

PUBLICACION  
PERIODICA  
DEL IIFAP

NUMERO

13

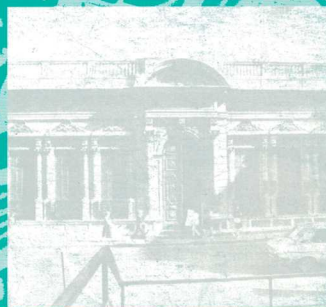
2 0 0 0

# ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

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

Escriben en este número:

Gastón Argento Fontaine  
Iván Ase  
Jacinta Burijovich  
Diana Cernotto  
María Dolores García Ceñal  
Carlos La Serna  
Cecilia Carrizo  
Consuelo Parmigiani de Barbara  
Mario Aliani  
Osvaldo Alonso  
Daniel Welschinger  
María Alejandra Ciuffolini  
Claudia Laub  
Edgardo J. Venturini  
Sergio Opejoe



# ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

*Publicación periódica del IIFAP*

**Número 13  
2000**



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

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Av. Valparaíso s/n°, edificio de la Facultad de Ciencias Económicas, RB,  
Box 101 - 130, Ciudad Universitaria

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

Correo Electrónico: [iifap@eco.uncor.edu](mailto:iifap@eco.uncor.edu)

Dirección Postal: Casilla de Correo N° 1088  
5000 - CÓRDOBA  
ARGENTINA



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Rector: Dr. Hugo O. Juri  
Vicerrector: Arq. Tomás Pardina  
Secretario Gral.: 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

A ser designado  
Vocal por el Gobierno de la Provincia de Córdoba

### DIRECTOR EJECUTIVO DEL IIFAP

Claudio Tecco

Diana Cernotto - Coordinadora de Investigación

Carlos La Serna - Coordinador 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 Roitfer - César Teach - Claudio Tecco - Juan Torres - Abelardo Rahal

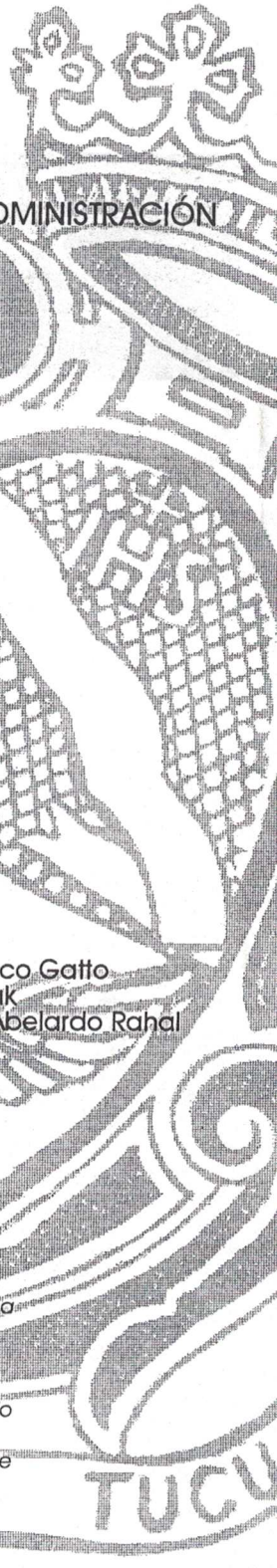
### DIRECCIÓN

Diana Cernotto - Silvana Fernández

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

Mayo del 2000

Número 13



I

R

A

M

U

S

1. NOTA DE DIRECCIÓN . . . . .	5
2. DOSSIER . . . . .	7
Gerenciar la atención de la salud. ¿Mayor eficacia o un nuevo negocio en el mercado de la salud? . . . . .	7
<i>Por Gastón F. Argento Fontaine</i>	
La reforma del sector salud en Córdoba. El naufragio de un "piloto de tormentas" . . . . .	19
<i>Por Iván Ase y Jacinta Burijovich</i>	
3. ARTÍCULOS . . . . .	41
Lo público y la sociedad civil. . . . .	41
<i>Por Diana Cernotto</i>	
Reflexiones metodológicas para el análisis de las nuevas formas de relación estado-sociedad civil . . . . .	59
<i>Por María Dolores García Ceñal</i>	
Los estudios comparatistas sobre el bienestar: Hacia una orientación interpretativo-comprensiva . . . . .	71
<i>Por Carlos A. La Sema</i>	
De la subordinación negativa a la subordinación positiva de la intervención estatal a los procesos de acumulación privada: El sistema político administrativo provincial en Córdoba, 1995-1999 . . . . .	83
<i>Por Cecilia Carrizo</i>	
La emergencia de un desafío: Las regiones subnacionales interprovinciales en Argentina. . . . .	93
<i>Por Consuelo Parmigiani de Barbará</i>	
Estado, estrategias de desarrollo y sociedad local. . . . .	113
<i>Por Mario F. Aliani, Osvaldo A. Alonso y Daniel E. Welschinger</i>	
Representaciones sobre el estado en los sectores populares de los municipios del Valle de Punilla . . . . .	125
<i>Por María Alejandra Ciuffolini</i>	
Políticas sociales de seguridad. . . . .	139
<i>Por Claudia Laub</i>	
Turismo y ambiente: Instrumentos para la gestión sustentable del desarrollo turístico . . . . .	149
<i>por Edgardo J. Venturini</i>	
Mecanismos de asignación de recursos a las universidades nacionales: Una perspectiva crítica del caso argentino (1992-1999) . . . . .	161
<i>por Sergio F. Obeide</i>	
Bases para la presentación de artículos . . . . .	171



La mayor parte de los artículos de este número de *Administración Pública y Sociedad*, fueron presentados por sus autores durante el segundo semestre del año pasado. La cantidad de trabajos recibidos obligó entonces al Comité Editorial a realizar una selección temática, agrupándolos en dos números. El primero de ellos fue el editado en diciembre de 1999 (Nº12), predominando en él los aportes referidos a temas de gestión urbana y desarrollo local. El segundo es este Nº 13 de *Administración Pública y Sociedad* cuyo *dossier* está dedicado al análisis de gestión de políticas de salud y contiene dos trabajos, que abordan temas de actualidad y relevancia: la reforma del sector en Córdoba y el gerenciamiento de los servicios.

Las transformaciones de las relaciones entre sociedad civil y estado es una cuestión presente en buena parte de las contribuciones que integran la *Sección Artículos* de este número, sea como tema de discusión teórica y/o metodológica o como análisis de caso. Los lectores podrán asimismo apreciar y comparar distintos enfoques presentes en los artículos.

El IIFAP agradece a los autores de los trabajos por sus aportes y se enorgullece de continuar ofreciendo un medio para difundir avances de investigaciones, tanto de sus propios miembros como de colegas de otras instituciones.

La edición de esta revista importa un significativo esfuerzo organizativo para una pequeña unidad académica como la nuestra, que cuenta además con escasos recursos para sostenerla. Es por ello que agradecemos el apoyo económico brindado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba para publicar este número.

El esfuerzo antes referido no es en vano, ya que cada vez son más las instituciones e investigadores que nos demandan la revista. Es una grata sorpresa abrir el correo electrónico y encontrar propuestas de intercambio, a veces realizadas por gente a la que no conocemos, la cual accedió a la revista a través de la biblioteca de alguna remota universidad. Ello nos plantea un nuevo desafío: colocar a *Administración Pública y Sociedad* en una web, para hacerla más accesible y darle mayor difusión. Esperamos poder hacerlo pronto.

## 2. DOSSIER

# GERENCIAR LA ATENCIÓN DE LA SALUD. ¿MAYOR EFICACIA O UN NUEVO NEGOCIO EN EL MERCADO DE LA SALUD?

Gastón F. Argento Fontaine<sup>1</sup>  
argenas@coopvg.agora.com.ar

## RESUMEN

El presente trabajo intenta aportar elementos al debate sobre el gerenciamiento de los servicios públicos de salud. Incluye una breve reseña de los cambios producidos en el sistema de salud en la Argentina en los últimos años, algunos elementos que la economía ha incorporado al sector salud y un desarrollo sobre las teorías de gerenciamiento y gestión de los servicios de salud. La discusión fundamental se relaciona con el debate acerca de la necesidad de transformar los servicios públicos de salud en verdaderas empresas, que incorporen criterios inherentes a las mismas, o si estos servicios pueden, con su propio personal y transformando sus características, continuar con su función social.

## ARTÍCULO

Quando se analizan las particularidades del Sector Salud, una de las que suele resaltarse con mayor frecuencia, es su especial dinamismo. Es decir, el continuo movimiento que presenta en todos sus componentes y estructuras, el que a su vez, ha sido objeto de numerosas interpretaciones. Los diagnósticos realizados, han coincidido en identificar los permanentes

<sup>1</sup> Médico, egresado de la Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Salud Pública (Consejo de Médicos de la Provincia de Córdoba). Ex Profesor Adjunto por concurso con funciones de docencia e investigación del IIFAP.



cambios que en el se producen, lo que como consecuencia, lleva a los distintos sectores y actores involucrados a severos esfuerzos para reacomodarse a los nuevos escenarios que se construyen.

Ya sea por condicionamientos externos o internos, por pujas de intereses, por razones financieras y otras razones que han sido relacionadas con esta particularidad, los últimos años han sido testigos de la incesante introducción de nuevas políticas, estrategias y acciones que en mayor o menor medida, inciden en el sistema de salud argentino.

En los últimos tiempos, no solo se habla de cambios que modifiquen algunas características sectoriales, sino que se propone o reclama una urgente transformación del sector. Es decir, ya no resultan suficientes las modificaciones que se introducen, porque en el contexto global y local se impone un "nuevo" sistema de salud.

Podría resultar llamativo, que este reclamo resulte coincidente desde todas las líneas de pensamiento y desde los distintos sectores involucrados, pero queda claro que las diferencias se profundizan en la elección de los caminos y objetivos a seguir, producto lógico de la puja de intereses.

Lo que es importante resaltar, es que mientras se discute y decide la nueva organización del sistema sanitario, se observan algunas modificaciones, que por su impacto, condicionará sustancialmente el rumbo futuro. Esto puede sugerir, que quienes impulsan y quienes disponen estos cambios, están incidiendo en las características fundamentales que adoptará el nuevo sistema.

Uno de estos nuevos cambios y que cumple con estas características, es la rápida irrupción de organizaciones que administran el financiamiento del sector salud; lo que se conoce como atención gerenciada (managed care), las que comienzan a participar, no sólo en el sector privado y de la seguridad social, sino también, desarrollan su actividad lucrativa en el sector público de atención.

¿Por qué surge esta propuesta?, ¿Quiénes la impulsan?, ¿Qué impacto puede tener en el futuro sistema sanitario?, constituyen algunas de las preguntas que surgen en primera instancia. La sociedad y fundamentalmente los trabajadores y usuarios del sector público de atención de la salud, merecen prontas respuestas.

## ALGUNAS CARACTERIZACIONES PREVIAS

Interesa resaltar aquí, sólo algunas de las transformaciones del sistema sanitario, en especial aquellas que se vinculan con el tema en tratamiento. Esto no significa de manera alguna, que las que no son mencionadas, no tengan una importante participación en la construcción del nuevo modelo de atención.

La situación del sector salud no ha sido ajena a las modificaciones ocurridas en la nueva conformación política y económica del país. Las políticas neoliberales imperantes, instalan profundos cambios en la sociedad argentina, los que a su vez, impactan en todos los niveles de la vida colectiva. Los sectores sociales que sufren este proceso, han debido extremar sus esfuerzos para analizar cuidadosamente las nuevas situaciones planteadas y buscar las alternativas más válidas. El proceso de globalización, ha acelerado la necesaria toma de decisión en este sentido, no sólo por las modificaciones económicas, sino porque también se hace presente en las relaciones sociales.

Los grupos económicos, ya sea de capitales argentinos o aliados a capitales transnacionales, ocuparon durante mucho tiempo un papel importante en el proceso económico local. Con el correr de los años, comenzaron a ganar espacio para convertirse en protagonistas importantes del proceso político y de tal modo, en la toma de decisión.

Luego del desmantelamiento del Estado, fundamentalmente de las áreas de producción y de algunos servicios, que fuera planteado a través de las privatizaciones de las actividades de interés para el sector privado, el "sector salud" paso a ser un área interesante para los grupos financieros de capitales externos. Al parecer, esto ocurre no solamente por la alta rentabilidad que puede significar el mercado de salud argentino, sino porque estas empresas han llegado a un techo de crecimiento en sus mercados habituales de inversión, o del propio mercado de salud en sus países de origen.

Para lograr incorporarse a este mercado, se hacen necesario algunos pasos previos. Por un lado lograr transformar la concepción imperante acerca de la salud, es decir, que ya no tenga un carácter de derecho universal que debe cumplir el Estado, sino que por el contrario, se trata de un bien del mercado, que todos los individuos deben adquirir.

Paralelamente, se logra introducir en el debate, el concepto de que el ámbito de la salud es un mercado más y que las instituciones públicas, son parte o actores de la puja distributiva. Esto último, trajo como consecuencia, que los propios trabajadores de la salud, terminaran aceptando el discurso oficial y aceptando como válido, el pago directo por parte de la población, la facturación a las obras sociales y la eficientización de los recursos en los hospitales estatales.

Otra de las consecuencias visibles de los cambios que se están incorporando en la sociedad, es la pérdida de algunos valores sociales que se construyeron históricamente. En el ámbito de la salud, se observa la pérdida del concepto de beneficiario que como derecho tiene la población, para ser sustituido por el concepto de cliente. Esto se relaciona fundamentalmente, con el modo en que se concibe la relación social de la salud, los individuos de una sociedad y el Estado.

Esta concepción de cliente asignada a los sujetos sociales, está íntimamente ligada a la concepción de mercado de la salud, porque integrado a este último como cliente, se permite concebir que deban ofrecerse productos atractivos, diversificados, según la capacidad de compra y con beneficios desiguales.

Con relación a esto, merecen resaltarse los cambios que se producen en la clientela del mercado, ya que están ocurriendo al menos dos situaciones importantes. La primera se refiere al corrimiento de los potenciales usuarios de los tres subsectores que componen el sistema de salud. Pese a que durante muchos años el número de "clientes" de cada uno de ellos permaneció estable, por razones que se han explicado suficientemente en numerosos trabajos, existe en la actualidad un importante corrimiento de beneficiarios de la seguridad social hacia el sector público.

La segunda situación, e íntimamente relacionada con la primera, es la pérdida de la capacidad adquisitiva de los usuarios, que deben afrontar prestaciones que han dejado de ser gratuitas, puesto que se ha trasladado paulatinamente parte del costo a los propios "clientes" (por ejemplo el aumento de coseguros en la seguridad social y pago de bonos de atención y prácticas en hospitales públicos).

Este "avance" de las empresas sobre el mercado de la salud, a través de estrategias utilizadas para otros mercados, se acompañó permanentemente de propuestas alternativas. La mayoría de las propuestas de cambio, hacen énfasis en los modelos de gestión de los servicios de salud.



Estas propuestas se originan desde diferentes concepciones teóricas, ya sea desde posturas esencialmente sanitarias, que procuran maximizar la relación recursos - servicios - necesidades de la población; hasta las propuestas economistas, que incorporan conceptos como "producto sanitario", control y regulación, adaptación, funciones financieras y contables, etc.

Una cuestión importante, es dilucidar si se puede hablar de una transformación global de las modalidades de gestión de los servicios de salud, o por sus particulares características, es necesario proponer alternativas distintas de cambio, según se traten de servicios públicos o privados. Este último supuesto, es válido siempre que se considere la "independencia" de los mismos, es decir, que no hay un avance en los modelos de gestión de uno con respecto al otro.

En una etapa previa a participar en el gerenciamiento del sector, se han producido una serie de pasos que, curiosamente, han dado legitimidad a esta situación. La Reconversión de las Obras Sociales, los Hospitales Públicos de Autogestión, la participación de las prepagas y seguros en el sistema de libre elección de beneficiarios, provocaron un cambio sustancial en la composición del sector salud.

Este último caso resulta un buen ejemplo para comprender mejor el modo operativo que se está utilizando. Para poder introducir criterios de mercado y participar en el sector de la seguridad social, las empresas logran acuerdos con las obras sociales, para ofrecer coberturas superiores a las contempladas en el Programa Médico Obligatorio (PMO) o prestaciones diferenciales a cambio de cuotas extras. De este modo, las empresas participan en el mercado de la seguridad social y los sindicatos (y sus obras sociales), intentan captar más beneficiarios sin perder afiliados.

Para el sector público, las primeras medidas fueron la necesaria obtención de fondos extrapresupuestarios, de tal modo, se impulsaron las medidas consistentes en el recupero de las prestaciones realizadas a afiliados a obras sociales y compañías de seguros y por otro lado el pago directo por parte de la población usuaria, a través del sistema de bonos.

Otro de los pasos que debe resaltarse, es el intento de integrar los sectores de atención. Las propuestas de articulación de los tres subsectores que componen el modelo de atención en la Argentina, comienzan a principio de los años ochenta. La mayoría de los autores coinciden en explicar este fenómeno por dos razones principales: el desfinanciamiento del sector estatal motivado por la crisis fiscal y la pérdida de capacidad de las obras sociales para utilizar recursos genuinos.

Pero la mayoría de estas propuestas, no profundizan seriamente en uno de los componentes esenciales, la población de beneficiarios. Es llamativo observar, como se coloca en igualdad de condiciones a los futuros usuarios de un sistema integrado de salud, cuando en la práctica (y está ocurriendo actualmente), existe una clara diferencia entre las posibilidades de acceder a las prestaciones por parte de la población; diferencia relacionada casi exclusivamente con su capacidad de pago.

Si la propuesta es integrar los servicios de salud, las preguntas que merece una respuesta previa a toda toma de decisión es ¿Cuál es el beneficio que le otorga un sistema integrado al sistema público de salud? ¿Cuál será el beneficio para los usuarios del sistema público?

¿Podrán encontrarse respuestas satisfactorias, que se relacionen con criterios sanitarios y como consecuencia, una mayor calidad de las prestaciones, mayor racionalidad sanitaria, mejor accesibilidad a los servicios, etc.?, ¿O será parte de los instrumentos desarrollados por el capital financiero para posicionarse mejor en el mercado de la salud?

## UNA MIRADA DESDE LA ECONOMÍA

Interesa aquí abordar brevemente, algunos de los elementos que los economistas utilizan al referirse a los servicios de salud. Debe aclararse, que sólo se analizan algunos conceptos, pero que el avance de las interpretaciones económicas sobre los servicios que producen los llamados bienes sociales, es inagotable.

Los economistas que se dedican especialmente al sector salud, han desarrollado una serie de teorías y elementos que adaptan notoriamente los servicios de salud a todos los conceptos usuales de la economía. El uso habitual del término gerenciar, coincide con la definición de los diccionarios, es decir, "dirigir los negocios de una sociedad o empresa mercantil". Para la actividad de gerenciamiento, el mayor desarrollo se produce sobre organizaciones privadas, probablemente porque las organizaciones o servicios públicos tienen una imagen negativa en términos de resultados.

No obstante, la mayoría de los autores y teóricos reconocen que todo tipo de organización está en constante evolución, sustentados en factores tales como el acelerado cambio de las tecnologías, la creciente e intensa competitividad, la globalidad de los mercados, competencia económica entre países y regiones, una creciente demanda de calidad y una mayor participación de los clientes, factores que se ven conjugados con un cambio de valores.

Estos aspectos inciden, desde esta óptica, incuestionablemente, en las organizaciones del sector público y como consecuencia, no hay recursos financieros suficientes ni capacidad gerencial para sostener las mismas. "Esta es la clave por la que se hace imprescindible incorporar el sentido empresarial y de negocios al sector público". En otras palabras, es necesario dotarlo de "nuevas" estructuras y de prácticas empresariales que le permitan utilizar las herramientas necesarias a través de profesionales u organizaciones adecuadas.

Los argumentos más frecuentemente utilizados, son la excesiva politización de las organizaciones públicas, la temporalidad de los funcionarios en el cargo, la falta de formación pertinente de los técnicos del sector y la excesiva burocratización. Esto parece ser suficiente para poder sugerir la necesaria aproximación de organizaciones y profesionales del sector privado, para que enriquezcan los enfoques, orienten las iniciativas y enseñen a utilizar las técnicas de dirección. De hecho, esto resulta necesario, toda vez que el nuevo estilo, exige que a nivel micro, las responsabilidades se orienten a la eficacia, eficiencia y los resultados, y a nivel macro, hacia los mecanismos de mercado, la desregulación y la privatización.

Uno de los conceptos que más ha sido desarrollado por los economistas de la salud, es el de gestión de servicios de salud. Cuando se analizan cuidadosamente los contenidos del concepto, se puede entender que constituya el área de conocimiento a la que se le atribuye mayor importancia.



El diccionario de la Real Academia Española dice que gestionar es “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”. Esta definición lleva implícita una alta carga de ejecutividad. No obstante, es más usual encontrar el término gestionar asociado a “la planificación, organización y disposición de recursos – humanos y materiales – para la obtención de resultados. Este último concepto, resulta más aceptado por incluir elementos que se consideran básicos en toda gestión: planificar y organizar, por una parte, e información y control, por otra.

Resulta llamativo, observar el esfuerzo que realizan, quienes utilizan usualmente este concepto, en resaltar y conceptualizar “correctamente” el proceso de control en los métodos de gestión. La explicación más frecuentemente utilizada, es la ecuación existente entre: a mayor control, mayor capacidad para manipular los factores que intervienen en el proceso de gestión. En otras palabras, suele decirse que el arte de gestionar, es saber influir en los aspectos manipulables para compensar el efecto de aquellos que son independientes. También puede advertirse que el verdadero propósito del control de gestión es lograr que las estrategias se lleven a cabo. Es decir, lograr que la gestión sea el medio más idóneo para alcanzar las metas de la organización.

Otro concepto que alcanza gran desarrollo, es el de “Producto Sanitario”. Si bien las empresas sanitarias, lo que producen como resultado final es salud, uno de los problemas básicos es que se trata de una empresa de servicios. Como tal, el producto se torna algo difícil de delimitar, por lo que al decir desde los economistas, en estos casos se debe concebir al servicio como producto propiamente dicho. Esta manera de conceptualizar el producto salud, le da preeminencia a los servicios por sobre el proceso productivo y sus componentes.

También resulta interesante, analizar la forma en que los economistas interpretan las necesidades de salud de la población. El primer elemento llamativo, es que suele reemplazarse el concepto de necesidad, por el de expectativa. De tal modo, ya no se trata de una necesidad genuina, sino de un deseo de obtener resultados y como tal, una apetencia cuya satisfacción implica tener que renunciar a otra suerte de satisfacciones. Pero profundizando aun más esta manera de conceptualizar, los individuos, una vez que concretan la expectativa por la satisfacción, deben decidir entre los beneficios y los costos.

## LA ATENCIÓN GERENCIADA

De acuerdo al concepto utilizado, gerenciar en salud es la participación de organizaciones para que administren el financiamiento, es decir que se insertan como intermediarios entre los prestadores y los usuarios. Esto no resultaría novedoso si no fuera acompañado de una clara preeminencia de la racionalidad económica por sobre las racionalidades sanitarias y clínicas. (De allí el interés en desarrollar la mirada económica previo a profundizar el tema específico).

Esta afirmación no resulta arbitraria, si se analiza cuidadosamente cómo se está desarrollando la participación de estas organizaciones en los Estados Unidos y algunos países de Europa. Interesa entonces resaltar, algunas características que sobresalen en los sistemas gerenciados de salud ya existentes.

El primer elemento sobresaliente, es el control estricto que realiza el gerenciador sobre todas las prestaciones. Para ello se establecen una serie de normatizaciones para cada

caso, en el que se indica el tipo de atención y los métodos de diagnóstico y tratamiento. Pero no se trata de una normatización científica, realizada para aunar criterios y racionalidad clínica, sino por el contrario, de normas que se relacionan con lo que el gerenciador acepta pagar.

Para reafirmar este criterio, se incorpora la noción de la "medicina de evidencia", que con una apariencia científica, en realidad establece claras diferencias, pues ya se ha comprobado que el resultado de la prestación está íntimamente ligado al monto de la cápita que cada usuario tiene (o de la prima de seguro que haya pagado). En definitiva, el tipo de prestación que podrá recibir cada usuario, queda sujeta a la capacidad adquisitiva que posea.

Otra característica que muestra este modelo, es el control estricto sobre los trabajadores de la salud. Algunas de las particularidades más sobresalientes son el tipo de contrato que se establece con los profesionales, en los que por un lado aceptan un seguimiento permanente de su desempeño, en lo que se refiere a sus conductas prescriptivas, solicitud de estudios, etc., lo que sería razonable si se relacionara con la calidad de las prestaciones. Por el contrario, los premios y castigos serán resultado de la capacidad de cada uno de generar menos gastos.

Por otro lado, la relación de los profesionales y la gerenciadora es tan particular, que incluso contractualmente no se puede dar información sobre prácticas y métodos terapéuticos que no se incluyen en la cápita o tipo de seguro, por más que aquellas ofrezcan ventajas importantes.

