalar aquí este último en relación a la incidencia de la percepción de los inversores y la definición de los límites de la intervención estatal.

Es recién para el año 1989 donde este tema comienza a conformarse en una “cuestión”. Ante la crisis hiperinflacionaria y sus efectos sobre la estructura económica y social, el Consejo Económico y Social solicita “austeridad en el sector público”.

Dicho cuestionamiento se profundiza y empieza a dirigirse hacia el resto de las políticas provinciales y más precisamente hacia la estructura del estado provincial a partir de 1992.

Se pone en evidencia así, uno de los problemas señalados como claves en la constitución del estado de bienestar, cual es la transferencia de las crisis económicas al estado.

“El proceso de reificación consiste en la progresiva concentración en el estado de los conflictos sociales y políticos de la sociedad, es decir de su solución posible, puesto que las presiones en pro de

la acumulación o las demandas de bienestar de la ciudadanía no parecen tener cabida en otras instituciones mediadoras que no sean las del estado " Gough (1982)

Los debates en torno a los gastos estatales desde esta perspectiva, "... sólo son explicables en términos de relaciones de poder dentro de la economía privada" (Lo Vuolo. 1994)

Como precisara este último autor en la caracterización que hace del desarrollo de este tipo de estado en la argentina, "... la mayoría de las fallas del mercado fueron transferidas como funciones del estado,... alrededor de las instituciones del estado de bienestar se fue creando un sistema de estructura de clases, donde amplios grupos fueron apartados del proceso de mercantilización y los gastos públicos fueron capturados para fines particularistas,... los gastos públicos no sólo afectaron los balances macroeconómicos sino que también definieron la evolución de la productividad en el sistema económico..."

La Cámara de Comercio expresaba en el siguiente párrafo esta situación: "Cuatro o cinco décadas de inflación han tenido sus efectos sobre los distintos sectores y en todas las provincias. Sobre ello se ha estructurado una mecánica de privilegios. Un tema de análisis es concebir la manera en que los sectores pueden devolver a la sociedad los privilegios acumulados en algún momento... En lugar de pensar en el desafío aparentemente con la subsistencia de reglas éticas falsas, se está pensando más bien en como "defenderse" de la misma. Eticamente lo que corresponde es denunciar desfasajes... denunciando a los responsables de los desvíos aludidos sin silenciarnos como hasta ahora".

En el estado provincial en el período analizado ello se manifiesta en tres procesos bien delimitados.

En primer lugar, en el conflicto en torno a las tarifas de las empresas públicas. Este conflicto se mantiene a lo largo de todo el período analizado, proponiéndose distintas estrategias de resolución. Desde la participación del CES en la determinación de las tarifas, hasta las propuestas de privatización de dichas empresas.

El cuestionamiento al régimen tarifario de la empresa provincial de energía fundamentalmente y de la de agua potable, se formula desde su consideración como una sanción hacia quien no "tiene culpa". En el CES se expresa que "los procesos de reactivación y recesión que han atravesado las empresas no han sido consecuencia de las conducciones empresarias sino de las políticas económicas aplicadas..."

La demanda se estructura como de equidad entre sub-sistemas, se exigen ajustes mutuos, cuestionando productividad, eficiencia, eficacia etc.; no el hecho en sí de que se presten los servicios públicos.

El segundo proceso de debate, se estructura a partir de las exigencias de desregulación de la economía provincial. En este, cobran especial relevancia los siguientes temas: desregulación del

transporte de cargas en el territorio cordobés; desregulación del sistema arancelario en las profesiones liberales (la colegiación profesional es denunciada como normas que “facilitan desequilibrios entre prestación y cobro”), dentro de este tema se desarrolla especialmente el caso de los costos judiciales.

Si bien esta línea de cuestionamiento se reitera a lo largo del período, la misma no llega a tener efectos sobre el sistema político-administrativo. Por el contrario se señala desde el CES que, mientras en el período a nivel nacional se ha avanzado en el plano de la desregulación, a nivel provincial se ha avanzado en el sentido de la regulación.

El tercer punto que hemos considerado crítico en las relaciones entre gobierno y actores sociales, tiene lugar en torno a la reforma tributaria llevada a cabo por el gobierno provincial para 1992. Proceso político que marca un hito en un doble sentido. Por un lado a partir de él, se radicalizan las posiciones críticas frente a la intervención estatal. Por otro, constituye una ruptura en la forma de hacer política que venía desarrollando la sociedad local -al menos los sectores representados en el CES, que como tal merece especial atención.

El régimen impositivo rural y urbano provincial para 1992, fue llevado al centro de la discusión por los distintos sectores representados en el CES. Iniciado su cuestionamiento por el sector agropecuario (CARTEZ), inmediatamente se sumó el resto de los sectores.

Como ha sido señalado, es posible diferenciar al menos dos planos del conflicto para su análisis. Uno de ellos es el de los criterios sobre los que se asentó la reforma tributaria; criterios que involucran determinados costos para los distintos sectores. En este plano, el estado es visto como un sector más y a la vez como una instancia por encima de los mismos, con funciones de sostenimiento del conjunto.

Cabe mencionar que esta situación provincial, tiene como contexto la aplicación a nivel nacional de la ley de convertibilidad y la redefinición de la relación nación-provincias. Proceso de reconfiguración de los estados provinciales en el cual, su rol de promotor del desarrollo económico, estaría siendo cuestionado y acosado desde el gobierno nacional, a través de un conjunto de políticas dirigidas a extraerle los recursos con los que hasta entonces habría desempeñado dicho rol.

En lo que respecta al estado provincial como sector, es continua la referencia a que el mismo no ha llevado a cabo los ajustes que debieron realizar los otros sectores para “sobrevivir”, tanto al proceso hiperinflacionario como a la ley de convertibilidad. Se estructura así un planteo que avanza desde el cierre de cuentas, hacia la calidad de los servicios estatales e incluso su posibilidad de funcionamiento.

Como afirmara I. Gough, en este debate se patentiza como “Las políticas de rentas en las que se negocia o decide sobre salarios privados, salario social, de impuestos, es un punto nodal en que empresarios, sindicatos y estado deciden sobre el margen de participación en el producto social y por lo tanto sobre el nivel de inflación” (Gough.1982). Es en dicho ámbito de disputa en el que la

incompatibilidad entre democracia y realidad económica tensiona las relaciones entre los sujetos para su resolución.

En este sentido cobran especial significado las palabras del gobernador “No es intención discutir la justicia de los incrementos sino procurar explicitar las motivaciones puntuales”. No hay debate, el gobierno apuesta a su capacidad de imposición vía la argumentación.

Los argumentos comprenden tanto la necesidad de adecuación a las exigencias del desarrollo económico -por ejemplo revalorización de los inmuebles- así como de la posición del gobierno provincial frente a la política nacional en la conflictiva relación por los recursos fiscales. Afirmaba el gobernador: “El Gobierno de Córdoba no puede adoptar una actitud mendigante en el área económica de nivel nacional y observar como nos van a salvar. Tampoco nos hemos puesto en posición de rebeldía: no interferimos con el gobierno nacional, si lo hace con éxito (el desarrollo del plan) recoge los beneficios, si lo hace mal, no tendrá admonición”.

La respuesta de los actores no es unánime. Tres posiciones conforman el espectro del rechazo, que ordenadas de mayor a menor grado se presentan a continuación:

La Federación Agraria sostiene que...”En este marco el desarrollo agropecuario no es posible”, sin llegar a cuestionar ni demandar modificaciones en la modalidad de la intervención estatal.

La Confederación del Trabajo adopta una posición ambigua que resta contundencia a su posición de rechazo. Mientras propugna la determinación de “una escala de valores, revisándose la frialdad con que se arbitra el tema inmobiliario” - propuesta que se asienta en la oposición de una lógica social a las exigencias del desarrollo económico-, al mismo tiempo “solicita contemplar situaciones particularizadas”, hecho que puede ser interpretado como una apuesta a un funcionamiento favorable del sistema político-administrativo hacia su sector.

Por su parte el Consejo Federal de la Industria, asume una posición que sin cuestionar la viabilidad de las reformas, se asienta en su faz instrumental... “Hubiese sido preferible un plan gradual hasta adaptarse paulatinamente a la nueva modalidad contributiva”

Más allá de estas posiciones respecto a este tema específico, a partir de allí el cuestionamiento hacia la estructura del estado provincial va a ir perfilándose como la nueva cuestión de la agenda del Consejo. Tendencia que se reafirma en 1993 con la presencia de representantes de la Fundación Mediterránea. Sin pretender magnificar esta presencia, cabe destacar que es la primera vez, conforme a nuestros registros, que los actores del Consejo incluyen en sus debates una perspectiva de conjunto -no sectorial- del funcionamiento del estado provincial.

El segundo plano que diferenciamos para el análisis de este conflicto da cuenta precisamente de su particular forma de resolución, que como señaláramos más arriba, rompe con la forma de hacer política que -con estos actores- venía desarrollando el gobierno provincial. Afirmaba al respecto el

gobernador: "Es cierto, es la primera vez que no nos reunimos...".

El logro del consenso entre los actores sobre las relaciones o principios que pautan su interrelación encuentra aquí un momento significativo. El gobierno "rompe el pacto" de la construcción participativa del consenso, a raíz de la modalidad en que realiza la reforma de la política tributaria. El fuerte de los argumentos de los opositores gira en torno a esa ruptura.

3. El Consejo Económico y Social y las políticas sociales

Sin dudas el área de mayor y continuo interés dentro del campo de las políticas sociales en el Consejo fue la de Trabajo, seguido por Asistencia Social, Educación y Salud.

