

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

Publicación periódica del IIFAP

**Número 11
1998**

IIFAP

**INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Av. Valparaiso s/n°, edificio de la Facultad de Ciencias Económicas, P.B.
Box 101 - 130, Ciudad Universitaria

Teléfonos y Fax: (0351) 4334084 / 4334089 / 4334090 / 4334091 Internos: 317 / 319

Correo Electrónico: iifap@eco.uncor.edu

Dirección Postal: Casilla de Correo N° 1088

5000 - CÓRDOBA

ARGENTINA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Rector:
Vicerrector:
Secretario Gral.:

Dr. Hugo O. Juri
Arq. Tomás Pardina
Ing. Agr. Daniel E. Di Giusto

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Directorio:

Claudio Tecco
Vocal por el IIFAP

Carlos Lista
Vocal por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Eduardo Federico Luppi
Vocal por el Gobierno de la Provincia de Córdoba

DIRECTOR EJECUTIVO DEL IIFAP Claudio Tecco

Diana Cernotto - Coord. de Investigación

Carlos La Serna - Coord. Académico

PROGRAMA DE PUBLICACIONES Dependiente del Área de Investigación

COMITE DE REFERATO
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 - Silvana Fernández - Juan Carlos Jornet

Juan Carlos Jornet
Diagramación y Diseño

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 es permitida con la correspondiente cita de las fuentes.*

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

Diciembre de 1998

Número 11



I

R

A

M

U

S

1. NOTA DE DIRECCIÓN	4
2. ARTÍCULOS	5
La filosofía del Constitucionalismo Latinoamericano	5
<i>Por Roberto Gargarella</i>	
Fortalecimiento institucional y desarrollo local. La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios	23
<i>Por Claudio Tecco y Carlos M. Lucca</i>	
Cartas Orgánicas Municipales. Análisis de las Cartas Orgánicas de las ciudades de Córdoba, Río Cuarto y Villa María	37
<i>Por Silvana López</i>	
La política de espaldas a la política	51
<i>Por Diana Cernotto</i>	
Avance de la privatización y retroceso de la confrontación sindical: los sindicatos de Luz y Fuerza y la defensa de la empresa pública	73
<i>Por Martha Díaz de Landa</i>	
La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública	91
<i>Por Consuelo Parmigiani de Barbará y Alejandra Ciuffolini</i>	
Los desempleados: malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal	103
<i>Por Jacinta Burijovich y Marcelo Sandomirsky</i>	
Acerca de la transformación del estado de bienestar: tendencias y prácticas del nuevo escenario	115
<i>Por Carlos A. La Serna</i>	
Corredores de transporte multimodal en el cono sur	121
<i>Por Carlos M. Lucca</i>	
Reorganización académica de la Universidad Nacional de Córdoba: elementos conceptuales para el debate	137
<i>Por Sergio Fernando Obeide</i>	
Impacto del nivel medio en la inserción laboral del egresado	153
<i>Por Laura Miretti, Jorge Pellicci y Graciela Santiago</i>	
3. NOTICIAS SOBRE ACTIVIDADES DE FORMACIÓN ..	165
Formación de Recursos Humanos para el desarrollo local: una propuesta para innovar la gestión. El caso de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María	165
<i>Por Gustavo Zilocchi</i>	

1. NOTA DE DIRECCIÓN

A diferencia de anteriores ediciones de "Administración Pública y Sociedad", en el presente número no contamos con un *dossier* dedicado a una cuestión en particular, en razón de la mayor variedad temática de las contribuciones recibidas en esta oportunidad. Esta dispersión es sin embargo sólo aparente, por cuanto los trabajos reflejan un común interés por el análisis del Estado y de las políticas públicas. En efecto, distintos campos de política pública y de gestión son materia de discusión en los trabajos publicados: municipales y de desarrollo local, sociales, de educación de nivel medio y universitario, de transporte, de transformación de empresas públicas, etc.

Los autores de la mayoría de los trabajos que presentamos son investigadores del IIFAP o miembros del cuerpo docente de la Maestría en Administración Pública, estando por tanto sus contribuciones muy vinculadas a los proyectos y actividades académicas que desarrollamos en esta institución. Tales no son sin embargo los casos de Roberto Gargarella, Martha Díaz de Landa y Consuelo Parmigiani de Barbará, colegas que, desde otros Centros de Estudio y Unidades Académicas desarrollan una reconocida labor científica a cuya difusión queremos aportar por este medio.

Además de los artículos, en la sección "noticias sobre actividades de formación" publicamos una presentación sobre la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad de Villa María e informamos sobre el ciclo 1999-2000 de nuestra Maestría en Administración Pública.

Finalmente, nuestro agradecimiento a los autores de los trabajos, a los miembros del Comité de Referato y al equipo técnico de edición, quienes conjuntamente hicieron posible este N° 11 de Administración Pública y Sociedad.

Córdoba, diciembre de 1998.

Claudio Tecco

2. ARTICULOS

LA FILOSOFÍA DEL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO (Primerísimas notas)

Roberto Gargarella

En este escrito me propongo analizar cuatro concepciones teóricas diferentes -el liberalismo, el conservadurismo, el republicanismo, y el igualitarismo- a partir del modo en que las mismas se posicionan sobre un problema crucial: el poder del estado frente al poder de la ciudadanía. Más allá de la discusión teórica que expondré, me interesará sugerir que el enfoque propuesto nos ayuda a examinar mejor ciertos acontecimientos y ciertas disputas políticas relevantes dentro de la etapa formativa del constitucionalismo latinoamericano. El período histórico sobre el que concentraré mi atención será el que va desde 1810 hasta 1870, aproximadamente. Los países que tendré en cuenta, principalmente, serán la Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Específicamente, mi atención se focalizará en los instrumentos constitucionales desarrollados en tales países, durante el período señalado. Estas notas deberán considerarse muy provisionales, y resultado de un primer acercamiento a los problemas arriba anunciados.

Esquemáticamente, caracterizaré a las cuatro mencionadas concepciones teóricas diciendo que: i) el liberalismo pretende que tanto nuestra vida privada como nuestra vida pública¹ queden definidas a partir de los resultados de las propias decisiones de los individuos:

¹ En lo que sigue, distinguiré entre cuestiones vinculadas a la vida pública y cuestiones vinculadas a la vida privada -cuestiones de moral pública o privada- a través de la noción milliana de daño. Así, diré que una cuestión es una cuestión privada cuando no provoca daños a terceros, y una cuestión una cuestión pública cuando sí los provoca, de un modo más o menos directo. Obviamente, la distinción propuesta ha sido tan crucial e influyente en la historia de las ideas, como difícil de trazar: todo depende -se agrega con razón- de cómo definamos qué es un daño a terceros. Aunque reconozco este tipo de dificultades, quisiera agregar lo siguiente. En primer lugar, querámoslo o no, y de un modo u otro, en nuestro lenguaje cotidiano siempre hacemos referencia a las ideas de vida privada y vida pública. Decimos, por ejemplo, que ni el estado ni los demás deben inmiscuirse en nuestra esfera de privacidad; o reclamamos que el estado "haga algo" frente a un cierto problema, calificándolo como cuestión de interés público. En tal sentido, todos necesitamos precisar mejor a qué llamamos "cuestión privada" y a qué "cuestión pública." La propuesta de John

ii) el conservadurismo considera que tanto nuestra vida privada como nuestra vida pública deben, fundamentalmente, organizarse a partir de pautas independientes de la circunstancial voluntad de los individuos –vinculadas, normalmente, con determinadas tradiciones propias de la comunidad; iii) el republicanismo sostiene que tanto nuestra vida pública como nuestra vida privada deben definirse a partir de los acuerdos colectivos que se alcancen dentro de la comunidad; y iv) el igualitarismo sostiene que, mientras nuestra vida pública debe definirse a partir de acuerdos colectivos, la vida privada de cada persona debe ser de la exclusiva responsabilidad de cada uno. A continuación, expondré estas diferentes concepciones, mostrando el impacto de cada una de ellas (si es que alguno) en la historia latinoamericana del siglo XIX (fundamentalmente, en su primera mitad).

EL LIBERALISMO Y EL ORDEN ESPONTÁNEO

Desde la época de la independencia, el liberalismo ha jugado un papel predominante en la evolución política de Latinoamérica. Ante todo, y frente al pensamiento tradicionalista y católico propio del período de dominación hispánica, el liberalismo insistió en la necesidad de distinguir entre cuestiones privadas y cuestiones públicas, para sostener a continuación que el estado no debía involucrarse en las primeras: el estado debía abstenerse de imponer sobre los individuos cualquier tipo de ideal del bien –un ideal religioso, filosófico, político. En la defensa de este tipo de criterios, el liberalismo demostraba su habitual preocupación respecto de cómo se usaba el aparato coactivo del estado, y su convicción de que debían establecerse severos límites capaces de prevenir el potencial avance de aquel.² El liberalismo invocó, entonces, la necesidad de "erigir un muro" (como dijera Jefferson, pensando en el caso de la religión) entre el estado y las convicciones más íntimas de cada uno.

Algunos autores contemporáneos (pienso en Michael Sandel particularmente) se han referido a esta actitud liberal como "el arte de la separación." Este "arte de la separación" se haría visible, por una parte, en la preocupación liberal por distinguir entre la esfera de lo privado y lo público; entre el ámbito de lo personal y el ámbito de lo político; entre los planos de "lo bueno" y "lo correcto." Por otra parte –y lo que aquí más nos interesa– dicha tajante separación formulada por el liberalismo se continúa con una prescripción dirigida hacia el poder estatal, exigiéndole una plena auto-restricción. Por lo dicho, podemos re-traducir la postura liberal, simplemente, como afirmando un estricto compromiso con la idea de la *neutralidad estatal*. Que el estado sea neutral, entonces, significa principalmente que deje que

S. Mill, en tal sentido, sólo es una forma de trazar tal distinción, que adopto entre otras cosas porque, en el objetivo que se propone, parece demostrar mayor solidez y atractivo que otras propuestas alternativas. De todos modos, encontrar cuál es la manera más precisa para determinar cuándo una acción causa o no daño a otro se mantiene como un problema teórico todavía no resuelto. Quisiera agregar, sin embargo, que las dificultades que existen al respecto no niegan los importantes avances que se han hecho, desde la filosofía, en dicho campo, ni las significativas áreas de acuerdo que ya existen sobre la materia. Un extraordinario estudio sobre la cuestión del daño a terceros, por ejemplo, puede encontrarse en los cuatro volúmenes que Joel Fainberg dedicara al tema (*The Moral Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 1980).

² Reconozco que existen diversas versiones del liberalismo, algunas de las cuales, en ocasiones, parecen incompatibles entre sí. Aquí me referiré al liberalismo, en general, aludiendo a un cierto "tipo ideal" del mismo, que no niega aquella señalada diversidad.

los propios ciudadanos escojan cuál es el modelo de virtud o excelencia personal que prefieren para sus propias vidas.

En lo dicho, además, podemos reconocer otros valores y otras propuestas propias del liberalismo. Claramente, si los liberales defienden el modelo del estado neutral, ello se debe a que pretenden honrar, ante todo, el valor de la autonomía individual. Esto es, el valor de que cada uno escoja y lleve adelante la forma de vida que considere más apropiada. Como sabemos, este valor de la autonomía forma parte del núcleo más básico del ideario liberal. Por valorar la autonomía de las personas, además, el liberalismo aparece normalmente comprometido con la defensa de un sistema institucional peculiar: los liberales pretenden una organización institucional que asegure que los individuos puedan desplegar su capacidad de elección de fines.

Llegamos aquí, entonces, a lo que se ha llamado un *liberalismo procedimentalista*. Se habla de un liberalismo procedimentalista para decir que lo que el liberalismo pretende es un estado des-comprometido con cualquier "valor sustantivo." Para decirlo con un ejemplo relevante para el contexto latinoamericano: el hecho de que, por caso, una Constitución muestre el compromiso del estado con una religión particular (como ocurre con la Constitución argentina actual, y como ha tendido a ocurrir en casi todas las Constituciones latinoamericanas, a lo largo de toda la historia de la región) debe verse como una manifestación indeseable de activismo estatal. El estado, en tal caso, rompe su debida neutralidad para identificarse con un valor sustantivo específico.

De acuerdo con el ideal liberal, el estado debe facilitar su fuerza, exclusivamente, a los fines de que las personas puedan acordar entre sí. El estado prestará su fuerza, por ejemplo, al contratante que pruebe que su contraparte ha incumplido con sus obligaciones. Fundamentalmente, en el ideal liberal el estado defiende los acuerdos (bien celebrados) entre las personas, así como protege los intercambios que resulten de tales acuerdos (así, en la protección de la propiedad privada). La organización económica, social, de cada comunidad (así como la evolución de las vidas de quienes viven en tal sociedad), entonces, resulta de arreglos voluntarios entre los distintos individuos (y no de la imposición del estado o de algún caudillo militar o facción). La noción liberal de la "mano invisible" resulta una buena metáfora para ilustrar lo dicho: tal "mano invisible," en todo caso, debe ser la encargada de asegurar que cada uno termine con lo que le corresponde. Cualquier interferencia con ella sólo puede estropear la correcta asignación de bienes dentro de la sociedad.

Podemos visualizar mejor, ahora, los alcances de las críticas liberales frente al estado. En efecto, los liberales temen la actuación intrusiva del estado en dos dimensiones diferentes: temen al estado que quiere imponer un modelo de virtud, persiguiendo o desalentando a los que prefieren modelos de virtud alternativos; y temen al estado que se inmiscuye entre las personas, para interferir y distorsionar los acuerdos que ellas celebran. Si pensamos en la Constitución norteamericana, por ejemplo -Constitución que ha servido como primer modelo de las Constituciones latinoamericanas posteriormente escritas- vemos simplemente una clara ratificación de lo recién dicho: un esquema institucional orientado a asegurar una plena libertad personal (así, a través de amplias garantías a la libertad de expresión, culto, asociación, prensa); más un esquema de procedimientos que pretende, a la vez, permitir la expresión de la voluntad ciudadana, y proteger a la propiedad de las principales amenazas que acechan sobre ella (fundamentalmente, grupos facciosos identificados, ante todo, con mayorías legislativas incontroladas).

La suma de esta neutralidad valorativa que se le pide al estado, más la protección de los contratos y la propiedad que se le exige, definen lo que podríamos llamar un modelo de

orden espontáneo. En tal sentido, la posibilidad de que, colectivamente, la sociedad decida (a través de sus órganos de gobierno) reordenar tales esferas resulta, en ocasiones, desalentada directamente por la Constitución (a través de las libertades que consagra), y en otras indirectamente bloqueada por la misma (por ejemplo, estableciendo especiales controles sobre el legislativo, de quien -se suponía- provenían las principales amenazas sobre la propiedad).

En Latinoamérica, el liberalismo al que he hecho referencia jugó un papel muy importante en un doble sentido: importante por el grado de adhesión que recibió desde muchos de los grupos más influyentes en cada una de las nuevas naciones; e importante por los extraordinarios "logros" cosechados en su haber, por lo menos a lo largo del siglo XIX (el período en el que aquí me concentro). La influencia del liberalismo en Latinoamérica, en particular, adquirió visibilidad a través de cuestiones como las siguientes.

Por un lado, el ascenso del liberalismo apareció vinculado con una disminución del poder religioso en las nuevas naciones. Esto no quiere decir que los dirigentes políticos latinoamericanos fueran anti-religiosos (por el contrario, y como dice José Luis Romero, salvo en raras excepciones, "todos los hombres que promovieron el movimiento emancipador y todos los documentos que produjeron se esforzaron en declarar enfáticamente su adhesión a la religión católica, inclusive los más jacobinos").³ Sin embargo, sí es cierto que, influidos por el liberalismo que llegaba desde los Estados Unidos o Europa, muchos latinoamericanos reconocieron -al menos- la necesidad de poner límites al poder de la Iglesia y de sus principales sostenedores, hasta entonces omnipresente (omnipresencia que se traducía en su control monopólico de la educación y la difusión de ideas; en las propiedades que había adquirido; en su nivel de injerencia en la toma de decisiones políticas). Del mismo modo (y según veremos con más claridad más adelante, cuando tratemos del conservadurismo), los liberales se destacaron en este campo por resistir (o dismantelar) el modelo de organización violentamente moralista -el "estado teocrático"- que muchos destacados líderes conservadores se animaron a llevar adelante.

Por otra parte, y en materia económica, los liberales se distinguieron por defender un orden económico radicalmente diferente del que rigiera durante la época de dominio hispánico. La defensa de este nuevo orden económico, que requería la ruptura de la organización monopólica del comercio, impuesta desde España, representó en un principio un modo eficiente de rebelarse frente al orden colonial. En tal sentido, las ideas de lograr la independencia política y la de lograr la libertad económica aparecieron en un comienzo como ideas asociadas, inseparables la una de la otra. Pero lograda la independencia, de inmediato pudo advertirse que la invocación de la libertad económica no constituía, meramente, un recurso retórico, estratégico. Por el contrario, el liberalismo económico siguió siendo defendido tan intensamente como en la época de la lucha por la independencia (de hecho, el consenso sobre tal política económica fue tan amplio que éste punto -la política económica- pasó a constituir uno de los principales puntos de un acuerdo tácito entre las dos facciones políticas dominantes en la época: liberales y conservadores). Este liberalismo económico, normalmente, incluyó entre sus recomendaciones la protección estricta de la propiedad, la apertura de la economía, y la conversión de cada gobierno en un gobierno garante de las condiciones del libre cambio. La acción del estado, de hecho, no debía trascender de dicha función de custodia de

³ Así en José Luis Romero y Luis Alberto Romero, *Pensamiento Político de la Emancipación*, Biblioteca Ayacucho (Caracas, 1977), p. XXVI.

los libres intercambios entre particulares. Como dijera Alberdi, "la Constitución interviene en favor de la producción, al solo efecto de garantizar y asegurar el libre y amplio ejercicio de sus fuerzas naturales, que son el trabajo, el capital, y el terrazgo. Ella impone a la legislación orgánica y reglamentaria, respecto de la industria, un solo deber, que se encierra en esta célebre máxima: dejar hacer, dejar pasar."⁴ En sentido similar, el Colombiano José María Samper sostenía que "los hombres del Estado [debían resolverse a] gobernar lo menos posible, confiando en el buen sentido popular y en la lógica de la libertad."⁵

Finalmente, quisiera hacer mención de la influencia del liberalismo en el desarrollo de las instituciones políticas latinoamericanas. En esta región, la defensa del liberalismo tendió a asociarse con el constitucionalismo o, más bien, con el dictado de un tipo particular de Constitución. Me refiero a una Constitución orientada a dividir y limitar el poder; normalmente distinguida por su federalismo; y caracterizada tanto por permitir cierta expresión de la voluntad ciudadana como, a la vez, por ponerle frenos a lo que se asumía como un previsible "desbocamiento" de dicha voluntad.

Los intentos constitucionales más tempranos de la región (1811-12), mostraron entusiastas acercamientos a esta nueva filosofía. De este modo, y por ejemplo, las Constituciones de Nueva Granada, Venezuela, y Chile de aquellos años, típicamente, mostraron preocupación por asegurar la separación de poderes (consagrando una relativa superioridad del legislativo, por sobre el ejecutivo -posiblemente como reacción frente a la antigua autoridad de los gobernadores hispánicos), e incluyeron también referencias a ciertos derechos básicos (referidos a la libertad, la igualdad, la seguridad, la propiedad). Experimentos constitucionales como los citados dieron una buena muestra del modo con que buena parte de la dirigencia latinoamérica suscribió aquellos ideales (provenientes, fundamentalmente, del liberalismo norteamericano y del radicalismo francés). La fugacidad de dichas experiencias, y la distancia entre la letra de los textos y la realidad distinguirían, de modo similar, a muchos de los futuros experimentos de constitucionalismo liberal (así, podríamos considerar como textos básicamente liberales -y aunque algunos de entre ellos aparezcan "salpicados" por artículos de raíz conservadora- a los siguientes: la Constitución del 28 en Chile; las del 23, 28, 34, y 56 en Perú; las del 53 y 63 en Colombia; las del 58 y 64 en Venezuela; las del 19, 26, y 53 en la Argentina).⁶

Hay un punto que aparece sugerido en el párrafo anterior, y que resulta especialmente importante, ya que nos advierte acerca de una de las peculiaridades del liberalismo latinoamericano: en esta región, y de un modo bastante más intenso que en los Estados Unidos, el liberalismo apareció asociado a una extraordinaria desconfianza en los procesos de reflexión y acción colectivas. Ya hemos visto que es una preocupación habitual en el liberalismo la de establecer límites frente a los (siempre presentes y amenazadores) riesgos de excesos o abusos de poder. Pero aquí dichos temores vinieron acompañados de más intensas convicciones (que podríamos llamar "contramayoritarias" (convicciones presentes también en el ámbito norteamericano, pero más contenidas a partir de la influencia de concepciones ideológicas opuestas a aquellas).

⁴ Juan B. Alberdi, "Sistema Económico y Rentístico," en *Obras Selectas*, tomo XIV, ed. revisada por Joaquín V. González, p. 40.

⁵ Ver, por ejemplo, J.J. Uribe, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX* (Ed. Temis, Bogotá, 1964).

⁶ Ver, por ejemplo, Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny* (Univ. of Pittsburgh Press, 1993).

Las razones que explican la mencionada actitud de muchos dirigentes latinoamericanos (su desconfianza de las virtudes de la reflexión colectiva) son numerosas: desde el simple elitismo con que habían sido formados algunos de ellos (elitismo sobradamente documentado en muchas de sus principales declaraciones y que los llevó a defender, en la práctica, fuertes restricciones sobre los derechos políticos); pasando por la extendida falta de información, educación y cultura cívica que reconocían en las mayorías (algo que se evidencia en una infinidad de declaraciones públicas señalando la necesidad de "diferir" la adopción de sistemas democráticos hasta tanto no se alcance la deseada -y siempre inasible- formación política de la ciudadanía); o el tipo de amenazas que veían reflejadas en ciertas prácticas caudillistas (prácticas de violencia y arbitrariedad que asociaban con al involucramiento del pueblo ineducado en política).⁷

EL CONSERVADURISMO Y EL ORDEN "RESTAURADO"

Dentro del pensamiento conservador, como dentro del pensamiento liberal, existen numerosas variantes, por lo que siempre resulta algo arbitrario hablar (como aquí lo hago) de "el liberalismo" o "el conservadurismo." De todos, y a los fines expositivos, podemos hacer referencia a un "tipo ideal" de conservadurismo (que ha encontrado, especialmente en la práctica latinoamericana, versiones bastante cercanas).

Este conservadurismo se distinguiría, por una parte, por su perfeccionismo. Entiendo por perfeccionismo aquella concepción conforme a la cual lo que es bueno para un individuo (o comunidad) puede determinarse con independencia de lo que el propio individuo (o la propia comunidad) piense al respecto. Podemos hablar de una política pública perfeccionista, entonces, como aquella que asume que es razonable que el estado utilice su poder coercitivo en defensa de una particular concepción del bien. Advuértase, la afirmación de este criterio implica poner cabeza abajo el ideal liberal según el cual cada individuo debe ser la última autoridad respecto del modelo de excelencia humana que prefiere para sí mismo. Notablemente, de este modo, el conservadurismo propone "romper el muro" defendido por el liberalismo, para pedirle al estado que se comprometa con un cierto ideal de excelencia. Y rompiendo el "muro" liberal, los conservadores rompen, también, la prescripción liberal en favor de la neutralidad del estado. En tal sentido, por ejemplo, los conservadores solieron aconsejar que las instituciones políticas en general, y las Constituciones, en particular, suscriban ciertos valores sustantivos, normalmente atribuidos a las tradiciones más distintivas del país (abandonando, así, el modelo constitucional procedimentalista).

Los citados criterios conservadores se acompañan, en este "tipo ideal," por un presupuesto epistémico de raíz elitista, y según el cual la ciudadanía no se encuentra adecuadamente capacitada para hacerse cargo de sus propios asuntos. La idea, en este caso, y tal

⁷ Tanto esta extendida desconfianza en las capacidades de la ciudadanía, como la robusta defensa del liberalismo económico sentaban las bases de un incipiente consenso liberal-conservador que iba a recorrer todo el siglo, a pesar de los sangrientos enfrentamientos que, coyunturalmente iban a enfrentar a partidarios de ambas facciones (conflictos, en ocasiones, disparados por disidencias respecto de la cuestión religiosa y, en una mayoría de casos, por meros choques de ambiciones personales). Este consenso liberal-conservador aparecería, así, reflejado en numerosas experiencias políticas regionales (los regímenes de Páez en Venezuela, o Núñez en Colombia, por ejemplo).

como decía Edmund Burke, es que los ciudadanos no saben conjugar sus "intereses" con sus "opiniones," por lo que debía dejarse de lado la "voluntad" de aquellos, para guiar las políticas públicas a partir de los "juicios" de autoridades más ilustradas. Vemos aquí, entonces, un desafío del conservadurismo frente al presupuesto conforme al cual las personas nacen "libres e iguales" entre sí: para el conservadurismo más típico, algunas personas (normalmente, las pertenecientes a una cierta clase o sector social) son más capaces que las demás para reconocer cuáles son las políticas públicas que deben adoptarse. Aparece aquí, entonces, no sólo un escepticismo frente a las capacidades de las mayorías (escepticismo compartido por muchos liberales) sino, más particularmente, una clara confianza en las virtudes de la reflexión individual y aislada de unos pocos, como medio especialmente privilegiado para acceder al conocimiento de (lo que podríamos llamar) "las verdades políticas."

Frente a los males que identifica en el liberalismo (y los horrores que asocia con el radicalismo político), el modelo conservador, típicamente, brega por (lo que denomina) la "restauración" de un orden perdido, aparentemente distinguido por la presencia de determinados valores morales, y una organización económica y social de algún modo más justa que la presente. A diferencia de lo que veíamos en el caso del liberalismo, en este esquema se considera que tanto la vida privada de cada uno, como la vida pública de la comunidad, deben estructurarse a partir de parámetros independientes de lo que los propios ciudadanos prefieran.

Obviamente, el espacio latinoamericano era sumamente fértil frente al pensamiento conservador: durante siglos, el orden hispánico había cultivado sistemáticamente los valores políticos y morales que los conservadores más apreciaban. Y si el período independentista se distinguió por un violento retraimiento del pensamiento conservador, el mismo no tardó demasiado tiempo en volver a escena con tanta fuerza como la que antes había tenido. Hubo varios factores que ayudaron a este "reverdecer" conservador, y que aquí simplemente enumeraré: el permanente acoso sufrido por las nuevas naciones, desde el exterior, traducido en amenazas de poner fin a la aventura independentista (acoso que llevó a muchos políticos a exigir una máxima centralización del poder -única política considerada compatible con la preservación de la independencia lograda); los paralelos peligros derivados del acoso militar interno, proveniente de grupos que se sentían arbitrariamente desplazados por las nuevas autoridades (y que se tradujo en un caos político y económico que, otra vez, derivó en violentos pedidos de orden, siempre cercanos a la prédica conservadora); los cambios políticos recientes, producidos en Europa (donde había resurgido el pensamiento conservador, en reacción al jacobinismo francés, y en parte, como producto de la restauración de Fernando VII en posesión del trono en España).

De modo similar, el conservadurismo se vio potenciado en su resurgimiento a partir de los primeros y frustrados experimentos del liberalismo (más radicalizado) que tuvieron lugar en algunas naciones latinoamericanas. En particular, experiencias tales como la de la Constitución venezolana de 1811, plena de invocaciones a la soberanía del pueblo y el contrato social, resultaron inmediatamente señaladas por el conservadurismo.⁸ Apresurada e indebidamente -diría- se le atribuyeron a textos como el citado la responsabilidad de una situación que largamente excedía las capacidades prácticas de cualquier texto escrito. En tal sentido se expresó Bolívar, por ejemplo, en su influyente "Manifiesto de Cartagena." Allí, el héroe de la independencia afirmó el error de seguir las "máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo rompe los pactos sociales, y

⁸ Ver, por ejemplo, J. L. Salcedo Bastardo, *Historia Fundamental de Venezuela* (Univ. Central de Venezuela, 1974).

constituye a las naciones en anarquía". Y -retomando el elitismo característico del pensamiento conservador- agregó que los ciudadanos latinoamericanos no se hallaban "en aptitud de ejercer por sí mismos y ampliamente sus derechos porque [carecían] de las virtudes políticas que caracteriza[ban] al verdadero republicanismo."⁹

En Latinoamérica, y junto con el citado elitismo político, el conservadurismo alcanzó expresión a partir de una diversidad de principios y presupuestos, entre los que destacaría los siguientes:

- -un principio de defensa de las tradiciones, según el cual podían inferirse prescripciones válidas para el diseño de políticas públicas, a partir del estudio de las tradiciones, las costumbres, y la historia del país. La reivindicación de este análisis histórico y sociológico -a los fines de organizar mejor el gobierno- se acompañó habitualmente por una fuerte resistencia frente al razonamiento filosófico, la invocación de principios abstractos y universales, las concepciones ideológicas "no autóctonas," y el pensamiento crítico, en general.
- -la afirmación según la cual la sociedad debía asentarse sobre una cierta base moral compartida: la moral (supuestamente) convencional o dominante (o, al menos, dominante en un tiempo pasado, ahora visto como ideal). Este tipo de convicciones solieron acompañarse de una idea conforme a la cual dicha moral dominante debía ser preservada frente a los comportamientos que la amenazarán, bajo el riesgo de autorizar, en caso contrario, la misma decadencia y disolución de la sociedad (esta afirmación, en contra de la idea más propia del liberalismo, y según la cual no debe identificarse la moral convencional con la moral crítica -la moral dominante con la concepción moral más plausible).¹⁰
- -la convicción según la cual los intereses del grupo o de la comunidad -definidos con independencia de la voluntad ciudadana, y agrupados bajo la idea del "bien común"- podían servir como razón para dejar de lado algunos derechos individuales básicos (esta convicción, en contra de la idea liberal según la cual los derechos constituyen una barrera infranqueable o "carta de triunfo" frente a los intereses colectivos).¹¹

En la vida de las nuevas naciones, el resurgir del conservadurismo no solió acompañarse de extraordinarios cambios en materia de política económica. En todo caso, los líderes conservadores podían pretender la "restauración" del poder económico de los grupos que se habían visto perjudicados a partir del gobierno del liberalismo. Sin embargo, en general, y tal como anticipáramos, los conservadores tendieron a defender políticas económicas similares a las defendidas por el liberalismo.

Los cambios que el conservadurismo solió (re)introducir, en cada uno de sus reingresos en el poder, tendieron a plasmarse en prontas reformas constitucionales, y

⁹ En opinión de Bolívar, compartida por otros líderes de la región, lo que se necesitaba entonces era un gobierno fuerte, capaz de asegurar el orden "en medio de las facciones intestinas y de una guerra exterior." Simón Bolívar, *Escritos Políticos* (Madrid, Alianza Editorial), 1969, p. 51.

¹⁰ Esta idea, por ejemplo, en H. Hart, *Law, Liberty, and Morality* (Oxford: Oxford University Press, 1988).

¹¹ La idea de derechos como "cartas de triunfo" es propia del liberalismo igualitario contemporáneo. Típicamente, en Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge, Mass., 1977).

consistieron básicamente en los dos siguientes. Por un lado, y reafirmando el principio según el cual la vida privada de las personas no dependía decisivamente de la propia voluntad de las mismas, los conservadores tendieron a dejar en claro el lugar primordial que le reservaban, dentro de sus prioridades, a la religión católica.¹² Más notablemente, algunos de entre los más influyentes políticos conservadores defendieron una asociación mucho más estrecha -más exagerada, diría- entre el estado y un determinado modelo moral. Tal vez el caso más llamativo de entre los que podrían nombrarse es el de Juan Egaña, quien propuso para Chile una Constitución moralizadora a través de la cual, por ejemplo, se condicionaba la libertad de prensa al respeto de "la moral que generalmente aprueba la iglesia católica;" y se disponía que las autoridades públicas debían recorrer el país procurando velar por "las costumbres y la moralidad nacional," y llevar un registro donde debían figurar "los actos meritorios de los ciudadanos, su moralidad, su civismo y su religiosidad."¹³ El proyecto de Egaña (en parte reflejado en la Constitución de 1833) fue seguido de un Código de Moral, redactado por el mismo pensador, en el que, por ejemplo, se disponían sanciones de las más graves para los "ciudadanos que formasen partidos políticos y ostentasen francamente sus opiniones, como a los que se reuniesen en lugares públicos." Conforme al mismo Código, por caso, las autoridades podían expulsar a los "viciosos" de su jurisdicción, siendo definido una persona viciosa como aquella que "contrae hábitos que perjudican al orden social...el que usa habitualmente expresiones inmorales; el que publica los secretos domésticos de las familias," etc.¹⁴ Las constituciones ideadas por Bolívar, en su momento, aparecieron inspiradas por concepciones como la de Egaña, y tendieron a incluir, por ello, instituciones (piénsese en la Cámara de Censores de la Constitución de Angostura) organizadas al modo de un "cuarto poder" orientado a moralizar a la sociedad. Similares expresiones de intervencionismo moral podemos encontrarlas, por caso, en el llamado gobierno teocrático de García Moreno, en Ecuador (desde 1860). Dicho gobierno tuvo como apoyo principal a un grupo secreto de policías y a las fuerzas armadas, instruidas ambas para llevar adelante una misión moralizadora que implicaba perseguir no sólo a los enemigos políticos, sino también a los adúlteros, los aficionados al juego, los ebrios, etc. Otro ejemplo similar en esta línea es el de Miguel Ángel Caro, en Colombia, quien también consideró como único fin y justificación del Estado, la de propagar la moral y la religión aún a través de los métodos más violentos.

Por otro lado, los conservadores solieron introducir inmediatos cambios en las Constituciones liberales con las que se encontraron, a los fines de "restaurar" (lo que veían como) el orden político perdido. La política del desorden que le atribuían al liberalismo tenía que ver con la mayor proclividad del liberalismo hacia la ampliación de los derechos políticos; hacia la federalización del país; y así también su mayor apertura hacia la intervención ciudadana en política. Como hemos dicho, tampoco en este punto deben exagerarse las diferencias entre conservadores y liberales. En última instancia ambas concepciones tendieron a mirar con escepticismo el involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos públicos

¹² De cualquier forma, y tal como anticipáramos, liberales y conservadores tampoco aparecieron sustantivamente distanciados en materia religiosa. En todo caso, y a diferencia de los últimos, los liberales tendieron a mostrarse más proclives a la tolerancia de otros cultos -algo que se debió, en algunos casos, a un intento por mantener una cierta coherencia doctrinaria (como en el caso de Rivadavia), y en otros, a la mera conveniencia práctica para el país (como en el caso de Alberdi y su preocupación por "poblar" el país con europeos).

¹³ Ver al respecto, por ejemplo, Luis Galdames, *Historia de Chile. La evolución constitucional* (Santiago de Chile, 1925). También, J. Egaña, *Antología* (Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1969).

¹⁴ Un excelente análisis al respecto, en S. Collier, *Ideas and Politics of Chilean Independence* (Cambridge: Cambridge University Press, 1967).

de toma de decisiones. De todos modos, y dentro de este común parámetro, los liberales fueron más proclives a aumentar los poderes del Legislativo, por ejemplo, o a levantar ciertas restricciones que los conservadores tendían a establecer sobre los derechos políticos de la población (por ejemplo, los requisitos de lectura y escritura como condiciones previas para poder participar de los procesos electores). Lo contrario es lo que debía hacerse, en cambio, según los conservadores: el poder debía concentrarse todo lo posible en la autoridad del Ejecutivo; debía facilitarse la pronta concesión de poderes extraordinarios al mismo; debía preverse la necesidad de intervenir con la fuerza militar en resguardo del orden, y frente a las amenazas provenientes tanto del interior como del exterior; y debían, además, abandonarse las ingenuas pretensiones federalistas que animaban a muchos liberales. Reflejos del constitucionalismo conservador pueden encontrarse, por ejemplo, en las Constituciones de inspiración bolivariana (la de Angostura, del 19; la Cúcuta, del 21); la llamada "ordenanza militar" de Ballivián, en Bolivia (1843); la Constitución chilena de 1823, inspirada por el moralista Juan Egaña; la Constitución del "estado teocrático" ecuatoriano de García Moreno (en 1861); la Constitución del 60 (inspirada por el párroco conservador Bartolomé Herrera), en el Perú; la Constitución del 86 en Colombia, orientada a favorecer a R. Núñez. Algunas de entre tales Constituciones, además (pienso en la influyente Constitución chilena de 1833 - redactada por Mariano Egaña, hijo del citado Juan Egaña-, o la peruana -la Constitución de Huancayo, de 1839), se destacaron especialmente por su capacidad de permanecer en el tiempo, a pesar de las circunstancias adversas entonces reinantes.

EL ORDEN REPUBLICANO

El republicanismo al que me quiero referir, en esta sección, se vincula con una posición enfrentada tanto al conservadurismo como con el liberalismo. Frente al liberalismo, fundamentalmente, defiende una concepción diferente sobre la libertad, que lo lleva a mantener, luego, criterios y políticas muy disímiles a las propuestas por aquel. Y frente al conservadurismo, fundamentalmente, el republicanismo reclama un rol mucho más protagónico para la ciudadanía, actuando colectivamente.

La concepción de la libertad defendida por el republicanismo ve a la misma como una consecuencia del autogobierno colectivo -el ideal último de toda política genuinamente republicana. De allí que la primera inquietud del republicanismo sea la de favorecer (quitar las barreras, alentar) la auto-expresión ciudadana. Proponer esta visión de la libertad implica dejar de lado, típicamente, la concepción liberal según la cual la libertad es definida (negativamente) a partir de la limitación de los poderes del estado, y más particularmente, a partir de la limitación del poder de las mayorías.¹⁵

Para el republicanismo, la ciudadanía debe tener una participación decisiva en la discusión sobre el bien común de la propia comunidad, para poder así contribuir a darle forma al destino de la misma. Ahora bien, para que cada ciudadano pueda contribuir en esa discusión, parece necesario, por un lado, que ellos cuenten con un acabado conocimiento de los asuntos

¹⁵ Por otro lado, la defensa del poder de las mayorías -central para el republicanismo, en honor del ideal del autogobierno- es temida y rechazada por el conservadurismo. Conforme a esta última concepción -según dijéramos- la vida de la comunidad debe responder a pautas independientes de la mera voluntad de las mayorías.

públicos de su comunidad, y por otro lado, que se encuentren animados por un "sentido de pertenencia" a la misma, y una fuerte preocupación por la suerte de los demás.¹⁶ Los anteriores requerimientos aluden, en última instancia, a la necesidad de contar con ciudadanos "virtuosos," distinguidos por ciertas particulares "disposiciones morales." Y esta necesidad de ciudadanos virtuosos es la que lleva a los republicanos a considerar el carácter moral de los integrantes de la sociedad como una cuestión de interés público, y no como una mera cuestión privada, reservada a cada persona.

La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿qué es lo que los republicanos proponen hacer, a partir del uso del poder estatal, a los fines de promover una ciudadanía activa, comprometida con el destino de su comunidad? Fundamentalmente, los republicanos consideran que el estado -en honor del citado ideal del autogobierno- debe "cultivar ciertas virtudes cívicas" en la ciudadanía, alentando ciertas cualidades de carácter y desalentando otras. De este modo, nuevamente, aparece la sugerencia de derribar el "muro" liberal y, con el mismo, la pretensión de neutralidad propia del estado liberal. Notablemente, de este modo, (aunque a partir de razones diferentes) el republicanismismo se acerca a una forma de concebir la política propia del conservadurismo.

Por lo dicho, el proyecto de reforma propuesto por el republicanismismo se extiende, obviamente, a una propuesta de reforma de las instituciones políticas. Tales instituciones deben ponerse al servicio de la posibilidad de que la ciudadanía discuta sobre la forma en que quiere auto-organizarse. Para ello, tales instituciones deben ser inclusivas (deben extenderse los derechos políticos); deben acercar a representantes y representados (si es que resulta inevitable adoptar un sistema de representación política); deben permitir y alentar la participación política de la ciudadanía; y deben darle a ésta última la posibilidad de discutir, en foros apropiados, acerca de lo que considere como políticas favorables al bien común. Combinados, el punto anterior y el presente delatan otros rasgos centrales en el republicanismismo (y otras notables coincidencias entre el republicanismismo y el conservadurismo): entre ellos, la proclividad a desmerecer la importancia de los "derechos individuales;" así como el criterio según el cual resulta razonable desplazar a tales derechos en beneficio de políticas del bien común.

En su búsqueda de un orden más acorde con la voluntad mayoritaria, la concepción republicana rechaza, razonablemente, la posibilidad de que la organización económica, social, y cultural del país quede a la merced de una multiplicidad de decisiones individuales, aisladas y desconectadas entre sí. Para el republicanismismo, el mejor ordenamiento (económico, cultural) no es el que mejor responde a las preferencias que la ciudadanía demuestra a través de sus "elecciones de consumo" (Sandel), sino el que mejor satisface -o contribuye con- alguna concepción del bien. Típicamente, el modelo de "republicanismismo de los artesanos," o la república agraria defendida por Jefferson en los Estados Unidos, o por Artigas en el Río de la Plata, tenían que ver con este tipo de criterios. Para Jefferson -quien, como pocos líderes políticos, supo articular un discurso republicano coherente- el orden que se derivaba del comercio era un orden inatractivo, ya que fomentaba paradigmas de conducta indeseables: el egoísmo, la avaricia, la sospecha y la rivalidad de unos hacia otros. En cambio, el orden agrario (basado en una multiplicidad de pequeños propietarios), favorecía mejor la cooperación, la integración de los individuos a su comunidad, y el desarrollo de una mentalidad menos "mercantilista."

En la mera defensa de su postura, el republicanismismo muestra los límites que hoy tornan inaceptable al "tipo ideal" de conservadurismo, aquí presentado. Al menos para

16

Sigo en este punto a Michael Sandel, *Democracy's Discontent*.

cualquier demócrata debiera ser claro que, cuando es nuestro destino el que está en juego, resulta inaceptable que cada uno de nosotros –quienes, en última instancia, vamos a beneficiarnos o perjudicarnos por las políticas que se adopten- no tenga una intervención crucial en la adopción de tales decisiones. Hoy nos resulta profundamente inaceptable la idea conservadora –en algún momento dominante- de que la ciudadanía, en general, no se encuentra adecuadamente capacitada para su autogobierno, y que sólo una élite (económica, cultural) se halla habilitada para reconocer cuáles son los intereses en juego, y cuáles los remedios que deben adoptarse para atenderlos.

Por otro lado, el republicanismo parece acertar en muchas de sus críticas al liberalismo. En primer lugar, acierta al llamarnos la atención sobre lo siguiente: si nos interesa la libertad de la sociedad, deben interesarnos las condiciones que hacen posible tal libertad. No preocuparnos por tales condiciones –nos dice el republicanismo- es permitir que las bases de la libertad resulten socavadas. El republicanismo, en tal sentido, exige que el liberalismo conceda una mayor importancia al "contexto" en el que actúan los individuos, y a las propias motivaciones de tales individuos. Al respecto, y muy especialmente, el republicanismo nos alerta sobre el modo en que organizamos nuestras instituciones políticas: ¿nos ayudan tales instituciones –pregunta el republicanismo- a que tomemos control sobre nuestras propias vidas? ¿O sólo dejan abierta una posibilidad más bien remota de que ejerzamos dicho control?¹⁷

Las diferencias anteriores se deben, en última instancia, al hecho de que republicanos y liberales difieren en cuanto a la concepción de la libertad que defienden. Mientras que para los últimos la libertad se vincula, fundamentalmente, con el establecimiento de *límites* frente al poder (la tiranía) de las mayorías; para los republicanos la libertad aparece como consecuencia del autogobierno: ella requiere, principalmente, facilitar y alentar –más que prevenir- el actuar conjunto de las mayorías. Por ello, para el republicanismo las políticas públicas, y el diseño institucional en general, debe dirigirse, ante todo, a ayudar a que la ciudadanía "moldee" el destino de su propia comunidad –un objetivo que parece completamente ajeno al procedimentalismo liberal.

Por último, el republicanismo reclama al liberalismo una mayor coherencia en los valores que defiende: si el liberalismo proclama estar preocupado por la autonomía de las personas, no puede desatender problemas como los citados, directamente atinentes al logro de tal autonomía. En sentido similar, y de modo también muy relevante, el republicanismo se ocupa de señalarnos lo siguiente: quien quiera defender realmente la posibilidad de que la sociedad se autogubierne, no puede dejar que la organización (económica, cultural) de la sociedad quede definida a partir de una multitud de decisiones particulares, privadas. Cuando este es el caso, la vida pública de la comunidad queda definida a partir de decisiones privadas, y no públicas. Y este último resultado parece indeseable por lo siguiente: en nuestras decisiones individuales (por ejemplo, nuestras decisiones acerca de qué consumir) pensamos exclusivamente (y razonablemente) en nosotros mismos (cómo nos interesa vestirnos; qué comida queremos comer esta semana), y nos desentendemos completamente (más o menos razonablemente) de la suerte de los demás (¿cómo me gustaría que los demás estén vestidos?).

17

Sandel ha resumido los desacuerdos entre ambas corrientes del siguiente modo: "El liberal comienza preguntándose de qué modo el gobierno debería tratar a sus ciudadanos, y procura obtener principios de justicia capaces de tratar a las personas de modo equitativo en su persecución de intereses y fines distintos. El republicano comienza preguntándose de qué modo es que los ciudadanos pueden alcanzar su autogobierno, y procura obtener las formas políticas y las condiciones sociales que promuevan su ejercicio significativo." Sandel (1996), p. 27.

En cambio, a través de nuestros acuerdos públicos (a través del voto, por ejemplo), tendemos a pensar no sólo en nuestro en nuestra propia suerte, sino también, de algún modo relevante, en la suerte de los demás (de hecho, la opción que resulte elegida va a recaer no sólo sobre nosotros, sino también sobre todos los demás). De allí que el republicanismo señale como un error del liberalismo el dejar que la vida pública de la sociedad quede definida a partir de las decisiones privadas de los distintos actores en juego. La conclusión a la que llega el republicanismo, entonces, es muy distinta, en principio, a aquella a la que habían llegado liberales y conservadores: para el republicanismo, tanto la vida pública de una sociedad, como la vida privada de sus habitantes deben depender, decisivamente, de las opciones que colectivamente adopten los miembros de dicha sociedad.

En Latinoamérica, la experiencia republicana resultó más bien efímera y poco fértil. Es cierto que, en distintos momentos, algunos líderes políticos de importancia apelaron a una retórica de raíz republicana. Pero eso no debiera bastarnos para hablar de una presencia republicana en la región. Tal vez el momento en donde más claramente surgieron grupos que parecieron adherir al republicanismo es el que se produjo a mediados del siglo XIX. Dicho "momento republicano" fue más o menos contemporáneo al brote revolucionario que se dio en Europa alrededor del año 1848, y originó prontos movimientos imitativos en algunas regiones latinoamericanas. En particular, la influencia del 48 europeo quedó reflejada en la aparición de clubes y asociaciones orientadas directa o indirectamente a la discusión política y creadas, muchas veces, con el objetivo inmediato de hacer presión en favor de los intereses de algunos grupos particulares (típicamente el de los artesanos). El lugar en donde este asociacionismo llegó a su punto más alto fue en Nueva Granada, y la primera agrupación importante, en este aspecto, fue la Sociedad de Artesanos, fundada por Ambrosio López y un grupo de artesanos de Bogotá. El principal propósito de tal organización fue el de bregar por el restablecimiento de protecciones aduaneras en favor de los bienes manufacturados del país. Con el nombre de Sociedad Democrática, el grupo de los artesanos se convertiría en uno de los principales apoyos en la llegada al poder del presidente José H. López. Desde el poder, López intentaría extender el exitoso experimento de la Sociedad Democrática, promoviendo la creación de nuevas sociedades (de hecho, entre 1847 y 1852 llegaron a constituirse unas doscientas asociaciones de trabajadores).¹⁸ Ahora bien, a pesar de la importancia que tales asociaciones parecieron adquirir en Nueva Granada, lo cierto es que, a poco de su llegada al poder, López se desentendió de la mayoría de los reclamos del artesanado que, por otra parte (y a pesar de sus invocaciones a Louis Blanc, Comte, Proudhon, o Saint Simon) tuvieron poco del "socialismo" o "republicanismo," que a veces quiso atribuirseles.¹⁹ Cuando el sucesor de López, Obando, ratificó parte de la política económica del primero, los artesanos y una parte de las fuerzas

¹⁸ Ver, por ejemplo, D. Sowell, *The Early Colombian Labor Movement. Artisans and Politics in Bogotá, 1832-1919* (Philadelphia: Temple University Press, 1992).

¹⁹ Ver, por ejemplo, Robert L. Gilmore, "Nueva Granada's Socialist Mirage," *The Hispanic American Historical Review*, vol. XXXVI, n. 2, 1956, pp. 193-4. Dichas tendencias ideológicas, aparentemente cercanas al pensamiento republicano, tampoco pueden rastrearse claramente en algunas de las dos principales ramas en las que se abrió el partido liberal colombiano, en aquellos años: la de los "draconianos," y la de los "gólgotas" o "radicales." Los "draconianos" se distinguieron por oponerse al comercio libre, apoyarse en los sectores populares, y seguir las doctrinas de Benjamín Constant. Los "radicales," en cambio, y a pesar del apelativo que recibían, y a pesar de haber tenido como centro de difusión ideológica a la llamada "Escuela Republicana" (cuyo programa, en parte, terminaría plasmado en la Constitución de 1853), reivindicaban al liberalismo de los economistas clásicos ingleses, y eran favorables, así, a una idea absoluta de la libertad, extendida al ámbito de la economía.

armadas llevaron a cabo un golpe de estado que terminaría en un largo y sangriento enfrentamiento en el que el bando de los artesanos resultaría finalmente derrotado.

En Chile, el "momento republicano" resultó todavía más efímero que en Nueva Granada pero, sin embargo, pareció ideológicamente más consistente que aquél. En parte, la mayor solidez doctrinaria de los republicanos chilenos tuvo que ver con el hecho de que algunas de sus principales figuras, como Santiago Arcos o Francisco Bilbao, vivieron en Francia en directo contacto con los extremistas franceses, a mediados de los 80. Arcos, quien escribiría un famoso panfleto llamado a veces el "manifiesto comunista chileno" (y que instaba a quitarle sus tierras, sus elementos de labranza, y sus animales, a los más ricos, para distribuirlos entre los pobres), conoció en Francia a figuras de la talla de Lamennais, Michelet, o Quinet. Junto a Benjamín Vicuña Mackenna, Eusebio Lillo, y Francisco Bilbao, Arcos fundó, en 1848, la famosa "Sociedad de la Igualdad" chilena. La Sociedad propuso adoptar una profunda reforma política, organizó permanentes cursos de difusión ideológica en favor de los sectores trabajadores, y llegó a su punto más alto de crecimiento en 1850, época en donde organizó numerosas manifestaciones callejeras peticionando por tales cambios. Esta escalada de movilizaciones tuvo su pico en el llamado "motín de San Felipe" (en donde un grupo de artesanos se insurreccionó y tomó como prisionero al intendente de San Felipe) que constituyó, a la vez, el momento en donde la Sociedad comenzó su decadencia definitiva. Prohibida por el gobierno, y perseguidos políticamente sus miembros, la Sociedad hizo un fallido intento por reorganizarse, en 1851 (intento que, por lo demás, culminaría en frustrado movimiento en favor de un golpe militar).

Tal como era dable esperar, en la mayoría de las expresiones republicanas que circularon en América Latina se incluyeron claras apelaciones "moralistas," dirigidas a afirmar el rol que debía asumir el estado buscando el perfeccionamiento de la ciudadanía -buscando un cambio en sus creencias morales primordiales. En la historia de Chile, nuevamente, encontramos algunos ejemplos de tal moralismo republicano. Al respecto, por ejemplo, cabe hacer mención del "progresismo católico" que se vislumbrara en el temprano "Catecismo Político Cristiano" (un influyente documento en favor de la independencia, publicado en 1810); o de la retórica republicana del cura franciscano Antonio Orihuea. Del mismo modo, en los discursos del cura Camilo Henríquez pueden hallarse permanentes referencias a los beneficios que la industria y el trabajo aportaban a la causa republicana, como así también a los "vicios" -atentatorios contra la república- derivados de la introducción del "lujo, la afeminación y la desidia." En Arcos y en Bilbao, los principales líderes del movimiento republicano chileno, también encontramos permanentes invocaciones a la necesidad de luchar contra la pobreza y los vicios: la sociedad -sostenían ambos, desde la Sociedad de la Igualdad- carecía de las condiciones morales necesarias para asegurar el buen funcionamiento de una república, y por ello resultaba imperioso re-educar a la ciudadanía.

IGUALITARISMO

En esta sección voy a explorar una nueva posición teórica, a la que (por falta de un apelativo más afortunado) voy a denominar igualitaria, la cual se diferencia de modo significativo de las tres posiciones teóricas expuestas hasta el momento. Para este igualitarismo las cuestiones atinentes a la vida pública y la vida privada deben ser tratadas de modo diferente al examinado

hasta aquí: las primeras deben quedar bajo control de la ciudadanía, y las segundas bajo control de cada individuo.²⁰

El enfrentamiento del igualitarismo con el conservadurismo es obvio, dado que esta última postura, en su pretensión de “restaurar” un cierto orden predeterminado, niega la posibilidad de otorgarle un rol decisivo a los individuos en la determinación de sus propios asuntos (personales y públicos), ya sea actuando aislada como colectivamente. Por otro lado, y junto con el republicanismo, esta postura igualitaria también se enfrenta al “orden espontáneo” propuesto por el liberalismo tanto para el área de “lo personal” como para el área de “lo político” (aunque en esta disputa con el liberalismo, el igualitarismo apela a fundamentos en parte distintos de los que interesaban a los republicanos). Lo que aquí se reclama, fundamentalmente, es la restitución de la dimensión igualitaria que el liberalismo pierde o deja de lado, a través del modo en su peculiar diagnóstico de la realidad. Recordemos que el liberalismo pide que la organización económica, social, o cultural de la comunidad no se definan a partir de decisiones colectivas específicas, sino “espontáneamente,” y a partir de una miríada de acciones individuales. Para el igualitarismo, esta postura es criticable, entre otras razones, por las siguientes: por un lado, el liberalismo abandona la posibilidad de acuerdos sociales específicos sobre los temas en cuestión y, por otra parte, y lo que resulta más significativo, de ese modo abandona una fundamental dimensión igualitaria. En efecto, cuando se toma colectivamente una decisión sobre algún tema particular, se instala una instancia igualitaria en la que la opinión de cada uno cuenta por igual: la decisión se vincula ahora con un acuerdo entre iguales. Cuando, por el contrario, se impide o desalienta esta decisión colectiva, aquella base igualitaria se rompe, y se reinstala, en su lugar, el peso desigual de quienes tienen mayores recursos, o cuentan con mayores medios para influir sobre los últimos decisores. Por ello (por esa preocupación por la igualdad), no es de extrañar que los acuerdos en los que preferentemente se apoya el igualitarismo, a la hora de evaluar distintos sistemas institucionales, son los contratos abstractos, hipotéticos, en donde las garantías de igualdad entre las partes son llevadas hasta un extremo (piénsese en la posición originaria rawlsiana).

La pretensión última del igualitarismo es la de que la vida de las personas quede definida por sus elecciones autónomas, y no por circunstancias moralmente arbitrarias (los recursos con los que uno nace, el contexto social al que uno pertenece, etc.): los beneficios o los perjuicios que cada uno reciba de la sociedad deben ser un reflejo, entonces, de las elecciones de las que cada uno es responsable, y no de aquellos hechos arbitrarios. Siendo éste el ideal último del igualitarismo, el acuerdo entre iguales es visto como un avance deseable frente a la alternativa de que el orden logrado quede desvinculado de los acuerdos mayoritarios.

Cuando el igualitarismo objeta el abandono liberal de los “acuerdos entre iguales” a la hora de definir cómo organizar la vida de la sociedad, el liberalismo podría responder diciendo lo siguiente: en su defensa del procedimentalismo, el liberalismo no niega la posibilidad de que los ciudadanos tomen un control más activo sobre los asuntos públicos de su comunidad. Sin embargo, lo cierto es que el procedimentalismo defendido por el liberalismo es, en verdad, un

²⁰ Tal vez no resulte extraño asociar al igualitarismo con la sugerencia de que la vida pública se ordene a partir de acuerdos colectivos. Sin embargo, puede resultar más llamativa esta asociación entre el igualitarismo y la propuesta de que las cuestiones privadas queden exclusivamente en manos de cada uno. Trazo este vínculo, de todos modos, pensando en los escritos de muchos autores que se consideran a sí mismos pensadores “igualitarios” y continuadores de la mejor tradición liberal, como John Rawls o Ronald Dworkin.

procedimentalismo calificado que, al menos en líneas muy generales, favorece ciertos resultados frente a otros, a la vez que desalienta (en lugar de alentar) la producción de acuerdos colectivos sustantivos. Ejemplos de lo primero puede verse en aquellas Constituciones de orientación aparentemente liberal que, a pesar de su pretendida amplitud, tienden a señalarle ciertos caminos al legislador, a la vez que parecen negarle otros (estableciendo también, de ese modo, un mandato sobre la justicia para que impida la adopción de ciertas políticas). El "Sistema Económico y Rentístico" escrito por Alberdi sobre la Constitución argentina, es una buena muestra del tipo de regulaciones que la misma pretende negar (a pesar de su estructura aparentemente abierta), así como de las soluciones que la Constitución directamente rechaza. Entre muchas consideraciones en el mismo sentido, Alberdi señala que "[la] Constitución ha determinado los únicos medios de intervención de parte del Estado en la creación y fomento de la industria fabril. Estos medios son: la educación e instrucción, los estímulos y la propiedad de los inventos, la libertad de industria y el comercio, la abstención de leyes prohibitivas y el deber de derogar las existentes."²¹ Sobre el segundo de los puntos señalados (que el procedimentalismo tiende a desfavorecer la producción de acuerdos colectivos) ya hemos hecho referencia, al examinar la peculiar concepción de la libertad implícita en esta visión (la libertad vista como límite a las mayorías, y no como producto del autogobierno).

Por otro lado, debe considerarse que el procedimentalismo liberal, desde sus orígenes, apareció en reemplazo de un esquema de procedimientos diferente, más cercano al pensamiento republicano, y más orientado, entonces, a promover la intervención de la ciudadanía en política.²² De algún modo, puede decirse, el tipo de procedimientos defendido por el liberalismo vino explícitamente a distanciar a los representantes de los representados; a desalentar el activismo cívico; a privar a la ciudadanía de foros de discusión con los que contaban o a los que podían razonablemente aspirar.²³

Finalmente, y en contra de algunos de los valores más distintivos del republicanismo, el igualitarismo tendería a sostener que el compromiso con un autogobierno "pleno" requiere no sólo que la sociedad, colectivamente, determine el modo en que quiere organizarse política

²¹ En Obras Completas, tomo XIV (Bs. Aires, 1920), pp.50-51.

²² Examine este punto en Nos los representantes (Miño y Dávila, Bs. Aires, 1995).