Una de las estrategias más importante para este modelo, es la activa participación de los médicos de familia o de atención primaria. No se cuestiona en absoluto, la validez de este tipo de estrategia, pero al igual que en el caso anterior, el sistema de premios y castigos (en ambos casos significa mayor o menor retribución), se relaciona con la forma en que se realizan las prestaciones. Por ejemplo, los médicos de familia deben tratar de resolver toda la demanda, ya que incluso, deben encargarse de los honorarios de los especialistas a que deriven pacientes y de las prácticas solicitadas, si la administración considera que no correspondieran.

De acuerdo a estas características, ya no se trata de una racionalidad clínica en ofrecer buena calidad de servicios ni de una racionalidad financiera, buscando equilibrio entre ingresos y egresos. Se instala una racionalidad de lucro, cuyo beneficiario único es la organización intermediadora, por alguna razón es frecuente encontrar que la literatura y quienes las difunden, se refieren a estas empresas como "compradores inteligentes".

## **LOS IMPULSORES DEL NUEVO MODELO**

Una de las particularidades del sistema de salud argentino, es que el mercado privado es muy limitado. El gran volumen de "clientes", se encuentra en los sectores de la seguridad social y el público. Una vez que el sector privado llegó a su techo de crecimiento, en lo que a ganancias se refiere, a través de los planes de prepago y los seguros, el capital financiero se orientó a los otros mercados. De hecho, algunas obras sociales ya están siendo gerenciadas por prepagas o administradoras.

Además de las estrategias descriptas, que van modificando el sistema de salud para posibilitar su participación, es llamativo el escaso debate que acompaña este fenómeno. Ni



desde los niveles políticos ni de los actores involucrados, se observan señales de alerta, por el contrario hay un marcado silencio.

Como ya se ha indicado, uno de los últimos componentes que integran la propuesta transformadora, es la articulación de los sectores que componen el mercado de salud. No se cuestiona una propuesta que sea integradora, pero lo que debe hacer reflexionar es la modalidad de organización del modelo. Es aquí donde aparecen nuevamente, las organizaciones gerenciadoras, en un modelo vertical de administración, muy similar a los existentes en las Organizaciones Gerenciadas de Salud de los Estados Unidos (MCOs).

Ahora bien, para participar como organizaciones gerenciadoras, previamente hay que formar parte del mercado. Esto es, no sólo tener un reconocimiento de capacidad empresarial, ya sea a nivel nacional o internacional, sino también, realizar el lobby necesario en los ámbitos políticos y de los grupos de poder. Es decir, posicionarse adecuadamente para futuros llamados a licitación o en algún caso concesión directa, de la administración de estos nuevos modelos de atención.

Las empresas multinacionales que están trabajando en este sentido, han utilizado diversos caminos para este fin. En algunos casos se han asociado a empresas de capitales nacionales con buena presencia en el mercado de salud, en otras, compran empresas o grupos de empresas y las fusionan. Estas estrategias dependen fundamentalmente de las trabas legislativas.

Las principales empresas multinacionales que están operando o comienzan a interesarse en el país son Aetna, Cigna, Exxel Group, Swiss Medical Group (SMG), American International Group (AIG), The Principal, International Medical Group (IMG), Prudential, International Managed Care Advisors (IMCA) y Blue Cross Blue Shield.

Existen ya trabajos y publicaciones que hacen referencia específica a las modalidades y estrategias de desarrollo y participación en el mercado de salud de cada una de estas empresas. Por lo tanto, interesa solamente aportar algunos ejemplos que sirvan de ayuda para comprender hacia donde vamos.

Algunas de estas empresas mantienen su sede central en lugares que les permiten actuar exentos de los estrictos controles regulatorios que algunos países poseen. Por ejemplo Exxel posee su sede en las Islas Cayman. Esto evidentemente, debe resultar muy atractivo para los inversores de capitales.

Algunas de las empresas (o sus obras sociales) que se compran para ingresar al mercado, están prácticamente liquidadas. Tal el caso de la compra por parte del Grupo Exxel y el Banco Roberts de Witcel y OSD0 respectivamente. Esta compra les permitió presentarse a captar afiliados luego de la afiliación voluntaria a las obras sociales sindicales ocurrida en 1997.

Algunas empresas ya gerencian (administran) hospitales públicos. Por ejemplo el Exxel Group administra la totalidad de los hospitales públicos de la Provincia de San Luis.

El Banco Provincia de Buenos Aires, tiene dos productos en el mercado, Provincia Vida y Provincia Salud. El gerenciamiento está a cargo de Generar S.A. Recibe el aporte de capitales estadounidenses a través del International Manager Care Advisors (IMCA).

La lista de ejemplos de las estrategias empresarias para la participación en el mercado de salud es inagotable. Por otro lado, los mecanismos utilizados varían

continuamente dada la capacidad de adaptación que poseen estas empresas a los vaivenes políticos y económicos nacionales e internacionales.

Debe quedar claro, que existen un número importante de actores sociales, individuos, entidades y empresas nacionales, que participan voluntariamente en estas actividades. Es decir, que también impulsan, trabajan y lucran con esta modalidad de administración, que va ganando rápidamente espacio en el mercado de salud y así construyen un escenario que les es altamente favorable.

## **UNA BREVE DISCUSIÓN PARA FUNDAMENTAR ALTERNATIVAS**

La corriente transformadora del sistema de salud en la Argentina ha tomado un impulso arrollador. En un marco en donde sobresalen el silencio estatal y el escaso debate público, las modificaciones introducidas implican cambios sustanciales que involucran desde el mercado de salud, a la propia concepción social de la salud.

Las estrategias utilizadas, han logrado que el propio conjunto social incorpore nuevos criterios sociales. De tal modo, la salud ya no es un bien universal de responsabilidad del estado, sino un bien del mercado que hay que adquirir. Los usuarios del sistema son clientes, los servicios del estado deben funcionar como empresas e incorporar gerenciadorees externos.

Las empresas que invierten en el mercado de salud, han ampliado su campo de acción hacia un sector que originalmente fuera de carácter solidario, el de la seguridad social y al sistema público, que implicaba un servicio de derecho universal. La concepción economicista, en la que los usuarios y sus problemas desaparecen y todo depende de los recursos financieros y el tipo de administración, ha dado lugar a la necesaria reorganización de las instituciones, para que sean eficientes y capaces de prestar servicios con una adecuada relación costo-beneficio.

En este punto, es necesario acordar que algunos de los argumentos expuestos son realmente valederos. No hay dudas acerca de la necesaria reconversión de las organizaciones y servicios públicos. Es altamente probable, que se imponga un cambio de modelo administrativo y de gestión de las mismas. Pero interesa aquí plantear algunos cuestionamientos acerca de la necesidad de incorporar el gerenciamiento para el caso de los servicios públicos de salud.

Si bien algunos de los argumentos que fundamentan estas dudas, pueden también ser válidos para la situación de la seguridad social, dada la complejidad y particularidades de la misma, merecen un análisis específico que no forma parte del presente debate.

En realidad, intenta incorporar algunos elementos referidos a los criterios que sustentan la forma de administrar los servicios públicos y los privados y objetivos que se persiguen en cada caso. Esta diferenciación se hace necesaria cuando las propuestas de integración del sistema de salud, intentan colocar a las instituciones de salud públicas y privadas en igualdad de condiciones en cuanto a su condición de efectores, a tal punto, que se procura garantizar la competencia entre los mismos bajo el supuesto que, de esa manera, se pueda favorecer una mejor calidad de las prestaciones.

Es evidente que los criterios y objetivos que sustentan estos tipos de instituciones no son ni deben ser similares. Por lo que es difícil encontrar sustento en la intención de



incorporar iguales normas de gerenciamiento para ambos casos. De igual modo, aunque el conjunto de las instituciones prestadoras formen parte de un mismo sistema o se articulen en redes de servicio, no parece imprescindible que las instituciones públicas incorporen organismos privados para administrar sus prestaciones.

Esto podría entenderse, si se tiene en cuenta otro de los conceptos que la sociedad ha ido incorporando y aceptando. El Estado no es eficiente ni eficaz para administrar sus organismos y prestar servicios. Curiosamente este argumento formó parte del discurso que legitimó las privatizaciones.

Si se pretende otorgar a empresas externas al sector público la administración de los servicios, debería analizarse previamente si las propias instituciones públicas y su personal, están o pueden capacitarse para desarrollar adecuadamente este desafío. ¿Cuál es la ventaja de incorporar organizaciones externas o personal especializado ajeno a las propias instituciones? ; ¿Qué impide a las organizaciones públicas gestionar en términos de las nuevas tendencias?.

En primer término, podría sostenerse un discurso ético. Si el sector estatal de atención constituye un servicio al público, la ética del servidor público deberá privilegiar el bienestar de los usuarios y de la comunidad, deberá considerar los recursos disponibles como un bien colectivo para ser usados en forma eficiente y equitativa. De este modo, los funcionarios, técnicos y el propio Estado, están cumpliendo con su función de prestar servicios públicos.

En cuanto a la capacidad para administrar o gerenciar desde el Estado, se puede afirmar que los distintos organismos que componen los servicios de salud, poseen personal capacitado, con conocimientos de técnicas de gestión y administración. Pero además, cabe agregar que estos saberes, por si solos, no bastan para gestionar servicios públicos. Se hace necesario entre otras cosas, tener un conocimiento profundo del funcionamiento del sistema de salud y de los servicios, de las necesidades de la comunidad, del marco jurídico e institucional de los servicios, de la dinámica y relaciones de los actores del sector.

Otro punto de vista a tener en cuenta, es la situación a la que se enfrentarían los usuarios de los servicios de salud públicos. Como ya se ha expresado, en los sistemas gerenciados, existe una clara diferenciación en la cobertura que reciben los usuarios, la que está íntimamente relacionada con la capacidad adquisitiva de los clientes. Los usuarios del sector público, que de hecho tienen una menor capacidad adquisitiva y que en la actualidad se encuentran con serias dificultades para acceder a algunos servicios y prácticas, tendrán una segunda instancia de diferenciación dentro del sistema de salud, que como consecuencia, significará un menor nivel de cobertura del que actualmente poseen.

Por último, interesa analizar la función del propio Estado en un sistema integrado de salud, en el que se incorporen organizaciones gerenciadoras. Aún en el supuesto que conservara un fuerte poder de control sobre el sistema, con capacidad para normatizar y auditar el gerenciamiento y la calidad de los servicios que se prestan, no queda claro la forma en que se conciliarán los objetivos y prioridades de las instituciones privadas, las instituciones públicas y las propias gerenciadoras.

La cuestión es, ¿cómo regula el Estado un sistema en el que conviven criterios prioritarios economicistas por un lado y criterios sociales y sanitarios por el otro? ¿Cómo participa en nombre del interés general? En definitiva, ¿cómo participa el Estado como

actor del mercado de la salud, cuando el mismo es reconocidamente imperfecto y en donde la oferta condiciona claramente la demanda?

En consecuencia, lo que se pretenden plantear, son elementos para el debate previo a la toma de decisión. No hay duda que la transformación del sistema de salud es necesaria, pero que las tendencias actuales que orientan la misma, no constituyen la única opción. Que los sustentos teóricos y de la práctica que se invocan, merecen al menos, una discusión y confrontación con otras propuestas, que persiguiendo iguales objetivos en cuanto a mejorar la calidad de las prestaciones no pierden de vista la protección de los usuarios, es decir del conjunto social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Belmartino, Susana. "Estado y Obras Sociales: Desregulación y Reconversión del Sistema". Cuadernos Médicos Sociales. N° 72: 5. CESS. 1995.
- Cochrane, A. L. "Eficacia y Eficiencia. Reflexiones al azar sobre los servicios sanitarios". Ediciones Salvat. Barcelona. 1985.
- Consejo de Médicos de la Provincia de Córdoba. "Sistema Provincial de Atención Médica" (Anteproyecto). Mimeo. Córdoba. 1998.
- Corella, José María. "La Gestión de los Servicios de Salud". Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid. 1996
- Dussault, Gilles. "La gestión de los servicios públicos de salud: características y exigencias". Cuadernos Médicos Sociales N° 68: 27. CESS. 1994.
- Guadalajara, N. "Análisis de costes en los hospitales". M/C/Q/ Ediciones, SL. Valencia. 1994.
- Heskett, J.L. "La gestión en las empresas de servicios". Plaza & Janés Editores. S.A. Barcelona. 1988.
- Iriart, Celia y col. "La atención gerenciada. Su papel en la reforma de los Sistemas de Salud". Mimeo. CTA. Buenos Aires. 1999.
- Iriart, Celia, Testa, Mario y Leone, Francisco. "Las políticas de Salud en el Marco del Ajuste". Cuadernos Médicos Sociales. N° 71: 5. CESS. 1995.
- Jarillo Soto, Edgar C., Arroyave Loalza Eco, María Gilma. "Un nuevo sujeto social en los Sistemas de Atención a la Salud: El Cliente". Cuadernos Médicos Sociales. N71: 55. CESS. 1995.
- Larrea, P. "Calidad de servicios". Ediciones Días de Santos. Madrid. 1991.
- Marshall, A. "Principles of economics". Ediciones Macmillan. New York. 1961.





## LA REFORMA DEL SECTOR SALUD EN CÓRDOBA. EL NAUFRAGIO DE UN "PILOTO DE TORMENTAS"<sup>2,3</sup>

Iván Ase  
Jacinta Burijovich

### INTRODUCCIÓN

En gran parte del mundo, durante los noventa, hemos asistido a transformaciones fundamentales, tanto en las relaciones entre los estados y sus sociedades nacionales, como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional.

Fenómenos como la desregulación y apertura de los mercados, el ajuste del estado y la economía, la desocupación y la flexibilización laboral, la privatización de las empresas y los servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, han redefinido los roles fundamentales del estado nacional (principalmente sus funciones benefactoras y empresariales), replanteando, a la vez, el papel del mercado, la empresa privada y los actores sub y supranacionales. Estos procesos han contribuido a conformar distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica. (Oszlak, O.; 1997).

Es en este contexto, donde la problemática estatal pasa a ocupar un lugar destacado en el debate académico. La reforma del estado genera una prolífica y variada producción teórico-técnica en la cual quedan destacados algunos aspectos y oscurecidos otros.

---

<sup>2</sup> Gran parte de los contenidos este artículo fueron desarrollados a partir de los proyectos de investigación CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y RACIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS: EL CASO DEL ESTADO PROVINCIAL, PERIODO 1995-1999 subsidiado por SECYT y DEMANDAS DE SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACION. ¿NUEVO CONSENSO? Subsidiado por CONICOR, ambos proyectos dirigidos por el Mter. Carlos La Serna.

<sup>3</sup> Lo de "piloto de tormentas" alude a un estilo de representación desarrollado por Marcos Novaro en su libro "Los Pilotos de tormentas" Ediciones Letra Nueva 1994.



Así, se ha considerado que los procesos de reforma estatal, en particular en América Latina, involucran transformaciones de diverso tipo que, en la mayoría de los casos, se han dado de manera secuencial.

En primer lugar, las reformas llamadas de primera generación, que Oszlak define como quirúrgicas o "etapa fácil" del proceso, que se caracterizaron por su rapidez, radicalidad y resultados espectaculares, y tuvieron como objetivos primordiales reducir el tamaño e intervenciones de los estados nacionales.

Por el contrario, las de segunda generación, llamadas también por Oszlak como post-operatorias o de rehabilitación, no se han desarrollado aún en la mayoría de los países y son las que apuntan a lograr un mejor estado (no sólo más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social. (Oszlak, O; 1997).

Es evidente que lo anterior ha sido consecuencia directa del papel dominante que ocupó en estos procesos el diagnóstico neoliberal sobre la crisis iniciada a finales de los 70 y durante los 80. Así, en tanto la causa de todos los males económicos y sociales era la hipertrofia estatal, la "receta" lógica para resolverlos era una política de ajuste y achicamiento del mismo.

La década de los noventa se tiñó de un "furor reduccionista" que no midió costos ni consecuencias con tal de relanzar la economía capitalista a una nueva etapa de expansión. Reforma estatal y reforma económica casi se convirtieron en sinónimos, siendo los límites entre ambas difíciles de precisar.

Las preocupaciones por fortalecer y mejorar la calidad de las instituciones del estado, en particular aquellas vinculadas a los sectores sociales, hacer un uso más racional y progresivo de los recursos (lo que no siempre debería ser sinónimo de ajuste), ampliar las coberturas y mejorar el impacto de las políticas públicas, fueron subordinadas a la idea de que el retorno al "principio natural" del mercado, como instancia articuladora de la sociedad, debía ser el primer e inevitable paso previo a cualquier tipo de transformación estatal.

Ahora bien, al analizar los procesos de reforma en el sector salud no podemos dejar de considerar lo antes descripto. La crisis del sector salud en el mundo, y en particular en América Latina, no puede desgajarse de la crisis del estado en general. Por lo tanto, el tratamiento que se le dio a la misma fue condicionado por las características que tuvo el proceso de reforma estatal globalmente.

Así, en algunas experiencias nacionales, el sector salud fue víctima de las políticas de ajuste y achicamiento estatal, complementado con políticas de desregulación, mercantilización y estímulo al desarrollo del sector privado de la salud. En otros casos, cuando se pretendió reformar el sector, pero evitando el ajuste y la privatización lisa y llana, para apuntar a mejorar la equidad, la cobertura y la eficiencia del gasto mediante profundas transformaciones organizacionales, los procesos han sido lentos, graduales, contradictorios, con avances y retrocesos, y siempre por detrás de las reformas económicas.

En este trabajo, analizaremos algunas de las tendencias más importantes al respecto, con el fin de poder situar lo sucedido en la Provincia de Córdoba durante el período 95 - 99 y evaluar algunas probables tendencias futuras.

## REFORMA DEL SECTOR SALUD: PARADIGMAS EN DISPUTA

Hemos afirmado que los problemas del sector salud y las soluciones encontradas para ellos en las últimas dos décadas no pueden descontextualizarse del proceso de crisis y reforma de los estados en general.

Sin embargo, el sector salud tiene algunas especificidades que seguramente condicionan los procesos de reforma del mismo.

Además, aunque la mayoría de los procesos nacionales de reforma sectorial tienen puntos en común, la experiencia de los países en la resolución de los problemas es única.

Esto es así, ya que, en primer lugar, los países inician sus procesos de reforma desde diferentes condiciones: los distintos esquemas de financiamiento utilizados, los diversos tipos de contratos, los variados marcos regulatorios y estructuras de incentivos asociados a ellos, implica que los países se vean confrontados con distinta intensidad a los problemas vinculados con las estructuras de financiamiento y entrega de la atención de la salud.

En segundo lugar, los países no tan sólo priorizan de manera distinta los diferentes objetivos en la atención de la salud de sus poblaciones, sino que, a su vez, deben enfrentar múltiples presiones desde los más variados grupos de interés, entre los que se encuentran prestadores de servicios, pacientes, empresas aseguradoras, laboratorios medicinales, burocracia estatal y contribuyentes en general.

Hecha esta salvedad, y tratando de encontrar líneas de convergencia y tendencias comunes entre los distintos procesos de reforma, es posible afirmar que en la mayoría de los casos los problemas han estado ligados al aumento incontenible de los costos, la inequidad en los sistemas de financiamiento, los déficit de cobertura, la ineficiencia en el uso de los recursos, la innovación tecnológica permanente, la baja productividad del trabajo en el sector, el aumento de la insatisfacción de los usuarios con la calidad de los servicios, entre los más destacados.

En función de esto, los procesos de reforma han pretendido conseguir uno o más de los siguientes objetivos:

- **Eficiencia macroeconómica:** se refiere a que el sector salud debiera consumir una porción "adecuada" de los PBI, tomando en consideración los beneficios obtenidos de un gasto adicional en salud. Un aspecto relacionado tiene que ver con el control del gasto, especialmente cuando las políticas del estado o las fallas del mercado inducen a un exceso en la oferta o demanda de los servicios de salud.
- **Eficiencia microeconómica:** se refiere a que la calidad de la atención de la salud y la satisfacción de los consumidores debieran ser maximizadas al menor costo. Esto requiere tomar en consideración la búsqueda de nuevos modelos organizacionales, evaluar maneras más costo-efectivas de mejorar el nivel de salud de la población y comparar los costos unitarios de los diferentes tipos de servicios de salud (hospitalización, atención ambulatoria, medicamentos y aparatología médica) en el tiempo, entre regiones del país y sectores.
- **Equidad en el financiamiento:** se refiere a que los pagos por la atención de salud debieran estar relacionados con la capacidad de pago de la persona en vez de estar relacionados con su condición de riesgo. A su vez, a los individuos se les debiera



ofrecer algún grado de protección que los cubra frente a las consecuencias financieras de enfermarse.

- Equidad en el servicio de cuidados de la salud: se refiere a que a las personas se les debiera garantizar el acceso a un determinado nivel de cuidados de la salud y que el servicio de atención de la salud debiera estar relacionado con la necesidad de la persona en vez de su ingreso. Igual tratamiento frente a igual necesidad de salud.

Llegados a este punto, es necesario decir que la reforma del sector salud, al igual a lo que sucede con la reforma estatal en general, se da en el marco de un intenso debate ideológico-teórico. El mismo hace eje en torno a cómo debe considerarse la salud, quién debe pagar por ella y cómo debe ser financiada, el rol o no del estado como garante de la misma, los niveles adecuados de acceso y cobertura de los servicios, el lugar que deben ocupar las regulaciones, la competencia y la libre elección.

Esta discusión tiene sus polos de debate teórico en, por un lado, una perspectiva que entiende que la utilización de las prestaciones de la salud no debe ser objeto de elección individual ni depender de la situación económica de cada familia (Posición Igualitarista). Por otro, una perspectiva que entiende que cada uno debiera consumir los servicios de salud que quiere y puede adquirir (Perspectiva Libertaria Extrema). Puesto en estos términos, es difícil encontrar abundantes defensores de esta segunda posición de manera extrema. Por lo tanto, y como una alternativa a la misma, se encuentran aquellos que defienden el derecho a un conjunto mínimo de prestaciones (Perspectiva Libertaria Moderada). (Cetrángolo, O. y Devoto, F.; 1998).

Cada una de estas perspectivas filosóficas pueden ser inscriptas en corrientes valorativas más amplias y que son las que han dominado el debate en las últimas décadas en torno al rol del estado y su papel en el campo de las políticas sociales, en donde obviamente ubicamos al sector salud.

En realidad, lo que está ocurriendo en los últimos años no es más que la confrontación entre sistemas de creencias sobre salud/enfermedad/atención, cuyo resultado final sería un cambio en el paradigma de intervención del estado en el campo de la salud.

Es necesario, también, considerar que todos estos procesos de reforma en el sector salud están claramente influenciados por los valores, ideas y propuestas surgidas desde el terreno del Neoliberalismo que, luego de haber hegemonizado ideológicamente los procesos de reforma económica en América Latina, pretenden (no sin dificultades) acotar los márgenes de decisión técnico-político en los procesos reformistas de los sectores sociales (salud y educación, principalmente), en lo que ya definimos como reformas de segunda generación.

Pero, así como en el campo de la economía las ideas neoclásicas fueron adoptadas casi mecánicamente, en el de las políticas sociales el problema es más complejo. Aquí, las resistencias han sido mayores, aunque, de forma paralela, se estaría construyendo un consenso entre los actores vinculado a asistir a "un final de época" irreversible en torno a lo que, de manera muy genérica y amplia, se define como etapa bienestarista en el campo de la salud.

A raíz de esto, sería posible afirmar que, en tanto todo proceso de reforma en salud se asienta en un cambio en el conjunto de representaciones sobre salud / enfermedad / atención y en el paradigma de intervención, en la actualidad estaríamos asistiendo a una

etapa de transición entre el modelo sanitario bienestarista y un modelo emergente que no termina de definirse claramente.

Entendemos este proceso de transición como aquel que va desde la coyuntura en que surgen los primeros indicios de cuestionamiento al paradigma establecido por parte de algunos de los actores relevantes del sistema, hasta la coyuntura en que podemos afirmar el establecimiento de un nuevo modelo de intervención y nuevas reglas de juego. (Belmartino, S.; 1998).

Este proceso no implica un pasaje continuo e incremental de un "estado de cosas" a otro, de determinadas reglas de juego a otras, de un modelo de intervención estatal a otro. Por el contrario, estos procesos de transición gozan de un alto dinamismo y complejidad ya que están constituidos por las conductas de actores socio-políticos que implican una cantidad de preferencias, deseos y objetivos políticos simultáneos y diversos.

En general, la organización y el comportamiento de los actores sociales y políticos suelen ser considerados, sobretodo por los economistas, como un mero reflejo epifenoménico de variables económicas más "fundamentales".