Contrariamente a lo ocurrido a nivel nacional, la problemática del área de Previsión Social, no constituyó el centro de las discusiones entre los sectores empresarios y sindicales durante el período.⁽⁸⁾

En lo que respecta al tipo de innovaciones, el CES desarrolla una diversidad de propuestas de innovaciones al sistema político-administrativo.

En lo que respecta a las innovaciones directas se destaca una participación preponderantemente en la proposición de nuevas políticas y también aunque en menor grado en la ampliación de servicios. Por el contrario, no se formula ninguna propuesta de supresión de políticas, lo cual podría llevar a sostener que además de una inercia burocrática, el sostenimiento del conjunto de las intervenciones estatales en el área reconocería una inercia de los acuerdos institucionales durante el período bajo análisis.

Las propuestas de mayores transformaciones se registran como innovaciones indirectas y reforma de los marcos legales y dentro de estas últimas, especialmente en el sector privado y en menor escala en el público.

Referido a las innovaciones indirectas el mayor número de presiones se registran en el área de trabajo, salud y asistencia social. Mientras que respecto a la primera las propuestas están dirigidas mayormente a reformas de procedimiento, en lo que atañe a las dos últimas los planteos apuntan a reformas económico-financieras, siendo las mismas desarrolladas principalmente a partir de 1991.

La reforma de los marcos legales se ubica principalmente en el ámbito privado y en el área de trabajo, siendo los temas de flexibilización y desregulación de honorarios profesionales los más tratados.

En síntesis y como señalamiento general para el campo de las Políticas Sociales, es posible afirmar que el CES no constituyó un mecanismo institucional que articulara presiones para una

(8) Al respecto ver: Isuani, Aldo (1994): "La Reforma Previsional: opciones y riesgos" y Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993): "Las políticas sociales en la Argentina", en La nueva oscuridad de la política social. Ambos de Miño y Dávila- CIEPP. Bs. As.

racionalización de la estructura y un ajuste en el funcionamiento del estado provincial en forma inequívoca durante los años analizados. No se discutieron temas tales como la suspensión de políticas, las reformas de personal al interior del estado y respecto a las reformas de los marcos legales que regulan las relaciones en el sector público fue apoyada a principios del período la tendencia contraria a la que posteriormente iba a prevalecer a nivel nacional. En este mismo sentido y como ha sido señalado, es recién a partir de 1991 cuando se comienzan a plantear reformas económicas-financieras.

Respecto a los contenidos políticos reconocidos por las propuestas de innovaciones en el campo de la política social, el CES también resultan mayoritarias- las referidas a las necesidades de la Administración, destacándose el área trabajo como la de mayor presión y en segundo lugar salud. En tanto las necesidades del desarrollo económico constituyen el principal motivo de las innovaciones propuestas en el área de trabajo, mientras que la acción en base a respuestas a reivindicaciones reconoce un grado significativamente menor de protagonismo de las intervenciones del CES en esta área, lo cual constituiría un efecto de la composición del cuerpo respecto a su capacidad de articular principalmente exigencias del sistema económico por sobre las reivindicaciones derivadas de los procesos de ajuste del mismo.

En tanto a las orientaciones que definieron las propuestas del CES, el análisis definió como ámbito de acción prioritario más que una redefinición de la intervención estatal en el área social en lo que respecta a sus funciones, el cuestionamiento acerca de las modalidades bajo las cuales estas se desarrollan. La primacía de la estrategia definida como control sobre el estado -pedido de informes, revisión de procedimientos, etc.- sostiene esta afirmación.

En segundo lugar dentro de las estrategias racionalizadoras propuestas se destaca la de asistencia institucionalizada, la cual apunta así mismo a una expansión de la intervención, definiendo mecanismos de distribución de bienes o servicios bajo modalidades no mercantiles y dentro de estas las basadas en la difusión de estructuras burocráticas de considerable poder debido a su capacidad de controlar las normas y los recursos a distribuir.

La declinante presencia de la estrategia denominada de control social, estaría indicando por su parte la pérdida de protagonismo de este órgano en tareas de mediación de conflictos, rol que en los comienzos de su funcionamiento habría tenido mayor vigor.

Dentro de esta problemática, interesa señalar por último la tanto tardía como escasa presencia de la estrategia más identificada como limitante de la intervención estatal en este campo, cual es la remercantilización o privatización. Cabe destacar a su vez, que en varios de los casos en que se presenta, tampoco se plantea como una privatización total de los bienes o servicios públicos, sino como la introducción de criterios mercantiles para su administración: ejemplo de ello las operatorias para el tema vivienda y el tema del financiamiento hospitalario.

Por último y en base a los criterios que fijaron las propuestas respecto al financiamiento de la intervención en el área social, se evidencia una ausencia de problematización, particularmente

destacable si se toma en cuenta que este factor constituye uno de los más utilizados por aquellos que cuestionan con diverso grado de radicalidad la intervención del estado en el área social.

Si bien en un 45% de los casos de acciones realizadas, las previsiones presupuestarias no resultan pertinentes, del 55 % restante, sólo el 8% plantea mecanismos financieros alternativos, mientras que el 9% asigna los gastos al presupuesto provincial. Tal vez lo más significativo que se desprende de estas evaluaciones sea que, al igual que en los debates dentro de las estructuras del estado (Legislatura Provincial) realizado en otra instancia de la investigación, el tema de los recursos financieros para sostener la producción y distribución de bienes públicos no alcanza la relevancia ni la precisión para argumentar respecto a sus posibilidades, límites y viabilidad. En el período, podría afirmarse una cierta despreocupación e improvisación al respecto, cuyos efectos habrían sido una pronunciada discontinuidad en el nivel de gastos, así como un vertiginoso incremento en los últimos años de la serie.

El análisis de los contenidos y modalidades bajo los cuales los agentes articularon sus interpretaciones respecto a las demandas y exigencias con sus propuestas respecto al campo de las políticas sociales, estuvo centrado en los momentos en que el debate entre los actores cuestionó o redefinió las formas de la intervención estatal en el campo de las políticas sociales.

Debido a la importancia que presentó en el CES el debate en torno a las propuestas respecto a las políticas de trabajo, el análisis se centró en las mismas. El resto de las áreas de política fueron trabajadas en conjunto.

Retomando la conceptualización teórica desarrollada anteriormente, es posible diferenciar una etapa en la que predominan las presiones por una subordinación positiva -en el sentido de que el estado sancione y opere normas y procedimientos en pos de contribuir al desarrollo de los procesos económicos- y otra en la que comienzan a manifestarse presiones por revertir dicha tendencia, en la que lo que se demanda es que se retrinjan o anulen tales intervenciones, en base a su consideración como trabas o impedimentos de dichos procesos.

Si bien es factible realizar una periodización de los distintos momentos, en la cual el comprendido entre los años 1985 y 1989 podría caracterizarse como de demandas por una subordinación positiva; en el segundo período -1990-1993-, la dirección no es unívoca. La direccionalidad de las transformaciones en estas áreas definidas a nivel nacional, si bien no determinan el tipo de demandas y exigencias al sistema político-administrativo, abren cuestionamientos respecto a la organización de las relaciones económicas en la provincia.

En el período denominado de subordinación positiva en el área de trabajo se destacan:

*** El acento del rol mediador del estado en los conflictos emergentes de la relación capital-trabajo.**

Al respecto se pueden señalar una diversidad de expresiones y acciones en este sentido, algunas de las cuales avanzan por sobre las específicamente reconocidas como de mediación hacia las de sostenimiento de las fuentes de trabajo vía crédito público. Tal el caso en 1985 del Frigorífico

Mediterráneo, en el cual por la gestión de la Mesa, se logró “liquidar a través del banco social las garantías horarias (adeudadas a su personal). Así mismo se iniciaron otras gestiones referidas a la transferencia del paquete accionario a fin de mantener las fuentes de trabajo”.

*** La expansión de actividades de regulación sobre condiciones laborales**

El caso en 1987 sobre los estatutos que rigen a los empleados de casinos de la provincia y su estabilidad.

*** El crecimiento de las estructuras burocráticas del estado**

Al respecto la discusión sobre los fundamentos de creación de la Secretaría Ministerio de Trabajo a nivel provincial.

En 1986 las referidas a establecer las competencias de la Secretaría Ministerio de Trabajo de la Provincia planteado por la CGT en reunión con el gobierno.

También el estudio y análisis en subcomisión del proyecto de ley de conciliación y arbitraje obligatorio para conflictos colectivos de trabajo desde posiciones gremiales, empresarias y oficial.

*** La ampliación de funciones de la intervención estatal en torno a la problemática del empleo**

Dos son las nuevas líneas de trabajo que se desarrollan, la política de capacitación y reconversión de la mano de obra (desde 1986) y la de inserción laboral de la juventud, particularmente desprendida de la problemática de la minoridad (1989).

La necesidad de este tipo de acciones ya había sido percibida desde el sector empresario. En 1986, el centro Comercial de Córdoba había iniciado un proyecto para la educación y capacitación de mano de obra en su sector.

Cabe señalar respecto a los servicios de capacitación estatales, la modalidad que asumió su desarrollo. Fundamentalmente dirigieron sus acciones a trabajadores desocupados de un sector productivo especial para el cual se los capacitaba. “Este último criterio resulta como consecuencia de la propia formulación de la política en la cual intervinieron el sector empresarial y el sector de trabajadores a través de sus respectivas entidades representativas”. Esta modalidad coparticipativa, habría definido mecanismos de acceso corporativo a los servicios del área, basados en criterios de oportunidad política e impactos económicos de la intervención estatal.