²³ Lo mismo que señalamos en relación con el ámbito de la moral pública puede señalarse en relación con la moral privada, aunque aquí el tema parece mucho más difícil de examinar. La pregunta que puede hacerse el igualitarismo, en este sentido, es la siguiente: en su defensa de la autonomía individual ¿es coherente el liberalismo al adoptar la política de "amurallar" la moral privada; al pedirle al estado que adopte una política neutral; al exigirle al estado que no actúe en esta área? Adviértase lo siguiente: el hecho de que el estado no adopte como propio un cierto modelo de virtud personal, es algo que se hace en honor de la autonomía de las personas. Sin embargo, el "retiro" del estado en esta área, o su bloqueo, constituyen alternativas aceptables en tanto y en cuanto tales medidas permitan que los individuos queden frente a la posibilidad de escoger libremente su propio ideal de vida a partir de un amplio menú de opciones. Pero esto no es lo que habitualmente ocurre ya que, por circunstancias ajenas a la voluntad de tales personas, existen opciones vitales, modelos del bien, ideales de virtud, ideales estéticos, tipos de comportamiento, que ocupan lugares prominentes dentro de la escala de valoraciones sociales, a partir de las decisiones privadas de algunos individuos (piénsese como ejemplo la sobreoferta de violencia, por los medios de comunicación; o la insistencia propagandística sobre ciertos modelos estéticos). El igualitarismo, en este caso, tiende a señalar que un compromiso genuino con la autonomía de las personas debe implicar, necesariamente, un reinstalamiento de la perdida dimensión igualitaria en la definición del marco social/cultural. El problema que se nos aparece, entonces, resulta tan complicado como fascinante (¿cómo reinstalar dicha dimensión igualitaria, por ejemplo, en el ámbito cultural?), por lo que aquí no voy a detenerme en el mismo.

o culturalmente, sino también, y fundamentalmente, que los individuos tengan un pleno control sobre sus propias vidas. Por ello, si el republicanismo y el igualitarismo tienden a superponerse en relación con el primer ideal (aunque, tal vez, a partir de razones parcialmente diferentes), ambas concepciones se separan, en cambio, en relación con el segundo ideal (referido al autogobierno "individual"). Así como rechaza al liberalismo, por permitir que la vida pública se determine a partir de decisiones privadas, el igualitarismo rechaza al republicanismo, que acepta y alienta la posibilidad de que la vida privada de cada individuo resulte moldeada a partir de decisiones colectivas. Para el igualitarismo, la defensa de un autogobierno "pleno" requiere como condición necesaria que los individuos no sean molestados, discriminados, perseguidos o desalentados en el desarrollo o en el culto de sus convicciones más íntimas.²⁴ De hecho -agregaría- un entendimiento habitual, sensato, de la idea de autogobierno debe dar cuenta de la importancia que le asignamos tanto al control colectivo sobre los destinos de la comunidad, como a la importancia que le otorgamos a la posibilidad de que cada persona escoja por sí misma la dirección que quiere imprimirle a su vida.²⁵

En su retórica moralizadora, y en su insistencia de que el estado asuma un rol protagónico en el "cultivo" de ciertas virtudes cívicas, el republicanismo tendió a abrirle una puerta muy importante al pensamiento conservador. De hecho, en su enfrentamiento con el liberalismo ("ateo" y contrario a los "valores nacionales"), el conservadurismo aprovechó el florecimiento del pensamiento republicano para vigorizar sus ataques a la postura rival. En Latinoamérica, notablemente, es posible detectar un reiterado uso del lenguaje republicano en las expresiones de algunos de sus líderes políticos más autoritarios. El general Urbina, en Ecuador, considerado un "radical" por sus políticas anticlericales, y distinguido por la militarización de su gobierno, justificó su política de "mano dura" a partir de la falta de costumbres y hábitos republicanos, que el gobernante estaba obligado a imponer de algún modo. Bolívar apeló también a un discurso republicano para defender la necesidad pública de "dirigir la educación de la infancia y la instrucción pública, celar el buen cumplimiento de las leyes, enaltecer la virtud, perseguir el vicio, corregir las costumbres con penas morales." El gobierno de Rosas, en la Argentina, se distinguió asimismo por el lenguaje republicano que adoptaron tanto el gobernador como sus principales publicistas. En tal sentido, Manuel Moreno propuso un "destino agrario" para el país, pensando en los saludables efectos de tal economía para la conformación moral de sus habitantes; Bernardo Berro propuso difundir la propiedad privada, a los fines de promover, al mismo tiempo, "los valores propios de la civilidad." Pedro de Angelis defendió medidas similares.²⁶ No casualmente, estas propuestas de reorganización

²⁴ Sobre el tema, por ejemplo, el filósofo Jürgen Habermas señala que "[s]in derechos básicos que aseguren la autonomía privada de los ciudadanos, tampoco habría ningún medio para la institucionalización legal de las condiciones bajo las cuales tales ciudadanos puedan hacer uso de su autonomía pública. Así, la autonomía privada y la pública presuponen mutuamente a cada una de las otras en tal forma que ni los derechos humanos ni la soberanía popular pueden reclamar primacía sobre su contraparte. Habermas, "Retrospective Comments on Faktiziat und Geltung," manuscrito, New York, 1997.

²⁵ Tenemos entonces que, para el igualitarismo i) la visión conservadora resulta inaceptable en la medida en que niega cualquier rol significativo a los propios ciudadanos (actuando individual o colectivamente) en la definición de sus propias vidas; ii) la visión liberal es rechazada por no favorecer el autogobierno colectivo, y dejar que la vida pública quede a merced de las decisiones aisladas, desarticuladas, de los individuos; y iii) la visión republicana es criticada, también, por no ser coherente con la defensa de (lo que podemos llamar) un autogobierno "pleno," que incluye la posibilidad de que los mismos individuos (y no el estado, o una mayoría de ciudadanos) tengan el último control sobre sus decisiones más íntimas.

²⁶ Ver, al respecto, Jorge Myers, Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen

política, económica, y moral de la sociedad, provenientes del principal núcleo la "intelectualidad rosista," tomaron forma dentro de un gobierno indudablemente autoritario, orientado a una violenta "restauración" del orden y las jerarquías sociales ("obediencia, fidelidad, firmeza, [esos] son nuestros pareceres" –escribía Rosas).

Ahora bien, hasta cierto punto, no es razonable objetar a una determinada posición teórica por los abusos que algunos cometen en su nombre. Sin embargo, digo sólo hasta cierto punto porque, al mismo tiempo, una teoría política es responsable del tipo de prácticas que recomienda seguir, entre diferentes posibles. En mi opinión, el republicanismo debe probar, en primer lugar, que el principal medio para favorecer el autogobierno colectivo es el de "cultivar las virtudes cívicas de la ciudadanía." Según entiendo, dicha política no constituye un medio suficiente (parece claro) ni necesario para favorecer el autogobierno (un grupo de personas en una empresa autogestionaria puede tener control completo sobre los asuntos propios de la empresa, aún cuando sus miembros no se encuentren entusiasmados ni motivados especialmente por la defensa de la autogestión). Y si esto es cierto, luego, el republicanismo es responsable de apoyar privilegiadamente el "cultivo de las virtudes" como política pública prioritaria, dados los obvios riesgos involucrados en dicha tarea –riesgos reconocidos, aún, por los principales defensores del republicanismo.²⁷ Debe sumarse a lo anterior, además, el hecho de que no tenemos ninguna certeza acerca de cuál podría ser una política adecuada, a los fines de "cultivar las virtudes cívicas" de la ciudadanía: ¿necesitamos, por ejemplo, defender los valores patrióticos? ¿necesitamos que la ciudadanía se identifique con la moral convencional de su comunidad? ¿necesitamos desalentar el pensamiento crítico? ¿y, cómo podemos tener certeza de que el camino adoptado favorece más de lo que perjudica a la autonomía de las personas?

Teniendo en cuenta los problemas citados hasta aquí, que afectan tanto a posiciones liberales, conservadoras, como republicanas -y que, según me parece, ayudan a entender mejor algunos hechos distintivos de la historia latinoamericana- el igualitarismo nos propone una mirada diferente sobre dos cuestiones cruciales: ¿cómo organizar nuestra vida pública? ¿qué grado de control hemos de tener sobre nuestra vida privada? Dejo para un próximo trabajo, sin embargo, la tarea de explorar más en detalle esta mirada igualitaria, aparentemente ausente dentro de la historia de Latinoamérica.

rosista (Univ. Nacional de Quilmes, 1995).

²⁷ Según Sandel por ejemplo, "[la política republicana] es una política de riesgo, una política sin garantías... Otorgarle a la comunidad política un rol en la formación del carácter de sus ciudadanos es conceder la posibilidad de que malas comunidades formen malos caracteres. La dispersión del poder y la existencia de múltiples sitios para dicha formación cívica pueden reducir tales riesgos pero no pueden eliminarlos. Esta es la verdad en la queja liberal sobre la política republicana." Sandel (1996), p. 321.. Para Macquavelo por caso, el comportamiento virtuoso "desplegado espontáneamente por los grandes héroes y legisladores, no era asumido naturalmente por la mayoría de la población." De allí, entonces, que dicha mayoría debiera ser "[forzada a asumir tal comportamiento virtuoso], tal vez a través de medidas drásticas."

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO LOCAL

La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios

Claudio A. Tecco
Carlos M. Lucca

INTRODUCCIÓN

Es un hecho por todos conocido que la reforma administrativa en nuestro país –y particularmente en Córdoba- ha transformado el escenario municipal. Este nivel del Estado interviene crecientemente en nuevas áreas, asumiendo funciones de tipo “bienestaristas” que han sido abandonadas o descuidadas por las jurisdicciones provincial y nacional, o bien que le han sido transferidas como parte de programas de descentralización administrativa.

Este proceso, se inició a mediados de la década pasada en la Provincia de Córdoba, siendo principalmente las Municipalidades que se encontraban en una situación financiera y técnica relativamente más favorable las que asumieron tempranamente nuevas responsabilidades.

Sin embargo las transferencias de servicios y funciones entre Provincia y Municipios adquirieron renovado impulso a partir de 1995, como consecuencia la crisis fiscal, alcanzando a un universo de características muy heterogéneas en lo referido a sus capacidades de gestión.

Entre las nuevas cuestiones que los Gobiernos Locales han incorporado a sus agendas están las referidas al bienestar de la población (políticas de salud y desarrollo social), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de retener y atraer inversiones (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental.

El asumir como propias estas cuestiones (sea que lo hagan como iniciativa autónoma o presionados por factores del contexto) implica que, más allá de la conciencia que los actores locales tengan de ello, la *agenda municipal de fines de siglo* es sustancialmente distinta a la de la década pasada.

La ampliación de los campos de intervención, como así también la redefinición de funciones y prioridades por parte de los actores públicos locales, exige producir

innovaciones de gestión; tanto en las propias administraciones municipales, como en las modalidades de articulación de éstas con la sociedad civil.

Si esto es así, un primer aspecto a remarcar es que, al formular proyectos de *fortalecimiento institucional*, es necesario evitar el frecuente reduccionismo, consistente en acotar los cambios a la incorporación de equipamiento informático y al asesoramiento profesional en materia financiera. Sin desconocer la importancia de los equipamientos y que el equilibrio fiscal es un punto de partida imprescindible para que los programas públicos sean sostenibles en el tiempo, la naturaleza de la reforma del estado a nivel municipal es otra: requiere del fortalecimiento de la propia organización municipal (incluyendo múltiples aspectos que exceden lo económico-financiero y apuntan a mejorar la función de producción de las administraciones) como así también de profundas innovaciones de gerenciamiento, que potencien sinergias en el sistema de acción local.

¿POR QUÉ INNOVAR EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS?

Está aún difundida la creencia de que las innovaciones de gestión son una necesidad de las grandes ciudades y de sus administraciones complejas. De acuerdo a este criterio, los gobiernos de pequeñas localidades no requerirían esfuerzos de este tipo, bastándoles concentrarse en "hacer mejor lo que siempre hicieron", para lo cual sería suficiente obtener fondos que permitan ejecutar ciertas obras y contar con recursos corrientes para prestar los servicios urbanos básicos.

Este pensamiento no toma en cuenta que los cambios acontecidos, a los niveles global, nacional y local han reposicionado al Municipio en la arena pública.

Por otra parte, en el caso particular de la Provincia de Córdoba, el régimen jurídico vigente otorga amplia autonomía a Municipalidades de bajo rango poblacional (asignándole competencias materiales amplias), por lo cual la innovación en la gestión es también una cuestión de plena actualidad para ellos.

En efecto, la Constitución Provincial sancionada en 1987 y Ley Orgánica Municipal (Ley N° 8.102) otorgan plena autonomía a las localidades de 10 mil o más habitantes, incluyendo la institucional (derecho al dictado de su Carta Orgánica), en tanto las que se sitúan por debajo de dicho umbral gozan de autonomía política, financiera y administrativa, siendo sus competencias materiales de gran amplitud.

Dentro de este marco jurídico -y de la Ley Provincial N° 7850- se han producido múltiples transferencias a los gobiernos locales, como parte del "Programa de Descentralización Provincial", configurando una situación en la cual las administraciones locales, con limitadas experiencias y recursos, enfrentan nuevos desafíos, como lo son gestionar establecimientos y/o programas de atención de salud, nutrición, tercera edad, infancia, saneamiento, seguridad ciudadana, etc.

Por otra parte, en un contexto en el que un creciente número de Municipios compiten por retener, ampliar y atraer inversiones que generen empleo e impriman dinamismo a las economías locales, no basta con "hacer mejor lo que siempre se hizo". Por el contrario, es necesario comenzar por redefinir misiones y objetivos y diseñar los cursos de acción para lograrlos.

Por los motivos expuestos, interpretamos que las innovaciones de gestión son tan necesarias en los grandes como en los pequeños municipios.

Esta constatación no debe sin embargo interpretarse erróneamente: no se trata de implementar “paquetes enlatados” o proyectos “llave en mano”, que no contemplen las particularidades de cada municipalidad y sociedad local. La tecnología es *conocimiento aplicado a una realidad concreta* y por lo tanto no existen soluciones uniformes para situaciones diversas. Es por ello que, como habremos de verlo seguidamente, un componente importante del fortalecimiento institucional es desarrollar el conocimiento de la propia realidad, tanto de la organización municipal como de la sociedad y el ambiente con el que interactúa. En definitiva, parafraseando un slogan publicitario que alguna vez utilizó el INDEC, *saber donde se está, para estar donde se quiere*

EL PORQUÉ DE LA NECESIDAD DE ACTUAR ESTRATÉGICAMENTE

Los cambios en el entorno político, económico y social ocurridos a escala mundial desde principio de los años '80, han tenido (entre otros), el efecto de diluir paulatinamente la línea que divide los ámbitos de acción de tres dimensiones políticas fundamentales (Bryson, J. 1995).

En primer lugar, la distinción entre lo local y lo global ha perdido fuerza significativa, ya que el proceso de globalización económica ha otorgado una nueva relevancia a las ciudades como ámbitos articuladores del sistema económico internacional. Tradicionalmente las ciudades han estado profundamente inmersas en la economía de sus regiones, reflejando las principales características de éstas. No obstante, en forma creciente, las metrópolis que desempeñan el rol de nodos globales, regionales o subregionales, han tendido a desvincularse parcialmente de sus entornos económicos nacionales. Como señalan Castells, M. (1997b) y Sassen, S. (1998), es posible pensar a la actual economía global como materializada por un mosaico de centros urbanos de distinta jerarquía (nodos globales, regionales y sub-regionales), que desempeñan diferentes roles, y que interactúan entre sí articulando y direccionando los flujos de información, bienes y servicios a escala mundial. En esta grilla global de ciudades, la vinculación de los centros urbanos de menor jerarquía con su nodos regionales, conlleva la amenaza del impacto negativo que puede generar en sus bases económicas una competencia para la cual no se encuentran preparados, pero paralelamente, implica la oportunidad de insertarse, a partir de sus fortalezas, en nichos de producción de bienes y provisión de servicios a escala regional y en ciertos casos hasta internacional.

En segundo lugar, las distinciones entre áreas de política se han tornado más difusas. Por ejemplo, ciertas políticas educativas de carácter específico son consideradas en la actualidad como componentes de políticas de desarrollo económico más comprehensivas, debido a la influencia que tiene la capacitación y formación de los recursos humanos en la capacidad competitiva de las empresas. De igual modo, las políticas de protección y conservación del medio ambiente pueden tener un fuerte impacto en la competitividad empresarial, como consecuencia de los mayores costos en equipamiento y tecnología en los que éstas deben incurrir, y viceversa, una política de desarrollo económico que ignore la

variable ambiental puede terminar imponiendo significativos costos ambientales que hagan inviable el desarrollo económico de la región en el largo plazo.

Finalmente, la frontera que divide a los sectores público y privado se ha diluido notablemente. Áreas tales como salud, educación y bienestar social son claramente una responsabilidad gubernamental habiendo sido los gobiernos tradicionalmente los prestadores casi excluyentes de estos servicios. Ahora, de manera creciente, el sector público depende de organizaciones e instituciones privadas y no-gubernamentales para lograr una adecuada prestación en términos de calidad y cobertura de este tipo de servicios.

La dilusión de estas líneas divisorias ha hecho que la interconexión entre áreas de política y la interacción entre actores sociales se haya incrementado notablemente. Vivimos en una sociedad en la que ninguna organización o institución se encuentra totalmente a cargo de la prestación de determinados servicios y/o de la provisión de ciertos bienes de carácter público o mixto, y en la que muchas organizaciones están vinculadas o afectadas por otras organizaciones, o son parcialmente responsables de la prestación de ciertos servicios.

Estos cambios ocurridos en el entorno político, económico y social, han producido una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social de sus sociedades, y requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, consensuar acciones compartidas y actuar estratégicamente.

Este nuevo entorno que se acaba de señalar, pone de manifiesto la necesidad de *redefinir* los procesos de cambio institucional al interior de los gobiernos locales, a partir de dos ejes de acción principales:

- En primer lugar, dichos cambios institucionales deben estructurarse a partir del desarrollo de un *pensamiento* y una *acción* de carácter estratégica. Esto significa que es necesario abordar aquellas cuestiones críticas al municipio a partir de una evaluación de las fortalezas y debilidades que tiene el mismo, y de un análisis de las oportunidades y amenazas presentes en su entorno.
- En segundo lugar, es necesario ampliar las instancias de participación para lograr una evaluación más comprehensiva de las cuestiones críticas identificadas. Esto significa que es esencial incorporar en los procesos de fortalecimiento institucional mecanismos de participación de los actores políticos, económicos y sociales presentes en el escenario local, debido al rol que muchos de ellos tienen en la generación de políticas a escala local y regional.

La consideración de estos ejes de acción, se vería facilitada por el desarrollo de procesos de planificación estratégica, los que podrían actuar como elementos estructurantes de las instancias de fortalecimiento institucional a escala local.

SOBRE LA NATURALEZA DE LOS CAMBIOS NECESARIOS

Al intervenir en salud, desarrollo social, saneamiento ambiental, promoción económica, etc., buena parte de los gobiernos locales lo hacen sin experiencia previa ni recursos suficientes.

La superación de tales restricciones requiere producir innovaciones tanto en la propia organización municipal como en la modalidad con que ésta se articula con la sociedad local.

De acuerdo a los criterios tradicionales, el buen administrador público era un sujeto con conocimientos y habilidades para administrar eficientemente los recursos de la propia organización. Si bien esas capacidades continúan siendo necesarias, no resultan ya suficientes en el actual momento histórico.

Los conceptos actuales 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 ambiente en que ella opera (Kliksberg, B., 1991).

La dimensión de los esfuerzos requeridos y la incertidumbre de un contexto cambiante demandan la construcción de una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores no gubernamentales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

Como sostiene José Arocena (1995), es importante analizar la lógica de los "*sistemas de acción local*", identificando zonas de bloqueo y articulación en los sistemas de actores, a fin de superar los primeros y facilitar las segundas.

De acuerdo al autor citado, al interior de un sistema de acción local existen tres tipos de subsistemas, a saber: empresarial, socio-territorial y político-administrativo.

En relación al primero de los subsistemas mencionados, debe considerarse que las empresas que se instalan en un territorio por motivos que no se derivan de las características del lugar, difícilmente aporten a la construcción de un sistema de acción local; este tipo de empresas son, en términos de S.Boisier (1994), actores *en la región*, antes que actores *de la región*.

Los gobiernos locales con vocación de promover la densificación del tejido empresarial no deberían renunciar a sus facultades para negociar las implantaciones de origen extra local, desde la perspectiva del desarrollo integrado, procurando se fortalezcan las articulaciones técnicas y productivas dentro del ámbito local y regional.

Aunque esto parezca obvio, la realidad indica que el tipo de respuestas que ensayan los gobiernos locales presenta una preocupante uniformidad. En efecto, las estrategias e instrumentos que se implementan suelen ser similares, trátese de una pequeña localidad situada en un ambiente semiárido o de un centro urbano metropolitano. Entre algunos actores gubernamentales de pueblos y ciudades del interior, persiste la ilusión de creer que la producción de suelo industrial y el otorgamiento de ventajas impositivas tiene el efecto mágico de atraer inversiones exógenas que modificarán la economía local y mejorarán la calidad de vida de sus poblaciones. Las más de las veces tal atracción no se produce y, en los casos puntuales en que ello sucede, las implantaciones suelen tener baja o nula articulación con el sistema local. Esto no sólo conduce a frustraciones, sino también a una asignación ineficiente de recursos públicos escasos.

Refiriéndose a un contexto diverso (el de la "ciudad global") J. Borja y M. Catells (1997) hacen observaciones similares a la anterior: "*Existe una visión simplista y en último*

término autodestructiva de los mecanismos y objetivos de la competitividad de las ciudades: la atracción de inversores a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles y aceptando salarios más bajos y menor protección social” ... “La competitividad bien entendida, en la nueva economía informacional global, no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento de productividad. Y esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional” (op.cit. pag. 32).

El desarrollo local requiere de una estrategia que considere la lógica sistémica global, pero potenciando lo específico en el sistema empresarial local, facilitando la superación del aislamiento (inserción en redes comerciales, financiamiento de proyectos, etc.) y la sinergia entre los actores del medio.

Conocer la dinámica de la economía local-regional, sus articulaciones externas y las lógicas de actuación de los actores empresariales es un requisito para diseñar acciones de promoción del desarrollo.

En relación al sistema político-administrativo, el mismo está conformado por la propia administración municipal y sus relaciones con otras jurisdicciones estatales (en nuestro caso provincial y federal).

La tradición centralista en nuestro país llevó a que las autoridades municipales cumplieren con un rol mediador en la cadena clientelar de dominación (Tecco, C. 1993). Si bien estas prácticas verticales-clientelares distan de haber sido totalmente superadas, la crisis fiscal y el proceso de descentralización estatal han reducido los márgenes para su realización.

Existen indicadores de importantes avances en la búsqueda de implementar una lógica más horizontal y reticular entre gobiernos locales, actores privados e instituciones públicas provinciales y nacionales. En el caso de la Provincia de Córdoba, las experiencias de asociación intermunicipal verifican esta tendencia, de lo cual da cuenta una investigación realizada en IIFAP (Tecco, C. 1994 y 1997a).

En cuanto al sistema de acción socio-territorial, cabe recordar que el territorio es una construcción social. Como afirma Milton Santos (1996) *“el espacio, en sí mismo, es social”*. Esto implica interpretar al *espacio local* como resultado de interacciones entre múltiples sujetos (individuales y colectivos) que se relacionan entre sí y con el medio (natural y construido). Estas relaciones conllevan disputas y acuerdos entre actores portadores de intereses, valores y poder e involucran no sólo a quienes operan en los subsistemas antes mencionados (empresarial y político-administrativo), sino también a un conjunto heterogéneo de individuos e instituciones (ONGs, asociaciones profesionales, culturales, educativas, etc.), que ejercen presiones para que sus demandas se incorporen a la agenda pública local.

Convertir las presiones reivindicativas en acuerdos de gestión participativa para la solución de las demandas es uno de los principales desafíos de la gestión municipal contemporánea.

Un sistema socio-territorial activo e involucrado en la resolución de las cuestiones que integran la agenda pública local es importante, no sólo para el fortalecimiento de los actores colectivos, sino también para que los objetivos de los programas municipales guarden coherencia con las necesidades y demandas de la población.

A modo de síntesis, afirmamos que una articulación apropiada entre los subsistemas político-administrativo, empresarial y socio-territorial posibilita que los recursos municipales se afecten a la atención de lo que los propios sujetos definen como sus objetivos y necesidades prioritarias. Esta mayor *efectividad* de las políticas públicas puede a su vez contribuir a mejorar la legitimidad de las autoridades locales. Por otra parte, el incorporar recursos externos a la Municipalidad a la realización de proyectos compartidos, redundará en el mejoramiento de los niveles de eficiencia local.

A fin de posibilitar estos cambios, es también necesario modificar rigideces administrativas y culturas organizacionales que son adversas a las nuevas modalidades de gestión participativa. En efecto, para quienes en sus prácticas sociales se educaron en el modelo racional burocrático (aún predominante a pesar de lo difundido que está el discurso de la “nueva gerencia pública”) resulta difícil aceptar la posibilidad de que actores externos a la administración participen en 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.

La redefinición en las modalidades de articulación entre estado y sociedad a escala local es, en nuestra opinión, una de las principales innovaciones de *fortalecimiento institucional* de los Municipios; sin embargo, para otorgarle viabilidad es necesario sea acompañada de cambios organizacionales y tecnológicos, a los que nos referiremos seguidamente.

Entre las debilidades más frecuentes en las administraciones locales, se encuentran las referidas a planeamiento, programación presupuestaria, gestión de recursos humanos y administración tributaria. Razones de espacio impedirán que tratemos cada una de ellas con la extensión y profundidad que sería deseable. Nos detendremos sin embargo en un aspecto que interpretamos relevante para el diseño de programas de fortalecimiento institucional: los sistemas de planificación.

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

En un artículo anterior, publicado en esta misma revista, al referirnos a un relevamiento realizado en seis Municipios, afirmábamos que la planificación realizada era asistemática y de carácter incremental: *“El modus operandi mas 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 es incompleto y poco sistemático, al tiempo que las nuevas funciones son incorporadas a la gestión sin planificación previa y sin que, al interior de las administraciones, se desarrolle un debate conducente a construir el consenso de los actores organizacionales en torno a los nuevos roles y funciones”* (Tecco, C. 1997).

En el mejor de los casos, los programas o plataformas que los candidatos a Intendente presentan al electorado sirven de marco referencial para la definición de políticas municipales. Se trata de satisfacer “compromisos adquiridos” con la ciudadanía, a los cuales debe darse respuesta durante el período de gobierno. Este hecho representa en sí mismo un gran avance en relación a la situación imperante en los años inmediatos al restablecimiento de la democracia en nuestro país, cuando eran contados los candidatos y partidos que presentaban plataformas estructuradas en las elecciones municipales.

Actualmente es más frecuente que las plataformas electorales (de carácter genérico y con grados variados de coherencia y precisión) adopten carácter de orientadoras de los procesos de toma de decisiones, siendo los programas sectoriales los de mayor consistencia, en cuanto a objetivos, cursos de acción y medios para alcanzarlos.

Sin embargo, los programas sectoriales 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 participen actores estatales y no gubernamentales.

Pensamos que, es importante contar con un plan de gobierno, que oriente y articule programas sectoriales (de Secretarías y Direcciones) dándole consistencia y coherencia a estos últimos. En tal caso, las reuniones de gabinete municipal serían de utilidad no sólo a los fines de adoptar decisiones coyunturales, sino también momentos oportunos para el monitoreo y retroalimentación del mencionado plan.

Aunque parezca obvio aclararlo, cuando nos referimos a la importancia de contar con un "plan de gobierno" no estamos pensando en las propuestas tradicionales de tipo normativo. Por el contrario, en razón de argumentos ya expuestos en este mismo artículo, interpretamos que la **planificación estratégica** es una superación de tales propuestas y que constituye un valioso instrumento de gestión participativa.

De acuerdo a esta perspectiva, la participación ciudadana es un método para establecer zonas de acuerdo, por lo que los compromisos que se derivan de su operacionalización no deben ser interpretados como "verdad", sino como consenso entre actores con intereses y valores diversos.

Como se sostiene en una publicación de la Municipalidad de Córdoba (Lucca, C. et. al., 1995) "*La planificación estratégica apunta a la construcción de un proyecto colectivo y global de Municipio (entendido éste como sociedad, territorio y Gobierno Local), en cuya formulación y ejecución participan tanto actores estatales como no gubernamentales... el objetivo de este tipo de planificación es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social, orientándolo en función de una imagen objetivo de sociedad y administración local*".

Planificar con criterios estratégicos es poner en marcha un proceso socio-institucional, mediante el cual se seleccionan los problemas más relevantes (Matus, 1987), incorporándolos a la agenda de cuestiones a resolver; se definen los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo y se elaboran los cursos de acción que conduzcan al logro de tales objetivos, procurando que las acciones sean económicamente eficientes, técnicamente factibles y políticamente viables (Borja, J. 1995).

Entendida así, la planificación es un instrumento para lograr acuerdos en torno a ejes sobre los cuales la Municipalidad desarrollará su acción de gobierno y los sectores privado y social sus actividades. Supone por tanto una evaluación compartida de 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 (Lucca, C. et al. 1995).

Es importante remarcar, como parece indicar la experiencia de Rosario (Reyna, M.J., 1998), que la puesta en marcha un proceso de planificación estratégica requiere se realicen ciertas actividades previas tendientes a facilitar la futura viabilidad del plan y estudios que brinden información de utilidad a los actores sociales que participarán de la experiencia.

En efecto, es conveniente reunir e interpretar información sobre la localidad y sus habitantes, como así también conocer las expectativas prioritarias de éstos en relación a los campos de actuación del Gobierno Local. Asimismo, el equipo técnico del plan debe conocer la estructura y dinámica del sistema de acción local, en el sentido que, siguiendo a J. Arocena (1995), le hemos dado en este mismo artículo.

Por otra parte, es necesario que los actores sociales que habrán de participar en el proceso conozcan los fundamentos y propósitos de la actividad para la cual se los convoca, a fin de lograr que adopten el carácter de *agentes de desarrollo local* involucrándose en el proceso de planificación estratégica.

En razón de lo expuesto, consideramos que, previo a la puesta en marcha de un proceso social de planificación es necesario realizar estudios sobre:

- la situación económica y social de la localidad.
- las características del medio natural y construido.
- las opiniones y expectativas de la comunidad en relación a la localidad y el Municipio.
- el sistema de acción y las lógicas de actuación de los actores locales.
- La estructura y la dinámica urbana de la localidad y su rol en el sistema de ciudades.

Realizar este tipo de estudios previos contribuye asimismo a reducir la incertidumbre en la institución convocante. En efecto, el Municipio no es “un actor más” entre los que participan en los talleres de planificación; por el contrario, es el Gobierno Local que *lidera* un proceso social, técnico y político, conducente a la formulación de un proyecto colectivo. Por tal motivo, es importante que cuente con conocimientos fundados que le permitan ejercer dicho rol, al momento de interactuar con una diversidad de agentes que aportarán sus particulares saberes y racionalidades a la construcción de dicho proyecto.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La implementación de un proceso de planificación estratégica a escala local, requiere como requisito *sine qua non* para el adecuado desarrollo del mismo la existencia de un claro y fuerte compromiso de todos los actores involucrados. La generación de este tipo de compromisos es una tarea compleja y difícil de desarrollar en un contexto en el cual distintas instancias de poder se encuentran compartidas en diferente grado por diversos actores locales y extralocales. En estos contextos, se requiere más tiempo para sensibilizar a los diversos actores locales acerca de la necesidad y de la importancia de su participación, así como para generar acuerdos que permitan alcanzar consensos mínimos que faciliten el desarrollo de actuaciones compartidas.

El compromiso que se acaba de mencionar implica la necesidad de un explícito aval político de parte del gobierno local a dicho proceso, que sirva como señal para el involucramiento del resto de los actores sociales. El compromiso del gobierno local con el proceso de planificación estratégica debe manifestarse básicamente en la voluntad de respetar los acuerdos alcanzados entre todos los actores respecto a las acciones que son necesarias en la localidad. De igual manera, los actores que no pertenecen al gobierno local deben asegurar su participación y su voluntad para respetar los acuerdos alcanzados. En

definitiva, el proceso de planificación estratégica permite a cada participante hacer explícito el lugar que ocupa en el escenario local así como la visión que el mismo tiene acerca de los objetivos a alcanzar y de las acciones a desarrollar.

Sin embargo es importante señalar que la planificación estratégica, aunque puede ayudar a las organizaciones a tomar decisiones que sean efectivas, no puede sustituir la necesidad de pensar y actuar estratégicamente, así como tampoco suplir la ausencia de liderazgo (en el caso de que no lo hubiera) a nivel local.

Un elemento importante a señalar, es el hecho de que los procesos de planificación estratégica no solo le permiten al municipio responder con mayor efectividad a los cambios que se generan en su entorno, sino también a manejar y controlar su propio proceso de cambio.

La implementación de un proceso de fortalecimiento institucional desarrollado a partir de una perspectiva asociada a la planificación estratégica, generaría en los gobiernos locales un conjunto de beneficios. Un primer beneficio a obtener de la implementación de una propuesta de estas características, sería el de promover en el gobierno local un pensamiento y un accionar de carácter estratégicos, a partir de un análisis más sistemático del entorno interno y externo al mismo, lo que permitiría orientar la atención y los recursos hacia aquellos aspectos considerados fundamentales, facilitando este hecho la formulación e implementación de estrategias y lineamientos de acciones prioritarios a seguir.

Un segundo beneficio estaría asociado a la mejora que se operaría en el proceso de toma de decisiones, debido a que permitiría incorporar al mismo los objetivos y visiones de los actores extra-gubernamentales presentes en el ámbito local.

Un tercer beneficio (vinculado con los anteriores), estaría dado por la mayor capacidad de acción que adquiriría el gobierno local para procesar demandas y presiones de carácter tanto interno como externo, hecho que le permitiría responder a las mismas de manera más efectiva.

Finalmente, una instancia como la propuesta, facilitaría a los responsables del gobierno un desempeño más eficientemente de sus roles y funciones, promoviendo y fortaleciendo con otros actores claves de la escena local.

Aunque una instancia de fortalecimiento institucional como la señalada puede ciertamente generar estos resultados, no hay garantía de que ellos se produzcan, desde el momento en que, como se mencionó con anterioridad, el éxito de este tipo de procesos depende fuertemente del compromiso político de los participantes. Este compromiso es esencial desde el momento en el que un mecanismo como el propuesto se construye a partir de la valoración de la naturaleza política del proceso de toma de decisiones a nivel local, y se aleja de propuestas de tipo administrativistas que buscan privilegiar racionalidades de carácter técnico en sistemas en los que, como el analizado, predomina una racionalidad de carácter político.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES

La gestión estratégica implica no sólo cambiar las formas tradicionales de relación de la administración con el sistema de acción local, sino también modificar sistemas y prácticas administrativas que operan en un sentido contrario al de los criterios antes expuestos.

Tales cambios deben apuntar a potenciar la *capacidad de gestión* de los Municipios, para que estos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos organizacionales.

Un aspecto crítico suele ser el de los *recursos humanos*. La capacitación, entendida no sólo como adquisición de destrezas instrumentales, sino también del conocimiento compartido de la estrategia general del Municipio que integran, se constituye en una pieza clave para el cambio organizacional.

Es necesario contar con estrategias conducentes a mejorar no sólo los conocimientos y habilidades de los agentes municipales, sino también a lograr el compromiso por parte de los miembros de la organización, en torno a objetivos y valores compartidos por el gobierno y la sociedad local. De nada sirve lamentarse de las "resistencias burocráticas al cambio": quienes ejercen el liderazgo deben prever tales situaciones y diseñar políticas conducentes a superarlas.

En otro orden, la *estructura* de la administración municipal debe guardar correspondencia con los propósitos institucionales y adecuarse a los objetivos y actividades definidos en el proceso de planificación a que hemos hecho referencia.

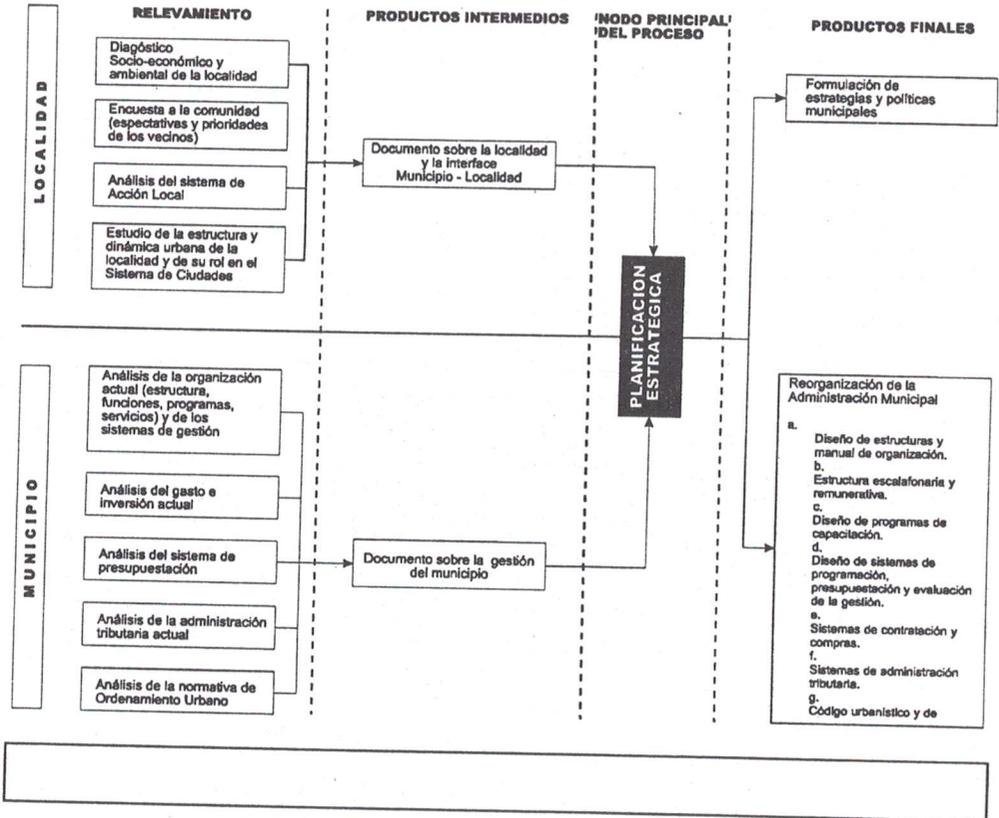
Las estructuras deben ser las adecuadas para las estrategias y políticas definidas en el proceso de planificación y no a la inversa. De nada sirven los organigramas y manuales de funciones, aprobados por Ordenanzas, de acuerdo a un modelo tomado de otros municipios, cuyos campos y modalidades de intervención difieren del caso particular de que se trate.

Si se cuenta con una visión clara y compartida de la misión del Municipio en cuestión y de la situación futura a la que aspira (como así también de las políticas generales y los cursos y medios de acción para alcanzar tales objetivos) debe procurarse el diseño de un sistema de división y coordinación de tareas, esto es una estructura, que responda e ello, evitando los formalismos de modelos resultantes de prácticas históricas pasadas.

La planificación, es también un insumo básico para la formulación de los presupuestos municipales. En efecto, el presupuesto es un instrumento de gobierno, que asigna recursos a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación. Si los presupuestos municipales devienen del mero ajuste o actualización de los ejecutados en años anteriores, las decisiones adoptadas en un proceso de planificación estratégica carecen de sentido.

Como se observa, el proceso de planificación conduce a cambios organizacionales que probablemente no se agotan en los aspectos mencionados en este apartado. El estudio de las particularidades de cada caso puede determinar la necesidad de otro tipo de reformas. Sólo a modo de ejemplo, esquematizamos seguidamente un conjunto de acciones que pueden resultar pertinentes en proyectos de fortalecimiento institucional.

UN ESQUEMA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL



Sería contradictorio con el enfoque expuesto en este artículo pretender que los proyectos de fortalecimiento institucional municipal contengan todos y cada uno de los componentes que se esquematizan en el anterior diagrama. La situación de partida y los objetivos particulares de los Municipios seguramente difieren entre una experiencia y otra; debiendo por tanto los proyectos adecuarse a tales diversidades. Por tal motivo, algunos de los insumos que figuran en la columna "relevamiento" del diagrama podrían ser sustituidos por otros (o bien requerir estudios complementarios que no están allí indicados). Esto modificaría a su vez el menú de productos.

¿Cuál es entonces el valor del anterior esquema? Evidentemente el principal no reside en sus *partes* (aunque den cuenta de necesidades bastante difundidas entre los Municipios) sino en la *relación* que se establece entre las mismas.

En efecto, el esquema plantea una secuencia que, a nuestro criterio, permite reducir el nivel de incertidumbre, "planificando la planificación" de los cambios. Tal secuencia es la que expusieramos en este artículo, al fundamentar la necesidad de realizar

estudios previos sobre la sociedad, el territorio y el gobierno local. Los productos intermedios, resultantes de tales estudios son a su vez insumos de información para los actores sociales que participan en el proceso de planificación. Estos "productos intermedios" son sólo una parte (inicial) del proceso de planificación estratégica. El trabajo de los equipos técnicos debe ser enriquecido con los saberes y conocimientos de los actores locales, que serán en definitiva quienes seleccionen los problemas que consideren más relevantes, definan los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo y elaboren los cursos de acción que conduzcan al logro de tales objetivos.

BIBLIOGRAFIA

- Arocena, J. (1995): "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". CLAHE, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Borja, Jordi (1995): "Planificación estratégica de ciudades". Revista "Córdoba, Ciudad y Desarrollo", Año 1, Nro.3/febrero de 1995.
- Borja, J. & Castells, M. (1997): "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Taurus, Madrid, 1997
- Buller, E. (1991): "El Desarrollo Institucional Municipal como estrategia de intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local. Cuadernos de Desarrollo Local, IULA, Quito."
- Bryson, J. (1995): "Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement". Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- Castells, M. y
- Hall, P.: "Tecnópolis del Mundo. La formación de los complejos industriales del Siglo XXI". Alianza Editorial, Madrid, 1994
- Castells, Manuel (1997a): "La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.1 La sociedad red". Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, M (1997b): "The Rise of the Network Society. Vol I. First Edition". Blackwell Publishers.
- de Mattos, C. (1997): "Dinámica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos". 6º Encuentro de Geógrafos. Buenos Aires (mimeo)
- Esser et al. (1996): "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política". Revista de CEPAL N° 59, Santiago, agosto de 1996.
- Kliksberg, B.: "¿Cómo será la Gerencia en la década del 90?". INAP, Bs.As., 1991 (Mimeo).
- Kotler, Philip et. al.: "Marketing Places". Free Press. 1994.
- Lucca, C. y
- Marianacci, G.(1995): "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
- Neira Avalos, E.: "Fundamentos de la planificación estratégica". FORHUM-CIDAP, 1991.
- Robirosa, Mario: "Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular". - FLACSO, mimeo, enero de 1988.
- Reyna, María J. (1998): "Iniciativas locales de innovación: la gestión municipal de Rosario". Ponencia presentada al IIIº Congreso Internacional del CLAD, Madrid, octubre de 1998. (Mimeo)
- Santos, Milton (1996): "De la totalidad al lugar". Editorial Oikos-Tau, Barcelona.
- Sassken, S (1998), "Urban Economies and Fading Distances". Megacities Lectures. http://www.megacities.nl/lecture_sassen.htm
- Soria, D.F. (1997): "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, & Bressan J.C. (1993): "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba". Administración Pública y Sociedad Nro.8, IIFAP, Córdoba, Junio de 1993.
- Tecco, C.:

- (1994) "Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional". Administración Pública y Sociedad Nr. 9, IIFAP, Córdoba, Diciembre de 1994
 - (1997a) "El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales". En García Delgado, Daniel (Comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina". FLACSO, Ofic.de Publicaciones C.B.C., Univ. de Buenos Aires.
 - (1997b) "Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos". Administración Pública y Sociedad Nr. 10, IIFAP, Córdoba, diciembre de 1997.
- Vázquez Barquero, A. (1997): "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial". Administración Local y Derecho, Buenos Aires, Enero de 1997, Año XIX, Suplemento Especial N° 1.

CARTAS ORGANICAS MUNICIPALES

Análisis de las Cartas Orgánicas de las ciudades de Córdoba, Río Cuarto y Villa María

Silvana López

INTRODUCCION

Sancionada la nueva Constitución de la Provincia de Córdoba en el año 1987, se les da posibilidad a los municipios que ostenten el rango de ciudad (más de 10.000 habitantes) de poder, en ejercicio de su autonomía plena, dictar sus correspondientes Cartas Orgánicas (art. 181 C.P.Cba).

Dichas Cartas Orgánicas son sancionadas por convenciones convocadas a tal efecto por las autoridades locales (art.182) y deben asegurar los siguientes aspectos (art.183):

1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera y un sistema de representación proporcional para el Concejo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.
3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.
4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.
5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano.
6. Los demás requisitos establecidos por la Constitución.

Hasta el presente, varios municipios han dictado sus cartas orgánicas. Entre ellos, las tres ciudades de la provincia más importantes en cuanto a tamaño poblacional se refiere: Córdoba, Río Cuarto y Villa María.

El presente trabajo pretende, como parte de uno más amplio a desarrollar, detectar las principales innovaciones que estas legislaciones fundamentales introducen respecto de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba (Ley N° 8.102) que rige para todos los

municipios que no están en condiciones de dictar la propia Carta Orgánica -por no tener rango de ciudad- o los que estando en condiciones de hacerlo aún no lo han hecho. Asimismo es otro objetivo, comparar las legislaciones entre sí, a partir de los textos sancionados, sin entrar en consideraciones respecto de los motivos que impulsaron la redacción de los distintos preceptos, ni el funcionamiento de las figuras e institutos creados. En este punto vale aclarar que no se toman todos los aspectos contenidos en estos estatutos municipales, sino que se ha seleccionado el articulado alrededor de algunos temas que son de mi especial interés, en función de trabajos de investigación desarrollados anteriormente y que giran en torno a ejes relacionados a la forma de gobierno municipal, relaciones entre poderes municipales, control y responsabilidad, así como los distintos mecanismos de participación ciudadana.

A los efectos de exponer en forma sistemática el tema, se han distinguido distintas secciones en la legislación analizada, como seguidamente se detalla:

FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

Como ya hemos mencionado, el inciso 2° del art.183 de la Constitución provincial, otorga a los municipios la posibilidad de optar, al momento de dictar sus correspondientes Cartas Orgánicas, como forma de gobierno municipal, entre dos sistemas posibles:

- la existencia de un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente Municipal o
- un sistema de Comisión o de Comisión con Administrador Municipal

De este inciso se desprenden dos importantes cuestiones:

- 1°) la necesidad de la existencia del Cuerpo Deliberante, cualquiera sea el sistema de gobierno que se adopte.
- 2°) la posibilidad de prescindir del órgano ejecutivo unipersonal electivo y su reemplazo por las formas de organización mencionadas, en las que las funciones ejecutivas son ejercidas de la manera que a continuación se explica.

El sistema de comisión se caracteriza por la existencia de un único órgano colegiado de elección popular, que ejerce funciones legislativas (el cuerpo en su conjunto) y funciones ejecutivas (ejercidas por cada miembro de la comisión, dividiéndose esa actividad en áreas o departamentos técnicos). La comisión está coordinada por un Presidente designado por ella, con funciones de representación y administrativas.

El sistema de comisión con administrador municipal cuenta con una comisión elegida por el voto popular y con un administrador o gerente con conocimientos técnicos especializados, nombrado por dicha comisión a la cual está subordinado políticamente y debe rendir cuentas.

Para las cartas dictadas en las ciudades de Córdoba, Río Cuarto y Villa María, los convencionales no se han apartado de la tradición y han adoptado el sistema presidencialista.

Este sistema presidencialista, de origen norteamericano, que fue tomado por los países latinoamericanos, se caracteriza por establecer la división de poderes en la estructuración del gobierno municipal, existiendo un órgano independiente, colegiado, de elección popular y que por ley cumple con la función legislativa y de control (Concejo Deliberante).

Además, existe otro órgano, también independiente, con funciones ejecutivas y administrativas, que ejerce la Jefatura del Estado municipal y lo representa en las relaciones con los otros órdenes de gobierno, elegido popularmente en la mayoría de los casos (Intendente).

A este respecto y sin entrar a analizar las competencias de cada uno de estos órganos ya que excedería los objetivos de este trabajo, podemos apuntar algunas innovaciones que resultan interesantes.

Por ejemplo, la Carta Orgánica cordobesa incluye, en el departamento ejecutivo, una nueva figura: la del vice-intendente (art. 80), también electo popularmente, que preside el Concejo Deliberante y reemplaza al Intendente en caso de ausencia, entre otras funciones.

Respecto del Concejo Deliberante, en cada uno de los casos, se establece el número de Concejales: 31, para el caso de Córdoba (art. 49); 19 para el de Río Cuarto (art.61) y 12 para Villa María (art.95). Asimismo, las tres Cartas Orgánicas establecen la remuneración de los Concejales proporcional a la asistencia a sesiones y reuniones de comisiones.

La C.O. de Río IV establece la agrupación de concejales en tantos bloques políticos como listas electorales tengan representación en el Concejo Deliberante, no pudiendo integrar bloques separados los concejales electos por una misma lista, ni aquellos que al tiempo de las elecciones pertenezcan a partidos políticos que no se enfrentaron ante el electorado (art.73).

También como curiosidad, podemos encontrar que el artículo 103 de la C.O. de Villa María establece que los gastos de funcionamiento del Concejo Deliberante (remuneraciones de concejales, asesores y demás empleados, aportes previsionales y jubilatorios y todo otro concepto) no pueden exceder el 3% del presupuesto municipal.

ORGANOS DE CONTROL

Kelsen afirma que *"como la democracia tiende fundamentalmente a la seguridad jurídica y, por tanto, a la legalidad y previsibilidad de las funciones estatales, existe en ella una poderosa inclinación a crear organizaciones de control, que sirvan de garantía a la legalidad"*²⁸.

Como ya adelantáramos, el **Tribunal de Cuentas** es un órgano de existencia obligatoria para los municipios (inciso 3º, art. 183 de la Constitución) que dictan su Carta Orgánica. Es de carácter electivo y tiene por funciones el control de legalidad externa de los actos del Ejecutivo y del Concejo Deliberante, sin efectuar juicios de oportunidad y conveniencia. Las principales innovaciones que presentan las cartas orgánicas analizadas se refieren principalmente a la cantidad de miembros que integran este Tribunal: en el caso de la Ciudad de Córdoba, se fija en cinco el número de integrantes (tres por la mayoría y dos por el segundo, art.90) y en Río Cuarto, son cuatro (dos miembros corresponden al partido político que obtenga mayor cantidad de votos, 1 al que resulte segundo y uno por el que resulte

²⁸ KELSEN, Hans, "Esencia y valor de la democracia", Punto Omega Guadarrama, Barcelona, 1977. Pág. 145.

tercero). Para Villa María (art. 152), se mantiene el tradicional tribunal compuesto de tres miembros, tal cual lo establece la Ley Orgánica Municipal N° 8.102.

Pero, además, las cartas orgánicas han establecido una serie de instituciones destinadas a efectuar funciones de control en ámbitos diversos del accionar municipal, los que a continuación se mencionan para cada uno de los casos analizados.

La Carta Orgánica Municipal de Villa María ha previsto:

- **Auditor General:** funcionario de carácter electivo, que tiene la obligación de asumir la defensa de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos tutelados por la carta Orgánica, ante hechos y omisiones de la Administración Pública Municipal. Asimismo supervisa la eficacia en la prestación de los servicios públicos, los derechos del consumidor y la aplicación de la legislación municipal.
- **Tribunal Municipal de Reclamos y Apelaciones Fiscales:** que entiende en todos los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de cualquier órgano de la Administración Municipal, que determinen en forma total o parcial, directa o indirectamente, obligaciones tributarias, impongan sanciones fiscales y/o resuelvan reclamos de repetición o de extinción de exenciones. Está integrado por un representante del Departamento Ejecutivo Municipal, un representante de cada uno de los partidos políticos representados en el Concejo Deliberante, un representante del Concejo Asesor Municipal, un representante del Colegio Profesional de Abogados y un representante del Consejo profesional de Ciencias Económicas o Licenciados en Economía.
- **Ente de Control de Servicios Municipales:** tiene a su cargo el control administrativo y técnico y la verificación y fiscalización de todos los servicios públicos que preste la municipalidad por sí misma o por terceros, resolviendo las medidas que deban adoptarse para que los mismos se satisfagan respetando la normativa legal que los rija, las políticas del gobierno municipal sobre la materia y los derechos de los usuarios y prestadores. Está integrado por un representante del Departamento Ejecutivo, un representante de cada uno de los partidos políticos representados en el Concejo Deliberante y un representante de los usuarios, designado éste último por el Consejo Asesor Municipal.
- **Tribunal Administrativo de Admisiones y Concursos:** entiende obligatoriamente y en forma previa a cualquier designación por cualquier órgano municipal de agentes permanentes, de cualquier grado, categoría o naturaleza y para cualquier función o empleo en la Administración Municipal. Su función es la de emitir opinión fundada respecto de la idoneidad de todos los que se postulen para ser designados, previo concurso de oposición y antecedentes que realiza el mismo tribunal. Su opinión es vinculante para el órgano que debe realizar la designación y todo nombramiento que se efectuara sin ella o en su contra será nulo. Este tribunal está integrado por un representante del Departamento Ejecutivo, un representante del Gremio de Empleados Municipales, un representante de cada uno de los partidos políticos que integran el Concejo Deliberante, un representante del Colegio o Consejo profesional que tenga mayor relación con la materia del área donde se intente efectuar la designación y un representante de las Universidades Públicas y Privadas con asiento en la ciudad.
- **Justicia Administrativa Municipal de Faltas:** tienen como competencia el conocimiento, juzgamiento y decisión de las causas que se formen por violación o infracción a las disposiciones municipales o a las normas provinciales o nacionales cuya

aplicación compete al municipio. Son designados por el Intendente, con acuerdo del Concejo Deliberante, previo concurso ante el Tribunal Municipal de Admisiones y Concursos, siendo requisito para su designación poseer seis años de antigüedad en el ejercicio de la profesión de abogado o como Magistrado o Funcionario del Poder Judicial de la Nación o la Provincia.

En el caso de la ciudad de **Córdoba**, se prevén, como órganos de control, los siguientes organismos.

- **Tribunal Administrativo Municipal Fiscal**: con la función de resolver las impugnaciones contra las resoluciones de los organismos fiscales municipales. Está integrado por tres miembros designados por el departamento ejecutivo con acuerdo del Concejo Deliberante y, entre otros requisitos, se debe tener diez años de antigüedad en el título de abogado o contador.
- **Entes de Control de Servicios Públicos**: a cargo del control de la prestación de servicios públicos de competencia municipal. Sus miembros son designados por el Departamento Ejecutivo, con acuerdo del Concejo Deliberante. Las ordenanzas que reglamenten la estructura de los entes y deben asegurar los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, publicidad y la necesaria participación de los usuarios.
- **Tribunales Administrativos Municipales de Faltas**: tienen como función el juzgamiento de las faltas o contravenciones a las disposiciones municipales, provinciales y nacionales cuya aplicación compete al municipio. Son designados por el Intendente, con acuerdo del Concejo Deliberante y es requisito para su designación seis años de antigüedad en el título de abogado.

Para la ciudad de Río Cuarto, se establecen los organismos de control que a continuación se explicitan.

- **Defensor del Pueblo**: designado por el Concejo Deliberante, con la función de defender y proteger los intereses difusos y los derechos colectivos de los habitantes de la ciudad, para la supervisión de los servicios públicos prestados en forma directa o indirecta por el municipio y para el control de la aplicación correcta del ordenamiento jurídico en la Administración municipal. Resulta interesante el modo de designación de este funcionario. El Concejo Deliberante hace una convocatoria pública para que los partidos políticos o alianzas que posean personería jurídica nacional, provincial o municipal propongan un candidato, pero el partido político o alianza por el que fue electo el titular del Departamento Ejecutivo Municipal no puede realizar postulación alguna, ni los afiliados de ese partido (o de los que integran la alianza) no pueden ser propuestos por los otros partidos. Luego, el Concejo Deliberante, procede a la designación. También respecto de este funcionario se deja establecida la prohibición de postularse para ocupar cargos electivos en las elecciones municipales inmediatas a la conclusión de su mandato.
- **Fiscal Municipal**: tiene a su cargo el control de la legalidad de los actos administrativos y la defensa del patrimonio del municipio. Es designado por el Departamento Ejecutivo, con acuerdo del Concejo Deliberante, requiriéndose ser abogado con ocho años de ejercicio de la profesión.
- **Auditor Municipal**: tiene a su cargo el control interno de los órganos dependientes del Departamento Ejecutivo Municipal y de los organismos descentralizados autárquicos o

no, con la finalidad de asegurar eficacia, eficiencia y economía en la Administración Municipal. También es designado por el Departamento Ejecutivo, con acuerdo del Concejo Deliberante, requiriéndose ser graduado universitario y acreditar una experiencia en la administración pública o privada, en organismos estatales, en control y auditoría no inferior a cuatro años en su conjunto.

- **Tribunales Administrativos Municipales:** Tienen competencia en el juzgamiento de las contravenciones a las disposiciones municipales y a las leyes provinciales y nacionales cuya aplicación corresponda al municipio y, además, resolver los recursos de los contribuyentes con relación a tributos impuestos por el municipio. Son designados por el Departamento Ejecutivo Municipal, con acuerdo del Concejo Deliberante a propuesta del Consejo Municipal de la Magistratura, debiendo ser abogados con cuatro años de ejercicio de la profesión, entre otros requisitos. El Consejo Municipal de la Magistratura está integrado por el Fiscal Municipal, un representante por cada bloque político del Concejo Deliberante que sea abogado y un representante letrado del Colegio de Abogados de Río Cuarto, y a ellos le corresponde la selección de los Jueces Administrativos Municipales, previo concurso de títulos, antecedentes y oposición.

RESPONSABILIDAD POLITICA

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, aspectos que no se considerarán en este trabajo, pero que sí están incluidos en las Cartas Orgánicas analizadas.

Si vale la pena mencionar el tema de la responsabilidad política, que se ejercita 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 intimamente con la división de poderes, también designada "check and balances" o de frenos y contrapesos, puesto que cada uno de los poderes controla al otro"*.²⁹

Esa responsabilidad política opera también directamente ante el pueblo mediante el instituto de la democracia directa o semidirecta denominado revocatoria o "recall".

Así la L.O.M., legisla, a partir del art. 114, acerca de la "responsabilidad política del intendente", estableciendo el procedimiento por el cual el mismo funcionario electo puede ser destituido, no así los otros funcionarios electos. Para las Cartas Orgánicas analizadas en este trabajo, la responsabilidad política alcanza al Intendente (en todos los casos), al Viceintendente (para el caso de Córdoba), los Concejales (para todos los casos), a los miembros del Tribunal de Cuentas (para todos los casos), a los Secretarios del Ejecutivo (Villa María y Río Cuarto), Subsecretarios (Río Cuarto), al Auditor General (Villa María), al Auditor Municipal (Río Cuarto), al Asesor Letrado (Villa María), al Defensor del Pueblo (Río Cuarto), al Fiscal Municipal (Río Cuarto) y a los Jueces Administrativos Municipales (Río Cuarto y Villa María).

²⁹ HERNANDEZ (h), Antonio María. "Proceso de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante". Mateo José García Ediciones. Córdoba, 1990. Pág.10.

Establecida la responsabilidad, en el caso de todos los funcionarios, a excepción del intendente, se declara la destitución sin más trámite. Para el caso del Intendente, en Córdoba (art. 118) y Río Cuarto (art.139), se debe convocar al electorado para que resuelva la destitución, al igual que lo establece la Ley Orgánica Municipal, cosa que no sucede en el caso de la Carta Orgánica de Villa María, la que determina que la declaración de culpabilidad en juicio político produce la revocación del mandato en todos los casos (art.228), debiendo remitirse los antecedentes a la Justicia Ordinaria.

Resulta interesante la inclusión, en la Carta Orgánica de Villa María, del Juicio de Residencia, al cual todo funcionario puede ser sometido por denuncia que efectúe cualquier vecino ante el Auditor General, desarrollándose el juicio ante el Tribunal de Cuentas que asume con posterioridad a la finalización de sus funciones, ampliado con tres miembros designados por el Consejo Asesor Municipal (art.232).

PARTICIPACIÓN POLÍTICA – RÉGIMEN ELECTORAL

Respecto de este tema, hay varios aspectos a considerar.

En cuanto al **sufragio**, en el ámbito municipal, consiste en la facultad o potestad que tienen los ciudadanos para participar y decidir sobre la conformación de los órganos de poder del estado municipal y que presenta la característica de amplitud en los municipios cordobeses ya que, a diferencia del sufragio ejercido en la elección de autoridades nacionales y provinciales, se permite el voto de los extranjeros (Constitución de Córdoba, artículo 183 inciso 1° ; Ley Orgánica Municipal N° 8102, artículo 129; L.O.M. Río IV, art.185; L.O.M.Cba, art.124 y L.O.M.Villa María, art.188), siempre y cuando se cumpla con el requisito de la inscripción en el padrón municipal, previa residencia continua e inmediata en el municipio por dos años, y, además, poseer alguna de las siguientes calidades, a saber: estar casado con ciudadano argentino; ser padre o madre de ciudadano argentino; ejercer actividad lícita o ser contribuyente por pago de tributos (Río Cuarto y Cba). Unicamente se exige la residencia e inscripción en el padrón en el caso de Villa María. Además, en el caso de Córdoba, se otorga la posibilidad de elegir a las autoridades municipales a los ciudadanos mayores de 16 años, con residencia en el municipio y que voluntariamente se hayan empadronado.