No obstante, debe decirse con Acuña que, la constitución de los grupos y clases sociales y sus acciones no están determinadas únicamente por las condiciones objetivas. La constitución y comportamiento de estos actores colectivos son el resultado de las luchas, y estas luchas no se rigen directamente por las relaciones de producción o las tendencias del mercado, con independencia de las condiciones que las limitan. Aún las luchas que se consideran estrictamente económicas tienen una especificidad histórica y son definidas por relaciones políticas, institucionales e ideológicas. (Acuña, C.; 1996)

Ahora, si nos situamos en el plano de las representaciones y valores, es necesario realizar el análisis de las características sobresalientes del modelo de intervención estatal que hemos denominado sanitario bienestarista, que hegemonizó las discusiones en el campo de la salud y las respuestas a los problemas del mismo, desde la década del 40, en el mundo. Estas características son las siguientes:

- El estado es considerado garante de la salud, y es quien a través de arreglos y acuerdos intercorporativos asegura el acceso a ésta a toda la población en tanto es considerada como un derecho con rango constitucional y por lo tanto reclamable por todos por el sólo hecho de ser ciudadanos. El estado aparecería como el más eficiente asignador social de los recursos necesarios para el logro del citado objetivo. Sin embargo, esto no fue obstáculo para que en la Argentina se desarrollara al amparo del estado y en paralelo al crecimiento de éste un sector privado y un sector paraestatal (obras sociales), que fueron quienes garantizaron el acceso a la salud a importantes sectores.
- Al ser la salud definida como un derecho, el estado debía garantizarla de manera universal y gratuita. Al tener los derechos sociales una definición amplia, es difícil aceptar limitaciones en torno a los beneficiarios o a los niveles de acceso. El estado debía garantizar "a todos todo". Sin embargo, coincidimos con Lo Vuolo en que, al menos en el caso argentino, este discurso universalista, en la práctica, se caracterizó por conformar un sistema meritocrático y sólo parcialmente solidario, en donde los distintos subsectores de la salud atendían de manera segmentada a distintos grupos sociales según su capacidad de pago o inserción laboral, quedando, en los hechos, los servicios estatales destinados para los más pobres.
- En relación al sector público, las funciones del estado, esto es, definición de políticas y normatización, financiamiento y prestación de servicios, eran consideradas de manera



indisociable. Además, la concepción sanitaria bienestarista tiene desde sus orígenes una fuerte impronta centralista, siendo las jurisdicciones nacionales o provinciales protagonistas principales en el cumplimiento de las funciones antes citadas, dejando para el nivel municipal un lugar marginal. La regulación y la planificación son en estos niveles las herramientas principales para el logro de determinados objetivos de política sanitaria.

- La capacidad de prestación directa de los servicios por parte del estado era defendida de manera absoluta, relegándose a las organizaciones de la sociedad civil o al mercado a una mínima expresión o a quienes tenían capacidad de pago.
- El criterio de expansión del sistema era a través del aumento permanente del gasto de manera incremental, lo que se traducía en la generación permanente de nuevos proyectos y servicios.
- Todo este sistema se basaba en una marcada concepción igualitarista de la política y una preocupación central en el logro de crecientes niveles de inclusión social. Aquí el concepto de ciudadanía aparece como clave en tanto representa una relación de pertenencia a una comunidad en donde todos tienen un mismo status como miembros y en donde existe un sentido compartido de justicia que, por supuesto, excluía toda forma de desigualdad extrema.
- El estado financiaba principalmente la oferta de servicios, los cuales como se decía, se encontraban abiertos a todos y de manera absolutamente gratuita. El instrumento tradicional de financiamiento de la oferta es, aquí, el presupuesto histórico que se incrementa año a año en base a previsiones de crecimiento de la demanda o a partir de la decisión política de crear nuevos programas o servicios.
- Las instituciones de salud estatales se caracterizan por un modelo organizacional burocrático, basado en una clara división funcional de roles y funciones. La organización de los servicios tiene escasa o nula sensibilidad a las preferencias de los usuarios (responsiveness), los indicadores de evaluación de los mismos son los de tipo sanitario tradicionales (tasas, índices, porcentajes) y los controles, generalmente, de procesos y procedimientos.
- La relación laboral de los trabajadores de la salud se basa en el asalariamiento y la estabilidad en el cargo, criterios desligados de los resultados del servicio. El valor principal, y medio de progreso en el sistema, es la antigüedad acompañada de ciertas exigencias de capacitación. Estas reglas de juego entre estado y empleados generan permanentes problemas de productividad en el sector público debido a que incentivan una tendencia constante a maximizar el tiempo libre y minimizar la carga de trabajo por parte de los trabajadores de la salud.
- El rol de agente en relación al paciente es cumplido en este sistema por el médico. Éste, en función de su saber especializado, es quien se cree está en mejores condiciones para defender los intereses del paciente. Así, el médico goza dentro del sistema de la más absoluta autonomía para decidir sobre sus intervenciones, teniendo como único límite reconocido las prescripciones de la ética profesional que, a su vez, está autoregulada por la propia corporación médica.

Ahora, este paradigma de intervención estatal, sostenido de manera consensuada por los diversos actores que han participado del campo de la salud por más de cuarenta



años, entra en crisis y sufre el resquebrajamiento de su nivel de aceptación colectiva a partir de factores exógenos y endógenos al propio campo.

En relación a los primeros, el más importante es la crisis fiscal del estado que obliga a realizar un importante ajuste del modelo vigente hasta el momento. Por su parte, los endógenos hacen referencia a la necesidad de reformar un sistema que con gastos crecientes no logra generar indicadores sanitarios proporcionales al mismo y produce cada vez mayores niveles de insatisfacción en los usuarios.

Así, afirmamos que la necesidad de reformar el sistema de salud deviene, no sólo, del imperativo económico de realizar ciertos ajustes en el gasto social, sino también, de las ineficacias propias del sistema.

Esta distinción es necesaria de ser realizada ya que ajuste y reforma no son equivalentes y, ni siquiera, uno implica al otro; a pesar de que la implementación de estos procesos en América Latina, en especial, han vinculado una cosa con otra. Un ejemplo paradigmático de esta distinción es la experiencia reformista chilena de la Concertación que está llevando adelante un profundo proceso de transformación del sector público de la salud en un contexto de expansión real del gasto.

Dijimos, al inicio, que estos procesos están fuertemente condicionados por las propuestas Neoliberales ofrecidas a los gobiernos desde los organismos técnico-financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID, entre otros) que consideran como parte sustancial del proceso de reforma estatal la reformulación de los sectores sociales y de la gestión del gasto asignado a los mismos.

Pero, a pesar que este paradigma de intervención es rechazado en alguno de sus aspectos fundamentales por los diversos actores del campo de la salud, es innegable, también, que funciona como una referencia insoslayable para el debate. Los rasgos principales del mismo son:

- El mercado aparece como el asignador más eficiente de los recursos, siendo el estado visto como causante de la ineficiencia y el despilfarro de los recursos sociales. La salud aparece, aquí, como un servicio que se adquiere en el mercado según la capacidad de pago de cada uno y en función de las leyes de la oferta y la demanda.
- El estado debe ocuparse de la salud de los más desprotegidos, de aquellos que no pueden acceder al mercado privado de servicios. Para esto debe desarrollar políticas focalizadas que tengan una clara delimitación de su población objetivo, evitando filtraciones hacia sectores que no necesitan del soporte estatal o subsidios cruzados entre sectores. La concepción de derechos sociales que el estado debe garantizar a todos por igual, independientemente de la productividad social de cada uno, se considera que desincentiva el trabajo y estimula la mediocridad.
- El estado debe favorecer la producción privada de servicios de salud mediante las estrategias de desregulación, privatización, descentralización, estímulo a la competencia; además de estructurar los mercados para los mismos. Los servicios que debe prestar inevitablemente el estado para los sectores marginales deben realizarse desde el nivel municipal, teniendo escasa presencia los niveles nacionales o provinciales.
- Los valores centrales del paradigma son la búsqueda de la equidad (más a los que más necesitan) con eficiencia. Se abandona toda concepción igualitarista por considerarse "antinatural" y deja de ser una preocupación central la inclusión social, pasando a serlo la búsqueda de la competitividad de la economía.

- El financiamiento del sistema debe centrarse en la demanda, es decir “el dinero sigue al paciente”. Se considera que el consumidor (paciente) a través de la libre elección maximizará la utilidad de sus recursos. Los efectores deben proveerse los recursos mediante el cobro a los seguros, los sistemas de recupero o el pago directo de las prestaciones, evitando la asignación presupuestaria directa, fuente de ineficiencias y falta de transparencia. Es central para esta concepción de la economía de la salud que cada prestación o acto profesional tenga un costo claramente precisado y se determine de igual manera el origen de los recursos que los financian.
- Las instituciones de salud deben tender hacia la desburocratización de sus estructuras funcionales, adoptando modelos organizacionales más flexibles, articulados en torno a proyectos de trabajo, con alta sensibilidad a las necesidades del cliente (paciente) y con criterios de administración de tipo gerenciales. La evaluación del servicio debe realizarse en base a indicadores de calidad y obtención de resultados
- Esta estructura organizacional debe complementarse con una flexibilización de las relaciones laborales entre el estado y sus empleados. La estabilidad y la antigüedad dejan de ser valores centrales en esta relación al considerárseles responsables de la falta de productividad del empleo público. Deben generarse incentivos que vinculen los ingresos monetarios de los trabajadores a incrementos permanentes en la productividad y la eficiencia en la gestión del servicio.
- El rol de agente es cumplido aquí por el paciente en tanto consumidor. Se considera que éste a partir de disponer de toda la información posible y frente a un conjunto de alternativas similares es capaz de realizar la elección más racional, que minimice sus costos y maximice sus beneficios.

Llegados a este punto, debemos reiterar que ambos paradigmas, presentados aquí casi como “tipos ideales”, no son más que los polos antitéticos de una discusión que por lo general está circulando por zonas intermedias.

El debate internacional, que tiene por objetivos asegurar un nuevo equilibrio entre eficiencia y calidad, se enfoca sobre la combinación más adecuada de competencia y regulación para cada escenario específico. Se identifican fallas del mercado y fallas del estado, y se elaboran alternativas para superarlas. No significaría, esto, un simple movimiento de repliegue del estado, sino más bien un cambio en las formas de regulación. Se avanza hacia sistemas mixtos de salud, y para ello se están utilizando herramientas tales como:

- Introducción de mecanismos de competencia sumados a la planificación, autoregulación profesional y recursos políticos. Esto es la creación de cuasi-mercados o configuración de un mercado planificado. (Campos Braga Neto; 1998).
- Rígidas políticas de control del gasto en salud.
- Modernización administrativa con profesionalización de la gestión.
- Descentralización del poder decisonal, pues se considera que la misma puede mejorar la eficiencia de la gestión como la capacidad de respuesta a las necesidades locales.
- Separación de las funciones de financiamiento, provisión y control.



- Priorización del subsidio a la demanda por sobre el subsidio a la oferta ya que en los últimos años se ha incorporado con fuerza la idea de que los recursos en los sistemas de salud deben asegurarse en función de las necesidades de la demanda.
- La conversión de los hospitales públicos en organizaciones más autónomas.
- Promoción de sistemas de auditoría y control de calidad.
- Libertad de elección por parte de los usuarios según sus preferencias y expectativas.
- Incremento en la productividad del recurso humano, lo que implica un cambio en las modalidades de contratación y remuneración tradicionales.

Ahora bien, teniendo como contexto de análisis todo lo dicho hasta aquí, se caracterizará el tipo de reforma implementada en Córdoba durante el período 95-99.

## LA POLÍTICA DE SALUD EN EL GOBIERNO DE MESTRE

La reforma del sector salud en Córdoba se produce en el contexto de una brutal crisis de desfinanciamiento del estado cordobés y en el marco del primer cambio de gobierno desde la instauración de la nueva democracia en la Argentina (luego de los 12 años de gobierno de Eduardo Angeloz asume otro hombre del radicalismo, Ramón Mestre).

En las políticas implementadas en el sector salud en Córdoba a partir del año 1995, es posible establecer dos momentos en el proceso de reformas: por un lado, las primeras medidas establecidas durante el período de emergencia tendieron a mitigar los efectos de la crisis a través de la puesta en práctica de programas de ajuste del sector y, en un segundo momento, la necesidad de lograr un nuevo modelo de atención en el sub-sector público que dé una respuesta eficiente al 30% de la población que no cuenta con cobertura social controlando la calidad y los costos de los servicios.

La primera ola de reformas (reducción del personal, reducción de salarios, etc.) se vio posibilitada por la crisis que impactó a la provincia la cual operó como un elemento disciplinador. La segunda ola de reformas, iniciada en el año 1997, puede entenderse como el intento del Gobierno de reconvertir las estructuras públicas de salud. Estas últimas medidas introducidas tenían por objetivo modernizar los procesos administrativos, profesionalizar la gestión e incrementar la productividad de los recursos humanos a partir de cambios en las modalidades de contratación.

Sin embargo, ambos tipos de estrategias son percibidos por los actores sectoriales como guiados por objetivos puramente fiscalistas. De esta manera, el gobierno provincial no puede separar, ante la opinión pública, las acciones tomadas de manera coyuntural, relacionadas con el ajuste, de aquellas más estructurales ligadas a las necesidades de reforma que plantea el modelo de atención que se pretende implementar.

No existe un debate ni técnico ni político y el gobierno no hace explícita su racionalidad política y técnica. Esta situación puede ser producto de un campo de política que se caracteriza por "una débil constitución de sus actores, en el sentido de su incapacidad para configurar una estrategia alternativa"<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Véase C. La Serna, "Actores y Procesos en la crisis del Estado de Bienestar". Revista Administración Pública y Sociedad, N 10, Córdoba, 1997.



Es posible, de manera esquemática, caracterizar dos modelos de reforma en salud que se están implementando a nivel mundial:

1. El fundamentalismo de mercado: según el cual la única forma de encontrar una asignación eficiente de recursos es a través del libre juego de la oferta y la demanda.
2. Introducción de mecanismos de gerencia privada: esta postura consiste en introducir la gerencia y desarrollar una cultura administrativa eficiente en el sector público.

A este segundo tipo de reformas adhiere el Gobierno. El discurso del Ministerio de Salud consiste en proponer la introducción de cambios en la gestión que impliquen la modernización y eficientización de la capacidad de gestión, buscando agilidad en lo que se refiere a la toma de decisiones.

De acuerdo con lo anterior, la acción del Estado provincial en el campo de los servicios de salud puede ser interpretada también, a partir de la distinción analítica entre orientaciones racionalizadoras ligadas al ajuste y orientaciones que obedecen a fines y valores de orden sustantivo.

## **La racionalización ligada al ajuste**

Las iniciativas del gobierno alrededor de esta dimensión están destinadas a ordenar el uso de los recursos en función a requerimientos relacionados con los límites presupuestarios. La racionalización de personal implicó una drástica reducción de la planta mediante el cese de contratos e interinatos, la absorción presupuestaria de cargos y la decisión de no cubrir interinatos y suplencias.

Se pone así en ejecución un achicamiento de la planta de personal comenzando con la no renovación de contratos en las reparticiones públicas lo que afecta la prestación de algunos servicios esenciales donde tareas de alta complejidad estaban a cargo de profesionales contratados, suplentes o interinos. Esta restricción tuvo lugar sin claros criterios de racionalización (se eliminaban cargos indiscriminadamente sin establecer previamente criterios de priorización de áreas o servicios). Las justificaciones transmitidas por el Ministro de Salud hacen referencia a la emergencia y a la imposibilidad de seguir destinando el 85% del presupuesto al pago de salarios.

Los efectos de esta acción sobre los servicios aparecen como permanentes denuncias de desatención de pacientes (falta de camas, falta de infraestructura necesaria para una correcta atención, deterioro de los hospitales, problemas con la derivación de pacientes). La crisis económica general agudiza el problema por el desplazamiento de pacientes de las obras sociales hacia los hospitales.

Por otro lado, la provincia traspasa en poco tiempo (6 meses) más de 400 efectores a los municipios. Esta medida generó una mayor fragmentación del sistema y una agudización de las inequidades. Este cambio en el rol del Estado Provincial no fue acompañado de mecanismos que neutralizaran las posibles dificultades de acceso a ciertos sectores de la población. La transferencia de servicios implicó profundas modificaciones en la distribución de las "oportunidades de vida" lo que puede observarse en las diferencias entre los municipios con recursos y sin recursos. Puede así suponerse que en esta etapa las

transferencias estuvieron signadas por objetivos fiscalistas. El discurso oficial sostenía que el estado provincial sólo garantizaría el segundo y tercer nivel de complejidad en la atención de la salud.

El proceso que culminó con el traspaso de estos servicios tuvo, según una impresión generalizada entre los actores involucrados, un carácter extorsivo. Las negociaciones con los Municipios se vieron reforzadas por la promesa de aumento en los recursos coparticipables. La concepción de descentralización que orientó a la gestión anterior, coincidió con la propuesta de Sistemas locales de Salud y, fundamentalmente con las expectativas de recuperación democrática de los años 80. Tal propuesta enfatizó, a nivel del discurso, la integración del sistema de salud con los espacios políticos de toma de decisión a nivel local en procura de un mayor acercamiento de la sociedad civil al Estado. La descentralización en la gestión Mestre implicó sólo el traspaso de efectores.

La municipalización del primer nivel se hace con fuerte oposición de los actores del sector salud y de los otros actores comprometidos en el área. Dada la naturaleza compulsiva del programa, el proceso en lo formal se lleva adelante sin una mayor discusión ni participación de los actores, concluyéndose en sus aspectos legales y administrativos en un período de no más de seis meses. Los intendentes, los empleados, los vecinos, los partidos políticos, los concejos deliberantes, los entes intermunicipales, los senadores, se pronuncian en contra. Hay tomas de hospitales, movilizaciones, actos públicos, cortes de rutas y también planes elaborados para sortear las dificultades de los traspasos. Las protestas se dan en gran parte de los municipios de la provincia. Los intendentes evalúan que los problemas con los que se encuentran los municipios al transferirles la provincia los servicios de salud dependen del grado de complejidad del servicio descentralizado. En algunos casos, los municipios tienen que aportar más recursos porque la provincia no cumple con la promesa de atención de mediana y alta complejidad.

## La racionalización sustantiva de los servicios de salud

La naturaleza reformista del gobierno provincial se hace clara en este campo de servicios estatales. Considera que la crisis no sólo puede atribuirse a aspectos fiscales, también se debe a "prácticas administrativas inadecuadas y a una trama de relaciones de intereses particularistas". El diagnóstico del cual se parte es que el hospital público tiene baja productividad en las prestaciones que otorga, además de estar sobredimensionado y con duplicación de servicios todo lo cual lo lleva a ser una estructura hipertrofiada. Entre las medidas que se toman siguiendo esta orientación, está el esfuerzo de lograr que los hospitales facturen las prestaciones que otorgan a afiliados de Obras Sociales. Se intenta que los hospitales recauden fondos procedentes de la seguridad social como una forma de autosubsistencia<sup>5</sup>.

Otra forma relevante de lograr el autosostenimiento de los efectores deviene de la **ampliación del seguro de salud provincial (IPAM)** a sectores sociales carecientes. Esta **decisión tiene como propósito**, por un lado, reorientar el subsidio desde la oferta (**presupuesto de los hospitales**) hacia la demanda (los pobres de la provincia) haciendo más

<sup>5</sup> Los hospitales se financian de este modo con lo que provee el Estado vía su presupuesto y a través del recupero del gasto vía el mecanismo de seguro señalado, el resto proviene de las cooperadoras y de donaciones.



económico y efectivo el servicio. El hospital cobra al IPAM por cada prestación que realiza y el Estado paga al IPAM una cápita individual como un seguro de salud para los carenciados de la provincia. Con esto se intenta promover la eficiencia en efectores que siguen siendo gratuitos, mediante un mecanismo que persigue hacer de los resultados el elemento determinante del financiamiento.

Una clara tendencia del Ministerio fue la inversión en tecnología y en infraestructura, por la cual se intenta que los hospitales públicos recuperen su capacidad operatoria y puedan competir en el mercado de la salud frente a la oferta privada. El objetivo es dar apoyo tecnológico para insertar al hospital público en una red de atención con un nivel de competitividad adecuado. Aún en plena vigencia de la Ley de Emergencia, el gobierno invertía en tecnología y se anunciaban obras.

A través de la definición de los perfiles hospitalarios, el gobierno tiende a lograr una gestión administrativa y gerencial adecuada, con personal de conducción capacitado para la integración con el resto del equipo de salud. Consideran que la complejidad política y técnica del sistema sanitario requiere tanto a profesionales que atiendan la salud de la población, como a quienes conozcan los complicados aspectos inherentes a la conducción y organización de modernas instituciones de salud. Los perfiles hospitalarios fueron implementados a partir de un decreto del gobernador. Estos perfiles introducen una nueva concepción administrativa en su funcionamiento, introduciendo modernos criterios de gestión y buscando agilidad en lo que se refiere a la toma de decisiones (estructuras matriciales)<sup>6</sup>.

Se establece el perfil hospitalario para cada uno de los hospitales de capital, evitando la superposición de actividades y la duplicación de servicios y determinando cuáles van a ser los servicios de referencia por cada una de las especialidades médicas, sobre la base de la capacidad instalada, los profesionales, el nivel de complejidad y la producción. Los nuevos conceptos incorporados son: camas indiferenciadas, hospital de día, ampliación de cobertura horaria, temporalidad de las jefaturas de servicios y cargo único. La idea central era constituir una red de hospitales complementarios y unidos por una red informática entre sí. Con este objetivo, el gobierno decide, también, retornar al sistema centralizado de adquisición de insumos con el fin de recuperar una escala de compra que le permitiera negociar con los proveedores en mejores condiciones y reducir costos.

## REFORMA SANITARIA Y ESTRATEGIA DE REPRESENTACIÓN

La crisis del estado provincial no puede analizarse sin mencionar lo sucedido a fines de los 80 y principios de los 90 en Argentina, y que significó el fin de ciclo de un particular régimen de estado de bienestar en el país. El gobierno de Carlos Menem inició por entonces

<sup>6</sup> En la estructura matricial se cambia el paradigma de la gestión vertical y por línea de mandos orientando a la organización a una gestión basada en procesos. La matriz combina dos formas de gestión por funciones y por productos. La gestión funcional reúne a los especialistas y asegura el trabajo multidisciplinario y la gestión por producto facilita la coordinación entre especialidades. Documento del Ministerio de Salud, Dirección General de Atención a la Salud, Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, 1997.



un proceso de reformas económicas y estatales que terminó con el clásicamente denominado estado populista y, junto con él, la manera dominante de hacer política en los últimos 50 años en la Argentina. En este punto es necesario hacer una disgresión conceptual para luego proseguir con lo sucedido en Córdoba.

Acordamos con Lo Vuolo en el sentido que el estado de bienestar en Argentina no puede considerarse como el producto de la cohabitación entre partidos políticos competitivos y políticas keynesianas. Tampoco parece concebible la hipótesis de un sistema conformado sobre la demanda y la presión directa de fuerzas sociales organizadas alrededor de reivindicaciones de clase.

Por el contrario, la matriz política del estado de bienestar argentino se construyó más bien como un entramado de negociaciones bilaterales entre el poder político y diferentes grupos corporativos. En ese marco, la legitimidad de los diversos actores se construía en base al intercambio de prebendas sobre las políticas públicas, por un lado, y el reaseguro del control social, por el otro.

Esto generó una dinámica de expansión permanente, a través de “ventanas” que atendían la demanda permanente de los diversos sectores para imitar los beneficios de los más favorecidos.

Así, el tipo de estado de bienestar conformado no fue más que un híbrido institucional fuertemente fragmentado, en donde convivía un discurso universalista con una práctica particularista. Aquí, la discusión en torno a la racionalidad de los objetivos propuestos o sobre la viabilidad financiera o fiscal del sistema quedaba en un lugar marginal. (Lo Vuolo, R.; 1993). Debemos decir que este tipo de entramado institucional bienestarista se reproducía a escala de los estados provinciales.

Ahora bien, la crisis de los estados de bienestar, particularmente en los países de nuestra región, estuvo acompañada de otros fenómenos, tales como, la crisis de los partidos de masa, la fractura de las identidades políticas y el retraimiento de los individuos al ámbito de lo privado, que pusieron en cuestión una manera de “hacer política” o, al decir de Novaro, un estilo de representación política ligado al modelo de estado populista.

En el sistema populista tradicional, las relaciones de clientela y cooptación de dirigentes sociales y políticos desde estructuras partidarias controladas por caudillos, que, a su vez, acordaban entre sí la distribución de espacios y recursos públicos, constituyeron la forma dominante de integración de voluntades en vínculos representativos.

Esto dio lugar a distintos sistemas de representación según la región del país y los momentos históricos de que se tratara. En las áreas más modernas y desarrolladas (grandes ciudades de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) predominaba el clientelismo de partido, en el que el acceso a la oferta clientelar era relativamente abierta, existían mecanismos de agregación y organización de clientes y las funciones de “gate keeper” (intermediario) estaban institucionalizadas a nivel partidario o estatal. En las áreas rurales y periféricas, predominaba el clientelismo de notables. Aquí, los recursos estaban en manos de dirigentes que los distribuían personalmente en un medio limitado y los clientes tenían nula o escasa capacidad para actuar y formular demandas autónomamente. (Novaro, M; 1994).