El segundo período se distingue, como hemos señalado, por el inicio de los debates y cuestionamiento acerca de las actividades de regulación estatal, fundamentalmente reconociendo como origen de los mismos a los procesos de transformación desencadenados a nivel nacional que -como ha sido conceptualizado por Lo Vuolo y Barbeito (1993)- constituyen una redefinición de los acuerdos institucionales que venían sosteniendo la organización del sistema de políticas sociales en argentina.

Desde 1990 es notable como el conjunto de los marcos legales que regulan las relaciones

laborales van a ser sometidos a discusión, en varios casos planteados como necesidad de adecuarse a las orientaciones que los grupos más dinámicos de la economía nacional imprimen a las discusiones y proyectos sobre la normativa en ese nivel estatal.

En este plano podemos señalar como principales los debates en los siguientes temas:

*** Derecho de huelga**

A nivel provincial se sostiene que las reformas del anteproyecto nacional tendientes a limitar el derecho en base a garantizar la prestación de servicios esenciales, resulta innecesaria por estar vigente el procedimiento de "conciliación obligatoria". Como solución se plantea la "necesidad de rescatar la posibilidad de intervenir en el conflicto por parte del poder administrativo del estado".

*** Desregulación de la labor profesional**

Las presiones por la modernización y flexibilización del sistema arancelario de las profesiones liberales hará eclosión al menos en el Consejo Económico y Social en el año 1990.

Las innovaciones en los marcos legales que regulan este tipo de relaciones laborales van a ser sostenidas desde diferentes argumentaciones:

* las leyes que regulan la colegiación profesional facilitan desequilibrios entre prestaciones y cobro, afirmando la necesidad de evitar el incremento desmesurado de los valores de estos servicios.

* en relación a los costos judiciales y honorarios profesionales se presiona por la "proporcionalidad en el monto y trabajo desarrollado por contratos". Uno de los argumentos esgrimidos en las discusiones es la necesidad de "abaratar la justicia". En este sentido se propone que los honorarios de la labor pericial se desvinculen de la tramitación completa del pleito.

Sintéticamente las propuestas se dirigen a una desregulación de honorarios destinada a permitir la libre contratación a fin de "lograr un equilibrio entre el interés social y el particular"

Las reacciones del sector profesional frente a estas presiones fue encabezadas por el Colegio Médico y por la Federación de Entidades Profesionales Universitarias (FEPUC), y estuvieron dirigidas a reafirmar las funciones de los colegios profesionales.

A pesar de las "exigencias", el proceso de desregulación de las profesiones liberales a nivel provincial no avanza. La Cámara de Comercio Exterior en 1992 expresaba: "La nación desregula y en la provincia desean colegiarse todos". Indudablemente el peso de las organizaciones de este sector dentro de la estructura económica provincial constituye una base firme para esta contratendencia.

Una expresión de dicha importancia, es la existencia a nivel provincial de cinco cajas previsionales profesionales, creadas en su mayoría a partir de mediados de la década del '60: la Caja Notarial de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios, la Caja de Abogados y Procuradores, a Caja de

Profesionales de la Salud, la Caja de Profesionales de la Ingeniería, Arquitectura y Agrimensura y la Caja de Profesionales de Ciencias Económicas. Cabe mencionar en este sentido que la política de transferencia de estas cajas a sus organizaciones -encarada por el gobierno provincial- durante el período fue resistida, no llegando a operarse ninguna transferencia. ⁽⁹⁾

También puede ser señalada en este sentido la creciente importancia del sector servicios evidenciada en la evolución de la composición del PBI provincial, y particularmente dentro de esta la del sector de servicios estatales. La colegiación en esos años de dos profesiones estrechamente ligadas a este tipo de servicios, los psicólogos y asistentes sociales, se enmarca en esta tendencia.

* Desregulación y flexibilización laboral y accidentes de trabajo

En este tema las discusiones dan cuenta de la diversidad de posiciones de los actores.

Desde las organizaciones empresarias se sostiene que se debe "definir el concepto de flexibilización como la adaptación del derecho del trabajo a las particularidades económicas y tecnológicas".

Las presiones por innovaciones, según el planteo de la Unión Industrial de Córdoba se refieren a "Compatibilizar (la legislación) en relación a la integración con otros mercados y el mercado mundial"

Los argumentos se dirigen a incorporar un criterio de "equilibrio" en la legislación. "La ley debiera ser equitativa, contemplando la situación de empresarios y de trabajadores".

En este sentido se reclama desde la Cámara de la Confección una posición conciliadora "es evidente que un mínimo de sentido común debe llevar a los protagonistas - obreros y empresarios- por igual a ponerse de acuerdo en aras de la marcha del país".

En lo que respecta al tema accidentes, la posición del sector empresario local sostiene una activa participación del estado, a diferencia de la tendencia a nivel nacional. La Cámara de la Confección afirmaba en este sentido "el estado debe ser responsable primordial sobre los servicios de salud", y la Unión Industrial de Córdoba reafirmaba "... siendo el empleo de interés público, no debería tener respuesta privada".

En 1993, las presiones sobre este tema van a ser sostenidas desde la necesidad de compatibilización de la legislación laboral nacional y provincial en materia de enfermedades y accidentes de trabajo. Dentro del sector empresario por entonces habría entrado a considerarse el proyecto de "reproducir el sistema chileno y español de mutuas".

El gobierno provincial -a través del Ministerio de Trabajo - mientras tanto asume respecto a la desregulación y flexibilización una posición que atribuye un rol destacado a la intervención estatal.

(9) Carrizo, C. (1994): "Estado y ancianidad en Córdoba", ponencia presentada al II Seminario sobre Políticas Sociales en los '90. IIFAP- Ministerio de Desarrollo Social.

Propone "adoptar sin desregular ni desproteger al trabajador, mecanismos más idóneos: la negociación colectiva no reglamentarista, permitir el contrato por tiempo determinado, introducir contratación de tipo parcial, dar lugar urgentemente al seguro de desempleo".

En lo que respecta a accidentes de trabajo, en el CES tiene lugar un proceso de búsqueda de consenso en torno al criterio de desjudicialización del problema y de estipular un trámite administrativo de negociación, a fin de lograr una presentación al Ministerio de Trabajo de la Nación. Lo que se pretende es "Tomar en cuenta aspectos propios del derecho del trabajo. Resolver el problema del empleador y no el de las compañías de seguro"... "Se busca consensuar un Código de Higiene y Seguridad para la industria de la construcción, utilizando los mecanismos de la negociación colectiva con la participación de la UOCRA, la Ca. de la Construcción, la Ca. de Contratistas, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Provincial de la Vivienda y el Ministerio de Trabajo."

Las posiciones desde el sector gremial definen una estrategia defensiva. Respecto a la desregulación y flexibilización afirman que "violan sistemáticamente la legislación obrera y no respetan las resoluciones de la OIT".

En lo que respecta al tema de accidentes y seguridad laboral las propuestas de solución reafirman el rol del estado en su regulación. Al respecto la CGT plantea que "El Ministerio de Trabajo debería disponer de más personal, necesario para el control de las obras nuevas y de distintos oficios... el mercado de trabajo no resuelve los problemas, si bien se realizan inspecciones (estas) carecen de efectividad..."

Hacia el final del período, la posición defensiva y de oposición revierte hacia un carácter más conciliador; los argumentos se dirigen a resguardar "las fuentes nacionales de trabajo", ante la posibilidad de que los empresarios vayan a radicarse a otros países. Dentro de esta línea se destacan las presiones al gobierno respecto a la situación de la industria local.

Como síntesis respecto al cuestionamiento de los límites de la intervención estatal en esta área de política, es posible afirmar que las presiones en pos de la desregulación en la sociedad local no alcanzaron a revertir la tendencia que afirma un importante protagonismo del estado.

Reafirma esta lectura las posiciones sostenidas por los actores frente a uno de los temas de mayor discusión en el seno del CES, la inserción laboral de la juventud.

Este tema que fue en sus inicios propuesto desde el gobierno, particularmente desde una perspectiva de reorientación de la minoridad hacia actividades productivas por medio de la capacitación y práctica; el mismo fue retomado por el sector empresario y redefinido hacia el conjunto de la población juvenil.

La presión sobre el sistema político-administrativo para que actúe en este campo se sostiene desde los siguientes argumentos:

* **La necesidad de mano de obra**

Cámara de la Madera: "es necesario crear mano de obra... no deseáramos la alternativa de las becas, ni tampoco el trabajo gratuito, sino resolver el problema de los accidentes de trabajo y eliminar el cobro de antigüedad",

* La competitividad

CFI: "las bases del proyecto podrían establecer... el estado solventa la responsabilidad por accidentes de trabajo y enfermedades. No se adquiere antigüedad -fuente de litigios-..., en estas condiciones la demanda laboral seguramente será considerable. Las necesidades de competir son grandes y se buscan siempre las posibilidades de éxito"

* El apoyo a la Pequeña y Mediana Industria (PYMES)

CFI: "Es importante que la legislación no burocratice con exigencias, dando al sector de las PYMES en cambio, alguna facilidad" por medio del proyecto.

La magnitud de estos debates y sus alcances se refleja en la cantidad de proyectos presentados para delimitar las características que debería asumir la política: Proyecto de la Cámara de la Madera de Córdoba: "Trabajo de menores", del Ministerio de Trabajo: "Programa de reinserción ocupacional", de la Cámara de Industriales de la Confección: "Trabajo de Menores" y de la Federación de Entidades Profesionales Universitarias: "Educación por el trabajo".