Respecto del **régimen electoral municipal**, la elección de las autoridades municipales se rige por pautas normativas generalmente establecidas por las leyes provinciales en materia electoral o por las leyes orgánicas de municipalidades. Ello atenta contra el principio de autonomía municipal, porque se le quita al vecino la posibilidad de efectuar una elección libre de la influencia que ejercen las elecciones en las órbitas nacional y provincial, cuando se produce el fenómeno de simultaneidad de elecciones en los tres niveles de gobierno.

Para poder efectivizar el desdoblamiento de las elecciones, el municipio debería contar con una estructura normativa y los recursos necesarios para llevar adelante un acto electoral, lo cual, dadas las actuales circunstancias, es muy difícil de poder llevar a cabo.

Las Constituciones provinciales de la etapa de la reforma desde 1984 fueron estableciendo la facultad de cada municipio de poder elegir a sus autoridades en forma independiente de otro poder, como también la posibilidad de elaborar su propio régimen electoral, con ciertas limitaciones constitucionales, como por ejemplo, características del

sufragio, sistema electoral, etc. (Ley Orgánica Municipal, artículo 30, inciso 12° y Constitución Provincial artículo 183, inciso 1° y 184).

Hay municipios que así lo han hecho. Es el caso de la ciudad de Marcos Juárez que, al dictar su Carta Orgánica (la primera que se dictó en la Provincia de Córdoba), ha instituido para la elección de las autoridades municipales, una fecha no coincidente con las elecciones de autoridades en otros niveles de gobierno. De igual manera han obrado los convencionales de las ciudades de Villa María y Río Cuarto, al establecer para el caso de la primera que "la elección de autoridades municipales deberá efectuarse por lo menos sesenta días antes o después de toda otra elección nacional o provincial y entre noventa y cuarenta y cinco días antes de la expiración del mandato de las autoridades en ejercicio"(art. 194). Río Cuarto, establece a este respecto, que las elecciones deben efectuarse al menos con treinta días de diferencia de las elecciones nacionales o provinciales. Sin embargo, la Carta Orgánica de Córdoba, nada dice a este respecto.

Con las reformas constitucionales producidas a partir del año 1984, se ha establecido definitivamente la participación directa del pueblo en la designación de las autoridades municipales (en algunas provincias subsistía la designación por el Poder Ejecutivo Provincial o con el acuerdo de la Legislatura). En Córdoba era así para el caso de las comunas. Con la reforma, se ha instaurado para las comunas también la elección directa de las autoridades (Constitución Provincial artículo 194).

En cuanto a los **sistemas electorales** (técnicas utilizadas para la distribución de cargos electivos entre las fuerzas políticas intervinientes), para el Intendente, titular del Departamento Ejecutivo, el criterio es a simple pluralidad de sufragios, es decir que resulta electo aquel que obtenga mayor cantidad de votos.

Para el cuerpo deliberativo (Concejo Deliberante), el principio que rige en la provincia Córdoba es el de la eficacia, que le otorga una mayoría absoluta a la fuerza política que obtiene mayor cantidad de sufragios y que corresponde al intendente. Hay argumentaciones que sostienen que este sistema conspira contra una verdadera representación por varias razones. Entre ellas, porque no refleja la composición socio-política real de la población que elige, ya que el sistema no es "realmente proporcional" y, además, el hecho que los Concejales no representan sectores o territorios delimitados ("todos los concejales representan a todos los ciudadanos"), diluye la responsabilidad y que obstaculiza la comunicación entre representantes y representados. A su vez, la representación por sectores tiene sus detractores, quienes sostienen que propicia el "caudillismo", atenta contra la visión general de las demandas y necesidades de la ciudadanía, promueve la competencia entre sectores de una misma localidad, etc.

En virtud de la prescripción constitucional, las Cartas Orgánicas analizadas no han podido modificar este aspecto y el sistema vigente para ellas es el de la "proporcionalidad restringida". Sin embargo, las ciudades de Villa María (art.196) y de Córdoba (art.133) le otorgan al ciudadano la posibilidad del ejercicio del "voto de preferencia", consistente en la posibilidad de alterar el orden de los candidatos titulares indicando su preferencia. También, en el caso de la ciudad de Córdoba, se exige que la lista de concejales titulares debe integrarse como mínimo con un representante de cada seccional electoral en que se divide la ciudad (art.131), además de prescribir que para todos los cargos electivos municipales, los partidos políticos reconocidos deben seleccionar sus candidatos a través de elecciones internas abiertas.

En lo que sí parecen coincidir las tres Cartas analizadas es en establecer el principio de la reelección por un solo periodo más de todos los funcionarios electos (Córdoba, art.51; R.Cuarto, art. 55 y V.María, art.89), ya que la Ley Orgánica Municipal, nada decía a este respecto, sentando la reelección indefinida de las autoridades municipales.

INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Como ya lo adelantáramos, el inciso 4º del artículo 183 de la Constitución provincial, establece que las Cartas Orgánicas deben asegurar al electorado los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

Además de respetar el precepto constitucional, las tres cartas analizadas introducen la **consulta popular** como mecanismo de participación. En todos los casos, pueden convocarla el Departamento Ejecutivo o el Concejo Deliberante en sus respectivas competencia, siendo el voto no obligatorio para todos los ciudadanos.

Respecto de la **iniciativa popular**, se puede observar una flexibilización de la legislación en cuanto a los requisitos tanto para la presentación como en relación al procedimiento. En el caso de Córdoba y Villa María se requiere el aval del 1% del padrón electoral, para el caso de Río Cuarto, sólo se requiere el 0,5% del padrón, pudiendo además, en este último caso presentar un proyecto el Consejo Municipal de Partidos Políticos (institución cuya conformación se explica en el siguiente punto) con el apoyo de 2/3 de sus miembros y la totalidad de las asociaciones vecinales reconocidas en su conjunto. En el caso de Córdoba, se asegura la gratuidad de las firmas ante el Juez Electoral Municipal y para Villa María se habilitan Registros de Adhesiones en la Secretaría Legal del Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas, Juzgado Administrativo Municipal de Faltas, Junta Electoral, oficina del Auditor General y demás dependencias que determine el Ejecutivo, acreditando los vecinos su identidad ante los funcionarios responsables. Para los casos de Córdoba y Villa María, el Concejo Deliberante debe tratar el proyecto dentro de los cuatro meses de su presentación; para el caso de Río IV se establece que si no es tratado dentro de los 180 días de su presentación, se considera sancionado y pasa al Poder Ejecutivo para su examen y promulgación.

Respecto del **referéndum**, las cartas admiten los dos supuestos: el facultativo y el obligatorio. El **referéndum facultativo** puede ser convocado por el Concejo Deliberante o por el Departamento Ejecutivo cuando el Concejo ha rechazado un proyecto dos veces (Córdoba, Río Cuarto y Villa María) o proyectos originados en la iniciativa popular con las adhesiones necesarias y el Concejo no lo trate en término (Villa María). También puede ser instado por el electorado, con el apoyo del 10% del padrón, respecto de una ordenanza y dentro de los 45 días de su promulgación (Córdoba y).

El **referéndum obligatorio** puede ser requerido indistintamente por el Intendente, un Concejal o un elector y procede en las siguientes materias:

- desmembramiento y fusión del territorio municipal (Córdoba, Río IV y Villa María)
- reforma por enmienda de la Carta Orgánica (Córdoba, Río IV y Villa María)
- proyectos de ordenanza con origen en la iniciativa popular presentados por no menos del 20 % (Córdoba y Villa María) del padrón municipal cuando no son tratados por el Concejo Deliberante dentro del año (Córdoba) o seis meses (Villa María) a partir de su

presentación o cuando son vetados por el Ejecutivo y el Concejo no insiste (Córdoba, Río IV y Villa María).

- la destitución del Intendente (Córdoba)
- proyectos que concedan obras o servicios públicos por más de 15 años (Villa María)
- proyectos que importen un impacto ecológico negativo o grave perturbación urbanística. (Villa María)

Respecto de la **revocatoria popular**, se mantiene, en términos generales, lo prescripto por la Ley Orgánica Municipal N° 8.102, exigiéndose en todos los casos la promoción por el 10% del electorado. La diferencia estaría dada en la cantidad de funcionarios contra los cuales procede, ya que alcanza a todos los funcionarios electos popularmente y, además, al Defensor del Pueblo (Río Cuarto) Intendente (en todos los casos), al Viceintendente (para el caso de Córdoba), los Concejales (para todos los casos), a los miembros del Tribunal de Cuentas (para todos los casos), al Auditor General (Villa María), al Defensor del Pueblo (Río Cuarto) y a los Jueces Administrativos Municipales (Villa María).

FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es importante recalcar que, en la antigüedad, la democracia como forma de gobierno surge en la propia ciudad. En nuestra propia historia institucional, la democracia comienza a tener sus primeras manifestaciones en las ciudades y pueblos del Virreinato, adquiriendo los cabildos gran importancia como centros de participación de algunos sectores.

Hoy, la complejidad de las relaciones que se presentan en nuestras sociedades y democracias modernas, así como también la creciente descentralización del poder del Estado Nacional en los otros niveles estatales en lo referente a la toma de decisión y a la definición de políticas sobre aspectos que requieren conocimientos técnicos especiales, ha llevado a que los gobiernos adopten criterios y pautas de decisión que muchas veces no se condicen con una adecuada participación de los destinatarios de las mismas, produciéndose un divorcio entre la ciudadanía y sus gobernantes, fenómeno éste definido por los politólogos como "la crisis de la representación".

El municipio, que propicia el contacto directo e inmediato entre el ciudadano y su problema y el poder gubernamental con capacidad para poder tomar las medidas conducentes a su solución, es un ámbito muy apto para hacer efectiva la participación del vecino por los medios institucionalmente establecidos.

La participación individual y colectiva del vecino en la vida democrática local es de suma importancia a los fines de fortalecer dicha forma de gobierno y la falta de implementación de mecanismos adecuados de participación en los sistemas democráticos locales trae aparejado, como consecuencia, el problema de la apatía de los vecinos en tomar parte de los asuntos que hacen al interés general de su grupo o comunidad.

Con la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales, se adoptan institutos de distintas características en cuanto al tipo de participación que generan, las cuales se han clasificado de la siguiente forma:

Participación Sectorial:

La Ley Orgánica Municipal N° recepta como forma de la participación sectorial al denominado “**Consejo Asesor Municipal**”.

Equivalentes a esta institución, aunque con nombre diverso, las Cartas Orgánicas mencionadas han incorporado un **Consejo Económico y Social** (Córdoba, art.147), un **Foro de la Comunidad** (Río Cuarto, art.216) y un **Consejo Asesor Municipal** (Villa María, art.215). Estas instituciones están integradas por representantes de distintos sectores de la producción y el trabajo, gremiales, profesionales, culturales, sociales, universidades, centros de investigación, etc. y tienen funciones de consulta y asesoramiento, siendo su dictamen de consideración obligatoria no vinculante en materia de desarrollo económico y social. En el caso de Villa María, dicho Consejo está integrado por representantes de instituciones inscriptas en un Registro de Entidades Intermedias que funciona en dependencias del Ejecutivo Municipal y entre sus funciones se encuentra también la de designar un representante de los usuarios en el Ente de Control de Servicios Municipales y un representante para integrar el Tribunal Municipal de Reclamos y Apelaciones Fiscales, como así también la de designar los miembros que amplían el tribunal en el caso de producirse un Juicio de Residencia .

En el caso de Río Cuarto, también se propende a la formación de **Consejos** (art.213) que agrupen a distintos sectores de la sociedad que tengan un mismo objeto de interés y que actúan también como órganos de consulta y asesoramiento de los órganos electivos municipales.

Participación Vecinal:

Respecto a la participación vecinal, la misma se canaliza a través de las “**Comisiones de Vecinos**” y las “**Juntas de Participación Vecinal**” (Córdoba, arts. 147 y 155); las “**Asociaciones Vecinales**” (Río Cuarto, art.218) y los “**Centros Vecinales**” (Villa María, art.218)

En general, las funciones establecidas para estas instituciones son las de:

- estimular la participación cívica, democrática, solidaria y de integración en el ámbito vecinal.
- promover al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo local
- participar en la gestión municipal mediante la presentación de peticiones, inquietudes y sugerencias, la formulación de programas de desarrollo comunitario y la defensa de los intereses de los vecinos del sector.
- colaborar activamente en los procesos de planificación, desconcentración y descentralización.
- coordinar su actuación con otras asociaciones o entidades de bien público.
- difundir las normas municipales.
- impulsar e intervenir en programas de capacitación para los vecinos y propender a la formación de dirigentes vecinales.
- ejercer toda otra función para el cumplimiento de sus fines.

En el ámbito de la ciudad de Córdoba, además de la forma tradicional de las Comisiones de Vecinos, se introduce la figura de las **Juntas de Participación Vecinal**, que funcionan en el ámbito de los organismos territoriales de gestión (C.P.C.), canalizando la participación de los habitantes de la jurisdicción a la que pertenecen, proponiendo al Departamento Ejecutivo las prioridades barriales, sugiriendo la realización de obras, la prestación de servicios públicos, la corrección o mejoramiento de los existentes con el debido estudio de factibilidad y costos y ejecutar obras, servicios o programas con autorización del Municipio, etc.

Participación de los partidos políticos:

Solamente en el caso de la ciudad de Río Cuarto, se ha previsto alguna forma de participación de los partidos políticos, más allá de la que le cabe a quienes tienen posibilidad de acceder a cargos electivos. Se trata de la creación del “**Consejo Municipal de Partidos Políticos**” (art.199), integrado por todos los partidos políticos reconocidos en la ciudad. Tiene carácter consultivo y posee capacidad de poder presentar proyectos de ordenanzas (iniciativa popular), con el apoyo de 2/3 de sus miembros.

Participación individual:

Las **Audiencias públicas** pueden ser solicitadas por vecinos, entidades representativas o convocadas por los órganos de gobierno del municipio. Mediante ellas, los ciudadanos pueden proponer la adopción de medidas para satisfacer sus necesidades vecinales o recibir información de las actuaciones político-administrativas.

Por medio del **Voluntariado**, los vecinos solicitan al Municipio la realización de determinada actividad de competencia e interés público municipal, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal.

A través del **Padrinazgo**, el municipio encomienda a vecinos, empresas o entidades representativas la realización, la conservación o el mejoramiento de obras o bienes de dominio municipal.

En el caso de Río Cuarto, se establece la **Banca del Ciudadano**, por la cual el Concejo Deliberante puede oír en sus sesiones ordinarias, durante un tiempo limitado, a cualquier institución o particular que solicite exponer un tema de interés municipal que se encuentre en trámite en el mencionado cuerpo.

CONCLUSIONES

En virtud de todo lo expuesto precedentemente, se pueden formular, las siguientes apreciaciones:

- Se puede observar que, en las legislaciones, aparecen una serie de normas destinadas a mejorar la representatividad de los Concejos Deliberantes (por ejemplo, inclusión del “voto de preferencia”, representación por seccionales, selección de candidatos por los partidos políticos mediante internas abiertas). Ello, probablemente, obedece a la necesidad de superar la “crisis de representatividad” que afecta a estos órganos colegiados.
- La institucionalización de una gran cantidad de órganos, unipersonales y colegiados, con funciones de control en diversos ámbitos del accionar municipal, probablemente se deba a la insuficiencia de los controles efectuados tradicionalmente y a la amplitud de funciones que cumple el municipio actualmente. Asimismo, se observa una relación inversamente proporcional entre cantidad de órganos de control y tamaño del municipio, esto es que es mayor la cantidad de órganos de control en las ciudades de Villa María (64.630 habitantes) y Río Cuarto (134.355 habitantes), que en la ciudad de Córdoba, cuya población supera el millón de habitantes. También se advierte que en la integración de los órganos de control, existe una mayor participación de ciudadanos y de sectores de la sociedad local en la ciudad de Villa María que en las dos restantes, siendo de destacar la inequitativa representación de los usuarios en los entes de control de servicios públicos. Junto a ello, se observa la ampliación de la responsabilidad política, que alcanza a todos los funcionarios electos y a funcionarios designados por autoridades electas.
- Se observa una tendencia a reafirmar la autonomía municipal al instaurar elecciones de autoridades municipales en fecha no coincidente con elecciones de autoridades nacionales o provinciales.
- Se instaura el principio de reelección por una sola vez de los funcionarios municipales electos; ello probablemente esté destinado a asegurar la circulación de las elites gobernantes.
- También se observa una tendencia a ampliar la participación ciudadana, mediante la inclusión, en las cartas analizadas, de instituciones u órganos que propician la intervención de los ciudadanos, ya sea en forma individual o colectiva, en las diversas fases de la gestión municipal: formulación, implementación y control de las políticas. En la formulación, mediante la flexibilización de requisitos para la procedencia de la iniciativa popular, el dictamen obligatorio de los Consejos Asesores con representación de distintos sectores del quehacer local en materia de desarrollo económico social, etc. En la implementación, mediante la participación acordada a este respecto a los vecinos organizados en los centros vecinales. En el control, como se mencionó anteriormente, se observa participación en los órganos instituidos en Villa María; también la posibilidad de las audiencias públicas, de convocatoria obligatoria en ciertos casos, posibilitan el ejercicio del control social de la gestión municipal.

BIBLIOGRAFIA

- CARTA ORGANICA DE LA CIUDAD DE CORDOBA
- CARTA ORGANICA DE LA CIUDAD DE RIO CUARTO
- CARTA ORGANICA DE LA CIUDAD DE VILLA MARIA
- CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE CORDOBA
- LEY ORGANICA MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA (LEY N°8.102)

LA POLITICA DE ESPALDAS A LA POLITICA*

Diana Cernotto**

“La historia humana puede entenderse como un lento despertar a la conciencia de que somos miembros de un grupo más amplio. Somos no sólo una especie en peligro sino una especie rara. En la perspectiva cósmica cada uno de nosotros es precioso. Si alguien está en desacuerdo contigo, déjalo vivir. No encontrarás a nadie parecido en cien mil millones de galaxias”. Carl Sagan, Cosmos.

A mis alumnos de Análisis de Políticas Públicas

EL NUEVO CONTEXTO DE LA POLITICA

La reestructuración de las relaciones estado- sociedad en las últimas décadas del siglo, productoras y producto de la globalización y los cambios del mundo actual, plantean profundas modificaciones y nuevos desafíos tanto a las formas democráticas de gobierno, como a la administración de los bienes públicos.

La globalización ha resultado en un proceso en el que la dinámica de las relaciones estado- sociedad y capital- trabajo plantean nuevas prácticas sociales, políticas y económicas, distinguibles sólo analíticamente.³⁰ Dichas prácticas han puesto en crisis y replanteado la producción misma de las políticas públicas (formulación, implementación, evaluación de la política).

En el presente artículo enfocaré aquellas características más generales del contexto actual de la política pública estatal para luego presentar diferentes esquemas que se han utilizado para producir la política estatal.

Dado que la acumulación de capital demanda la existencia de otra esfera que posibilite y legitime la desigualdad económica como igualdad política, se constituye al mismo tiempo que el ámbito de la acumulación de capital (de la reproducción social), el ámbito de lo político. Pero esa unidad se presenta desdoblada en lo económico y lo político, en lo privado y

* Este artículo forma parte de la investigación “Nuevas formas de gestión, autofinanciamiento y legitimidad municipal”.

** Master en Ciencias Sociales, Investigadora Principal del IIFAP- UNC, Titular de la materia Análisis de Políticas Públicas.

³⁰ Diana Cernotto, “Globalización: estado, trabajo y capital”, en Rev. Administración Pública y Sociedad N° 10, IIFAP, 1997.

lo público, en el espacio de los intereses individuales y en el del interés general. Todas expresiones multifacéticas del fenómeno de la producción social con apropiación privada mediada por la legitimación estatal. Lo político se niega en el mercado donde opera la reproducción social y se desplaza a otro ámbito, el del estado, el de lo público, el del ciudadano. Pero sorprendentemente en ese ámbito la política es también desplazada por prácticas cada vez más mercantiles y, a menudo se le reclama que para ser eficiente debe ser aséptica.

Ese ámbito político, imprescindible para la realización y preservación de los intereses más dinámicos del capital global, para reproducirse no puede constituirse sólo en función de algunos intereses del capital. En proporciones diversas, debe conformarse también en el espacio de prácticas sociales fundadas en el interés general de los ciudadanos potencialmente capaces de administrar sus intereses y necesidades comunes. Cualquiera sean los intereses que privilegie el estado, es inevitable la existencia de intereses comunes y globales a toda una comunidad: el espacio público de las calles, tal vez, ilustre la concreción de un interés de todos por transitar, comunicarse y permitir el flujo del trabajo, de la compra y la venta. Es así como el estado y la política pública se debaten entre beneficiar los intereses individuales, sectoriales, privados o preservar los intereses generales o públicos.

Las dos caras de la expresión del capital como proceso social, económica en una faz y política en la otra, se manifiestan en el actual proceso de globalización como dos aspectos en constante tensión y como prácticas sociales cada vez más diferenciadas que plantean algunos aspectos distinguibles y novedosos con las prácticas sociales hasta hace poco vigentes.

Entre estas nuevas prácticas es interesante analizar las que se refieren a la política como aquella forma tan global y universal como el capital y la economía, pero que sin embargo suele expresarse de manera mucho más fragmentada en el espacio de un estado nación. Mientras la economía o la forma capital van adoptando mayor mundialización, la forma política presenta dificultades para abandonar su fragmentación nacional o regional sin afectar severamente la dominación y la legitimidad de la acumulación de capital mundial, justamente por su trazado político.

Sin embargo pueden considerarse algunas expresiones de la universalización de la política a nivel planetario. A la forma global de la política (características comunes a muchos estados- nación o espacios supranacionales) responden aquellas tendencias de la política actual que podemos sintetizarlas en:

- Contracción de lo político frente al embate de lo económico y del mercado (los movimientos del mercado económico- financiero aparecen como determinantes de toda política y de todo estado) y economización de la política.
- Retracción de la acción estatal (el estado abandona algunos campos de la acumulación más directa de capital en beneficio del capital privado, al mismo tiempo que cede sus tareas sociales al capital privado, a las organizaciones públicas no estatales o a los ciudadanos).
- Mayor dependencia estatal del capital privado y desfase entre estado nacional y territorio (el estado se subordina cada vez más al flujo de los grandes capitales para competir con otros estados en el mercado internacional y se encuentra más dependiente del accionar del capital global en su territorio, mientras pierde legitimidad fiscal y masa recaudatoria).
- Subsunción más acentuada del trabajo al capital y del capital productivo al capital

financiero (que en términos políticos y sociales se traduce en declive de la producción, degradación y precarización del trabajo, ocaso de las luchas políticas por mejores condiciones y calidad de vida y de trabajo y democracias restringidas).

- Predominio de las labores de acumulación estatales sobre las tareas de legitimación (menor sustentabilidad de las políticas estatales de legitimidad y fuerte eje en las políticas coersitivas).
- Redefiniciones en la concepción y en la práctica social de lo que se concibe como espacio público estatal, público no estatal y privado. Mercantilización de la política.

Es en ese marco que, también a nivel global de la esfera de lo político, se constata la crisis de lo político como el principio organizador del interés general de la sociedad y de la solidaridad social, mientras avanza el descrédito generalizado de la política, de los políticos y de las formas republicanas de representación, acompañadas de profundas modificaciones en las modalidades de participación de los ciudadanos en los asuntos de interés comunitario.

El contradictorio proceso de cambio de lo político ha operado impactando fuertemente en la generación y la implementación de las políticas públicas, de tal manera que se enreda la política pública internacional y la política pública estatal "nacional", la política pública estatal y la no estatal, el espacio público y el privado. Los otrora estructurados esquemas de producción de política pública se resquebrajan ante el embate de nuevos y complejos problemas, mientras resurgen sus viejas grietas.

LOS ESQUEMAS DE PRODUCCIÓN Y DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL

El estudio de las políticas públicas estatales aunque reconoce múltiples antecedentes se desarrolla de manera más sistemática en EEUU a partir de los años treinta, como una disciplina autónoma, separada de las ciencias políticas o de la sociología política. La intención de sus impulsores (más allá de la apelación amplia de Lasswell³¹) era hacer del estudio de las políticas públicas un enclave científico, incontaminado de la subjetividad de las ciencias sociales, y especialmente de la política, con el objetivo de descubrir aquellos procedimientos útiles para la receta de una administración pública estatal racional.

Esta corriente, que sintetizamos esquemáticamente en el modelo "top down" (de arriba-abajo) de hacer política, guió por varias décadas (y goza aún de amplia aceptación) los modos de producir la política estatal.

El modelo top down

Analizando los principios epistemológicos del modelo top down es rápidamente perceptible su anclaje en la concepción clásica del positivismo y del materialismo vulgar que concibe el objeto a conocer (la política y la administración pública, el mundo social y natural) como dado, sin transformaciones genéticas estructurales operables por los sujetos sociales, en el contexto

31

Lasswell Harold, The future of political science, Nueva York, Atherton, 1963.

de algunas categorías invariantes del sistema social o de los sistemas o subsistemas sociales, políticos, económicos, etc.

El sujeto cognocente es considerado como pasivo socialmente, como producto del sistema social con escaso componente de variación y de oportunidad sólo a nivel del sujeto individual. A su vez, en alguna de sus variantes, el sujeto individual predomina sobre la sociedad (individualismo metodológico de viejo y nuevo cuño, sociología comprensiva de Max Weber, pluralismo, etc.) y, en otras, la sociedad predomina sobre el individuo (Augusto Comte, Emile Durkheim, Talcott Parsons, etc.)

A la existencia de un objeto (realidad social) con poca variación y de un sujeto social solo limitadamente cambiante, le sigue el planteo de una absoluta objetividad neutral en el conocimiento que se basa en la posibilidad de correlación absoluta entre verdad y realidad a través de la contrastación de casos empíricos. Otras vertientes algo más relativistas adoptan con preferencia el método de falsación de Karl Popper³².

Este tipo de relación sujeto- objeto también desemboca en supuestos, menos abstractos, de homeostasis y equilibrio sistémico de una sociedad, o de un gran sistema, con tensiones pero que se autorregula.

Congruentemente el modelo top down es en el campo político una derivación de los principios y fundamentos del positivismo del que a su vez, se desgajan las teorías funcionalista, sistémica, el conductismo y también la teoría de la acción social, congruentes con la economía clásica y neoclásica. En el campo político- administrativo se abren en abanico diferentes matices como la perspectiva dirigencial, la pluralista, la organizacional, la teoría de las élites y del liderazgo, etc..

Los supuestos de racionalidad oscilan entre destacar la racionalidad del sistema (por lo general del sistema económico, también llamado mercado, o del sistema social), o la racionalidad intrínseca al estado o al sistema político, o la racionalidad organizacional-institucional, o la racionalidad individual (en el caso del racionalismo más extremo y del pluralismo).

En casi todas las perspectivas del esquema top down se puede observar, complementariamente, un especial énfasis en la racionalidad técnica (proveniente de la ciencia y la tecnología).

Tal vez los modelos de teoría funcionalista- sistémica de mediano alcance (Robert Merton) más representativos del esquema top down, lo constituyan el sistema político de David Easton³³, la racionalidad de las organizaciones de Herbert Simon³⁴, y la obra de Almond³⁵ dado que casi todos los otros autores o perspectivas encuadrables en este esquema toman algunos de sus supuestos fundamentales: tales los casos de la teoría de la planificación, la teoría de la elección pública, el optimalismo, la planificación estratégica, la corriente sinóptica y la antisinóptica³⁶, la teoría de los juegos aplicada al análisis político, la teoría del liderazgo, etc..

En la mayoría de las vertientes se parte de los principios epistemológicos citados, enfocándose particularmente el sistema político o las organizaciones administrativas.

³² Karl Popper, La lógica de la investigación científica, Ed. Tecnos, Madrid, 1971.

³³ David Easton, Esquema para el análisis político, Ed. Amorrortu, Bs. As., 1979.

³⁴ Herbert Simon, Administrative Behavior, New York, Mcmillan, 1948.

³⁵ G. Almond y B. Powell, Política comparada, Ed. Paidós, Bs. As. 1989.

³⁶ David Garson, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: 25 años de progreso", en Luis Aguilar Villanueva comp., El estudio de las políticas públicas, Ed. Porrúa, Méx. 1992.

Sin necesidad de describir aquí las características de las teorías de Simon y Easton que son ampliamente conocidas en el campo de la administración pública y que tuvieron la virtud de atraer la atención sobre las cuestiones de la política pública y de sistematizar importantes variables, es necesario resaltar que consideran tanto a la administración pública, como al sistema político, rodeado de un ambiente (contexto) compuesto por un sistema más amplio o subsistemas que influyen sobre la política, o que bombardean insumos, aunque sin otorgar demasiada importancia a las variaciones del contexto como condicionador del ámbito político estatal. Otros autores más recientes revalorizan el papel del contexto y de los valores (retorno Parsoniano) pero sin romper con los supuestos fundamentales del esquema.

En general los exponentes del esquema top down carecen de una teoría del estado, al mismo tiempo que no se interesan demasiado en las causas de los fenómenos sociales y políticos, consideraciones que prolijamente desechan para dejarlas al campo más pantanoso y menos objetivo de las ciencias políticas y sociales aunque, muchos de ellos han reconocido la necesidad de tomar en cuenta los estudios teóricos y variables más cualitativas de ese campo del conocimiento.

Mediante una simple dinámica de insumos, productos y retroalimentación se desenvuelve el sistema político y la producción de políticas estatales como un todo congruente y mancomunado. Para Simon, la administración pública y el estado constituyen una organización prácticamente homogénea con intereses internos comunes, pausable de racionalidad acotada cuyos fines últimos (el interés público) ya están previamente establecidos, y de lo que trataría la producción de la política pública sería de los medios para llegar a dichos fines.

De esta manera se asume que los mecanismos de la democracia republicana, funcionan por sí mismos, como requisito previo en las sociedades modernas occidentales sin impactar demasiado en la producción de la política pública o en la ingeniería administrativa. Naturalmente, los procesos decisionales del estado se dan en condiciones de igualdad y libertad política.

La administración, el gobierno y el estado se circunscriben a la lógica unilateral de responder a desactivar demandas o problemas y no a resolver aspectos cruciales de la gestión pública y de la reproducción y administración social. La política pública tiene un solo sentido: reaccionar a las demandas (internas o externas a la administración, de diversos actores sociales con mayor o menor poder) y, en situaciones óptimas, adelantarse a las demandas.

El proceso de la política pública se divide en tres fases correlativas: formulación, implementación y evaluación-control. Generalmente de éstas la más importante es la etapa de formulación (más específicamente el proceso de decisión) de la política en un ciclo cerrado que, en el mejor de los casos, se retroalimenta.

Se asume que si la racionalidad pública es immanente al estado, al gobierno republicano y a la democracia, los organismos de representación institucional plasman la política en leyes que instalan el marco condicionante de la política pública estatal, pero la formulación de la política y la toma de decisiones es previa e involucra protagónicamente al ejecutivo, a los altos funcionarios gubernamentales y a los expertos (los famosos thing tank). Mientras que la fase de implementación casi automática, ya diseñada en la formulación, es responsabilidad de los niveles medios e inferiores de la administración. Los que deciden la política, en gran proporción, no son elegidos electoralmente, imponiéndose la dominación técnica de los expertos congruente con la concepción de que la racionalidad más alta es aquella obtenida a través del conocimiento científico de los hechos sociales tal como se presentan y se expresan en el estado moderno.

Así lo que se busca es racionalizar fundamentalmente los procesos decisionales mediante el incremento de la racionalidad técnica que prima sobre lo político y la representación ciudadana. En gran medida todos los esfuerzos de racionalidad del modelo apuntan a abolir y negar la política. Incluso la neutralidad y la objetividad de las ciencias de la administración permitiría que sus recetas pudieran ser aplicadas tanto a una dictadura como a una democracia.

La política, sometida a los imperativos de la racionalidad técnica (eficacia y eficiencia, lógica del costo- beneficio dinerario) y evaluada y juzgada desde allí, es sistemáticamente negada en la intención de realizar la política pública óptima o "mejor" para la solución de los problemas. La programación lineal, la precisión de las metas cuantitativas y los complejos análisis matemáticos resultan la forma de dar cuenta de las situaciones problemáticas planteadas.

El procedimiento más usual para la producción de una política es elaborar un diagnóstico y aprovechar múltiples estudios e investigaciones sobre el contexto, plantear claramente los objetivos, fines y metas (el esquema medios-fines requiere una acción estratégica para alcanzar éstos), considerar la alternativa más factible (que debe incluir análisis de consecuencias y considerar las limitaciones legales, presupuestarias y los estrictos pasos para guiar la ejecución), la implementación, el control y la evaluación (análisis de la política y/o análisis del impacto) para volver a reiniciar el ciclo. Las reglas más importantes son:

- Cuanto más claros y ordenados se formulen los objetivos, estrategias y metas, mejor será la implementación.
- A menor cantidad de decisores, mayor rapidez para diseñar la política e incremento del grado de claridad en la misma.
- A menor grado de cambio provocado por la aplicación de la política, mayores posibilidades de éxito.

El problema es que los objetivos no suelen ser unívocos y claros, y los actores tampoco acostumbran a ser concientes y racionales. Los programas no son perfectos, los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos. Se ocultan los procesos de negociación que se dan de hecho y éstos no son ni concientes, ni explícitos para todos los actores o participantes todo el tiempo.

Los valores que guían el fin, el interés general que justifica la técnica y la ciencia son estructurados en concordancia a intereses parciales o particulares que pretenden representar el todo social.

Se sostiene que cuando una política está correctamente diseñada (proceso de decisión) los problemas de fracaso se deben a desviaciones en su implementación. De todas maneras son reconocidos, y a menudo por los propios autores de estos esquemas, los puntos débiles: 1.- la información, 2.- la coordinación y 3.- la disociación entre formulación e implementación de la política pública estatal.

1. Respecto de las limitaciones en la información y el conocimiento imperfecto se proponen variadísimos factores que ayudarían a superar los problemas (métodos más cuantitativos combinados con los cualitativos, aumento de la cantidad y complejidad de las variables que se manejan, uso de subteorías (de simulación, de los juegos, etc.), manejo informático,

etc.) Al decir de Robert Dahl³⁷, las ayudas al cálculo racional están basadas en el aumento de lo científico, lo cuantitativo y la delegación en líderes, expertos y máquinas. No obstante, las limitaciones esenciales en este aspecto, no reconocidas, son aquellas que provienen, por un lado del método mismo que se plantea para recabar la información que está circunscripto a los expertos y a los pocos habilitados que toman las decisiones y, por el otro, de la imposibilidad de reunir datos mediante una inducción completa, finita y con un conocimiento absolutamente objetivo y exacto de la realidad. Por cierto que estas limitaciones no devienen del modelo en sí, sino de sus supuestos epistemológicos y metodológicos.

2. En relación a los problemas de coordinación y cooperación interorganizativa y de control, es cierto que se pueden perfeccionar los mecanismos para ajustar la dinámica, ya sea entre las distintas agencias de una administración o entre los distintos niveles de gobierno en el proceso de la puesta en práctica de las políticas (implementación). Pero lo que es más improbable es que ello pueda realizarse negando los diferentes intereses internos y externos a la administración estatal.
3. En cuanto a la disociación entre formulación e implementación de la política pública, uno de los aspectos más críticos del esquema top down, difícilmente pueda superarse aceptablemente mientras los que implementen una política sean ajenos a la toma de decisiones. Sucede que la correcta formulación de una política (si ello fuera posible) no es condición suficiente para alcanzar los resultados esperados. La implementación depende también de factores externos que ni los decisores, ni los implementadores pueden controlar de manera total y absoluta. Más allá de los esfuerzos, los límites devienen de la misma disociación entre decisores, implementadores y destinatarios.

Esos son algunos de los obstáculos a nivel interno de la administración pública sin reparar en aquellos aspectos que tienen que ver con el impacto que la política pública estatal presenta a nivel del tejido social. ¿Cómo predeterminar los valores (que orientan los objetivos y metas estratégicas) en tiempo y lugar para diferentes sujetos y múltiples intereses y percepciones?. ¿Cómo lograr esa regla de Dahl de a mayor coherencia de valores, mayor democracia y mejor formulación de política? ¿Qué hacer con la sociabilidad imperfecta de (N. Luhman, 1997) y su potencial negativo de los valores modernos? ¿Cómo determinar neutralmente qué es lo público y tener en claro cuál es el interés general? ¿Cómo discernir el interés general en una sociedad de posesiones desiguales y contrapuestas? ¿Cómo contemplar las características individuales opuestas a lo universal?

Es claro que el top down, a pesar de sus limitaciones muestra ciertas ventajas: permite una organización supuestamente especializada para resolver los problemas de política, se atiene a una rutina que a veces salva la ineficiencia, cuenta con procedimientos establecidos y organismos estables. Provee un quantum de seguridad a los ciudadanos de que alguien preparado resolverá los problemas por él, otorgando una certidumbre aparente. Difunde capacidad de previsión y sobre todo aporta comunicabilidad de planes y proyectos. Ofrece también decisiones rápidas basadas en que son pocos los que deciden. En suma, se sostiene en su imagen de racionalidad, objetividad, capacidad técnica y orden.

Sin embargo, las gestiones de la planificación de las que se esperaba una política eficiente, neutral y eficaz, que compusiera racionalmente el interés de todos o de la mayoría, se mostraron en muchos casos como agente del desorden, de la ineficacia, de la injusticia y de la

37

Robert Dahl y Linblom Ch., Política, economía y bienestar, Bs. As. Paidós, 1971.

parálisis. De allí que los ciudadanos perciban la política más que como un proceso racional, como un acuerdo entre grupos de poder, y el conocimiento se disocia entre la apreciación de los políticos (racionalidad electoral), diferente de la de los expertos (racionalidad técnica, económica o administrativa) y de la de los ciudadanos (sentido común e intereses individuales). Tres formas cognitivas y de práctica social que parecen irreconciliables. Por cierto que la forma específica de la producción de la política pública (el método o esquema) no es el factor fundamental del fracaso de la administración de lo público, es sólo un resultado de la forma social que ha adoptado en nuestra sociedad la política, la técnica, la ciencia y la misma práctica social.

La reacción a los problemas del modelo top down

Con intención de superar algunas de las limitaciones del modelo top down surgen, entre otros, el incrementalismo, la planificación estratégica participativa y el neopluralismo en la prescripción de la política pública. Lo que en parte Douglas Torgerson³⁸ denomina como el neopositivismo.

El incrementalismo (Dahl, Sharkansky, Lindblom) a partir de una severa crítica al racionalismo y al optimalismo se propone superar el problema de la relación medios- fines, típica del top down, con el argumento de que la configuración de fines a largo plazo impide la formulación y la implementación de una política eficaz en el plazo más corto. En esa dirección plantea una mecánica incremental con objetivos y fines más inmediatos que, al mismo tiempo que simplifique la relación medios- fines, facilite la definición de objetivos más claros y concisos, avanzando de a tramos hacia el largo plazo. El riesgo calculado y los ajustes relativos destacan un proceso que privilegia más a las técnicas específicas que a los fines específicos.

El incrementalismo anclado en el pluralismo, por un lado, niega la racionalidad immanente a la sociedad, al estado, a las instituciones u organizaciones, planteando que los individuos son los portadores de los valores y de la racionalidad. Sustenta que la toma de decisiones no es completamente racional ni irracional, "mientras que acentuar la importancia de la racionalidad equivale a exagerar lo conciente"³⁹. Por otro lado, desde una visión más pragmática de la política incursiona en las técnicas de negociación y compromiso con los actores sociales y la satisfacción de necesidades de la sociedad para evitar el conflicto.

A partir del incrementalismo se abre una gran diversidad de vertientes que comparten la idea de una racionalidad individual (limitada) por encima de la social que, en general, se explica como una agregación de preferencias o intereses mediante la corporización de valores consensuales. Así, actuar racionalmente implica una situación de elección individual estratégica.

Estas vertientes también propugnan por un mayor papel del sujeto o de los actores sociales en la política pública estatal como un requisito ya no de la racionalidad política o electoral sino, ahora como requisito técnico para lograr una mejor producción de la política pública estatal. A su vez ponen mayor acento en el análisis de las demandas, la conformación de la agenda y de los asuntos públicos.

³⁸ Douglas Torgerson, "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", versión original en *Policy Sciences*, nro. 19, 1986.

³⁹ Dahl Robert, op. cit.

La flexibilidad que introdujo el incrementalismo y la revalorización de la corriente pluralista en los esquemas de análisis y de prescripción de la política pública estatal dejaron un fértil campo de desarrollo para vertientes tales como la planificación estratégica participativa y su receta síntesis de análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

Aunque estas vertientes superan parcialmente las versiones de la planificación normativa clásica, del racionalismo extremo, del optimalismo, etc., en gran medida aún presentan muchos de los problemas de la producción tradicional de la política estatal y del top down. Dichas limitaciones podemos sintetizarlas en:

- Prácticamente la única política pública considerada es la política pública estatal. Aunque últimamente se nota un avance en el discurso acerca de la necesidad de un nuevo papel del estado o del gobierno como el “facilitador” de la política pública. Ello más bien responde a la influencia del pensamiento neoliberal de “cuánto menos estado mejor” o a la resignación ante el recorte de los gastos estatales. Muchas veces conciente o inconcientemente se incentiva la acción de lo público- privado y de la participación ciudadana como una forma de salvar el abandono estatal de antiguas responsabilidades.
- La toma de decisiones sigue siendo el núcleo central del proceso de producción de la política. El proceso decisional continúa pensándose como una iniciativa del estado (en sus distintos niveles).
- La participación de los actores se circunscribe preferentemente a la implementación y, a veces (planificación estratégica participativa) incluye la formulación. No obstante, la participación se encuentra determinada por los decisores de la administración pública (expertos y políticos) que diseñan sobre qué temas se habrá de decidir, quiénes serán los actores que participarán, cómo se elegirán sus representaciones, etc. Y finalmente, en no pocos casos constituye un mecanismo para la búsqueda de legitimidad y consenso de una política ya predeterminada a la que se le incorporan algunas informaciones y perfecciones que otorga el roce con los actores sociales. De esta manera, la participación ciudadana o se refiere a políticas demasiado genéricas (metas estratégicas, oportunidades, fortalezas de una ciudad o de una temática dentro de ella) que pasan a la postre a depender de la interpretación que los agentes estatales hagan de ellas y de la hechura que concreten; o se refiere a aspectos muy constreñidos de la política (la microplanificación) que opaca la relación con las cuestiones más generales que siguen siendo decididas por la alta administración.

El procedimiento continúa siendo aquel por el cual se establece previamente, con o sin la participación de los actores sociales, cuáles son los objetivos estratégicos y metas a seguir. De esta manera, se conserva el meollo del modelo top down de planificar la política pública de arriba hacia abajo, del objetivo, de la meta, de la decisión a la implementación.

En el campo del análisis de política se focaliza predominantemente el estudio del papel y las relaciones de fuerza de los actores intra y extragubernamentales y el contexto en el que actúan, introduciendo claramente a la política en su propio terreno. Pero este aporte no logra continuidad en el campo de la producción de la política estatal más allá de que para generar un proceso de política pública es necesario tener en cuenta la fuerza de los actores y de su participación.

Aunque la disociación entre formulación e implementación es menor, no alcanza a superar la separación entre quienes deciden y quienes implementan. Coherente con su origen pluralista concibe que todos los sujetos interactuantes poseen iguales o parecidas oportunidades

y que son igualmente susceptibles de racionalidad, optimizadores de utilidades, dueños de una información pareja, de intereses y valores claros y concientes y de recursos organizacionales similares, admitiendo solo diferencias funcionales o generacionales.

La relación entre conocimiento y política

La relación entre conocimiento y política ha sido tradicionalmente conflictiva. Tradicionalmente, más allá de las intenciones de los científicos políticos, la práctica política ha sido más bien una cuestión de ensayo y error, a pesar de constituir un importantísimo campo para la administración de la sociedad humana de alta influencia sobre la vida de las personas.

En el esquema top down el conocimiento reemplaza a la política. Se otorga preminencia al conocimiento poniendo énfasis en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinar los sistemas complejos mediante el papel central que juega la información, las variables cuantitativas para la toma de decisiones y, por tanto, el rol de los expertos. "Sólo por esta vía podrían elevarse los niveles de racionalidad estratégico-instrumental del conjunto, resolver eficientemente los problemas de mal funcionamiento que pudieran presentarse y dar conducción de horizonte largo a dichos sistemas."⁴⁰

En esta tesitura, la organización y dirección racional de la sociedad requiere un conocimiento científico-técnico de los problemas sociales y, consecuentemente, la liberación de todo valor e ideología.

Para Douglas Torgerson, la relación entre el conocimiento y la política (la tensión entre ambos polos) ha signado tanto el análisis de la política pública, como la prescripción de la misma. Por tanto, ordena y clasifica la multiplicidad de perspectivas y corrientes según entiendan la relación conocimiento/política.

La dinámica de esta relación le permite a Torgerson mostrar tres caras del análisis de política considerando que conforman un fenómeno único, multifacético y dinámico, pero que a través de la interacción de conocimiento y política, los diferentes aspectos del fenómeno sobresalen en distintos momentos, adquieren formas diferentes, proyectan distintas caras.⁴¹

Una primera cara, que denomina positivista, es aquella en la cual el conocimiento subordina a la política en el afán de evitar las irracionalidades. Es la cara positivista y tecnocrática. Una segunda cara en la cual la política inhibe al conocimiento. Y finalmente aboga por una tercera cara en la que se abra la posibilidad de una relación no antagónica entre conocimiento y política, que evite la permanente paradoja de que se decida o técnicamente o políticamente.

No obstante, Torgerson en esta nueva cara o corriente en proceso sólo parece vislumbrar una variante post/positivista cuyo avance es la disposición a reconocer críticamente la influencia que tuvo el positivismo en las ciencias de la administración y a sostener algunas posiciones críticas y concepciones diferentes. En esta tesitura, la tercera cara postpositivista que analiza Torgerson no concluye con una crítica a las corrientes convencionales, sino que las toma como punto de partida en un intento de reorientar los fundamentos del análisis de

⁴⁰ José Brunner, *Investigación social y decisiones políticas* en *Rev. Sociedad* #3, Ed. Fac. de Cs. Soc. UBA, pág. 2.

⁴¹ Douglas Torgerson, *op. cit.*

políticas y cita como ejemplos de ello a Wildavsky (1979), Bryden (1982), Berger y Neuhaus (1977).

Entre las propuestas a las que Torgerson alude como parte de la tercera cara figuran, también, "el seminario de decisión", "el planetario social", "el prototipo de la participación en el poder" (Lasswell, 1971; Bolland y Muth, 1984; Kariel, 1969). Además "la participación pública en la planificación" (Arstein, 1969; Steward, 1984), "experimentos en la mediación política" (Amy, 1983), "las comunidades técnicas permeables y plurales" (MacRae, 1976), "el fomento de la intervención de ciudadanos informados en audiencias públicas" (Salter y Slaco, 1981; Weller y Jackson, 1982), etc.

Como se sabe, las propuestas participativas no son nuevas y en América Latina han proliferado, desde hace ya varias décadas, experiencias de política pública participativas entre las que se han destacado la investigación- acción, la descentralización regional y local, la planificación estratégica participativa para las ciudades y la microplanificación. También se han desarrollado diversas metodologías de participación, aunque muchas se han enfocado a resolver cómo el agente estatal maneja el caos de la participación social, en lugar de potenciar métodos de auto- socio reflexión participativa.

Lo que Torgerson describe como un atisbo de una nueva perspectiva por construir, presenta los inconvenientes de resguardar el núcleo epistemológico del positivismo, del individualismo metodológico (el individuo prima sobre la sociedad) y, en gran parte, conserva acriticamente la relación sujeto- objeto típica del materialismo vulgar al postular el ejemplo de las ciencias naturales como modelo a imitar por las ciencias sociales.

Sin embargo, un ejemplo de evaluación de impacto como una de las experiencias más interesantes del esquema "bottom up" (de abajo- arriba) que Torgerson comenta, es altamente sugestivo para reflexionar sobre otras formas de pensar y de hacer la política pública. Me refiero a la experiencia Berger: se trata de la investigación coordinada por Thomas Berger para el gobierno federal canadiense en 1974 (T. Berger, 1977) realizada en Canadá, en el Valle del río Mackenzie, como un proceso de política pública para analizar (antes de decidir) el impacto que tendría en la región norte la construcción de un gasoducto. La propuesta del gasoducto, realizada por las mayores petroleras internacionales, no fue aceptada por el gobierno canadiense, entre otras razones, por la recomendación negativa de la Investigación Berger.

A los efectos del presente artículo sintetizaré aquellos aspectos que a mi modo ver, presentan cierta potencialidad para una nueva vuelta de tuerca sobre la producción de la política pública:

1. Lo original de la experiencia Berger no es la participación de los actores sociales que, aunque valiosa, hace tiempo se incluye en distintas políticas. Se trató de un foro relativamente abierto, dice Torgerson, que articuló intereses y perspectivas divergentes de actores estatales y no estatales, especialmente afectados por la propuesta. Lo importante es que la dinámica participativa se convirtió en un espacio de esclarecimiento y reconocimiento de intereses.
2. La nota distintiva fue el financiamiento: el gobierno canadiense proporcionó recursos presupuestarios para apoyar a los actores más débiles (indígenas, grupos ambientales, etc.) con el propósito de compensar algunas carencias de recursos de organización, de recopilación de información, de capacitación para que puedan efectuar propuestas o contratar académicos, expertos, etc. que desarrollaran argumentos y visiones científicas compatibles con sus intereses. La información que cada miembro o actor podía reunir se

distribuía a todos los participantes para emparejar los insumos. Los estudios se comparaban unos con otros y se confrontaban. Torgerson citando a Giandomenico Majone (1982) dice que el mecanismo de financiamiento apoya un principio viejo pero clave "fortalecer el caso más débil...las ideas no convencionales deben no solo tolerarse, sino impulsarse y tomarse en serio". Fácilmente se puede visualizar como se puede fortalecer el principio republicano de que el estado debe garantizar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

3. Complementación de las formas de representación: se articularon numerosas audiencias públicas de dos tipos (formales con testimonio bajo juramento y comunitarias que se llevaron a cabo en numerosas ciudades, sin testimonio por juramento, ni representaciones formales), ambas con la asistencia de expertos y científicos públicos y privados.
4. Se marcó un camino de comunicación entre expertos y ciudadanos, entre expertos y políticos, con puntos de vista que integraron especialización y sentido común, conocimiento y política. Se jerarquizó lo político sin desechar lo científico promoviendo la democracia frente a la tecnocracia.
5. Tal vez uno de los aspectos más interesantes de la experiencia Berger ha sido el de mostrar como el tratamiento de aspectos específicos (el impacto de la construcción de un eventual gasoducto) tiende a incorporar otros debates sobre aspectos o problemas más amplios y determinantes en la resolución de una agenda político- social. En este caso, relativas al ritmo y a la dirección de la industrialización y de la concepción de progreso (perspectivas de desarrollo alternativas) que considera al desarrollo como un asunto de elección colectiva.
6. Finalmente, el procedimiento contiene en sí mismo un germen de una nueva concepción y reformulación de la política pública: modifica radicalmente el enfoque al comenzar por el análisis del impacto y ello lleva a que este proceso inicial pueda convertirse en un proceso que en el mismo tiempo ubique a la toma de decisión, a la implementación y a la evaluación de una política pública en la búsqueda de condiciones que involucren a los afectados en la gestión pública estatal.

La experiencia Berger sugiere un esquema que dentro del botton up, pero con otros componentes, llamaremos de "involucramiento relacional" mostrando otro atisbo no convencional de la producción de la política pública.

LOS SUPUESTOS EPISTEMOLOGICOS DE OTRA CONFIGURACION DE LA PRODUCCION DE POLITICAS PUBLICAS

Considerando lo expuesto más arriba, parece innegable que los problemas de la producción de la política que se han detectado hasta ahora en los modelos convencionales han generado, como reacción, la búsqueda de formas más efectivas tanto para analizar, como para la hechura de las políticas públicas.

Para Angel Alvarez Díaz⁴² habría que contemplar tres aspectos: 1.- devolverle al estudio y al hacer de la política pública su dimensión política (incorporando el papel de las relaciones de poder, los modos en que se ejerce el poder, los conflictos de poder y la diversidad e incompatibilidad de valores o de modos de concebir la realidad). 2.- superar la separación entre administración y política (entre conocimiento/ciencia y política para Torgerson). 3.- romper con la idea de linealidad de los procesos políticos (la toma de decisiones continúa durante todo el proceso).

Sobre estos aspectos es probable que actualmente el consenso sea bastante generalizado, la cuestión es cómo, más allá del discurso, estos tres aspectos y algunos más logran concretarse.

Quizá para ello se pueda comenzar por considerar una dimensión crucial: la modificación de los supuestos que hasta ahora constituyen el soporte de la mayoría de las teorías del campo de la administración pública y la política pública estatal. No se trata ya de romper con un aspecto de los fundamentos del positivismo, de la teoría funcionalista y sus derivados, ni de una crítica parcial. Tampoco de una reorientación o de la asunción de principios epistemológicos contradictorios con el cuerpo del funcionalismo y subrepticamente forzados para establecer cierta coherencia formal o enmascarante (teoría sistémica de nuevo cuño). Más bien es necesaria una reconceptualización general de esos soportes no como un sustrato único, pero sí como un trazado básico a la luz de la crítica a lo hasta ahora adoptado.

Primero habría que partir del supuesto ontológico de un mundo independiente del sujeto cognocente pero, al mismo tiempo, entender al sujeto cognocente y al objeto a conocer como productos de una relación, de una historia y de un contexto social, económico, político, cultural en el que ambos, en conexión dinámica e interinfluyente, construyen esa relación. Ello permite, con cierta coherencia, postular la modificación por los sujetos sociales del mundo en el que simultáneamente actúan y conocen y, resaltar también, la importancia de la actividad individual en esa transformación del mundo social y de la naturaleza (a pesar de las limitaciones del individuo y de que sus propias acciones se le presentan como ajenas en lo social).

No es posible pensar en la efectiva participación política de los sujetos (individuales o sociales) postulando un sistema cuyas categorías principales son invariantes e inmanentes (funciones, valores, equilibrio, etc.). Dicho de otra manera ¿si los sujetos, en su doble expresión individual/social no pueden modificar los aspectos importantes del sistema, para qué participarían en política? En todo caso, si las modificaciones permiten sólo transformar algunos detalles debería adherirse a la teoría de las élites que claramente concibe la participación como una función para la selección de líderes que funcionales o disfuncionales resulten en un saldo líquido funcional positivo para el sistema.

Por el contrario, importa partir del principio de que el mundo natural y social es modificable y cognocible, de otra manera no tiene justificación ni el conocimiento, ni la actividad material de la transformación de la práctica social. La política como práctica y como reflexión sería casi absurda, y con ella todo intento que fuera más allá del pragmatismo de que en política lo único que vale es el olfato, la intuición, el carisma y la manipulación o la intersubjetividad.

Si el mundo fuera cognocible, entonces, habría que postular formas de contrastación empírica (sin caer en la intersubjetividad como único criterio) que establezcan una mayor o menor correspondencia con ese mundo. Una contrastación relativa al tiempo histórico, al

42

Angel, Alvarez Díaz, "Análisis de políticas públicas", mimeo, Clad, Caracas, 1992.

espacio y a otras variables que se consideren. Esta concepción del conocimiento permite arribar a un criterio de objetividad más relativo en algunos niveles y mucho menos en otros. En este marco, leyes tendenciales (ni universales, ni absolutas) y sus contratendencias y proposiciones probabilísticas son tanto patrimonio de las ciencias sociales como de las naturales.

Esta configuración de ciencia y de objetividad niega la neutralidad absoluta desde la comprensión de la relación dialéctica entre el sujeto y el objeto que, en un supuesto de relación, no pueden ser absolutamente neutrales, pasando por el criterio de modificación material de esa relación y por lo tanto del mundo y del sujeto, que impide que en una relación dinámica y cambiante se pueda conocer absolutamente todo, todo el tiempo. Solo un sujeto sin ningún contacto con el mundo (supraextraterrestre) podría conocer de manera absoluta y neutral una realidad paralizada, eterna e inamovible. El único problemita es que tendría que hacerlo únicamente por medio de su imaginación o resignarse a conocer "modelos- tipos ideales" como Rickert y Weber, o a transportar consigo categorías innatas como pensaba Kant.

Una de las consecuencias de la neutralidad científica ha sido la disociación entre el compromiso político- social y la ciencia y la técnica. Así, quien es neutral no es responsable de la utilización de su producto, ni de las consecuencias.

Además, hay que contar con un concepto de "ciencia" (que finalmente es el que ha determinado los estudios de la administración y la política) como una forma de conocimiento, pero no la única, que abandonando el modelo inductivista estrecho positivista y postpositivista de las ciencias naturales que poco o nada tuvo que ver con la práctica concreta de las ciencias, contemple distintas formas de validación complementarias. La cuestión no está en contraponer las ciencias sociales a las naturales y elegir una validación diferente para cada una, ni de tomar los modelos de una u de otra. Se trata de concebir distintas formas de validación, que operan en ambos campos de la ciencia, según las variables, el tiempo y el lugar en que se toman y los niveles de abstracción o de recorte de la realidad que se manejen en el análisis. La validación empírica opera en relación a bajos niveles de abstracción y a costo de un drástico recorte de la riqueza de lo real. Por tanto está acotada a limitadas variables en tiempo y espacio amplios, o a mayor cantidad de variables en un tiempo, espacio y delimitación de objeto muy demarcado. Dependiendo de un mayor o menor apoyo empírico (Hempel, 1973) y de niveles de derivación de lo menos general a lo más general y viceversa, de lo abstracto a lo concreto espiraladamente, es posible establecer, en conexión con una teoría referencial, una cierta correspondencia con lo real. Dicha correspondencia, problemática y contradictoria, no obstante conforma un suelo que pauta el conocimiento de un mundo en el cual no todo es relativo y no cualquier proposición contrastada es una opinión más.

En niveles más altos de abstracción la validación empírica es mucho más relativa y teórica referencial y se mueve más en relación al mantenimiento de la coherencia lógica que asciende hasta los supuestos metodológicos, epistemológicos y ontológicos que no son susceptibles, junto con la teoría, de validación empírica. Por ello, ésta es una forma de validación por comparación de teorías alternativas, lógica y por tanto intersubjetiva (acuerdos y consensos sobre conceptos, categorías y métodos de comunidades epistémicas o científicas) y por lo tanto muy flexible. Otras formas de validación mucho más subjetivas, más cualitativas, más abarcativas, menos abstractas y generales, recogen algunos de aquellos aspectos de la inmensa diversidad de lo real y concreto que por el recorte de la abstracción y de la generalización no es accesible a las otras formas de contrastación, aunque no pueden denotar aquella porción de conocimiento que otorga la comparación de elementos comunes. Todas

ellas con sus múltiples variantes pueden ser formas complementarias de validación. Pero ni en conjunto proveen una validación absoluta y cualquiera por separado sustrae aspectos a lo real.

A nivel de los supuestos también es necesario partir de una concepción en la que individuo y sociedad constituyen dos dimensiones de una misma unidad, dos formas de expresión diferente. Ni el individuo predomina sobre la sociedad, ni al revés. Ello permite captar lo que sucede en ambas dimensiones (con sus mediaciones) y en sus formas de expresión y relación; ahorra los obstáculos y problemas de circunscribir la sociedad al comportamiento o a la acción de los individuos ignorando los fenómenos de clase, actores sectoriales y de producción social global. Así como también dificulta considerar abstracta e idealistamente lo social por encima de la riqueza y la diversidad de lo singular.

A su vez lo singular y lo universal- social son complementarios y contrarios. Complementarios cuando en lo individual encontramos también la expresión de lo universal y cuando en éste se puede expresar la riqueza de lo singular. Contradictorios cuando los deseos individuales subordinan el interés general o al revés.

La doble determinación de lo individual y lo social, o de los intereses particulares y universales impide caer en el simplismo de sostener a la sociedad como una suma de individuos y a la política como la tendencia media de la opinión de los votantes.