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, siempre los partidos fueron los mediadores entre la representación de interés y la representación política, gracias a la extensión territorial que poseían y su férreo control del aparato del estado.

En síntesis, caudillismo, clientelismo y fuertes identidades partidarias fueron los rasgos que constituyeron el estilo de representación política propia del régimen populista del estado.

Pues bien, todo este sistema de compromisos e intercambios políticos, que implicaban peculiares mecanismos de competencia y equilibrio entre partidos y caudillos, se comenzó a derrumbar en 1989. La combinación de crisis económica y reducción de recursos públicos provocada esta última por la aplicación del plan de ajuste y reforma del estado aplicado por el gobierno nacional, debilitó seriamente los vínculos tradicionales de representación e hizo cada vez más disfuncional los viejos mecanismos de resolución de conflictos, competencia y agregación de voluntades. (Novaro, M; 1994).

En definitiva, la coexistencia de una crisis económica terminal, incertidumbre por el futuro y agotamiento de los partidos de masa como instancia de mediación, produjo una enorme demanda de orden y ejecutividad que posibilitó la emergencia de un nuevo estilo de representación que Novaro designa como **personalista**.

Uno de los rasgos de este nuevo fenómeno de la cultura política es que los ciudadanos ya no se inscriben masiva y establemente en partidos de masas, sino que se inclinan alternativamente por uno u otro de ellos según la capacidad de seducción que demuestran los candidatos del momento. Por encima del partido aparece ahora la imagen del líder que cataliza y centraliza las capacidades representativas antes distribuidas en un conjunto de instituciones y organizaciones.

Además, aparece sosteniendo el vínculo representativo la confianza que se focaliza en un líder ejecutivo, de quien se espera decida sobre asuntos no previstos por las leyes o los programas de gobierno; la representación se tiñe con un fuerte decisionismo mientras se excluye la deliberación pública.

La personalización implica que la representación es menos una función que se atribuye a un cargo y más una capacidad personal de quien lo ocupa; la persona del líder cumple una función soberana en el nuevo sistema de representación.

El nuevo ejecutivismo tiene el mérito de permitir la satisfacción de intereses concretos a partir de vínculos personales con el líder; y por ello disuelve los ámbitos institucionales de negociación y concertación, debilitando en ocasiones la capacidad de representación de las mismas corporaciones beneficiarias de las medidas adoptadas. Es que la encarnación por el líder del interés general no deja lugar a que se desarrolle la agregación de intereses, necesaria para la integración concertada de distintos sectores en el apoyo a las políticas públicas.

Este estilo de representación puso en crisis las viejas redes clientelares partidarias, lo que no significó que haya terminado con el clientelismo. La concentración de poder y la exclusión de los partidos en la toma de decisiones provocan que el control de las redes clientelares se transfieran a agencias estatales conducidas por "operadores" o técnicos al servicio del ejecutivo, logrando el monopolio de la oferta de satisfacciones y promoviendo una suerte de clientelismo estatal. (Novaro, M; 1994).

Ahora, retomando el análisis del caso cordobés, debemos decir que el estado provincial pudo postergar hasta mediados de los noventa el proceso de ajuste y reforma que la nación y muchas provincias encararon a los inicios de la década. Esto fue posible, ya que, el éxito logrado por el programa de reformas de Menem (en particular el Plan de Convertibilidad) en el sentido de generar confianza en los mercados financieros internacionales y con esto un flujo significativo de capitales hacia el país, le permitió al gobierno de Angeloz combinar crecimiento permanente del gasto público, alto déficit fiscal



y endeudamiento externo creciente. La banca oficial provincial fue la herramienta estratégica que le abrió al gobierno las puertas del mercado internacional del crédito.

A finales del 94 e inicios del 95 el llamado “efecto tequila” rompió con este circuito, hizo estallar la ilusión de una “isla cordobesa” en un mar de escasez de recursos y, finalmente, evidenció la necesidad de impulsar un programa de ajuste y reforma del estado provincial que le devolviera a esta su solvencia financiera.

En este contexto económico y en el marco de amplias movilizaciones sociales asume Ramón Mestre, quien desde el inicio de su gestión considera la crisis como un punto de inflexión en la política provincial y se siente con la legitimidad suficiente como para llevar adelante todas las medidas necesarias, por traumáticas que fueran, para construir un nuevo estado. Pero, además, la fuerte demanda de orden existente en amplios sectores de la sociedad sumada a la desilusión producida por el retiro de Angeloz en medio del caos económico y de innumerables denuncias de corrupción, le permitieron al gobernador instalar un nuevo estilo de gestión, producto de su particular concepción de la representación política, novedoso para la política local. Este estilo no sólo fue utilizado para implementar un ajuste de magnitud inusual, sino también, para llevar adelante el proceso de reformas de sectores considerados claves en la nueva arquitectura estatal.

Así, la crisis fue utilizada como fuente de derecho a los fines de implementar medidas que restituirían el orden político y financiero, pero también para avanzar sobre reformas de sectores (salud y educación, por ejemplo) que se consideraban incapaces de dar respuestas a los nuevos desafíos de la época. Todo este proceso fue altamente conflictivo y costoso en términos de capital político debido a que el mismo implicaba una redistribución social de los costos de la crisis del estado y significó un desmejoramiento de la situación relativa de amplios sectores, acompañado por la pérdida de beneficios y derechos. En el caso de la reforma del sector salud deben realizarse algunas puntualizaciones.

En primer lugar, y como ya hemos afirmado, aunque ambos no deberían ser considerados como sinónimos, el proceso de reformas quedó absolutamente ligado al proceso de ajuste del sector salud. La simultaneidad de los procesos y el haber vinculado ambos al agotamiento de un modelo de estado y un estilo de hacer política colaboró con esto.

Pero, además, el haber realizado la reforma en un marco de restricción financiera impidió, en general, que el gobierno pudiera ir incluyendo incentivos materiales a favor de las mismas. Se podrían señalar como excepción el acuerdo alcanzado con el Sindicato de Empleados Públicos que posibilitó la salida de la emergencia y garantizar el principio de estabilidad de los mismos a cambio de introducir algunas reformas en el estatuto del personal que incorporaban incentivos del tipo “productividad” y “presentismo”. El otro ejemplo es el pago de un adicional por presentismo a los maestros primarios que fue, en los hechos, aceptados por los mismos aunque rechazado discursivamente por la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba.

No obstante, la dificultad para generalizar incentivos materiales a favor de una reforma que mejorase la gestión de los recursos al interior del sector salud, hizo que la misma fuera percibida por los actores como un proceso en donde sólo se resignaban beneficios y derechos obtenidos con el anterior modelo sin que aparecieran claras ventajas en su reemplazo.

Ahora bien, una mención especial debe hacerse al particular estilo de gestión que, además de relacionarse a las características personales del gobernador reflejaba una



singular concepción de la representación política y que estaba en sintonía con la modalidad emergente en la mayoría de los procesos de ajuste y reforma en el país y la región.

Este estilo se caracterizó por ser marcadamente personalista, basado en la legitimidad electoral que emanaba de la figura del primer mandatario provincial, lo que lo impulsaba a llevar adelante sus políticas para el sector sin necesidad de participar a los actores involucrados.

Esta especie de decisionismo político se alimentaba desde dos vertientes. Por un lado, la crisis del estado provincial fue tomada como fuente de derecho para llevar adelante acciones que se evaluaban como poco populares pero racionales en relación al propósito de recuperar el orden político y financiero de la provincia. Desde el nivel oficial se entendía que el gobierno había sido elegido para llevar adelante el saneamiento y reconstrucción del estado, y las reformas eran parte de ese camino, desde otros actores esto fue percibido como exclusión de la arena de negociación.

Por otro lado, el gobierno se nutría de una concepción de la legitimidad de tipo carismática, basada en las características personales de quien conduce el estado y que se expresaban en representaciones tales como "buen administrador", "hombre honesto y muy trabajador", "maneja personalmente todos los sectores de la administración" o "es un peleador muy duro".

Así, fue notorio durante este período, la ausencia de instancias mediadoras a las cuales se convocara a los actores, neocorporativos y/o sociales, con el fin de construir espacios de entendimiento en torno a las políticas a implementar. Aún más, existió el agravante de que en las escasas oportunidades en que se constituyeron los resultados fueron públicamente desconocidos por el gobernador. Los colaboradores de éste (Ministro, Secretarios, Directores) carecían de poder de decisión autónomo, apareciendo ante la sociedad como simples ejecutores o instrumentadores de las ideas del "jefe".

Todo esto esconde, también, la concepción de que el único interés legítimo existente en torno a la cosa pública es el interés del estado personificado en la figura de quien lo conduce, no otorgándosele legitimidad a los diversos intereses sectoriales, los cuales sólo representan la resistencia al cambio, el temor a perder privilegios o, en el mejor de los casos, voluntarismo sin racionalidad administrativa. Esto hacía injustificable generar instancias para confrontar con los mismos ya que se descalificaban desde su origen. A decir verdad, la reforma era presentada por el gobierno como un proceso de disciplinamiento de los actores sectoriales de la salud, los cuales se habían sobreexpandido en otras épocas, al interés superior del "bien público" que el gobierno representaba.

En definitiva, todo este proceso de reforma del sector salud, estuvo conducido por un estilo personalista, plebiscitario, con escasa participación de los actores involucrados a quienes no se consideraba con derecho a hacerlo y que pretendía ser evaluado por sus resultados y no por los medios con que se obtenían.

Además, este estilo de gestión condicionó la velocidad y magnitud que tendría el proceso de reformas. Así, las características con que se formularon y aplicaron las medidas descriptas responden a un modelo de cambios que pretende instaurar una nueva institucionalidad en la cual no hubo una estrategia de tipo gradual. Por el contrario, se establecieron mediante una política integral a la manera de una política de shock. Se consideró que estas políticas de shock garantizarían el éxito de los cambios propuestos.

Tal como se ha estudiado ya en los procesos de reforma de otros países, la incorrecta selección del método y un inadecuado diseño y construcción de un cronograma de reformas, son aspectos centrales que dan cuenta del fracaso de dichos procesos. Este estilo particular, en Córdoba generó el surgimiento de posiciones defensivas y reactivas por parte de los diferentes actores. La exclusión de los mismos del proceso reformista, la presentación de las propuestas como un proyecto cerrado, hizo que el mismo desembocara en un escenario de alta conflictividad sectorial donde primaron el desconocimiento, la falta de información y la defensa de intereses particulares.

Este proceso de reforma sólo tuvo éxito en su aplicación formal y legal (la formulación de los decretos). Sin embargo, no tuvo éxito en el cumplimiento efectivo de los objetivos que se planteó, ya que, la implementación requería el compromiso de los profesionales y trabajadores del sector con los cambios; pero fueron éstos, justamente, quienes vivieron todo el proceso como sumamente autoritario y compulsivo lo que generaba permanentes retaceos de cooperación con las transformaciones.

Las características apuntadas del proceso de implementación de las reformas generó que la discusión girara en torno al mismo, al autoritarismo con el que se procedía, pasando el debate sobre la racionalidad o no de las propuestas a un lugar secundario. Además, la escasa reflexividad de los actores pertenecientes al campo sectorial no permitió la articulación y el debate a partir de propuestas alternativas a las del gobierno. La falta de instancias mediadoras sumado a lo anterior produjo un escenario de alta conflictividad con escasa posibilidad de lograr consenso en torno a ideas.

Este alto grado de conflicto producido en el sector, potenciado por situaciones similares en otros frentes del estado provincial, llevó al proceso de reformas a una situación de parálisis. En los últimos meses de 1998 el enfrentamiento entre las gremiales hospitalarias y el gobierno llegó a su grado más alto. Se sucedieron los paros y movilizaciones a lo largo de todo el año. En uno de los momentos más difíciles de la confrontación, y a sólo dos meses de las elecciones, los senadores justicialistas presentaron un proyecto de ley que solicitaba el cumplimiento de la ley 7625 de los Equipos de Salud.. La propuesta recogía las inquietudes de los médicos respecto a sus condiciones laborales y a la reorientación de las políticas de salud. El oficialismo rechazó este proyecto y sólo instó a que se retomara el diálogo entre gobierno y trabajadores.

La problemática del sector salud adquiere un lugar relevante en la campaña electoral. El gobierno no logra desprenderse de la imagen de ser un gobierno "insensible" que "cierra hospitales" y que ha tomado al sector salud como variable del ajuste fiscal; mientras el candidato más importante de la oposición, José Manuel de la Sota, toma como propias las reivindicaciones de los sectores gremiales de la salud y anuncia que en caso de triunfar volvería atrás en todo lo realizado en el sector durante la gestión Mestre. Además, anuncia que su programa de gobierno incluiría el proyecto de reforma del sector salud provincial elaborado por el Consejo de Médicos de la Provincia de Córdoba.

Así, el 20 de diciembre de 1998, el gobernador Mestre es derrotado en las elecciones generales para gobernador a manos del candidato de Unión por Córdoba (cuyo componente más importante era el PJ), José Manuel de la Sota. Difícil es precisar qué porcentaje de responsabilidad en la derrota tuvo el conflicto en el sector salud, lo que si puede decirse es que la reforma quedó trunca al no lograr su relegitimación en el ámbito electoral; el que el gobernador reconocía como fuente de su legitimidad. Su estilo de liderazgo (y con ello sus propuestas) naufragó en el único lugar en el que creía ser sostenido.



## ¿ESCAPAR DEL PRESENTE HUYENDO HACIA EL PASADO?

El 12 de Julio de 1999 inicia su gestión José Manuel de la Sota, cumpliendo con sus promesas electorales para el sector salud. En el marco de un estilo que pretende diferenciarse claramente del anterior, anuncia la vuelta atrás de todas las medidas implementadas por la gestión anterior, con la sola excepción del proceso de descentralización, y el retorno al "status quo" anterior al año 1995.

Pero, aún más, anuncia que su Ministro de Salud sería quien se desempeñaba hasta entonces como Presidente del Consejo de Médicos de la Provincia y que incorporaría a la conducción de las distintas instituciones de salud a miembros de las gremiales hospitalarias, los cuales se habían opuesto férreamente a la reforma Mestre.

Además, confirma que su proyecto de salud sería el elaborado por la entidad deontológica de los médicos, el cual pretende conformar un Sistema Integrado de Salud Provincial. Para este fin, y teniendo al IPAM como eje del proyecto, se impulsaría la conformación de redes de complejidad creciente a lo largo y ancho de la provincia que competirían entre sí por la captación de pacientes, y con esto, por las cápitás correspondientes a su atención. Estas redes estarían conformadas por instituciones públicas y privadas. Se invitaría a todos los sistemas financiadores de la salud que operan en la provincia a sumarse a este Sistema Integrado Provincial. Así, según se resalta en el proyecto, sería posible garantizar eficiencia en el uso de los recursos junto con la calidad de las prestaciones, preservando la libertad de elección del paciente<sup>7</sup>.

Es evidente que hacer consideraciones en relación a la nueva etapa iniciada es más que prematuro. Sin embargo, por lo esbozado ya hasta aquí, surgen algunos interrogantes que merecerían algún desarrollo.

Surge como inocultable, a primera vista, que el estilo de gestión del actual gobierno, no sólo pretende diferenciarse del anterior en cuestiones de forma, sino que estaría produciendo un verdadero viraje en su manera de relacionarse con los actores corporativos de la provincia. Además de haber tomado como propios muchos de los reclamos realizados con anterioridad y haberles dado cumplimiento efectivo, ha avanzado en la incorporación directa de los sectores corporativos a la gestión del estado. En el caso salud este punto es más que notable.

Ahora bien, hemos afirmado que las características de la gestión del Ministerio de Salud en el gobierno del Dr. Angeloz, condujo a que este aparato estatal, cuyo propósito es la atención y el cuidado de la salud de la población en su conjunto, funcionara en respuesta a los intereses parciales de los actores involucrados en este campo. Este intento de conciliar intereses contradictorios imposibilitó toda perspectiva de cambio y se tornó, con el cambio de contexto nacional e internacional, inviable financieramente.

A su vez, la gestión del Dr. Mestre cerrada a la participación de estos grupos, en razón de una supuesta atención privilegiada de los intereses de los usuarios de los servicios, por encima de todo interés sectorial, terminó siendo autoritaria. La incapacidad para la negociación torna inviable políticamente cualquier transformación.

<sup>7</sup> Para ampliar la información en torno al proyecto elaborado por el Consejo de Médicos de la Provincia ver Revista Ethica órgano de difusión del propio Consejo.

Así, tanto la debilidad del Estado frente a las presiones corporativas del primer gobierno analizado, como el endurecimiento excesivo del segundo, condujeron a la desatención de las demandas de los ciudadanos y al deterioro permanente del sector que decían priorizar.

Por lo tanto, deberíamos preguntarnos, ¿qué aspecto de la estrategia de reforma del sector salud del nuevo gobierno, en tanto vuelve a incorporar, sin mediaciones, las demandas sectoriales e incorpora a sus actores a la gestión estatal, permitiría avizorar un final distinto. ¿Cómo sorteará el estrecho desfiladero que existe entre la viabilidad financiera y la viabilidad política en todo proceso de reformas? ¿Cómo se complementarán estas dos variables del proceso? ¿Se estaría corriendo el riesgo de que la “captura” de agencias estatales, por parte de algunos actores, reinstale un modo de gestión estatal y de representación política que ya se demostró inviable en contextos de restricción financiera?

Pero además, ¿es posible desarrollar un proceso de reformas otorgándole la conducción del mismo a uno de los actores corporativos más importante del sector? ¿Es posible que este actor conduzca un proceso de racionalización que en muchas ocasiones contradice los valores centrales en los que se ha socializado la corporación médica? ¿Es posible hacerlo sin que el estado conserve un nivel mínimo de autonomía y poder de coerción en relación a la totalidad de los actores involucrados? O, por el contrario, ¿la corporación médica será capaz de un enorme esfuerzo de auto-disciplinamiento en relación a la satisfacción de sus intereses inmediatos en pos de avanzar en un proceso de reformas que privilegie el interés general por encima del particular?

Sería imposible responder todos estos interrogantes en este trabajo debido a lo reciente de la asunción del nuevo gobierno. Gobierno que, además, goza de un enorme crédito público en relación a las expectativas que ha generado en amplios sectores de la sociedad. Pero sí nos parece pertinente dejar planteados algunos interrogantes que surgen de sus primeros pasos.

## **HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO CONSENSO**

Aceptada la necesidad de la reforma del sector salud, es nuestro interés argumentar en favor de un proceso político-administrativo más participativo y democrático. La necesidad de construir espacios de debate y deliberación en los cuales alcanzar los consensos que permitan avanzar con las reformas surge de la propia lógica de implementación de las políticas públicas. Al decir de Acuña, los actores sociales son endógenos a las políticas públicas, y sería una ingenuidad pensar que no permitirles participar en el proceso de formulación e implementación de las mismas es condición suficiente para impedir que sus preferencias e intereses impacten en el resultado final de las políticas

Este proceso político debería favorecer un foro abierto que permita la presencia y articulación de intereses y perspectivas diferentes y promover un involucramiento público que incluya a los actores del sector, pero también la búsqueda de la participación organizada de los usuarios.

El foro debería propiciar la discusión, entre otros, de algunos de los siguientes ejes:



- **Pluralidad de actores:** si bien el Estado debe tener una fuerte presencia en la definición de las políticas, en la normatización y regulación y en el financiamiento, funciones indelegables sostenidas como un principio ideológico y axiológico innegociable, es posible abrir el debate acerca de la provisión de servicios donde se puede incluir a diversos actores que compartan con el Estado esta tarea.
- **Universalidad selectiva:** en la actualidad se presenta como evidente la necesidad de introducir algunos criterios de selectividad en el gasto social que aseguren una mayor transparencia y equidad en los programas. El "universalismo selectivo" o "selectividad positiva" propone el acceso universal a bienes y servicios considerados fundamentales y la selectividad en la identificación de necesidades diferenciales según sea la situación de cada persona o grupo poblacional.
- **Formas de asignación de recursos: mix de subsidios a la oferta y a la demanda:** la mayoría de las transformaciones propuestas en otros países ponen en las personas una mayor responsabilidad en el cuidado de su salud y en la selección de las alternativas para satisfacer sus necesidades, sin dejar de generar incentivos que estimulen a los sistemas de salud a incrementar su productividad, eficiencia y calidad. Las alternativas propuestas combinan un financiamiento orientado a cubrir los costos de las reparticiones estatales con la transferencia de un poder de compra al beneficiario.
- **Relación de agencia:** se cuestiona el principio orientador de la relación médico-paciente según el cual los médicos son los perfectos agentes de sus pacientes. Por otro lado, se presta especial atención a la crítica a los sistemas de libre elección por parte de los usuarios al considerarse que la misma es correcta en su apreciación de que los consumidores de los servicios de salud no cuentan con información suficiente. Las alternativas propuestas son: 1-la promoción de organizaciones públicas no estatales que se ocupen de la compra de los servicios para sus usuarios: cuando la oferta de servicios es muy heterogénea y la capacidad del usuario de obtener informaciones es limitada, las organizaciones públicas no estatales tienden a ser más eficientes. 2-la implementación del mecanismo por el cual los médicos generalistas gestionarían la atención y derivación a los especialistas y orientarían el consumo de tecnología.

La inclusión en este foro de todos los actores, incluso de aquellos relegados previamente, y la discusión de estas y otras temáticas consideradas relevantes para la transformación del sector salud, permitirá esclarecer la orientación necesaria para el diseño de las innovaciones institucionales que hagan posible el logro de servicios públicos que garanticen niveles altos de salud a la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Smith, W.: La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. Desarrollo Económico, Vol 36 N° 141 Abril-Junio 1996.
- Aedo, C. y Toche, A.: Canasta básica en la atención de la salud. ILADES - IERAL, Noviembre de 1996.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R.: La Nueva Oscuridad de la Política Social. Miño y Dávila Editores, 1993.
- Belmartino, S. y Bloch, C.: Desregulación/Privatización: La relación entre financiamiento y provisión de servicios en la reforma de la seguridad social médica en la Argentina. Cuadernos Médico Sociales N° 73, Mayo 1998.

- Cernotto, Diana: La política de espaldas a la política. Revista Administración Pública y Sociedad No 11, IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba, 1998.
- Cetrángulo, O. y Devoto, F.: Reformas en la política de salud en la Argentina durante los años noventa con especial referencia a la equidad. CECE, Serie de Estudios N° 27, Septiembre de 1998.
- El Futuro de las Reformas o la Reforma del Futuro. Ediciones ISALUD, Asociación de Economía de la Salud, Buenos Aires 1998.
- Encuentro Internacional sobre Seguro Público de Salud, Bariloche, Mayo de 1998. Fundación ISALUD - Gobierno de Río Negro (Recopilación de trabajos).
- Fattore, G. y Vassallo, C.: Crisis e innovación del sistema de salud de Estados Unidos. (Mimeo s/f).
- Katz, Jorge: Salud, Innovación tecnológica y Marco regulatorio. Un comentario sobre el informe del Banco Mundial "Invertir en Salud". Desarrollo Económico Vol. 35 N° 137 Julio - Septiembre de 1995.
- Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (Argentina): La garantía de calidad en el Hospital Público de Autogestión. Octubre de 1997.
- La Serna, Carlos: Crisis del Estado de Bienestar y Gobernabilidad del sistema de políticas sociales: El caso de un estado provincial. IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba, Julio 1997.
- La Serna, Carlos: Actores y procesos en la crisis del Estado de Bienestar. Revista Administración Pública y Sociedad N 10, IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba, 1998.
- La Serna, Carlos: Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar. Centre d Etudes en Administration International. Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Université de Montréal. Verano de 1998.
- Novaro, Marcos: Los pilotos de Tormenta. Ediciones Letra Nueva, 1994.
- Oletta, José Felix: La reforma del sector salud en Venezuela. II Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Octubre 1997.
- Oszlak, Oscar: Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego (Vol. 1). Colección CEA - CBC, UBA, Septiembre de 1997.
- Oyarzo Mansilla, César: La modernización de los sistemas públicos de salud en Chile (1990-1997): Una visión desde el mundo de la economía. II Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Octubre de 1997.
- Panadeiros, Mónica: Organización del Seguro de Salud en la Argentina. Análisis y propuestas de reforma. Desarrollo Económico Vol 36 Verano 1996.
- Sánchez Rodríguez, Héctor: La modernización de los sistemas públicos de salud en Chile (1990-1997): Una visión política del proceso. II Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Octubre de 1997.
- Sojo, Ana: Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de salud en Chile. Revista de la CEPAL N° 59, Agosto de 1996.
- Vignolo Friz, Carlos: La modernización de los sistemas públicos de salud en Chile (1990-1997): Una visión desde el mundo del managment. II Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Octubre de 1997.