En este sentido resulta pertinente traer a colación los desarrollos de Schvarzer respecto a la existencia de una diferenciación en la conformación de la estructura económica a nivel nacional en el período analizado. La misma se manifestaría como un quiebre en el seno de la industria argentina, "dando lugar a diferentes estructuras -y lógicas de funcionamiento-". Mientras que la pequeña y mediana inversión industrial se orienta de acuerdo con los parámetros establecidos por la regulación estatal, los sectores más integrados de la economía definirían sus inversiones en cambio en función de las características y expectativas del mercado mundial, impulsando desregulaciones.⁽¹⁰⁾

En lo que respecta al resto de las áreas de política social, las posiciones de los actores no se dirigieron a proponer modificaciones sustantivas sobre las dimensiones y principios de la intervención estatal provincial.

En el caso de las políticas de educación, asistencia y educación, los actores participaron a lo largo del período en distintas instancias creadas por el gobierno para el tratamiento de las reformas impulsadas: la reforma de la ley de educación, la comisión intersectorial de salud y la comisión de emergencia constituida para ejecutar las acciones asistenciales durante el período de la crisis social de 1989.

En lo que respecta a educación desde el sector empresario las presiones apuntaron a una mayor vinculación del sistema educativo con las necesidades de la producción. Al respecto el sector empresario

(10) Schvarzer, J. (1987): "El estado y su mecanismo de regulación frente a diferentes situaciones macroeconómicas", en Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis. Fernando Calderón y Mario Dos Santos (comp.) CLACSO, Bs. As.

manifestaba su preocupación por “la falta de empleados maestros y la carencia de técnicos en las nuevas generaciones laborales como fruto del funcionamiento del sistema educativo”. La Cámara de Industriales Metalúrgicos afirmaba en esta dirección respecto al funcionamiento de las escuelas técnicas: “El ejercicio de la democracia como sistema en estos colegios, ha derivado en la falta de respeto hacia las personas, inclusive da la sensación de que no facilita precisamente la “educación para el trabajo...””.

Desde el sector gremial mientras tanto, las acciones se dirigieron a lograr reivindicaciones muy puntuales tales como reafirmar la no obligatoriedad del pago a cooperadoras escolares, la disponibilidad de bancos para repitentes en las escuelas secundarias.

En el área de la salud es posible distinguir dos líneas de problemas por un lado el funcionamiento del sistema de salud provincial y especialmente vinculado a ellos el tema de las obras sociales. En lo que respecta al primero el consenso se dirige a “institucionalizar el Consejo Provincial de Salud previsto en la nueva Constitución de Córdoba que permita la elaboración de un sistema provincial”. La tendencia a la mercantilización y privatización del sistema a nivel nacional se ve contrarrestada aquí por las posiciones del conjunto de los actores, las cuales se sostienen en la consideración de los servicios de salud como un servicio social.

Este tratamiento proponía también la posibilidad de que existieran “soluciones regionales” para la resolución de los problemas del sector. Al respecto proponía CARTEZ: “Hay que hacer un seguimiento a las obras sociales más allá de los límites que impone su carácter nacional. Por su parte, respecto al carácter concertado de la vía alternativa de solución, señalaba la Cámara de la Confección: “La solución depende del sentido común, arbitrándose una medida desde el factor decisión y no enmarcándolo nuevamente en una salida exclusiva de política financiera”.

Hacia el final del período y desde el gobierno, se impulsa ante el aumento de la demanda a los hospitales públicos, la autogestión hospitalaria. Tras esta reforma el hospital público podría integrarse como prestador al sistema de obras sociales.

Dentro de las políticas asistenciales en esta instancia se definieron como relevantes las políticas de vivienda.

Desde el sector sindical las presiones se dirigieron a lograr la continuidad de planes de vivienda especiales para sindicatos, que habían sido iniciados a través de la operatoria del Banco Hipotecario Nacional.

Desde el sector empresario y entre las discusiones sobre los cambios de las fuentes de financiamiento - cambio de origen de los fondos con que se integra el FONAVI - este sector reclama a la Administración Central de la Provincia el pago de los aportes correspondientes al FONAVI. Las Cámaras proponen “hacer pagar a quien no pague” e instaurar un sistema de recupero adecuado.

Es respecto a la política del sector previsional donde se manifiestan posiciones que por un lado reafirman y por otro cuestionan la intervención estatal en la materia.

Las discusiones giran en torno a dos ámbitos de este problema las Cajas Profesionales Provinciales y los cambios en los principios de administración del sistema, eje de la discusión nacional respecto al tema previsional en el período.

En lo que respecta a las Cajas Profesionales, la posición de las organizaciones profesionales, sustentada en diversos proyectos, es reafirmar la modalidad que venía desarrollando el estado provincial y por lo tanto resistir el traspaso de las mismas.

La Federación de Entidades Profesionales Universitarias expresaba: “El problema radica en mantener un equilibrio de los intereses, resultando cada vez más difícil de lograr el criterio de solidaridad que debiera regir las actividades de las Cajas. No recaudan lo mínimo que se apuntó... el porcentaje de morosos es cada vez mayor... existen desigualdades manifiestas entre los aportes, años de aportes... evidenciando la fuerza de los sectores para lograr mejor posición... Es injusto que la única fuente de recursos sea el aporte de los afiliados. No hay garantía de cambio en el traspaso de Cajas autárquicas a su condición de autónomas, salvo la “democratización del sistema”.

La situación de estas Cajas es particularmente puesta en cuestión por el proceso de desregulación encarado a nivel nacional. Su incidencia en los aspectos previsionales está dada por la prescripción de retención sobre los honorarios a los Colegios Profesionales.

Por su parte la posición de la CGT evidencia la heterogeneidad y antagonismo entre los sectores empleados: “El interrogante sobre los motivos de esta situación debe buscarse en el incumplimiento de la ley por parte de quienes dirigen y de quienes evaden... la culminación de esta distorsión resulta en las jubilaciones de privilegio, una verdadera vergüenza nacional... Habrá que revisar el régimen actual en su totalidad, revisando la posibilidad de eliminar Cajas en disfunción a favor de un sistema...”.

El sector profesional y el gobierno serían los únicos actores que seguirían otorgando a la intervención estatal un rol considerable. El enfrentamiento entre percepciones acerca de los principios de organización del sistema se patentiza en la discusión entre el gobierno y el representante de la Bolsa de Comercio. Mientras que el primero critica al cambio del régimen de reparto (solidario) por el régimen de capitalización (individualista voluntarista), el representante sectorial se define como un “fervoroso partidario de la privatización”, expresando que se siente avasallado por la exposición brindada que estima “socializante”.

Conclusiones

Los procesos de transición a la democracia en América Latina han sido caracterizados por el fenómeno de agotamiento de la matriz estado céntrica.

En este sentido, como principal legado de la década de los ochenta, los analistas subrayan "la caída del complejo eslabonamiento que enlazaba diversas redes sociales: 1. los comportamientos económicos, 2. el patrón de integración al sistema internacional, 3. las modalidades de asociación de los distintos sectores sociales y, por último, 4. un sentido común de la política que implicaba que todo pasara por el estado, entendiendo a este como un conjunto de agencias públicas y de patrones de interacción interiorizados por individuos y organizaciones privadas"⁽¹¹⁾

En el nivel que se ha situado nuestro trabajo, una instancia estatal provincial, el análisis ha dado cuenta de la persistencia de ese complejo al menos en la mayor parte del período, lo cual ha signado el conflicto interjurisdiccional en el espacio creado por la transformación de roles al interior del estado.

Las presiones dirigidas para que la intervención estatal a nivel provincial sostuviera la prácticas tutelares y redistributivas hablan de las características del desarrollo económico y social de sus sociedades civiles, así como la respuesta del estado da sentido a estas conductas reproduciendo un patrón en crisis. La instauración de nuevos mecanismos de representación destinados a racionalizar las demandas, constituyeron nuevas instancias de puja en la desigual disputa por la apropiación de los recursos públicos.

En lo que respecta al plano de la representación de intereses, la extensión tanto de servicios de seguridad social y de seguro social, como de reconocimiento de derechos a los propios agentes de la administración, pone en evidencia que durante el período la estrategia fue la de articular intereses a través de la expansión de la esfera central del estado provincial.

Las innovaciones analizadas constituyeron una continuidad y profundización de la fragmentación y segmentación institucional de la estructura estatal. No fue posible distinguir una estrategia planificada de reformulación del sistema de políticas sociales que contemplara sus distintos elementos organizacionales, limitándose a reformas aisladas por sectores que ponen en evidencia, por ejemplo en el caso de personal, la diferencial constitución y profesionalización de sus burocracias.

Otro de los escenarios relevantes fue el de las reformas en los marcos legales, principalmente en el ámbito privado, siendo los temas de flexibilización y desregulación de honorarios profesionales los más tratados.

Estas pautas de funcionamiento permitieron afirmar que el CES no constituyó un mecanismo institucional que articulara presiones para una racionalización de la estructura y un ajuste en el funcionamiento del estado provincial en forma inequívoca durante los años analizados. No se discutieron temas tales como la suspensión de políticas, las reformas de personal al interior del estado y respecto a las reformas de los marcos legales que regulan las relaciones en el sector público fue apoyada a principios del período la tendencia contraria a la que posteriormente iba a prevalecer a nivel nacional. En este mismo sentido y como ha sido señalado, es recién a partir de 1991 cuando se comienzan a

(11) Cavarozzi, M. (1993): "El sentido de la democracia en América Latina contemporánea", en Perfiles Latinoamericanos N°2 FLACSO- México.

plantear reformas económicas- financieras.