Lo que vale para el individuo, para un sector o para una clase no necesariamente vale para el conjunto social y viceversa. Ello sucede porque el efecto de la actividad individual (o de una clase social) en relación con los demás se oculta al sentido común, y también muchas veces a la ciencia convencional, presentándose de manera hipostasiada. Lo singular posee propiedades que el todo nunca ostentará. Así mismo, el todo tiene características y cualidades que no poseen las partes separadas; **el todo social es, entonces la relación entre todas sus partes constitutivas**, no sólo entre dos individuos (como de hecho se restringe en el análisis de la teoría de juegos y del individualismo metodológico). Edgar Morín⁴³ lo explica en una interpretación biológica a la que Marx no había necesitado acudir al exponerla para lo social. "Una bacteria posee cualidades y propiedades de autoreproducción, de movimiento, de alimentación, de autorreparación que de ningún modo tienen aisladamente las macromoléculas que la constituyen. Podemos llamar "emergencias" a esas cualidades que nacen a nivel del todo, dado que emergen, que llegan a ser cualidades a partir del momento en que hay un todo. Esas cualidades emergentes pueden retroactuar sobre las partes. Así la sociedad es un todo cuyas cualidades retroactúan sobre los individuos dándole un lenguaje, una cultura...". Francois Jacob⁴⁴ le agrega: "las subunidades de una proteína tienen unas ciertas propiedades químicas y biológicas y cuando se agregan para formar una proteína compleja, las propiedades son totalmente diferentes. Y cuando las proteínas compuestas por múltiples subunidades se asocian entre sí, forman complejos supramacrocelulares que a su vez tienen características que vuelven a ser diferentes: éstas son las propiedades emergentes".

El interés general, y por tanto, la política pública, no nace de la confrontación y la competencia de los intereses privados e iguales, ni es el simple resultado de los mismos. El interés general es una construcción social "emergente" sobre lo colectivo, que implica fuerza, acuerdos y mirada de conjunto y, entre los humanos, reflexión y conciencia de la actuación individual, sectorial, de clase y colectiva. Las relaciones cambiantes y dinámicas entre los individuos son las que conforman el interés común.

⁴³ Edgar Morin, "Epistemología de la complejidad" en Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad, Dora Schnitman Comp. Ed. Paidós, Bs. As. 1994, pág. 48.

⁴⁴ Suplemento Futuro, Página 12, 23/8/97.

Por ello es necesario considerar en la producción de la política pública, las dos dimensiones (lo social y lo singular), mientras que el conocimiento de las relaciones sociales entre los individuos no puede estar ausente de una práctica política para la administración de lo humano. Si el conocimiento se basa únicamente en el comportamiento del o los individuos y no en sus relaciones entre sí y referidas al todo social, la ciencia no puede conocer la política y su dinámica: dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno, unidos a otras moléculas de agua por un puente de hidrógeno nos permiten explicar el agua, pero no permiten explicar el funcionamiento del océano o de las mareas.

Igualmente es preciso replantear el concepto de racionalidad. La vieja controversia sobre el predominio de la razón o el de los sentidos, debe dar paso a conceptualizar a ambos polos como parte de una misma unidad. La infinita combinación entre racionalidad y sentimientos o entre racionalidad e irracionalidad da lugar a analizar su relación y su expresión, a veces, de manera conjunta, otras con mayor peso de una o de otra.

Se trata de llevar a cabo una reformulación de la razón diferente de los términos racionalistas clásicos, materialista vulgar, positivistas/postpositivista y distinta también del irracionalismo. La razón no puede ser considerada como inmanente a un conocimiento hipostasiado, a un sistema, a un mercado (la lógica de la racionalidad capitalista), a una sociedad o a un estado o a cualquier organización por sobre los individuos, ni tampoco concebirse como patrimonio exclusivo de los individuos.

Razón y irracionalidad, en una unidad constante y dinámica, contradictoria y complementaria, se expresan tanto en el sujeto individual como en el sujeto social. La política pública y la dinámica de las relaciones sociales pasan así a considerarse como un resultado único que se expresa en el individuo y en la sociedad sin que genéticamente un polo prime sobre otro. Ello significa una racionalidad mucho más vinculada a la capacidad socio-auto-reflexiva (individual y social con todas las contradicciones que ello implica) que a unos resultados que garanticen una política pública, sólo estatal, eficaz y eficiente en relación a "razonables fines sobreentendidos" a los que no se sabe como arribar.

La razón como producto de la actividad material de la vida de los hombres y de sus relaciones es la producción de una práctica y de un conocimiento de otro cuño que puede ser elaborado colectivamente en la medida de la necesidad de una actividad práctica de transformación de las condiciones de vida para la satisfacción de las necesidades elementales de los hombres. Un conocimiento inseparable de la vida social del hombre, una racionalidad social que contemple lo universal y lo singular. Un conocimiento que permita visualizar las consecuencias y movimiento de lo global, resultante de la reflexión práctica de la comunidad y de la calidad de quienes se involucran.

LA POTENCIALIDAD DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ESQUEMA DE "INVOLUCRAMIENTO RELACIONAL"

La reconsideración de los aspectos epistemológicos y metodológicos desarrollados sintéticamente más arriba pueden otorgar ciertas pautas para el sustento teórico de una visión

de la producción de la política pública tendiente a superar algunos de los obstáculos reseñados en los modelos convencionales.

Ello lleva a revalorizar el contexto histórico, social, económico y cultural en que se desenvuelve la política pública y al reconocimiento de ésta con sus múltiples dimensiones: individual y social, particular y universal, irracional y racional (lealtades, contradicciones, sentimientos, intereses (claros o difusos), superposición de intereses y cambio de preferencias en una misma persona, multi-identidades, ocultamientos, cosificaciones e hipostaciones, etc.).

La revalorización de la política implica que la neutralidad valorativa y política puede ser considerada como un mito o como una “astucia” útil para inhibir los problemas fundamentales mientras sirve a intereses particulares y sectoriales. **No es posible soslayar la penetración de la política en la política.** Ni es posible hacer política sin intereses en una sociedad plagada de intereses. Es casi ridículo intentar evitar que la política y los intereses particulares, sectoriales, de clase, de género, etc. con sus múltiples identidades penetren allí donde es también su ámbito.

Lo que se quiere ocultar aflora constantemente sin control, sin conciencia y sin reconocimiento, por todos los poros. La política adopta así una máscara tecnocrática y neutral que se niega a sí misma. De manera similar la irracionalidad se cuele por todos lados en nombre de la racionalidad adoptando diferentes configuraciones, especialmente la de la racionalidad que prima en capitalismo, la del capital.

La política es el ámbito en que la sociedad puede dirimir y procesar sus conflictos, en el que se expresan las distintas relaciones de fuerza y de poder de las clases, grupos y actores sociales y estatales y en el que la textura que en esas relaciones y en ese movimiento construyen sin gran conciencia, surge por encima de los hombres como el contexto que condiciona la política pública estatal y no estatal. La política es también en el capitalismo un proceso social de producción de la legitimidad y el consenso de la práctica estatal y de la práctica económico social. Por tanto, la política pública no es sólo política pública estatal, y el meollo del conocimiento de la política pública no está en enfocar aisladamente la política estatal (pensar cómo hace política el estado, cómo puede dominar mediante el consenso o la fuerza) sino en visualizar la política pública como una producción conjunta de política entre los ciudadanos, actores, clases y actores intragubernamentales (pensar cómo hacen la política pública también otros que no aparecen directamente como agentes estatales).

El estado difícilmente podría sortear sus conflictos y tensiones internas, los distintos intereses y fuerzas intraestatales y, menos aún, la “presión” que ejercen sobre él los actores sociales más poderosos de la sociedad. Entonces es necesario aceptar, introducir en toda su complejidad las relaciones de fuerza y los intereses en la política. Si se quiere operar sobre la realidad, ese ámbito de la política pública “entre el estado y la sociedad” tal vez presente mejores perspectivas para dilucidar cuáles son los intereses verdaderamente colectivos-comunes y producir política pública. No se trata de negar los intereses, se trata de exponerlos.

En la perspectiva de Torgerson la política pública es más una construcción colectiva que un diseño de especialistas y administrativos y, aunque el cultivo de la razón en los asuntos públicos permanece, su significado puede transformarse junto con el significado de la política.

El campo común, de los intereses colectivos (que es el campo específico de lo público) es el espacio en el que es factible construir formas asociativas entre actores estatales y actores sociales que permita la emergencia de formas innovadoras de gestión de lo público más abarcativas que la dimensión puramente estatal o la pública privada. Lo que es público y lo que no es público es histórico y social, es producto de la negociación y de la fuerza (a veces un

contrato, a veces una imposición) en el marco de los avatares de una sociedad de poderes y clases asimétricas.

En el esquema de "involucramiento relacional" hacer los intereses privados, personales, sectoriales, de clase, explícitos y abiertos es primordial. Ya sea para operar acuerdos entre intereses diversos o contradictorios, ya sea para que se haga evidente el triunfo de algunos intereses sobre otros o, lo que sería el mejor logro, para visualizar socialmente entre la maraña de intereses, una vez clarificados los particulares o sectoriales, cuáles son los que quedan (es decir aquellos que efectivamente serían los comunes, los públicos) y como producir una política en su beneficio. Así la argumentación y la estrategia para la defensa o la imposición de cada interés aparece como importante y las alternativas de política pública que beneficiarían a cada uno de ellos también. Llevado a cabo este proceso puede "emerger" esa cualidad de lo público que es común a la mayoría de los intereses. Presentando la ventaja adicional de que los análisis, argumentos y propuestas son aportados por quienes los esgrimen y no por quienes los interpretan.

Además de la riqueza del proceso en sí y de un menor divorcio entre formulación e implementación, este tipo de procedimiento puede influir en la conformación de un proceso político más general y abarcativo que aminore la subordinación de lo político a lo técnico y acorte las distancias entre los políticos y los ciudadanos.

El esquema de "involucramiento relacional" como proceso de producción de la política pública, se propone como pluridimensional, relacional y de involucramiento de abajo-arriba en un escenario de política pública no sólo estatal, pero con participación estatal. No se trata de un simple análisis de impacto, de reconstruir los efectos de una política ya ejecutada, sino de invertir el proceso, de analizar el impacto antes de la decisión y la implementación.

Implica ir desarrollando en el análisis de los problemas de la sociedad, de los presupuestos públicos, de la política impositiva y de su impacto⁴⁵, un proceso que integre la decisión con la implementación y la evaluación gracias a la participación de los diversos actores. La lógica técnica puede ser acotada, complementada o rechazada, por la lógica de la calidad de vida y nadie más experto o ávido de ayuda en la calidad de vida que su propio protagonista.

El sentido del esquema top down es tratar de que las cosas sucedan según su planificación. El sentido del "involucramiento relacional" es que los afectados, aún los potenciales, se planteen el impacto de las cosas antes de que sucedan y que ellos mismos decidan que hacer.

En el "involucramiento relacional" es, como en la experiencia Berger, vital considerar los distintos recursos de los actores (de autoridad, dinero, legitimidad política, de información, de capacidad organizativa, etc.) para favorecer una mayor simetría en la participación (ello no se ha planteado así en las experiencias brasileras de presupuesto participativo).

La calidad de la vida pública y de la política pública que resulte puede disminuir o incrementarse ya que de acuerdo a las características de los actores y de sus relaciones se darán diferencias en la política.

Este esquema también puede sugerir la necesidad de contemplar no sólo la participación de los sujetos y actores sociales sino sus peculiaridades, su singularidad, su capacidad individual y social de analizar, decidir e implementar sus asuntos de política

⁴⁵ La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre y otros municipios de Brasil es un antecedente del "involucramiento participativo".

colectiva. Ya no puede pensarse en recetas similares aplicadas a problemáticas semejantes. Cada política es singular y los actores sociales e individuales pueden ver el resultado de su propia producción política consecuencia de las limitaciones y logros de su actividad relacional. Para Torgerson lo "óptimo" es lo que pueden generar los actores sociales existentes, surge del proceso de debate, del entramado y la calidad del relacionamiento social.

El papel de la administración estatal en el top down es protagónico y la acción está orientada hacia lo interno. En el "involucramiento relacional" los protagonistas son los posibles afectados y la acción de la administración pública está orientada hacia el exterior. Ello permite superar algunas de las restricciones y limitaciones básicas en que se mueven los agentes públicos "desde afuera". El proceso de producción de la política pública por los actores, los expertos y los políticos redefine la agenda de la política pública estatal.

La posibilidad de contar con información y recursos por parte de todos los actores involucrados simplifica y enriquece enormemente la obtención de información, pero requiere de una actividad activa del estado con ese propósito. La administración estatal y los políticos reafirman sus roles de identificadores de problemas, constructores y articuladores de consenso, portadores de experiencias políticas más generales o amplias, en fin, de organizadores del gobierno de los asuntos públicos. Se perfila así un contenido innovador de la función estatal más adecuado que el asistencialismo o la cohesión. Se reduce la distancia entre expertos y ciudadanos y entre éstos y los políticos. La participación de los ciudadanos y actores en la política pública no suplanta al sistema de representación parlamentaria. El legislador puede ser un facilitador activo de una mejor representación ciudadana, aunque se modifica sustancialmente la relación entre legislador y ciudadano. "Si el contexto en el que se desarrollan las políticas públicas es la sociedad misma, con intereses en pugna y alianzas diversas y cambiantes, la capacidad de operar políticamente es tan valiosa como la idoneidad técnica"⁴⁶.

Es que interesa más el poder relacional del estado que el poder racional del estado. El papel de la actividad estatal en la producción de la política pública puede de esta manera estar al servicio de constituir un ámbito más equitativo para la deliberación entre actores con recursos y poder muy diferente, fortaleciendo una relación que se ve amenazada por la actual redefinición de lo público y de las tareas del estado.

Podrá decirse que en épocas de despolitización y baja participación el esquema de "involucramiento relacional" es inadecuado, que conlleva un tipo de participación ciudadana que hoy es esquiva, pero el surgimiento de nuevas formas de expresión, de exigencias, de demandas y de intento de resolución de problemas por la sociedad civil al margen del estado.⁴⁷ Los actores sociales y los individuos disminuyen su participación si ésta es usada para intereses distintos de los propios, pero también privados. Está claro que el "involucramiento relacional" se encuentra limitado por las condiciones de la sociedad y de las prácticas políticas que imperan en la misma. Entre ellas la del derecho que tiene cualquier ciudadano, ocupado en trabajar y garantizar su propia subsistencia, de que otros se ocupen de la administración y definición de lo público.

⁴⁶ Osvaldo Alonso, trabajo final para la aprobación de la materia Análisis de Políticas Públicas dictada en 1998, de la Maestría de Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue. Así mismo, quiero agradecer a los alumnos de la Maestría de Viedma su entusiasmo en el debate de los temas de este artículo y los aportes de los trabajos finales de Osvaldo Alonso y Néstor Rozados.

⁴⁷ En Argentina, los movimientos por la derogación del servicio militar obligatorio, por los derechos humanos, por la desocupación o por los planes "trabajar", por la justicia y la

¿Por qué un ciudadano no dejaría cómodamente que otros (los administradores, políticos y expertos) por cierta cantidad de dinero (impuestos), le resuelvan sus problemas de administración de lo público, mientras él elige una vez cada tanto a alguien que lo represente? Es una opción que no sólo está en el derecho del ciudadano, sino a la que también es forzado por las exigencias del tiempo de trabajo para reproducirse y de una sociedad productivista y alienante. El problema es que, a menudo, esa opción induce hacia la profundización de la política como una forma más de la compra y la venta, de tal manera que la política se convierte también en una especie virtual de mercancía más. A tal punto que para los políticos también puede ser una opción pagarles a los expertos, desentenderse de las complejidades administrativas y “científicas” de la toma de decisiones/ejecución y dedicarse a la cosecha de votos y al éxito electoral guiados por una costosa asesoría de marketing político.

Es entonces, cuando la política pública no tiene otra opción que ser decidida únicamente por el interés privado más poderoso y la definición de lo público es liderada por el capital en desmedro de la calidad de la política pública y de la calidad de vida de la mayoría.

La fragmentación creciente de los actores sociales y la participación masiva de bajo costo y de baja intensidad no es ventajosa, para la solución de los intereses colectivos y comunes. Es posible, entonces que existan otras opciones, que a los ciudadanos y a los políticos les interese otro tipo de involucramiento en el cual el sujeto actúe como hacedor de una política revalorizada para la vida cotidiana, en un proceso en el que se atiende su actividad, en el que es protagonista, en el que pone en juego sus intereses, moviliza sus apoyos e influencias y puede desarrollar estrategias individuales, y de sector, grupo y clase, más conscientes, en relación con otros individuos, discerniendo el interés común del privado.

Hoy, en la capacidad de debatir socialmente, definir, consensuar y producir lo que es común y público se encuentra uno de los mayores desafíos de la democracia.

Por cierto, que el esquema de “involucramiento relacional” presenta múltiples limitaciones en la sociedad actual. La estructuración del relacionamiento social de actores diversos y de distinto poder económico, social, cultural, de conocimiento, etc. no es tarea simple y el proceso de análisis y decisión es más complicado y de mayor tiempo que el del top down, sin embargo, por eso mismo, la implementación se simplifica y agiliza notablemente. Al ser más dinámico y colectivo es también menos estructurado y confortable que el top down y de menor certidumbre. No se garantizan resultados y no puede difundirse de antemano un plan de política pública estatal. Se presta, además para maniobras abusivas y desgastantes de la participación colectiva o para el simple marketing político. Posiblemente no sea un esquema apto para aplicarse a toda política y lugar, no obstante se justifica aún para algunas megapolíticas cuando lo que está en juego es determinante para la vida de la gente. Se trata de explorar las potencialidades de un esquema de este tipo. Probablemente los resultados de la producción de una política según el “involucramiento relacional” no cambie sustancialmente la estructuración del mundo social actual dado que el fetichismo de este mundo social obstaculiza la conciencia de los actores acerca de sus propias producciones y ello depende de otras variables que van mucho más allá que las de un esquema de este tipo. Sin embargo la preocupación por el producto de las políticas no debe ser antepuesta a la preocupación por las modalidades por la cual se llega a un producto.

La necesidad del análisis de modalidades de producción de políticas públicas alternativas nos remite, por un lado, a las demandas de los ciudadanos y de organizaciones sociales que hoy, más que nunca, ante el descrédito de la política y la administración pública, buscan aquellas herramientas que les permitan acceder a la información y al análisis de la gestión pública para involucrarse en las decisiones y en la implementación de las políticas que afectan su vida cotidiana. Por otro lado, nos refiere a las necesidades del ámbito mismo de la administración pública y la política, de replantear y reinventar el gobierno ante las transformaciones de una nueva era.

AVANCE DE LA PRIVATIZACION Y RETROCESO DE LA CONFRONTACION SINDICAL: LOS SINDICATOS DE LUZ Y FUERZA Y LA DEFENSA DE LA EMPRESA PUBLICA

Martha Diaz de Landa

INTRODUCCION

La transformación de la empresa estatal es a todas luces el hilo conductor del proceso de modificación del sistema eléctrico provincial y materializa, hasta el presente, uno de los espacios de conflicto más crítico del proceso de discusión y orientación de la reforma del Estado Provincial.

Uno de los actores centrales del largo proceso de conflicto y ausencia de decisiones que resuelva la intensa crisis de la empresa pública, es el sector sindical.

El análisis de la evolución de la política de reestructuración/transformación del mercado eléctrico provincial y del rol que han jugado las organizaciones sindicales, requiere ser contextualizada en el marco de los procesos más amplios y generales de las transformaciones "geomundiales", como las denomina Wallerstein (1996), que a su vez han incidido también en los cambios que ha sufrido el sistema y mercado eléctrico nacional.

Como un efecto en cascada se han sucedido el avance de las privatizaciones a nivel mundial y de los capitales internacionales de inversión, la liberalización del mercado eléctrico nacional y el impacto en los sistemas provinciales del servicio.

Sin intentar alcanzar el nivel de significación teórica que exige F. Traxler (1990), son relevantes -a fin de ordenar las ideas que se exponen- las dimensiones analíticas que este autor propone para el estudio de los problemas de gobernabilidad de intereses. Estas son las restricciones económicas, las condiciones institucionales y la intencionalidad de los actores.

La descripción del avance del proceso de privatización global y nacional, pretende sistematizar las restricciones económicas que determinan el marco de oportunidades y limitaciones para la acción de los actores; pero sobre el cual los actores tienen limitadas posibilidades de cambiar.

Bajo el acápite de "La crisis de la empresa estatal. Los nudos del conflicto de intereses" se analizan las estrategias institucionales y decisiones políticas cuya función

"trasciende los significados subjetivos de los individuos" (Habermas, 1970, citado por Traxler, 1990:41).

Por último, se describe la dinámica del conflicto y las coaliciones de intereses que la han motorizado, intentando cubrir la tercera de las dimensiones: la intencionalidad de los actores.

El propósito que preside esta presentación es comprender el desarrollo de una política que por su sustancia es altamente conflictiva dado los intereses en pugna que moviliza y las condiciones restrictivas bajo las cuales pretende operar.

Los resultados que se exponen son el producto de: a) una amplia revisión bibliográfica que posibilitó la conformación de un cuadro comparativo sobre el avance de las políticas de privatización del sector eléctrico; b) una minuciosa revisión de material periodístico que ha permitido el seguimiento de la secuencia del proceso a nivel local durante el período 1992-1998; y c) la aplicación de entrevistas a los principales actores del proceso realizada en 1994 (38 actores) y en 1997 (30 actores), todos ellos reputados influyentes y representantes de organizaciones, salvo uno de ellos, ex-funcionario.⁴⁸

EL AVANCE DE LA PRIVATIZACIÓN

Desde mediados a finales de la década de los años 70 los procesos económicos de inflación y desempleo, como consecuencia de la disminución progresiva de la tasa de crecimiento⁴⁹, caracterizaron las economías de los países desarrollados en parte afectadas por la crisis del petróleo y en parte por la incapacidad de los sectores privados de generar empleo (Boix, 1996). Confluyeron, además, las consecuencias del avance tecnológico, la explosión de las telecomunicaciones y en particular el espectacular desarrollo de la tecnología informacional sobre las corporaciones y el mundo del trabajo.

La crisis mostraba que no sólo aumentaba la inflación sino también el desempleo a pesar de las políticas expansionistas e intervencionista vinculadas al objetivo del pleno empleo y sustentadas en el supuesto de la relación inversa entre inflación y empleo.⁵⁰

Las visiones políticas y económicas progresivamente se fueron orientando por diagnósticos convergentes sobre la relación entre centralización estatal, inflación, déficit fiscal y las rigideces de los mercados para adaptarse a los cambios y crear nuevos puestos de trabajo.

⁴⁸ Estos resultados son parte de una investigación más amplia financiada por CONICET (1994), Stipendienwerk (1996) y Secyt-UNC (1996 y 1997). Participaron en su desarrollo, M.C. Parmigiani de Barbará, Patricia Scarponetti, Alejandra Ciuffolini, Natasha Osenda, José Luis Lumbía y Ramiro Berardo. El análisis en particular y las conclusiones son de responsabilidad exclusiva del autor. No obstante, ni éstas ni aquél hubieran sido posible sin el aporte de los ellos.

⁴⁹ La tasa de crecimiento de los países miembros de la OCDE bajó en los setenta al 2,6 por ciento. Durante la década anterior, en promedio los países de la región habían crecido a un ritmo del 5 por ciento anual. El desempleo pasó del 2,8% en el período 1955-1973 al 5,45% promedio entre los años 1974-1983. Mientras que EE.UU, tomando los mismos períodos incrementó del 4,6% al 7,4%.

⁵⁰ Precisamente la teoría de Milton Friedman (1968) demostró la transitoriedad de la reducción del desempleo como consecuencia de políticas expansivas.

No obstante las notorias diferencias de desarrollo entre los países de América Latina, la mayoría de ellos aplicó, a partir de los 40, una estrategia de crecimiento fuertemente dirigista y con un acentuado rol del estado en el control de las economías nacionales. El éxito de esta política que significó un crecimiento anual de casi el 6% entre 1950 y 1980, mayor incluso que el de las naciones más desarrolladas, no implicó necesariamente una distribución más equitativa de los ingresos ni neutralizó los efectos de la crisis internacional de mediados de los 70. Por el contrario creció el endeudamiento externo, aumentó el déficit de la balanza de pagos, se acentuó -a partir de 1973- la expansión de las empresas públicas y consecuentemente la tendencia alcista de la inflación como una forma de acortar la distancia entre los gastos y los ingresos del gobierno. (Edwards, 1995)

La crítica situación de los países latinoamericanos a comienzo de la década del 80, se visualizaba en la caída de la tasa de crecimiento⁵¹ y en la marcada crisis fiscal de sus gobiernos. Algunos de ellos, por caso Argentina, Brasil, México y Chile, han rozado la condición de quiebra financiera; origen éste de la implementación de los primeros planes anti-crisis⁵². Los planes fortalecieron la tendencia inflacionaria y su fracaso dio lugar a políticas dirigidas a la reducción del gasto público y la contención de los aumentos salariales. Los impulsos reformistas que apuntaban básicamente a la reestructuración del Estado y al cese de políticas expansionistas e intervencionista se asentaron a fines de la década del 80.

Iniciadas tempranamente -en la década de los 60- por los países asiáticos y en plena marcha -desde fines de los 70- en los países desarrollados, las políticas de liberalización del mercado, entre otras herramientas de la reforma, se instalan también en la región latinoamericana.

El dato más ilustrativo sobre el avance de la transformación estatal a lo largo y ancho de regiones y continentes es la extensión que ha alcanzado el proceso de privatización de empresas públicas. La privatización de las empresas de propiedad del estado, iniciada en la década del 80⁵³, marcó la reversión de la política de nacionalización, que había signado el desarrollo de los estados nacionales durante la primera mitad del presente siglo⁵⁴, y del rol central del estado en las economías nacionales como ideología

⁵¹ Argentina presenta, a partir de 1981, una tasa de crecimiento negativo del menos 6% a igual que Brasil (-3.5%). En 1982 sucede lo mismo en Chile y México.

⁵² Entre los más heterodoxos se cuentan los Planes Austral en Argentina, Cruzado en Brasil y Apra en Perú, centrados básicamente en el control de precios y en el intercambio. Todos ellos elusivos respecto a políticas que operaran sobre la demanda y la disciplina fiscal, como mecanismos de ahorro.

⁵³ Probablemente Gran Bretaña es el primer país que emprende el proceso más sistemático, abarcativo y agresivo de privatización de sus empresas públicas. En 1979 el gobierno británico comenzó la venta de parte de su compañía British Petroleum -concluyendo la venta total en 1995-. En 1981 licita la empresa estatal British Aerospace. Continúa en 1984 con la Empresa de Telecomunicaciones, y sucesivamente le siguen la de Gas (1986), transporte aéreo (1987), la industria estatal del Acero (1988), el servicio de agua, (1989), de producción carbonífera (1995), ferrocarriles (1996). La privatización de las empresas de electricidad tuvo lugar entre los años 1990 y 1996. El correo estatal ya ha iniciado su inclusión en este proceso.

⁵⁴ La Unión Soviética comenzó después de la Primera Guerra Mundial y después de la Segunda: Cuba, China, y otros. En Europa Occidental el proceso se consolidó durante la década de los 30. México inició el proceso de nacionalización en 1938 y la mayoría de los países latinoamericanos lo hicieron después de la Segunda Guerra Mundial. También a partir de esta fecha prosperaron las nacionalizaciones (y expropiaciones) en el Medio Este.

dominante. Impulso de cambio que se consolida con el quiebre de los regímenes socialistas de Europa del Este.

Entre 1988 y 1993 alrededor de 2700 empresas públicas pertenecientes a 95 países fueron transferidas al capital privado, lo que significó un ingreso total de U\$S 270 billones, del que Gran Bretaña concentró la tercera parte.

Entre las privatizaciones, sin duda una de las de mayor interés para los inversores internos y externos es la de las empresas de energía eléctrica. Estimaciones al respecto muestran que para el año 2000 se requerirá una producción de energía eléctrica próxima a los 545 gigawatts, de los cuales el 13% corresponden a las necesidades de América Latina respecto a la ampliación de la generación eléctrica.⁵⁵ La demanda de electricidad crecerá en mayor medida en los países en desarrollo y en las economías emergentes, tanto por incremento de la población como por el crecimiento de sus economías.

La privatización de las empresas públicas de energía eléctrica ha tenido lugar y sigue realizándose tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Chile, a fines de la década del 80, es el primer país en emprender procesos de liberalización del mercado eléctrico, seguido por Gran Bretaña. Hasta el momento, la mayoría de los estados latinoamericanos han privatizado en gran parte sus empresas eléctricas. Procesos similares están en curso en Australia, Canadá, China, los países escandinavos, Portugal, India, Indonesia, Marrueco, Pakistán, las Filipinas y Europa del Este. En Estados Unidos, la privatización de la mayor empresa pública -Hydro Ontario- está siendo considerada, con exclusión de sus plantas nucleares de generación.

América Latina, en un marco generalizado de reformas políticas orientadas a la liberalización del mercado, el mercado eléctrico no fue una excepción. Lo que sí resultó novedoso fue que las mismas estuvieron y están adoptadas por gobiernos democráticos, combinación que emergió después de la crisis de crecimiento económica de los ochenta (Przeworski, 1991). En lo que respecta a la industria eléctrica, la crisis afectó fuertemente la inversión en infraestructura y en consecuencia su capacidad para responder a una demanda de energía en rápido crecimiento. Actualmente el 30 % de la población de América Central y del Sur no tienen acceso al servicio y se espera un aumento de la demanda del 2.6% anual en los próximos años.

Las razones aludidas y enfatizadas para la privatización de las empresas de electricidad varían de un país a otro, y de una región a otro. No obstante, las que siguen son en general las más citadas en pro de la liberalización del mercado eléctrico⁵⁶: incrementar los ingresos -netos- del gobierno, atraer inversiones de capital, reducir el gasto público, alivianar el costo operativo del sector productivo y mejorar su capacidad de competencia en el mercado nacional e internacional, reducir el precio de la electricidad a

⁵⁵ El país con la demanda potencial más alta es China (18%); la región asiática incluida China y Japón agregan un porcentaje del 37%, Europa Occidental alcanza al 18%, India el 10% y los países del Medio Este aproximan en su conjunto el 9%. En América Latina, Brasil concentra el 50% de la demanda potencial correspondiente a la Región. (Fuente: Salomon Brothers)

⁵⁶ Se adopta por lo tanto una noción amplia del proceso de privatización que implica un variado esquema de medidas de liberalización del mercado eléctrico, entendiéndose por tal todo proceso que tiende a disminuir el control estatal sobre el mismo. Por ello incluye tanto la venta como la concesión -total o parcial- de las empresas públicas a capitales privados cuanto la reorganización de los mercados nacionales y regionales bajo formas de desregulación del servicio y determinación del precio.

los consumidores, extraer ventajas de la generación en sistemas interconectados, mejorar la infraestructura y administración del servicio (Edwards, 1995; Teicher, 1998; Bailey & Pack, 1995; Lillis, Davis, Doucet, 1997).

Argentina, en el contexto de la región, es el país que ha privatizado el mayor número de empresas eléctricas, incluyendo las nacionales y provinciales, y el que más ha atraído a la inversión externa, particularmente la proveniente de Chile y de Estados Unidos (Lillis, Davis, Doucet, 1997). No obstante, según informe del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación -actualizado hasta 1996- de las 29 empresas estatales transferidas⁵⁷ aproximadamente en 24 participan capitales nacionales.

En este contexto de extensiva privatización del sistema eléctrico argentino a partir de 1992, a siete años de la puesta en marcha del nuevo esquema privatizado a nivel nacional -al que han adherido la mayoría de las empresas provinciales del servicio- y teniendo en cuenta la fluidez de la oferta de inversiones dirigidas al sector, surge el interrogante sobre la viabilidad de la empresa pública provincial de Córdoba (EPEC)⁵⁸.

Desde la sanción de la Ley Provincial 7850 del año 1989, el gobierno de Córdoba podía emprender procesos de privatización. Sin embargo, salvo limitados intentos de reestructuración de la empresa pública de energía eléctrica⁵⁹, el avance hacia una posible

⁵⁷ Sobre las 29 empresas transferidas, sólo en 11 de ellas se han vendido más del 80% de las acciones. En el resto, entre el 50 y el 60% de las acciones son propiedad de capitales privados.

⁵⁸ EPEC fue creada en 1951, cerrando así el proceso de provincialización del servicio que había comenzado en 1946. Hasta esta fecha, el servicio fue prestado por dos compañías privadas: Compañía General de Electricidad de Córdoba y Luz y Fuerza Motriz de Córdoba. Mediante los decretos 4196 y 4197, el gobierno provincial decidió la caducidad de la autorización a estas empresas y la incautación de los bienes afectados al servicio público. Entre 1946 y 1949, el servicio estuvo a cargo de la Comisión Administradora del Servicio Público de Electricidad (CASPE); en 1949 CASPE se convierte en SPEC (Servicio Público de Electricidad de Córdoba) una entidad de derecho público, autárquica y con capacidad de actuación tanto pública como privada. Finalmente en 1951, se organiza EPEC bajo el mismo status a partir de la fusión de la Dirección General de Energía Eléctrica y el SPEC, cerrando así el proceso de provincialización iniciado en 1946. (Abadala y Bastos, 1993)

⁵⁹ Entre los pasos dados por el gobierno provincial en esa dirección cuentan: los fallidos intentos de concesión de las generadoras térmicas "Bazán" y "Zanichelli" a empresas privadas (1992); la elaboración del Proyecto "Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria" (SAPEM, 1993); el proyecto de privatización del servicio de lectura de los medidores (1993); el Decreto 2005/93 autorizando la producción de energía por capitales privados; se autoriza la concesión por adjudicación directa de las usinas térmicas Zanichelli, Las Playas y Gral Levalle a GECOR -Sociedad constituida por el Sindicato de Luz y Fuerza de Villa María y las entidades FACE, FECECOR y UCELCA que agrupan las cooperativas eléctricas de la Provincia encargadas de la distribución de energía en localidades y zonas rurales del interior de la provincia (1994); ingresa a la Legislatura el tratamiento del proyecto de transformación de EPEC como sociedad anónima con mayoría estatal y régimen laboral de derecho privado (ECSA, 1994); el Gobierno Provincial decide la intervención de EPEC y asume la intervención uno de los directivos de la empresa (1995); transferencia a GECOR de las usinas térmicas cuya concesión fue autorizada en 1994. (1996); el Ejecutivo Provincial propone la división de la empresa en dos sociedades anónimas, una a cargo de la generación y otra del transporte y la distribución (1996); se reanuda la discusión sobre la constitución de una sociedad anónima con mayoría estatal (1996); ingreso a la legislatura de un proyecto de marco regulatorio del servicio, reconociendo la participación de actores privados y el cambio del régimen público de relación laboral, además de prever facultades del Ejecutivo para ampliar concesiones de la generación, transporte y distribución de la energía eléctrica (1996); anuncia el Gobierno nuevas convocatorias al capital privado para inversiones en el sector de generación (1997); autorización a capitales privados para la construcción de una nueva generadora (1997); se decide un sistema

privatización de la misma aparece por el momento detenido, indefinido y sujeto a una dinámica de confrontación-negociación, en un clima de latente conflictividad entre los diversos actores vinculados a la prestación, producción y consumo del servicio.

LA CRISIS DE LA EMPRESA ESTATAL. LOS NUDOS DEL CONFLICTO DE INTERESES

Los diagnósticos sobre la situación de la empresa pública provincial de energía eléctrica que sostienen los distintos sectores -a pesar de sus diferencias informadas básicamente por los intereses de cada uno de ellos- coinciden en reconocer que los cambios en la estructura del mercado eléctrico y por ende de las condiciones de competencia, han tornado más críticas las falencias de la administración de la organización, las dificultades para el financiamiento de inversiones en infraestructura y tecnología y las manifestaciones del deterioro que ha acumulado tanto en la actividad de generación como en las relativas al transporte y distribución a los consumidores finales.

El impacto de la liberalización del sistema nacional eléctrico ha mostrado en toda su evidencia la necesidad de que EPEC reformule su esquema de determinación de tarifas. A medida que el Estado Nacional disminuye las exigencias para definir el segmento de los grandes consumidores, el precio de mercado va sustituyendo el componente político de la decisión tarifaria, a la vez que va progresivamente desnudando su naturaleza regresiva.

Los grandes consumidores -empresas en general y cooperativas eléctricas encargadas de la distribución- siempre se habían visto beneficiados por tarifas menores a las aplicadas para los consumidores residenciales y a pequeños productores. Sin embargo, a partir de la organización del mercado eléctrico mayorista (MEM) y la reducción de la cantidad de kilovatios de consumo para ser reconocido como gran consumidor, se extiende la cartera de clientes potenciales para las empresas competidoras de EPEC integradas al sistema nacional interconectado, por cuanto los grandes consumidores pueden comprar energía eléctrica directamente en el MEM, donde la conformación de los precios depende de los acuerdos entre proveedores (privados) y los grandes consumidores.

EPEC, bajo la presión de la desregulación del sector y para mejorar sus posibilidades de competencia con los proveedores mayoristas en el MEM, dispuso en 1996 una reducción entre el 2 y el 6.5% de las tarifas correspondientes a los sectores del comercio y la industria. Cabe aclarar que hasta ese momento a nivel nacional se conservaba la definición de gran consumidor a aquellos que tuvieran una demanda mínima de 5MW y participaran, además, en el mercado con contratos a término en por lo menos el 50% de su demanda prevista.

Operada la disminución de la exigencia de consumo para participar en el MEM, a través de la cual el Gobierno Nacional se propone beneficiar a las PyMES, EPEC -ante la amenaza de las empresas de rescindir los compromisos de compra contraídos- redujo la

de retiros voluntarios para reducir el plantel de personal de la empresa (1997); se profundiza el proceso de terciarización de servicios de la empresa, otorgando a la Cooperativa de Servicios de Luz y Fuerza la lectura de medidores, tareas de reparación de líneas y transporte de operarios (1997); se procede a ejecutar el régimen de retiros voluntarios (1998).

tarifa en un 15% para los usuarios con un consumo mensual de 120 o más Kwts. La medida favoreció a unas 60.000 PyMEs a principios de 1997. A fines de agosto de ese mismo año, nuevamente se aplica un recorte; esta vez del 28% de la tarifa y con una baja del mínimo de consumo mensual exigido equivalente a 100 Kwts.⁶⁰

No obstante las sucesivas medidas tarifarias adoptadas por EPEC, continúan o mejor dicho se acentúan las afirmaciones críticas sobre el "costo eléctrico cordobés" incorporando paulatinamente un nuevo actor -siempre afectado y sin representación ante la política de la empresa- sobre el que recae en última instancia, y en términos relativos, el costo del reajuste tarifario producto de un mercado que no lo incluye. El consumidor residencial contribuye así a equilibrar la caja de EPEC, situación que colisiona con el principio que la legitima como entidad pública. Desde ese carácter se supone que ampara los intereses de los usuarios mejor que la competencia que se establece en el mercado que sustenta el carácter estatal del servicio público en tanto asume, también, la naturaleza monopólica de la actividad eléctrica.

La apertura del mercado eléctrico nacional presiona en consecuencia sobre la capacidad de la empresa pública para producir excedente que facilite mediante genuino financiamiento superar los efectos del largo proceso de desinversión⁶¹, que reduce a un punto extremadamente crítico sus posibilidades de competencia bajo las actuales condiciones del mercado energético. La factibilidad económica debe interrogarse en un marco en que las limitadas alternativas fiscales del Gobierno Provincial (incremento impositivo, reducción del gasto público) supone alguna forma de endeudamiento público, externo o interno, con escasas probabilidades de prosperar a tenor del elevado monto a invertir y la política de reajuste fiscal que ha emprendido el gobierno provincial.

La incapacidad del estado públicamente reconocida, aunque coyuntural según los más optimistas, para resolver los problemas de supervivencia de la empresa en un mercado competitivo -a un costo colectivo con bajo impacto en las economías domésticas-, arroja serias dudas sobre una salida fructuosa para el mantenimiento de la empresa pública. Contribuye a ello su modalidad actual porq la prestación del servicio, centrada en la organización integrada de las tres actividades del sector: generación, transporte y distribución.

La disponibilidad de EPEC, hasta aquí, de un segmento de usuarios (los consumidores residenciales, propietarios de pequeños establecimientos y comerciantes) en el mercado minorista, totalmente regulado desde el estado provincial, también ha comenzado a tornarse frágil frente a la aparición de nuevas formas de comercialización de la electricidad que prescindirían de la ahora necesaria intermediación de EPEC. Todo ello visto desde la propia programación de la Secretaría de la Nación que espera concluir en el 2000 la total liberalización del mercado eléctrico: mayorista y minorista.

La deficiencia de la empresa para proveer la demanda de electricidad de Córdoba, no es un hecho nuevo. EPEC es compradora de electricidad a diversos proveedores, ante la

⁶⁰ Actualmente y mediante la intervención de la Cámara Federal se obtuvo una medida de no innovar, por la que se protege a la Empresa Provincial frente a la resolución de la Secretaría de la Nación de reducir a 50 kilovatios el consumo mínimo exigible para participar en el mercado mayorista y, consecuentemente, adquirir electricidad directamente del sistema interconectado sin intermediación de EPEC, que por el momento conserva este segmento de consumidores.

⁶¹ Técnicos de la Fundación Mediterránea informan que desde 1990, EPEC dejó de invertir para ser el sostén financiero del Banco de Córdoba, inmovilizando depósitos de 160 millones. A fines de 1997, a EPEC sólo le quedaban el 50% de ese depósito, exiguo para atender las acumuladas necesidades de inversión que tiene la empresa.

insuficiencia y obsolescencia de sus plantas generadoras; el aspecto controvertido con relación a esto es el alto costo que le significan a la empresa provincial los contratos que mantiene con aquellos. Uno de los más cuestionados es el contrato de compra a la planta de generación de EL Chocón, propiedad de una sociedad conformada por una empresa chilena y otro norteamericana. No menos críticas reciben los negocios de adquisición que EPEC realizó con generadoras provinciales -Maranzana de Arcor, Aceitera General Deheza y cuanto más con Gecor, cuyas plantas generadoras, de propiedad de EPEC, le fueron concesionadas por el Gobierno Provincial. En todos estos casos la empresa, contrato mediante, garantiza la compra de electricidad por un período no menor a diez años a un precio mayor que el resultante del mercado mayorista. Esta sería también la modalidad para la instalación de una planta en Isla Verde que realizarían las entidades representantes de las cooperativas eléctricas y una empresa italiana. Como también se aplicaría en el caso de la nueva generadora (de ciclo combinado) que el sindicato de Villa María pretende instalar.

Desde el ámbito de la decisión política, se han ido adoptando una cadena de medidas que, a pesar de sus especificidades, concuerda con procesos de privatización que informan, para el sector, análisis disponibles a nivel nacional y también internacional (Gerchunoff; Canovas, 1995; Tomada y Senén Gonzalez, 1997; Saravia, 1997; Teicher, 1998; Domberger, 1993; Walsh, Oxenbridge, & Wetzel, 1998). En este marco se entiende el proceso de terciarización de algunos servicios anteriormente bajo la órbita de EPEC, tales como mantenimiento del cableado, servicios de transporte, lectura de medidores, su conexión y retiro. Se suma a ello la ampliación de las facultades del Ejecutivo para proceder a la convocatoria de capitales privados tanto para las actividades de generación, como para las de transporte y distribución. Por tanto, no resulta un hecho aislado el lanzamiento, desde el oficialismo, de un marco regulatorio del mercado eléctrico provincial, el que expresamente reconoce y profundiza la participación de capital privado y contempla, además, la división de la empresa en dos sociedades anónimas -una destinada a la generación y la otra a la distribución-. Tampoco parece serlo la implementación del régimen de retiros voluntarios sobre el plantel del personal de la empresa que quedaría reducido en un 50%, si se toma como base los 4887 empleados existentes en 1995.

Sin embargo desde el gobierno continúa afirmándose que la línea de decisión con relación a EPEC es eficientizarla para hacerla más competitiva y mantenerla como empresa estatal. En este sentido, el impulso a la instalación de generadoras en el territorio provincial responde a la meta política tradicional de los sucesivos gobiernos provinciales, es decir: garantizar la autogeneración. Ello justificaría el compromiso de compra de energía contraídos con empresas locales a fin de facilitar la instalación en el territorio provincial de nuevas generadoras. En este sentido comparte tal interés tanto empresas locales, como internacionales, las cooperativas eléctricas provinciales y el sindicato de Luz y Fuerza de Villa María, aún a costa de seguir trasladando la diferencia de precio -de obtener la energía del MEM- a las tarifas que la empresa estipula para los consumidores, en particular los residenciales.

La mayor oposición frente a la decisión de desprender de la empresa provincial las actividades de generación, radica en el argumento de que si se decide mantenerlas -con una inversión en términos generales equivalentes al costo que para la empresa significa contraer y mantener los compromisos de compra por casi diez años a un precio 40% mayor que el del mercado mayorista-, en un plazo menor de tiempo la empresa reduciría sus costos y esto

se trasladaría al abaratamiento de las tarifas⁶². Por otra parte, si se adoptara la alternativa de incorporar energía directamente del sistema interconectado, sería necesario un rediseño de las líneas de transmisión, pensadas las actuales -dado el tiempo en que se las instalaron- para conectar las generadoras de la empresa con los usuarios del servicio.

En la primera argumentación básicamente justifica el gremio de Córdoba su demanda por una empresa integrada; el de Villa María con intereses concretos en el negocio de la generación, independientemente de su distribución, sostiene el segundo.

También la tercerización de servicios anuda un espacio de conflicto intrasindical de intereses, por cuanto a la Cooperativa de Servicios de Luz y Fuerza -formada desde el sindicato de Córdoba-⁶³ se le otorgó la concesión de servicios bajo la oposición de la conducción del propio sindicato⁶⁴. A ello se suma la decisión de un alto porcentaje de afiliados que optaron por el retiro voluntario, haciendo caso omiso de las recomendaciones del gremio en el sentido contrario, decisión que al parecer seguiría siendo adoptada por los afiliados frente a nuevas ofertas de parte del gobierno. Cálculos optimistas por parte del gobierno estimaron en 300 los empleados dispuestos a acogerse al retiro voluntario en la primera etapa; los pedidos efectivos alcanzaron a 600, duplicando tales estimaciones.

La crisis de la empresa parece haber afectado profundamente la propia estructura sindical en parte por las transformaciones económicas que han cambiado las condiciones de competitividad del mercado eléctrico, en parte también por las estrategias gubernamentales en el manejo de la empresa y las decisiones sobre las prioridades de inversión a las que el gobierno ha dado prioridad en detrimento de la modernización de la empresa. No obstante es posible pensar que las propias estrategias reivindicativas de las organizaciones sindicales⁶⁵, hayan contribuido a la crisis misma, como así también el posicionamiento de la organización frente a la necesidad de reestructurar o transformar la empresa⁶⁶. El proceso privatizador global y nacional no solamente exigía -y aún exige- una rápida respuesta desde el gobierno, sino también de las propias organizaciones sindicales, fuertemente imbricadas en la gestión de EPEC.

⁶² Las tarifas domiciliarias acumulan una diferencia del 40% respecto de usuarios residenciales de otras provincias.

⁶³ La cooperativa fue organizada por el Sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba para generar empleo a familiares de los afiliados y está administrada por un sector gremial en oposición con la actual conducción del Sindicato.

⁶⁴ Según un funcionario del gobierno, el costo de conexión de un medidor se redujo de \$129 a \$40 a partir de su concesión. Un informe del Banco Mundial, que manejan representantes de grandes usuarios, contrasta las 143 conexiones por empleado que realizó EPEC en 1994 y la cantidad de conexiones que en América Latina hacen las empresas privadas, la que varía entre 250 y 400 por empleado. Aparentemente EPEC perdería un 25% de la energía que compra sumadas la pérdida técnica (debido al estado de las líneas de transmisión que tienen una antigüedad de casi 25 años) y la "no técnica" producto del robo de electricidad.

⁶⁵ "Los trabajadores de empresas públicas conformaban una categoría social que los distinguía del resto de los sectores laborales, fueran estos privados o estatales. La característica que los diferenciaba era que su relación con la empresa adquiría rasgos de "corporación" en el sentido de pertenencia y confusión de sus intereses propios con los de la organización" Tomada y Senén Gonzalez (1997:4) sintetizan de esta manera los especiales beneficios que los sucesivos gobiernos les otorgaron, sin duda en detrimento del rédito económico que las empresas podían obtener su modernización tecnológica.

⁶⁶ Es interesante observar cómo se simboliza en los términos utilizados por los actores para definir el proceso, las distintas posiciones e intereses que los vinculan al mismo. Los sindicatos, salvo algún sector disidente, refieren a la "Reestructuración". El sector empresarial, por caso, lo expresan en términos de "Transformación".

LA DINÁMICA DEL CONFLICTO. LAS COALICIONES DE INTERESES

La activación de intereses desde distintos sectores involucrados en el proceso y la prominencia que adquieren en las diversas instancias que desenvuelven el conflicto por la orientación a imprimir a la reestructuración o transformación de EPEC, conforman una red de actores cuyo posicionamiento en una estructura dinámica de relaciones es variable. Según cómo estas relaciones se van condicionando entre sí y, según cómo se configuran las coaliciones de intereses que entran en juego durante el procesamiento de la cuestión pública.

La coalición de intereses no necesariamente significa unidad de objetivos ni de por sí implica consenso entre los actores respecto a cómo tal cuestión deba resolverse. Si bien esto es posible como característica que puedan adoptar determinadas coaliciones, algunas otras pueden presentar marcadas diferencias internas pero confluir en un mismo propósito de obstrucción o apoyo a una acción o acciones hacia las cuales se dirigen. Tampoco, supone acuerdos intencionales pre-constituyentes; incluso los diversos actores pueden operar sin tener en cuenta o advertir la concurrencia emergente de sus intereses en una misma dirección.

Interesa, por tanto, los juegos de oposición entre los actores y confluencia de intereses que entre ellos se establece en instancias decisivas de discusión sobre la transformación/reestructuración de la empresa pública: desde el inicio del proceso (1992) hasta la sanción ficta del Marco Regulatorio proyectado por el Ejecutivo y discutido en sede legislativa en 1997. Momento éste de marcada movilización de los diversos actores políticos, empresariales y sindicales que, como se verá más adelante, delinea nítidamente la confluencia de intereses y las coaliciones de oposición.⁶⁷

La sucesión de los momentos de conflicto a partir de los cuales se observan los juegos de oposición entre los actores, son los que siguen:

- a) Primera licitación de generadoras (1992) anulada posteriormente por decisión judicial.
- b) Concesión por adjudicación directa a GECOR de las usinas térmicas de Zanichelli, Las Playas y General Levalle. (1994)
- c) Discusión y oposición entre alternativos proyectos para la reestructuración/transformación de EPEC (1994)
- d) Discusión de proyectos alternativos de transformación en oportunidad del tratamiento legislativo del Marco Regulatorio Provincial del mercado eléctrico en Córdoba.(1997).

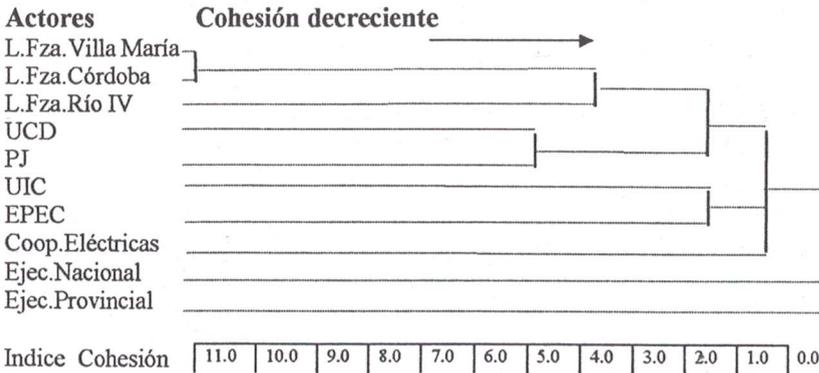
⁶⁷ La estrategia metodológica seguida es el Análisis de Redes. Una introducción de la misma y bibliografía relacionada puede ser consultada en Diaz de Landa, M., M. Consuelo Parmigiani de Barbará (1997a y 1997b). Los datos se recogieron en dos momentos, 1994 y 1997. En ambos casos se tomaron aquellos actores que por la técnica de la mutua relevancia (propia del Análisis de Redes-Network Analysis) fueron reputados prominentes en el desarrollo del proceso. Interrogados los actores sobre sus posiciones respecto a los distintos y sucesivos asuntos que fueron perfilando el proceso, se les solicitó a continuación que mencionaran aquellos actores que se oponen a sus posiciones. Para la detección de los agrupamientos se utilizó la técnica del análisis de clusters, que se representa mediante Dendrogramas ordenados según índices de cohesión decreciente.

Primera licitación de generadoras (1992) anulada posteriormente por decisión judicial.

Este momento tiene como fecha clave el 9 de enero de 1992, cuando el gobierno provincial suscribe el contrato, por la adjudicación vía licitación, con el grupo CAT (Centro de Actividades Termomecánicas S.A.) para explotar y reparar la central de Bazán.

El apoyo del empresariado a la medida se explica por la interpretación que hace el sector sobre la posibilidad que abre a la participación del capital privado para participar en el negocio energético -sea en las actividades de generación, sea alternativa o concurrentemente también en las de distribución-. El vocero de los empresarios, la Unión Industrial de Córdoba (UIC), públicamente explicita su acuerdo y, aunque tíbiamente expresa sus dudas respecto al procedimiento puntual seguido en el acto licitatorio, el apoyo en líneas generales a la medida lo ubica cerca del grupo directivo de EPEC, tal como puede verse en el Dendrograma 1, que representa las coaliciones de interés en ese momento.

Gráfico 1: Dendrograma de oposición a la licitación de generadoras en 1992. (Análisis de Cluster)



Aunque algo más distanciadas, las cooperativas eléctricas se ubican en el arco de apoyo a la medida. A tenor de las declaraciones de sus representantes, la condición de su acuerdo está definida por el alcance que el gobierno otorgue a la participación de estas organizaciones en un eventual paquete accionario.

El agrupamiento entre la UIC y las cooperativas, que constituyen el núcleo de apoyo a la decisión de otorgar la concesión de la usina Bazán, no manifiesta una alta cohesión, sugiere más bien una confluencia de intereses basados en la expectativa empresarial de inversión, por otra parte competitivos entre sí. Concurren con un interés distinto los directivos de EPEC: repotenciar y mejorar las condiciones de eficiencia de la empresa.

El núcleo más cohesivo está representado por los sindicatos de Luz y Fuerza de Villa María y de Córdoba, quienes se oponen abierta y francamente a la intervención de capitales privados. El Sindicato de Río IV, en ese momento aliado aún con la FATLYF (Federación Argentina de Trabajadores de Luz Fuerza) observa un comportamiento

ambivalente. Vinculado por un lado a una orientación abierta a la inversión privada, propiciada desde la FATLYF, y por el otro lado ligado a su pertenencia sindical local, su cohesión es relativamente baja en el núcleo sindical opositor.

La asociación entre el PJ y la UCD está dado por la coincidencia de sus oposiciones a los procedimientos observados por la licitación efectuada por el Gobierno Provincial, y más allá del esperado rol de partidos políticos opositores al gobierno (UCR), la crítica por parte de ambos radica en sus reclamos por una mayor apertura al capital privado, bajo estrategias similares a las realizadas a nivel nacional. De allí también la débil pero vinculación al fin con el Sindicato de Río IV.

Otro actor con interés manifiesto en el impulso de un proceso de transformación de la empresa pública es el Gobierno Nacional. Su posición de aislamiento es coherente dada la competencia del Gobierno Provincial en la materia.

Frente a este movimiento de los actores, el Gobierno Provincial se independiza y su posición frente a las diversas coaliciones bien puede significar cierto nivel de autonomía en la toma de decisión de esta primera medida, aunque la misma va en dirección de las expectativas del sector empresarial.

La resistencia sindical liderada por los Sindicato de Córdoba y de Villa María es por consiguiente el obstáculo principal en el proceso de reestructuración de EPEC.

Concesión por adjudicación directa a GECOR de las usinas térmicas de Zanichelli, Las Playas y General Levalle. (1994)

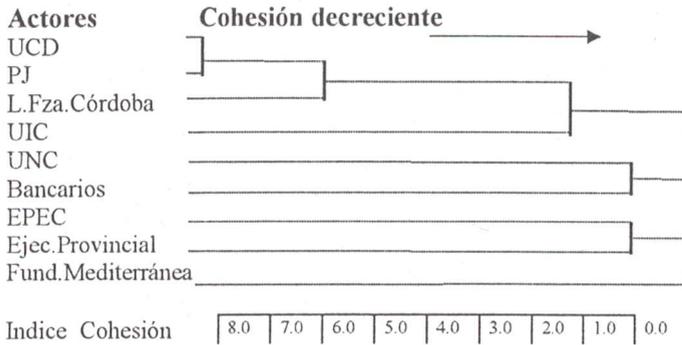
Por Decreto del Ejecutivo 2005 del 29/11/93 se autoriza a empresas privadas a producir energía a través de la incorporación de capitales de riesgo en el territorio provincial. En conformidad con esta disposición, se otorgó autorización a Arcor y a Aceitera General Deheza a producir electricidad mediante la instalación de sus propias usinas. Dado este paso, el Gobierno inicia en forma inmediata tratativas con el sindicato de Luz y Fuerza de Villa María y las cooperativas eléctricas organizadas en Fecescor, Ucelca y Face, a fin de transferir la explotación y mantenimiento de las centrales térmicas Zanichelli, Las Playas y General Levalle. Con esta medida el Gobierno Provincial consigue un margen de decisión importante en relación al sindicato más combativo, Luz y Fuerza de Córdoba.

Como es expectable, éste último se manifiesta abiertamente en contra de la transferencia de las centrales, pero su posición no alcanza la virulencia con que se manifestó previamente. Esta circunstancia probablemente obedeció a su intención de no confrontar directamente con el sindicato de Villa María. Río IV, por otra parte apoyó la autorización dada a Aceitera Gral Deheza para instalar su central en predios de esa ciudad.

El Dendrograma 2 muestra la conformación de tres agrupamientos bien definidos. La oposición más fuerte viene de los partidos Justicialista y de la UCD, con un alto grado de coincidencia; a menor nivel de cohesión se les reúne Luz y Fuerza de Córdoba y con una cohesión aún más baja la UIC. Es claro que esta confluencia de posiciones no está respondiendo a los mismos intereses y ellas vienen fundadas en razones diversas: el punto más crítico para el sindicato es la separación de las generadoras de la competencia de EPEC, en tanto su propuesta es y será siempre en todo el proceso hasta aquí estudiado, la

de una empresa integrada y totalmente estatal. Para la UIC, la razón radica en la negativa del gobierno de abrir el juego a la competencia de capitales la concesión de generadoras. Si bien esta opinión es coincidente con la crítica que se expresa tanto desde la UCD como desde el PJ, la entidad empresaria es remisa a politizar su postura la que prefiere dejar en el ámbito de lo económicamente conveniente.

Gráfico 2: Dendrograma de oposición a la concesión de generadoras a Gecor. 1994. (Análisis de Cluster)



El segundo núcleo lo constituyen dos actores marginales en el proceso pero que articulan demandas coincidente con el mantenimiento dentro de la empresa de las tres actividades: generación, transporte y distribución. Técnicos de la Universidad Nacional de Córdoba asesoraron el proyecto SAPEM propuesto en un primer momento y apoyado más tarde por el sindicalismo cordobés, el que contemplaba la reestructuración de EPEC en una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria pero conservando el carácter de integrada. El sindicato de Bancarios, por su parte manifestaba su apoyo al sindicato de Córdoba, posible aliado en lo que sería más adelante su propia confrontación frente a propuestas en agenda de reconvertir la banca provincial.

Por último, el tercer segmento conformado por el Directorio de EPEC y el Poder Ejecutivo, con algunas diferencias respecto de los términos de la transferencia, precio de adquisición y el plazo fijado por el contrato durante el cual EPEC quedaba comprometida a comprar energía a la empresa concesionaria.

Discusión y oposición entre alternativos proyectos para la reestructuración/transformación de EPEC (1994)

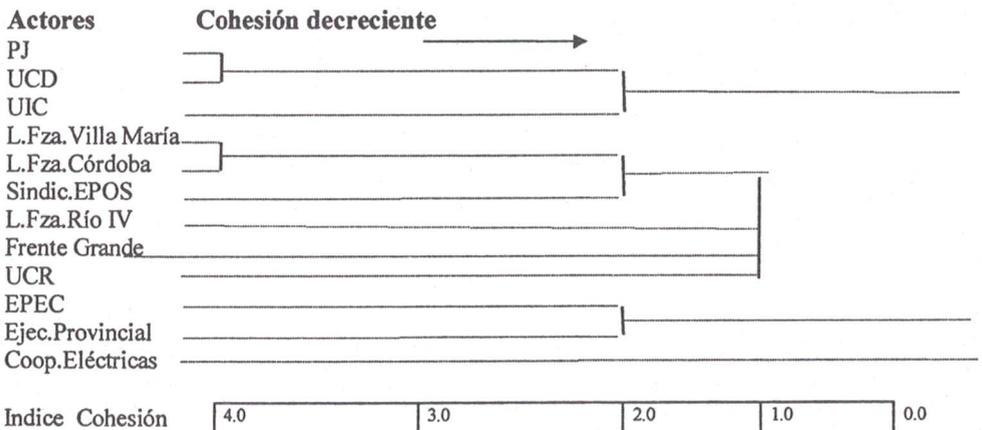
Se perfila en esta situación el cuadro de oposiciones que con algunas variantes representa las coaliciones más estables que definen el campo de controversia en el dominio de la política energética provincial.