### 3. ARTÍCULOS

## LO PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Diana Cernotto<sup>8</sup>  
dianacernotto@arnet.com.ar

Las transformaciones de la relación entre la sociedad civil y el estado ocurridas hacia finales del siglo XX han trastocado el tipo de vinculación establecida durante la vigencia del denominado “estado de bienestar”.

La retracción y los cambios de las funciones estatales, así como la dinámica de mutaciones de las conformaciones sociales en el seno de la sociedad civil han producido, entre otros fenómenos, una patente desactivación de las demandas sobre la esfera estatal y una progresiva “activación” de algunas organizaciones “no tradicionales” de la sociedad civil.

Ello ha ocasionado lo que se ha dado en llamar el “resurgimiento de la sociedad civil” y ha puesto sobre el tapete el debate acerca de la definición o redefinición del término “sociedad civil” y de la pertinencia de sus organizaciones respecto a la representación pública.

El abordaje del concepto de sociedad civil por autores como Jurgen Habermas, John Keane, J. Hall, P. Oxhorn, J. Cohen y A. Arato, Gellner, etc. sugieren el imperativo de reconceptualizar la noción de sociedad civil.

Este artículo se propone realizar una rápida revisión del origen del término “sociedad civil” indivisiblemente ligado al concepto de “estado” y de su relación con la legitimidad del ámbito estatal. Se trata de mostrar como las distintas acepciones del concepto de “sociedad civil” y sus correspondientes interpretaciones están más relacionadas a la disociación de las esferas que a la consideración de su unidad que es la que permite extraer ciertas potencialidades para el desarrollo de una comprensión más acabada de la política pública societaria.

<sup>8</sup> Mter. en Ciencias Sociales. Investigadora Principal del IIFAP.



Simultáneamente puede seguirse el entrelazamiento del concepto de lo "público" con las cambiantes relaciones sociedad- estado.

## GÉNESIS DE LA DISOCIACIÓN

La concepción del término "estado" tal como se lo entiende hoy, no aparece sino con Maquiavelo (1469- 1525), mientras que el concepto plasmado de "sociedad civil" se lo debemos a Hobbes (1588- 1697).

La gestación de ambos conceptos y de su disociación, dado que anteriormente el concepto de estado englobaba al de sociedad civil (no así al de sociedad), significa un prolongado proceso histórico que abarcó varios siglos.

Los términos *polis*, *civitas*, *regnum e imperium* utilizados por griegos y romanos, así como los de *res pública*, *civitas*, *regnum* y *respública cristiana* usados por romanos y cristianos (San Agustín) expresaban en una sola unidad a la sociedad civil y al estado.

Aunque en aquellos tiempos existieran ciertas funciones administrativas especiales del estado, éste conformaba con la sociedad civil una unidad indisoluble, una única esfera. Lo político y lo jurídico se identificaban con lo social y lo religioso, a la vez que no era posible realizar una distinción tajante entre *lo público* y *lo privado*, *lo político* y *lo económico* que constituían aspectos de una misma esfera indiferenciada.

En las sociedades previas al capitalismo la sociabilidad, la vinculación y la mediación entre las personas (aún no individuos) se daban en el marco de relaciones de una comunidad social. Es decir, la persona se encuentra agregada a sus semejantes por condiciones consideradas "naturales": o está confundida con las cosas como un instrumento de producción, o se ubica y se encuentra ligado a sus semejantes por vínculos de nacimiento, de sangre, etc. En este tipo de relaciones no interviene lo que más tarde se da en llamar *voluntad*.

La desigualdad intrínseca a estas sociedades es, además, abierta y explícita. Desde esta perspectiva la esfera que engloba sociedad civil- estado expresa a aquellos considerados iguales y concentra la vida social, política y económica a la que solo los iguales pueden aspirar.

En la Grecia antigua, el derecho natural como será desarrollado en el renacimiento, aún no existe, como no existe ningún derecho que se justifique a partir del hombre por el solo hecho de ser hombre. Aristóteles lo deja claramente formulado: "*El derecho consiste, cierto, en la igualdad, pero no para todos, sino para aquellos que verdaderamente son iguales...*"<sup>9</sup>

La desigualdad social se justificaba en una desigualdad natural. El esclavo era el oponente derrotado y sometido porque era más débil. El extranjero no era ciudadano porque no tenía lazos de parentesco que lo unieran a la comunidad. Esta asunción de la desigualdad justificaba y legitimaba a un estado que administraba una comunidad de iguales con iguales derechos sociales, económicos y políticos, y tenía como correlato la asunción de acciones coercitivas de represión abierta y directa.

9

Aristóteles, *Ética Nicomaquea, Política*, Ed. Porrúa, Méx. 1975, Pág. 70.

La base "natural" de la desigualdad entre los hombres continúa durante el feudalismo, pero lo que se entiende por *igualdad* sufre una modificación importante con el cristianismo. Si bien la desigualdad económica, social y política sigue existiendo, el cristianismo al introducir y plasmar socialmente la separación entre lo terrenal y lo divino como concepción de la realidad, lleva simultáneamente a la idea de *igualdad religiosa*.

El concepto de *igualdad religiosa* que se desarrolla durante el llamado "estado cristiano" expresa la forma de legitimidad imperante en la sociedad feudal. Es decir, un tipo de estado legitimado y justificado por el derecho divino, expresado en los vínculos dinásticos, justificado ante los no iguales (siervos) por derecho de representación divina en la fase terrena. En otras palabras desigualdad terrestre pero igualdad supraterrrenal.

*"A la organicidad que en la sociedad antigua se delinea como naturalidad de la agregación político-social, se contraponen en el feudalismo una organicidad consistente en la politicidad inmediata de la determinación social natural, en la valoración de la naturaleza en un espiral jerárquico que tiene su fin fuera de sí y que está investido por la obra creadora de Dios. De aquí deriva el tono distinto del eticismo medieval frente al antiguo (...). En Grecia falta una sociedad universal, pero la pequeña sociedad terrenal discriminada es una sociedad homogénea, en el medioevo falta la homogeneidad de la comunidad terrenal, que es más bien una serie de cuerpos jerárquicos ordenados, pero todos los individuos adquieren dignidad de almas..."*<sup>10</sup>

Es posible pensar, entonces, que esta primera disociación entre lo terrenal y lo divino constituye un mecanismo central de la forma de legitimación del estado absolutista, pero sobre todo es importante destacar que es una forma primigenia de un largo proceso de disociaciones de las instancias socio políticas. Asimismo la idea de igualdad religiosa prepara el advenimiento y la semilla de otras concepciones de igualdad aparente o ilusoria.

Los estudios compilados por Francois Chatelet<sup>11</sup> aportan algunos indicios acerca de los prolegómenos del proceso de formulación conceptual de la disociación sociedad civil- estado y de una nueva forma de legitimidad estatal.

*"El término **universitas** representaba la vida comunitaria, y se aplicaba tanto a la iglesia (conjunto de fieles) como a las sociedades de mercaderes...Bajo este sustantivo abstracto se denominaba al conjunto de representaciones éticas, políticas y jurídicas de la vida civil. **Universitas** representaba el estatuto temporal de la comunidad cristiana..."*<sup>12</sup>

El término *universitas* de los siglos XII y XIII y su significado de *comunidad o sociedad* encarna, en cierta forma, esa legitimidad que propugnaba la igualdad religiosa. La *universitas* contenía, así, al conjunto de la sociedad en una igualdad de señores y siervos. Esa comunidad ilusoria constituía la fuente de legitimidad de una sociedad fundada en la coerción directa, y delineaba los mecanismos de un estado y una sociedad regida por ciertas reglas que la distinguían de cualquier antigua sociedad esclavista.

<sup>10</sup> U. Cerroni, *Marx y el derecho moderno*, Edit. Grijalbo, México, 1975, págs. 226- 227.  
<sup>11</sup> F. Chatelet, *Historia de las ideologías*, Ed. Premia, México, 1980.  
<sup>12</sup> G. Mairel, compilado por F. Chatelet, op. cit., pág. 147.



Padúa en su análisis divide la ciudad en tres partes: el orden del sacerdocio consagrado al culto (clero), el orden de la producción y del intercambio (los oficios, las competencias y los talentos) y el orden ejecutivo y de la coerción (la parte gobernante).

Además para Padúa existe una ley civil que emana de la ciudad, o sea del conjunto del cuerpo social, y esta ley por los tanto es de origen profano. La coerción y el orden de la ciudad es privativo del príncipe, cuya función es dar seguridad y garantía a la ciudad; a los sacerdotes les corresponde la función de salvaguardar las almas de la ciudad; y a los trabajadores les toca proveer los bienes que los cuerpos necesitan.

Este movimiento teórico realizado por Padúa será el primero de una larga serie de pasos hacia la justificación de la laicización del estado y la sociedad. Lo más sugestivo de su análisis es la justificación de las leyes que provienen de todos los habitantes de la ciudad que conforman el estado (esas leyes profanas).

*"Marcilio no podía concebir la noción de soberanía, que no aparece claramente más que en Juan Bodino en 1576. Pero lo que importa, en cambio, es que Marcilio haya teorizado sin ninguna ambigüedad la autonomía de lo político... ¿Por qué no podemos hablar de soberanía en Marcilio? Porque el príncipe, si bien ya no está más instituido por Dios(...) no deja de estar sometido a la ley de la cual no es autor (...) La ideología del estado busca la forma de manifestarse, de liberarse. Marcilio ha jugado en esta liberación un papel considerable: la sociedad civil que refleja es una sociedad completamente profana."*<sup>16</sup>

También la sociedad civil de Padúa es una sociedad "civil", es decir, diferente de la sociedad "militar", ya que se distingue lo civil de "la sociedad del orden" o del "orden ejecutivo y de la coerción" que es privativo del príncipe. Surge así la noción del estado con el derecho al monopolio de la coerción y de una sociedad civil privada de la coerción directa.

El impulso dado por Padúa es el comienzo de toda una serie de teorizaciones sobre la justificación del estado laico y del desdoblamiento entre estado y sociedad civil.

Aún dentro de la propia iglesia esa tendencia no pudo ser contenida. Así, el movimiento de la Reforma expresa la adaptación de un sector de la institución religiosa a las nuevas condiciones del orden que se está gestando.

Lutero en su obra *De la autoridad temporal y en qué medida se le debe obediencia* señala el rumbo a los cristianos que dudaban entre acatar la autoridad del papa o la del rey. La vida política es para Lutero el campo del "cuerpo" en oposición al del "alma". El hombre terreno debe someter su cuerpo al poder del príncipe, mientras que su alma la somete a Dios.

Esta concepción de la división del hombre en dos esferas diferenciadas (alma-cuerpo) constituye el desdoblamiento esencial de una serie de desdoblamientos que preanuncian el andamiaje de la legitimidad del capitalismo y de su forma de estado y sociedad.

Ligado al concepto de *ciudad* nace la noción de *pueblo*, y éste supone un nuevo modo de entender la sociedad. La ciudad de Padúa se compone de *individuos* aislados entre sí. La vinculación directa de los individuos al grupo, al clan, a la casa, a la tierra, se ha roto y nace una nueva era del individuo sin vínculos directos con sus semejantes. Surge

<sup>16</sup>

F. Chatelet, op. cit., T.II, pág. 243.

estrictamente la acepción actual de la palabra individuo signo de que la sociedad se encuentra cada vez más mediada por el intercambio mercantil.

Con Maquiavelo (1469- 1527) aparece la palabra *estado* (stato) con el significado que aún hoy conserva. Sin embargo todavía no ha plasmado el concepto de sociedad civil. Conociendo Maquiavelo las obras de Marcilio, en *El Príncipe* retoma la polémica sobre el divorcio entre estado y religión. Toma posición a favor de un estado con poder laico, pero a diferencia de Padúa este poder laico se vincula a la figura del príncipe, es decir que ese poder laico no se autonomiza de manera general en el estado.

Así, el surgimiento de la política está signado por la concepción de que quien hace política es el príncipe y la política es privativa de lo estatal, nunca del pueblo o de la sociedad.

El que Maquiavelo no concibiera al estado como entidad general autónoma del príncipe le impidió sustentar el concepto de sociedad civil.

*“En Maquiavelo no es el pueblo el que viene idealizado, sino el príncipe mismo”*.<sup>17</sup>

*“Maquiavelo describe, en efecto, la política del príncipe como conquista y conservación de su poder, no trata de definir en todos los puntos de la doctrina la propia esencia de la soberanía”*.<sup>18</sup>

La doctrina de la soberanía es central porque es la que viene a justificar, a legitimar una nueva forma de estado, más allá de las personas que detenten el poder.

Ello no quiere decir que Maquiavelo no haya considerado el papel del pueblo, pero lo que ocupó el centro de su análisis es como el príncipe se ganaba el poder ante el pueblo y justificaba al poder por sí mismo y no como el pueblo podía ejercerlo.

*“El príncipe que instaura el estado no ve la legitimidad. Tampoco ésta es aquella de la cual procede su poder. (...) La política proviene de sí misma, el poder es en sí su causa. Por eso en modo alguno es necesaria la justificación del poder en Dios o en la naturaleza: el poder es verdaderamente sustancial”*.<sup>19</sup>

Maquiavelo expresa cándidamente un estado descarnado de dominación evidente. Sin embargo esta versión se presenta como demasiado cruda para los requerimientos emergentes de un nuevo tipo de estado. Bodino, en cambio, vislumbra el imperativo de justificar al estado más allá de sí mismo y comienza el proceso de la estructuración, en el plano teórico, de la sociedad civil.

La abstracción plena del poder del estado no puede apreciarse si no se parte del análisis de la teoría de la soberanía de Juan Bodino.

*“La soberanía nos revela la clave de todo poder en general. Este texto (se refiere a la obra *Les six livres de la Republique* de J. Bodino, 1576) nos aporta la prueba. Todos esos jefes grandes y pequeños, que el estado moderno engendra y reproduce a lo largo de*

<sup>17</sup> A. Córdova, op. cit., Pág. 90.

<sup>18</sup> F. Chatelet, op. cit., pág. 251.

<sup>19</sup> F. Chatelet, op. cit., pág. 552.



su historia, no sólo aquellos que mandan efectivamente sino también aquellos que quisieran mandar y actúan en ese sentido, no son más que los "guardianes de la potestad" dice Bodino. Esta noción es capital: ejercer el poder es ser el guardián de una abstracción creadora que Juan Bodino designa sin ambigüedad como el orden. Resulta notable que ese orden -que no es con mucho, un invento del siglo XVI- parece desprenderse del ejercicio del poder, mientras que en Bodino es el poder el que se desprende de él (del orden), lo cual es en efecto, la novedad que introduce la soberanía.<sup>20</sup>

Para Bodino la soberanía y el poder son independientes de quien lo ejerza, el estado es soberano, por fuera de quien ocupe el poder. El estado es una acumulación de familias y por lo tanto el estado como poder hereda la autoridad familiar. Esta autoridad es atemporal, permanente, general y se encarna en el poder absoluto del rey.

El término sociedad civil está listo para emerger. Es la esfera que justifica el poder del estado. La sociedad civil viene estructurada a partir de la familia (elemento principal de su conformación que le traspasa su autoridad profana).

**La sociedad civil ya no es la sociedad completa, es la parte que se desprende de la autoridad familiar, la que se delega en otra parte de la sociedad: el estado.**

Hobbes (1588- 1679) será el encargado de sacar a la luz a la sociedad civil, junto al derecho natural, la preocupación por la nueva forma de propiedad privada y por aquel organismo capaz de defender a los propietarios y a todos aquellos que tuvieran posibilidad de serlo.

Para Hobbes la sociedad era un gran mecanismo, y el hombre la partícula más elemental de ese mecanismo; el hombre por su naturaleza egoísta y su instinto de conservación típico del "estado natural" (presocial) se comportaba como el lobo del hombre. Las tendencias egoístas de cada individuo entraban en conflicto con las de su prójimo. Esta característica era inmanente, ahistórica por eso era un rasgo del estado natural del hombre. A causa de que los hombres son violentos por naturaleza y se matan entre sí, se ven obligados por su propio egoísmo a agruparse en sociedad, pero para poder coexistir sin destruirse, una parte de su libertad natural individual es conculcada por un poder que les impone el orden y el respeto mutuos. Este poder es el estado.

La sociedad civil es concebida por Hobbes como la esfera que debe ser superada por esa parte que impone el orden (el estado) para que los hombres puedan subsistir organizadamente. La importancia que la sociedad civil adquiere en Hobbes tiene una sola finalidad: justificar la existencia del estado.

En sus obras *De cive* y *Leviatán*, según entiende Hegel, Hobbes "Se esfuerza en reducir la comunidad del estado y la naturaleza del poder político a principios que se hallan dentro de nosotros mismos y que reconocemos como propios. Surgen así dos principios contrapuestos..."<sup>21</sup>

Estos dos principios a que se refiere Hegel son: el estado de naturaleza y el estado de razón. En el estado de naturaleza el hombre se comporta dejándose llevar por su instinto, apetitos, etc. mientras que el estado de razón consiste en que el hombre se sepa dominar, en que reprima sus impulsos. Hegel interpreta, así, **que la necesidad del hombre de pasar del**

<sup>20</sup> Mairet, F. Chatelet comp., op. cit., pág 256, T.II, subrayado mío. En concreto, se refiere al libro I, cap. IX de la obra de Bodino.

<sup>21</sup> G.H.F. Hegel, *Lecciones sobre la historia de la filosofía*, Ed. F.C.E., Tomo III, México, 1981, pág. 332.

estado natural al estado racional hace que surja el estado separado de la sociedad civil.

Ahora bien, este estado racional tiene sus leyes que son la salvaguarda de la paz.

*“Este estado legal, consiste en someter la voluntad privada, natural y particular a la voluntad general la cual no es sin embargo, la voluntad de todos, sino la voluntad del regente, quien, por tanto, no es responsable ante los individuos, ya que su voluntad va dirigida precisamente contra la voluntad privada de éstos y todos deben obedecerla”.*<sup>22</sup>

El derecho no es para Hobbes otra cosa que el conjunto de las condiciones de pacificación impuestas por la férrea necesidad que brota de la malignidad intrínseca de los hombres.

El modelo Hobbesiano implica la inminente disociación entre la **sociedad racional (estado) como superación de la sociedad natural (sociedad civil)**.

Con Hobbes surge, entonces, la igualdad racional (estatal política); la igualdad del cielo al fin baja a la tierra aunque conservando buena parte de su mitología. Los hombres pese a sus distintas fuerzas, posiciones o situación de nacimiento son naturalmente iguales, todos naturalmente egoístas.

*“La igualdad no proviene, pues de la suprema fuerza, no se basa como en los tiempos modernos, en la libertad del espíritu o en la dignidad y la autonomía de los hombres, sino en la igual debilidad de todos ellos...”*<sup>23</sup>

También Hobbes introduce el concepto de **voluntad**, ya no divina, sino humana, en la formación de la sociedad y del estado.

La voluntad, a su vez, se separa en voluntad privada (natural) y en voluntad general (pública- estatal- racional). Así emerge la disociación entre lo natural- racional, estado- sociedad civil, público- privado.

La legitimidad estatal se origina, tanto en Hobbes como en Bodino, en la necesidad del orden que necesita la sociedad civil. Así el estado se perfila como el propietario privilegiado de la coerción directa. Los hombres de la sociedad civil enajenan su soberanía en el estado, enajenando su posibilidad de coerción privada. Mientras, la sociedad civil se prefigura como ámbito privilegiado de la actividad de intercambio económico cuyas reglas el estado garantiza.

La legitimidad estatal y la legitimidad del intercambio civil aparecen como espacios que se demarcan y que se justifican uno al otro.

Ya en pleno siglo XVII cuando son evidentes las formas capitalistas de relación social, John Locke teoriza el *contrato social* y la *voluntad* oponiéndose a la guerra de Hobbes y sustentando la legitimidad estatal y social ya no en el orden, sino en un pacto de sujeción no enajenable de la soberanía del individuo propietario de sí mismo y de sus bienes en la forma de propiedad privada capitalista. Así el pacto surge ante la posible corrupción de la pacífica naturaleza del hombre con el fin de regular sus conflictos.

22

Hobbes, *De cive*, citado por Hegel, op. cit., pág. 334.

23

G.H.F. Hegel, op. cit., pág. 333.



Locke concibe una naturaleza diferente a la de Hobbes como sustancia del hombre: junto al egoísmo prima el sentimiento de solidaridad que posibilita que el bien propio no se base en el mal ajeno, sino en el *bien común*.

El intercambio entre los hombres que permite el uso del dinero, que ya implica algún grado de acuerdo y consenso entre los ciudadanos y la necesidad de jueces para los conflictos (ya que nadie puede ser su propio juez) denotan, para Locke, la unión entre los ciudadanos que son quienes constituyen la sociedad civil y luego crean el estado como garante neutral del interés y el bien común.

Este bien común (público) puede ser consustanciado a través del parlamento en el estado y la legitimidad de éste deviene de la *representación* popular en ese parlamento. Incluso dicha legitimidad es reforzada por el derecho de rebelión del pueblo ante los malos gobiernos.

Los ciudadanos por si mismos son quienes establecen su forma de administración social y ello prefigura una nueva legitimidad estatal a través de la *democracia*.

En la misma tesitura Rousseau concibe el contrato social en oposición a Hobbes, pero a diferencia de Locke realza las virtudes de la elección directa.

Para Rousseau es la sociedad la que introduce la desigualdad (división del trabajo, propiedad, poder de la fuerza, etc.) por lo que **la voluntad general es la que legitima el estado a través de la democracia**. La soberanía está en el pueblo y en ello consiste la democracia y la génesis de la legitimidad del nuevo estado que es ocupado por los representantes de los ciudadanos. Incluso previniendo la posibilidad de que los gobernantes se arroguen la soberanía popular se diseñan los mecanismos que lo impedirían: división de poderes, control parlamentario, etc.

Hegel le critica a Rousseau que esa voluntad general no es más que el elemento común de la suma de voluntades singulares.

Con Rousseau el discurso de la legitimidad estatal y la concepción de la sociedad civil disociada del estado llegan a su expresión madura: el estado se contrapone a la sociedad civil para defender y desarrollar la igualdad.

Asimismo en este andamiaje teórico queda indisolublemente asociada la sociedad civil a la democracia.

También Montesquieu critica la acepción de sociedad civil Hobbesiana argumentando que la paz es la primera de las leyes naturales y la guerra entre los particulares es engendrada por la sociedad; es la necesidad de paz la que origina la aparición de las leyes que representan la razón humana y, lo más importante, la ley es la forma de igualar las desigualdades.

*"En la naturaleza los hombres nacen iguales, pero esa igualdad no se mantiene, la sociedad se la hace perder y sólo vuelven a ser iguales por las leyes".<sup>24</sup>*

Lo que Montesquieu no puede resolver a lo largo de toda su obra es una justificación satisfactoria de la voluntad. Sostiene que **la voluntad deriva de la creencia de que se ejerce la propia voluntad y es esta creencia, justamente la que fundamenta la legitimidad de la ley y, por tanto, del estado.**

Así, la ley se sustenta en tradiciones (viejas creencias) y en creencias de voluntades. La igualdad jurídica y política es la homogeneidad social que resulta de la abstracción de las desigualdades realmente sociales.

A la vez, con estos autores tenemos los elementos que darán pie a dos grandes corrientes de la política: la de Hobbes, por un lado, que hace hincapié en la legitimidad que proviene del orden y la Rousseau por otro, que enfatiza la legitimidad en la voluntad del ciudadano y en la democracia.

Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu se debaten, de esta manera, en la búsqueda de argumentos que justifiquen la existencia del estado como una esfera separada de la sociedad civil, y en ese debate van definiendo un nuevo tipo de sociedad: la civil. Ya sea por imperativos de orden, de creencia, de voluntad o de igualdad tenemos en esos autores (y en otros) ya conceptualmente expresadas las antinomias de la sociedad que surge: separación estado- religión, estado- sociedad civil, naturaleza- razón, voluntad general- voluntad individual, interés público- interés privado, hombre- ciudadano, estado- economía.

Posteriormente, tal vez Adam Smith presente el otro argumento que ayude a completar la disociación como forma de legitimación estatal: el interés particular pasa a constituirse y justificarse como la fuerza motora del bienestar general y del progreso.

La expansión del intercambio mercantil y la creciente división del trabajo constituyen el basamento de la nueva sociedad civil. En ese sentido Smith ha sido el principal teórico del mercado como lecho constitutivo de la sociedad civil capitalista.

En la concepción de Smith la división entre estado y sociedad civil es tajante. Ello se sustenta en la autonomía intrínseca del mercado que por si solo es capaz de lograr, por medio de la "mano invisible", el equilibrio entre interés particular e interés general sin necesidad de ninguna injerencia estatal. El papel del estado debe circunscribirse a garantizar la no intromisión en el libre mercado y la legalidad y coerción.