Considerando a los contenidos políticos incluidos por las innovaciones expresión del marco dentro del cual los actores colectivos e individuales definieron su conflicto de intereses y el grado en que el mismo afecta medios públicos o privados, tanto desde el sistema político- administrativo como desde el político- institucional, la tendencia fue la reproducción de las estructuras burocráticas. La creciente diferenciación y expansión del aparato administrativo, no sólo no habría recibido cuestionamiento, sino que habría sido justificada.

Es de destacar así mismo que los contenidos políticos vinculados al desarrollo económico, habrían estado refiriéndose fundamentalmente a propuestas de innovaciones en el área de trabajo. Desde el CES por necesidad de adecuación de marcos legales a las nuevas situaciones de la producción - presiones por subordinación negativa-. Respecto a la asimétrica capacidad de procesamiento de intereses, cabe señalar que en el CES la acción en base a respuestas a reivindicaciones reconoce un grado significativamente menor de protagonismo.

En tanto a las orientaciones que definieron las propuestas del CES, resultó la tendencia principal el cuestionamiento y seguimiento de las modalidades bajo las cuales se desarrolla la intervención estatal. La primacía de la estrategia definida como control sobre el estado (pedido de informes, revisión de procedimientos, etc.) sostiene esta afirmación.

Lo contradictorio de los intereses que este cuerpo representa, llevó a que se propusieran conjuntamente dos estrategias antagónicas respecto a la definición de los límites de la intervención estatal. Por un lado la asistencia institucionalizada, expansión de la intervención a través de mecanismos de distribución de bienes o servicios bajo modalidades no mercantiles, por otro -y si bien tardía-, la remercantilización o privatización. Como ha sido señalado en varios de los casos en que se presenta esta última no llega a plantearse como una privatización total de los bienes o servicios públicos, sino como la introducción de criterios mercantiles para su administración.

Del análisis de la definición de las formas de financiamiento de las políticas, como modalidad de compatibilizar las exigencias con los límites de la política presupuestaria por parte del sistema político- administrativo, se concluyó que el conjunto de las innovaciones habría otorgado al tesoro provincial -y sin mayores estudios- la responsabilidad principal de financiamiento. En el período se habría detectado sólo un intento de instaurar un mecanismo innovador a nivel provincial, vinculando financiación con obligaciones tributarias. La racionalidad de estos arreglos se encuentra ciertamente limitada, en la medida en que constituyen expansiones discrecionales del gasto.

En el caso del CES del análisis se desprendió la despreocupación por tal aspecto como constante en sus propuestas de innovaciones, lo cual a su vez dificulta conocer la importancia de las mismas en lo que respecta a su presión sobre el presupuesto y los recursos fiscales.

A partir de ello se ha afirmado que el tema de los recursos financieros para sostener la producción y distribución de bienes públicos no alcanzó relevancia ni precisión como para argumentar respecto a

las posibilidades, límites y viabilidad de las políticas. Habrían caracterizado al período, una cierta despreocupación e improvisación, cuyos efectos habrían sido el fenómeno de la discontinuidad en el nivel de gastos, así como un vertiginoso incremento en los últimos años de la serie.

Respecto a los momentos en que el debate entre los actores define principios, normas o reglas de la intervención estatal, durante el período se destaca la preponderancia, como ya ha sido señalado, casi absoluta de los problemas de la Pequeña y Mediana Empresa, lo que permite señalarla como la "cuestión" central de la agenda pública.

La presión por el estrechamiento de los vínculos entre estado provincial y desarrollo industrial parecería ser una característica emergente de la nueva situación signada por la heterogeneidad de los intereses industriales. Mientras que los grupos más concentrados y dinámicos de la industria "buscan negociaciones más hábiles y precisas con el gobierno"⁽¹²⁾ a nivel nacional, los sectores de la Pequeña y Mediana Empresa se abroquelarían a nivel regional.

Es así como los conflictos entre empresarios- estado empiezan a constituir a nivel provincial un ámbito de redefinición de los límites de la intervención estatal. A partir de 1989 fundamentalmente el cuestionamiento se profundiza y empieza a dirigirse hacia el conjunto de las políticas provinciales y más precisamente hacia la estructura del estado provincial a partir de 1992, en donde también el tema tributario pasa a integrar la agenda de la disputa.

Desde la conceptualización teórica desarrollada anteriormente, fue posible diferenciar una etapa en la que predominan las presiones por una subordinación positiva y otra en la que comienzan a manifestarse presiones por revertir dicha tendencia.

Si bien fue posible realizar una periodización de los distintos momentos, la dirección no fue unívoca.

1. En el período denominado de subordinación positiva en el área de trabajo se destacan:
 - El acento del rol mediador del estado en los conflictos emergentes de la relación capital-trabajo.
 - La expansión de actividades de regulación sobre condiciones laborales
 - El crecimiento de las estructuras burocráticas del estado
 - La ampliación de funciones de la intervención estatal en torno a la problemática del empleo

2. El segundo período se distingue, por el inicio de los debates y cuestionamientos acerca de las actividades de regulación estatal, fundamentalmente reconociendo como origen de los mismos a los procesos de transformación desencadenados a nivel nacional que -como ha sido conceptualizado por Lo Vuolo y Barbeito (1993)- constituyeron una redefinición de los acuerdos institucionales que venían sosteniendo la organización del sistema de políticas sociales en argentina.

En este plano podemos señalar como principales los debates en los siguientes temas:

(12) Villareal, S. (1987): "La Unión Industrial Argentina", en Ensayos sobre la transición democrática en Argentina.

- Derecho de huelga
- Desregulación de la labor profesional 1990.
- Desregulación y flexibilización laboral y accidentes de trabajo

Como síntesis respecto al cuestionamiento de los límites de la intervención estatal, es posible afirmar que las presiones en pos de la desregulación en la sociedad local no alcanzaron a revertir la tendencia que afirma un importante protagonismo del estado.

Reafirmó esta lectura las posiciones sostenidas por los actores frente a uno de los temas de mayor discusión en el seno del CES, la inserción laboral de la juventud.

La presión sobre el sistema político- administrativo para que actúe en este campo se sostiene desde los siguientes argumentos:

- La necesidad de mano de obra
- La competitividad
- El apoyo a la Pequeña y mediana Industria (PYMES)

Las posiciones de los actores respecto al conjunto de las políticas sociales no se dirigieron a proponer modificaciones sustantivas sobre las dimensiones y principios de la intervención estatal provincial.

El comportamiento de los actores, podría ser caracterizado por un fuerte predominio de los intereses sectoriales en la definición de las articulaciones entre demandas y exigencias realizadas al sistema político- administrativo en el campo de la política social. Ha sido señalado este comportamiento como una constante de las élites económicas, políticas, burocráticas e intelectuales no sólo en América Latina . Sus actitudes hacia la equidad combinarían prejuicios culturales, valores, influencias de ideologías y normas internacionales dominantes y "una implacable persecución de sus propios intereses".⁽¹³⁾

Desde este marco, la resistencia a las tendencias derivadas de las transformaciones a nivel nacional, no generaron alternativas a la reestructuración de la intervención estatal neoliberal. Por el contrario, profundizaron tendencias que -reafirmando la forma de articulación entre estructura económica provincial y estado- potenciaron las posibilidades de crisis.

En términos de Offe, y dentro del debate acerca de la viabilidad de las estrategias de racionalización, el análisis ha aportado elementos como para vincular los resultados de la aplicación de la estrategia analizada -racionalización de las "entradas"- con la conformación y dinámica de la sociedad civil.⁽¹⁴⁾ El comportamiento de los actores en el período, lejos de constituir una limitación a la lógica expansiva del estado a través de la formulación de una dinámica autorreguladora, habrían

(13) Wolfe, Marshall (1991): "Perspectiva sobre la equidad" en revista de la CEPAL N° 44.

(14) Lechner, N. (1994): "La (problemática) invocación de la sociedad civil", en Perfiles Latinoamericanos. FLACSO - México.

contribuido a su desarrollo, dando vigencia a la matriz estadocéntrica en este nivel del estado.

Documentos:

Actas del Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba

Bibliografía:

- Offe, C. (1990): "La política social y la teoría del Estado". En Claus Offe *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza, México.
- (1990): "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", en *Contradicciones en el estado de Bienestar*.
- (1989): *Capitalismo Desorganizado. Transformacoes contemporaneas do trabalho e da politica*. Ed. Brasiliense, 1989 Brasil.
- (1992): "Economía social del mercado de trabajo: los desequilibrios de poder primario y secundario", en *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Alianza, Madrid.
- (1990): "Atribuição de status público aos grupos de interesse", en *Capitalismo desorganizado*. Ed. Brasiliense, 1989 Brasil.
- (1992): "Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional", en *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Ed. Sistema. Madrid
- Palomino, H. (1987): "Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional", en *Ensayos sobre la transición en la Argentina*, de Nun, J. y Portantiero, J.C. Ed. Punto Sur, Bs. As.
- Isuani, Aldo (1994): "La Reforma Previsional: opciones y riesgos", Barbeito, A. y Lo Vuolo, R.
- (1993): "Las políticas sociales en la Argentina", en *La nueva oscuridad de la política social*. Ambos de Miño y Dávila- CIEPP. Bs. As.
- Carrizo, C. (1994): "Estado y ancianidad en Córdoba", ponencia presentada al II Seminario sobre Políticas Sociales en los '90. IIFAP- Ministerio de Desarrollo Social.
- Schvarzer, J. (1987): "El estado y su mecanismos de regulación frente a diferentes situaciones macroeconómicas", en *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*. Fernando Calderón y Mario Dos Santos (comp) CLACSO-Bs. As.
- Therborn, G. (1989): "Los retos del estado de Bienestar, la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio", en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Muñoz de Bustillo (Compilador) Alianza Universidad, Madrid.
- Barone, S. y Sonnet, F. (1993): "El proceso de las decisiones políticas y la dinámica presupuestaria: Córdoba 1986- 1992". *Revista de Economía del Banco de Córdoba*.
- Keane, J. (1990): *Introducción a Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Ed. Alianza.
- La Serna, C; Carrizo, C. y Arnesto, A. (1995): "Crisis del Estado de Bienestar y Políticas Sociales. Un análisis del caso Córdoba". IIFAP- UNC
- Isuani, A. y Otros (1991): *Estado de Bienestar: un paradigma en crisis*. Ed. Miño y Dávila/CIEPP. Bs. As.
- Lo Vuolo, R. (1993): "Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración sistémica y democracia". En *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconser*

vador.