El proyecto E.C.S.A. (Energía Córdoba S.A.) es una propuesta renovada del proyecto SAPEM. Se impulsa la creación de una sociedad anónima con mayoría accionaria

estatal que mantiene integrada las tres actividades. El proyecto ingresó al Senado en setiembre de 1994. La aparente inminencia de la sanción de este proyecto movilizó los intereses más diferenciadores entre los principales actores.

La coalición UCD, sectores del PJ y UIC conforman el polo opositor al proyecto desde una concepción más neoliberal y privatista: la privatización de todas las etapas de la industria eléctrica y por ende su separación, el régimen laboral de derecho privado y la desregulación del mercado eléctrico provincial.

Gráfico 3: Dendrograma de oposición proyectos transformación EPEC. 1994. (Análisis de Cluster)



Se conforma la "gran coalición" integrada por los tres sindicatos de Luz y Fuerza, representantes del Frepaso y de sectores de la UCR, al que se suma coyunturalmente el ex-sindicato EPOS. A los primeros les une un interés común, el rechazo a la modificación del régimen laboral (de público a privado), la articulación en este agrupamiento de los partidos políticos Frepaso y UCR tiene que ver con la orientación política más estatista del primero y a intereses electorales del segundo, si se recuerda el período comprendido (fines de 1994 y mitad de 1995).

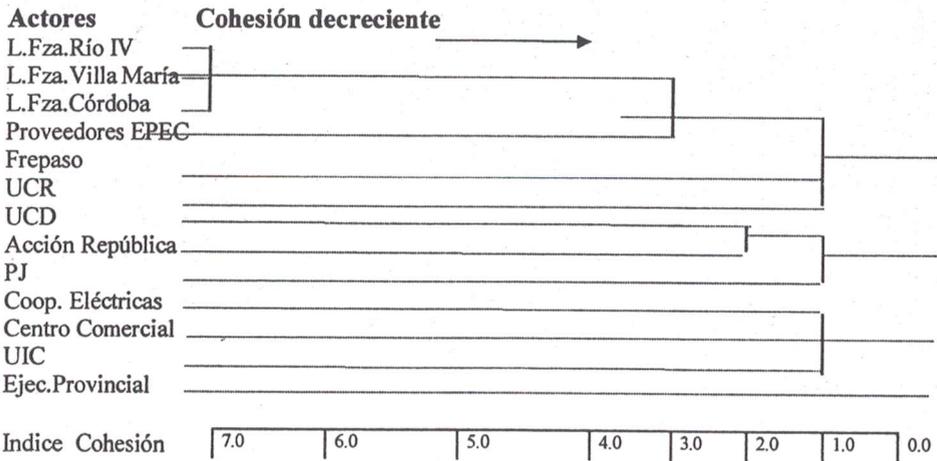
El actor Cooperativas no integra ninguna coalición. Probablemente uno de los actores más beneficiados por el proceso de transformación del sistema eléctrico provincial, su juego se ha caracterizado por una orientación pragmática y alerta a las estructuras de oportunidades que en razón del proceso se le fue abriendo. A pesar de la asociación de las cooperativas con el sindicato de Villa María, para la explotación de las centrales de generación, la relación empleador-sindicato se mantiene respecto al personal ocupado en las Cooperativas a los fines de la distribución de energía, a su cargo en amplias regiones del interior provincial.

Discusión de proyectos alternativos de reestructura/transformación en oportunidad del tratamiento legislativo del Marco Regulatorio Provincial del mercado eléctrico en Córdoba.(1997)

El Dendrograma 4, perfila las relaciones de confrontación y las consiguientes coaliciones que tienen lugar como consecuencia de las posiciones asumidas por los actores durante las instancias de discusión y sanción del Marco Regulatorio.

La "gran coalición" tiene un papel relevante de oposición al proyecto presentado por el Gobernador Mestre a Diputados en junio de 1997. El proyecto prevé la división de la empresa en dos sociedades anónimas y el cambio del régimen laboral. Aprobado en Diputados, el sector empresarial apoyó la decisión de la Cámara e interpretó el marco regulatorio como un estadio intermedio bien orientado hacia la definitiva privatización de la empresa. Confluyen con la posición de la UIC, las cooperativas y el sector comercial. El sector cooperativo ve conveniente el cambio del régimen laboral⁶⁸, de derecho privado según el proyecto, mientras que el sector comercial destaca las ventajas que se derivarían en relación al abaratamiento de la tarifa eléctrica.

Gráfico 4: Dendrograma de oposiciones respecto a la transformación EPEC. 1997. (Análisis de Cluster)



El tratamiento en el Senado introduce modificaciones que advierten sobre acuerdos entre el sector de la UCR opuesto a la línea afin al Gobernador Mestre, representantes del Frepaso, del PJ y los sindicatos. Entre las modificaciones logradas por éstos, está la disposición que mantiene por treinta años los convenios colectivos de trabajo.

El accionar de algunos representantes del PJ, partido que consistentemente habían mostrado afinidad con las posiciones de la UCD, debe entenderse en el marco de las diferencias que se empiezan a manifestar en el interior del justicialismo frente a la línea

⁶⁸ No obstante ciertas dudas respecto al porcentaje accionario estatal en la nueva sociedad, y sobre el grado de autonomía y poder de decisión del Ente Regulator creado por el Marco.

menemista. Aunque conformando el mismo agrupamiento con la UCD y la APR, el PJ observa una menor cohesión que en instancia anteriores. Más cerca entre sí se encuentran las dos formaciones políticas liberales.

La inclusión de empresas proveedoras de EPEC es un rasgo interesante cuya manifestación emerge precisamente en el momento en que más a fondo e institucionalmente se discutió la transformación de la empresa, es decir en sede legislativa. Sus intereses convergen con la coalición más estatista.

La posición del Poder Ejecutivo de frente a las coaliciones y no articulada en ningún agrupamiento, según interpretan los mismos actores del proceso, se debe a la reticencia de su titular a la negociación y a cierta tendencia a concentrar en su persona la decisión, orientado siempre por una actitud de recelo frente al despliegue de acciones que pretendan influir su decisión.

Según el pronunciamiento de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado (presidida en ese momento por un legislador de la línea Federal) el proyecto del Marco Regulatorio consensuado en la Cámara Alta con los gremios de Luz y Fuerza obtuvo sanción ficta por haber vencido el plazo que la Cámara de Diputados tenía para aceptar o rechazar las modificaciones introducidas en el Senado. El Gobernador, sin embargo promulgó el marco aprobado en Diputados.

Alrededor de los sindicatos, queda constituida la denominada "gran coalición" que articula intereses de todos aquellos que confluyen por distintas razones en una política de marcado tono bienestarista: los sindicatos preservando el estatus público de sus convenios de trabajo, conformando un frente altamente cohesionado; empresas proveedoras de EPEC; el Frepaso que se constituyó en vocero directo de los sindicatos frente a la sanción del Marco Regulatorio, y el sector angelocista en la Legislatura Provincial.

Frente a esta coalición, se ubican los partidos políticos liberales (UCD, APR y sectores del PJ), el empresariado y las cooperativas, todos ellos afines a la transformación estructural de la empresa. Transformación que se justifica a partir de argumentos centrados en la competitividad, la desregulación del mercado provincial eléctrico y su efecto sobre la reducción del costo del servicio.

CONCLUSIONES

La política del gobierno hasta el momento no permite vislumbrar la dirección del proceso. Si la meta es conservar la empresa en el ámbito de las funciones estatales o si el objetivo es su privatización, en parte o en su totalidad, es un dilema no sólo para el observador sino de manera fundamental para los propios actores, en particular aquellos que dependen casi totalmente de su dilucidación. En este sentido lo más afectados por la incertidumbre son los trabajadores de la empresa y ese simple hecho explica la celosa vigilia y alta sensibilidad de sus organizaciones sindicales, que se trasunta en una disposición más orientada a la confrontación que a la negociación. A la vez, que alienta la frustración, cierra la posibilidad de mirar en perspectiva la razonabilidad de sus demandas y bloquea la disponibilidad de advertir alternativas para lograr soluciones menos desventajosas.

Las dificultades para la acción colectiva que requiere la resolución de la crisis de la empresa pública, responsable de un servicio de imprescindible necesidad social, se

potencian bajo condiciones de incertidumbre. Se tornan de esta manera ingobernable los intereses particulares y sectoriales que en consecuencia se movilizan sobre la base de absolutizar su prioridad.

¿En qué medida las decisiones gubernamentales no van dirigidas al debilitamiento de la capacidad de presión del sindicato o es ello un resultado no querido pero producido por las medidas que el gobierno necesariamente debe adoptar para resolver la situación de crisis de la empresa?

Como uno de los más inmediatos resultados de la crisis pareciera ser la fragmentación de intereses dentro de la propia organización sindical: entre los que trabajan y los que proveen a la empresa (caso de la Cooperativa), o entre los que invierten en el negocio energético como un capital privado más y los que no (caso de la inversión sindical en Gecor S.A.). A ello se agrega el desmenbramiento de la base sindical, por la progresiva desafiliación que arrastra el régimen de retiros voluntarios y advierte sobre la resentida confianza de los que eligen esta opción en las posibilidades de los sindicatos para incidir en la determinación del destino de EPEC, bajo la meta que los gremios han asumido: modificación pero no cambio en la empresa.

La localización del conflicto por generalización de procesos económicos extralocales de dimensión internacional, aspecto que parece caracterizar el proceso de globalización, indica también la escasa probabilidad de los actores provinciales, Gobierno incluido, de eludir las fuertes restricciones que imponen a sus cursos de acción.

El marco institucional en el que el conflicto se desenvuelve, entendiendo dicho marco como el sistema de orientaciones de la acción (normativas y derivadas de las decisiones gubernamentales) no parece contener -por su carácter reactivo más que proactivo- ni limitar el margen de acción de que disponen los actores en consecución de sus intereses. Estos se neutralizan entre sí, impidiendo el avance de instancias transaccionales entre los distintos interesados. Mientras tanto se profundiza la crisis de la empresa y se torna más dificultosa la decisión sobre si las acciones a adoptar deberán optar por la reestructuración o la transformación de la empresa.

En la lógica del capitalismo, la tendencia en tiempo de crisis es a acentuar las desigualdades en detrimento del sector laboral. Los sindicatos en consecuencia ven reducidas sus posibilidades de acción si desean mantenerla en el mismo sentido que el período pre-crisis. Probablemente la defensa de la fuente de trabajo y del interés de sus afiliados, les exija orientar sus energías y recursos hacia alternativas de cambio.

"Más imaginación y menos memoria" parece ser la consigna de acción para las organizaciones sindicales. Reproducir el mismo sistemas de acción, otrora exitosas y ventajosas, no parece ser el camino.

BIBLIOGRAFIA

- Bailey, E.E. & Pack, J.R. 1995, *The Political Economy of Privatization and Deregulation*. Aldershot: Edward Elgar.
- Boix, Carles. 1996 *Partidos Políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza Universidad.
- Díaz de Landa M., M. Consuelo Parmigiani de Barbará.
- 1997a. "Redes de Influencia Política, poder y desarrollo local". En: D. García Delgado (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Bs. As. FLACSO-UCC. Publicaciones del CBC-UBA. pp. 59-72.

- 1997b. "Influencia Política y Desarrollo Local. Estudio comparativo de dos localidades de la provincia de Córdoba" En: D. García Delgado (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Bs. As. FLACSO-UCC. Publicaciones del CBC-UBA. pp. 59-72
- Domberger, S. 1993. "Privatization: What does the British experience reveal?". *Economic Papers*, 12,2: 58-68
- Edwards, Sebastián. 1995 *Crisis y Reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*. Bs. As: Emecé.
- Energy Information Administration , U.S. Department of Energy, 1997
- Gerchunoff, P.; Canovas, G. 1995, "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". *Revista Desarrollo Económico.*, N° 136, Vol 34.
- Habermas, J. 1970 *Zur Logik de Socialwissenschaften*. Frankfurt:Surhkamp.
- Lillis, Kevin; Neal Davis, Karen Doucet, 1997 U.S.: Energy Information Administration Department of Energy
- Przeworski, Adam. 1991 *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Saravia, E. 1997. "Privatizaciones en América Latina. Participación del Sector Privado en los Servicios Públicos de Agua, Gas y Electricidad (mimeo)
- Tomada C. y Senán Gonzalez, C. 1997. "Relaciones Laborales y Sindicatos en Empresas de Servicios Privatizados en la Argentina (1990-1997)". Informe preparado para OIT, Octubre de 1997.
- Teicher, J. 1998. "Reestructuring the Australian State: Modernization, Privatization and National Competition Policy". Paper presentado en: *Committee on Labor Movements. XIV° World Congress of Sociology*, Montreal, Canada. 26 de julio al 2 de Agosto.
- Traxler F. 1990. En: Bernd Marin (ed.) *Governance and Generalized exchange. Self-organizing Policy Networks in Action*. European Center for Social Welfare Policy and Research. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Walsh, Oxenbridge, & Wetzal, 1998. "State Restructuring, Management Strategy and Trade Union Response: The New Zealand Experience. Paper presentado a *State and Labour Seminar*, Centre for Comparative Labour Studies, United Kingdom:University of Warwick
- Wallerstein I. 1996. *Después del Liberalismo*. México: Siglo XXI

LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO: ORIENTACIONES Y VALORES EN CONFLICTO EN LA DECISIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Consuelo Parmigiani de Barbará*
Alejandra Ciuffolini**

El tipo de comportamiento o institución que se considera política, o la eventualidad de que una frontera llegue a ser trazada, es en sí mismo un producto de la cultura política. Ello sugiere que el estudio de la cultura política (diferenciada de la cultura en general) debe prestar una atención especial al modo en que el límite entre lo político y lo no político es socialmente negociado (...) significa también que los científicos políticos deben abandonar la noción de que la distinción entre la política y otras esferas (bien sean económicas, social, o de otro tipo) está "allí fuera" en el mundo, dispuesta a ser tomada y usada.

Thompson, Ellis y Wildavsky, 1990.

INTRODUCCION

Intentar responder a cuestiones referidas a la configuración del conflicto y formación del consenso en materia de políticas públicas, significa introducirse en el núcleo mismo de lo político. Y ello porque como Jano, la política tiene dos caras cuales son las del conflicto y la del orden; existe en razón de divergentes concepciones del hombre y la sociedad y consecuentemente del bien y de los instrumentos más adecuados para su realización.

De tal dicotómica y dinámica relación conflicto/orden como consustancial de lo político, resultan alternativos cursos de acción, en los que se priorizan ciertos problemas y necesidades y se relegan otros. Esta selectividad -propia por lo demás de todo proceso decisorio-, se materializa en políticas públicas las que son, al decir de Padileau (1989) "el verdadero rostro del Estado en concreto".

En la definición de propuestas conflictivas, sea que ellas resistan el cambio o lo propugnen en la dinámica innovadora del orden existente, así como en la construcción del consenso, interesan de manera especial a aquellos que en cada campo de actividad detentan posiciones dominantes de poder.

* Dra. en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora Adjunta Cátedra de Derecho Político. UNC. Profesora Titular Cátedra de Ética Político. UCC. Prosecretaría de Ciencia y Técnica. Fac. de Derecho y Cs. Sociales-UNC. Investigadora del CIJS/UNC y del IIAP/UCC. Botafogo 3417. Córdoba.

** Mter. en Administración Pública. Becaria CONICET. Prof. Maestría en Administración Pública. IIFAP. Rodríguez Peña 343.PB. "E". Córdoba.

Las anteriores ideas presidieron la elección del problema cuyo análisis aquí se aborda. El mismo puede enunciarse con la pregunta acerca de *las relaciones existentes entre los valores y convicciones de los actores políticos prominentes (públicos y privados) sobre cuestiones que hacen a la construcción de "lo público" y sus definiciones en torno a la resolución de una concreta política pública controvertida*. Trátase ésta, específicamente, de la transformación de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC).⁶⁹

UN ABORDAJE CULTURAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El modo que aquí se plantea la problemática de la configuración del conflicto y formación del consenso en la decisión de políticas públicas, importa asumir que el análisis de las preferencias de los actores resultará inmediateista y coyuntural si conjuntamente no se observa el sustrato axiológico-ideológico a partir del cual los actores deciden como deciden o actúan como actúan.

Frecuentemente los estudios de toma de decisión en materia de políticas públicas abordan la acción de los actores políticos en ella involucrados en función del macro-contexto de condiciones socioeconómicas históricamente situadas o bien identificándolos como jugadores puramente racionales, calculadores y egoístas. Postegan, en ambos casos, el componente normativo que como un complejo entramado de valores e ideas, constituyen el ámbito en el que se definen las preferencias de los sujetos y se diseñan las estrategias de acción.

Contrariamente, la perspectiva asumida en el presente artículo si bien no desconoce la incidencia de factores contextuales (socio-económicos e institucionales -éstos en su sentido amplio, como reglas jurídicas o pertenencia a organizaciones o sectores ocupacionales o profesionales determinados-) y también recepta algunas sugerencias de los más recientes desarrollos de la teoría de la elección racional⁷⁰, es deudora en gran parte de los enfoques culturalistas. En consecuencia, propone un análisis de las preferencias de los sujetos en los procesos de toma de decisión respecto de problemas públicos que, sin perder de vista los intereses individuales o sectoriales que los actores persiguen maximizar de manera racional en concretas situaciones históricas, indague prioritariamente el campo normativo -valores e ideología- que orienta sus definiciones y posiciones.

Una extensa revisión de la literatura sobre políticas públicas patentiza el predominio de un enfoque que sitúa a la categoría analítica "interés" (Singer; 1993) impregnada por cierto determinismo o cuasi determinismo económico en la orientación de los intereses en juego ("constelación de intereses", "estructura de intereses", "conflicto de

⁶⁹ Los datos en que se apoya el presente artículo han sido tomados fundamentalmente de una investigación mayor informada en 1997: "Configuración del conflicto y formación del consenso en la decisión de políticas públicas" (Parmigiani de Barbará/ Díaz de Landa/Ciuffolini).

⁷⁰ Interesa el giro normativo de la teoría de la elección racional en Elster (1989), en tanto admite que las normas juegan también un papel en la elección, junto a los intereses. Al estudiar las negociaciones salariales concluye, en efecto, que las normas de justicia pueden jugar aún cuando ya no sean conciliables con el interés particular: esto importa adjudicar a la elección de la racionalidad individual la posibilidad de una racionalidad distinta a la de costo/beneficio de intereses particulares.

intereses", "coalición de intereses", etc.), aún cuando su abordaje se haga desde perspectivas teóricas muy distintas: pluralistas, neo-pluralistas, clasistas o corporatistas. En esta teorías las preferencias se equiparan a interés y se consideran como algo dado, es decir se asumen como un dato, bajo la idea de que son reacción directa ante problemas y condicionantes objetivos.

Domina así una posición externalista en la formación de preferencias, ciega a la indagación sobre las aspectos subjetivos y que desconoce por ende que no existe el problema o la condición como un algo causal independiente de su vivencia y percepción por los sujetos.

Evitando caer por otra parte en el error del subjetivismo psicologista, mediante la incorporación de la categoría de "constreñimientos empíricos", la perspectiva teórica que se adopta en este estudio parte del supuesto fundamental de que la cultura (complejo entramado de valores e ideas) es el sustrato que informa la formación de las preferencias de los individuos.

En este sentido hay que remarcar que la cultura, tal como lo anticipó Weber, tiene un carácter histórico, es producto de la acción creadora del hombre en un proceso continuo de su constitución como sujeto humano en conexiones de sentido construidas en sus relaciones con otros hombres y con la naturaleza. Expresa por ello los rasgos distintivos de un tiempo y lugar dado.

Ciertamente se expone aquí una posición no estática de la cultura, al tiempo que se le reconoce sin embargo un carácter más estable que los intereses.

Ahora bien: si intereses y preferencias no son independientes, tampoco cabe identificarlos. Entiéndese que la motivación para la acción está dada por la noción de interés (los sujetos se mueven o actúan con el propósito de alcanzar objetivos o defender bienes -materiales o inmateriales- que se puedan hallar amenazados en situaciones concretas y de allí su movilidad)⁷¹; pero las estrategias o posiciones (preferencias) que los mismos adoptan para la prosecución de sus intereses, devienen del plexo axiológico-ideológico que posean. Con ello no se afirma acá que exista un patrón único en los actores como modos (preferencias) para resolver indistintamente todo tipo de problemas que se presentan en sus prácticas sociales, sino que existen lineamientos o tendencias genéricos que informan la posición de un actor frente a cuestiones diversas, bajo el supuesto de su coherencia y racionalidad. Y en función de esta misma coherencia y racionalidad, tampoco puede autonomizarse la percepción y definición del interés del nivel axiológico-ideológico, a pesar del carácter más variado y móvil que aquél presenta.

Cabe afirmar, por tanto, que las acciones que los sujetos emprenden y los intereses que a través de ellas persiguen, resultan de la cultura entendida como un complejo set de herramientas (Swidler; 1996/97) consistente en preferencias y valores que los individuos disponen para realizar sus elecciones en prosecución de un interés.

Pues bien, así como las prácticas sociales, los sentidos, preferencias y valores que ellas expresan en tanto integrativos de su constitución y reproducción, pueden ser fructíferamente analizados en clave de la distinción público/privado. Por eso y como más adelante se verá, esta distinción atraviesa el diseño de las categorías conceptuales para nuestro análisis, en tanto sirve para definir de modo correspondiente las sucesivas distinciones utilizadas de social/individual, finalista/instrumental y liberal/bienestarista para

⁷¹ Huelga decir que la noción de interés no implica la asunción de los sujetos como actores egoístas -al menos no sólo ni necesariamente-, cuestión que ya ha sido referida.

aprehender la dimensión axiológica-ideológica; también, la de estatismo/privatismo aplicada a las preferencias.

No se ignora, por cierto, que la distinción es susceptible de varias objeciones. Entre ellas, la de su historicidad -en tanto emergente en la modernidad y bajo el impulso del liberalismo, atravesando el pensamiento de Occidente desde Locke hasta Habermas (Somers; 1996/97)- no parece sin embargo convincente, pues bien puede refutarse argumentando que precisamente lo propio de lo social y político es su historicidad y que desde allí debe ser explicado y comprendido. El punto es que, dado un cierto modo de manifestación a partir del Renacimiento, la distinción en dos ámbitos -público y privado- ha tenido y conserva suficiente virtualidad analítica para dar cuenta de las modalidades que ha asumido la dominación político estatal y las consecuentes alternativas en orden a la articulación Estado-sociedad.

LOS CONSTREÑIMIENTOS EMPÍRICOS

El contexto en el que se sitúa la política pública aquí considerada es el de la reestructuración profunda de las relaciones Estado-sociedad producida a nivel nacional y que actúa como uno de los límites o constreñimientos más importante en la definición de la misma.⁷²

Al respecto, en el campo de la política energética se operaron cambios trascendentes asociados con una racionalización del sistema eléctrico nacional y, en vinculación con esto, la privatización de las actividades de generación, transporte y distribución. La Provincia de Córdoba no adhirió a la política nacional en esta materia e intentó efectivizar, al igual que para los bancos provinciales, un esquema alternativo de racionalización en el cual la propiedad estatal al mismo tiempo que sostenida formalmente en el discurso oficial, resulta ya problematizada, ya defendida, a lo largo de un proceso de marchas y contramarchas en que la decisión respecto a la Empresa Provincial de Energía (EPEC) permanece aún hoy en suspenso.⁷³

⁷² El desarrollo de fenómenos tecnológicos y económicos globalizantes, la crisis fiscal del Estado, el aumento de la ascendencia de la ideología neo-liberal, son también factores constrictivos y aún performativos de la referida reestructuración, cuyo análisis excede sin embargo la intención de este artículo.

⁷³ Interesa referir una breve cronología de los hechos: Año 1992, proyecto de concesión de centrales generadoras y su anulación judicial, año 1993; Proyecto del Ejecutivo para crear SAPEM (Sociedad Anónoma con Participación Estatal Mayoritaria), que no obtuvo sanción; 1994: Proyecto del Ejecutivo para crear ECSA (Energía Córdoba Sociedad Anónima), tampoco sancionado; 1996: Sanción del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Provincial -aún sin reglamentación a la fecha del presente artículo-. El proceso de transformación, que permanece abierto, ha manifestado un importante grado de conflictividad.

QUIÉN PREFIERE QUÉ

Un campo de política debe ser visualizado como espacio de tensión y asimetría a la vez que de posibles consensos.

El campo de configuración de la decisión de la política pública de transformación de EPEC se evidencia como relaciones entre actores provenientes del sector gubernamental y no gubernamental (sindicalistas, cooperativas eléctricas y empresarios)⁷⁴, en lucha por imponer sus intereses y preferencias. Cabe aquí aclarar que las relaciones de fuerza y preferencias difieren también al interior de cada sector detectándose entre los actores dominantes en los mismos preferencias e intereses diferenciados e incluso en contradicción⁷⁵.

Establecer las preferencias de los actores en punto a la transformación de EPEC resulta de particular importancia para nuestro interés central de relacionarlas con el nivel axiológico-ideológico. Ello así, porque las preferencias en toda discusión sobre las posibilidades, modalidades y límites de privatización de un servicio público, trasunta la discusión política más básica sobre la distribución de bienes materiales y simbólicos en una sociedad (Starr; 1993).

Las preferencias de los actores en la materia se organizan en función de cuatro categorías construidas empíricamente, a partir de los enunciados de los propios actores. Las mismas se desarrollan en el polo de tensión estatista/privatista y sus descriptores refieren al privilegio o no de una retracción del Estado en el área energética; según se ponderen medidas concretas tales como la privatización, la concesión, la reforma administrativa, la descentralización, etc. Dichas categorías son:

Privatista puro: Privatización total de la empresa y desmonopolización del mercado eléctrico en el ámbito provincial. Para asegurar la eficiencia sólo se atribuye al estado un rol de control. No se reconoce la energía como bien "social".

Privatista atenuado: Preocupación por estrategias que "con eficiencia" otorguen a la empresa una mayor competitividad en el mercado. Se considera plausible la concesión de etapas del proceso eléctrico, pero con participación estatal en alguna de ellas. Es aceptada la posibilidad de la figura de la empresa mixta, preferentemente con gerenciamiento privado, aunque quedan abiertas otras alternativas en función del objetivo de eficiencia y abaratamiento de tarifas.

Estatista atenuado: Tendencia a aceptar la concesión como una forma de refuncionalizar a la empresa en sus diversas áreas. Consideración de la generación como el área factible de ser concesionada sin mayores resistencias. Rechazo a medidas que impliquen una enajenación del patrimonio estatal. La energía es conceptualizada como un bien "social" o "estratégico", pero se admite la incorporación del concepto de competitividad en el manejo de la empresa. Aceptación de la figura de la empresa "mixta" -compuesta tanto por capital público como privado-.

⁷⁴ Los actores empresariales, con poder visible muy fuerte en el inicio del proceso decisorio según datos de los años 1994/95 (Informe Conicet, 1995 -Díaz de Landa/Parmigiani de Barabá/Ciuffolini-), se desdibujan luego.

⁷⁵ No se analizan en este trabajo las preferencias de quienes no son actores dominantes en cada sector. Las unidades de análisis son pues aquéllos que resultaron reputados, a través de la técnica de *network*, como detentadores de poder respecto a la política sobre EPEC. El corpus discursivo sobre el que se trabajó, consisten en entrevistas en profundidad realizadas durante 1996/97, y en cuyo tratamiento se privilegió la técnica de análisis de discurso.

Estatista puro: Negativa absoluta a permitir algún tipo de participación de carácter privado en cualquiera de las etapas de la prestación del servicio. Consideración de la energía como un bien "social". Aceptación de intentos reformistas -reorganización administrativa- que no avancen sobre el mantenimiento de la empresa dentro de la órbita estatal.

Conforme a las categorías expuestas, puede afirmarse que la tendencia privatista atenuada, por el número y poder de los actores que la sustentan, resulta clara en el oficialismo provincial. Quienes expresan diferencias estatistas atenuadas, son legisladores antes cercanos al ex Gobernador Provincial de orientación bienestarista y hoy realineados dentro de la corriente interna que lidera el actual Gobernador.

Las fracturas y reacomodamientos intensos que se han producido durante los dos últimos años dentro del partido que gobierna ininterrumpidamente la Provincia de Córdoba desde el año 1983, coinciden con este abanico de preferencias que denota el sector oficialista. Al parecer no son solo pujas internas de poder las que generan las movilidades y enfrentamientos, sino también divergencias que comprometen enfoques claramente diferenciados del rol del Estado.

El interés de los actores gubernamentales es integrado por aquello que los actores perciben como oferta diferenciada en el juego oficialismo/oposición frente a la opinión pública y los votantes, y en busca de la legitimación para detentar posiciones de poder político formal.

Respecto de los intereses que se persiguen desde el ámbito oficial en la definición de la política cabría distinguir entre las dos perspectivas referidas. Así, los actores cuyas preferencias se definen como estatista atenuada procuran mantener el proceso de transformación de la empresa lo más lejos posible de situaciones conflictivas que produzcan un desequilibrio de fuerza entre los actores privados intervinientes en el proceso decisorio, intentando reducir la conflictividad que desde su comienzo hasta el presente se define como un rasgo característico del mismo. El interés de los actores que se ubican dentro de la categoría privatista atenuada, menos preocupados por la oposición sectorial a la decisión, radica en la prosecución de metas preestablecidas de rentabilidad de la empresa y equilibrio fiscal a fin de lograr un manejo más eficiente de la economía provincial, para lo cual se recurre a un fuerte pragmatismo en la toma de decisiones de políticas públicas dirigidas a la eficientización de la gestión gubernamental.

Los actores de la oposición que incorpora el estudio, son caracterizables como privatistas puros, ya que optan por la privatización en todas las áreas de la empresa y la desregulación absoluta de la actividad eléctrica en la Provincia, incluso con una débil consideración de la función de contralor.

Estas preferencias referentes a la cuestión EPEC responden a una cosmovisión ideológica que propone una reestructuración de las fronteras entre lo estatal y lo privado ampliatoria de los márgenes de actuación de la sociedad civil. La eficiencia y el ensanchamiento de la libertad del ciudadano supuestamente resultantes, definen su oferta alternativa como oposición.

Las preferencias dentro del sector sindical respecto de la orientación que debe imprimirse al proceso de transformación de EPEC se encuentran bien diferenciadas. Así, mientras el más prominente actor del Sindicato Córdoba define su preferencia en favor de una empresa estatal e integrada, es decir dentro de la categoría de estatista puro (admite la palabra "reforma" sólo respecto a acciones gubernamentales, con exclusión de cualquier

tipo de participación privada, tendientes a mejorar la calidad de prestación del servicio), los actores sindicales pertenecientes a las filiales de Villa María y Río Cuarto encuadran dentro de la categoría "estatista atenuado".

Es necesario advertir que aunque los dirigentes sindicales de estos dos últimos gremios mantengan similares preferencias respecto al rumbo que debe seguir la empresa en el proceso de transformación, permitiendo la participación privada sobre todo en el rubro de la generación, el interés perseguido por los mismos es diferente. El sindicato de Luz y Fuerza Villa María procura mantener su posición como interlocutor privilegiado del gobierno a partir de su participación en la concesión de generadoras, el Sindicato de Río Cuarto parece obedecer ante todo a un alineamiento con lo acontecido a nivel nacional, en una actitud de apoyo a lo actuado por la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF).

Finalmente el Sindicato Córdoba dirige su acción a partir de entender que la defensa de la fuente y condiciones de trabajo es el objetivo principal que estructura la movilización y lucha en el plano sindical. En su percepción, esto se vería fuertemente amenazado si la transferencia de la empresa al sector privado se concretara en cualquier medida.

La pertenencia a grandes empresas o al ámbito de las medianas y pequeñas, define una nítida censura. En tanto los grandes empresarios se declaran abiertamente partidarios de la privatización de la empresa y la desregulación absoluta del mercado de la energía eléctrica (perfil privatista puro), el representante de las pequeñas y medianas empresas reclama el mantenimiento de EPEC como estatal en su carácter de "herramienta fundamental" de la economía provincial (perfil estatista puro).

Las preferencias del gran empresariado local responden al interés por lograr una rebaja en el costo de la tarifa eléctrica; un segundo interés, que involucra a un número menor de empresas, es la participación en el negocio eléctrico.

En cuanto a la posición del empresariado pequeño y medio, es coherente con el fuerte interés y reclamo de la protección estatal (créditos, subsidios, etc.) para su desarrollo.

Los actores del sector cooperativo responden a las características del privatismo atenuado. No es difícil advertir el interés que la preferencia viabiliza, al postular la participación del sector privado en la actividad energética, ya que desde hace largo tiempo las cooperativas han distribuido y comercializado el servicio en el interior provincial y aspiran no sólo a continuar sino a incrementar su participación en la actividad energética.

EL FUNDAMENTO DE LAS PREFERENCIAS

El plano o perfil axiológico remite necesariamente a concepciones sobre la naturaleza humana y de la sociedad, así como también a la priorización de distintos valores como la libertad, la igualdad, la justicia, etc. Es un aspecto que cabe considerar desde la tradición de la filosofía política, con la distinción de dos líneas de pensamiento: la liberal y la republicana (Habermas;1994).

La primera -que deviene de Locke-, postula el resguardo de un estatus de los ciudadanos constituido con anterioridad a la sociedad. Resulta de ello la defensa y el interés por los derechos individuales frente al Estado y los demás ciudadanos; los derechos individuales son entonces entendidos como derechos de opción dentro de los cuales las

personas, bajo la protección jurídica, quedan libres de coacciones externas y los derechos políticos expresan igual estructura.

Por el contrario, para la tradición republicana -de cuño rousseauiano- el estatus de ciudadano no viene definido por ese patrón de libertades negativas de las que pueden hacer uso las personas privadas; los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen la participación y comunicación política, son más bien entendidos como libertades positivas. Ejemplo de ello es la comprensión del proceso político como un proceso inclusivo de formación de la opinión y la voluntad política, por la cual ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de qué fines y normas redundan en interés de todos.

A partir de estas referencias teóricas, se construyen un conjunto de categorías teóricas expresivas de posibles complejos valorativos. Estas categorías procuran una proximidad mayor con el momento explicativo a un nivel empírico y por lo tanto facilitan la identificación de los perfiles axiológicos de los actores. Ellas son:

Individualistas: Cosmovisión centrada en el individuo y que remite a valores tales como la autodeterminación, la autorresponsabilidad y la garantía legal frente a intromisiones indebidas del poder público en un ámbito privado que se considera más rico y capaz de generar espontáneamente una convivencia equilibrada. Enmarca dentro de la concepción liberal.

Sociales: Definición de los derechos ciudadanos en la que sobresalen la participación y la comunicación, reconociéndose la existencia de una pluralidad de cosmovisiones, preferencias e intereses en la esfera de lo público. Propuesta de estrategias deliberativas y de equilibrio de fuerzas en la toma de decisión. Reclamo por la libertad e igualdad reales (no sólo legal-formal), privilegiando el cambio social especialmente en lo que respecta a la distribución. Se corresponde con la perspectiva republicana.

Instrumentales: Preocupación por la legalidad. Orientación según una racionalidad que prioriza los medios o mecanismos de acción del Estado como foco de atención/preocupación. Se corresponde igualmente con la perspectiva liberal.

Finalistas: La ponderación de los designios de la voluntad común, lleva a remarcar insistentemente en la legitimidad del aparato burocrático a través de sus logros/resultados. Coincide con la perspectiva republicana.

Las posibles combinaciones de estas categorías dan cuenta de un espectro axiológico que va desde el liberal puro hasta el republicano puro, pasando por dos estadios intermedios que son el liberal y el republicano atenuado.

El plano o perfil ideológico repara especialmente en los criterios que expresan la posición de los individuos en lo atinente al punto justo de la relaciones Estado-sociedad, la concepción de lo público-privado, el rol del Estado, etc. Se manifiestan en las cosmovisiones liberal y bienestarista como tipo polares, que deben referenciarse nuevamente a las dos concepciones clásicas de la filosofía política aludidas ya.

Ahora bien: se advierte una casi total identificación entre los complejos axiológico-ideológicos y las preferencias que los actores manifiestan respecto a la solución y orientación que debe darse a la transformación de EPEC.

A los perfiles bienestarista puro, bienestarista atenuado, liberal atenuado y liberal puro corresponde una ubicación, según las preferencias manifestadas, en estatista puro, estatista atenuado, privatista atenuado y privatista puro. Cuando ello no ocurre, la modificación de la preferencia consiste en una profundización del perfil; es lo que se

observa en el caso del más prominente de los actores sindicales y en un influyente empresario.

Esto verifica la hipótesis inicial de que el complejo de valores e ideas constituyente del plexo normativo, informa o estructura las preferencias, es decir las estrategias y posiciones que los actores seleccionan en prosecución de su interés.

Asimismo, tampoco los intereses se autonomizan de dicho plexo normativo.

El interés de los actores sindicales en la defensa de la fuente de trabajo y el mantenimiento de un régimen laboral especialmente favorable, perseguido a través de estrategias aquí tipificadas como de estatismo puro o atenuado, guarda coherencia con el perfil bienestarista de estos actores. La garantía de los llamados derechos sociales es, en efecto, característica del proceso de inclusión procurado por el bienestarismo; también la movilización sectorial en su defensa y el que ésta opere como legitimadora de la dirigencia del sector frente a las bases. Igualmente, el interés de evitar alteraciones a la paz social, mediando entre capital y trabajo a través de acciones diversas en favor de uno u otro sector (como negociación de tarifas y autorizaciones para generación al sector privado y la alternativa de transformación de EPEC en empresa mixta ofrecida al sindicalismo), presente en algunos actores gubernamentales de menor peso relativo en su propio campo de poder, es conteste con el respectivo perfil bienestarista. Desde idéntico perfil, el representante de las pequeñas y medianas empresas se interesa por la protección que el Estado puede brindar a éstas a partir de la conservación de su rol empresarial e interventor.

A los complejos axiológicos-ideológicos de cuño liberal, corresponden intereses igualmente consistentes. Los actores gubernamentales más prominentes se plantean como objetivo la efficientización de la gestión gubernamental más en términos de equilibrio fiscal y réditos electorales que de servicio público, adoptando un criterio situacional de resolución de conflictos conforme a una lógica pragmática de los resultados que se condice con el perfil liberal atenuado. Para los actores gubernamentales de la oposición, la defensa de la propia ideología liberal como oferta alternativa al electorado opera como interés. Y finalmente, los actores empresariales (grandes empresas y cooperativas) persiguen una expansión de la actividad económica privada a través de la disminución de tarifas e incorporación al negocio energético.

Por tanto, cabe hacer la lectura de las preferencias en conflicto que los actores manifiestan en la arena política, no sólo ni tanto desde sus intereses sino desde su perfil axiológico-normativo. En consecuencia, la construcción del consenso no significa simplemente estrategias de conciliación de intereses, sino acercamiento de cosmovisiones mediadas por el diálogo, a menos naturalmente que la decisión sea tomada de modo autoritario, vulnerando valores democráticos.

Este es el riesgo que se corre si al pragmatismo distintivo de los más influyentes actores gubernamentales, se agrega la prominencia del sector empresarial, con posiciones liberales privatistas.

CONCLUSIONES

Analizar el campo de los valores en política, y particularmente en la instancia decisoria, implica situarse en el punto más álgido de la tensión entre racionalidad instrumental y racionalidad valorativa, en tanto sustrato, fundamento, de la orientación de la decisión.

La distinción entre dos órdenes de racionalidades, en todo analítica, permite dar cuenta de los criterios que operan en nuestra sociedad como consecuencia de los procesos de cambio en los complejos normativos.

Del análisis de los datos surge, en efecto, la existencia de dos matrices axiológico-ideológicas en constante disputa en la estructura de poder. También, que la bienestarista predominante en la red global ha perdido terreno en la red de caso en favor de la liberal. El aspecto más significativo de este desplazamiento se observa en el sector gubernamental, precisamente en actores cuya prominencia es sensiblemente mayor que el resto. Por lo demás, la confrontación en el nivel de valores y preferencias al interior mismo del sector gobierno, es importante en cuanto da cuenta de dos cuestiones: la primera dice de la asociación entre el cambio de la matriz axiológica-ideológica y el cambio en la definición del rol del Estado; la segunda, consecuente con la primera, denota los cambios en la racionalidad que operaría y regiría la resolución de conflictos en los niveles más altos de la estructura de poder.

Respecto de la primera cuestión, el traslado de una matriz bienestarista a una liberal en las más altas esferas de la estructura de poder y especialmente en el oficialismo, implica una visión modificada de la estatalidad y muy particularmente de su relación con la sociedad. Un elemento significativo de esta nueva relación es la autonomización o distanciamiento del Estado respecto a las mediaciones corporativas y su permeabilidad en cambio a presiones más inorgánicas y fragmentadas, aunque no por ello menos efectivas, de los lobbys.

Se perfila así un Estado que al retraer su intervención en la sociedad, produce un desplazamiento de los conflictos sociales al seno mismo del gobierno; es decir, el gobierno se constituye en la arena misma donde se instituyen y expresan posiciones encontradas. Pero la fragmentación no se limita a este nivel, sino que el proceso se expresa asimismo en un divorcio entre la clase dirigente y la sociedad, así como en numerosos procesos de fractura al interior de la sociedad misma. Estas dos circunstancias implican procesos crecientes de exclusión, ya bajo la forma de limitación de la participación en la toma de decisión, ya en la marginación social causada por los mecanismos de selección e integración operando sólo desde la lógica de mercado.

La segunda cuestión tiene que ver con que cada matriz axiológico-ideológica implica modos, criterios, pautas de acción distintas, es decir una racionalidad diferenciada.

La racionalidad valorativa, que cruza al perfil bienestarista, se enlaza con la idea de una multiplicidad de actores involucrados en cualquier decisión de envergadura; actores que poseen una configuración de valores y a partir de ellos determinan sus fines. El sentido que cobra toda instancia decisoria es el de un escenario de expresión y modelación de valores, preferencias e intereses conforme a la impronta que impone cada situación. En este sentido, el campo decisorio es el ámbito natural de manifestación de oposiciones y conflictos, la potencial o real confrontación de plexos axiológico-ideológicos y opera como dinamizador del cambio de valores colectivos en una sociedad. Cuando prima este tipo de racionalidad, el escenario de la decisión se instituye como espacio dialógico y de debate, es decir de un lento caminar hacia el consenso.

La racionalidad instrumental domina en cambio en el perfil liberal. La lógica de la situación, el cálculo costo-beneficio, la evaluación de los medios y las consecuencias, relegan a un segundo plano la discusión sobre valores y fines últimos, al tiempo que

significarían una reducción de las posibilidades de conflicto a partir de suponer que a través del cálculo estratégico opera la selección de opciones hasta la "mejor alternativa" ("the best one way"). Esta situación presume también una subordinación de los actores políticos al saber técnico, o bien la constitución de una nueva lógica en lo político fuertemente influenciada por la especialización y el saber. La certeza dada por la especialización técnica excluiría entonces toda posibilidad de discusión pública, en tanto impone una coacción objetiva que no admite contradicciones.

El predominio de una racionalidad instrumental que tiende a instalarse en el diseño y ejecución de políticas tales como la de Reforma del Estado, del régimen laboral, sociales, etc., y que hemos mostrado a través del análisis de una política puntual, dibujan a tales políticas como respuestas reactivas a la crisis, como hijas pragmáticas y poco reflexivas de ella, más que como resultantes de un consenso profundo de valores. Al parecer la estructura dialógica e integradora del Estado de bienestar ha cedido paso a modalidades de decisión cuyo norte de la rapidez y la eficiencia, falencias ciertas de la matriz de estatalidad anterior, le impide penetrar en una discusión suficientemente reflexiva sobre un proyecto colectivo.

El criterio extendido en todos los sectores y perfiles de la estructura de poder de caso, a propósito de la necesidad de una creciente participación de los técnicos, responde a una difundida valorización de la racionalización de las decisiones en términos costos-beneficios, como factor legitimante y fundante de las mismas. Todo consenso se torna por ello provisorio y superficial, con lo cual en el largo plazo la misma gobernabilidad que se conquista en nombre de la eficiencia se ve amenazada por la emergencia de procesos deslegitimantes.

Precisamente, la fragilidad de este consenso reside en que frecuentemente la racionalidad técnica anula o se separa de una concepción de justicia, y como bien señala Elster (1988) "las principales reformas políticas no fueron apoyadas por consideraciones instrumentales. Más bien han sido llevadas a cabo por movimientos sociales anclados en una concepción de justicia".

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, N. *Liberalismo y democracia*. FCE, México, 1989.
- Bourdieu, P. *Qué significa hablar?. Economía de los intercambios lingüísticos*. AKAL/Universitaria, Madrid, 1985.
- Bryman, A. and Burgess, G. (eds.). *Analyzing Qualitative Data*. Routledge, London and New York, 1995.
- Burt, R.; Minor, M. *Applied network analysis . A methodological introduction*. Bervely Hills, Calif: Sage Publication, Inc.
- Díaz de Landa, M./Parmigiani de Barbará, M.C./ Ciuffolini, M.A.. *Empresas y Sindicatos en la Provincia de Córdoba. Redes Interorganizacionales y recursos de influencia en la política pública*. (Informe Conicet - mimeo), 1995.
- Giddens, A. y Turner, J. *La Teoría Social Hoy*. Alianza México, 1990.
- Elster, J. *Ulises y las Sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. FCE, México., 1989.
- "La posibilidad de una política racional". En *Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología*. Comp. León Olivé. Siglo XXI. México, 1988.
- Habermas, J. "Los tres modelos de democracia". En *Agora*, Invierno 1994, Bs. AS., 1994.
- Hall, P. *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton, 1989
- Kammerman, S. y Kahn, A. (Comp.). *La Privatización y el Estado Benefactor*. FCE, México, 1993.
- Laitin, D. "Cultura Política y Preferencias Políticas". En *Zona Abierta 77/78*. España, 1997.

- Morán, M. L. "Sociedad, Cultura y Política: continuidad y novedad en el análisis cultural". En *Zona Abierta* 77/78. España, 1997.
- Offe, C. *Contradicciones del Estado en el Estado de Bienestar*. Alianza, Madrid, 1992.
- Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema, Madrid, 1988.
- Padioleau, J. *El Estado en Concreto*. FCE. México, 1982.
- Parmigiani de Barbará, M.C./ Ciuffolini, M.A. "Procesos de Reforma del Estado y Fragmentación Sindical". Ponencia presentada a las Jornadas Internacionales "ESTADO Y SOCIEDAD: las nuevas reglas del juego". CEA - Universidad de Buenos Aires. Mimeo, 1996.
- Parmigiani de Barbará, M.C./Díaz de Landa, M/ Ciuffolini, M.A. *Configuración del conflicto y formación del consenso en la decisión de políticas públicas*. (Informe Stipendienwerk Lateinamerika-Deutschland -mimeo), 1997.
- Picó, J. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Siglo XXI, México, 1989.
- Rawls, J. "Justicia como "fairness": Política, no Metafísica". En *Revista de Ciencia política* Vol. XII, Nº 1-2. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990.
- Starr, P. "El significado de privatización". En Kamerman, S. y Kahn, A. (Comp.). *La Privatización y el Estado Benefactor*. FCE, México, 1993.
- Swidler, A. "La Cultura en Acción: símbolos y estrategias". En *Zona Abierta* 77/78. España, 1997.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 1996
- Wildavsky, A.. "La Elección de Preferencias a través de la Construcción de Instituciones. Una Teoría Cultural de la Formación de Preferencias". En *Zona Abierta* 77/78. España, 1997.
- Thompson, M.; Ellis, R; y Wildavsky, A. *Cultural Theory*. Boulder (Co): Westview Press. 1990.

LOS DESEMPLEADOS: Malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal.

Jacinta Burijovich
Marcelo Sandomirsky

Los niveles de desocupación alcanzados en los últimos años han impactado fuertemente en la calidad de vida de las personas. Tal problema exige un debate porque representa un claro obstáculo para el desarrollo social y personal.⁷⁶ Existe consenso en la Argentina de que el problema del empleo es fundamental y que deben diseñarse estrategias para enfrentarlo. El fenómeno de la desocupación afecta a gran parte de la población que de esta manera vive amenazada y preocupada por sus condiciones de existencia. El presente trabajo tiene por objetivo discutir sobre cuestiones relacionadas con el desempleo. La primera se centrará en responder a la siguiente pregunta: cuáles son los efectos psicosociales del desempleo? La segunda cuestión se relaciona con el impacto que la desocupación de larga duración imprime en los vínculos familiares y sociales: cómo sobrevive gran parte de la población con índices de desocupación que han llegado al 18% y trabajo precarizado de alrededor del 30%? cuáles son y cómo funcionan los mecanismos de soporte social y familiar? En tercer lugar, el interés está dado en discutir si es posible diseñar acciones públicas sobre estas dimensiones psicosociales que permitan que el Estado, a través de sus políticas sociales pueda fortalecer, estrechar, apoyar estos vínculos familiares y sociales sobre los cuales descansaría gran parte de la supervivencia de amplios sectores.

Se presentarán los resultados de tres investigaciones realizadas sobre los efectos psicosociales del desempleo en tres grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y adultos varones de más de 45 años.

Un punto especial del trabajo se referirá a aspectos metodológicos. La perspectiva utilizada se relaciona con la vertiente de la epidemiología psicosocial que incorpora conceptos como apoyo social, eventos estresantes, modos de afrontamiento, entre otros. La

⁷⁶ "Desde 1993 el desempleo supera los niveles históricamente conocidos en el país, alcanzando en mayo de 1995 un valor impensado hace algunos años, 18.6%". Beccaria, Luis y Lopez, Néstor: Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano. En Sin trabajo. UNICEF, LOSADA, 1996.

intención es concluir con algunas recomendaciones plausibles de ser consideradas al momento de formular políticas de empleo y de salud mental.

MALESTAR PSICOLÓGICO Y FRAGILIZACIÓN PSÍQUICA: CÓMO SER ALGUIEN EN UNA SOCIEDAD DE TRABAJADORES SIN TRABAJO?

Después de la II Guerra Mundial, el salario se constituyó en el principal mecanismo de integración social, se convirtió, además, en la fuente de seguridad, en la vía de acceso al consumo y fundamentalmente, en el canal de reconocimiento e identidad social. El trabajo permitió la inserción y pertenencia a una comunidad, garantizó un lugar y una función social y ubicó a los individuos en la sociedad otorgándoles identidad.

Según Castel⁷⁷, la cuestión social hoy es, precisamente el derrumbe de la condición salarial, es la centralidad del trabajo la que se encuentra actualmente cuestionada.

El desempleo masivo es la manifestación más visible de esta transformación de la sociedad salarial. La precarización del trabajo, la discontinuidad de las formas de empleo, los contratos por tiempo determinado, etc., son las otras características que va adquiriendo el empleo reemplazando al empleo estable y protegido⁷⁸.

Los rasgos específicos de esta "nueva cuestión social" son los que Castel sintetiza como: "la desestabilización de los estables", "la instalación en la precariedad" y la manifestación de un "déficit de lugares ocupables en la estructura social".

La desestabilización de los estables: todos los que actualmente se encuentran integrados al mercado a través de un empleo corren el riesgo de perder su puesto de trabajo. Esta experiencia se ha hecho corriente en todo el espectro laboral.

Instalación en la precariedad: cada vez más se imponen como características del mercado de trabajo las modalidades de empleo fortuito, desempleo recurrente, trabajos de corta duración, etc, lo que Castel también denomina "interino permanente".

Déficit de lugares ocupables: entendiéndolo por lugar "una posición con utilidad social y reconocimiento público": trabajadores que no encuentran espacios útiles para insertarse socialmente, inactividades forzadas que llevan a la pérdida de la identidad por el trabajo.

⁷⁷ Castel, Robert: *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós, 1997.

⁷⁸ En un estudio consultado para el Gran Buenos Aires en octubre de 1996 el 51% de la PEA presenta situaciones vulnerables, ocupados no plenos y desocupados. Dentro de los ocupados no plenos se encuentran los asalariados sin beneficios sociales, cuenta propia semi o no calificados, trabajador sin salario, servicio doméstico, subocupados demandantes. Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto y Pautassi, Laura: "Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. Ingresos básicos universales". Foro Nacional de Difusión. Documento base para la discusión. Buenos Aires, 6 de agosto de 1998. CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas).

La existencia de un desempleo masivo impacta fuertemente en el psiquismo de la población produciendo malestar psicológico y fragilización psíquica. Este malestar incluye sensaciones de inseguridad y de incertidumbre. Inseguridad ligada a lo económico, pero también inseguridades ligadas al desarrollo personal y a la autoestima. La incertidumbre se produce pensando en el futuro. Este paso de un trabajo a otro, sin certezas para el mañana obliga a lo que Castel llama "el realismo de la desesperación" que se define por la necesidad de elegir estrategias día por día, que impone prácticas ligadas sólo al presente.

Este mundo social aleatorio y desorganizado torna a los individuos más vulnerables y frágiles, trastorna las imágenes sobre sí mismo, porque más allá de los problemas económicos que estas situaciones pueden acarrear, implican quiebres de identidades ya que no pertenecen a ninguna categoría estable (obreros, empleados, ejecutivos, etc.).

Lo que entra en crisis es la idea de proyecto, porque tener proyectos significa organizar una trayectoria en el tiempo y creer que el mañana será mejor, que se puede confiar en el futuro y que el progreso y la acumulación individual y familiar son posibles (Rosanvallon, 1995)⁷⁹.

Los ciclos de vida se desestructuran. La secuencia que implica primero formación y aprendizaje, en un segundo momento producción para que, en una última etapa de acumulación, gozar del tiempo asegurado por la jubilación pasa a ser un tipo ideal que ya no es la historia típica de los asalariados. Hasta hace poco, la situación "natural" desde que se deja la escuela hasta llegar a la edad de la jubilación era tener un empleo remunerado. En una "cultura de lo aleatorio" el futuro no se puede controlar. En algunas situaciones el tiempo juega en contra (para los desocupados de larga data, por ejemplo).

El conocimiento que se tiene sobre los factores de riesgo de la desocupación son inciertos. Según Rosanvallon, los enfoques estadísticos clásicos no caracterizan a los desocupados. No pueden ser discriminados según la edad, el sexo, la formación, etc. No hay un tipo de desocupado. Por lo cual, también los riesgos se distribuyen aleatoriamente y dependen más de las trayectorias individuales. Generalmente, los jóvenes son los más afectados, y las mujeres más que los hombres. Sin embargo, "el núcleo duro de la fuerza de trabajo", los hombres de 30 a 49 años, también se han visto afectados.

La desocupación se constituye en un estado estable de difícil reversibilidad. Su efecto sobre el psiquismo es mayor porque, a pesar de su masividad, las causas no se atribuyen a disfunciones del mercado laboral, sino a responsabilidad, capacidades y esfuerzos individuales. El desempleo se asocia a una experiencia subjetiva, es traumática por el daño que hace al sentido de la dignidad, tanto como por las carencias económicas que produce. Las reacciones negativas de quienes no tienen trabajo demuestran que el trabajo sigue siendo un valor central, no sólo en términos económicos, sino que también psicológicos y simbólicos.

El desempleo es uno de los riesgos sociales más graves porque tiene efectos desestabilizadores y desocializantes destructores para quienes los sufren. El desempleado pierde la capacidad de control sobre su propia vida, su libertad de elección desaparece y se siente cada vez más a merced de los acontecimientos externos, por ello tiende a perder las esperanzas, la confianza en la ayuda y a deprimirse. Su nuevo ambiente de vida no proporciona más objetivos ni requiere ni estimula las capacidades profesionales, el tiempo se alarga y se desestructura, tienden a perderse la capacidad de juicio y la previsión, lo cual

⁷⁹

Rosanvallon Pierre: La nueva cuestión social. Editorial Manantial, 1995.

aumenta la ansiedad y el miedo hacia el futuro. Los espacios de contacto social se reducen, conduciendo a la sensación de soledad y abandono y a la pérdida de autoestima. Los desocupados sufren un proceso de aislamiento, entre otras razones por sentirse excluidos del interés común y de la "conversación social".

"LA FAMILIA PROVIDENCIA": CÓMO SOBREVIVEN LOS DESOCUPADOS?

El desempleo no se traduce necesariamente en exclusión social, si bien implica dificultades económicas e inestabilidad en el ingreso. La estructura familiar y social son uno de los principales colchones frente al desempleo. El apoyo familiar y social, con todas sus limitaciones, son dos de los frenos que impiden que una elevadísima precariedad y un alto índice de desempleo se transformen en exclusión masiva. Esta solidaridad ha funcionado como cimiento social, como factor de integración y fortalecimiento del sentimiento de pertenencia.

Las relaciones familiares ofrecen un recurso emocional y material que ninguna otra institución puede igualar. Los lazos familiares ofrecen seguridad social a los individuos y les protegen cuando atraviesan épocas especialmente difíciles. La familia sigue siendo un "manto protector" muy importante.

La familia provee una "protección cercana". Esta protección implica que desde su nacimiento el individuo se encuentra inserto y se siente perteneciente a redes sociales próximas.

Con la industrialización y la urbanización se debilitan estos lazos familiares y sociales. El Estado social surge cuando aparecen estas brechas no cubiertas por las relaciones cercanas, se transforma en el sostén de la sociedad y el protector contra los riesgos de las sociedades modernas. Sin embargo, al cuidar de los sujetos y tomarlos bajo su responsabilidad, debilita su pertenencia a grupos y comunidades concretas, promoviendo el individualismo.

Paradójicamente, los Estados de Bienestar que desarrollaron más ampliamente las redes de protección social son los que encuentran a sus sociedades más inermes ante su retracción. Aquellas sociedades como la Argentina que han conservado sus vínculos próximos pueden sostener con más recursos sociales este abandono del Estado.

Ahora, tal como lo señala Kessler, las redes sociales y familiares también se debilitan a través de lo que el autor llama la solidaridad imposible: "considerados como una de las formas habituales de acceso a las oportunidades laborales, su eficacia como proveedores de oportunidades decae bajo el peso del desempleo generalizado"⁸⁰. Si bien las familias y relaciones sociales mantienen el soporte emocional se encuentran imposibilitadas de brindar un soporte instrumental, lo cual implica que no sólo se pierde la integración por el trabajo, sino que también se debilita la inserción social al margen del trabajo.

⁸⁰ Kessler, Gabriel: Algunas implicancias de la experiencia de desocupación para el individuo y la familia. En Sin Trabajo Beccaria Luis y López Néstor (comp.) UNICEF LOSADA, 1996.

LAS REDES PRIMARIAS DE SOLIDARIDAD,⁸¹ EVENTOS ESTRESANTES Y MODOS DE AFRONTAMIENTO: INCLUSIÓN DE VARIABLES PSICOSOCIALES EN EL ESTUDIO DEL DESEMPLEO

Varias disciplinas analizan el desempleo desde diferentes perspectivas. Por el lado de la demanda de trabajo, los enfoques económicos tratan sobre todo de dar una explicación a la contracción del nivel de empleo. Por el lado de la oferta, demografía, antropología, sociología y psicología estudian la evolución de la fuerza de trabajo, sus actitudes ante la actividad económica y las repercusiones que tiene sobre el individuo el ocupar una u otra posición en el mercado laboral.

Desde la perspectiva sociológica, se describen los consabidos efectos económicos y altos costos sociales y políticos del desempleo, así como las precarias condiciones de vida de los desocupados y sus familias.

La perspectiva que otorga la psicología social, por su parte, aporta evidencia acerca de los efectos individuales asociados al desempleo masivo (Blanch, 1993).

Los estudios que evalúan los efectos psicosociales del desempleo tienen una larga tradición, inaugurada a partir de múltiples estudios que se llevaron a cabo con posterioridad a la crisis del '30. Igualmente esta tradición no cuenta con importantes antecedentes en nuestro país, por lo que es importante identificar las posibilidades que de ésta se desprenden e insistir en la conveniencia de atender su desarrollo.