Más adelante, mientras la voluntad llega a la cumbre como representación abstracta en Kant, la superación del interés particular por el general, culminará en los desarrollos hegelianos sustentando el estado absoluto de necesidad y de razón, mostrando claramente el proceso contradictorio por el cual la unidad estado- sociedad se disocia y como la escisión se revierte finalmente en el estado bonapartista.

Hegel retoma la idea de los antiguos (Bodino) de que la sociedad civil está formada por las familias, es esa parte que delega la autoridad familiar al estado, y también es la misma esfera del mercado y el intercambio.

El "derecho abstracto" y la "moralidad" constituyen dos momentos del "derecho auténtico" y son el puente hacia la "moral realizada" que es la reconciliación del individuo con la sociedad. Esta "moral realizada" comprende, en términos de Hegel, tres elementos: la familia, la sociedad civil y el estado. Llegado a ese último término el deber del hombre ya no se entiende como un imperativo formal y vacío, sino como la participación en la sustancia moral; es decir en las instituciones y en la vida pública.

La familia moderna ya no lleva el lazo sagrado que unía a la familia antigua, pero constituye el primer momento de la moral realizada (se trata de una unidad precaria que debe ser superada, dado que es una unidad demasiado particular que no puede satisfacer todas las necesidades de los hijos). Luego por la propia dinámica la familia devendrá en sociedad civil donde además del momento de la familia, aparecerá el momento del



intercambio (economía), de la vida pública y las instituciones. Pero el estado representa para Hegel el momento supremo de la "moral realizada" que mantiene su poder por encima de la sociedad civil que es típica del mundo moderno.

Ya en la época de Hegel la revolución francesa había mostrado que no era tan sencillo confiar en el simple mecanismo delegativo indirecto por el cual el estado representaría el interés general de los ciudadanos (aquellos con derecho al voto). Por empezar porque cada vez más sectores sociales pugnaban por ese derecho y, entonces, los "con derecho" ya no serían tan iguales (los propietarios). Y también porque el estado podía ser en teoría, colonizado por los no propietarios.

De allí los incontables obstáculos que debieron superarse para la efectivización del sufragio universal que realmente no existió en los países centrales hasta la década del 70, más allá de que figurara en las Constituciones Nacionales.

Es por ello que Hegel, analizando los problemas de la revolución francesa y los peligros que surgían, compone un sistema, que superando la conciencia como la suma de los intereses de los individuos aislados, por medio de una conciencia colectiva se llega a un estado de necesidad en el que se expresan los intereses generales.

El papel más importante de esa conciencia y voluntad política y pública de la sociedad civil lo representan para Hegel las corporaciones que, además de darle dimensión política a la sociedad civil, actúan como puente o lazo entre ésta y el estado y que deben formar parte de las Cámaras.

Para Durkheim el estado es el órgano mismo del pensamiento social, es el que dirige la conducta colectiva y, sobre todo, es el creador de los derechos individuales desde el momento en que el estado libera a las personalidades individuales de la influencia opresiva de las colectividades particulares, locales y familiares.

*"He aquí como la función esencial del estado es la de liberar a las personalidades individuales. Por el solo hecho de contener a las sociedades elementales que lo integran, les impide ejercer sobre el individuo la influencia comprensiva que de otro modo no ejercerían. Su intervención en las diferentes esferas de la vida colectiva no tienen en sí misma nada de tiránica: por el contrario, tiene por objeto y por efecto aliviar las tiranías existentes."*<sup>25</sup>

En Durkheim finalmente la legitimidad proviene, como en Hobbes, del orden.

Para Weber la legitimidad estatal está fundada en dos vertientes: orden y voluntad racional.

El estado es entendido como aparato específico de coacción en la sociedad capitalista y, por tanto, como relación de dominio de hombres sobre hombres apoyado en la coerción legítima.

*"Así para que subsista es necesario que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan. Cuándo y por qué lo hacen, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en que la*

<sup>25</sup>

E. Durkheim, Lecciones de sociología, En J.C. Portantiero y E. De Ipola "Estado y sociedad en el pensamiento clásico", Ed. Cántaro, Argentina, 1987, pág. 200.

(sociedad civil) y en cuáles de ellos se ubican las distintas instituciones, funciones o acciones.

En algunas variantes (por ejemplo, la neoliberal) la sociedad civil se restringe a lo económico. En otras solamente a lo político, es decir, a ese tipo de sociedad particular compuesta por ciudadanos o por la opinión pública política.

También la disociación puede convertirse en una tridisociación, como la propuesta por Weber y que es retomada actualmente por numerosos autores.

En la misma vertiente *disociativa* se encuentran: a) los que postulan que la sociedad civil es ese campo de las instituciones civiles de cualquier orden (empresas, partidos, sindicatos, ONGs, etc.); b) los que sostienen que es el campo sólo de las asociaciones sin fines de lucro y c) los que solamente consideran instituciones de la sociedad civil a aquellas "independientes" del poder económico y del poder político.

Ejemplo del segundo caso es la concepción actual de sociedad civil del Banco Mundial:

*"La sociedad civil es un conjunto de diversas instituciones no gubernamentales lo suficientemente fuertes para generar acciones colectivas para alcanzar sus metas (excluido el fin de lucro)...El estado tiene un rol insustituible: es el único emergente cuyas prioridades surgen del voto popular, la única entidad que puede convalidar en políticas las decisiones colectivas.*

*Las organizaciones no gubernamentales pueden aportar ideas nuevas y ser portavoces de quienes no tienen otro acceso al "juego del poder", las más innovadoras y flexibles a la hora de proponer estrategias superadoras, pero no representan al "conjunto de la sociedad", ni pueden arrogarse ese rol".<sup>27</sup>*

Ejemplo del tercer caso, pueden ser autores como Habermas, Offe, Arato, etc., que parten de la disociación entre estado y economía para plantear la despolitización y crisis de la sociedad civil bienestarista proponiendo una "repolitización" de la misma.

La preponderancia que la corriente "disociativa" le otorga a la separación de las esferas, desemboca también en la necesidad de pensar en los organismos de mediación y de relación entre uno y otro ámbito.

Ello lleva como consecuencia a teorizar sobre las instituciones u organismos y mecanismos que conectan la sociedad con el estado o a separar e interconectar distintos sistemas o subsistemas (sistema político, económico, etc.). Estos nexos a menudo son caracterizados como intervenciones espúreas entre una u otra esfera o como relaciones forzadas entre la acción comunicativa, el sistema de legitimación, etc.

En la variante de Habermas (1974/1984/1981/1992), Offe (1984/1985) y otros, el desmedido peso que le otorgan a la disociación entre la sociedad civil y el estado los lleva a una separación radical entre economía y política de tal manera que la crisis del estado de bienestar y, por tanto, la despolitización que la caracterizaría tiene como sustento la intervención espúrea del estado en la economía (aspecto que ellos no consideran característico del estado liberal).

Al mismo tiempo, Habermas (1984) concibe en el viejo estado liberal la existencia de una opinión pública política independiente y crítica, que el estado bienestarista pierde.



La esfera pública burguesa (liberal) definida como la comprensión ilustrada, compartida, producto de la deliberación y garantía tanto de los derechos civiles, como de oportunidades de ascenso social desaparece con el capitalismo tardío.

La intervención económica se traduce en el nexa que constituye la burocracia estatal que es la que planifica la esfera pública y racionaliza la vida económica y las crisis del sistema capitalista.

De esta manera dichos autores denominan al capital "corporaciones" y centran el conflicto entre éstas y el estado (la planificación tecnoburocrática) que en virtud de carecer de suficiente flexibilidad y coordinación por su compatibilidad con la dimensión mercantilizada (corporaciones), de la cual dependen sus ingresos, pierde legitimidad. El aspecto activo es la tecnoburocracia mientras la sociedad yace pasiva y casi desactivada en un espacio en el que los nuevos movimientos sociales encuentran cierta independencia del estado, de la política y del mercado.

La "opinión pública" de Habermas presupone un público racional, ilustrado, con intereses generales claros, que logra consensos, se mueve en bloque y limita actitudes no democráticas de la esfera política estatal.

Si hubiera que sintetizar y esquematizar aún más el pensamiento de estos autores llegaríamos a que las tensiones centrales podrían reducirse a un conflicto de planificaciones, un problema dentro del proceso de planificación social producto de incompatibilidades entre diferentes racionalidades.

Más allá de los aciertos y desaciertos de la teoría crítica uno de sus principales obstáculos para comprender la dinámica de la relación sociedad civil- estado se centra en su concepción disociativa de las esferas producto de la cual se confunde la parte con el todo. Esto se patentiza especialmente en la concepción de un público (opinión pública- sociedad civil) que desaparece, tal como se estructuraría en el estado liberal, en lugar de transformarse.

Otra vertiente diferenciada de la anterior, que denominaremos "asociativa" parte de considerar importante, además de la disociación, la unidad de la sociedad civil y el estado.

Dos aspectos originales que resaltan en el pensamiento de Marx (retomados por otros pensadores como J. Holloway (1984)) constituyen los argumentos básicos de esta vertiente:

El primero es que Marx además de reconocer la disociación sociedad civil- estado en el capitalismo, sostiene que existe una unidad intrínseca entre ambas esferas ya que el estado es una "parte" de la sociedad. Esa parte que se disocia para aparecer como neutral, negada de todo interés económico o de interés de clase, con el objetivo de justificar un estado que represente el interés general, el bien común y monopolice la coerción de modo de que la acumulación de capital pueda reproducirse constantemente en las formas de relación social capitalista.

De ello se desprende que esa disociación es el componente que posibilita que la acumulación social se realice. En otras palabras, que la existencia del estado (de lo político y de lo público) es la que permite, justifica y legitima la forma de reproducción social capitalista.

Pero de igual manera, y al mismo tiempo, dicha disociación oscurece la unidad y complementación de las dos esferas.

Esta unidad, menos visible, es el ámbito de la interpenetración constante entre lo social, lo económico y lo político atravesado por los conflictos de clase que son opacados y se expresan también como conflictos de distinto tipo: o puramente económicos, o políticos, o partidarios o de género, raciales, nacionales, etc.

Por ello Marx sostiene que la disociación entre estado y sociedad civil no impide que ambas esferas, al formar parte de una misma unidad, se encuentren entrecruzadas por los intereses privados (individuales y sobre todo de clases, sectores y actores sociales) y por los intereses económicos y políticos.

Es que la unidad y complementariedad entre ambas esferas no permite que la disociación sea absoluta, si así fuera el estado no encontraría bases para legitimarse y las relaciones de intercambio tampoco.

Es decir, la sociedad civil no es sólo el ámbito de lo privado, de lo económico o de los intereses particulares y el estado tampoco es el único lugar de la política ni de lo público, ni en el cual los intereses generales pueden componerse.<sup>28</sup>

Tanto el estado como la sociedad se encuentran atravesados por lo económico y por lo político.

Sin embargo, a los efectos de sostener la legitimidad estatal y de la acumulación de capital es vital que se mantengan ciertos niveles de actividad por la cual el estado es el ámbito público y político por excelencia como sustento de la neutralidad y de la autonomía que impiden la colonización absoluta del estado por una fracción de clase, sector o individuos. Así como también es menester el mantenimiento de un cierto nivel mínimo de igualdad política y de derechos (variable de acuerdo a la historia, cultura y tipo de relación entre el capital y el trabajo).

Para Marx el estado no supera las contradicciones de la sociedad civil como pretendía Hegel y muchos pensadores anteriores a él. Para Marx el estado no hace más que descomponer parcialmente las contradicciones sociales ya que el propio estado y la política quedan aprisionados a las formas del desarrollo del capital.

Esas limitaciones del estado y la política se desenvuelven porque los productos de la política (tanto en la sociedad civil como en el estado) se convierten en algo ajeno y extraño, en un poder independiente frente al ciudadano (votante) quien se ve imposibilitado para ejercer auténticamente su participación y control sobre lo que ha producido políticamente.

En esta tesitura la unidad y la disociación de las esferas va cambiando de acuerdo a la dinámica de las relaciones entre el capital y el trabajo y sus diferentes identidades. Así existen momentos de mayor peso o influencia de una esfera sobre otra, o de la complementariedad o disociación entre ambas.

El otro aspecto que es diferenciable en Marx respecto de la concepción de sociedad civil- estado es que al considerar la unidad y complementación de las esferas no resulta necesario exponer minuciosamente y con peso determinante en la teoría, mecanismos intermedios entre el estado y la sociedad como si deben hacerlo Hegel, Weber y Habermas.

Lo económico (los intereses privados "económicos" de la sociedad civil) se hace político en el estado, pero también en la sociedad civil. Al mismo tiempo que lo político

<sup>28</sup> El terremoto de la ciudad de México de 1985 es un ejemplo de estructuración de intereses generales en el ámbito de la sociedad civil.



estatal se hace económico en la sociedad civil (por ejemplo las llamadas consecuencias sobre la economía familiar de las decisiones de la política pública estatal).

Tanto los partidos políticos, como las corporaciones, los organismos de representación u otras instituciones como los sindicatos u asociaciones civiles con o sin fines de lucro, pueden obtener mayor o menor independencia del estado, participar más de una esfera o de otra, así como encontrarse atravesados por intereses más o menos económicos o políticos o de género o de clase, etc. (o más individuales o de grupo o más generales), de acuerdo a la fuerza de los distintos actores y sus relaciones.

Sin embargo, cualquiera sea la posición que asuma un sindicato, un partido o una asociación difícilmente actúe de manera completamente autónoma o dependiente del estado o de la sociedad civil en el capitalismo.<sup>29</sup>

Esta concepción también permite que partiendo de la unidad- complementariedad de ambas esferas, al mismo tiempo que de la oposición de las mismas, resulte más factible explicar a la sociedad civil como ámbito de la economía, de la familia y de la política y al estado en el mismo sentido, siempre y cuando acordemos en el papel legitimante de la política cuyo ámbito preponderante es el estado.

Si es posible pensar no solo en la disociación de la sociedad civil- estado sino también en su unidad primigenia como lo sugiere el análisis del desenvolvimiento histórico a partir de su desarrollo conceptual, entonces la concepción actual de sociedad civil permite ampliar sus atribuciones, más allá de lo atinente a los intereses particulares o sectoriales, para emerger también como un ámbito de intereses comunes generalizables por fuera del estado y/o complementariamente con éste.

Sin embargo, dicha posibilidad no se encuentra tanto en polemizar acerca de una nueva definición de sociedad civil que se escinda de la esfera económica y de la estatal sino, tal vez, de la consideración de que lo público (esa escasísima porción que refiere a la elemental confluencia de un interés común generalizable en una sociedad de clase) se halla, fundamentalmente en la potencialidad de una sociedad civil que genera al estado, lo justifica y legitima.

Y, justamente por ello es la generadora de lo público, que retorna cada vez más a ella en la medida en que el estado y la política pública pierden legitimidad en virtud de su mayor exposición como expresión del interés privado de algunos sectores del capital típica del actual tipo de estado neoliberal.

Así es como en la última década aparece más claramente que la sociedad civil es también el ámbito de la política, de lo público y de la administración de bienes públicos (cuya pertinencia es cambiante también de acuerdo a las fuerzas e intereses sociales) poniéndose más en evidencia que el estado es poco eficaz en el manejo y la defensa de los intereses comunes en beneficio de sectores mayoritarios de la población. Es que en el nuevo tipo de estado "neoliberal" quedan más al desnudo los intereses del capital global que atraviesan al estado.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Por eso, por ejemplo, los sindicatos en algunos momentos fueron vanguardia de la defensa de los intereses mediatos de los trabajadores y en otros períodos actuaron prácticamente como instituciones del estado.

<sup>30</sup> Ver Cernotto Diana, "Globalización: estado, trabajo y capital" en revista Administración Pública y Sociedad, N° 10, IIFAP, Córdoba, 1997.

La simultaneidad de lo público y lo privado en la sociedad civil es la que genera actualmente que lo privado aparezca como público y viceversa, sin que ello implique más que una iluminación sobre aspectos que otrora permanecían más diluidos y que emergen como facetas en desarrollo.

Lentamente trasciende que la política y la administración de lo público es intrínseca al campo de la sociedad civil capitalista desde su origen.

Dicho de otra manera, la potencialidad de la sociedad civil y de la política está en la ampliación cada vez más democrática de los mecanismos de la legitimidad política en el seno de la sociedad civil, que de hecho desbordan a la política y la imbrican en lo social, lo económico, etc.

Esta es entonces, la dimensión a partir de la cual, contradictoria y conjuntamente con la despolitización social y la crisis de representación, distintos actores sociales (con viejas y nuevas identidades) construyen y reconstruyen sus capacidades y límites para la autoadministración de intereses comunes.<sup>31</sup>

Atender únicamente a las tendencias de la fragmentación y la despolitización de las sociedades civiles actuales equivale a ignorar la otra cara de la esfera. El replanteamiento de lo público no estatal y de la pertinencia de la política y lo público en el seno de la sociedad civil opera como resquicio para protagonizar la producción de una política pública menos alienada y más vinculada a la diversidad de los actores sociales y a relaciones sociales cualitativamente más valiosas.

Sin embargo, las actividades de los actores de la sociedad civil no pueden considerarse en bloque. Los diferentes intereses de los actores sociales (en distintas y superpuestas identidades) operan constantemente y de su reconocimiento y clarificación depende, en buena medida, el fortalecimiento democrático de la esfera pública no estatal como cantera de la preservación de lo diverso y la participación de los actores sociales con menos recursos de poder en la producción de la política pública estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Perry, El estado absolutista, Ed. Siglo XXI, México, 1979.
- Arato Andrew y Cohen Jean, "La sociedad civil y la teoría social" en Olvera, Alberto (coord.), La sociedad civil. De la teoría a la realidad, México, El Colegio de México, 1999.
- Cerroni, Humberto, Marx y el derecho moderno, Edit. Grijalbo, México, 1975.
- Chatelet, Francois, Historia de las ideologías, Ed. Premia, México, 1980.
- Hall, John (ed), Civil Society, Cambrigge, Massachusetts, Polity Press, 1995.
- Keane, John (de), Democracia y sociedad civil, Madrid, Alianza, 1992.
- Olvera, Alberto (coord.), La sociedad civil. De la teoría a la realidad, México, El Colegio de México, 1999.
- Oxhorn, Philip, Organizin Civil Society, University Park, Pennsylvania, State University Press, 1988.

<sup>31</sup> Acerca de las potencialidades y límites de la producción de políticas públicas de los actores sociales ver Cernotto Diana, "La política de espaldas a la política" en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 11, IIFAP, Córdoba, 1998.





## **REFLEXIONES METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS NUEVAS FORMAS DE RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL**

**María Dolores García Ceñal**

A partir de distintos trabajos y prácticas relacionadas con el tema, hemos podido elaborar algunas reflexiones específicas sobre este punto de discusión, que si bien está muy publicitado, carece en general de precisiones. La intención de este trabajo no es realizar un abordaje exhaustivo que sería cometido propio de las ciencias políticas, sino aplicar elementos que han surgido de la confrontación del recurso teórico con la experiencia directa o la observación de acciones en distintos ámbitos estatales, donde se han producido interacciones de alguna permanencia entre el Estado y actores de la Sociedad Civil.

En general podemos decir que hemos encontrado rasgos de una proto-participación, con características muy disímiles en la práctica y sin uniformidad en lo conceptual. Como contrapartida, en los ámbitos donde se han detectado espacios con mayor institucionalización pudo verificarse una vez más la opacidad de la función pública.

En un amplio panorama, un análisis de contenido de algunas reglamentaciones estatales, permitiría inferir que junto a la tendencia a la apertura – explícita - aparecería la desconfianza – implícita - y por ende la necesidad de diseñar algún tipo de control sobre los actores, cuya participación podría resultar disfuncional.

Pero también a nivel de los actores de la sociedad civil, se registran las mismas prevenciones, lo que explica las dificultades de las convocatorias y las tensiones que se suscitan.

Plantear el análisis de las relaciones Estado – Sociedad, aparece como un cometido inabarcable. Por lo tanto, en estos capítulos acotaremos el abordaje a las interacciones específicas que ocurren en ámbitos creados deliberadamente a este fin.

La reflexión sobre las particularidades de estos ámbitos de gestión, y de allí la búsqueda de parámetros para el análisis, pretenden aportar al tema sin creencia alguna de agotarlo. En realidad, son tantos los interrogantes como las certezas: se trata de sistematizar y especificar una serie de cuestiones que han ido surgiendo al tratar de verificar de qué manera



funcionan estos espacios, cuáles son las bases metodológicas o teóricas que los sustentan, aunque no estén explicitadas.

Por esa razón más que un esquema de análisis completo, se trata de una propuesta de un modelo a construir, poniendo a consideración de otros interesados en el tema, un conjunto de aproximaciones metodológicas con las que podríamos reconocer las distintas formas en que se producen estos contactos en cada caso estudiado, y monitorear los procesos que se originan en consecuencia.

Planteada la cuestión en estos términos, queda claro que no partimos de modo alguno, de formas convenientes o deseables de actuar por oposición a otras menos adecuadas, sino que intentamos comprobar cuáles son los resultados que pueden verificarse según las distintas formas de interacción registradas. Por ello, frente a cada parámetro propuesto, trabajaremos algunas cuestiones conceptuales y técnicas que pretendemos puedan facilitar el análisis posterior.

## **ANTECEDENTES Y PRESUPUESTOS A CONSIDERAR**

Los cambios políticos operados en la Argentina a partir de 1984, implicaron dos fenómenos de fundamental significación:

El primero tiene relación con la demanda institucional, fue propio de la recuperación del Estado de Derecho y resulta claramente observable en el reconocimiento de las garantías constitucionales, la separación de poderes, el respeto a las autonomías de las jurisdicciones territoriales menores, entre otras manifestaciones.

El otro, constituye la materia encarada en este trabajo y requiere un abordaje específico: hablamos de la demanda de participación social, que se expresa en la relación de comunicación entre los Poderes Públicos y la Sociedad Civil, proceso que no tiene las propiedades de visibilidad del primero.

Las razones para esta condición de menor evidencia son de distinto tipo: en primer término, por su carácter de estilo de gestión tiene un origen básicamente facultativo que resulta de los valores en que se fundamenta el ejercicio de la función pública. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, no tiene necesariamente una referencia de alta jerarquía normativa.

Por último y quizás lo más importante desde nuestra perspectiva, es que se trata de la construcción de una relación que se desarrolla habitualmente en el contexto de procesos sociales, y éstos son generalmente, poco tangibles. Un alto nivel de demanda en momentos de crisis es lo que suele tornar manifiesta la existencia de la relación, o bien su carencia.

La participación en la toma de decisiones en el aparato del Estado por actores sociales de la Sociedad Civil no es un hecho nuevo. Hay actores sociales que han tenido y tienen acceso privilegiado a la agenda de los poderes públicos, a tal punto que puede hablarse de áreas colonizadas o feudalizadas por parte de algunas clientelas poderosas.

Se da un proceso inverso al observado en la etapa de construcción del Estado, que se realizó expropiando a la Sociedad Civil de funciones. Entre otros: la educación, el registro de las personas, la salud y una variedad de servicios que conocimos tradicionalmente brindados por el Estado de Bienestar.

¿Qué ocurre en este momento? Se trata de reprivatizarlos? En alguna medida hay una tendencia que se registra en forma permanente al ser reemplazado el Estado por el mercado en la provisión de estos bienes, al menos para los que están en condiciones de adquirirlos.

De esta forma nos adentramos en el "para qué" más sustancial de este trabajo. No se trata sólo de saciar la curiosidad sobre los mecanismos del proceso y las bases sobre las que se funda la relación, sino de la convicción de que ella es imprescindible.

Juan Carlos Portantiero, al hablar sobre la necesidad de establecer nuevos presupuestos teóricos para la relación Estado - Sociedad y por ende lo que denomina una "redefinición programática" de la misma, explica que tiene como ... "*clave una tercera dimensión que supere la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta "lo estatal" y "lo privado". Esa dimensión ausente es la de "lo público" entendido como un espacio que pueda asegurar una mayor información, participación y descentralización de las decisiones...*" ... "*es este fortalecimiento del espacio público, en relación al orden estatal y al orden privado, lo que permite a la teoría democrática vincular la reforma económico social del Estado con la reforma política del Estado.*"<sup>32</sup>

De allí, el protagónico papel que compete al actor Estado en tanto responsable de la apertura de sus estructuras, y en especial el de reconocer entre las posibilidades de acceso diferenciado a los actores más o menos fuertes.

Lo aún novedoso a pesar del tiempo transcurrido, es la posibilidad de abrir los espacios estatales a otros actores sociales, desarticulados durante muchos años, cuyos contactos son de menor calidad y por ende con reducidas posibilidades de agregación y de representación de sus intereses.

Desde el punto de vista de estos actores el insumo crítico es una coherente definición de sus demandas, una cualificación de las variables que inciden en sus problemas y de las perspectivas que ofrece la agenda de los poderes públicos, para participar en la gestión, e incidir eficazmente en las decisiones de gobierno.