Tcach, C. (1995): "En torno a la crisis de Córdoba". *Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. SSAP-Bs.As.

Falo, M. (1995): "Instituto Provincial de empleo en Córdoba: un buen intento para paliar la desocupación provincial". *Actualidad Económica*. Año V, n° 25. Mzo- Abr 1995. FCE-UNC, Córdoba.

“La Innovación Organizacional en Establecimientos Estatales Complejos, discutiendo la organización hospitalaria”

Jorge Ahumada(*)

Sandra Cerino(**)

Nancy Chiappero(**)

El presente ensayo surge por el interés de sus autores de aportar al debate sobre los cambios necesarios en las **Formas de la Organización Estatal en Argentina**. El contexto actual de “Ajuste” o redimensionamiento del “Tamaño” del Estado ha impactado fuertemente en sus Estructuras de diversa manera. Un común denominador ha sido, a partir de la disminución de recursos, la incapacidad para seguir manteniendo un nivel operacional aceptable en relación a la oferta histórica, creemos que esta situación se agrava en el caso que nos ocupa : Servicios Estatales encuadrados en las llamadas Políticas Sociales.

Uno de los elementos de justificación de los recortes ha sido una concepción muy difundida de la “hipertrofia estatal”, según esta concepción con menos recursos y más productividad se podría mantener o incluso aumentar la oferta de Servicios. Sobre esta problemática Oszlak plantea que las dificultades en la dinámica Estatal han tenido que ver con una “extraordinaria distorsión producida, a través del tiempo, en la relación técnica existente entre los objetivos de las organizaciones estatales y la combinación de recursos necesarios para lograrlos”.⁽¹⁾ Este autor postula al problema como “deformidad” en vez de hipertrofia, esta ajustada observación se ha corroborado ampliamente en la experiencia de los trabajadores Estatales quienes ante la necesidad de mantener un nivel prestacional con menos recursos han percibido claramente la obsolescencia de las formas organizacionales para adaptarse con éxito a los cambios.

Vinculado a lo anterior surge la necesidad de superar los “cuellos de botella” en la gestión⁽²⁾, básicamente en los Programas Sociales y en todos los Sectores o Agencias que ofrecen prestaciones directas a la población (Servicios Públicos Estatales) y que aún permanecen en el ámbito Estatal. Desde

* Docente e Investigador del IIFAP

** Integrantes de la Unidad Ejecutora Provincial del Nuevo Hospital de Niños.

(1) Oscar Oszlak “Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras” en B. Kliksberg (comp) El rediseño del Estado, una perspectiva internacional, INAP, Fondo de Cultura Económica, México 1994

(2) Kliksberg menciona como Cuellos de Botella Estratégicos aquellas dificultades en diseño e implementación que traban el gerenciamiento de programas sociales en forma eficaz (Negación de la importancia del poder, Hegemonía del Economicismo, Debilidad Institucional del Sector Social, Baja Articulación Intraestatal, Dificultades en la Focalización, Subutilización de la Participación, Orientación a la Centralización, Déficit de Evaluación, Restricciones en la Capacidad Gerencial de los Funcionarios) Bernardo Kliksberg (comp.) Cómo enfrentar la pobreza? 2 da. Edición. PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As. 1992

una perspectiva macro esta necesidad de mantener la oferta es producto de la contradicción entre las necesidades fiscales y la legitimidad del sistema político Administrativo.⁽³⁾ Exceptuamos de estas reflexiones los Servicios Públicos privatizados o en concesión pues en ellos la orientación lucrativa determina otras reglas de juego.

Desde otra perspectiva analítica la creciente exclusión social que se está produciendo aumenta las necesidades poblacionales de recibir Servicios Estatales que históricamente han cumplido la función de disminuir u ocultar la inequidad y la precariedad en las condiciones de vida, servicios que como Salud y Educación constituyeron verdaderas instituciones en el llamado Estado de Bienestar. Sin embargo ahora que más se necesita, es cuando el estado está menos capacitado para continuar brindando estos Servicios.

Este dilema se ha intentado superar por dos vías diferentes y contradictorias. La primera es generar mecanismos alternativos de asistencia social tales como Programas Focalizados y Selectivos en nuevas agencias Estatales o a través del financiamiento a organismos no gubernamentales. La segunda vía es fortalecer y modernizar la gestión de las Areas o Agencias existentes mediante "nuevas" tecnologías de gestión.

Esta segunda modalidad es a la que nos referiremos a continuación. Aunque es la opción menos difundida es la más aceptada como óptima, podría afirmarse que hay una verdadera "lluvia" de propuestas que en los últimos años intentan minimizar el dilema antes planteado de dar menos cuando más se necesita. Estas alternativas buscan eficientizar la gestión y tienen algunos comunes denominadores como: Gerencia Estratégica, Gestión y Administración Estratégica, Calidad Total, etc. que a pesar de leves diferencias coinciden en la apuesta a los Resultados como orientadores de los Procesos y desde esta perspectiva se deberían direccionar los recursos.⁽⁴⁾

¿Tecnologías apropiadas?

De una forma no explícita hay un nuevo "acuerdo" en las propuestas Organizacionales para el Estado, que progresivamente van conformando un verdadero "paradigma"⁽⁵⁾ (apoyado por organismos internacionales como el Banco Mundial) caracterizado por su tecnicismo, pragmatismo, cortoplacismo, universalidad, que como resultado se han construido "tecnologías" de gestión acriticas, conformistas, ahistóricas, concentradoras del poder de decisión y básicamente direccionadas por una perspectiva economicista. Estas propuestas tienen como modelo "ideal" de toda organización a las Empresas Exitosas, por ello los cambios en las prescripciones se van acomodando a las innovaciones Empresariales exitosas y dejan de lado los modelos organizacionales de Empresas en baja.

(3) Estos conceptos han sido desarrollados por todos aquellos autores que trabajan la crisis del Estado Bienestarista y que a pesar de las distintas perspectivas teóricas coinciden en este punto. (J. O' Connors, Claus Offe, Rosanvallon, etc.)

(4) Nos referimos a los desarrollos de la llamada Escuela Neoclásica de la Administración, sobre todo en la década del '80 y autores como Koontz, Drucker, Stoner, etc.

(5) Etkin y Schvarstein formulan un paradigma Formal Mecanicista para describir la Escuela "Tradicional" de Administración y un paradigma Heurístico para aquellos desarrollos que incluyen el conflicto como componente indispensable en toda propuesta de cambio. Ver Etkin J. y Schvarstein L. "Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio" Editorial Paidós Bs. As. 1989.

Esta perspectiva "Gerencial" cuando ha sido utilizada acriticamente en el Estado ha tenido efectos altamente contradictorios, pues, aunque se busca la disminución de costos merced al recorte de recursos, se obtiene una rápida disminución de las prestaciones pero no siempre de los costos. A menores recursos se evidencia más la "deformidad estatal" con lo cual rápidamente disminuyen las prestaciones y en cuanto a los costos se pueden mantener o aumentar merced a la tendencia a la "opacidad" en el proceso decisorio, la cual se acompaña de una mayor "velocidad" decisional, ambos aspectos hacen a la pérdida de transparencia y al mayor riesgo de usos inadecuados de los recursos.

Los autores consideran que estos intentos de modernización vía Gerenciamiento se expresan claramente en los cambios ocurridos en el Estado Nacional y en algunos Estados Provinciales como en la Provincia de Córdoba. La imposibilidad de mantener el nivel de las prestaciones en procesos de "recorte" habla de los obstáculos gerenciales para modificar la "inercia Estatal", sobre todo en las Areas de prestación de Servicios directos a la población. ⁽⁶⁾

En este sentido en Argentina es típico el caso de Salud, pues hay una verdadera reconversión en el sector, tanto en los Servicios Estatales como en aquellos financiados y/o prestados por las Obras Sociales donde la disminución de costos opera "sacrificando" la diversidad y/o cantidad de prestaciones más que optimizando el uso de recursos.

En Salud esta situación se observa claramente en los llamados "Hospitales de Autogestión" ⁽⁷⁾ que muestran este dilema con toda su crudeza; el achicamiento Estatal conlleva cambios y retracción en el financiamiento de los Establecimientos con una progresiva disminución de las prestaciones globales y pérdida en la Universalidad de los Servicios. Aunque históricamente los Hospitales Públicos estaban destinados a los pobres estructurales son justamente estos quienes están quedando fuera de su cobertura. ⁽⁸⁾

(6) La "inercia estatal" puede ser explicada desde una perspectiva que incluya elementos de Psicología Social y Antropología. Una mirada que pueda comprender el "tiempo organizacional" propio del Estado y que tanto difiere de las Empresas Privadas donde el sentido del lucro construye otros valores y otras conductas en sus integrantes y donde el valor del tiempo es otro muy distinto. Este aspecto debe ser tenido en cuenta prioritariamente al proponer cambios para mejorar la gestión estatal.