Desde la perspectiva de Eisenberg, Lazarsfeld y Jahoda (citados por Alvaro Estramiana, 1992), los estudios de los efectos del desempleo se han centrado principalmente en estudiar las consecuencias sobre la personalidad, sobre las actitudes personales, actitudes políticas y el efecto en niños y jóvenes.

Los nuevos desarrollos que se han producido en disciplinas como la psicología social, la sociología y la epidemiología en salud mental, han resultado en la reformulación de los marcos teóricos y la incorporación de nuevas variables al momento de evaluar los efectos del desempleo. Aún así, y pese a las diferencias en el tiempo y a los cambios experimentados los investigadores de este tema muestran su acuerdo en cuanto a la naturaleza de los resultados obtenidos.

Numerosos estudios confirman la idea de que el apoyo social juega un rol protector en relación a diversos agentes estresantes. El apoyo social es el resultado de la integración del individuo en diferentes redes que le proveen un apoyo cognitivo, normativo, afectivo y material. Algunas investigaciones han tratado de refinar la conceptualización del apoyo social, en particular separando lo que significa la presencia de una red de apoyo del sentimiento de ser "apoyado". El apoyo social no es sólo una cuestión de cantidad, de amigos, de parientes, de grupos de pertenencia. Es también, una cuestión de calidad, pudiendo ser el grupo el guardián y el nutriente de la identidad psíquica y social de las personas, de su seguridad cognitiva, afectiva y física.

Sin embargo, cabe advertir que la promoción del apoyo social puede tener consecuencias no deseables, pues si bien las redes sociales apoyan a las personas, pueden

⁸¹ Marc Renaud: De la epidemiología social a la sociología de la prevención: 15 años de investigación sobre la etiología social de la enfermedad. Cuadernos Médicos Sociales Número 60, 1992.

también controlarlas y asfixiarlas, imponer lo que Bourdieu llama “solidaridad de condición”, que implica la aceptación de un principio de conformidad, es decir, una censura a todo aquel que tenga la intención de distinguirse del resto identificándose con otros grupos.^{82 83}

El desempleo representa uno de los eventos de la vida más estresantes⁸⁴. A pesar de las diferencias individuales, la mayoría de los autores señalan que se puede describir distintas fases emocionales por las cuales atraviesa un desempleado. Se pasa de un choque inicial a un período de optimismo y luego a un estado caracterizado por un profundo pesimismo que tiende a culminar en una rendición fatálica. Estas fases temporales se manifiestan con mayor claridad y se agudizan proporcionalmente a la duración del tiempo del desempleo, pues la falta de trabajo obliga a muchos desempleados a enfrentarse con elecciones de vida y cuestiones fundamentales de su propia identidad con las cuales no les había tocado enfrentarse en el pasado. La fuerza de la reacción emotiva se manifiesta en medida proporcional al grado de identificación del individuo con el rol profesional que desempeña.

Existen ciertas dimensiones de los eventos vitales que incrementan la asociación entre éstos y ciertos desórdenes emocionales. El desempleo se asocia con trastornos porque contiene estas dimensiones al presentarse como un hecho indeseable, incontrolado e impredecible. Los desempleados evalúan su entorno como amenazante o desbordante de sus recursos y que pone en peligro su bienestar (Lazarus y Folkman, 1986).

Ante la valoración de una situación potencialmente estresante se hace necesario distinguir dos tipos de evaluación: la primaria y la secundaria. La primaria evalúa las situaciones como potencialmente perjudiciales o beneficiosas (en el presente o en el futuro) y la secundaria estaría en relación con la posibilidad de actuación ante dichas situaciones. El apoyo social podría actuar en estas dos evaluaciones.

Un desempleado que cuente con un sistema de apoyo social disponible, no sólo puede evaluar dicha situación como menos amenazante, sino que también puede ser útil para ayudarla a determinar qué puede hacer y cómo puede reevaluar dicha situación. Una vez considerada una situación como estresante el sujeto debe afrontarla. El proceso de afrontamiento consiste en “aquellos esfuerzos cognitivos y conductuales constantemente cambiantes que se desarrollan para manejar las demandas específicas externas y/o internas que son evaluadas como excedentes o desbordantes de los recursos del individuo” (Lazarus y Folkman, 1986).

⁸² Marc Renaud: De la epidemiología social a la sociología de la prevención: 15 años de investigación sobre la etiología social de la enfermedad. Cuadernos Médico sociales Número 60, 1992.

⁸³ Bourdieu Pierre: La distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Taurus, 1988.

⁸⁴ Eventos vitales o estresantes: en la vida cotidiana de cada persona suelen tener lugar una serie de acontecimientos o eventos que el sujeto, de forma positiva o negativa, debe afrontar por ejemplo, la muerte de un ser querido, la pérdida de su empleo, etc. Es a este tipo de acontecimientos a los que se los denomina eventos vitales. “Son experiencias objetivas que rompen a o amenazan romper las actividades normales de un individuo causando un reajuste significativo en su conducta” (Thoits, 1985).

EFECTOS PSICOSOCIALES DEL DESEMPLEO EN JÓVENES, MUJERES Y ADULTOS VARONES EN LA ADULTEZ MEDIA (MÁS DE 45 AÑOS)⁸⁵

Se presentarán, a continuación, algunos resultados de investigaciones desarrolladas sobre tres de los grupos de desempleados considerados de mayor vulnerabilidad: jóvenes, mujeres y adultos de más de 45 años. Se diseñó una metodología que consta de una sección cualitativa y otra cuantitativa.

Entre las técnicas utilizadas se aplicó el Cuestionario Epidemiológico de Sintomatología Mental (CESIM)⁸⁶. La forma habitual de realizar estimaciones del nivel de salud mental es a través de las escalas de síntomas, las que se asocian al concepto positivo de salud o bienestar mental. Las escalas detectan cualquier percepción subjetiva de malestar psicológico⁸⁷ y de esta manera, todos los sujetos que exhiban sintomatología, tendrían un nivel deficitario de salud mental (Páez, 1986)⁸⁸. El CESIM fue diseñado en la ciudad de Córdoba dada la necesidad de contar en el medio local con un instrumento que reúna los requisitos técnicos para la obtención de un perfil epidemiológico de la salud mental.

El siguiente cuadro compara las medias obtenidas en la aplicación del CESIM por los distintos grupos estudiados:

	POBL. GRAL. DE CORDOBA 1993	POBL. GRAL. DE CORDOBA 1998	ADULTOS DESEMPLEADOS	JOVENES DESEMPLEADOS	MUJERES DESEMPLEADAS
MEDIA	19	21.8	34	37.96	40
TOTAL DE CASOS	514	376	89	46	89

⁸⁵ Los resultados presentados son algunas de las conclusiones de los siguientes trabajos de tesis:

Alzona, Gabriela, Fernandez, Maria Gabriela, Zapata, Claudia Andrea. Directora de tesis: Burijovich, Jacinta: TRABAJADORES SIN TRABAJO. Efectos psicosociales del desempleo en la adultez media. Trabajo final de licenciatura. Escuela de Psicología, UNC. 1997.

Blanco, María Laura. Directora de tesis: Burijovich, Jacinta: DE NUEVOS Y VIEJOS MALESTARES EN LAS MUJERES. Efectos psicosociales del desempleo. Trabajo final de licenciatura, Escuela de Psicología, UNC. 1998.

Sandomirsky Marcelo: EFECTOS PSICOSOCIALES DEL DESEMPLEO EN JOVENES.

⁸⁶ Grasso, L., Sandomirsky, M., Burijovich, J., y otros: Cuestionario Epidemiológico de Sintomatología Mental. Dirección General de Salud Mental, Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

⁸⁷ En la relación desempleo-salud mental, se identifican dos puntos de vista marcadamente diferentes en relación a la definición de salud mental a adoptar. El primero de ellos hace referencia a la salud mental en un sentido negativo, es decir como ausencia de enfermedad (entre estos se incluyen los trabajos que refieren al desempleo en relación a los ingresos a centros psiquiátricos). El otro punto de vista, al que adherimos en este trabajo, la salud mental es entendida como un conjunto de conductas, actitudes y sentimientos que representan el nivel de efectividad, éxito y satisfacción de la persona (Alvaro Estramiana, 1993). Así mientras que la primera de las definiciones apuntadas centra su atención en los aspectos más clínicos relacionados con la salud mental, la segunda la entiende a ésta como la capacidad individual de realizar satisfactoriamente las actividades normales de cada día.

⁸⁸ Páez, Darío: Salud mental y factores psicosociales. Editorial Fundamentos, 1986.

Las medias obtenidas en dos muestras normalizadas de la ciudad de Córdoba con sujetos de 18 años en adelante fue de 19 en el año 1993 y de 21.8 en 1998. Comparando estos resultados con los obtenidos en los tres grupos en estudio, se puede observar que poseen prácticamente el doble de sintomatología.

En el estudio sobre la población general de 1998 se obtuvo una desocupación del 17%.

La media de este grupo fue de 29.

Tal como ya se afirmara diversos autores sostienen que las diferencias constantes en la sintomatología según el nivel de soporte indican que el soporte social modifica la severidad de las respuestas tanto psicológicas como de salud relacionadas con el desempleo. Es por ello que al soporte social se lo considera como variable moderadora de la sintomatología mental.

Los desempleados jóvenes estudiados no presentan importantes déficits en relación al soporte social, lo cual lleva a suponer que una relación como la descrita entre soporte/sintomatología no estaría operando como tal. En el caso de los jóvenes, el problema no es la ausencia de vínculos "sino la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido" (Castel, 1997 pag. 421). Lo que les falta no es tanto la comunicación con los otros (estos jóvenes suelen tener relaciones más extensas que muchos miembros de las clases medias) como la existencia de proyectos a través de los cuales las interacciones adquieran sentido.

Con la variable implicación con el trabajo indagada, los jóvenes reiteraron la centralidad que el valor trabajo tiene en sus vidas. Los datos dan cuenta de que el trabajo se asemeja más a un valor final que a uno instrumental en términos de lo que representa para los jóvenes. Tal variable tiene una especial importancia para ser incluida en este tipo de estudios. A los fines de predecir la sintomatología mental, se observa que a mayor implicación, mayor sintomatología. Pero su asociación con otras variables la hacen particularmente útil: para predecir la conducta de búsqueda de empleo (a mayor implicación una actitud más activa para conseguir empleo).

A través del estudio de los modos de afrontamiento se concluye que las conductas más eficaces como afrontamiento a situaciones estresantes serían las de enfrentamiento directo, con una creencia de ser capaz de resolver el problema y controlando las emociones. Las ineficaces son las de escape o evitación y las de explosión emocional. La combinación de tácticas sería más eficaz aún (Páez, 1986).

Los tipos de afrontamiento más utilizados por los jóvenes estudiados estarían relacionados, básicamente, a conductas de tipo evitativas (con un bajo reporte de comportamientos adictivos). Las estrategias a las que se apelan con mayor frecuencia son la de buscar distracciones, concurrir a lugares que distraen, no buscar soluciones y llenarse de actividades para no pensar. Estas se dan, en general, sin combinación con otro tipo de estrategias. También es importante señalar que un importante porcentaje recurre a su red de confianza buscando ayuda en la resolución de problemas. Tal comportamiento es considerado un síntoma de salud.

La población de adultos varones (de más de 45 años) expresa que existe en sus familias apoyo y contención, si bien la calidad del soporte depende de las relaciones familiares preexistentes a la situación de desempleo. Sin embargo, el desempleo es causa de conflictos, roces y produce cambios. También el apoyo social va transformándose con el

tiempo. Cuando la persona queda desempleada cuenta con una red social que se va debilitando si persiste la situación de desempleo. Esto lleva a pensar que si bien la sobrevivencia de los desempleados se basa en el soporte que le brindan sus familiares y amigos, tiene costos emocionales altos y no se sostiene indefinidamente en el tiempo.

La situación de desempleo genera desequilibrios y conflictos en el entorno familiar que requiere de un proceso de reacomodamiento de roles y funciones. Existen casos en que los roles se invierten, pasando a ser la mujer la que sostiene económicamente el hogar, los hijos mayores comienzan a desarrollar un rol activo insertándose en el mercado laboral o intentándolo, los menores en muchos casos, abandonan los estudios.

En relación a los modos de afrontamiento, el primer tiempo los más utilizados son la búsqueda permanente de soluciones. Cuando la realidad indica la escasez de posibilidades, algunos sujetos se deprimen, sobre todo aquellos que tienen un estilo más dependiente y en los cuales la identidad gira en torno al trabajo. Otros utilizan la evasión como mecanismo, se llenan de actividades por el temor al estado de angustia que origina el vacío. Los sujetos con mayor nivel educativo y socio-económico presentan menor sintomatología mental, lo que estaría indicando que el capital cultural y social actúa como factor protector. Este aspecto es importante a la hora de diseñar programas de capacitación para los desempleados.

Las desempleadas mujeres le atribuyen al trabajo un valor central, no sólo por lo que implica en términos económicos sino porque está relacionado con su independencia y control personal. La pérdida del trabajo les significa una pérdida de derechos y una vuelta a los roles tradicionales, las tareas de la casa comienzan a absorberlas, aislándolas y privándoles del contacto con el mundo exterior.

Ante la pérdida de la estructura temporal que el trabajo impone, algunas de las mujeres entrevistadas (fenómeno que no se observó en los jóvenes y los adultos varones) organizan su tiempo y realizan actividades que las enriquecen.

Las mujeres, a la hora de buscar empleo, se sienten discriminadas por su apariencia física y por ser casadas y con hijos, aspectos no observados en los otros dos grupos estudiados.

En cuanto a los modos de afrontamiento, el más utilizado es la búsqueda de soluciones alternativas. Gran parte de las mujeres ante la pérdida del trabajo estable deciden realizar algunas tareas relacionadas con la venta.

Un fenómeno preocupante que se observó tanto en los adultos varones como en las mujeres desempleadas es la presencia de violencia familiar, lo que hace suponer que si bien la familia se une para enfrentar el desempleo y sobrevivir, este hecho estresante puede promover que las relaciones se vuelvan más violentas y conflictivas.

LAS POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN

Un análisis más preciso de los procesos de apoyo social y familiar, que partan de una base empírica podrían contribuir a poner en evidencia cuáles son los puntos necesarios para sostener las políticas de empleo más tradicionales, diseñar nuevos programas y apuntalar las políticas sociales.

Nuevas políticas de inserción: la política francesa de inserción, RMI (ingreso mínimo de inserción)⁸⁹, garantiza un ingreso mínimo a personas mayores de 25 años que se sometan a un test de recursos y se comprometan, mediante un contrato de inserción, “a seguir las acciones que dispongan las autoridades con vistas a favorecer sus posibilidades de inserción social y laboral” (Lo Vuolo, 1995). En lo social, se propone crear nuevas sociabilidades o consolidar las que ya existen cuando no son suficientes para sostener proyectos dadores de sentido. La inserción intenta una “socialización secundaria”, construir espacios de sociabilidad (Castel, 1996).

Reparar las solidaridades dañadas: para Giddens⁹⁰ esto implica valorar el aspecto positivo del individualismo que si bien engendra formas de desintegración social, también ofrece posibilidades para crear nuevas solidaridades. La autonomía requiere de reciprocidad e interdependencia y en la reconciliación de estos dos aspectos está la tarea de reconstruir las solidaridades sociales.

Promover el “individualismo solidario”: Goran Therborn⁹¹ propone promover nuevas formas de concepción social. A una de estas formas la llama solidaridad individualista, es decir, una preocupación social, un compromiso pero sin la inserción colectivista que implica la participación en partidos o sindicatos. En las sociedades contemporáneas más personas participan de grupos de apoyo mutuo que de las organizaciones colectivas tradicionales.

El individualismo solidario estaría en la misma dirección que lo que proponen Cardelli y Rosenfeld, con su concepto de “la participación enredada”⁹². Frente a las formas tradicionales de participación como instrumento de cambio surge la red como propuesta definida como una modalidad de participación que integra la dimensión micro y macro, subjetivas y colectivas y produce niveles más agregados de interacción social. Las redes de organizaciones, grupos y personas son percibidas como ámbitos de articulación social horizontales, superadores de modelos organizativos jerárquicos y burocratizados. Cada red respeta la identidad individual de las personas-organizaciones miembros y, a la vez, nuclea intereses compartidos tras objetivos consensuados de transformación social.

Para concluir, interesa dejar planteada dos cuestiones. Algunos autores consideran que no es posible promover el apoyo social desde el Estado. Giddens y otros realizan algunas propuestas y argumentan a favor de esta intervención (políticas de vida, políticas de segundas oportunidades, políticas generativas).

La segunda discusión en este punto es si favorecer las “protecciones cercanas” (brindadas por las familias y los grupos más próximos) o la protección social brindada por

⁸⁹ LoVuolo, Rubén, Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura y otros: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. CIEPP Miño y Dávila Editoriales, Buenos Aires, 1995.

⁹⁰ Giddens, Anthony: *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Ediciones Cátedra, Madrid 1996.

⁹¹ Anderson Perry, Blackburn Robin, Borón Atilio y otros: *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997.

⁹² Cardelli Graciela y Rosenfeld Mónica: *Las participaciones de la pobreza: Programas y proyectos sociales*. Paidós, 1998, Buenos Aires.

el Estado. Hasta el momento, las redes sociales han permitido la sobrevivencia de aquellos que han quedado fuera del mercado de trabajo. Sin embargo, tal como se planteó, este soporte social se debilita con el tiempo. El interrogante que surge, es cuánto tiempo puede sostenerse la sociedad sólo a través de estos lazos solidarios?

Más allá de las propuestas de recomposición del sistema de producción y la recuperación de la sociedad salarial, desde los objetivos de las políticas sociales se destacan dos propuestas: la publicización⁹³ y el ingreso ciudadano⁹⁴. Muy sintéticamente, entre lo estatal y lo privado, la publicización propone fortalecer, organizar y ampliar las protecciones cercanas.

El ingreso ciudadano propone garantizar a todos los ciudadanos/as un ingreso básico que le permita desarrollar a cada uno sus potencialidades y crear una red de seguridad social que, no dependiendo del trabajo, sostenga a todos los miembros de la sociedad. El ingreso se recibe independientemente de lo que se haga y tiene un carácter de "incondicional" el acceso a la prestación en dinero que se otorga.

Probablemente, ambas propuestas (publicización e ingreso ciudadano) de manera complementaria, permitan la recuperación de la responsabilidad del conjunto de la sociedad para con sus miembros y el fortalecimiento de valores sociales y solidarios.

⁹³ Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunnill Grau, Nuria: "Lo público no estatal en la reforma del Estado". CLAD PAIDOS, Argentina, 1998.

⁹⁴ Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto y Pautassi, Laura obra citada

ACERCA DE LA TRANSFORMACION DEL ESTADO DE BIENESTAR: TENDENCIAS Y PRACTICAS DEL NUEVO ESCENARIO

Carlos A. La Serna⁹⁵

Las notas que siguen son parte de un trabajo⁹⁶ mayor que tuvo como objeto la formulación de un esquema conceptual y metodológico orientado al análisis de los cambios en el campo de las políticas sociales y del estado de bienestar, bajo una perspectiva que entiende a la política social como una trama compleja de prácticas sociales y estatales que se inscriben en estructuras a las que a su vez producen y reproducen. En ese marco, el objetivo de las siguientes páginas es el de caracterizar, como el título señala, las tendencias y las prácticas políticas y sociales que se encuentran presentes en la fase actual de transformación del estado de bienestar.

. Hablar de políticas sociales es hablar de una cuestión provista de fuertes controversias. El bienestar a ellas asociado, entendido en su acepción más general y originaria de “vida buena”, ha ocupado en la construcción de la sociedad moderna un espacio signado por la contradicción y el conflicto. La historia de los esfuerzos por su realización es la historia de las disputas políticas e intelectuales por la equidad y por los derechos sociales y humanos.

La ofensiva «tatcherista-reaganiana», que inaugura un período de triunfalismo neoliberal, no es en este sentido más que un nuevo capítulo de dicha historia. Bajo la pretensión de inflexionar bruscamente el curso ciertamente positivo que toma el desarrollo de las sociedades occidentales a partir de la crisis de los años 29/30, las políticas neoliberales se proponen dar cuenta de unos principios de organización social que dieron al

⁹⁵ Profesor Titular de la Universidad Nacional de Córdoba. Coordinador Académico de la Maestría en Administración Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de dicha Universidad. Córdoba, Argentina. E-mail: claserna@eco.uncor.edu

⁹⁶ C. La Serna (98).

estado y a ciertas organizaciones sociales un papel principal en la regulación de los problemas de integración social propios del capitalismo.

Innumerables estudios nos llevan a pensar hoy que los resultados contrastan fuertemente con el discurso neoliberal. A la luz de muchos datos y análisis, no se han cumplido los objetivos de eficacia y eficiencia económica, ni menos aún se ha producido el derrame de beneficios que augura la teoría. Por el contrario son visibles las consecuencias fuertemente negativas que tales políticas vienen acarreado sobre las condiciones de vida de amplios sectores sociales, amenazando no solo el presente sino el futuro mismo de muchas sociedades⁹⁷.

Algunas sociedades latinoamericanas han sido sede de un importante crecimiento económico en la última década. Este éxito ha demostrado sin embargo un nulo alcance en el plano de la integración social. La fuerte incorporación de tecnología y la modalidad concentrada de tal crecimiento han conducido a un más que crítico aumento de los niveles de desempleo, de subempleo, de precariedad laboral, así como al recrudecimiento de problemas de salud, educación, violencia urbana. El ingreso y las oportunidades de vida se han concentrado y, con ello, la dualización social se ha profundizado⁹⁸. El mercado esta dejando de simbolizar una posibilidad de acceso a mejores niveles de vida, al menos para los que creyeron en ello. Estas consecuencias vienen pues a desmentir los términos del discurso neoliberal y a confirmar su vocación unilateralmente capitalista, y por tanto socialmente excluyente.

. Las sociedades capitalistas se regulan y reproducen de acuerdo a ciertas relaciones entre los principios de intercambio, coerción y legitimación que las configuran⁹⁹. Si bien puede decirse que existe una primacía "estructural" del principio económico del intercambio, las distintas fases que ha conocido dicho desarrollo muestran cambios en el "peso relativo" que estos principios tienen en los procesos de reproducción social. La fase liberal originaria es el espacio histórico de unas prácticas y unas instituciones que "huyendo" del absolutismo conducen al dominio del principio del mercado bajo una modalidad, la del "intercambio de equivalentes", que legitima el nuevo ordenamiento y que coloca al estado en un rol de vigilancia externa (Aguilar Villanueva, 82). En las sociedades bienestaristas esta relación se transforma, la acción coercitiva del estado adquiere una relevancia que deviene de imperativos relacionados con la resolución del conflicto propio de las sociedades "liberales complejas". En efecto, son los acuerdos neocorporativos de postguerra los que, con base en un sostenido consenso social, rebalancean estos pesos relativos y otorgan nuevos roles al mercado, al estado y a las familias en los procesos de integración social (Sping Anderssen, 95).

⁹⁷ Los efectos del neoliberalismo en el caso de los Estados Unidos, son quizás concluyentes: declinación de las coberturas sociales, crecimiento del endeudamiento de las familias, debilitamiento del sentimiento de seguridad por la creciente pérdida de empleos, reducido incremento de la productividad de las empresas, fuerte "dualización salarial". Véase al respecto: Chanlat, 97.

⁹⁸ Para el caso argentino véase entre otros Barbeito y Lo Vuolo (92); Grassi, Hintze y Neufeld (94); Murmis y Feldman (93).

⁹⁹ Para Giddens estas propiedades o dimensiones del sistema social son la significación, la dominación y la legitimación. Nosotros adoptamos en el presente trabajo la formulación de Offe -intercambio, coerción y legitimación- en el entendido de que responde con mayor rigor analítico a las características de constitución del sistema social capitalista.

El neoliberalismo pareciera constituir una *expresión política extrema*, parte de los procesos instituyentes de ciertos rasgos de la fase de modernidad¹⁰⁰ que viven las sociedades capitalistas. Representa en este sentido un ambicioso proyecto de transformación de los arreglos corporativos bienestaristas y por tanto de las relaciones entre los principios organizadores de estos tipos de sociedades que conlleva recolocar al mercado como principio *ultra dominante* de la regulación social, reorientar el rol regulativo del estado y reenviar al ámbito de las familias e individuos crecientes responsabilidades reproductivas.

Este nuevo escenario se encuentra también impregnado por la historia reciente. El estado de bienestar representó una experiencia fuertemente influenciada por la intencionalidad de la acción colectiva en un contexto de crisis de las formas liberales que lo precedieron. Constituyó en este sentido una acción deliberada que, acompañada por el acuerdo tácito o explícito de amplias franjas sociales, tuvo como base cierta forma de cooperación entre estado, capital y trabajo, orientada por tantos objetivos como actores comprometidos: evitar la agudización del conflicto social, paliar la crisis de acumulación y estabilizar el crecimiento, mejorar las condiciones de vida.

Aunque sus efectos no puedan generalizarse, la fase bienestarista abrió un curso progresista al desarrollo de las sociedades capitalistas después de la crisis de los años 29/30. Sus indudables contribuciones al bienestar, su lógica socialmente solidaria produjeron importantes “marcas” en las identidades sociales y políticas.

Sin embargo, no parece aventurado proponer que la *utopía regresiva* de dejar en manos del mercado el futuro de las sociedades, tiene también origen en los “desvarios” bienestaristas previos, en los efectos no buscados y perversos de los arreglos entre aquellos “macro” actores.

Mas allá de los críticos desequilibrios macroeconómicos y fiscales derivados de una acción que sobre politizó el devenir de la sociedad¹⁰¹, las políticas bienestaristas son susceptibles de crítica en los siguientes sentidos. Su modalidad centralizada y fordista, que otorgó a sus programas un sesgo uniformizante y etnocéntrico contrario en muchos casos a las particularidades regionales y socio culturales de la población destinataria. El carácter corporativo de los acuerdos y los consecuentes requerimientos gubernamentales de apoyo político que acotaron en gran medida sus esfuerzos a los sectores sociales incorporados al mercado¹⁰². Por último y en estrecha relación con ambas cuestiones, la conformación de una modalidad de reproducción excesivamente mediada, en algunos casos monopolizada, por las organizaciones –corporaciones– actuantes, de modo tal que la acción social se hizo tenue y débil, excesivamente dependiente de tales arreglos. Estas también fueron parte de las marcas identitarias producidas por el bienestarismo.

A riesgo de que se nos mal interprete, podríamos decir que ambas formas de sociedad y de estado tienen, no obstante sus marcadas diferencias, un punto en común: hacen centro en la construcción de un orden que margina a grupos e individuos que no pudieron ser parte, ayer,

¹⁰⁰ Fase intensiva en Giddens (90); plena o mas compleja en Touraine (92).

¹⁰¹ Desequilibrios que llevaron en el caso argentino al fenómeno de la hiperinflación, fenómeno que marca la actitud de amplios grupos y organizaciones sociales y políticas frente a las posteriores políticas de estabilización y ajuste.

¹⁰² Estas modalidades de acción estatal adquirieron rasgos mas plenamente definidos en aquellas sociedades que, como es el caso de Argentina, registran una débil participación social en este campo.

del pacto neocorporativo, hoy del mercado¹⁰³. Una y otra podrían pues ser definidas de «funcionalistas» en el sentido genérico de que se trata de construcciones políticas fuertemente orientadas por los «imperativos sistémicos»; por los requerimientos del orden social; por sobre la diversidad de las motivaciones, intereses e identidades de amplias capas de individuos y grupos sociales.

. El escenario de las prácticas se nutre pues de estos «datos» históricos y estructurales, datos aparentemente inscriptos en el cuadro de conformidad social que se observa en los momentos iniciales de despliegue de las estrategias neoliberales. Tácticas abiertas de concentración de la producción; nuevo impulso a la incorporación de tecnología con sus secuelas sobre la reducción de los planteles; desarticulación de los acuerdos sociales que posibilitaron las formas sociales bienestaristas; distintas formas de coerción sobre la acción colectiva típica de tales formas de sociedad; desmantelamiento de los sistemas de políticas sociales; constituyen las prácticas visibles que se desarrollan en buena parte de esta fase sin una contestación social de relevancia.

No obstante, la crudeza de la experiencia que viven las sociedades al amparo de tales estrategias esta revirtiendo esta situación y pareciera llevar con cierta rapidez a un cuestionamiento de la ortodoxia neoliberal. Ello debe no obstante, ser comprendido a la luz de las nuevas condiciones políticas que presenta la sociedad capitalista en orden a lo que podríamos llamar un *cuadro de acción social* complejo, en plena transformación.

La acción social se inscribe en las distintas fases de configuración de lo político y de la sociedad, fases de las cuales es a la vez creadora y resultado. El protagonismo *principal* de asociaciones empresarias, sindicales y del estado, fue asociado a prácticas dirigidas a mediar y morigerar el conflicto típico de las sociedades industriales de cierta complejidad frente al deterioro de los partidos como instancias de representación y procesamiento de intereses.

Los llamados nuevos movimientos sociales constituyen por otro lado la expresión creciente de una renovada subjetividad social y política, vinculada a las formas más avanzadas de la modernidad a que ha dado lugar la fase actual del desarrollo capitalista. Esta vía, aún embrionaria en nuestra sociedad, ha permitido en países con una mayor tradición participativa hablar de formas comunitaristas de acción social, que se constituyen en un elemento de relevante peso en la producción de servicios sociales. Ha alentado además el debate en torno a los arreglos socio políticos post bienestaristas, debate que enfrenta a perspectivas dominadas sucesivamente por el mercado, el estado, la comunidad¹⁰⁴. La participación social forma parte también del ideario que nutre el desarrollo de la política estatal en algunos países de Latinoamérica¹⁰⁵, mediante acciones que tienden a fortalecer y, de este modo, democratizar la gestión de programas sociales.

¹⁰³ Lo señalado no pretende velar el carácter marcadamente excluyente de las políticas neoliberales frente a los objetivos históricamente integradores del proyecto bienestarista. Solo pretende identificar algunos presupuestos comunes de construcción.

¹⁰⁴ Véase al respecto: Offe (95); Cunill (97); Lacroix (98); Vaillancourt (97).

¹⁰⁵ Quizás el caso más notable este representado por el Programa de Reforma del Estado Brasileño que instituye un campo de gestión "pública" al que se transfieren diversas responsabilidades en la producción de servicios sociales. Véase al respecto: Cunill G. y Bresser P. (98).

Lo que es importante poner de relieve es que estas formas de actuación y de configuración del *espacio político público*¹⁰⁶, no son “eliminadas”¹⁰⁷ por política pública alguna, cuestión que llevaría a pensar que sindicatos y asociaciones empresarias desaparecen de la escena, o que los partidos políticos constituyen una suerte de espejismo. Por el contrario estas formas perviven junto a otras nuevas y menos nuevas de actuación, adquiriendo una relevancia que puede depender de coyunturas políticas y necesidades de legitimación, pero que fundamentalmente debe entenderse a la luz de las características que adquiere la subjetividad frente a la debilidad articuladora de las “matrices tradicionales”¹⁰⁸. Las relaciones entre actores sociales y estatales toman en el nuevo escenario un perfil de menor legalidad ó institucionalización formal, no obstante la política del estado pareciera todavía demandar hoy, y más frecuentemente de lo que suele pensarse, de un intercambio con los diversos actores a ella asociados.

El cuadro de acción social se integra así por el fuerte protagonismo de los medios masivos de comunicación y por un conjunto de formas de acción colectiva que se hayan orientadas las más de las veces por objetivos más bien defensivos que propositivos. Ello es en efecto reflejo del deterioro de los canales tradicionales de expresión, especialmente de partidos y sindicatos. El sistema de partidos es sin embargo el ámbito más genérico de expresión social en la búsqueda colectiva de nuevas perspectivas. De ello son prueba los recientes triunfos de expresiones socialdemócratas en países de Europa y la creciente preferencia electoral por corrientes y alianzas opositoras¹⁰⁹.

Puede así decirse que en los más diversos ámbitos se escenifica un debate que reactualiza de manera aguda la histórica tensión entre sociedad y sistema, tensión que, a la luz de las experiencias y transformaciones operadas, reenvía al papel de los individuos, de los grupos sociales y de la acción colectiva en la conformación del espacio público político y, por esta vía, al rol del estado y el mercado en torno al amplio campo de las condiciones de vida.

En síntesis el escenario actual muestra un cuadro de acción que se nutre de ensayos pero también de incursiones por viejas rutas, de prácticas que apelan a las formas tradicionales y a nuevos medios de acción individual y colectiva. La potencialidad transformadora de la acción social recibe de esta *dispersión* su nota distintiva. El cuestionamiento social y político al neoliberalismo es en efecto embrionario pero es también múltiple.

Recordemos por último junto a H. Arendt (58) que la preocupación por las políticas sociales, es la preocupación por el mundo de la necesidad, y que en la medida que ella pueda, no ya evitarse, sino al menos morigerarse, se estarán abriendo posibilidades al mundo y a las

¹⁰⁶ Esta categoría es utilizada por J. Habermas en “Mas allá del Estado Nacional”. Editorial Trotta, Madrid, 1997.

¹⁰⁷ Encontramos proposiciones como la siguiente: “El ajuste estructural elimina las mediaciones neocorporativas generando un corte drástico entre estado y sociedad.”. García Delgado, Daniel; Estado y Sociedad; Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1994.

¹⁰⁸ Svampa, Maristela y otro; “La plaza vacía”, Ed. Lozada, Buenos Aires, 1997.

¹⁰⁹ En el campo académico existe también y paralelamente una creciente y en gran medida “inabarcable” actividad teórica e investigativa que obedece a distintas corrientes críticas y que centra sus esfuerzos en el análisis de las formas que asume el desarrollo social, en sus consecuencias a nivel individual, social y político y en la reflexión sobre las perspectivas de transformación que la fase actual de la modernidad capitalista estaría abrigando.

prácticas de la creación, de la fantasía, de la buena vida; de la que tan lejos están muchos individuos y grupos de nuestras sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

- . Aguilar Villanueva, Luis; Política y racionalidad administrativa, Ediciones INAP, Serie V, Mexico, 1982.
- . Arendt, Hannah; "The human condition"; University of Chicago Press, Chicago, 1958. obra citada en Jean Lechte, "Pensadores contemporáneos", Ed. Catedra, Madrid, 1994.
- . Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Ruben; "La modernización excluyente"; UNICEF/CIEPP y Ed. Lozada. Buenos Aires, 1992.
- . Bourdieu, Pierre; "El Sentido Práctico"; Taurus Humanidades, Madrid, 1991.
- . -----; "Espíritus de Estado"; Revista Sociedad Nro. 8 de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires, 1996.
- . Bresser Pereyra, L. y Cunill Grau, N.; "Lo público no estatal en la reforma del estado". CLAD/Paidós. Buenos Aires, 1998.
- . Carro, Silvina, Neufeld, María Rosa, Padawer, Ana y Thisted Sofía; "Las Instituciones Educativas en tiempos de ajuste estructural"; Junio de 1996, Buenos Aires. Mimeo.
- . Cunill Grau, N.; "Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social". CLAD/Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- . Chanlat, Jean François; "Sciences sociales et management: plaidoyer pour une anthropologie générale". Ste Foy, Paris, Les Presses de l'Université de Laval, ESKA, 1998.
- . García Delgado; "Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural", Grupo editorial Tesis/Norma; Buenos Aires, 1994.
- . Giddens; Anthony; "Las nuevas Reglas del Método Sociológico"; Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997.
- . -----; "La Constitución de la Sociedad"; Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1995.
- . Gutierrez, Alicia; "Pierre Bourdieu, Las Prácticas Sociales"; Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba y Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones; Córdoba, 1997.
- . Grassi, Estela, Hintze, Susana y Neufeld María R.; "Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural"; Ed. Espacio, Buenos Aires, 1994.
- . Lacroix, Jean-Guy; "Sociologie e transition millenariste: entre l'irraison totalitaire du capitalisme et la possibilité-necessité de la conscientivité". Cahiers de Recherche Sociologique. Departament de Sociologie, Université de Quebec, Montréal, 1998.
- . La Serna, Carlos, Burijovich, Jacinta y Ahumada, Jorge; "Racionalidad estatal y estrategias de consumo"; en Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Nro. 6, Caracas, 1997.
- . La Serna, Carlos; "Actores y procesos en la crisis del estado de bienestar"; en Revista Administración Pública y Sociedad Nro. 10, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba, 1998.
- . La Serna, Carlos; "Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del estado de bienestar". Cahiers de Recherche, Centre d'Études en Administration International, Université de Montréal, 1998.
- . Murmis, Miguel y Feldman, Silvio; "La heterogeneidad social de las pobrezas" en Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina; INICEF/Lozada. Buenos Aires, 1993.
- . Offe, Claus; "Un Diseño no productivista para las políticas sociales"; en Contra la Exclusión, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995.
- . -----; "Partidos políticos y nuevos movimientos sociales"; Ed. Sistema, Madrid, 1992.
- . -----; "Contradicciones en el Estado de Bienestar"; Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- . Sping-Andersen, Gosta; "Los tres Mundos del Estado de Bienestar"; Edition Alfons el Magnanim, Valencia, 1993.
- . Svampa, Maristela y Martucelli, Danilo; "La plaza vacía"; Ed. Lozada, Buenos Aires, 1997.
- . Vaillancourt, Yves; "Ver un nouveau partage des responsabilités dans les services sociaux et de santé: roles de l'Etat, du marché, de l'économie sociale et du secteur informel". Cahier du LAREPPS, Université de Quebec, Montréal, 1997.

CORREDORES DE TRANSPORTE MULTIMODAL EN EL CONO SUR

Carlos M. Lucca

INTRODUCCION

El objetivo del presente artículo es el resaltar la importancia que han adquirido los corredores de transporte en el proceso de integración que se está registrando en el Cono Sur del Continente Americano, y particularmente en el ámbito geográfico definido por los países integrantes del MERCOSUR, Chile y Bolivia. La importancia que tienen estos corredores de transporte, ha puesto de manifiesto la conveniencia de desarrollar una política de transportes común entre estos países, que facilite un desarrollo coordinado de los diferentes modos de transportes tanto al interior de cada país y como a nivel de la región. El desarrollo de un sistema multimodal en esta región tendría dos consecuencias significativas:

- En primer lugar, proveería los medios para mejorar la conectividad de espacios geográficos que han estado hasta el presente casi desconectados de las áreas más dinámicas de estos países, generando un fuerte soporte a la *integración física* de esta parte del sub-continente, y facilitando una distribución geográfica más abarcadora de los beneficios vinculados al desarrollo del proceso de integración regional.
- En segundo lugar, una política común para el desarrollo de un sistema de transportes multimodal sería un elemento central para el *mejoramiento de la competitividad* de las actividades de producción y servicio de la región, como consecuencia de la reducción en los costos de transporte que la coordinación de políticas en el sector generaría.

La formulación e implementación de una política común como la indicada se encuentra fuertemente condicionadas por una serie de problemas y limitaciones existentes a nivel regional. El presente artículo se propone avanzar en la caracterización de los

principales problemas que enfrenta la región en el sector transporte, así como conceptualizar algunos de los elementos que deberían considerarse para la formulación de una política común que tienda a resolver estos problemas.

Para tener una mejor comprensión de la importancia del sector transporte en el ámbito bajo estudio, es importante resaltar lo siguiente:

- *Nuevos y crecientes flujos* de personas, bienes y servicios están siendo canalizados a través de diferentes corredores de transporte entre los principales centros de producción y consumo en los países del Cono Sur.
- La expansión del comercio y de los flujos de transporte que este hecho genera, implican *nuevas posibilidades de desarrollo económico y social* para ciertas áreas muy deprimidas de la región.
- La formulación e implementación de una *política común de transporte multimodal*, así como las *inversiones en infraestructura de transporte* que de tal política se derivaría, son un *componente central para el mejoramiento de la competitividad* de los bienes y servicios producidos en la región.

Con el objetivo de desarrollar y fundamentar estas consideraciones, la primera parte del artículo está destinada a poner de manifiesto las principales características del proceso de globalización y de la emergencia, como consecuencia del mismo, de crecientes flujos de bienes, servicios, personas e información, los que son canalizados a través de una red de comunicación jerárquica que vincula diferentes ciudades y regiones del planeta.

La segunda parte del artículo está orientada a analizar un componente central del proceso de globalización, cual es la tendencia a la conformación de bloques regionales de carácter económico y comercial, proceso en el que muchas regiones del planeta se encuentran embarcadas con el fin de aprovechar las oportunidades que el movimiento de capitales, bienes y servicios genera, así como de protegerse de los efectos negativos asociados al mismo.

La tercera parte del artículo analiza la importancia de las infraestructuras de transporte en el mejoramiento de la competitividad de los diversos productos que se desarrollan en la región, resaltando la significación que el sector transporte tiene para el éxito del proceso de integración en el Cono Sur. En esta parte del trabajo se provee un análisis de los principales problemas del sector transporte en la región bajo análisis, así como una evaluación de las principales fortalezas y oportunidades que deberían considerarse para superar las debilidades y amenazas que limitan la formulación e implementación de una política común de transporte multimodal en el área.

Finalmente, la última sección contiene las conclusiones y las recomendaciones de política propuestas.

LA EMERGENCIA DE UN NUEVO PARADIGMA

A fines de la década del '70, un proceso de cambios complejos y comprensivos comenzó a desarrollarse en los países de economía avanzada como parte del proceso de transición y reestructuración capitalista hacia un nuevo modo de acumulación. Conceptualizado por

algunos analistas como una *segunda división industrial*, o como parte de la transición hacia una *era post-fordista* por otros, resulta cada vez más evidente que los factores que desencadenaron este fenómeno fueron la creciente tensión a la que se vio sometido (mediante una declinación en la productividad económica) el proceso de acumulación económica iniciado en aquellos países durante la década del '30, las crisis del petróleo de 1974 y 1979 que condujeron a los países industrializados a la más grande recesión económica desde la segunda postguerra, y las políticas implementadas en estos países tendientes a la apertura y desregulación de sus mercados internos.

Simultáneamente, la continua tendencia innovadora en las áreas de la ciencia y la tecnología que tuvo sus orígenes en la Segunda Guerra Mundial y que experimentara un desarrollo acelerado desde principio de los años '70, dio lugar a la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico que tuvo una profunda interacción con el proceso de reestructuración capitalista antes mencionado.

Como señala Manuel Castells (1997), la disponibilidad de nuevas tecnologías fue en cierta medida la base del proceso de reestructuración socioeconómica de los '80, pero al mismo tiempo fueron estos cambios económicos y organizacionales los factores históricos más decisivos que aceleraron, canalizaron y dieron forma a lo que éste autor define como el *paradigma tecnológico informacional*.

Como se acaba de señalar, los límites que enfrentó la economía Keynesiana durante los años '70, unida a la declinación en los márgenes de ganancias que afectó a las empresas de todo el mundo, ejerció una fuerte presión sobre éstas para adoptar estrategias que les permitieran enfrentar y resolver esta situación. Parte de estas estrategias estuvieron destinadas a ampliar la presencia de las empresas en mercados extralocales y a maximizar las ventajas comparativas derivadas de la localización de actividades productivas en diversos lugares del planeta. Para lograr estos objetivos, "el capital requirió de una movilidad extrema, y las empresas necesitaron mejorar dramáticamente sus capacidades de comunicación" (Castells, 85). Esta tendencia, asociada a la emergencia de lo que se ha dado en llamar la *revolución tecnológica informacional*, a dado lugar al surgimiento de un nuevo y diferente sistema económico, al que Castells define como *informacional y global*. En este nuevo sistema económico, la información en sí misma se ha transformado en el producto del proceso productivo.

De acuerdo a Castells, la nueva economía global se encuentra caracterizada por su *interdependencia*, su *asimetría*, su *creciente diversificación al interior de cada región*, su *selectiva inclusividad*, su *segmentación excluyente*, y su *variable geometría*. En el marco de esta economía global, en la que resulta cada vez más difícil desarrollar y conservar ventajas competitivas, el *acceso a mercados de consumo amplios e integrados* que permitan incrementar la productividad, así como los *diferenciales entre los costos de producción* en el sitio en el que se desarrolla el proceso productivo y los *precios* en los mercados de consumo, y la *capacidad política* de instituciones de carácter nacional y supranacional de *formular e implementar estrategias de crecimiento y desarrollo económico*, constituyen fuentes generadoras de ventajas competitivas.

En este nuevo orden internacional, el concepto de región emerge con un nuevo significado y una nueva fuerza. Más y más las regiones (y las ciudades-región) se están *convirtiendo en usinas dinamizadoras de las relaciones políticas y económicas*, tanto al interior de cada país cuanto a escala internacional. La *racionalidad tradicional* de la política y economía de las regiones se está volviendo rápidamente obsoleta bajo la lógica de la nueva economía. *La economía global se está convirtiendo en un rompecabezas formado*

por regiones económicas que van más allá de las fronteras políticas. Esta tendencia está produciendo (y producirá aún más en el futuro), una creciente colaboración entre regiones que buscan mejorar su capacidad para generar vínculos con las redes que comunican y entrelazan las regiones más dinámicas del planeta, dando lugar a lo que Sergio Boisier define como *regiones asociativas* (1993).

La Dimensión Regional del Proceso de Globalización

Desde la Segunda Guerra Mundial, los procesos de integración económica a escala regional se han producido básicamente en dos tiempos. El primero durante los años '60, incluyó numerosos grupos de países en desarrollo que intentaron seguir el modelo planteado por el Mercado Común Europeo. La mayoría de estos intentos de integración entre países en vías de desarrollo tuvieron resultados que fueron solo mediocres, y muchos de los acuerdos logrados en África y América Latina fracasaron al poco tiempo de haber sido impulsados.

La segunda ola de los procesos de integración comenzó a mediados de los años '80, y fue facilitada por la tendencia de reestructuración capitalista mencionada anteriormente, así como por la revolución tecnológica, particularmente en informática y telecomunicaciones. En este segundo intento, los Estados Unidos de Norteamérica por primera vez desarrollaron acuerdos bilaterales, y el Mercado Común Europeo amplió el número de integrantes así como la agenda de cuestiones a tratar en el proceso de integración. Los países en desarrollo también tomaron parte de esta segunda ola de integración. Algunos de los acuerdos existentes fueron reflatados, y nuevos acuerdos fueron generados en África, América Latina, el Medio Oriente y Asia. El actual proceso de integración impulsado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay denominado MERCOSUR, y los acuerdos entre estos cuatro países y Chile y Bolivia para crear una zona de libre comercio en la parte sur del continente, se inscriben en esta segunda etapa de acuerdos regionales.

Este proceso de integración económica en el Cono Sur está cambiando la escenografía del desarrollo regional, no solo por las oportunidades que genera dicho proceso para la emergencia de nuevas áreas productivas, sino también porque ciertas zonas están perdiendo el rol que desempeñaban como proveedoras de bienes y servicios, como consecuencia de la falta de competitividad de los productos que en ellas se desarrollan.

Este cambio en la escenografía regional está asociado al hecho de que tanto el proceso de globalización como el de integración económica regional, están favoreciendo la deslocalización de las actividades productivas de sus enclaves originales. Empresas que operan en diferentes mercados se enfrentan en muchas oportunidades a la necesidad de cerrar sus plantas de producción en sus países (o regiones) de origen y abrir nuevas facilidades productivas en otros países (o regiones), con la finalidad de reducir costos de producción y mejorar su posición competitiva en el mercado.

Aunque no hay acuerdo acerca de las causas precisas y de la extensión de este proceso de deslocalización, es evidente que los costos de transporte juegan un papel fundamental en la decisión de la deslocalización y en la elección del nuevo destino de la planta de producción. De acuerdo a información publicada por la revista *The Economist*, en la actualidad es más económico transportar un automóvil desde Corea del Sur hasta

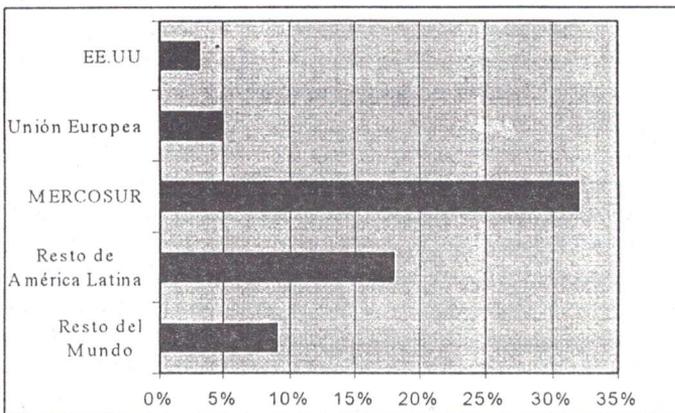
Rotterdam en barco, que transportar el mismo automóvil en camión desde el sur de España hasta el norte de Europa. Este hecho, que está asociado a la reducción en los costos de transporte, explicita la mecánica a través de la cual el proceso de deslocalización opera.

De acuerdo a lo que Michael Porter señala en "La Ventaja Competitiva de las Naciones" (1991), debido a que son las empresas las que compiten y no las naciones, las políticas gubernamentales deberían estar orientadas a favorecer el desarrollo de un entorno que facilite la creación y el desarrollo de ventajas competitivas. Con este fin, los gobiernos deben favorecer el desarrollo de lo que Porter define como *factores de producción especializados* (tales como centros de desarrollo de conocimiento en campos específicos, recursos humanos altamente especializado, y sistema de infraestructura diseñados a medida de demandas específicas) y *factores de producción avanzados* (tales como infraestructura de comunicaciones modernas) para mejorar y fortalecer las ventajas competitivas de las empresas radicadas en sus regiones. Por otra parte, la simultánea constitución de bloques regionales y el desarrollo de factores especializados y avanzados, estimula el desarrollo de lo que se podría definir como *poder de atracción de factores de la producción*, que se manifiesta en la capacidad de ciertas regiones para atraer un creciente número de factores productivos, fortaleciendo y diversificando de este modo sus respectivas bases económicas.

El Impacto del Proceso de Integración Regional

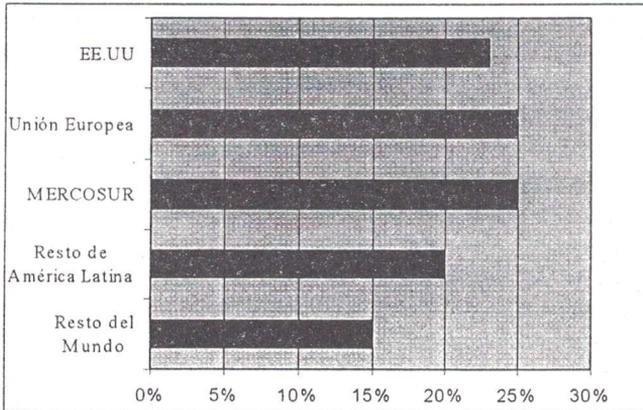
Como se mencionó con anterioridad, la constitución del MERCOSUR fue un facilitador importante en el incremento del comercio de bienes y servicios en la región. En las Figuras 1 y 2 es posible observar dicho incremento, que se encuentra reflejado en la tasa anual de crecimiento de las exportaciones e importaciones respectivamente, tanto intra-MERCOSUR, cuanto entre éste bloque y otras regiones del planeta, en el período comprendido entre 1990 y 1995.

Figura 1. Exportaciones. Tasa de Crecimiento Anual 1990-1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por el Sistema Económico Latinoamericano

Figura 2. Importaciones. Tasa de Crecimiento Anual 1990-1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por el Sistema Económico Latinoamericano.

Este aumento en el comercio regional ha tenido un impacto directo en el sistema de transporte de la región. Como ejemplo de este impacto, baste mencionar que el número de camiones que circulan entre Argentina y Chile se triplicó en los últimos 10 años, y que el comercio entre el MERCOSUR y Chile se ha incrementado a una tasa que excede el 20% desde 1992. Se ha estimado que cerca del 60% del valor de los bienes que se mueven entre Argentina y Chile lo hace a través de transporte carretero, y que el 90% de ese comercio (aproximadamente unos 300 camiones por día) utiliza la ruta que une Santiago de Chile con la Ciudad de Mendoza en Argentina, ruta esta que a menudo se encuentra clausurada en invierno como consecuencia de la nieve. Por otra parte, según *The Economist*, solamente la empresa Volkswagen tiene una flota de 150 camiones que en forma diaria trasladan componentes entre sus plantas de San Pablo y Buenos Aires, en un viaje que demora tres días.

Transporte y Competitividad

Es importante señalar que la competitividad de los bienes depende tanto de la eficiencia con la que son realizadas una serie de actividades durante su proceso de producción y distribución, como del costo de los factores de la producción utilizados. Aunque los gobiernos de los seis países que componen la región bajo estudio han realizado importantes esfuerzos para mejorar las condiciones bajo las cuales el sector productivo desarrolla sus actividades, los esfuerzos realizados para mejorar la eficiencia de la distribución física de los bienes y servicios producidos o importados a la región han estado limitados casi exclusivamente a la privatización de empresas que eran operadas por el estado nacional y a la desregulación de sus mercados de transporte. Es la forma en la que se encuentran vinculados los centros de producción y distribución el elemento que presenta una de las mayores debilidades del mecanismo de exportaciones de bienes de la región, así como una

de las mayores oportunidades para incrementar la competitividad de los bienes que se producen en la misma.

De acuerdo a un modelo elaborado por la CEPAL para estudiar la comercialización de los productos de exportación de América Latina (1992), el *canal de comercialización* de un bien está compuesto por la negociación para vender el producto, la producción misma del bien, el seguro, el financiamiento de la exportación del producto, *su distribución física*, el flujo de información necesario y el consumo final del mismo.

Diferentes estudios realizados desde 1980 han puesto de manifiesto el efecto significativo de las inversiones en infraestructura, y particularmente en infraestructura de transporte, en el incremento de la producción regional y nacional, la generación de empleo, y la radicación de inversiones. De acuerdo al trabajo realizado por Daniel Immergluck (1993), las infraestructuras básicas pueden afectar el producto de la actividad económica de una región a través de uno o más de los siguientes mecanismos:

- La provisión adecuada de infraestructura le permite a las empresas minimizar costos, maximizar beneficios y capturar mayores porciones de mercado.
- La provisión de infraestructura tiende a generar un incremento en la oferta de otros bienes, reduciendo esta mayor oferta el costo de adquisición de tales bienes. Por ejemplo, mejores vías de comunicación tienden a generar un proceso de atracción de capitales y de mano de obra, produciendo este incremento en la oferta de capital o mano de obra, una reducción en los costos de adquisición asociados con ellos.
- La infraestructura considerada como un insumo, puede interactuar con otros insumos e impactar en la productividad del bien final. Una mejor infraestructura de transporte es crítica para la eficiencia del sistema productivo.

Immergluck señala que la distinción entre el primer y último mecanismo puede ser un poco confusa. Mientras en el primer caso una mejora en la infraestructura esencialmente produce un efecto de atracción de otros insumos necesarios en el proceso productivo, reduciendo los costos para la obtención de los mismos, en el tercer mecanismo descrito, el costo de la obtención del insumo puede permanecer inalterado, pero el retorno económico por la obtención del mismo es mayor debido a la interacción de este con el insumo "infraestructura".

Estos mecanismos han sido evaluados por distintos investigadores. Immergluck cita el resultado obtenido por Aschauer en un estudio en el que utilizó datos de los años 1949 a 1985. Este estudio encontró que las denominadas infraestructuras básicas (vías de comunicación, energía eléctrica y gas) son un factor estadísticamente significativo en el incremento de la productividad. Otros estudios señalan que la elasticidad del producto con respecto a la inversión en infraestructura es de 0,15. En cualquier caso, Immergluck puntualiza que hay un fuerte consenso con respecto a la importancia que tiene la inversión en infraestructura. Estas conclusiones muestran una vez más la importancia que revisten los corredores de transporte multimodal como elementos potenciadores de la productividad y competitividad de la región.

Los Problemas

El aprovechamiento de las oportunidades que brinda la expansión del comercio entre los países bajo estudio y entre estos y el resto del mundo, se encuentra seriamente limitada por la capacidad de los sistemas de transporte de la región para canalizar con aceptables márgenes de seguridad y eficiencia estos nuevos flujos de bienes y personas. Dicho en otros términos, sería posible aprovechar las oportunidades que presenta el entorno en la medida en la que sean formuladas e implementadas políticas de carácter estratégico en el sector transporte, que permitan superar las limitaciones y debilidades que en la actualidad presenta este sector.

Es importante resaltar el concepto de que aunque los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, Chile y Bolivia han adoptado algunas políticas con respecto al sector transporte (tales como las mencionadas privatizaciones y desregulaciones), las mismas han sido formuladas e implementada en forma individual. Si bien este hecho representa un avance respecto de la situación existente años atrás, algunos de los problemas más serios, tal como es el caso de la falta de compatibilidad entre las redes de transportes nacionales (como ocurre con los ferrocarriles), o las diferentes regulaciones existentes a nivel de cada uno de estos países, no pueden ser abordadas de manera individual. Esto significa que se requiere de una política regional que permita definir decisiones comunes y articuladas que deberían ser implementada a nivel nacional en cada país.

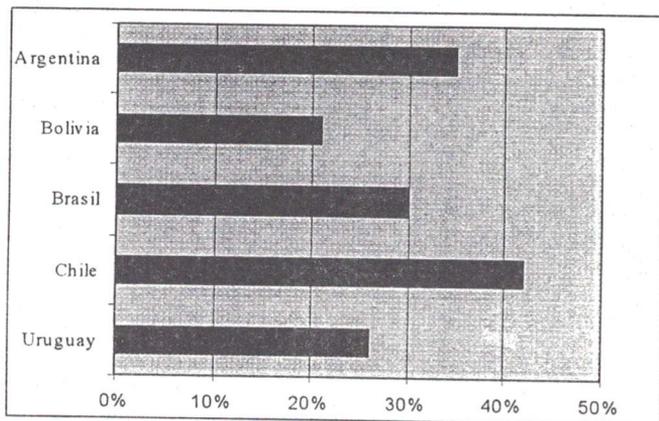
Los principales problemas que tiene el sector transporte en los países de la región bajo estudio, pueden ser agrupados en tres grandes ítems:

- Inadecuación de la infraestructura de transportes.
- Falta de conectividad e integración entre los diferentes modos.
- Ineficiencias en la operación de los sistemas de transporte.

Inadecuación de la Infraestructura de Transportes.

Las redes camineras y ferroviarias se encuentran sometidas a una fuerte tensión como consecuencia del incremento del comercio en la región. En la actualidad, se necesitan 11 días para viajar en camión desde Santiago de Chile hasta San Pablo, de acuerdo a información publicada por The Economist. El 80% del comercio entre Brasil, y Argentina y Chile, se realizó hasta la inauguración del puente Santo Tomé-Sao Borja, a través de un solo puente que cruzaba el Río Uruguay. Los otros puentes que vinculan la Argentina y Brasil a lo largo de una frontera de 1000 kilómetros, debido a su ubicación, no canalizan un tránsito importante. La Figura 3 muestra el bajo porcentaje de caminos en buenas condiciones, de acuerdo al World Development Report. Aunque la información se refiere al año 1994, es posible suponer que si bien la situación ha mejorado, no ha cambiado dramáticamente en estos años.

Figura 3. Porcentaje de Caminos en Buenas Condiciones.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos en World Development Report. 1994. Banco Mundial

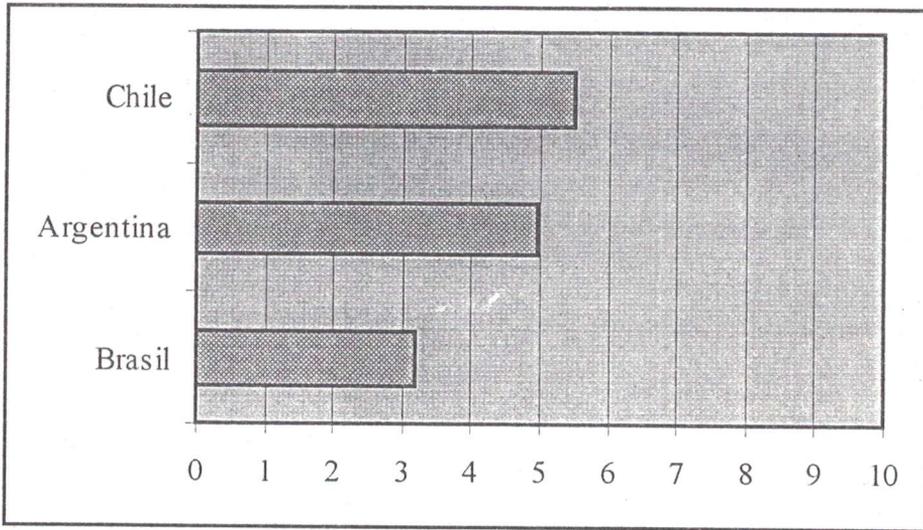
De acuerdo Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (citado por *The Economist*, 1996), si las economías de la región crecieran a una tasa promedio anual del 5%, los seis países del cono sur deberían invertir \$20 billones por año en infraestructura de transporte, solo para evitar un incremento en su deterioro. Los cuatro países integrantes del MERCOSUR han asumido el compromiso de invertir \$5 billones para incrementar y mejorar los cruces de frontera. Dos de estos cruces, Cristo Redentor entre Argentina y Chile y Paso de los Libres entre Argentina y Brasil, forman parte de uno de los principales corredores de transporte que va de Santiago de Chile a Porto Alegre.