Señala Oscar Oszlak al respecto ... "Pero el contenido de su lucha ha tenido mas bien un carácter reivindicativo y de protesta "frente a" y no "dentro de". El problema es convertir a esas organizaciones en efectivos inductores de políticas, como protagonistas integrados en una escena institucional democrática..." Se trata de definir el espacio legítimo de la palabra pública y de la acción colectiva, de delimitar el terreno de la iniciativa individual y el de la decisión comunitaria"<sup>33</sup>

De allí que cuando se trata de la incorporación de los actores sociales más débiles, es también misión de un Estado que se precie de democrático, facilitar su organización para que puedan representar sus propios intereses.

No podemos dejar de tener en cuenta que las razones para que se produzca la apertura de las estructuras de participación tienen un amplio abanico de posibilidades, como alternativa a las respuestas autoritarias al problema de la gobernabilidad.

Entre otras, quizás las más identificables son el pluralismo neocorporativista, y el pluralismo participativo. Haciendo una opción por la última alternativa, Portantiero dice... "Prefiero, sin embargo, colocar la discusión en un plano más abstracto, para aludir a los problemas de compatibilidad que puede plantear la meta de una democracia participativa en

<sup>32</sup> Portantiero Juan Carlos: "La múltiple transformación del Estado latinoamericano". En "Nueva Sociedad" Nro. 104. Caracas. 1989.

<sup>33</sup> Oszlak, Oscar: "Democracia y Administración Pública": Condiciones de una administración pública democrática. Ponencia en el Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración. INAP. Alcalá de Henares. Madrid. 1985.



relación no sólo con el capitalismo o con el socialismo como enfoques opuestos de un modo de propiedad, sino con la sociedad tecnocrática, productivista, consumista y políticamente centralizada que está en la base de ambos sistemas<sup>34</sup>

Develar la concepción subyacente a la construcción de cada espacio, será el verdadero desafío.

## EL PRIMER INDICADOR

La voluntad política para una acción orientada hacia la concertación se manifiesta como primeros indicadores – según José Sulbrandt<sup>35</sup> por :

- La generación de ámbitos específicos para el intercambio entre los actores sociales involucrados real o potencialmente en situaciones que requieren de la decisión pública.
- El estímulo a la iniciativa de las organizaciones no gubernamentales.
- La creación de instituciones apropiadas a la representación de los distintos intereses de la sociedad civil.

Se traduce igualmente en la creación de canales institucionales para la consulta, la cooperación y la resolución de conflictos, entre otros fines. En definitiva en todos aquéllos elementos que configuran en forma expresa, la asignación a los actores de la Sociedad Civil de un status de interlocutores legítimos en lo que incumbe a la decisión gubernamental.

Las recomendaciones de los organismos internacionales califican contemplar estas modalidades de apertura del aparato estatal en el seguimiento de los Planes de Reforma. Por otra parte, ha transcurrido tiempo suficiente desde la modificación de las condiciones institucionales para permitimos revisar la existencia y características de los procesos de apertura de las estructuras de gobierno.

El esfuerzo de los responsables de la gestión se resignificaría a través de cada uno de los actos de estas nuevas instancias de relación Sociedad Civil – Estado.

“Una dificultad muy particular en el trabajo de desarrollo de indicadores sobre la reforma del Estado, se debe a la naturaleza misma de este fenómeno. Mientras que el diseño en las áreas social y económica está orientado a describir un resultado o producto final, en el caso de indicadores de avance de una reforma del Estado – aumento de capacidad de gobierno y de administración – se necesita construir “indicadores” que apunten generalmente a posibilidades y no a resultados intermedios o finales, estableciendo el grado de condiciones necesarias pero no suficientes para llevar a cabo las políticas y prestar los servicios requeridos por el sistema político administrativo”<sup>36</sup>

En síntesis, la necesidad de aproximarse metodológicamente a este tema se fundamentó en las manifestaciones sobre el papel que estas formas de vinculación tendrían en relación a su condición de objeto de análisis:

<sup>34</sup> Portantiero Juan Carlos: “La Democratización del Estado”. Pensamiento Iberoamericano Nro.5. Enero –Junio 1989.

<sup>35</sup> Sulbrandt José : “Bases Metodológicas para la Evaluación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado. CLAD . Mayo 1991.

<sup>36</sup> Sulbrandt José .op. cit.

- Desde la perspectiva de gestión del Estado: Los requerimientos de este actor Estado, para la formulación, puesta en marcha y monitoreo de las políticas públicas. en la articulación de sus recursos internos y de su capacidad para generar apoyo político para sus decisiones, o al menos disminuir el nivel de rechazo.
- Desde el punto de vista de las demandas de los actores de la Sociedad Civil: Estriba en la posibilidad de poner las cuestiones de su interés en la agenda de los poderes públicos, y eventualmente recibir la transferencia de funciones ejercidas habitualmente por el aparato estatal.

Esto impone de hecho la necesidad de contar con capacidades técnicas y políticas para poder asumirlas. De lo contrario, no se visualizan caminos posibles de mayor autonomía: la dependencia puede transferirse del Estado y de sus actores internos a otros actores de la Sociedad Civil.

Por esta última razón, estamos convencidos de que es necesario avanzar más allá de lo que propone Sulbrandt: El planteo que nos hacemos sobre las características de esta articulación, excede lo que podría ser un monitoreo de reforma estatal para introducirnos en los detalles de la interacción social entre actores. Por esto y para el estudio de casos particulares, consideramos válido revisar los resultados finales y los factores que inciden en ellos.

## **REFLEXIÓN SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ESPACIOS**

La primera dificultad está dada por la particular índole de estos espacios. Su existencia transcurre en una intersección múltiple de estructuras sociales, cada una de ellas con sus fines y metas específicas.

Pueden configurarse con variada permanencia en el tiempo, se diferencian entre sí según la cuestión a resolver y por ende las políticas en que están incluidos. Por otra parte no es posible pretender una dirección de sentido prefijada a la que todos los actores deban ceñirse, en tanto sus intereses difieren.

Su producto se traduce como una resultante de campo donde operan distintas fuerzas. Los actores tienen variadas posibilidades de imponer su voluntad al resto de los actores, en tanto los recursos de poder de que disponen son de diferente peso, y aún, lo que quizás es más importante, es la capacidad de definir para el espacio de gestión cuál es en realidad la cuestión a resolver.

Se agrega un elemento más para reconocer la complejidad de la situación: Tampoco los integrantes aparecen individualmente, sino que operan desde algún plano de mediación o de representación de intereses. Estos a su vez pueden estar en contraposición o en alianzas, manifiestas o no, coyunturales o con alguna persistencia.

A su vez, los actores no son homogéneos a su interior, y por lo tanto conllevan elementos de conflicto que pueden ser resueltos con sus recursos internos, o ante la imposibilidad de hacerlo, transferirse al espacio público para que se dirima.

Quizás el elemento que aparece como distintivo y común en este tipo de configuraciones, es el reconocimiento del conflicto como parte constitutiva de las relaciones sociales.



Sea desde la perspectiva del liberalismo clásico, en la que el conflicto requiere la necesidad de negociación e intercambio entre actores sin disquisiciones particulares sobre posibilidades diferenciales entre éstos, o bien desde los enfoques histórico estructurales donde el Estado aparece como arena política en la que se dirimen los intereses particulares o sectoriales. Su nivel más alto estaría en el punto de vista marxista donde el Estado es expresión del resultado de la lucha de clases. Lo cierto es que hoy no es posible obviar la condición eminentemente conflictiva de los procesos sociales.

Esa situación y la necesidad de superarla, reducirla, o negarla a través de distintos mecanismos, es lo que denotan las denominaciones de estos espacios como de concertación, consenso, solidaridad, entre otras.

A su vez, expresan la escasa consistencia que para los actores de la sociedad civil tienen los órganos tradicionales de representación, de tal modo que exigen actuar en forma más directa en defensa de sus demandas e intereses.

La interacción social - de sujetos individuales o colectivos - tiene como particularidad que el significado subjetivo que cada actor asigne al comportamiento de los otros, hará reorientar su conducta como respuesta. Por ello, sus posiciones frente a las negociaciones pueden pasar una y otra vez por momentos de acuerdo y de conflicto, de alianza y ruptura.

La cuestión básica a resolver por los actores involucrados será la posibilidad de que el espacio creado sobreviva a las tensiones. En otras palabras, que las fuerzas que tienden a la dispersión no superen a las de inclusión.

## Parámetros propuestos

Partimos de la premisa de que las modalidades en que estén configurados estos espacios, influirán necesariamente en las posibilidades ciertas de integrar actores e intereses.

De allí la necesidad de analizar con algún detalle parámetros que permitan profundizar en esas particularidades. A la vez las gradaciones facilitarían la precisión sobre el peso que tienen los diferentes factores intervinientes, en las consecuencias que se producen.

El objetivo en definitiva es detectar el grado en que lo explicitado como fin se conecta con los medios para alcanzarlo, y en qué medida éstos - los medios - hayan sido seleccionados con algún grado de racionalidad o no, facilitan o dificultan la obtención de las metas propuestas.

Por ello reiteramos la conveniencia de que cada uno de los parámetros, así como sus gradaciones internas, sean relevados con la mayor objetividad en su contribución al resultado general, en cada caso, sin definiciones a priori sobre lo que pudiera parecer más apropiado.

Pasemos entonces a definir los parámetros que proponemos y que a su interior podrán requerir de precisiones cualitativas y cuantitativas:

**INSTITUCIONALIZACIÓN:** Se refiere a la explicitación de las relaciones, en el sentido de que a los actores se los considera interlocutores válidos del Estado frente a las cuestiones que pueden incumbirles: Su status político está reconocido cuando se los menciona en alguna norma u otro documento como organismos o personas involucrados.

Tiene relación con la jerarquía normativa en que se encuentra definido el espacio de articulación:

- La Constitución Nacional o Provincial, (Máximo)
- Leyes o Decretos,
- Resoluciones u otros documentos (Mínimo)
- En ninguna (Inexistente)

La pregunta es sobre el sentido que tiene este parámetro y que no es otro que reconocer la legitimación definida y a la que pueden apelar los actores en caso de incumplimiento, y que ya no dependería de un acto puntual de arbitrio por parte de la autoridad.

Este indicador no puede dejar de analizarse en relación a un contexto amplio, a un escenario más o menos congruente con las posibilidades reales de expresión de los actores sociales.

¿Cuál es la jerarquía normativa asignada? ¿Cuál es la relación con la política de Estado definida? (de acumulación, redistributiva, reguladora, constituyente – simbólica). ¿Hay diferencias en las jerarquías normativas entre distintos tipos de políticas? ¿Puede inferirse alguna lógica?

La jerarquía normativa, está relacionada de algún modo con la jerarquía burocrática que se concede al espacio, lo que también tendrá consecuencias futuras. Por ello hemos creído necesario definir un segundo parámetro:

**ESTRUCTURA** : Se define por la ubicación administrativa en el aparato del Estado, en otros términos por el nivel burocrático concreto que se selecciona para ejecutarlo:

- Ministerio o Secretaría de Estado (máximo nivel)
- Dirección (estructura burocrática inferior)
- Departamento técnico, profesionales (mínimo nivel).

La importancia de registrar esta categoría está dada por el compromiso a que el Estado se obliga respecto a la intervención de sus propios representantes en el espacio de negociación. Por ende, cuál es el verdadero nivel que éstos tienen frente a los otros actores y el valor real de los acuerdos.

Tiene también relación con la factibilidad operativa al disponer de recursos presupuestarios para los programas que pudieran surgir, además de contar con aportes administrativos como personal de apoyo, facilidades de comunicación o de coordinación.

Pero quizás el aspecto que se mantiene latente en lo referido al nivel acordado a los negociadores, es la viabilidad política efectiva del espacio, en tanto el actor Estado – en el nivel burocrático de que se trate - queda en condiciones de actuar en su mismo ámbito, o cuenta con la cuota de poder suficiente para convocar e incluso demandar a otras áreas acciones concretas para la puesta en marcha de las decisiones.

Atento que las políticas pueden ser observables tanto por la toma de decisiones como por su omisión, puede resultar de interés el reconocimiento de cuáles son las áreas del Estado, tomado como globalidad, dónde se inscriben los espacios y en cuáles no aparecen.



Hay un señalamiento muy interesante de Holloway<sup>37</sup>, en relación a la ubicación. Se trata de aquéllos que son creados en ámbitos donde se oculta la naturaleza de la cuestión, dando como ejemplo el de las relativas al medio ambiente, generalmente ubicadas en otras esferas distintas de donde se debaten los problemas de la producción, siendo la degradación del ambiente un tema directamente relacionado.

¿Hay consistencia entre la jerarquía normativa y la ubicación administrativa? ¿Hay posibilidades de abordar la cuestión desde el nivel burocrático asignado? ¿Qué tipo de recursos tiene asignado el espacio?

**IMPLEMENTACIÓN:** Se refiere a las normas que definen el funcionamiento interno, sistemas de información y coordinación establecidos, modalidades para la toma de decisiones, entre otros. Pueden estar:

- Fijadas en un reglamento o legalizadas en alguna norma de carácter público.(máximo)
- Se han dado un reglamento interno.
- Funciona según normas no escritas (mínimo)

Esto no puede dejar de relacionarse con el parámetro ya explicitado sobre la institucionalización, en tanto las normas internas pueden ser consistentes con las normas externas o incluso desvirtuarlas.

En el camino que se inicia desde la disposición legislativa a la implementación concreta, a través de la definición de las pautas en un área burocrática determinada, se verifican procesos político-administrativos donde los actores también ponen en juego sus recursos con el objeto de imponer sus reglas a los demás.

En la práctica se trata de observar de qué modo los valores proclamados al inicio, se expresan congruentemente o no en las normas elegidas para la puesta en marcha del espacio.

Las normas tienen como función crear un ámbito de seguridad, definiendo los comportamientos aceptados o sancionando los considerados incorrectos. El riesgo de una reglamentación excesiva es que puede conducir a la rigidez y la cristalización estructural.

¿Qué aspectos del funcionamiento han sido reglados? ¿Las pautas pueden revisarse? ¿Establecen algún tipo de sanciones? ¿A qué comportamientos? ¿Se han previsto mecanismos para la resolución de conflictos?

**APERTURA:** Da cuenta de las posibilidades de los actores para incorporarse a algún espacio, que en general están definidas en las normas internas. Los miembros puede ingresar:

- Por convocatoria o invitación particularizada.(mínima)
- Puede solicitar su integración, sujeto a aprobación gubernamental o de los miembros ya aceptados en el espacio.
- Cabe la incorporación de cualquier organismo a su simple solicitud, sin restricciones.(máxima).

37

Holloway John: "Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública". Ediciones Instituto Nacional de la Administración Pública. México 1982.

Pensar este ámbito como un sistema puede facilitarnos revisar el punto. Todo sistema se protege a sí mismo de las turbulencias, cribando lo que viene del afuera a través de lo que se denominan barreras de in put.

No son necesariamente negativas si lo analizamos desde la perspectiva de evitar la disgregación, por efecto de fuerzas que pudieran agotar las posibilidades de mantener el equilibrio necesario - aunque siempre tenga la característica de inestable - para el desarrollo de proyectos.

La intervención de actores cuyo nivel de estructuración interna es muy precario, o que tuviera problemas a resolver en su propio ámbito, entre otras situaciones, suelen causar estados de desorganización difíciles de manejar. Esto sucede ya que el sistema agota la energía disponible, al utilizarla para mantener los niveles de homeostasis, lo que se manifiesta a través de signos de anomia.

Otra función - latente - de estas barreras suele ser la construcción de alianzas, definiendo sistemas de cooptación de algunos actores por aquéllos de mayor poder, a través de una normativa que legitima el mecanismo.

¿Hay actores que deberían estar y no están? ¿Por qué? ¿Es posible predecir el comportamiento de los actores? ¿Es factible planificarlo? ¿Se logra este objetivo al reunir en un solo espacio a sus distintos representantes?

**INTEGRACIÓN:** Se refiere a la calidad de los actores que están incorporados y a su condición de participantes directos o de mediadores de otros actores.

- Autoridades gubernamentales y organizaciones propias (sindicatos, gremios, cámaras de empresarios, organizaciones de usuarios), (máxima participación directa)
- Autoridades gubernamentales, técnicos del Estado, organizaciones propias y ONG's.
- Autoridades gubernamentales, técnicos del Estado y organizaciones propias.
- Autoridades gubernamentales, ONG's , y/o técnicos. (sólo mediación)

En este punto es importante hacer un seguimiento de las organizaciones que permanentemente participan, o si están de algún modo inscriptas pero no concurren. Una fuente de verificación puede resultar de revisar las actas para conocer la cantidad de reuniones en las que se hallan presentes unas u otras y con ello puede facilitar el análisis.

Apuntamos a la red de intereses constituida por las distintas organizaciones de mediación o representación, y principalmente por el reconocimiento de que las clientelas, aún las más modestas, constituyen un mercado por el que es posible competir.

De allí que convendrá quizás, profundizar sobre el rol efectivamente ejercido por cada actor en relación al cometido explicitado como general, al de sus representados o bien al de los propios intereses.

Debemos recordar que el Estado no es tampoco un actor homogéneo, y que a su interior se dirimen espacios de poder e intereses, en el plano personal y en de los distintos ámbitos y niveles burocráticos.

La burocracia estatal ha cumplido desde hace muchos años un rol importante de mediación. En los nuevos procesos de destrucción del Estado de Bienestar, han ido apareciendo nuevos actores: consultoras, ONG's, lobbys, que en un momento previo han actuado desde fuera del Estado en pro de intereses particulares, pero que poco a poco han ido ocupando roles - una nueva tecnocracia al interior del Estado - desplazando a los sectores de la burocracia estable que no han tenido capacidad de reinstalarse en el curso de los distintos



momentos políticos. Obviamente, este es un proceso que no se realiza sin tensiones, y donde, en la confrontación, a menudo resultan sólo visibles y movilizadas las clientelas.

¿Cuáles son las demandas que se presentan? ¿Qué intereses y a qué actores representan? ¿A quiénes benefician? ¿Pueden percibirse intervenciones específicas destinadas a preservar aspectos relacionados con el interés general?

**INICIATIVA :** Se refiere a la posibilidad de los actores para incorporar temas o definir las cuestiones a tratar y por ende a las de instalación en la agenda, de sus programas y proyectos.

Denota de algún modo, la verticalidad u horizontalidad en las decisiones sobre la agenda de los poderes públicos.

- Se tratan propuestas gubernamentales. (Mínima)
- Se elaboran propuestas a través de la discusión de los problemas a resolver.
- Los participantes de la sociedad civil presentan sus propios proyectos (Máxima)

En este aspecto puede resultar interesante realizar algún tipo de contrastación cuantitativa, por ejemplo sobre número de proyectos, población involucrada en esos proyectos, montos comprometidos y todo otro elemento que facilite objetivar el grado de iniciativa permitida.

Esta participación suele ser expresión del ajuste estructural, de la verticalidad de los programas gubernamentales y de la administración de la escasez. En otros casos, puede dar cuenta de la apropiación de los recursos del Estado por parte de algunas clientelas.

Los análisis de costos pueden ofrecer alguna perspectiva de tipo objetivo, en tanto se consideren con integralidad tanto los materiales como aquéllos servicios no tangibles. Sin embargo no podemos dejar de considerar en el análisis el peso de los valores del observador, en tanto las transferencias puedan considerarse como legítimas dentro de la política evaluada.

¿Qué proyectos son aprobados? ¿Quiénes los presentaron? ¿Cómo se distribuyen los fondos y los beneficios obtenidos? ¿Todos los costos están contemplados? ¿Pueden detectarse filtraciones hacia algún actor presente o no en el espacio?.

**NIVEL DE PARTICIPACIÓN:** Da cuenta de las posibilidades reales de incidir en la toma de decisiones, e integra diferentes gradaciones:

- Información (mínima)
- Opinión – Consulta
- Decisión (máxima)

Cabe señalar que estos niveles de participación tienen relación directa con la normativa de base, tanto la externa como la que se desarrolla al interior del espacio. Lo importante es su definición expresa y la consistencia entre los términos de la convocatoria y el rol que les es dado ejercer efectivamente a los actores.

La transferencia de funciones, suele ser ofrecida por el actor Estado como participación. Experiencias como las de autoconstrucción de viviendas, guarderías con niños al cuidado de las propias madres de barrios populares, protección y seguridad ambiental o ciudadana a título gratuito o pagado con subsidios de escaso monto, entre otros.

Sin embargo entendemos que podría considerarse como participación cuando a la vez que se transfieren actividades, se otorgan facultades decisorias. Así, este parámetro se conecta con las consideraciones del anterior respecto a la disminución de costos de los programas destinados a las clientelas menos favorecidas.

Otro elemento está dado por la posibilidad de los actores para la elaboración de criterios para la distribución de los beneficios. Sería una medida de la equidad, en tanto se basen en elementos objetivos como la mayor o menor necesidad de algunos actores, amplitud de la población o del sector que representan, entre otros.

¿Todos los actores cuentan con la información suficiente para la toma de posición frente a la cuestión? ¿Está expresada de modo que todos los actores puedan interpretarla? ¿La reciben con suficiente antelación? ¿Qué mecanismos se han definido para la discusión? ¿Y para la toma de decisiones? ¿Cuál es la cuota de decisión que se reserva el actor Estado?.

**CONTINUIDAD:** Se refiere a una definición de la calidad de los contactos, desde el punto de vista temporal.

- Se realizan reuniones periódicas con algún tipo de calendario (máxima)
- Las reuniones se efectúan para tratar algún tema específico o de coyuntura.
- Los actores deben presionar para que se reúnan los miembros.(mínima)

A fin de objetivar la frecuencia de los contactos puede resultar necesario detectar cuándo fue la última vez que se reunieron los participantes.

No siempre una alta frecuencia, por ejemplo una pauta constante de encuentro semanal suele resultar conveniente. Puede agotar rápidamente la agenda, convirtiendo las sesiones en agotadoras búsquedas de algún tema que justifique el mantenimiento de la reunión.

¿Puede registrarse un ritmo determinado en las reuniones? ¿Hay períodos importantes “en blanco”? ¿Hay hechos o cuestiones a tratar, que puedan relacionarse con dificultades para reunirse? ¿El contenido de las sesiones es pertinente? ¿Se efectúan conclusiones? ¿Se decide en consecuencia?

## REFLEXIÓN FINAL

Hemos tratado de ofrecer a quiénes están interesados en este quehacer un instrumental tentativo para un abordaje analítico que esté dotado de alguna precisión.

Las conclusiones a que se lleguen en cada caso, expresarán definiciones sobre las características de cada espacio, y sus consecuencias sobre los propósitos manifiestos.

Como corolario, sería importante estar en condiciones de responder algunas preguntas de tipo global: ¿Es posible definir un producto diferencial del espacio bajo análisis? ¿Se han producido cambios en las posiciones de los actores en el proceso? ¿Su acción ha representado algún tipo de progreso – cuantitativo o cualitativo – en relación a la actividad exclusivamente estatal o privada? ¿Se han detectado ahorros significativos? ¿Pudo verificarse mayor transparencia? ¿Se ha observado algún proceso de desburocratización? ¿Se han transferido funciones? ¿Cuál es el impacto de la producción del espacio? ¿Ha operado sobre otros ámbitos de la Sociedad Civil? ¿Se han registrado cambios en la demanda? ¿Cuáles han sido los



resultados en términos de productividad administrativa? ¿Cuáles en términos de gobernabilidad?

Podrán observarse además los caracteres con que se producen los intercambios entre los actores: si los roles y funciones diferenciados de los mismos, pueden encontrar puntos de intersección en que se conectan y combinan. También podrían verificarse relaciones de hegemonía, alianzas, e incluso fenómenos simbióticos, donde la misión social de cada uno de los actores parece diluirse.

Algunas de estas situaciones serán claramente decisivas, otras apenas parecerán incidir, pero en todos los casos la resultante en la acción será una configuración producida por la interdependencia de todas las variables. Es un campo complejo dentro de un más amplio contexto de relaciones sociales, donde estas fuerzas operan con intensidades y dinanismos diferenciados en cada coyuntura histórica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bacharach Samuel: "Negociación dentro de las organizaciones" citado por Bazerman y Lewicki en "Negotiating in Organizations" - Sage Publications - Beverly Hills -1983.
- García Delgado Daniel R.: "Estado & Sociedad - La nueva relación a partir del cambio estructural" - TESIS Grupo Editorial NORMA - Buenos Aires - 1994.
- Holloway John: "Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública" INAP - México 1982
- Kast y Rozenweig: "Administración en las Organizaciones - Un enfoque sistemático de contingencia" Mc. Graw Hill - 1980.
- Motta Paulo Roberto: "Administración Pública en la Década de los Ochenta. Limitaciones y Desafíos". Ponencia Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración - INAP - Alcalá de Henares - Madrid 1985.
- Nisbet Robert A: "Introducción a la Sociología - El Vínculo Social". Ed. Vicens Vives - Barcelona - 1975.
- Offe Claus: "Contradicciones en el Estado de Bienestar". Ed. Alianza - Madrid 1990.
- Oszlak Oscar: "Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas" - Estudios CEDES -Volumen 3 - Nro.2 - Buenos Aires 1980.
- Oszlak Oscar: "Democracia y Administración Pública: Condiciones de una Administración Pública Democrática" . Ponencia Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración - INAP - Alcalá de Henares - Madrid 1985.
- Portantiero Juan Carlos: "La Democratización del Estado - Pensamiento Iberoamericano Nro. 5 - Enero - Junio 1989.
- Portantiero Juan Carlos: "La múltiple transformación del Estado Latinoamericano". En Nueva Sociedad Nro. 104 - Caracas - 1989.
- Sulbrant José: "Bases Metodológicas para la Evaluación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado" - CLAD - Mayo 1991.