(7) Hospitales de Autogestión son aquellos establecimientos hospitalarios de media y alta complejidad que se acogen a los beneficios del decreto Presidencial 570/92 merced al cual: 1) Pueden facturar las prestaciones brindadas a beneficiarios de Obras Sociales, Prepagas y Sistemas de Seguros y la gestión de cobro se realiza a través del ANSSAL (Administración Nacional del Seguro de Salud) 2) Se deben encuadrar progresivamente en normas de calidad y requisitos de infraestructura y equipamiento. Si bien en el decreto los aspectos financieros y normativos tienen igual jerarquía, en la práctica Hospital de Autogestión es sinónimo de un modelo alternativo de financiamiento de parte de los costos hospitalarios

(8) La puja distributiva por los Servicios de Salud entre pobres estructurales y nuevos pobres ha sido claramente estudiada por autores como Jorge Katz y Alberto Muñoz "Organización del Sector Salud: Puja Distributiva y Equidad" Centro Editor de America Latina, Bs. As. 1988, Alberto Mimujin y Gabriel Kessler "La nueva pobreza en la Argentina" Editorial Planeta, Bs. As. 1995. Se agrega la incorporación de afiliados a la Seguridad Social quienes son privilegiados en el modelo de Hospital de Autogestión y participan exitosamente en la puja distributiva. En una Investigación donde participó uno de los autores en las entrevistas a pobladores de un Sector careciente de la ciudad de Córdoba, un entrevistado dijo "los Hospitales ya no son para los pobres", ver Carlos La Sema, Jorge Ahumada y Jacinta Burijovich "Oferta y Demanda de Políticas Públicas: la perspectiva de los usuarios" Cuadernos de Trabajo del IIFAP Nro. 5, Córdoba 1996.

Interpretando el problema

Consideramos que las propuestas “eficientistas” en el Estado coinciden mayoritariamente en el fracaso de esos objetivos y, aunque no tanto, también en la disminución de costos. El interés por concentrar los esfuerzos reformistas en los Procesos Organizacionales y orientarse por una perspectiva cuantitativa en las prestaciones de Servicios no ha impedido la continuidad de la inercia organizacional y ha aumentado las “disfuncionalidades” burocráticas descritas por Merton. En general estas propuestas no apuntan a modificar la Estructura Organizacional⁽⁹⁾ que requiere proyectos de mediano plazo, como bien lo indica la Experiencia Empresaria, pero al parecer el sino de la Organización Estatal de fin de Siglo es inédito: el cortoplacismo.

Un primer interrogante que plantea la abundancia de estas propuestas se refiere al sentido de la “modernización” Estatal. O bien es una estrategia Económico - Financiera de dar más por menos (o menos por menos), o es una búsqueda de sentido más compleja y completa de la Actividad Estatal (sobre todo, pero no sólo, la que se refleja en los servicios efectivamente brindados y en la calidad de los mismos). En esta última perspectiva es que inscribimos las próximas reflexiones sobre cambio organizacional.

Problematizar la estructura organizacional implica necesariamente discutir el fin o sentido de las prestaciones, la razón de ser de las actividades. Cobra sentido esta discusión, principalmente, cuando las prestaciones son servicios directos a la población y en el caso que nos ocupa el de las Organizaciones Estatales Complejas del Sector Salud (hos-pitales de Alta Complejidad). Actualmente los hospitales ocupan un lugar privilegiado entre las organizaciones complejas por cuanto tienen la tendencia de acumular gran capacidad resolutoria de los problemas de enfermedad de la población, incorporan tecnología de punta y de alto costo, y el personal es muy calificado y especializado. Es esta gran acumulación lo que determina también una tendencia al funcionamiento autónomo, pues el hospital funciona como una organización que resume en sí toda la capacidad del Sistema Sanitario para resolver aquellos problemas abordados o incluidos en su misión institucional (perfiles hospitalarios).⁽¹⁰⁾

(9) Un concepto representativo de Estructura puede ser “La estructura organizacional se refiere a la forma en que las actividades de una organización se dividen, organizan y coordinan” en Stoner James y Freeman Eduard “Administración” 5ta Ed., pag. 336, Editorial Prentice Hall, México 1994.

(10) Este proceso se refleja en los hospitales de Autogestión desde su decreto de inicio hasta la actualidad. Nuestra provincia no adhirió al decreto de autogestión sino que se dio una legislación propia, la Ley de Recupero de Gastos Prestacionales, en un intento de búsqueda de recursos financieros externos al presupuesto provincial, y además transfirió y disminuyó el número de efectores propios, a través de la municipalización de efectores de primer nivel. Este proceso de Transferencia a los Municipios (en la provincia se lo denomina descentralización) coincidió en el tiempo con una fenomenal crisis financiera Provincial y como parte de la respuesta se disminuyó el personal de la Provincia (suspensión de interinatos, suplencias y contratos anuales) que en el caso del Ministerio de Salud y Seguridad Social fue altamente significativo (superior al 20%), de esta forma el gasto conformado anual disminuyó, pero en forma previsible también la disminución de prestaciones globales. (como antes mencionamos aquí también se disminuyen los costos a expensas de las prestaciones con lo cual la eficiencia no mejora) Esta disminución no siempre recayó sobre las prestaciones de menor eficacia sanitaria (Ejemplo de esto es el levantamiento del programa de Salud Rural). En este caso se opera sobre el componente personal, sin embargo no se modificó, en una primera etapa, el funcionamiento organizacional repitiéndose la inercia Estatal (disminución de costos, con disminución de prestaciones, igual productividad)

¿Orientación por la producción o por la utilidad ?

Priorizar los cambios dirigidos a incrementar la producción de la actividad estatal o a modificar la Estructura estatal orienta hacia el tipo de eficacia que se busca: Económica o Socio- Política. La importancia de la segunda alternativa se vincula directamente con la Potencia (capacidad) de una Organización Estatal para abordar o resolver el problema Social que da sentido a su Existencia, la potencia se corresponde con la forma (estructura) de la organización.

Esta potencia es multicausal pero consideramos al "Modelo Decisional" como su principal factor explicativo. El punto a considerar es la Democracia en las organizaciones estatales, entendiendo por tal a procesos decisorios transparentes y que busquen consenso. En este sentido un problema actual en estas organizaciones de servicios públicos estatales es la "inercia" que genera procedimientos rígidos, ritualizados y con estereotipos comportamentales que a su vez propician decisiones verticalistas y autoritarias con lo cual se constituye un círculo de "no cambio", la llamada "máquina de impedir".

Desde esta perspectiva se puede pensar la distancia que frecuentemente hay entre la producción de los servicios y las necesidades poblacionales. Esta distancia puede ser caracterizada como un ejercicio autoritario de la acción estatal, en nuestro país se pueden encontrar múltiples resabios de la dinámica del Estado Burocrático Autoritario descrito por O'Donnell.⁽¹¹⁾

El debate acerca del sentido de esta elección, aumentar la producción o modificar la Estructura, tiene su impacto en la legitimidad de las acciones instrumentadas por el mismo Estado. La búsqueda de aumentar la productividad ha legitimado socialmente el recorte de recursos tomando como argumentos la ya expuesta hipertrofia estatal, con esta racionalidad los métodos adecuados "pueden" incrementar el rendimiento de los recursos y en el caso de los Servicios "mano de obra intensiva", como es el caso de salud, esta perspectiva explica la reducción de personal como algo necesario para disminuir costos sin sacrificar producción, aunque los hechos demuestren lo contrario (lo cual se explica por la "deformidad"). En los Hospitales Estatales se reproduce la dinámica antes expuesta: tienen un modelo autoritario al interior de la organización y en relación a los beneficiarios, que largamente superan la asimetría de poder dentro de la Empresa Privada y en relación a sus clientes, la valoración del tiempo de los procesos tiene grandes diferencias con la Empresa privada y aunque la autonomía hospitalaria es un fenómeno que mundialmente aumenta en nuestro país y especialmente en Córdoba aún mantiene una gran dependencia del Sistema Político Administrativo a diferencia de la Empresa donde esta misma palabra remite a su independencia. Por lo antes dicho consideramos que las propuestas de cambios a partir de acciones gerenciales son insuficientes pues no contienen explicaciones abarcativas de las causas de la "inercia" e "improductividad" estatal.

Repensando el Hospital

El interés de los autores de repensar la organización hospitalaria tiene que ver con su experiencia

(11) ver Guillermo O'Donnell "Tensiones en el estado Burocrático - Autoritario y la cuestión de la democracia" en "Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización" Editorial Paidós, Buenos Aires 1197.

en este sentido. El caso analizado, el proyecto del nuevo Hospital de Niños⁽¹²⁾ significó la necesidad de transformar una Organización “Tradicional” a un modelo organizacional dinámico y que contenga mecanismos ágiles de relaciones internas y externas con los restantes efectores de la red sanitaria.

Es importante señalar que el Hospital de Niños tiene una estructura de organización “histórica” con niveles de jerarquía en forma de peine, donde todo el personal depende en forma directa del director, y donde las prestaciones se organizan por servicios lo cual remite a la propiedad de un espacio físico, de una cuota de exclusividad del servicio o sector, y con formas de organización del trabajo propio de cada área, donde el Espacio Físico y el Equipamiento es vivido, como una propiedad particular. Esto se refleja en los diferentes conflictos Institucionales cotidianos y en la excesiva demora para la actividades que incluyen articulación y coordinación entre los distintas sectores y servicios .