La Figura 4, muestra, en una escala de 0 a 10 puntos (siendo 10 la mejor puntuación y 0 la peor), la calificación relativa de tres de los países bajo análisis, en términos de mantenimiento y desarrollo infraestructura de transporte, realizado por el Instituto de Administración y Desarrollo de Lausana, Suiza.

El caso del puerto de Arica, Chile (y el de la infraestructura de transporte que llega hasta él), es muy significativo, debido a que el mismo desempeña un rol muy importante en la conexión con el Asia, el Paraguay y el Mato Grosso Brasileiro. Esta región se encuentra a igual distancia de los puertos de Arica y de Santos (Brasil), pero Japón (uno de los principales mercados asiáticos) se encuentra a 14.500 km. de Arica y a 19.000 km. de Santos. Si el proyecto de la hidrovía en los Ríos Paraná y Paraguay se concretara, ésta se transformaría en una vía alternativa que permitiría exportar con menores costos la producción de las mencionadas áreas en Brasil y Paraguay.

La regulación de los ríos y el mejoramiento de su navegabilidad, tendría un impacto importante en el incremento de las oportunidades de desarrollo económico para aquellas zonas que se encuentran en el corazón de Bolivia, Paraguay, el norte de Argentina y el sud-

Figura 4. Mantenimiento y Desarrollo de Infraestructura de Transporte



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos en The World Competitiveness Yearbook. 1997. IMD. Suiza

oeste de Brasil. El Río Bermejo es compartido por Bolivia y Argentina, y presenta la característica de vincular la Cordillera de los Andes con el sistema de los Ríos Paraná y Paraguay. Desde un punto de vista económico, la regulación del Bermejo permitiría mejorar la provisión de agua y energía eléctrica en la zona, y tendría un gran impacto en el desarrollo económico de esta área que se encuentra particularmente afectada por problemas ambientales y por una significativa pobreza, no solo porque mejoraría la atractividad de la misma debido a las posibilidades que generaría para la explotación de productos agrícolas, sino también porque se aprovecharía el potencial para la navegación con bajos costos de transporte que tiene este corredor fluvial, ofreciendo una alternativa competitiva para la canalización del flujo de bienes que se comercializan entre San Pablo y Santiago de Chile.

El Río Bermejo se encuentra vinculado al sistema de los ríos Paraná-Paraguay, abarcando una cuenca que tiene una población de 17 millones de personas y vinculando en forma directa a Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Aunque durante siglos el sistema Paraná-Paraguay fue usado como un medio de transporte por los habitantes de la zona, el actual proyecto para mejorar y extender la regulación y la infraestructura de navegación de estos ríos desde Buenos Aires hasta la Ciudad de Corumbá en el pantanal del Mato Grosso, generaría el beneficio de una expansión en el desarrollo económico del área, ya que permitiría exportar con menores costos de transporte los productos que allí se producen, además de facilitar el fortalecimiento del proceso de integración en la región. El mencionado proyecto para la construcción de la hidrovía Paraná-Paraguay está siendo estudiado, y ha despertado una fuerte oposición en algunos grupos ambientalistas, debido a que tanto los costos directos como indirectos no son totalmente conocidos, particularmente

aquellos vinculados con el impacto que tendría en el Pantanal, una de las reservas naturales más grandes e importantes del planeta, así como en los pantanos de la región del Chaco en Paraguay. La ejecución de este proyecto no tendría solo beneficios económicos para la zona que abarca la cuenca del Bermejo, como mencioné con anterioridad, sino que permitiría materializar el corredor bioceánico multimodal a través de los ríos Paraguay, Tiete y Paraná, facilitando una vinculación con el puerto de Talcahuano en Chile.

Falta de Conectividad e Integración entre Modos de Transporte.

El modelo de crecimiento económico adoptado hacia fines del siglo pasado por los países de la región, estructurado alrededor de la producción de materias primas y productos agropecuarios que satisfacían la demanda de estos bienes fundamentalmente en mercados europeos, conjuntamente con el proceso de industrialización iniciado en la década de los años '40, basado en el esquema de sustitución de importaciones que satisfacía básicamente la demanda de los mercados internos de estos países, así como las rivalidades y enfrentamientos políticos y militares entre los países de la región, llevaron a que éstos evitaran facilitar la integración física entre ellos. De este modo cada uno desarrolló su sistema de transporte en forma independiente, vinculando sus centros de producción y consumo con sus puertos fluviales y marítimos. Los ferrocarriles fueron construidos con diferente trocha, de modo tal que trenes de Brasil jamás ingresaron a territorio Argentino o Uruguayo, o vice versa; los productos que son transportados a través del ferrocarril deben ser descargados y luego cargados nuevamente en los puntos de paso en la frontera, generando un aumento de tiempo y mayores costos. El mismo problema se presenta al interior de la Argentina, la cual tiene un sistema ferroviario compuesto de tres trochas diferentes que se encuentran desconectadas entre sí. En ninguno de los países de la región existe un sistema de transportes multimodal que articule el rendimiento más eficiente de cada uno de los modos de transporte.

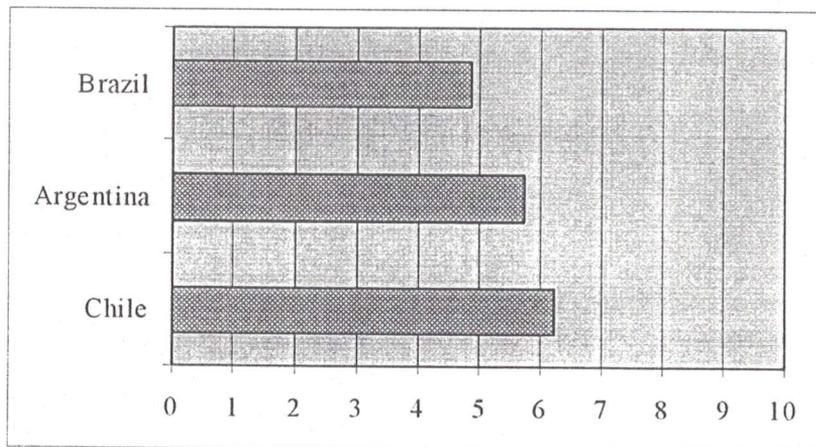
Ineficiencias en la Operación del Sistema de Transporte

Muchos aeropuertos de la región se encuentran congestionados, y muchos puertos requieren importantes inversiones en infraestructura. La burocracia y la ineficiencia en los puestos de aduana incrementan el tiempo de viaje y como consecuencia de ello el precio final del bien. Aunque la desregulación y privatización de muchos de los servicios de transporte (tales como puertos y rutas) han mejorado la operación de estas infraestructuras, la ausencia en algunos casos de organismos de regulación y control, o la falta de poder de los existentes, ha producido un incremento en las tasas de uso que está impactando negativamente en los costos de transporte. La Figura 5 muestra la eficiencia relativa, en una escala de 10 puntos (siendo 10 el más eficiente y 0 el menos eficiente) de los sistemas de distribución de bienes, personas y servicios en tres países de la región, de acuerdo al último informe publicado por el Instituto de Administración y Desarrollo de Lausana, Suiza.

Es importante señalar que cualquiera sea el modo de transporte, la falta de mantenimiento de las infraestructuras de transporte, la falta de conectividad entre regiones así como la burocracia en los países de la región, tienen un impacto directo en el precio final del producto, debido a los mayores costos de operación y al incremento en los tiempos

de viaje. Estos costos son transferidos al valor final de bien (valor CIF), impactando negativamente en la competitividad de los productos de la región. En 1989, el Banco Interamericano de Desarrollo estimó que el incremento en un día en el tiempo de viaje entre San Pablo y Buenos Aires equivalía a un aumento del 5,5.% del costo total del viaje.

Figura 5. Eficiencia de los Sistemas de Distribución.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos en The World Competitiveness Yearbook, 1997. IMD. Lausana. Suiza.

Análisis Estratégico

Ha sido señalado con anterioridad el significativo incremento que experimentó el comercio de bienes entre los cuatro estados miembros del MERCOSUR y entre éstos y sus socios más cercanos a nivel regional y extrarregional, generando un paralelo incremento en la demanda de servicios e infraestructura de transporte. Han sido señaladas también las principales limitaciones que tiene la oferta de infraestructura de transporte para satisfacer el mencionado incremento en la demanda.

El presente apartado provee una evaluación de carácter estratégico acerca de los elementos con los que cuentan los seis países bajo análisis para enfrentar y resolver los problemas y limitaciones que tienen en el sector transporte, y simultáneamente facilitar la formulación de una política de transporte común en la región. A tal fin, en la siguiente parte del documento se realiza un análisis de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas referidas al sector transporte en el área bajo análisis.

Fortalezas

Las principales fortalezas con las que cuentan los países estudiados son las siguientes:

- *La existencia de una Estructura Institucional:* La constitución del MERCOSUR y los acuerdos para la conformación de una zona de libre comercio con Chile y Bolivia, han institucionalizado un espacio político en el cual es posible buscar acuerdos y desarrollar propuestas de solución conjunta a diversos temas, y en forma particular, a través del Grupo de Trabajo número 5 que depende de la Secretaría General del MERCOSUR, a aquellos temas vinculados al sector transporte.
- *La existencia de una creciente competencia en la provisión de servicios de transporte:* Como fue mencionado con anterioridad, el proceso de privatización y desregulación en la provisión de los servicios de transporte ha creado una creciente competencia en ciertos sectores entre las empresas privatizadas, lo que ha generado un consecuente incremento en las inversiones hechas en el sector, y en algunos casos, la provisión más eficiente de algunos servicios (tal el caso de ciertos puertos).
- *Proyectos a nivel nacional:* Los gobiernos de la región han impulsado la ejecución de diferente tipo de proyectos, orientados principalmente a atender los déficits de infraestructura y a reducir la burocracia interna. Si bien muchos de estos proyectos son de envergadura, la mayoría carece de la necesaria coordinación y complementación mutua, transformándose por esta razón en piezas de un rompecabezas que necesitan ser organizadas.
- *La existencia de diferentes modos de transporte:* Los países estudiados tienen redes de transporte carretero, ferroviario, aéreo, marítimo y fluvial. Este hecho es importante desde la perspectiva de que un sistema de transporte multimodal debería basarse en la compatibilización del uso más eficiente de cada una de estas redes.

Debilidades

Las principales debilidades presentes son las siguientes:

- *Redes de transporte de carácter radial:* Tal como fue mencionado anteriormente, el desarrollo de las redes de transporte en los países de la región fue realizado teniendo en consideración básicamente la necesidad de vincular los centros de producción y consumo locales con los puertos nacionales, pero ignorando la necesidad y conveniencia de vincular los diferentes modos de transporte entre sí, tanto al interior de cada país cuanto entre ellos.
- *Ausencia de conectividad entre las diferentes redes de transporte:* Aunque como se mencionó anteriormente los países de la región cuentan con un desarrollo (aunque desigual) de diferentes modos de transporte, hay una marcada falta de conectividad entre los mismos, al interior de cada país y entre países.
- *Pasos de frontera:* Como consecuencia del desarrollo radial de las redes de transporte, hay pocos pasos de frontera entre los países de la región. El limitado desarrollo de un adecuado sistema de pasos de frontera entre países, facilita la

generación de “cuellos de botella”, y como consecuencia de ello, del incremento de los costos de transporte, como se hiciera mención con anterioridad.

- *Mantenimiento e infraestructura:* La falta de mantenimiento e inversión en infraestructura a lo largo de muchos años, ha llevado a la situación en la que muchos componentes de los diversos sistemas de transporte no se encuentren en condiciones de soportar y canalizar de manera eficiente y segura el creciente comercio que se registra en la región, generando sobrecostos en términos de tiempo, dinero y seguridad.
- *Costos de transporte:* El proceso de privatización en el sector transporte ha tenido como efecto secundario negativo un incremento de ciertos componentes del costo de transporte (tales como peajes y servicios portuarios), debido a la falta de control y regulación de las empresas prestatarias de estos servicios por parte de los organismos correspondientes.

Oportunidades

Las principales oportunidades identificadas son las siguientes:

- *Estructura institucional:* La constitución del MERCOSUR ha creado una instancia de análisis y acuerdo en aquellos aspectos que son importantes para la continuación con el proceso de integración regional. Esta estructura institucional es sumamente importante como facilitadora del proceso de formulación de una política regional común en el sector transporte.
- *Incremento del comercio:* El creciente flujo de bienes y personas entre los países de la región ha generado una mayor demanda tanto de servicios como de infraestructura en el sector transporte, posicionándolo como uno de los temas importantes en la agenda de cuestiones a resolver.
- *Distancias:* Las significativas distancias entre los centros de producción y consumo en la región, genera una importante oportunidad para el desarrollo de un sistema de transporte multimodal, debido básicamente al hecho de que la eficiencia de los diferentes modos de transporte está asociada a las distancias recorridas, facilitando estas grandes distancias una mejor combinación de modos de transporte.
- *Privatización y desregulación:* El proceso de privatización y desregulación de los servicios de transporte que se está desarrollando en los países de la región, ha atraído nuevas inversiones en el sector así como la implementación de nuevos mecanismos de administración para la provisión de servicios, que en muchos casos ha mejorado la calidad en la prestación de los mismos.

Amenazas

Las principales amenazas identificadas han sido las siguientes:

- *Burocracia*: El elevado grado de burocratización del sector público y la marcada ineficiencia de su funcionamiento en muchos sectores, constituyen importantes barreras que dificultan la formulación e implementación de políticas innovativas como la propuesta.
- *Privatización y desregulación*: Las consecuencias negativas del proceso de privatización y desregulación en el sector transporte, están dados por la falta de un control efectivo de aquellas compañías que están a cargo de la prestación de diferentes servicios en el sector transporte, que puede llevar a una ineficiente distribución de los recursos como consecuencia del poder de mercado que tienen estas empresas para fijar las tarifas de sus servicios, o por la baja calidad en ciertos estándares de prestación.

CONCLUSIONES

Como señala Manuel Castells, la economía globalizada es una economía de flujos que son canalizados a través de redes jerarquizadas de distinto tipo que interconectan regiones y centros de diferente importancia relativa. Son estas redes de diferente nivel, que van desde lo muy global hasta lo muy local, las que estructuran la nueva economía. Es en este escenario en el que el principal objetivo que persiguen muchas regiones del planeta es el de *formar parte de las redes para estar en contacto con los flujos*, y poder aprovechar las oportunidades que este contacto genera. El objetivo de formar parte de estas redes implica tener la capacidad de *generar condiciones de conectividad*, para lo cual es necesaria la provisión de un adecuado sistema de comunicaciones, y en particular de un adecuado sistema de transportes.

Esto significa que una buena parte de las oportunidades generadas por el proceso de integración regional en el Cono Sur está relacionada con el desarrollo de una adecuada red de infraestructura de transportes y de la capacidad para avanzar en el proceso de integración física, que permita materializar y potenciar la nueva lógica geográfica que plantea el proceso de integración regional y el proceso de globalización económica.

Los países de la región necesitan formular un plan para el desarrollo económico y social, un capítulo del cual deberá abordar el desarrollo de una política de transportes común algunos de cuyos componentes deberían ser los siguientes:

- La formulación de un Plan Estratégico Global de Infraestructuras Transportes. Algunos componentes de un plan de estas características deberían ser los siguientes:
- El desarrollo de un sistema de transporte multimodal
- El establecimiento de una red comprehensiva compuesta de redes subregionales de diferente jerarquía, que deberían operar como soporte de las actividades productivas de las diferentes áreas de la región.

- El mejoramiento de la conectividad de las diferentes áreas de la región, y en forma particular de aquellas que presentan ventajas competitivas aún no explotadas.
- La formulación de planes estratégicos para los diferentes modos de transporte.
- La unificación y coordinación de las normas (técnicas y administrativas) que regulan el funcionamiento de los diferentes componentes del sistema de transporte.
- La creación de un fondo regional que facilite el desarrollo de las inversiones en infraestructura de la región, y en forma particular en el sector transporte.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Ash y Thrift, Nigel., *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, 1993.
- Angulo Cabrera, Gildo., *Al Mar por las Hidrovías y Corredores de la Integración Sudamericana*. Primera Edición. Color Graf Rodríguez. La Paz. Bolivia, 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina. *Corredor de Transporte Carretero de Cargas entre Argentina y Brasil por Paso de los Libres-Uruguayana*. Buenos Aires, 1990.
- Banco Mundial, *World Development Report*. 1994.
- Boisier, Sergio. *Post Modernismo Territorial y Globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales*. ILPES/CEPAL. Serie Ensayos. Santiago de Chile, 1993.
- Boletín FAL., "Integración Física Mercosur-Bolivia-Chile-Peru: La Contribución Potencial de los Ferrocarriles". Edición No 127, Setiembre- Octubre 1996.
- Bustos, Pablo., *Mas Allá de la Estabilidad. Argentina en la Epoca de la Globalización y a Regionalización*. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires, 1995.
- Castells, Manuel., *The Rise of the Network Society*. Vol. I. First Edition. Blackwell Publishers, 1997.
- Clark, David., *Urban World/ Global City*, First Edition. Routledge, 1996.
- Cohen, Stephen., *Geo-Economics: Lessons from America's Mistakes*, in *The New Global Economy in the Information Age*. The Pennsylvania State University Press, 1996.
- Cuadernos de la Cepal., "Canales, Cadenas, Corredores y Competitividad: Un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación". Santiago de Chile, 1992.
- Immergluck, Daniel., "The Role of Public Infrastructure in Urban Economic Development". *Economic Development Quarterly*, Vol.7 No. 3, August 1993.
- Institute of Management and Development., *The World Competitiveness Yearbook 1997*. Lausana. Suiza.
- Kiely, Ray., "Development Theory and Industrialization: Beyond the Impasse". *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 24, No 2, 1994.
- Mendoza, Miguel, "Por una visión más amplia y positiva del Mercosur", *Revista Capítulos*. No 49. Sistema Económico Latinoamericano, Enero-Marzo 1997.
- Ministerio de Economía y Obras Públicas, Argentina., *El Transporte en el Comercio con los Países Limitrofes*. <http://www.mecon.ar>. 1997.
- Mitchel Weaver, Clyde, and Bremm, Heinz., "Multinational Regionalism in Europe and North America: Introduction" *Built Environment* Vol 19 No 1, 1995.
- Porter, Michael., *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Vergara. Buenos Aires, 1991.
- Roccatagliata, Juan., *Los Ferrocarriles en la Argentina. Un Enfoque Geográfico*. EUDEBA. Colección Temas. Buenos Aires, 1987.
- Storper, Michael and Walker Richard., *The Capitalist Imperative. Territory, Technology, and Industrial Growth*. First Edition. Basil Blackwell. New York, 1989.
- The Economist., "Remapping South America . A Survey of Mercosur". October 12, 1996.

REORGANIZACIÓN ACADÉMICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA: ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL DEBATE

Sergio Fernando Obeide

El presente trabajo responde a la solicitud formulada por los Sres. Consiliarios de la Universidad Nacional de Córdoba, relativa al desarrollo de los elementos teóricos fundamentales, necesarios para la discusión y elaboración de un proyecto general de reorganización académica.

OBJETIVOS ACADÉMICOS

Todo diseño o rediseño organizacional no constituye un fin en si mismo, sino que debe ser concebido como un medio para construir la viabilidad de los objetivos establecidos para la institución.

Por esta razón, conviene explicitar los objetivos académicos enunciados por la actual gestión de gobierno, a los efectos de dotar de sentido a la discusión de una eventual reorganización universitaria. Son éstos:

- Promover el desarrollo de nuevas carreras de grado y de postgrado que respondan a las necesidades de nuestra sociedad.
- Propiciar la creación de títulos intermedios con el fin de incentivar en los alumnos la culminación de ese nivel de estudios formales superiores, reduciendo de esta manera las altas tasas de abandono.
- Posibilitar una mayor flexibilidad en los diseños curriculares, permitiendo a las diferentes unidades académicas, el fácil acceso a la oferta de enseñanza de los diversos ámbitos disciplinares de la Universidad.

- Tender al logro de una participación activa del alumno en la decisión de su plan de carrera, otorgándole la posibilidad de seleccionar entre alternativas de cursado según sus expectativas y particular vocación.
- Incentivar el contacto entre docentes-investigadores de una misma disciplina, que desarrollen sus actividades de enseñanza e investigación en diferentes sectores de la Universidad.
- Facilitar el trabajo inter y multidisciplinario, tanto en la investigación como en la enseñanza.
- Articular la docencia y la investigación en el plano institucional.

LA ORGANIZACIÓN ACADÉMICA

El logro de los objetivos expuestos dependerá, en gran medida, de factores estructurales; esto es, de las relaciones derivadas y facilitadas por la organización académica actual. Por ello, abordaremos seguidamente este tema con el objeto de avanzar en el análisis y el diagnóstico.

Conceptos básicos

Toda actividad compleja que requiera de la participación de un conjunto significativo de personas para ser llevada a cabo, necesita algún tipo de sistematización que otorgue coherencia a las tareas de los actores individuales.

Llamaremos *organización* a este proceso de ordenamiento y entenderemos que involucra dos dimensiones fundamentales: la *división del trabajo* y la *coordinación* (Mintzberg, 1984). Con la primera, se pretende reducir la complejidad, a través de la creación de unidades que asumen diferentes aspectos de la actividad institucional; mediante la coordinación se apunta a dotar de coherencia y sinergia al comportamiento del conjunto, evitando la tendencia a la dispersión de las diferentes áreas surgidas de la división inicial.

Ésta es la paradoja del proceso de organización: se divide para volver a unir. Piénsese en una actividad muy sencilla (mover un escritorio entre dos personas), o en una muy compleja (enviar un hombre a la luna), y se advertirá la presencia de ambas dimensiones.

¿Con qué criterio, entonces, podemos organizar una actividad compleja? En un intento por elaborar una respuesta sintética aunque no trivial, nos concentraremos en los dos criterios básicos de división del trabajo: (i) orientación a los medios, funciones o proceso productivo de la institución, y (ii) orientación a los resultados, fines o productos de la institución.

A efectos ilustrativos, veamos un primer caso ajeno al ámbito académico. Supongamos una empresa dedicada a la producción y comercialización de automóviles y de camiones. Para cumplir su cometido, esta empresa necesita comprar la materia prima, fabricar los automóviles y los camiones, comercializarlos y manejar los aspectos económicos y financieros.

¿Cómo organizarse?; esto es, ¿cómo se divide el trabajo, qué unidades organizativas crear? Si asumiéramos el primero de los criterios expuestos, surgirían las siguientes áreas en un

primer nivel jerárquico: Compras, Fabricación, Comercialización, Finanzas. Si adoptáramos el criterio de orientación a los resultados, las áreas resultantes para un primer nivel serían dos: Automóviles y Camiones.

Excede los alcances de este trabajo la discusión teórica acerca de cuál sería la estructura organizacional más conveniente. Sólo adviértase que un director o gerente de Fabricación (o de Compras), cuya responsabilidad y formación estarán altamente especializadas en un aspecto del proceso total, poseerá seguramente un enfoque y una visión de la empresa muy diferente a la de un gerente de la División Camiones, quién tendrá la responsabilidad del proceso total a su cargo (desde la compra de la materia prima hasta la recepción del producto por el cliente y, posteriormente, el servicio post-venta). Por otro lado, en el primer caso la empresa tendrá sólo un gerente por cada función (compras, fabricación, etc.); en el segundo se duplican (cada producto tiene los propios), incrementando los costos. Finalmente, los mecanismos de coordinación más adecuados diferirán en uno y otro caso.

Llegados a este punto, es posible enunciar que el diseño de una estructura organizacional no es obvio, que admite diversas formas las cuales dependerán de los objetivos institucionales planteados, del tamaño de la organización, de las características más o menos rutinarias de las actividades involucradas y de diversos factores contextuales, tales como la tecnología empleada, el nivel de dispersión geográfica, la mayor o menor predictibilidad del entorno, etc. Ahora sí estamos en condiciones de abordar la problemática de la organización académica.

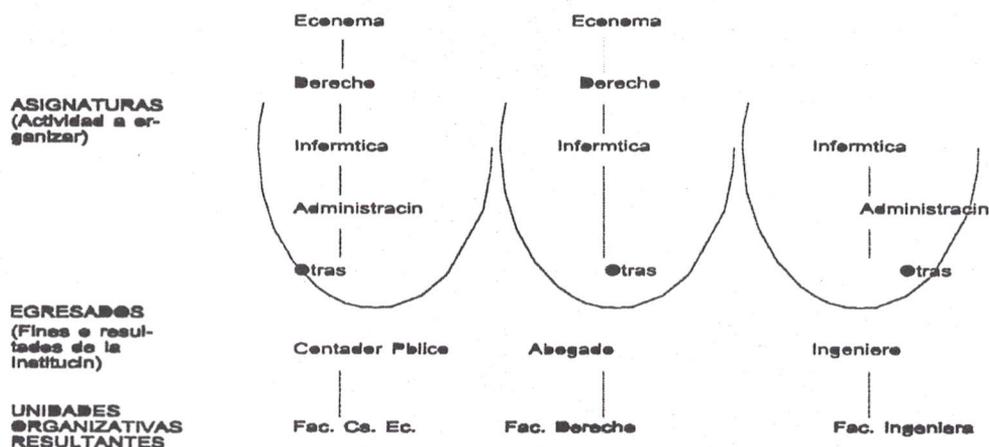
La organización académica por facultades

Nos concentraremos en el análisis del modo en que son organizadas las actividades de la enseñanza de grado. Esto no significa desconocer que las actividades de investigación y de extensión requieren también de una estructura organizacional; no obstante, las formas organizativas adoptadas para la enseñanza, condicionan posteriormente el desarrollo de las demás actividades.

Las universidades europeas y latinoamericanas, en general, están organizadas por facultades (Clark, 1991:74). El criterio subyacente es el de establecer agrupamientos de trabajo orientados a los resultados; esto es, los egresados de las diferentes carreras. Considerando que la actividad de enseñanza está constituida por el dictado de un conjunto de asignaturas que deben cursar y aprobar los alumnos para recibir un título universitario, se presenta en la página siguiente, a modo de sencillo ejemplo, el caso hipotético de una universidad con tres carreras.

En este modelo, cada facultad tiene la responsabilidad del diseño y actualización del plan de estudios de la carrera, así como el dictado de la totalidad de las asignaturas requeridas. Cada facultad posee su propio edificio, sus propias aulas, laboratorios, etc. El alumno ingresa a la universidad por la facultad y muy posiblemente nunca se relacione con los alumnos de otras carreras ajenas a su unidad académica. Los profesores pertenecen a la planta de personal de la facultad y su contacto puede ser nulo con los alumnos de otras unidades académicas. Las actividades de investigación y extensión se desarrollan dentro de los límites de la facultad, dificultando o evitando las vinculaciones entre docentes-investigadores de una misma o distinta disciplina, que pertenezcan a diferentes ámbitos dentro de la universidad.

PROCESO DE ORGANIZACIÓN POR FACULTADES

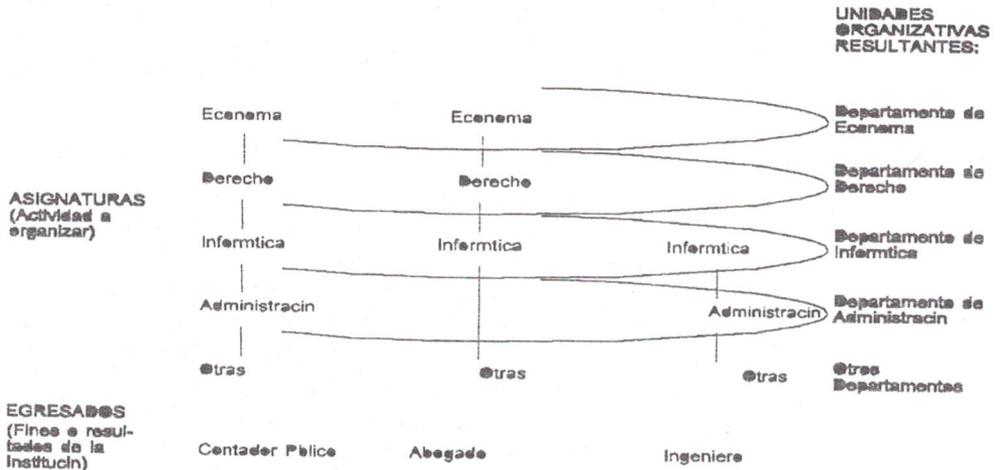


La organización académica departamental

La organización departamental es un tipo de estructura académica que no está basada en los resultados (egresados), sino en los medios necesarios para su formación (disciplinas). Retomemos el ejemplo que presentáramos más arriba, y concibamos a esa misma universidad con una estructura departamental. Esto requerirá un cambio de criterio para efectuar la división del trabajo y el agrupamiento de actividades en unidades académicas. En la página siguiente se presenta esquemáticamente.

En este modelo, la unidad académica (el departamento) agrupa a todos los docentes-investigadores de la universidad de una misma disciplina y tiene a su cargo un conjunto de asignaturas, pertinentes a su ámbito disciplinar, que son cursadas por los alumnos de diferentes carreras. En general, no deberían tener aulas propias, puesto que los alumnos no se identifican con un departamento sino con una carrera, pero sí los recursos físicos y materiales específicos (laboratorios, gabinetes, etc.), ya que las actividades académicas y científicas con ellos desarrolladas se concentran en el departamento. Se estimula el contacto y la discusión entre alumnos de diferentes carreras, y se propicia la generación de ámbitos de investigación altamente especializados, dificultando las vinculaciones interdisciplinarias aún más que en las facultades. Los departamentos no tienen carreras a cargo.

PROCESO DE ORGANIZACIÓN CON CRITERIO DEPARTAMENTAL



FACULTADES VS. DEPARTAMENTOS

En este punto serán expuestos sintéticamente los aspectos positivos y negativos de ambos modelos organizacionales. En general, no se trata más que de una sistematización de los conceptos hasta aquí desarrollados.

Por otra parte, sabiendo que la Universidad Nacional de Córdoba está organizada por facultades, estaremos simultáneamente diagnosticando acerca de sus fortalezas y debilidades.

Determinar lo positivo y lo negativo, no es una tarea estrictamente técnica. Resulta inevitable la referencia a una escala de valores, la cual enmarca los objetivos de reforma académica inicialmente planteados.

Tanto el tipo departamental como el de facultades, serán considerados, a los fines del análisis, en su estado puro o *ideal* (en sentido weberiano). Así:

Modelo de organización académica por facultades

Aspectos positivos:

- Propicia la visión global y la evaluación permanente de la carrera desde la unidad académica, puesto que su misión esencial en la enseñanza refiere al egresado.
- Facilita la coordinación de los aspectos administrativos, ya que la unidad académica tiene a su cargo la totalidad de las actividades requeridas para el cursado de la carrera. De este modo, es posible el manejo interno de horarios, turnos, disposición de aulas, etc.

- Facilita el diseño de contenidos curriculares específicos para la carrera. Así, por ejemplo, estadística para médicos o para contadores.
- Facilita el contacto entre docentes-investigadores de diferentes disciplinas de una misma carrera.

Aspectos negativos:

- Es una estructura más costosa que la departamental puesto que dificulta el aprovechamiento de economías de escala en las actividades académicas y científicas (profesores y auxiliares, aulas, laboratorios, instrumental, etc.).
- Se pierde flexibilidad para los rediseños de planes de estudio, así como para la creación de nuevas carreras, ya que la facultad está limitada por sus propias posibilidades disciplinares y presupuestarias.
- Dificulta el contacto entre docentes-investigadores de la misma disciplina que pertenezcan a diferentes facultades, lo cual puede atentar contra la formación de masas críticas de investigación y contra la posibilidad de nivelar hacia arriba tanto en la enseñanza como en la investigación.

Modelo de organización académica departamental

Aspectos positivos:

- Es una estructura menos costosa ya que facilita el aprovechamiento de economías de escala en las actividades académicas y científicas (profesores y auxiliares, aulas, laboratorios, instrumental, etc.).
- Permite el agrupamiento de todos los docentes-investigadores de una misma disciplina, nivelando hacia arriba las actividades de investigación y docencia.
- Propicia la vinculación entre la investigación y la docencia en los diferentes ámbitos disciplinarios departamentales.
- Se estimula el contacto y la discusión entre alumnos de diferentes carreras, lo cual siempre resulta enriquecedor en la formación del estudiante.
- Facilita el diseño de nuevas carreras y el rediseño de las existentes, puesto que la oferta académica de la totalidad de los departamentos es de y para toda la Universidad.

Aspectos negativos:

- Carece de la visión global de la carrera (el departamento no está orientado a los fines o resultados institucionales).
- Dificulta la posibilidad de organizar el cursado de las carreras por turnos (mañana, tarde y/o noche).
- El alto grado de especialización departamental puede conducir al aislamiento disciplinario.

- Dificulta el diseño de contenidos curriculares específicos para una carrera.
- Resulta disfuncional para Universidades dispersas geográficamente.
- Es menos efectiva para el manejo de la complejidad asociada a un alto número de alumnos y una oferta curricular muy diversificada.

REVISIÓN DEL MODELO DEPARTAMENTAL

El sistema estadounidense

En general, cuando se hace referencia al "modelo departamental", se asume como paradigma al sistema estadounidense de educación superior. Debe ser advertido, no obstante, lo arriesgado que podría resultar efectuar rápidas comparaciones o extrapolaciones a nuestra realidad, dado las profundas diferencias existentes. Es así que, en los Estados Unidos:

Por un lado, respondiendo a la estructura federal de su gobierno, no existe en realidad *un* sistema de educación superior, sino 50 sistemas, uno por cada Estado (provincia)...Por el otro, se trata de un sistema que comprende a más de 14 millones de estudiantes y a nada menos que 3.638 instituciones. Un 79 por ciento de los alumnos estudian en instituciones del sector público y, dentro de este total, cerca de 6 millones en el subsector universitario oficial compuesto por 600 instituciones...Es un sistema caracterizado, además, por una alta diversidad funcional y organizativa (García de Fanelli, 1998:37).

Los niveles de pregrado, grado y postgrado (*High School, Junior College, Senior College, University*) son diferentes en su orientación y duración (más cortos) a los latinoamericanos. El gobierno de las instituciones oficiales de educación superior, asume formas inadmisibles en nuestro contexto: lo que podríamos entender como el equivalente a un Consejo Superior (*Board of Trustees* o *Board of Regents*) está integrado, con muy escasas excepciones, por personas sin vinculación directa con la Universidad quienes son nombrados, en general, por el gobernador, existiendo Estados en los que son elegidos por la población o la legislatura estatal (vid. Benjamin, 1964; Brown y Mathew, 1968; Clark, 1991; Bok, 1992; García de Fanelli, 1998).

El rector de una Universidad (*president, chair, chancellor, chief executive officer*) puede ser un puesto rotativo entre los miembros del Consejo (*Board of Trustees*), o puede ser elegido por éste. Para su selección suelen efectuarse publicaciones de avisos en los medios o se recurre a los servicios de una consultora de personal. El Consejo elige también a otros funcionarios: los vice-rectores (*vice-chairs*), secretarios (*secretarys*) y tesorero (*treasurer*).

En este marco, la organización académica de una institución de educación superior estadounidense, tiene una base departamental. No obstante, el modelo adoptado no es *puro* en el sentido descripto más arriba. La orientación a los fines institucionales, la visión de la carrera y el egresado está radicada en las *escuelas* de formación profesional, o en las de artes y ciencias que tienen una orientación de formación más general. Estas unidades académicas ofrecen "un contrapeso a las inclinaciones atomizadoras de los departamentos" (Clark, 1991).

Estas escuelas (*school*) o facultades (*faculty*) están a cargo de decanos (*dean*) que son seleccionados por el Consejo; por su parte, los jefes de departamento son elegidos por sus pares académicos. En general, un decano tiene a su cargo un grupo de departamentos. Sin embargo, el poder académico de los departamentos es considerable, lo cual puede explicarse por las diferentes fuentes de autoridad formal que hemos mencionado. Así:

En ocasiones, las funciones de los decanos y de los jefes de departamento se superponen. Ambos son responsables por el curriculum, la selección de personal, los métodos de evaluación de los alumnos, la determinación de estándares académicos, etc. (García de Fanelli, 1998).

En un esquema de este tipo, la *escuela* no debe equipararse a la *facultad*, puesto que la primera adquiere un carácter virtual en el que reside su gran flexibilidad. En palabras de Herrera Figueroa (1995:111-112):

Las escuelas especiales no tienen enclavamiento físico en ninguna parte...los profesores no se juntan por escuelas...Se nuclean en departamentos de una misma especialidad, en orden a conocimientos, a saberes donde todos conocen sus virtudes y defectos y están ampliamente capacitados para juzgarse entre sí y aquilatar valores de cada uno de los profesores del departamento. La escuela lo que hace es conformar los planes y programas de estudios y supervisar el paso de sus alumnos por los distintos departamentos...

Experiencias en la Argentina

Hasta este momento, hemos tratado el tema de la organización universitaria en el nivel de *unidades académicas*. A los efectos de completar el análisis y avanzar en el caso argentino, adaptaré la presentación de los diferentes niveles de autoridad del sistema nacional de educación superior que efectúa García de Fanelli (1998:108) basándose en Clark (1991). Así:

Nivel 1: Unidad Operativa	Cátedra o Departamento (Profesor)
Nivel 2: Unidad Académica	Facultad o Departamento (Decano o Director / Consejo Directivo o Departamental)
Nivel 3: Universitario	Rectorado, Consejo Superior, Asamblea
Nivel 4: Sistemas multiuniversitarios	Consejo de Universidades / Consejo Universitario Nacional
Nivel 5: Gobierno local	---
Nivel 6: Gobierno nacional	Ministerio de Cultura y Educación

Se observa con claridad que el departamento puede estar ubicado a nivel de unidad académica (nivel 2) o de unidad operativa (nivel 1). En este último caso, el departamento constituye la alternativa a la *cátedra*, que también adopta el criterio funcional de organización (orientado a la disciplina), aunque hiperespecializado.

El departamento cuenta con un grupo de profesores y auxiliares que deben dictar un conjunto de asignaturas. Esto facilita los diseños y rediseños curriculares, así como la dotación de docentes en función de la mayor o menor afluencia de alumnos, puesto que, si bien cada profesor tiene a su cargo una o más asignaturas específicas, nada impide una reasignación o, incluso, la rotación de los profesores entre asignaturas.

La cátedra se identifica sólo con una asignatura, pudiendo existir más de una cátedra para la misma asignatura, lo cual refuerza la connotación de espacio propio o privado. Los docentes "pertenecen" a la cátedra y no se concibe su participación fuera de ella. Afirma Almarcha Barbado (1982:184):

La cátedra concentra las responsabilidades y poderes de la "unidad funcional primaria" sobre una persona que ha sido la fuente sistemática de autoridad personal más importante en los sistemas de educación superior. El Departamento permite que tales responsabilidades y poderes se asignen a una unidad más impersonal, y que allí se extienda entre unos cuantos profesores de rango superior similar, así como a sus asociados y ayudantes de nivel inferior en la jerarquía docente.

Tanto en uno como en otro caso, el departamento y la cátedra (nivel de unidad operativa) dependen de la facultad. Otra forma organizacional adoptada por las facultades, que sigue el criterio de los resultados o fines, es el de la *escuela*, cuya misión académica no es la disciplina (departamento) o la asignatura (cátedra), sino una o más de las carreras que agrupa la facultad. Estas escuelas pueden adoptar la virtualidad a la que ya nos referimos, en su interacción con los departamentos de la facultad, o transformarse en una "facultad más pequeña" dentro de otra, con su propia planta de profesores, cátedras o departamentos, recursos, administración, etc.

Hacia 1970 la mayoría de las universidades nacionales argentinas respondía al estereotipo de la Universidad latinoamericana dividida en facultades y cátedras (Pérez Lindo, 1985:234). Afirma este autor que:

La institución de la cátedra creó la feudalización de la enseñanza, la compartimentación de la estructura académica, el autoritarismo. Contra algunas de estas cosas se rebelaron los estudiantes argentinos y latinoamericanos en la Reforma Universitaria de 1918. Para los reformistas, sin embargo, la cuestión del autoritarismo y de la discrecionalidad académica, era un problema inherente a una práctica social, o al abuso de los detentores de la enseñanza. Por eso propusieron la institución de cátedras paralelas, la periodicidad de los concursos y la posibilidad de cuestionar el curso magistral del profesor...Es a partir de los años 60 que algunos comienzan a mirar la cuestión como un problema estructural.

Actualmente en nuestro país continúa la preeminencia del modelo de facultades. Existen no obstante experiencias de organización departamental, fundamentalmente en las universidades de más reciente creación. Así por ejemplo, la Universidad Nacional del Sur, creada en 1956, fue la primera universidad nacional argentina que adoptó la estructura departamental a nivel de unidades académicas. Su estatuto de 1995, vigente en la actualidad, no contempla la existencia de facultades o escuelas a cargo de las carreras. El Consejo Universitario aprueba los planes de carrera, designa los profesores concursados y contratados,

y propone la creación de nuevos departamentos a la Asamblea. Los Consejos Departamentales aprueban los programas de las materias y designan los docentes auxiliares. El Director del departamento es designado por el Colegio Electoral Departamental.

La Universidad Nacional del Comahue, creada en 1972, adoptó un modelo de facultades y departamentos interfacultades, a lo que debió superponerle una estructura de *Centros Regionales y Asentamientos* dado su gran dispersión geográfica en diferentes localizaciones de las provincias de Neuquén y Río Negro. Se generó de este modo una dinámica de funcionamiento en la que se entrecruzan los criterios organizacionales de la disciplina, la carrera y la localización geográfica, provocando diversas disfunciones e ineficiencias en el sistema.

En general, las universidades nacionales creadas en la última década (conurbano bonaerense y Villa María en la provincia de Córdoba), asumen alguna forma de estructura departamental, único medio posible para ofrecer una oferta académica diversificada a un número de alumnos relativamente pequeño.

LA ORGANIZACIÓN ACADÉMICA DE LA U.N.C

La Universidad Nacional de Córdoba cuenta, aproximadamente, con 92.000 alumnos, 7.800 docentes (incluidas autoridades superiores) y 2.760 no docentes. En sus aulas se dictan 78 carreras de grado y 86 de postgrado (17 doctorados, 25 maestrías y 44 especializaciones).

Su organización académica es por facultades. A nivel de *unidades operativas* (vid. punto D.2.), las facultades han desarrollado diversas combinaciones de los tipos organizacionales expuestos: sólo departamentos, escuelas y departamentos, escuelas y cátedras. En algunos casos, el rol de las escuelas se asume en parte por *comisiones coordinadoras de carrera*. En otros, la facultad escinde la actividad docente de la científica, a través de *institutos* o *centros* de investigación.

Cuenta además con dos hospitales, dos colegios secundarios, un laboratorio de hemoderivados y diversas unidades académicas de dependencia directa del Rectorado. Esquemáticamente (no se indican los departamentos, institutos o centros dependientes de las facultades):

- Facultad de Ciencias Médicas

- * Escuela de Enfermería
- * Escuela de Tecnología Médica
- * Escuela de Kinesiología y Fisioterapia
- * Escuela de Fonoaudiología
- * Escuela de Nutrición
- * Hospital Nacional de Clínicas
- * Hospital Universitario de Maternidad y Neonatología

- Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales

- * Escuela de Agrimensura

- * Escuela de Biología
 - * Escuela de Geología
 - * Escuela de Ingeniería Civil
 - * Escuela de Ingeniería Electrónica
 - * Escuela de Ingeniería Mecánica Aeronáutica
 - * Escuela de Ingeniería Mecánica Electricista
 - * Escuela de Química Industrial
- Facultad de Ciencias Agropecuarias
 - Facultad de Matemática, Astronomía y Física
 - Facultad de Filosofía y Humanidades

- * Escuela de Psicología
- * Escuela de Historia
- * Escuela de Ciencias de la Educación
- * Escuela de Letras
- * Escuela de Filosofía
- * Escuela de Artes
- * Escuela de Bibliotecología
- * Escuela de Archiveros

- Facultad de Ciencias Químicas
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

- * Escuela de Trabajo Social
- * Escuela de Ciencias de la Información

- Facultad de Ciencias Económicas
- Facultad de Arquitectura y Urbanismo
- Facultad de Odontología

Dependen del Rectorado:

- Escuela Superior de Lenguas
- Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano
- Colegio Nacional de Monserrat
- Centro de Estudios Avanzados
- Centro de Estudios de Transporte
- Observatorio Astronómico
- Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública
- Laboratorio de Hemoderivados

Evidentemente, la Universidad Nacional de Córdoba es una institución muy compleja. Cualquier diagnóstico y rediseño organizacional que pretenda abarcar la totalidad, tendrá pocas probabilidades de éxito. Por ello, retomaremos nuestra discusión inicial, aquella que refiere al planteo organizacional general a nivel de *unidades académicas*: ¿facultades o departamentos?

RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE REORGANIZACIÓN ACADÉMICA DE LA U.N.C.

Un modelo general de referencia

El gran tamaño de la Universidad Nacional de Córdoba, así como la considerable diversidad de sus carreras, tornan conveniente mantener la estructura de facultades por dos razones fundamentales:

- a. Por constituir las unidades responsables del diseño, rediseño y evaluación permanente de las carreras profesionales o científicas que nuclean, misión ajena al departamento.
- b. Para reducir la complejidad administrativa (gobierno y funcionamiento) derivada de una *megauniversidad*, a través del agrupamiento en unidades académicas relativamente independientes en sus objetivos inmediatos de formación profesional y científica. De esta manera, cada facultad nuclea la mayoría de las interdependencias (relaciones secuenciales y recíprocas entre los actores involucrados) requeridas para el cumplimiento de sus fines. Son éstas las razones que justifican las divisiones de grandes universidades en *campuses* que faciliten su gobierno.

No obstante, ya se ha advertido la existencia de disfuncionalidades en el actual modelo, cuyo origen se hallaría en el ostracismo o ausencia de relaciones transversales (interfacultades).

Por lo tanto, debe buscarse el modo de que la organización actual, fuertemente orientada a los resultados, sea dotada simultáneamente de cierta orientación a las disciplinas. Dicho de otro modo: se intenta aprovechar las ventajas de ambos modelos.

Con este fin, se propone superponer a la estructura de facultades, una estructura de departamentos universitarios. En términos técnicos, diríamos que se concibe una estructura *matricial*. La estructura por facultades continuaría siendo, no obstante, el modelo preeminente. Las disciplinas susceptibles de ser departamentalizadas serían pensadas en función a objetivos específicos:

- a. Producir masas críticas de investigación.
- b. Abrir la oferta disciplinaria a todo el ámbito de la Universidad.
- c. Elevar el nivel académico y científico disciplinario.
- d. Producir economías de escala en el dictado de las asignaturas.

Los departamentos universitarios no tendrían carreras a cargo, pero sí la responsabilidad del dictado de un conjunto de asignaturas, así como el desarrollo de actividades de investigación y de extensión. Esto no significa que las facultades terminarían

vacías de asignaturas: sólo ciertos ámbitos disciplinares serían departamentalizados según su aporte a los objetivos de superación demarcados.

No existen razones teóricas que conduzcan a postular la incompatibilidad de departamentos y facultades a nivel de unidades académicas (vid. Randle, 1973). Al respecto, afirma Pérez Lindo (1985:239):

No hay nada anormal en la diversidad de formas organizativas. La idea de un modelo único (que para muchos era el Departamento y para los conservadores la Facultad) no se justifica teóricamente, ni tampoco prácticamente observando las experiencias internacionales y nacionales.

Se entenderá entonces que el modelo mixto propuesto induce a la revisión, tanto de la estructura actual de facultades, como de los potenciales departamentos. En el caso de las facultades, el análisis admite dos niveles: por un lado, el de la *unidad académica*, en el cual debería propiciarse el diagnóstico de las estructuras académicas internas (relaciones escuelas-departamentos-cátedras-institutos) a los efectos de revelar posibles debilidades funcionales; por el otro, el de la *universidad* como totalidad, para el que debería realizarse el repaso del conjunto de facultades a los efectos de identificar la eventual conveniencia de crear otras unidades académicas.

Este último aspecto es particularmente importante por sus consecuencias institucionales y amerita la explicitación de los criterios mínimos a ser considerados en la decisión. Se proponen los siguientes:

- a. La facultad a ser creada debería tener un alto nivel de *especificidad*. La especificidad refiere a la particular orientación de formación profesional o científica de la o las carreras que nuclearía la nueva unidad académica. A mayor especificidad, menores serán las interdependencias con la facultad de origen o con otras de la institución.

Este criterio es congruente con las razones que fueron esgrimidas más arriba para mantener las facultades: cada facultad nuclea la mayoría de las relaciones secuenciales y recíprocas requeridas para el cumplimiento de sus fines, reduciendo de este modo la complejidad asociada al gran tamaño de la Universidad.

Pueden adoptarse como indicadores de esta variable:

- * Cantidad de asignaturas o ámbitos disciplinares compartidos con otras unidades académicas. A mayor número de asignaturas compartidas, menor especificidad.
- * Complementariedad o afinidad profesional o científica de las carreras o disciplinas involucradas. A mayor complementariedad o afinidad, menor especificidad de las unidades académicas comparadas.

- b. La nueva facultad debería estar justificada por su *tamaño*. El indicador más obvio de esta variable lo constituye el número de alumnos, ya que de ello

dependerá, en gran medida, el resto de las dimensiones: personal docente y no docente, espacio físico, presupuesto, etc.¹¹⁰

El tamaño está asociado a complejidades del gobierno institucional que pueden tornar conveniente la creación de una unidad académica. El número mínimo de alumnos requerido siempre será arbitrario. En nuestra Universidad existen diversos tamaños de facultades (FAMAF con menos de 1.000 alumnos, F. Cs. Agropecuarias con menos de 2.000, F. Cs. Químicas con algo más de 4.000, F. de Cs. Arquitectura, Urbanismo y Diseño con más de 7.000, F. de Cs. Médicas con más de 20.000, entre otras). En este marco, parece razonable pensar en un límite inferior de 3.000 o 4.000 alumnos.

Ambas condiciones deberían cumplirse para decidir la creación de una facultad. Sin embargo, no se trata sólo de efectuar una oportuna y conveniente división administrativa del trabajo, sino también de una decisión política de desarrollo universitario: dotar a la nueva facultad de la posibilidad de tomar sus propias decisiones académicas, científicas y administrativas; otorgarle la oportunidad de formar parte del gobierno de la Universidad; apoyarla en la concreción de niveles de excelencia científico-académica.

Una guía para la discusión

Se exponen a continuación, en su orden lógico, los principales puntos que resulta recomendable tratar para la elaboración de un proyecto de reorganización académica de la UNC.

- a. Discutir la conveniencia de adoptar un modelo por facultades conjuntamente con ciertas áreas disciplinares departamentalizadas. De aprobarse este modelo global, deben tratarse los puntos que siguen.
- b. Acordar los criterios generales para la eventual creación de facultades y departamentos (ver punto F.2.).
- c. Repaso de la actual estructura académica de la UNC, de la oferta académica vigente y del número de alumnos discriminado.
- d. Analizar si se justifica la creación de facultades de acuerdo a los objetivos y criterios preestablecidos.
- e. Analizar los ámbitos disciplinares susceptibles de ser departamentalizados en el marco de los objetivos y criterios preestablecidos.
- f. Establecer las nuevas carreras que la UNC aspira a desarrollar en el corto plazo.
- g. Analizar en qué facultad se radicaría la carrera y revisar, si fuera necesario, los puntos d. y e.

^{110.}

En discusiones mantenidas con los Sres. Consiliarios, fue acordado que las actividades de investigación y de extensión constituyen indicadores adicionales del *tamaño*, ya que influyen en la complejidad y cantidad de las actividades administrativas necesarias.

HACIA EL FUTURO

Considerar la viabilidad de un cambio organizacional en la Universidad Nacional de Córdoba, supone el análisis de un conjunto de variables cuyo abordaje excede el marco de este trabajo. No obstante, al sólo efecto de motivar la reflexión, enunciare las más importantes:

- *Académico-científicas*: no siempre es posible delimitar con precisión la línea divisoria entre dos o más disciplinas. Esta situación puede ocasionar conflictos en la determinación de un potencial departamento o facultad.
- *Histórico-Culturales*: el modelo de facultades ha generado una cultura de "espacios propios" y de pertenencia, que se ve reforzada por los aspectos edilicios, presupuestarios y políticos. Esto podría ser fuente de conflictos tanto en la creación de departamentos como de facultades.
- *Políticos*: la departamentalización o la creación de nuevas facultades, puede ser interpretada como una amenaza a espacios de poder individuales, grupales o sectoriales legítimamente conseguidos en el marco de un modelo diferente.
- *Presupuestarios*: son conocidas las restricciones presupuestarias de la Universidad; sería inconcebible un proyecto que demandara recursos adicionales en forma inmediata.
- *Administrativos*: la nueva dinámica de cursado que introducirían los departamentos universitarios, requerirá la reforma de los actuales sistemas de administración académica.

Esta breve exposición permite inferir las dificultades a las que se enfrentaría cualquier intento de cambio. Por ello, es recomendable una estrategia de gradualidad, que privilegie inicialmente los casos viables, pero en el marco de una clara idea del proyecto global.

De esta manera, la misma institución comenzará un periodo crítico de aprendizaje que facilitará la introducción de cambios posteriores, a la luz de los casos paradigmáticos iniciales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMARCHA BARBADO, Amparo, *Autoridad y Privilegio en la Universidad Española: Estudio Sociológico del Profesorado Universitario*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.
- BENJAMIN, Harold R. W., *La Educación Superior en las Repúblicas Americanas*, Madrid, Ediciones del Castillo, 1964.
- BOK, Derek, *Educación Superior*, Buenos Aires, El Ateneo, 1992.
- BROWN, Hugh S. y MAYHEW, Lewis B., *Pautas de la enseñanza superior*, Buenos Aires, Editorial Troquel, 1968.
- CLARK, Burton R., *El Sistema de Educación Superior - Una Visión Comparativa de la Organización Académica*, Nueva Imagen, México, 1991.
- GARCÍA DE FANELLI, Ana María, *Gestión de las Universidades Públicas. La Experiencia Internacional*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, Serie Nuevas Tendencias, 1998.
- HERRERA FIGUEROA, Miguel, *Universidad y Educación Triversitaria*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1995.
- MINTZBERG, Henry, *La Estructuración de las Organizaciones*, 1ra. ed. en castellano, Barcelona, Ed. Ariel, 1984.
- PÉREZ LINDO, Augusto, *Universidad, política y sociedad*, Buenos Aires, Eudeba, 1985.
- RANDLE, Patricio, *¿Hacia una nueva Universidad?*, 2da. edición, Buenos Aires, Eudeba, 1973.

IMPACTO DEL NIVEL MEDIO EN LA INSERCIÓN LABORAL DEL EGRESADO

Laura Miretti
Jorge Pellicci
Graciela Santiago

INTRODUCCION

El nivel medio es la etapa del sistema educativo más cuestionada en cuanto a su eficiencia y efectividad y es donde hoy se están pensando y ejecutando las transformaciones más significativas en Argentina y Latinoamérica.

Las críticas apuntan a la falta de vinculación con el mundo laboral, la rigidez para responder a los requerimientos del sector socioproductivo, la resistencia al cambio y la formación inadecuada del personal docente. Se cuestiona también, la falta de relevancia de mucho de lo enseñado, la tendencia al enciclopedismo y a la memorización y los altos índices de deserción.

Estos son, entre otros, los argumentos utilizados en las últimas bibliografías educativas para abordar la transformación del nivel medio.

Actualmente, la realidad del mercado laboral, posiciona con mayor fuerza a la educación como la principal dispensadora de oportunidades de ascenso social.

En el marco de las leyes provinciales y nacionales, la transformación educativa del nivel medio, se está implementando en la Provincia de Córdoba, desde 1996 en el Ciclo Básico Unificado y desde 1997 con la incorporación del Ciclo de Especialización (Polimodal).

El artículo que se presenta a continuación constituye el resultado de un trabajo de investigación orientado a la "descripción diagnóstica del impacto del egreso de la escuela media en el empleo de sus egresados". Se trata de la aplicación de una muestra, circunscripta a la ciudad de Córdoba, tendiente a contrastar distintos enfoques conceptuales en torno a la relación educación trabajo, constituyendo un primer avance de un proyecto de investigación que está en ejecución.

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS

Debate educativo de las últimas décadas

El desarrollo y expansión del nivel medio generó la necesidad de estudiar las relaciones entre educación y trabajo.

Del debate sobre las funciones del sistema educativo emergen una diversidad de enfoques significativos para leer la realidad y poder actuar sobre ella con políticas educativas concretas:

- Algunos autores consideran que las transformaciones estructurales producidas en diversos campos de la vida social, cultural y económica exigen recualificación permanente de los trabajadores, siendo el papel del conocimiento un factor fundamental.
- Otros afirman que el proceso de transformación productiva provocaría una descualificación progresiva del trabajador, como producto de la mecanización.
- Finalmente, otros afirman la tesis de la polarización de las cualificaciones, es decir que las transformaciones tecnológicas exigirían una cualificación permanente a una minoría de los trabajadores, ligados a los sectores más dinámicos de la economías, mientras que para la mayoría la situación sería de descualificación, desempleo, precarización laboral, etc.

El proceso de polarización económico-social de los últimos años pone de relieve la existencia de dos mercados de trabajo diferentes, uno formal pequeño, moderno, que va incorporando las nuevas tecnologías reconvirtiéndose rápidamente y otro informal mayoritario donde sobreviven diversas formas de producción, mano de obra poco calificada, mujeres y jóvenes subempleados.

Los jóvenes estudiantes de los sectores populares ponen sus expectativas fundamentalmente en la obtención de un trabajo puesto que, para la selección en el mercado formal, las exigencias educacionales se han elevado sin que ello signifique correspondencia con los requisitos para el desempeño de la ocupación.

Las nuevas exigencias

El papel del conocimiento para el desarrollo del mercado formal es indiscutible. Las transformaciones provenientes de los nuevos modelos de gestión y organización empresarial ponen de relieve el papel asignado a los nuevos saberes:

1. Las empresas modernas cuentan con estructuras planas, interactivas y abiertas que delegan amplios poderes decisorios en las unidades locales, asumiendo las direcciones centrales un rol de definición de estrategias y evaluación de resultados. El concepto clave es el de "inteligencia distribuída".

2. Aparece la noción de fábrica flexible y adaptable a mercados cambiantes. La adaptabilidad del personal se expresa especialmente a través de la polivalencia, valorizándose la capacidad del personal para moverse de un área a otra y para participar del trabajo en equipo.
3. La nueva organización se concibe como una máquina de aprender y mejorar. Esto exige recursos humanos estimulando su capacidad permanente y su creatividad, detectando problemas y encontrando soluciones.
4. La empresa moderna requiere, hacia adentro, la colaboración plena y creativa de todo el personal, y hacia afuera, la colaboración interempresarial.

Estas características de la producción, plantean un desafío para el sistema educativo en la medida en que se le demanda que apunte a una formación polivalente y multifuncional, con modelos curriculares flexibles e instituciones educativas integradas.