La propuesta de cambio estuvo orientada por este diagnóstico previo y por un nuevo marco normativo. Pensar en un diseño Organizacional donde los ejes fueran Cuidados Progresivos (estrategia básica de Ordenamiento Institucional), Estructura Matricial⁽¹³⁾ y Organización Bajo Programas (estrategias básicas de Ordenamiento Laboral) significó debatir sobre la “historia Institucional” reflejada en su Cultura Organizacional y en su Dinámica de Trabajo Actual.⁽¹⁴⁾

Estos tres ejes organizacionales pueden representar una buena oportunidad de cambio para las organizaciones hospitalarias, en nuestro país hay un interesante antecedente constituido por el Hospital Garrahan que ha adoptado al menos los dos primeros ejes.⁽¹⁵⁾

Estas propuestas implican cambios organizacionales sustantivos que pueden incluir al conflicto

(12) Los autores trabajan en el área de Recursos Humanos de la Unidad Ejecutora del Nuevo Hospital de Niños de la Provincia de Córdoba, este proyecto reconoce un devenir de 12 años, centrado básicamente en desarrollo de los aspectos edilicios y de equipamiento (21.000 mts. cuadrados cubiertos y Equipamiento médico de última generación). Entre los antecedentes políticos- legales se encuentra la resolución del Senado de la Provincia de Córdoba del 5 de junio de 1986 donde figura como principal fundamento del Proyecto: “El alto nivel de obsolescencia y disfuncionalidad del Hospital de Niños de más alta complejidad en la red provincial y que por jerarquía y profesionalidad constituye el centro referencial de pediatría de mayor gravitación sanitaria del interior del país”. Es más reciente el debate Institucional de los cambios organizacionales necesarios (organización formal, dotación y modos de contratación del personal, proceso decisional, sistemas de enlace y organización bajo programas).

(13) Los primeros desarrollos de estructura Matricial se ponen en marcha en la Industria Aeroespacial por Empresas como la TRW, surge como resultado de una petición del gobierno de EEUU para delimitar las responsabilidades por programa o proyecto, luego evolucionó hacia la forma actual con administradores funcionales y administradores por proyectos o programas. La estructura matricial (toma el nombre de la matriz matemática que cruza columnas verticales y filas horizontales) y busca satisfacer las necesidades técnico científicas (proyectos o programas) y las necesidades de la estructura organizacional (viabilidad y factibilidad) o sea, por un lado la búsqueda de calidad y por otro darle realidad a esas demandas; se sacrifica el principio de unidad de mando para mejorar los mecanismos de coordinación. Ver Minzberg Henry “La Estructuración de las Organizaciones” Editorial Ariel, Barcelona 1984. (pag. 204).

(14) La Estructura Matricial y los Perfiles Hospitalarios fueron definidos, por el decreto del Gobernador 324/97, para todos los Hospitales de Alta Complejidad ubicados en la Ciudad de Córdoba, en nuestra opinión la forma en que se impulsaron estos cambios son propios de la gestión en el sentido de realizar cambios rápidamente y que además no dispusieron de algún estudio previo que permitiera visualizar la viabilidad de esta propuesta.

(15) Juan Carlos O'Donnell “Reflexiones acerca del Hospital de Pediatría “Prof. Juan P. Garrahan” en J. C. O'Donnell (Editor) Administración de Servicios de Salud, Condicionantes y Gestión” Fundación Universidad a distancia “Hermanas” Bs. As. 1995

como un elemento más de la “vida” Institucional. Paradojalmente la “historia” y “valores” que se defienden en las Instituciones burocrático- tradicionales alejan a su personal de la posibilidad del debate y del cambio. La inclusión de nuevas alternativas organizacionales como Estructuras Matriciales y Organización Bajo Programa se presentan, en este caso, como una opción que puede acercar la dinámica democrática a la Institución, aportar a la distribución del poder y disminuir la especialización alienante en el trabajo, pues permite a los niveles de gerencia la búsqueda de excelencia técnica, (en el caso de las Instituciones de Salud la excelencia Técnico Asistencial), o de excelencia administrativa en el gerenciamiento de recursos (Personal y Económico- Financieros); permitiendo en su interrelación la prestación de calidad.

Esta confluencia se logra con el entrecruzamiento de una estructura jerárquica “vertical” (personal de línea) con mayor especificidad en gestión administrativa, y una estructura “horizontal” (personal de Staff) que gestiona los programas que recorren la institución, con una mayor o menor presencia del mismo según sea el área afectada (ver gráfico 1). En este diseño se incorpora la gestión de recursos, rendimiento del Servicio, criterios de viabilidad y factibilidad económica y financiera, como criterios básicos y cotidianos de funcionamiento (áreas productivas) que están entrecruzados con los criterios de cobertura de la demanda y mecanismos de interpretación de necesidades poblacionales (programas hospitalarios)⁽¹⁶⁾. La Estructura matricial también ha recibido múltiples críticas que siempre se originan en fracasos de esta propuesta en el Sector Privado, por ejemplo la “excesiva” discusión de intereses enfrentados y la permanente explicitación del conflicto que puede generar obstáculos funcionales y enlentecer la producción. Los autores entienden que la experiencia en el sector público de esta propuesta es muy reciente y por otro lado lo que en el sector privado puede ser un defecto en el sector público es una virtud, tal como la transparencia de las decisiones y el abordaje permanente al conflicto, la experiencia del Hospital Garrahan muestra un importante compromiso del personal con la Institución y una renovación de las formas de trabajo, así como una tendencia a la innovación.

Otra ventaja que ofrece este tipo de estructura se refiere a la posibilidad de superar la dificultad propia de instituciones de alta complejidad, como es la distancia Institucional con el Problema de la población que demanda (problematizar la demanda por atención de enfermedad es la inclusión de aspectos culturales, geográficos, laborales, etc. al conocer a quien demanda). Esta brecha genera ignorancia de los técnicos sobre la “historia vital” de quien demanda. Este aspecto es crucial en el caso de los niños pues la historia familiar determina su estado salud y su futuro. Dicha barrera es menor en Establecimientos de Primer nivel de atención que dan mayor accesibilidad geográfica por estar instalados en el nivel local o lugar cercano al de los beneficiarios del Servicio y donde los técnicos, por proximidad, tienen un conocimiento más amplio de la historia vital de las familias. Sin embargo la máxima capacidad de Resolución existe en las instituciones complejas. Aquí observamos una aparente contradicción: a menor complejidad resolutiva mayor comprensión del problema y a mayor complejidad

(16) Áreas productivas son unidades organizacionales que tienen establecida una especialización de actividades y recursos necesarios, para el caso de los hospitales son: Ambulatorio, Emergencia, Internado, Cirugía y Áreas de Apoyo. Los programas son unidades organizacionales que no tienen una única especialización de actividades o de recursos sino que están conformados por el tipo de problema que abordan, en este sentido los distintos programas dependerán del perfil del hospital o sea qué problemas sanitarios aborda. Por otro lado los programas atraviesan toda la institución, de esta forma el personal participa de varios programas alternativamente.

resolutiva menor comprensión del problema (esta contradicción se puede resolver con una organización del Sistema Sanitario en red de efectores por niveles escalonados de complejidad creciente) .

Esta contradicción también se reproduce en las Instituciones complejas donde el mayor conocimiento de los problemas de la población beneficiaria es propio de los niveles operativos (mayor espacio de contacto con los beneficiarios); y la mayor posibilidad de resolución de estos problemas (a través de la decisión sobre el uso de los medios y recursos adecuados) es propio de los niveles gerenciales. Estas dos situaciones: identificación y resolución de problemas, generalmente están distribuidas desigualmente en las estructuras burocráticas- tradicionales y pueden ser superadas por medio de la doble Gerencia de la Estructura Matricial y el ordenamiento que ofrecen los Programas Institucionales que promueven una amplia discusión institucional sobre las formas más convenientes de abordar los problemas que genera la demanda. Es previsible que aumenten las dificultades de doble dependencia pero aumentan las posibilidades de transparentar la información y recentrar el trabajo en los objetivos Institucionales como ejercicio permanente. Por ello es prudente esperar resultados a mediano plazo con el cambio de Estructura y aceptar las dificultades que genera todo proceso de descentramiento del poder, del conflicto y de las alternativas de acción. En suma todo proceso que busca construir imágenes colectivas de la Misión Institucional.⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾

(17) La experiencia realizada con el personal del Hospital de Niños fue muy enriquecedora y permite visualizar que estas propuestas son facilitadoras de la democracia al interior de la organización como también generadoras de un mayor ajuste entre necesidades poblacionales y actividades destinadas a cubrirlas, pues la misión de la organización cuando es discutida institucionalmente lleva a contemplar recursos extrainstitucionales y generar la necesidad colectiva de ordenamiento sanitario con lo cual se rompe con la tendencia histórica al aislamiento hospitalario. Por otro lado la organización bajo programas aparece como un ordenamiento que necesariamente tiene que tener correspondencia con el de los otros establecimientos del sistema, es deseable que estos procesos de cambio generen nuevas demandas al sistema político administrativo como también alternativas superadoras en los modelos organizacionales hospitalarios.

(18) El diseño de las actividades de Sensibilización y Capacitación al personal del Hospital de Niños se orientaron en los desarrollos sobre Recursos Humanos de Mario Rovere. Ver de este autor "Planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud" Serie Desarrollo de Recursos Humanos Nro. 96, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 1993

Impreso en los talleres de la
Dirección General de Publicaciones
Universidad Nacional de Córdoba
en el mes de diciembre de 1997