En este marco la propuesta de transformación educativa en nuestro país pone el acento en la formación en competencias: (Braslavsky .1992)

1. "Es necesario que los futuros ciudadanos-productores, dominen un conjunto de competencias comunicacionales, esto es que puedan utilizar diferentes códigos comunicacionales (lengua propia, lengua extranjera, fax, computadoras, videos, decodificación, construcción de mensajes y metamensajes de muy distinto orden desde literarios hasta técnicos y administrativos).
2. Es imprescindible que los ciudadanos productores se puedan orientar en el tiempo articulando pasado-presente-futuro, que posean competencias socio-históricas o conciencia de la historia y una profunda formación ética.
3. Es imprescindible que los futuros ciudadanos-productores desarrollen competencias matemáticas, no sólo como conocimientos instrumentales para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, sino como los métodos y las estrategias para desarrollar las capacidades de abstracción, razonamiento, análisis de relaciones y conexiones, etc.
4. Cada vez es más necesario que los jóvenes desarrollen competencias científicas, tanto en el área de las ciencias exactas como en el de las naturales y sociales. Estas competencias propician el desarrollo sistemático de los métodos científicos de investigación y conocimiento para la comprensión e interpretación de los fenómenos.
5. Es fundamental que los jóvenes desarrollen competencias tecnológicas. La tecnología implica nuevas síntesis entre distintos tipos de conocimientos, en particular nuevas relaciones entre el conocimiento abstracto y el concreto, nuevos lenguajes, habilidades, tipos de gestión, usos y construcciones de recursos.
6. Los futuros ciudadanos se deben orientar en la naturaleza equilibrando su utilización y preservación, poseer competencias ecológicas.
7. Esto permitirá a la institución educativa prever que los jóvenes deberán desempeñarse en horizontes cargados de incertidumbre. La necesidad de superar la desocupación y la subocupación mediante estrategias múltiples, entre las que destaca la naturaleza dispersa del trabajo, la diversidad y la polivalencia ocupacional a lo largo de la vida, la ocupación múltiple y la migración,

requieren de una formación que recupere el valor de distintos trabajos y preste atención al desarrollo de un tipo especial de competencias críticas y creativas”.

Formación para el trabajo o formación para el empleo

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

En este sentido es necesario distinguir entre formación para el trabajo y formación para el empleo. Esta distinción conceptual también se ha constituido históricamente:

- mientras el sistema educativo desempeñaba en nuestro país una función social y política, los espacios de capacitación de recursos humanos para la producción se desarrollaban en un contexto socio económico de mayor estabilidad que el actual. La distinción entre ambas conceptualizaciones parecía innecesaria.
- hoy, esta distinción está en plena construcción y es tema de debate. De todos modos, encontramos de interés mencionar algunas de las líneas que se están trabajando:

La formación para el empleo o el aprendizaje del desempeño laboral es un proceso muy complejo en el que se articulan la educación formal, la capacitación no formal, con el aprendizaje informal en el puesto de trabajo. Mas aún, esta educación no sólo cubre la adquisición de conocimientos y habilidades, sino que también debe incluir los valores y motivaciones que combinadas con otras aptitudes favorezcan la participación en el trabajo y el espíritu crítico (Gallart, María, 1985)

Calificación es definida por Pablo Gentili (1994) “el conjunto de conocimientos, aptitudes y habilidades de que dispone o debe disponer una persona como requisito para el desarrollo de una actividad profesional.”

Se puede afirmar que, en términos operativos, el sistema educativo debe impulsar el desarrollo de procesos formativos que habiliten para la puesta en acto en situaciones laborales de: calificaciones técnicas -entendida como la serie de conocimientos científicos tecnológicos y habilidades ligadas a las exigencias del progreso tecnológico sobre la organización del trabajo-, calificaciones sociales que permitan, tanto la inserción a nivel de una organización productiva, como la comprensión del ámbito socio económico en el que se encuadra su actividad de modo que su participación, en el sector profesional que actúe, sea reflexiva y consciente.

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

Partiendo de estas reflexiones, nos preguntamos :

- es necesario y en su caso posible, afianzar los vínculos entre la oferta educativa y la demanda del mercado laboral?
- en que medida la educación permite romper las desigualdades estructurales existentes?
- Podemos considerar al Nivel Medio como un universo homogéneo? Hay particularidades por modalidad de egreso, en relación a sus dos objetivos fundamentales: ocupación y acceso a estudios superiores?

Para responder a algunas de estas preguntas es necesario:

- a) Identificar el grado de inserción del egresado en el mercado laboral.
- b) Vincular la situación de empleo con la modalidad de egreso.
- c) Determinar la relación de los estudios superiores con la modalidad de egreso.
- d) Identificar el porcentaje de egresados que acceden al mercado laboral, por sexo.
- e) Identificar el porcentaje de egresados que acceden al mercado laboral, previa capacitación adicional.

El sistema educativo no cuenta con estadísticas globales sobre estos temas que se pretenden abordar.

Un estudio de este tipo, puede ser un aporte interesante para direccionar acciones futuras, teniendo en cuenta la necesaria articulación escuela-trabajo.

ASPECTOS METODOLOGICOS

La descripción diagnóstica del impacto del egreso de la escuela media en el empleo, se circunscribe a la Ciudad de Córdoba.

En esta investigación se han agrupado las escuelas en cuatro modalidades, conforme a la titulación y competencias otorgadas por los distintos planes de estudios existentes: Bachilleratos, Bachilleratos Técnicos Especializados (B.T.E.), Escuelas Técnicas y Escuelas de Comercio.

Para definir las cuatro modalidades hemos considerado los objetivos de cada una de ellas: Bachilleratos eran tradicionalmente concebidos como preparatorios para la continuación de estudios superiores, los B.T.E. tendían a desarrollar algunas destrezas de tipo manual y práctica para una mejor inserción laboral, las escuelas técnicas -provinciales y ex-nacionales- tenían como objetivo específico preparar para el trabajo y finalmente las escuelas de comercio, compartir una formación teórico práctica.

A los fines de definir la muestra se realizó un relevamiento de establecimientos existentes en 1989 y se relevó la participación que tienen las cuatro modalidades en los totales de población estudiantil.

Una vez definidas las Escuelas, se realizaron grupos de 12 encuestas por cursos, a tantos cursos como fuere necesario para alcanzar la proporción existente en la población total de la matrícula por modalidad.

Se definió que la población estudiada serían alumnos que en 1987 estuvieran cursando tercer año, entendiendo que los mismos egresaron entre 1989-1990 y que en seis o siete años han tenido opciones y/o alternativas laborales o de estudio que nos permitan contestar algunas de las preguntas que este trabajo plantea.¹¹¹

Definida la muestra se construyó un instrumento con preguntas cerradas y una pregunta final abierta.

Se solicitó a los establecimientos seleccionados la nómina de alumnos y fueron entrevistados aquellos que fueron localizables dado que, el tiempo transcurrido hizo que en muchos casos las referencias escolares estuvieran desactualizadas.

DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS

Consideremos a los resultados del análisis empírico en el marco de una mirada parcial al universo de factores intervinientes, sin que esto signifique desconocerlos. El abordaje propuesto fue una opción de acercamiento al tema, una puerta de entrada a la problemática, debiendo las conclusiones que de aquí se desprendan ser refrendadas por análisis posteriores que, seguramente, impondrán nuevos recortes del universo.

Del análisis de los datos obtenidos en este trabajo, el primero significativo es el revelado por la situación de ocupación de los encuestados a ocho años de su egreso.

En este sentido los datos obtenidos nos indican que un 67.3% se encuentran ocupados, un 27.6% desocupados y un 5.1% inactivos.

A partir de estas cifras se analizaron un conjunto de variables consideradas relevantes a los fines de explicar esta situación de empleo o desempleo de los egresados.

Entendiendo que existe un **conjunto de factores concurrentes, además de la educación media, para que una persona logre su inserción al mercado laboral**, intentamos indagar sobre aquellos que podíamos medir en nuestro análisis.

Por ello abordamos la **situación de origen** del egresado, inquiriendo sobre niveles educativos alcanzados por los padres y sobre su situación laboral, como elementos que pueden influir de alguna manera (contribuyendo positiva o negativamente) en las posibilidades de acceso al mercado laboral.

Conforme a los resultados obtenidos en relación a las variables escogidas, no existirían diferencias sustanciales entre los niveles educativos alcanzados por los padres de los egresados que trabajan y de los que no trabajan. Esto nos indicaría que esta variable no es explicativa de la situación de empleo o desempleo de los egresados.

En esta misma línea, se analizó también la categoría ocupacional y descripción de la ocupación de los padres de los egresados como potenciales contribuciones a su situación de empleo. En este sentido tampoco se encontraron diferencias significativas que concurren a explicar la ocupación o desocupación del egresado.

¹¹¹ La decisión de tomar la población de tercer año 1987 y no el egreso de 1989 tuvo el sentido de poder analizar comparativamente las alternativas laborales de los que egresaron y de los que no lo hicieron. Descartándose posteriormente esta alternativa por la baja incidencia de los no egresados sobre el total de la muestra. Creemos que estos resultados fueron producto de las dificultades encontradas en la localización de los alumnos.

Otro de los factores que pueden contribuir para el acceso al mercado laboral es lo que hemos denominado **capacitación adicional**, es decir, un complemento a los estudios de nivel medio que lo podrían posicionar con mejores posibilidades para acceder al mismo.

Respecto a la incidencia de la capacitación adicional, encontramos que en el caso de los ocupados, resultó significativamente bajo el porcentaje de participación de encuestados que sólo han tenido capacitación de Nivel Medio (22.8 %), lo que estaría marcando la importancia relativa de la capacitación adicional como explicativa de los resultados generales sobre la situación de empleo.

Por su parte, al considerar la **modalidad de estudios cursados** en relación a su participación en las cifras totales de ocupación y desocupación, los resultados estarían indicando que los egresados de las escuelas técnicas son los que presentan índices de ocupación superiores a la tasa correspondiente al total de la muestra (73.3 %), en tanto los niveles más altos de desocupación se registran entre los egresados de BTE (29,2 %) y comerciales (30,3 %), cifras éstas que se destacan por ser más altas que la tasa de desempleo registrada para la muestra.

No obstante, y dado que el rango de variación en la participación de las distintas modalidades en los niveles de ocupación es poco significativo, podemos concluir que la participación de la modalidad de estudios en la situación de empleo de los egresados de nivel medio, como variable explicativa, no tendría una incidencia relevante.

Comportamiento similar se registra cuando consideramos el impacto de la **variable sexo** en la situación de empleo de los egresados, ya que pese a que los varones ocupados superan en un 14, 2% a las mujeres, estas diferencias pueden ser explicadas por las particularidades de su participación por modalidad, título alcanzado y capacitación adicional.

Del conjunto de variables analizadas, la capacitación adicional sería, en consecuencia, la que resultó más explicativa de la situación de empleo de los encuestados.

Una segunda dimensión de análisis, tomada en cuenta en relación a la inserción laboral de los egresados, fue la de considerar los **aspectos que concurren a caracterizarla**, esto es, las categorías ocupacionales en que se ubican y la descripción de sus respectivas ocupaciones.

El análisis de esta dimensión tiene sentido a partir de que es la que nos puede arrojar datos más cualitativos de la ocupación del egresado.

En general, y desde el punto de vista de la **categoría ocupacional**, se observa que de manera excluyente los egresados de la muestra se ubicaron en el mercado laboral como Obreros o Empleados del sector público y privado y como cuentapropistas. Agrupándose a su vez en los trabajos menos jerarquizados los porcentajes más altos en cuanto a **descripción de las tareas desarrolladas**.

A partir de la identificación que se hiciera de la variable capacitación adicional como la más relevante a los fines de interpretar los datos de situación ocupacional, analizamos su comportamiento en esta segunda dimensión, verificando que los egresados que sólo cuentan con el nivel medio se ubican en un 87.5 como trabajador técnico y operativo, mientras que la distribución de quienes han obtenido capacitación adicional están ocupados en porcentajes importantes en posiciones de conducción.

Sin embargo, es significativo el número de egresados con capacitación adicional, de Nivel Superior o Universitaria, que se ubican en la franja de trabajadores profesionales,

técnicos y operativos observándose una coexistencia en la demanda del mercado que podría explicarse por la misma oferta desde el sistema educativo.

Incorporada al análisis la variable sexo, la misma se torna significativa en este punto ya que los datos obtenidos nos arrojaron una inserción más jerarquizada de los varones que de las mujeres.

Desde la perspectiva de las modalidades de egreso del Nivel Medio las posiciones más jerarquizadas las asumen los egresados de los bachilleratos. sin embargo, esto no se explica por sí mismo sino que adicionada la variable capacitación adicional, esta se torna en la determinante.

Respecto a las distintas posiciones que caracterizan al **debate educativo de las últimas décadas**, esto es, las exigencias del mercado laboral en cuanto a la **recualificación permanente** de la mano de obra, su **descualificación progresiva** como requisito, o la **polarización** de ambas alternativas (cualificación para un segmento minoritario - descualificación y precarización para la mayoría). Las conclusiones a que se pueden arribar a partir del presente trabajo, serían las siguientes:

En primer lugar, los datos obtenidos nos estarían mostrando la posibilidad de desestimar las posturas que señalan como exigencias del mercado la descualificación progresiva de la mano de obra, al menos para nuestro actual contexto socio-económico.

Esto se estaría evidenciando en tanto y en cuanto la variable capacitación adicional aparece como la de mayor incidencia explicativa de la situación de empleo, de entre el conjunto de aspectos concurrentes considerados en nuestro estudio.

Corroborando el punto de vista anterior, que estaría representado la posición de la demanda laboral, desde la perspectiva de la oferta de la mano de obra, los altísimos porcentajes de egresados que continúan estudios superiores y universitarios, nos aportan datos significativos sobre todo un comportamiento que responde a la vigencia de la representación social que identifica a la educación formal como dispensadora de mayores oportunidades de empleo.

Trascendiendo al hecho del rol de la calificación como condicionante del acceso al mercado laboral, y realizando un análisis referido a las características de las ocupaciones que desempeñan quienes han podido acceder, encontramos, no obstante lo anterior, que quienes han cursado estudios Superiores o Universitarios, aunque se encuentran en posiciones relativamente más jerarquizadas, comparten con los egresados que sólo tienen nivel medio, la franja de trabajadores técnicos y operativos en un porcentaje importante.

Esta observación se torna útil para considerar la necesidad de profundizar los análisis y definiciones que se hagan sobre el particular, ya que estaría marcando la necesidad de distinguir entre condiciones o condicionantes de ingreso al mercado laboral y condiciones o condicionantes de posicionamiento al interior del mismo.

Asimismo, estos resultados nos remiten a la cuestión de si es la demanda laboral la que incide para que la educación aparezca como una determinante en las situaciones de empleo de las personas, o si es la oferta de calificaciones disponible en el mercado la que conlleva a una elevación de las condiciones de ingreso al mismo, perdiendo esta calificación posteriormente su incidencia relativa en cuanto al posicionamiento al interior del trabajo.

En cifras globales, podemos decir que la tasa de cobertura del nivel medio ascendió de un 50% en 1980, a un 75% en 1989 (UNESCO. Anuario Estadístico). La extensión de la

escolaridad obligatoria a los dos primeros años del nivel medio, sumado a la incorporación a este nivel del último año de la escuela primaria, nos dan motivo para pensar que en los próximos años esta cifras se verán excedidas.

Surge, en tanto, un generalizado escepticismo cuando se trata de convertir una correlación estadística en una relación causal. Tal interpretación puede, básicamente, desenvolverse en dos direcciones: 1.- los niveles de educación formal pueden ser causa del aumento de las exigencias del mercado o, al contrario, 2.- este puede ser causa de la ampliación de las oportunidades educativas. Relación de causalidad difícil de determinar por la complejidad de las variables intervinientes.

No podemos desconocer sin embargo, los efectos que el carácter masivo de la educación y su correlación con el aumento de los niveles educativos poblacionales, hayan impactado seguramente en el medio social en general y en el laboral en particular.

Podrían estos indicios hacer plausibles el supuesto de que la oferta de fuerza de trabajo calificada producida por el sistema educativo, constituye uno de los principales determinantes del nivel solicitado por la demanda del sistema ocupacional.

Dicho de otra manera, en la medida en que el sistema educacional se expande, el sistema ocupacional se puede permitir tornarse selectivo en sus relaciones de demanda y elevar sus criterios de aceptación.

"A medida en que los niveles educativos se elevan, los empleadores tienden, cuando pueden, a subir los requisitos educacionales para los empleados" (Miller/Rein 1971, p.28; ver también Baethge et al 1973 p.9-10).

En el otro extremo del análisis, podríamos observar los datos de los no ocupados, en los que si bien el porcentaje de egresados con sólo el nivel medio aparecen con porcentajes significativos, nos muestra como realidad que también entre los desocupados aparecen personas con estudios superiores y/o universitarios. Escapan a nuestro estudio las variables explicativas de este comportamiento que podrían explicarse desde, por ejemplo, las tasas de desempleo o los procesos de transformación macroeconómicas nacionales en el marco de las transformaciones de la economía mundial.

Atendiendo a los **objetivos que, desde una perspectiva histórica y desde el marco legal vigente**, se han establecido para el nivel medio de contribuir a la continuación de estudios superiores y orientar a la incorporación profesionalizada al mundo del trabajo, se pueden presentar las siguientes conclusiones:

A juzgar por los resultados obtenidos en nuestra muestra, el objetivo histórico del Nivel Medio de orientar para la continuación de estudios Superiores, persiste entre las metas y aspiraciones de la mayor parte de los egresados. En coherencia con los objetivos propios de cada modalidad, las escuelas técnicas manifiestan el mayor índice de inserción laboral y el menor de continuidad de estudios Superiores.

Sin embargo, en una mirada generalizada del segundo de los objetivos enunciados por el sistema en el Nivel Medio, es pertinente abordarlo desde las respuestas de los egresados a la pregunta abierta ya que sus resultados estarían permitiendo, también, efectuar algunas consideraciones en torno al proceso de transformación educativa iniciado en el país y nuestra provincia en los últimos años.

En este marco, la **formación en competencias** aparece como un objetivo central a la hora de formar activos ciudadanos - productores; dichas competencias necesarias o imprescindibles son las **comunicacionales** (lengua propia, extranjera, fax, computadoras, decodificación y construcción de mensajes literarios, técnicos y administrativos), **socio-históricas** (conciencia histórica y profunda formación ética), **matemáticas** (capacidad de

abstracción, razonamiento, análisis de relaciones y conexiones), **científicas** (métodos científicos de investigación, comprensión e interpretación de fenómenos), **tecnológicas** (relaciones entre conocimiento abstracto y concreto, habilidades, tipos de gestión, usos y construcciones de recursos) y **ecológicas** (utilización y preservación de la Naturaleza).

Como se ve, la inclusión de ciertas y determinadas competencias en el marco de la transformación educativa tiene un claro anclaje en las posibilidades de desempeño laboral futuro, aspecto que fuera puntualmente indagado a los encuestados a través de la pregunta final abierta, cuyos resultados nos estarían arrojando alguna luz sobre cuáles de esas competencias priorizan a partir de su experiencia en la búsqueda de una inserción laboral concreta.

Los encuestados evidenciaron una marcada coincidencia con aspectos incluidos en la caracterización de las competencias **comunicacionales** y **tecnológicas**: se demanda computación, idiomas en general e inglés en particular, práctica y uso de elementos modernos de comunicación (lenguajes) y realización de prácticas y pasantías, como parte de un entrenamiento que permita trascender los conocimientos teóricos recibidos (relaciones entre conocimiento abstracto y concreto).

Una primera conclusión general que se desprendería de esta coincidencia, indicaría la pertinencia de haber incluido estas competencias en el proceso de implementación de la transformación educativa, atento a que resultan efectivamente demandadas.

Otra conclusión posible de formular, en torno a esta cuestión, sería la de destacar las ausencias. Sólo un egresado hizo mención a aspectos actitudinales, siendo que, desde las perspectivas teóricas y desde las propias exigencias de las empresas, estos se marcan como requisitos básicos indispensables de las posibilidades laborales.

Las empresas demandan capacidad para conducir, para decidir, para adaptarse a diferentes culturas, para trabajar en equipo, actitud permanente de estudio etc. (Cristina Mejías, 1997). El punto central de la demanda de calificación, se encuentra en la formación de capacidades cognitivas que se distinguen por un alto nivel de generalidades y, consecuentemente, por la fácil transferibilidad de una tarea por otra).

Pasan a ser exigidos de forma creciente, no los conocimientos y capacidades para determinados empleos o profesiones, sino la "meta-capacitación- o sea, el poder ajustarse al ritmo de transformación técnica, organizacional y económica y sus correspondientes exigencias concretas en el plano del trabajo, que solicita cada vez nuevos conocimientos.

Sin embargo, los egresados no manifestaron esto como déficit en sus posibilidades de empleo o como abordajes necesarios en las posibilidades de acercamiento de la escuela y el mundo del trabajo.

Esta ausencia puede explicarse de distinta manera. Por un lado, puede estar mostrando una mirada fragmentada del mundo reflejo de la fragmentación existente al interior del propio sistema educativo, que habíamos marcado en la introducción como parte de la críticas que se le hacen al Nivel Medio.

Puede estar mostrando una visión muy pragmática y hasta instrumental de las condiciones y exigencias del mercado, en virtud de que la franja laboral espectable es fundamentalmente operativa. O bien, puede estar mostrando un desconocimiento de las nuevas reglas de juego del mercado laboral.

No perciben que el contenido de la calificación de la fuerza de trabajo sufre un cambio de forma: debe ser aprendida no una capacitación concreta de trabajo, sino la propia capacidad de aprender siempre nuevos contenidos relativos al trabajo.

Al no poderse definir como un concreto las exigencias de calificación se tornan indeterminables, sin que por ello no exista una calificación básica determinada, técnicamente fundamentada (por ej. leer, escribir, calificación lingüística, conocimientos básicos sobre la tecnología e instituciones, operaciones matemáticas fundamentale), que deba ser parte de la formación básica de toda fuerza de trabajo, si ella quiere tener la oportunidad de ser aceptada por el sistema ocupacional y que deba ser adquirida esencialmente a través del proceso de educación formal.

REFLEXIONES FINALES

Si se quisiese explicar el real desenvolvimiento del sistema educativo como resultado del esfuerzo de vincular la educación y el mercado laboral, en qué medida el objetivo subyacente de una adaptación global de la producción educativa a las condiciones de la demanda del sistema ocupacional, realmente se encuentra en el campo de lo posible?.

Es condición de posibilidad de una política educacional eficaz que invierta para adaptar la producción educacional a las demandas del sistema ocupacional, una amplia disponibilidad de información.

Las informaciones necesarias se refieren, por lo menos, a la demanda de calificación del sistema ocupacional en un momento futuro (tanto como para que permitan terminar el ciclo escolar); precisa orientarse por datos que no son conocidos, no sólo debido a las carencias de los conocimientos pronósticos-empíricos, sino porque él mismo los tiene que crear según reglas que él no puede conocer por anticipado.

Parece bastante dudoso que los determinantes autónomos (esto es, no inducidos del propio sistema educacional) de demanda del sistema ocupacional puedan ser previstos, especialmente en un sistema económico en el cual las decisiones de inversión son hechas a través de cálculos de lucro privado y de la presión de la competencia.

En vista a estas necesidades de información parece más que probable la afirmación de que el planeamiento educacional -si quiere asumir como tarea atender una demanda- se enfrenta con un déficit intransponible de información.

La idea de regular la calificación a través del sistema educativo formal, supone siempre una discrepancia práctica que consiste en la diferencia entre la calificación adquirida y aquella que, en un momento futuro, será exigida en el mercado de trabajo.

Si el sistema educacional debe cumplir la función de atender al sistema ocupacional, en sus necesidades cuantitativas y cualitativas, con fuerza de trabajo calificada, debido a su "indeterminación" sólo puede cumplir esta tarea si no se restringe a la percepción de esta función.

En otras palabras, paradójicamente, precisa definir criterios de relevancia y objetivos propios, a fin de poder atender las exigencias económicas del sistema ocupacional como una entre sus muchas funciones.

BIBLIOGRAFIA

- Bernstein Basil. "Poder, Educación y conciencia" CIDE : Santiago de Chile 1988
- Bonder Gloria. "Educando a mujeres y varones para el siglo XXI". MCyE Bs.As. 1993
- Braslavsky, Cecilia. Documento de Trabajo M.E.y C. Bs. As. 1992
- Castañeda Tarsicio. "Para combatir la pobreza". Santiago de Chile. 1990.
- CEPAL-UNESCO. "Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad". Santiago de Chile 1992.
- Gallart, María Antonia "Racionalidad educativa y racionalidad productiva" Centro de Estudios de Población, Cuaderno del C :E :N :E :P : N| 33-34 Bs. As. 1985
- Gorz, A. en Filmus, Daniel "Para qué sirve la escuela" ed. Tesis Bs. As. 1992.
- Ley de educación Provincial 8113 y 8525.
- Offe Clauss "Educación y Trabajo"-Conferencia Brasil. 1992
- Petrei A.H. y Delfino J."La Educación y la estructura de ingresos en el mercado laboral" En Petrei A.H. Ensayos en economía de la educación. Buenos Aires. 1989.
- Tedesco Juan Carlos. "El problema de la enseñanza media en América Latina" CINTEPLAN. Venezuela. OEA. 1982
- Tedesco Juan Carlos. "Sociología de las políticas educativas". Centro Editor 1987.
- Tedesco, Juan Carlos, en Filmus D "Para qué sirve la escuela"De. Tesis Bs. As. 1992
- Tiramonti Guillermina. "Hacia dónde va la Burocracia educativa? Serie materiales de discusión No 1. Buenos Aires 1985.

3. NOTICIAS SOBRE ACTIVIDADES DE FORMACION

FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA EL DESARROLLO LOCAL: UNA PROPUESTA PARA INNOVAR LA GESTIÓN

El caso de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María¹¹²

Gustavo Zilocchi

Teléfono: (053) 539103; Fax: (053) 539106; E-mail: incsunvm@satlink.com.ar

INTRODUCCION

En 1995 se fundó la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) -en la ciudad de Villa María, provincia de Córdoba- en el marco de una coyuntura política nacional, en la que se promovía la creación de nuevas universidades en distintos puntos del territorio argentino. En ese contexto, la UNVM se creó mediante la movilización y gestión de actores sociales y políticos locales, con el objetivo de potenciar a la ciudad y su ámbito regional.

Villa María posee alrededor de ochenta mil habitantes y constituye virtualmente la "cabecera" de una de las subregiones económicas de mayor importancia relativa en la provincia de Córdoba. Dicha subregión abarca un grupo de localidades urbanas de menor tamaño, distribuidas en un radio de aproximadamente cincuenta kilómetros alrededor de la misma. En esa zona predomina la producción agropecuaria -con cierta tendencia a la especialización en lechería y sus derivados industriales- y conforma un área con potencialidades consideradas estratégicas para lograr una inserción ventajosa en el Mercosur, principalmente, a partir de las externalidades que le brinda el corredor bioceánico, que atraviesa su territorio (Sánchez y Zilocchi, 1996).

En el plano educativo, Villa María también se erige como un centro regional importante, dado que, desde antes de la fundación de la UNVM, ya contaba con numerosas instituciones de formación a nivel terciario (profesorados y tecnicaturas de distintas disciplinas) más la presencia de una sede de la Universidad Tecnológica Nacional. Debido a ello, y a otros datos comparativos existentes, puede estimarse que la sociedad local presenta un nivel educativo y de calificación relativamente elevado a escala provincial, e incluso nacional.

¹¹²

Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD; sobre: La Reforma del Estado y de la Administración Pública; Madrid, 14-17 de Octubre de 1998.

El proyecto institucional que dio lugar a la creación de la UNVM, consideró clave el aporte a brindar por la misma en la satisfacción de necesidades y demandas locales y regionales, mediante la producción de conocimientos a través de la investigación, la formación de profesionales orientados sobre problemáticas y cuestiones del medio a través de sus distintas carreras y la transferencia hacia el mismo del producto científico y humano de la Universidad. A su vez, varias de las carreras son innovadoras y no presentan réplicas en otras universidades nacionales que se encuentran en el territorio provincial de Córdoba, ni en otros puntos del país¹¹³.

Si bien el *leitmotiv* de todas las carreras es la interacción directa con la realidad del medio regional, para lo referido particularmente al abordaje pleno de problemáticas locales y regionales, se creó la carrera de grado, denominada: Licenciatura en Desarrollo Local-Regional. Esta surgió a partir de la percepción de la necesidad de mejorar en forma sustantiva la capacidad de gestión de los gobiernos y sociedades locales, en los temas atinentes al desarrollo local y regional. Tal necesidad se vio acentuada debido a las políticas provinciales de descentralización, que se implementaron a partir de principios de los años 1990, tendientes a incrementar el protagonismo y la autonomía local, aumentando considerablemente las competencias, funciones y recursos financieros de los gobiernos municipales y comunales.

Lo anterior generó un cambio significativo en la cantidad y variedad de áreas a gestionarse desde las distintas localidades de la Provincia¹¹⁴; en consecuencia, los municipios y comunas que hasta entonces administraban escasos servicios urbanos y solamente reclamaban y tramitaban las políticas públicas sustantivas -vivienda, salud, educación, obras públicas, etc.- ante los estados centralizados provincial y nacional, pasaron a ser -cuando menos potencialmente- los gestores y responsables del desarrollo integral de sus medios¹¹⁵. Sin embargo, en general, tal proceso no fue acompañado suficientemente con las necesarias innovaciones, ni en los estilos de relación entre estado y sociedad locales -apuntando hacia una gestión más democrática y participativa- ni en las tecnologías de gestión institucional de los municipios, en pos de realizar con eficiencia, eficacia y efectividad, las políticas públicas descentralizadas.

¹¹³ Entre dichas carreras de grado se encuentran las Licenciaturas en Composición Musical con orientación en Música Popular; Diseño y Composición de Imágenes (TV); y Desarrollo Local-Regional. Además, otras carreras que se crearon, si bien no resultan particularmente innovadoras en términos disciplinares, no poseen réplicas en otras universidades nacionales de la Provincia de Córdoba (tal el caso de la Licenciatura en Sociología).

¹¹⁴ En Córdoba existen 250 municipios y 179 comunas. Conforme a la Constitución provincial vigente, los municipios son localidades urbanas de más de dos mil habitantes; los aglomerados menores son comunas y prácticamente constituyen localidades semi-rurales. Los municipios que superan los diez mil habitantes adquieren además el rango de ciudad. En esta categoría se sitúan treinta y cinco localidades de la Provincia.

¹¹⁵ Entre 1990 y 1995 se realizaron más de dos mil convenios de descentralización de distintas funciones y servicios entre diferentes organismos del gobierno provincial y los más de cuatrocientos gobiernos locales de la Provincia.

Fundamentación de la Carrera

La Carrera de Licenciatura en Desarrollo Local-Regional constituye una nueva perspectiva de integración de distintas disciplinas, a nivel universitario de grado. Tiene como fin formar un profesional polivalente, capaz de analizar científicamente las diversas problemáticas y situaciones que se presentan en localidades urbanas y en sus contextos regionales y proponer soluciones y alternativas de desarrollo, desde una perspectiva democrática y participativa, con un enfoque social, institucional y ambiental, integral e integrador.

En Argentina existen ciertas problemáticas locales y regionales que se manifiestan frecuentemente, y de manera repetida, en comunas y municipios de las algunas provincias; otras veces, sólo constituyen situaciones particulares de algunas subregiones provinciales. Sin embargo, un número importante de problemas adquieren -aunque a veces con características específicas- un grado de generalidad que afecta a las distintas realidades regionales del país, e incluso, son comunes a medios locales-regionales de otros países. Ello ha dado lugar, desde distintas perspectivas y a partir de los años 1980, al desarrollo de líneas de acción y pensamiento de tendencia "municipalista-regionalista" de gran alcance en América Latina. Abarcan a *los ámbitos jurídicos*, a través de las reformas de las cartas magnas nacionales y provinciales, que apuntan a la autonomización y fortalecimiento local como medios de democratización y desarrollo¹¹⁶; *al ámbito político*, mediante la legislación y formulación de políticas de reforma del estado y descentralización, que incrementan las competencias y funciones públicas en las jurisdicciones municipales y subregionales; *al ámbito económico*, con el estímulo del desarrollo endógeno y de la economía popular (Coraggio, 1993), a través de la revalorización de los emprendimientos productivos pequeños y medianos; y también, coetáneamente, en distintos *ámbitos académicos* se busca en forma creciente focalizar investigaciones y formación profesional sobre una gran diversidad de cuestiones locales y regionales¹¹⁷.

Las situaciones problema más comunes de las localidades urbanas y sus ámbitos regionales inmediatos, que procuran abordarse con la creación de la Carrera, se relacionan con las siguientes tendencias:

- a) Concentración monopólica de la propiedad y de la explotación de la tierra rural circundante a las localidades urbanas, con importante acumulación en los últimos años, pero con escasa o nula integración con el sistema local. Contraria y simultáneamente, estancamiento económico estructural de las sociedades locales de la mayor parte de las

¹¹⁶ En 1987 y 1994 se reformaron las constituciones de la Provincia de Córdoba y Nacional, respectivamente. En ambas se expresa particularmente la importancia que se otorga a los municipios como ámbito jurídico, político y social prioritario para la vida en comunidad y se pregona su fortalecimiento.

¹¹⁷ (5) Entre los ámbitos académicos tomados como antecedentes para la formulación del proyecto de la carrera de Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, se encuentran, a nivel de posgrado: la Maestría en Administración Pública del Instituto de Formación e Investigación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, que posee una de sus menciones la especialización en Gestión del Desarrollo Local; a nivel de grado, el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento en la Provincia de Buenos Aires -como la UNVM, también de reciente creación- que posee cuatro carreras referidas a temas y problemáticas locales del Gran Buenos Aires. También a nivel de grado, la carrera de Licenciatura en Asentamientos Humanos de la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, en México D.F., que fuera creada en 1976.

- subregiones provinciales, que afecta a la industria, al empleo y al salario, generando crecimiento de la pobreza y exclusión social (Nun, 1991), conduciendo a la emigración de la población que no logra sobrevivir en el medio. Dichas subregiones han sufrido, en forma cada vez más acelerada, un creciente atraso tecnológico con respecto a las metrópolis y otras ciudades y sus respectivos entornos regionales, que realizaron innovaciones para lograr mayor competitividad, conforme a lo que los mercados actuales imponen (Zilocchi y Bressan, 1997).
- b) Débil capacidad de gestión gubernamental e institucional, dado que prevalecen, en forma generalizada, condiciones de ineficiencia administrativa y escasa eficacia de las políticas públicas locales. Ello se acentúa con los procesos de descentralización política y administrativa que incrementan significativamente la necesidad de capacidad de gestión de los gobiernos locales, sin contar éstos con recursos humanos, financieros, ni tecnologías de gestión adecuadas a las nuevas funciones a ejercer. En consecuencia, numerosos gobiernos locales carecen de capacidad suficiente para formular y gestionar políticas y proyectos de desarrollo, enmarcados en las técnicas y paradigmas vigentes¹¹⁸.
- c) Degradación del medio ambiente, por el creciente proceso de *desertización* de zonas rurales, cuya producción constituye el soporte económico básico de numerosos centros poblados. También por un inadecuado o inexistente tratamiento de los *residuos urbanos* orgánicos e inorgánico y de las *aguas servidas*, afectando el medio ambiente de diversas formas; entre ellas, la contaminación de napas freáticas y cuencas acuíferas que proveen agua para el consumo humano. A ello, se suma la creciente problemática de los *incendios forestales*, que generan un grave deterioro ecológico sobre la flora y fauna autóctonas, con efectos directos en la producción local-regional. Asimismo, aunque en forma más focalizada, existen considerables problemas de contaminación atmosférica y acústica en las ciudades de mayor tamaño, afectando de diversas formas la calidad de vida de sus habitantes¹¹⁹.
- d) Falencias territoriales del medio construido, urbano y rural, expresadas a través de un "desorden" físico del mismo, en lo que inciden múltiples factores; entre otros: el uso discrecional del suelo; el dominio prevaleciente de intereses inmobiliarios de mercado, o de particulares, por sobre el "interés común"; inadecuadas o inexistentes normativas de regulación urbanística, o no implementación de las mismas; existencia de "planes reguladores" ininteligibles para quienes deben aplicarlos. A ello se suman las comunes y generalizadas carencias habitacionales, expresadas en el casi siempre creciente "déficit" de vivienda y los inadecuados, insuficientes o inexistentes servicios,

¹¹⁸ Debe considerarse además, que se suma como obstáculo el predominio de una cultura política de estilo clientelar y de acciones públicas y promesas electorales efectistas. También, suelen privilegiarse los intereses y necesidades de las corporaciones locales de mayor poder, en desmedro de sectores sociales más débiles y del medio ambiente, si ello implica algún tipo de inversión en la localidad.

¹¹⁹ Podría elaborarse otro listado de problemáticas del medio ambiente urbano-regional de la Provincia de Córdoba; incluso, algunas de ellas derivadas en catástrofes con numerosas víctimas fatales y secuelas permanentes en la salud de otros habitantes que sobrevivieron, como los casos de las localidades de Río Segundo (escape de gases tóxicos en el centro de la ciudad), San Carlos Minas (aluvión producido por la desertización en el área rural) o Río Tercero (explosión de la fábrica de armas y explosivos), cada uno de distinto origen, pero referentes ilustrativos de graves problemas ambientales previsible, pero no oportunamente previstos.

infraestructuras y equipamientos urbanos y rurales, cuestiones abordadas tradicionalmente mediante políticas públicas centralizadas e ineficaces (Zillocchi, 1995).

En este contexto, la creación de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, recoge la necesidad de abordar los problemas locales como un campo de estudio específico, dada la complejidad de situaciones y condicionantes que confluyen actualmente en las sociedades locales, afectando sus posibilidades de encontrar alternativas de desarrollo económico-social, en el marco de las nuevas relaciones internacionales, nacionales, provinciales e intermunicipales (Tecco y Bressan, 1997).

Incorporar al ámbito académico la cuestión local y regional como eje de la formación de profesionales especializados, implica asumir desde el trabajo académico la construcción del objeto de estudio como una unidad de complejas inter-relaciones, de procesos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, cuya comprensión y análisis lo transforma en condición para la formulación y gestión de políticas coherentes y efectivas.

La urgencia de contar con conocimientos integrales acerca de dichas problemáticas y recursos humanos capacitados para producirlos y actuar en consonancia, conduce a iniciar la experiencia formativa con una perspectiva multidisciplinaria, recogiendo de diversas disciplinas científicas y técnicas, marcos conceptuales y metodológicos que articulados adecuadamente sean útiles para la lectura global de la realidad. El punto de partida para el análisis no es una dimensión particular, propia del enfoque disciplinario, sino el problema, como configuración total, que en una segunda instancia se especifica en sus componentes sin perder de vista en el análisis, cómo éstos se relacionan entre sí.

Este enfoque de formación implica una relación permanente y activa con el medio social concreto, su realidad y su contexto, donde se nutre de contenidos temáticos para el desarrollo conceptual. En tanto aprendizaje constructivo, deriva en una demanda de retroalimentación continua entre teoría y práctica de estudio e investigación.

Lo anterior, procura permitir a las instituciones de gobierno y a diversas organizaciones sociales, disponer de recursos humanos preparados con solvencia para abordar los problemas reales y operar en las instancias de planificación y gestión con políticas y proyectos de desarrollo.

Conceptos y objetivos generales

Tomando como referencia lo expuesto, se desarrollan a continuación, de manera desagregada, los principales objetivos y conceptos de la Carrera.

Formar Profesionales

Formar en una carrera nueva, con base en distintas disciplinas, dirigidas a satisfacer las necesidades que emergen de la diversidad de problemáticas locales no resueltas, o inadecuadamente abordadas desde las carreras de las disciplinas tradicionales. En consecuencia, se busca la formación de profesionales en campos de la realidad en donde no

existe un suficiente desarrollo científico y tecnológico, ni disciplinas específicas al alcance de los potenciales demandantes.

Se pretende formar profesionales con una capacitación flexible, habilitados para cumplir distintas funciones conducentes al desarrollo local, apoyados en el conocimiento científico de las situaciones en las que intervengan. La capacitación de estos profesionales debe darse en un contexto pautado por la búsqueda de solvencia en los aspectos teóricos y técnicos y por una genuina concepción democrática, pluralista y participativa.

Por otra parte, deben capacitarse en un contexto de fuerte vinculación con la realidad, en la investigación misma y en la práctica de desarrollos de proyectos vinculantes y no vinculantes realizados en la Carrera, con una visión transdisciplinaria y con capacidad de trabajo en cooperación. Todo lo anterior tiende a forjar en los egresados de la Carrera intereses de ampliación y profundización de los conocimientos adquiridos, lo que podrá lograrse a través del cursado de distintos niveles de postgrado, para lo que se encontrarán habilitados.

En lo que respecta a la Carrera misma, sus asignaturas deben elaborarse con contenidos suficientemente abarcativos, para ser aplicados en realidades diversas, con conocimientos amplios y criterios de globalidad, satisfaciendo tanto la demanda de estudiantes locales -que habitualmente debe ser cubierta por universidades distantes- como la de estudiantes foráneos, los que probablemente se desempeñarán como profesionales en otras realidades. En consecuencia, la oferta de formación profesional, abarca a la población local y provincial, así también como a la de otras provincias, que históricamente han formado gran parte de sus profesionales en Universidades de la Provincia de Córdoba.

Producir conocimientos

Producir conocimientos abarcativos y profundos sobre realidades locales, principalmente de la Provincia de Córdoba, con alcances sobre la región central del país, abordando mediante procesos de investigación científica sus problemas estructurales y coyunturales, y sus prospectivas en el marco de las tendencias actuales locales y globales. El conocimiento deberá generarse con sentido crítico y dinámico, con intercambio permanente de las ideas, con referencia a estudios comparables de realidades externas análogas y diferentes, nutridos de fundamentos epistemológicos y fuentes teóricas y metodológicas, que permitan, tanto la omni-comprensión de los fenómenos y procesos, como de la singularidad de los mismos.

Asimismo, el conocimiento producido en forma propia -al igual que el adquirido de otras fuentes- debe estar dirigido a integrar las currículas de las distintas materias de la Carrera profesional y también a la difusión e intercambio con otros organismos de interés, a través de la generación de distintas comunicaciones. Debe promoverse la realización de investigaciones conjuntas y comparadas con entidades semejantes o complementarias, locales o pertenecientes a otras realidades, en temáticas de interés común, con preferencia en el área del Mercosur. Desde la Universidad deben organizarse eventos científicos a nivel local, subregional, nacional e internacional en temas de la Carrera que se consideren sustantivos.

Realizar Transferencia

Transferir hacia gobiernos municipales y comunales y distintas organizaciones locales, privadas e intermedias, diferentes temas de estudio y de proyectos de desarrollo que los mismos demanden. La Carrera podrá crear un programa de apoyo técnico que permita sistematizar las áreas temáticas que lo componen y difundir ante los demandantes potenciales los modos de acceso al mismo. El apoyo técnico se formula con una concepción de transferencia a la sociedad de los conocimientos generados y adquiridos. El abordaje de la problemática requerida de asistencia técnica por el sector demandante, cualquiera sea la misma, se enfocará comprendiéndola como parte de la complejidad de todo el sistema local correspondiente, y por lo tanto, aportando orientaciones alternativas puntuales, en el marco de una concepción integral e integrada de desarrollo local-regional.

Una de las características del programa deberá consistir en que su menú de ofertas se base en un relevamiento y sistematización inicial de las problemáticas existentes en los ámbitos que son demandas potenciales, con el fin de asociar la oferta con necesidades reales, valoradas tanto cualitativa como cuantitativamente. Resultará también menester, con fines de concientización y formación de la demanda, difundir adecuadamente los modos en que deben ser valoradas y jerarquizadas las problemáticas por los actores locales, para priorizar el abordaje de cada una de las mismas en base al presente y a la prospectiva del desarrollo local.

En síntesis, el programa de asistencia técnica, deberá comprender múltiples posibilidades de intervención, tales como asesoramientos, estudios, formulación y evaluación de proyectos y políticas, desarrollo de proyectos y cursos de capacitación, entre otros. Todas las tareas de *transferencia* deberán realizarse con la participación directa y activa de los actores locales del área que corresponda y en todos los casos efectuarse con criterios pedagógicos que contribuyan a cambiar o perfeccionar conceptos y conductas, en pos de potenciar los recursos humanos como medios claves para alcanzar los objetivos.

Objetivos específicos de la formación

- Formar profesionales polivalentes, capaces de intervenir en la identificación y resolución de las problemáticas y en la elaboración de propuestas de desarrollo local-regional, atinentes a distintos campos de la realidad socio-económica, institucional-gubernamental y no gubernamental y territorial-ambiental, desde una perspectiva democrática y pluralista.
- Brindar una formación teórica-práctica multidisciplinaria, sustentada en la articulación de conocimientos científicos, metodológicos y técnicos de distintas disciplinas de las Ciencias Sociales, para desarrollar y aplicar un enfoque global e integral de las situaciones-problemas a estudiar.
- Orientar la formación del pensamiento crítico y reflexivo aplicado a problemáticas concretas, promoviendo la creatividad y la utilización de criterios científicos y técnicos en la formulación de planes y proyectos alternativos de desarrollo local-regional.
- Brindar una formación teórica-práctica que posibilite la tarea en equipos interdisciplinarios.

- Promover el desarrollo de aptitudes para la investigación y la docencia y de actitudes para el trabajo en equipo y el compromiso social efectivo con la realidad local-regional.
- Proveer condiciones para la formación humana integral del profesional, con sentido ético, reconociendo y estimulando la búsqueda de su realización personal y colectiva.

Justificación de la creación de la carrera

La Carrera se creó con el fin de contribuir a dar respuesta a numerosos problemas locales y regionales, entre otros, los señalados en los apartados anteriores. El radio de acción en que se ofrece, incluye la subregión central de la Provincia, tomando como cabecera la ciudad de Villa María. No obstante, se pretende abarcar la demanda del total de la Provincia y provincias colindantes con la de Córdoba. La necesidad de creación de la Carrera se explica en el siguiente contexto territorial:

1. No se registra en el territorio pretendido como ámbito principal de realización de la Carrera, la existencia de universidades u otros organismos equivalentes, que integren la formación de profesionales de grado, basada en enfoques transdisciplinarios e investigación científica multi-temática de asuntos locales y regionales, y oferta universitaria de transferencia de conocimientos mediante formas de asistencia técnica a instituciones y otros actores sociales locales.
2. En la gran mayoría de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba -al igual que en los del resto del país- no se cuenta con el apoyo de profesionales calificados especialmente para abordar con solvencia la diversidad de problemas que se presentan a escala local-regional. Entre los temas más relevantes que requieren apoyo actualmente se encuentran:
 - a) las dificultades de gestión del desarrollo local, con el nuevo desafío de liderar los procesos;
 - b) la imposibilidad de situar competitivamente a las localidades en el contexto de "globalización" -con criterios democráticos, equitativos y sustentables- lo que, puede estimarse, contribuiría a contrarrestar los efectos del estancamiento y la "desindustrialización";
 - c) la incapacidad de liderar cambios institucionales y en la sociedad civil, para facilitar mayor participación y desarrollar una planificación estratégica local efectiva y consensuada.

Contar con especialistas que conozcan profundamente la realidad regional para orientar soluciones sobre diversos problemas, resulta dificultoso, además de inaccesible para los habitualmente exiguos recursos locales. La Carrera apunta a ofrecer alternativas accesibles a esas necesidades y demandas, a través de formación de profesionales específicos, investigación científica que provea información y conocimientos, y apoyo técnico en los casos que sea pertinente.

3. No existe una base integral de datos locales y regionales de la Provincia al alcance de decisores públicos, de organismos intermedios, o del sector privado, que permitan realizar diagnósticos sobre problemas, diseñar políticas o proyectos de intervención, de inversión o de desarrollo. Tampoco, al servicio de los mismos, existe un conocimiento integral de la red de sistemas de centros urbanos de la Provincia, basado en el conocimiento de sus articulaciones internas y externas y sus relaciones con otros sistemas de centros urbanos del país y de la realidad subcontinental y global. Esa carencia de conocimiento se pretende cubrir en una parte importante por la Carrera, a través de generar un método dinámico de captación, procesamiento e integración de la información, con actualización permanente, puesta al servicio de los actores del desarrollo que deben tomar decisiones e implementar acciones locales con perspectivas necesariamente globales.

Situación actual y dificultades de la carrera

La carrera se encuentra programada para impartirse en cuatro años y medio y comenzó a implementarse a principios de 1997, junto al conjunto de carreras de grado de la UNVM. Con las mismas comparte las materias del Ciclo Básico Común, que se desarrolla durante la mayor parte de los dos primeros años. Junto a las carreras de Sociología y Ciencia Política, la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional integra la Escuela de Ciencias Sociales del Instituto (Facultad) de Ciencias Sociales de la Universidad. Con dichas carreras, comparte las asignaturas teóricas y metodológicas de las ciencias sociales y los talleres de investigación, que en total, significan aproximadamente un tercio del total de materias de la currícula de la Licenciatura.

Con respecto a las asignaturas específicas de la Carrera, se ha buscado obtener conocimientos teóricos, desde un enfoque holístico que incluye el territorio, la sociedad y el estado, integrador de las distintas subdisciplinas –geografía, economía, política, ecología, administración- y, capacidades prácticas, dirigidas a lograr ejecutividad –concreta- en el análisis y la formulación de políticas, elaboración de proyectos y planificación estratégica del desarrollo, con focalización específica en lo local y regional.

Dado que en este momento se encuentran en marcha la primera y segunda promoción de estudiantes de la UNVM, iniciadas en 1997 y 1998 respectivamente, se advierte como principal dificultad de la Carrera, la escasa demanda de la misma, que se aprecia a través del reducido número de inscriptos que registra, en relación a las restantes carreras. Uno de los factores a que puede atribuirse, es la insuficiente promoción de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, lo que ha llevado a las autoridades universitarias a incrementar su difusión y también a promoverla mediante becas a estudiantes, a otorgar en forma conjunta entre la Universidad y los gobiernos locales.

Sin embargo, independientemente de la difusión y promoción, la voluminosa inscripción de alumnos que se registra en carreras tradicionales que brinda la propia UNVM –como la de Contador Público- parece mostrar también, una tendencia conservadora por parte de la población en la elección de profesiones, pese a que puede estimarse que las mismas poseen un campo de salida laboral relativamente agotado. En este tipo de elección, puede incidir sobre los alumnos ingresantes a la Universidad, la influencia que ejerce la familia, que parece “visualizar” cierta seguridad del futuro personal de sus hijos, en las

carreras clásicas y no en otras –como Desarrollo– que aparecen potencialmente con un amplio campo de demanda laboral, dado el contexto de cambio existente.

A partir de lo anterior, otro enfoque de reflexión sobre las carreras innovadoras en general, es la ausencia de legitimidad institucional depositada socialmente sobre ellas –al menos en las primeras etapas– y en el caso particular de la carrera de Desarrollo Local-Regional, podría estimarse incluso una ausencia –hipotéticamente– de percepción del sentido de protagonismo social local, en el desarrollo integral de su medio inmediato.

Tabla de materias de la carrera

- Filosofía (Anual del Ciclo Básico Común)
- Problemática Económica (Cuatrimestral del Ciclo Básico Común)
- Sociología General (Cuatrimestral común de ciencias sociales)
- Historia Moderna y Contemporánea (Anual común de ciencias sociales)
- Problemática Socio-antropológica (Cuatrimestral del Ciclo Básico Común)
- Introducción a la Ciencia Política (Cuatrimestral común de ciencias sociales)
- Historia Argentina (Anual del Ciclo Básico Común)
- Metodología de la Investigación (Anual del Ciclo Básico Común)
- Introducción a la Planificación Urbana y Regional (Cuatrimestral)
- Doctrinas Económicas I y II (Cuatrimestrales común de ciencias sociales)
- Seminario-Taller Sobre Realidad Local y Regional (Anual, común de cs. soc.)
- Epistemología de las Ciencias Sociales (Cuatrimestral, común de cs. sociales)
- Geografía Urbana y Regional I y II (Cuatrimestrales)
- Metodología y Técnicas de Investigación Social (Cuatrimestral, común de cs. soc.)
- Demografía (Cuatrimestral, común de ciencias sociales)
- Análisis Político (Cuatrimestral)
- Matemática (Cuatrimestral)
- Taller de Investigación I y II (Anuales comunes de ciencias sociales)
- Estadística e Informática Social (Anual, común de ciencias sociales)
- Seminario de Teoría Social Contemporánea (Cuatrimestral común a cs. soc.)
- Seminario Sobre Teorías del Desarrollo (Cuatrimestral)
- Economía de Planificación (Cuatrimestral)
- Seminario Taller de Interpretación y Representación Geográfica (Cuatrimestral)
- Seminario Economía Mundial y Territorio (Cuatrimestral)
- Sem. de Planificación Estratégica y Toma de Decisiones (Cuatrimestral)
- Formul., Evaluación y Gestión de Políticas y Proyectos de Desarrollo (Cuatrimestral)
- Desarrollo Socio-económico Local y Regional (Cuatrimestral)
- Desarrollo Territorial y del Medioambiente Urbano-Regional (Cuatrimestral)
- Desarrollo Institucional Municipal (Cuatrimestral)
- Optativa I, II, III (Cuatrimestrales, asignaturas afines de la disciplina)
- Optativa IV, V, VI (Cuatrimestrales, asignaturas de otras disciplinas)
- Pasantía I (Anual)
- Pasantía II (Cuatrimestral)
- Seminario de Apoyo al Trabajo Final (Cuatrimestral)

BIBLIOGRAFÍA

- Boisier S. y V. Silva (1989); Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción; ILPES, Documento 89/3, Serie Ensayos, Santiago, Chile.
- Boisier, Sergio (1992); Las relaciones entre descentralización y equidad. Revista de la CEPAL N° 46, Santiago de Chile.
- CEPAL (1987); Transformación Productiva con Equidad. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Nro. de venta: S.90.II.G.6., Santiago de Chile, 1990.
- Constitución de la Provincia de Córdoba (1987).
- Coraggio, José L.(1993): El futuro de la economía urbana en América Latina. Notas desde una perspectiva popular, en Medio Ambiente y Urbanización n° 43-44, IIED-AL, Año10.
- Curbelo Ranero, José L. (1989); Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional, en Pensamiento Iberoamericano, N° 10, Madrid.
- Decreto 1174/88 de la Provincia de Córdoba. Política de descentralización provincial.
- Decretos 6453/89 y 6454/89. Reglamentarios de la Ley 7850/89.
- De Mattos, Carlos(1989); La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?, en Laurelli, E. y A. Rofman (Comps.), Descentralización del Estado, Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- Gobierno de la Pcia. de Córdoba, Ministerio de Coordinación (1991); Cuadernos de la Reforma. Serie Descentralización.
- Ley provincial 7644/88. Modificatoria de la Ley 7535/87.
- Ley provincial 7850/89. De Reforma Administrativa y Reforma Económica.
- Ley provincial 8102/91. Ley orgánica Municipal.
- Nun, José (1991); La democracia y la modernización, treinta años después, trabajo presentado en el XV Congreso Mundial, Asociación Internacional de Ciencia Política, Bs. As., julio1991.
- Palacio, Juan, J. (1983); El concepto de región. La dinámica espacial de los procesos sociales. En Revista Interamericana de Planificación. Vol XII, Nro 66, Madrid.
- Pachano, Simón (1992); El municipio como escenario del desarrollo económico social, en Modernización Municipal: planeación participativa, organización social y movilización comunitaria. Cuaderno de Desarrollo Local, Nro 11. Proyecto SACDEL, Quito.
- Thurow, Lester (1986); El mundo ante un punto de inflexión, en Crisis y regulación estatal: dilema de política en América Latina y Europa. Buenos Aires, EURAL, Grupo Editor Latinoamericano.
- Sanchez, M. y G. Zilocchi (Dir.) (1996); 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; Mimeo.
- Santiago, G. y G. Zilocchi (Coords.) (1993): Programa de Asistencia Técnica a Municipios; Ed. Ministerio de Coordinación, Gobierno de Córdoba.
- Tecco C. y J. C. Bressan (1997). Análisis de las experiencias de Coparticipación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba. Informe de Investigación; CONICET/CONICOR, IIFAP-UNC, Mimeo.
- Varios Autores: La modernización del gobierno local, Furlan editor; Córdoba, 1995.
- Zilocchi, G. y J.C. Bressan (1995); Problemáticas, paradigmas y prospectivas locales y regionales de finales de siglo, en Administración Pública y Sociedad n° 10, IIFAP/UNC, Córdoba. (a).
- Zilocchi, Gustavo (1995): La dimensión (micro) regional: entre "lo global" y "lo local", en Administración Pública y Sociedad n° 9, IIFAP/UNC, Córdoba..
- Zilocchi, G. y J.C. Bressan (1997); La cuestión municipal en los '90. El caso de la Provincia de Córdoba, Informe de investigación; CONICET / CONICOR / IIFAP-UNC; Córdoba, Mimeo.
- Zilocchi, Gustavo (1995); La cuestión de la vivienda en un contexto de descentralización-municipalización de políticas públicas, Arquisur; IIFAP, UNC, Córdoba.

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL Y MUNICIPAL

PROGRAMA DE POSTGRADO DICTADO POR EL IIFAP:

Vª PROMOCION – 1999 / 2000

Categorizado “B”

por la Comisión de Acreditación de Postgrados de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina.

Durante las últimas dos décadas, el estudio de la Administración Pública ha atravesado por una “tormenta intelectual”. Los avances de las ciencias sociales dirigidos a una comprensión global de los arreglos sociales, sumados a los procesos de transformación de las estructuras estatales a escala internacional, convergieron en una problematización y revitalización de su campo de estudio.

Debido a ello, la Administración Pública ha ido ampliando progresivamente su espacio original, incursionando en las políticas públicas, la gestión de asuntos públicos, la ciudadanía y la gobernabilidad. A la vez, las exigencias de reformas planteadas a los estados han acentuado —entre otras— las necesidades de especialización y profesionalización tanto de investigadores como de ejecutores, tendientes de posibilitar el desarrollo de capacidades para construir conocimientos, metodologías e instrumentos de análisis e intervención sobre los múltiples ámbitos que afectan los cambios en curso.

OBJETIVOS

El Programa de Maestría tiene como objetivo que sus egresados obtengan una sólida formación y capacitación para la investigación y gestión en las principales líneas de desarrollo en el campo de la Administración Pública que les permita:

- a) Analizar, diagnosticar y proponer soluciones a problemas de la gestión de políticas públicas y de organizaciones complejas.
- b) Integrar equipos técnicos y/o de investigación multidisciplinarios que realicen tareas de consultoría y/o asesoramiento a organismos públicos.
- c) Desempeñar actividades de docencia e investigación en el ámbito universitario y/o entre otros ámbitos institucionales dedicados al desarrollo científico y tecnológico.

CICLO DE ESPECIALIZACION

- Análisis y Gestión de Políticas Públicas
- Análisis y Gestión del Desarrollo Local
- Gestión Universitaria (Currícula en trámite de aprobación de la UNC)

INICIO DE LAS ACTIVIDADES

Se han realizado con éxito las inscripciones y pruebas de selección de candidatos a cursar esta Vª Promoción de la Maestría en Administración Pública 1999 / 2000. Los cursantes seleccionados a través de pruebas y entrevistas personales suman la cantidad de cuarenta y uno los cuales comenzarán sus actividades el próximo 19 de febrero de 1999.

PROXIMAS ACTIVIDADES

En el transcurso del año 2000 se realizara la convocatoria, selección de postulantes e inscripciones para la VIª PROMOCIÓN de la maestría, cuyas actividades académicas se desarrollarán en el período 2001 / 2002. Para mayor información comunicarse con el IIFAP:

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

Teléfonos: (0351) 4334084 / 4334089 / 4334090 / 4334091 – Internos: 317 / 319

Correo Electrónico: iifap@eco.uncor.edu

**Dirección Postal: Casilla de Correo Nº 1088
5000 – CORDOBA
ARGENTINA**

ESCENARIOS ALTERNATIVOS

Revista de análisis político

5

Desarrollo con equidad

En busca de un Nuevo Camino

Escriben **Massimo D'Alema, Felipe González, Julio Pinto, Isidoro Cheresky, Manuel Garretón.**

Reportaje a Natalio Botana

- ▶ Adolfo Stubrin La Política Argentina en los '90
- ▶ Lucio García del Solar Una política exterior de Estado
- ▶ Bernardo Kosacoff Estrategias empresariales y ajuste
- ▶ E. Zuleta Puceiro Análisis de la interna de la Alianza
- ▶ Martín Lascano y Raúl Riobóo La Regulación, una nueva función del Estado

**Suscripción anual (3 números) Incluyendo gastos de envío
Argentina \$ 36, América u\$s 50, Resto del mundo u\$s 60**

Cheques o giros postales a la orden de Claudia Mabel Guebel

Casilla de Correo N° 169 Suc. 2(B) CP. 1402

Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Telefax (541) 772-4390. E-mail escenarios@comnet.com.ar

Este libro se terminó de imprimir en el mes de
diciembre de 1998, en los Talleres Gráficos de la
Dirección General de Publicaciones. (U.N.C.)
Ciudad Universitaria. Córdoba.
República Argentina