# LOS ESTUDIOS COMPARATISTAS SOBRE EL BIENESTAR: HACIA UNA ORIENTACIÓN INTERPRETATIVO-COMPRESIVA

Carlos A. La Serna<sup>38</sup>  
claserna@eco.uncor.edu

## INTRODUCCIÓN

Luego de una larga fase intervencionista, el estado nacional desarrolló a partir de 1991 un conjunto de acciones de privatización, desregulación, descentralización, apertura comercial y ajuste que ha impactado fuertemente en la organización del estado y en el campo de la vida social y económica. Producto de la transferencia de servicios sociales básicos, los estados provinciales debieron tomar a su cargo responsabilidades en la producción del bienestar, algo que ha erigido a los espacios subnacionales en un objeto teórico y empíricamente relevante para el análisis de la problemática del bienestar y más específicamente de los procesos transformación de las organizaciones y políticas respectivas del estado y de la acción social a ellas relacionada.

La actividad investigativa, con la que se relaciona este documento, enfoca tales procesos en tres estados provinciales, bajo objetivos de comparación<sup>39</sup>. Dos supuestos estrechamente relacionados justifican tal relevancia, a la vez que orientan nuestro análisis. Por un lado aquel que alude a las diferencias histórico-institucionales, económicas, culturales y políticas que las regiones, y a su interior las provincias, registran y a la singularidad que tales

<sup>38</sup> Profesor Titular y Coordinador Académico de la Maestría en Administración Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>39</sup> Los estados provinciales seleccionados para su estudio son los de las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro. El caso de Córdoba viene recibiendo el apoyo de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba a partir del proyecto denominado "Crisis del Estado de Bienestar y Racionalización de Políticas; El caso del estado provincial. Período 1995/99". Los otros dos casos reciben también el apoyo de las Universidades Nacionales de Santiago del Estero y del Comahue y se desarrollan respectivamente con la codirección de Angélica Ledesma y Antonio Gomiz Gomiz.



características otorgarían a los procesos de reestructuración de la institucionalidad bienestarista. Un segundo supuesto sugiere que los cambios ocurridos estarían conduciendo desde una acción estatal de cierta homogeneidad en sus orientaciones, a un conjunto heterogéneo de políticas, con efectos de radicalización de las marcadas diferencias de bienestar que registra la sociedad argentina entre sus distintas regiones y provincias.

Por otro lado, la tarea de investigación se sitúa en un tiempo en el que la sociedad argentina del presente ha tenido el raro privilegio de experimentar el fracaso de los arreglos políticos que se le ofrecieron y que aún hoy constituyen paradójicamente, las disyuntivas que ocupan buena parte del debate en torno a las cuestiones del bienestar.

Agudos procesos de concentración productiva y del ingreso, desempleo estructural y elevado porcentaje del empleo en condiciones de precariedad, paralelos a un descuido y deterioro de la acción del estado en el campo del bienestar, son apenas algunos indicadores del fracaso del efecto derrame que auguraban la teoría y las políticas neoliberales. Un poco más lejos, pero no más allá de dos décadas, se sitúa la experiencia crítica para la sociedad argentina derivada del deterioro de las formas bienestaristas. La compleja causalidad de tal fenómeno no es ajena a los efectos inicialmente modernizadores que el intervencionismo desata en los campos cultural e industrial y a la incapacidad de las elites nacionales que sostenían tal arreglo para adecuarse a los profundos cambios que connotaron el desarrollo a partir del último cuarto del siglo pasado. De este modo, el agotamiento de la estrategia sustitutiva de importaciones y el deterioro del aparato productivo, condujeron a una fase de crisis fiscal que, a la vez que develó y agudizó los rasgos del bienestarismo vernáculo, -particularismo neocorporativo, clientelismo, centralidad cultural, política y administrativa-, produjo la hipertrofia de sus componentes solidarios mas positivos.

La deslegitimación del estado y de los actores que sostuvieron el modelo bienestarista, fue así un prolegómeno del nuevo y rápido descreimiento a que condujeron las estrategias mercado-céntricas a finales de la década de los 90. Corre paralelamente a estos desencantos, la búsqueda de modalidades de acción que tratan de escapar de tales alternativas y que, aún embrionariamente, van constituyendo a la autonomía y la autoorganización en un modo creciente de resolución de los problemas de vida.

En ese marco interpretativo, la investigación pretende analizar comparativamente las modalidades que asumen los procesos de transformación en el campo de los servicios de bienestar. En este sentido el presente documento constituye un avance de corte analítico conceptual que parte de una revisión de la perspectiva comparatista europea, intentándose identificar los límites que tal enfoque presenta a las posibilidades de conocimiento. En segundo lugar y con base en anteriores desarrollos, se efectúa una propuesta que denominamos comparativo-comprensiva, tendiente a definir las distintas posibilidades analíticas desde un anclaje conceptual que, inscribiéndose en recientes aportes en el campo de las ciencias sociales, pretende superar la dicotomía acción-estructura.

## LOS ESTUDIOS COMPARATISTAS SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR

El fenómeno estatal bienestarista, respuesta política a las múltiples contradicciones que fueron propias de las formas competitivas originarias del capitalismo, ha concitado la atención de

numerosos investigadores. Parte importante de este interés ha materializado en estudios realizados desde una perspectiva comparativa que ha recorrido diversos caminos; en un principio de corte hermenéuticos (Rimlinger, 66), luego decididamente estadísticos (Wilensky, 75), finalmente orientados por una perspectiva politicista de fuerte base cualitativa (Alber, 82; Castles, 89 y Flora, 80) que pretende identificar "...los factores que han originado la diversidad de configuraciones institucionales entre los estados de bienestar"<sup>40</sup>.

En esta línea de trabajo, el esfuerzo clasificatorio de Tittmus (74), consistente en la proposición de tres tipos de estado (residual/asistencial o americano, de rendimiento industrial o continental, e institucional redistributivo o anglo escandinavo), si bien superado en su concepción evolucionista y funcionalista, constituyó la base sobre la que se erigen un conjunto de importantes investigaciones que persiguen comprobar la singularidad y autonomía causal que las diversas experiencias nacionales registran.

En estos análisis la estructura de clases, el nivel desarrollo económico, constituyen parte del contexto de unos procesos políticos, a los que se otorga el principal espacio explicativo en torno a los cambios y modalidades de configuración de las formas bienestaristas del estado. Se adopta de este modo una perspectiva analítica *centrada en la acción* de actores relevantes, en la que los elementos del contexto estructural son, como propone dicho autor, sólo eso: contexto<sup>41</sup>.

Tales esfuerzos han contribuido al interior de dicha escuela a un enriquecimiento de los criterios clasificatorios centrados, ya no en el rol funcional de las políticas sociales, sino en la estabilidad y fuerza de los derechos sociales, en el nivel de fragmentación institucional, en la estructura y calidad de las prestaciones; dimensiones éstas de variación que son explicadas a partir del grado de robustez y autonomía de las instituciones estatales en relación con estructuras sociales y políticas competitivas (mercado, familia, iglesia, partidos políticos, sindicatos).

El impacto de las recientes políticas de ajuste y privatización, ha llevado a la necesidad de reclasificar ciertos casos nacionales, cuestión que ha producido una cierta modificación en la propuesta de Tittmus. Así por ejemplo, Esping-Andersen<sup>42</sup> plantea una tipología de regímenes (tipos escandinavo, bismarckiano y anglosajón) que refleja los profundos cambios introducidos durante la era reganeano-tatcherista.

Recientes estudios enmarcados en esta perspectiva han avanzado asimismo sobre la caracterización de esta forma de estado en países con un grado menor de desarrollo.

Leibfried<sup>43</sup> parece haber sido quien primero propuso agregar a la propuesta de Sping-Andersen, un *modelo latino*, que comprendería a países tales como España, Portugal e Italia. Este cuarto tipo, connotado por una tardía transición entre los regímenes autoritarios y la

<sup>40</sup> Para un análisis mas preciso de la trayectoria de esta perspectiva véase Ferrara, M. (91).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Dicha tipología se basa en variables tales como la calidad de los derechos sociales (universalistas, meritocráticos y asistencialistas), los modos de estratificación social y la relación entre estado, mercado y familia en la producción de los servicios. A partir de ello, el análisis se dirige a evaluar el impacto de estos esquemas sobre la desmercantilización de la fuerza de trabajo, esto es sobre su grado de autonomía respecto al mercado. Sping-Andersen, Gosta; "Los tres mundos del Estado del Bienestar"; Editions Alfons el Magnànim; Institució Valenciana d'Estudis i Investigació; Valencia, 1993.

<sup>43</sup> Leibfried, S.; "Towards a European Welfare State?", en C. Jones, Ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. 1993. Citado por Claude Martin; "La comparaison des systèmes de protection sociale en Europe. De la classification à l'analyse des trajectoires d'État providence" en *Lien Social et Politiques*, N°37 INRS-Culture et société, Montréal, Canadá.



democracia, tendría base en el papel central jugado por el mercado de trabajo en la reproducción social, en una residual intervención dirigida a la protección social, en la influencia de la Iglesia Católica, en las dificultades financieras a la hora de hacer realidad las promesas de mayor bienestar propias de dicha transición, en el creciente papel jugado por instancias subnacionales del estado en la producción de servicios sociales.

Un reciente estudio de M. Ferrara<sup>44</sup>, se concentra también en el análisis de las modalidades *sui generis* que adquieren estos estados del sur europeo. La presencia de marcadas disparidades socioeconómicas, políticas y culturales entre regiones y entre sus respectivas instancias estatales, la dualidad de sus sistemas de bienestar volcados privilegiadamente a la atención de sectores incorporados al mercado de trabajo, la fuerte presencia de servicios en manos empresarias, la influencia de clientelazgos y formas de prestación basadas en el intercambio de favores, las dificultades fiscales de los servicios, y, como resultado de todo ello, el relevante rol jugado por las familias; son algunas de las notas que caracterizarían a tales experiencias, diferenciándolas de aquellas desarrolladas en los países centrales. Europa, al menos una parte de ella, ha comenzado a estar mas cerca, analíticamente hablando, de nuestra también *sui generis* experiencia bienestarista!

La escuela comparatista proporciona importantes sugerencias analíticas para el análisis de nuestro objeto de estudio; sin embargo parte de sus presupuestos no explícitos tienen que ver con las condiciones socio-políticas del espacio europeo en que sus aportes se desarrollan.

Sostenemos aquí la idea, a contrario de M. Ferrara, que aún con los avances conceptuales y empíricos que registra, esta condición de origen no permite a la perspectiva comparatista "viajar en el espacio" de forma analíticamente válida.

Estos límites surgen en buena medida de dos vacíos analíticos, uno consecuencia del otro. Por un lado, el análisis se circunscribe en sus resultados a caracterizar el nivel normativo de las políticas, esto es los sistemas o esquemas prestadores que la competencia entre actores y los subsecuentes arreglos políticos institucionalizan. El estado de bienestar es así el resultado de un *orden objetivo*, de unas dadas relaciones de fuerza entre los actores, en el marco de determinado contexto, de unos procesos que "... construyen modelos sociopolíticos (a los que se interpreta) como totalidades societales".

Lo anterior lleva a tal perspectiva, en lo que entendemos es un segundo límite analítico, a concentrar el análisis de las políticas y del estado que éstas configuran, en la interacción entre actores colectivos<sup>45</sup>. Es en este sentido que la acción del estado y los servicios que esta acción produce deriva privilegiadamente de su vinculación con *estructuras sociales competitivas*.

La primera objeción que nos merece pues este enfoque deviene de suponer que en el caso de las sociedades latinoamericanas, pero particularmente en el caso argentino, "...los principios de funcionamiento de lo político, no coinciden, sino raramente, y de manera parcial,

<sup>44</sup> La Comparación y el Estado de Bienestar. Un caso de éxito? En La comparación en las ciencias sociales; Sartori y Morlino (Comp.); Alianza Editorial, Madrid, 1994.

<sup>45</sup> Entendemos por actores colectivos a aquellos actores, normalmente organizados, que revisten y requieren validar cierta capacidad de representación social (sindicatos, partidos políticos, asociaciones empresarias y confesionales, etc.). El estado en tanto actor, puede ser caracterizado de la misma manera.

con la vivencia de los actores<sup>46</sup>. Una distancia cultural, política y/o económica, a veces marcada y socialmente extendida, entre la institucionalidad y los actores sociales explica muchos de los comportamientos de los individuos y grupos sociales y las diferencias que al respecto pueden establecerse en relación a países europeos de mayor desarrollo. Existe pues un déficit interpretativo en esta perspectiva consistente en excluir del análisis la naturaleza de los vínculos que los individuos establecen con el sistema, déficit que deviene de un interés investigativo que prioriza el orden de dichos arreglos, por sobre las perspectivas e intereses de amplias franjas sociales<sup>47</sup>.

Las políticas, no son pues, ni solamente, el resultado de unos modelos o arreglos políticos entre los actores colectivos y el estado, sino que tienen en las interpretaciones y significación que los individuos otorgan a dichos arreglos, como en las estrategias que desarrollan frente a los mismos, una dimensión configurante. Desde un anclaje de tipo comprensivo, nos preocupa pues la subjetividad de los actores, pero también el modo en que esta subjetividad, materializada en determinadas prácticas, produce y/o reproduce determinada institucionalidad (Giddens, 97). Esto es, estamos interesados en explicar la transformación del estado de bienestar, a partir de las políticas sociales, entendidas no como *modelos totales*, sino como procesos que materializan las peculiares relaciones que se establecen entre la acción y las normas estructurales vigentes en este campo<sup>48</sup>.

El segundo límite cognoscitivo a que hemos referido, se deriva de dicho recorte analítico y tiene que ver con la observación quizás obvia de que los procesos de política resultan de una interacción que excede a los actores colectivos. Las modalidades de producción del bienestar reciben sin duda importantes premisas valorativas y cursos estratégicos de los ordenamientos o arreglos entre tales actores; no obstante su configuración resulta de un proceso de interacciones aún más complejo, y a veces caótico y poco visible, que se materializa en la presencia de otro conjunto de actores tales como burocratas, profesionales prestadores de los servicios, beneficiarios o destinatarios, pobladores, pequeñas asociaciones de interés.

Entendemos que tales procesos pueden ser analíticamente abordados si se acepta que las políticas, no se materializan en un único espacio de interacción, sino que son más bien el resultado del entrelazamiento de *diversos actores* que se orientan en sus prácticas por *intereses* singulares, construyendo *escenarios* también singulares. Es su identificación lo que nos ha permitido proponer que los procesos de política se configuran y pueden ser analíticamente abordados a partir de tres instancias o momentos que denominamos *performativo*, *formativo* y *productivo*<sup>49</sup>.

La primera de tales instancias reúne a actores colectivos interesados por lo que la política debe *decir*, por el *sentido a futuro* de su orientación. Se trata de una disputa que tiene lugar en el espacio político público y que se relaciona con la necesidad de tales actores de validar la *representación* social que detentan. Por otro lado, un interés en la modalidad

<sup>46</sup> Martuccelli, D. y Svampa, M.; *La Plaza Vacía; las transformaciones del peronismo*. Lozada, Buenos Aires, 1997.

<sup>47</sup> Estos vínculos pueden estudiarse al menos de dos maneras. Una descriptivo-interpretativa que se orienta a registrar, desde el punto de vista del investigador, los acontecimientos que permiten caracterizar la relación actor-sistema. Una comprensiva, destinada a caracterizar tales acontecimientos a partir de la perspectiva misma del actor, esto es de su singular subjetividad.

<sup>48</sup> La acumulación sistemática de estudios sobre diversas políticas permitiría caracterizar al estado de bienestar como totalidad institucional.

<sup>49</sup> Para una exposición más detallada de esta propuesta analítica véase La Serna, Carlos, 1999.



concreta de prestación del servicio nuclea a prestadores y beneficiarios (profesionales de la salud y pacientes, docentes y alumnos, asistentes y beneficiarios) alrededor de la instancia productiva de la política. La instancia formativa se constituye por otro lado alrededor de un interés estructurante; se trata de actores que en un escenario intraburocrático se encuentran interesados esta vez por los mecanismos y medios que tienden a significar administrativamente los enunciados performativos, pero también las prácticas productivas.

Estos escenarios, construidos en espacios y tiempos analíticamente diferenciables, permiten observar el encuentro de *valores, poderes y estrategias* diferenciados y frecuentemente conflictivos, que disputan por los enunciados, por las formas administrativas, por las modalidades de prestación del servicio, en un proceso que no sigue necesariamente una determinada secuencia, pero que configura en sus significados y alcances prácticos a la política y al ámbito estatal de que se trate. En un nivel más abstracto, puede decirse que estas instancias escenifican las relaciones entre determinada institucionalidad, vigente o pretendida, de los servicios y un conjunto de prácticas sociales.

En síntesis, resulta posible construir una *matriz de alternativas analíticas* que relacione las instancias performativa, formativa y productiva de los procesos de política, con dos niveles de análisis, cuales son el institucional y el estratégico<sup>50</sup>, distinguiendo a su interior entre una búsqueda descriptiva y una comprensiva de conocimiento<sup>51</sup>. Cabría asimismo, en orden a pretensiones transformativas, incluir también un nivel prescriptivo de análisis.

## ALGUNOS SUPUESTOS Y CATEGORÍAS

Con base en tales consideraciones, resulta necesario ahora introducir ciertas hipótesis y elementos conceptuales que permitan caracterizar la modalidad de las relaciones entre las esferas del estado, el mercado y el espacio público que tienen lugar en los campos de política que son objeto de nuestro análisis. Antes de pasar a ello, digamos que cualquier esfuerzo de análisis de las relaciones entre los actores y el sistema, requiere de una previa y descriptiva tarea sobre el cuadro institucional que ofrece el campo del bienestar.

En nuestro caso particular, las distintas realidades socioculturales y orientaciones políticas presentes en las provincias, conducen a modalidades institucionales diferenciadas que es necesario caracterizar. Se requiere en efecto dar cuenta de las relaciones singulares que se establecen entre las esferas del mercado, el estado y lo público-social en la producción de servicios y ello puede intentarse para los distintos escenarios o instancias de los procesos de política que hemos identificado.

Así por ejemplo el espacio performativo puede ser descrito a partir de los enunciados legales que establecen el modo en que los recursos de financiamiento se distribuyen entre tales esferas, las responsabilidades prestacionales que son asumidas por las mismas, la orientación

<sup>50</sup> El nivel institucional, como se ha ya aludido, limita su análisis a las normas institucionalizadas en un determinado campo de política; el estratégico pretende un conocimiento sobre las prácticas de los actores. Tal como señala Giddens (97); un determinado abordaje, supone sólo poner en suspenso al nivel no seleccionado.

<sup>51</sup> Lo descriptivo refiere a fines de conocimiento que se limitan a la interpretación del investigador acerca de las prácticas de los actores en los procesos de política. Lo comprensivo constituye un esfuerzo destinado a caracterizar la perspectiva interpretativa del *propio actor*.

(universalista, meritocrática, asistencial) de dichas prestaciones, alcance poblacional de las coberturas, las formas de procesamiento político por la que tales esquemas prestadores se han instaurado y funcionan. Paralelamente, es necesario acudir a información que nos otorgue posibilidades de reconstruir los procesos políticos y por tanto, las prácticas sociales y estatales que han contribuido a configurar dicho cuadro institucional.

Este primer esfuerzo tiende a proporcionar un marco descriptivo de las normas que han sido institucionalizadas y resulta indispensable como inmersión del investigador en el campo de estudio, permitiendo abrigar hipótesis plausibles en torno a las cuestiones sobre las que se indaga.

Sólo a partir de ello puede intentarse un abordaje comprensivo de las relaciones entre el mercado, el estado y lo público-social en el campo del bienestar. Cuatro dimensiones categoriales estrechamente interrelacionadas y que enlazan aspectos políticos, económicos y culturales de la reproducción social, nos parecen sustantivas en tal dirección: democracia, reflexividad, autonomía, inclusión social.

. Una primera aproximación a la cuestión de la *democracia* al interior de los vínculos entre la subjetividad y lo institucional, puede ser lograda apelando a la idea weberiana de orden, idea cuyo enunciado remite centralmente a problemas de significación social. Weber propone en efecto, que el orden es un "todo con sentido", un conjunto de normas que requieren, para que sus propósitos orientadores sean tales, de la creencia social en sus presupuestos y postulados. Es ello lo que permite albergar cierta probabilidad de legitimación, pretensión que por otro lado resulta común a todo tipo de arreglo político<sup>52</sup>.

Así la posibilidad de que determinada institucionalidad adquiera para los individuos un sentido compatible con sus aspiraciones y que, en base a ello le sea otorgada cierta legitimidad o creencia, constituirían las condiciones "no coercitivas" de reproducción institucional en una sociedad.

Estas condiciones parecen determinantes cuando se trata del análisis de procesos destinados a producir e instaurar un determinado arreglo en un espacio político caracterizado por procedimientos democráticos; pero, lo que es más importante a nuestros efectos, permite identificar la densidad de tal modalidad de relación política, esto es su carácter más o menos coercitivo ó consensual, ó, como proponía Weber, la particular y combinada presencia de modalidades regidas por formas de dominación basadas en una constelación de intereses y en la autoridad.

. Asociado a ello, podemos reiterar aquí la idea de que un orden, una institucionalidad social, resulta del entramado de un conjunto de prácticas con capacidad para reproducir y/o producir normas institucionales (Giddens, 95). El abordaje de una tal capacidad en los procesos de política conlleva la necesidad de tipificar el grado de *reflexividad* de los actores. Es aceptado que las prácticas de corte tradicional que revisten las formas del habitus (Bourdieu, 91), como aquellas que implican una reflexión consciente, conllevan en todos los casos una actitud inteligente y por tanto estratégica que, en un caso busca "prácticamente" el medio más apto

<sup>52</sup> Con base en tales elementos, nos permitimos entender la categoría orden, como cierto arreglo político que *institucionaliza* una modalidad determinada de regulación de la reproducción social y por tanto una cierta distribución entre las esferas del estado, el mercado y lo público en la producción de los servicios y en general en el campo de la reproducción de la vida en sociedad.



“evitando” situaciones que no se adaptan a sus disposiciones; en el otro, da cuenta racional y discursivamente de sus prácticas.

Tales posibilidades de acción parecieran conllevar distintas capacidades de transformación de las normas vigentes. La capacidad reflexiva de los individuos y grupos en torno a sus particulares condiciones de vida y a los rasgos del contexto en que su actuación tiene lugar, abre posibilidades al desarrollo de formas de entendimiento entre los actores sociales de cualquier nivel, que permitan eludir las perturbaciones comunicativas producidas por la primacía de intereses asociados al mercado ó al neocorporativismo ó a otras formas de coerción. El incremento de la acción comunicativa, conduciría de esta forma a relaciones sociales horizontales que permitirían el ejercicio de modalidades reflexivas de interacción (Giddens, 98), que distintos estudios muestran como fenómeno de creciente desarrollo en ámbitos públicos y estatales de la vida en sociedad (Cunill Grau, 97; Bresser Pereira y Cunill Grau, 98).

El análisis de la reflexividad en los procesos de interacción que configuran las políticas, resultaría pues de consideración ineludible a la hora de apreciar los modos de relación entre la institucionalidad que las políticas pretenden instaurar y las percepciones, valores y necesidades de los individuos y grupos sociales que intervienen en estos procesos.

La cuestión de la *autonomía*, es quizás obvio señalarlo, tiene sus primeras condiciones de posibilidad en la auto reflexividad y en las formas de ejercicio de la democracia. No existe autonomía, sin que las personas y grupos sociales puedan autodefinir una “política de vida” (Giddens, 98) y negociar tal cosa en un ámbito democrático.

Como consecuencia de lo anterior, el problema que abordamos, se encuentra en un nivel institucional, plenamente asociado a las relaciones entre estado, mercado y espacio público en el campo de la producción de los servicios sociales. Puede decirse en efecto que un mayor nivel de autonomía de las personas y los grupos sociales, se relaciona básicamente con cierta penetración de los intereses público-sociales en el campo de las relaciones entre las mencionadas esferas. No obstante esta penetración adquiere sentido pleno en la subjetividad de los actores, esto es en los valores, recursos y estrategias que ponen en práctica en los procesos de política.

En esta dirección, nos permitimos insistir en la hipótesis según la cual nos encontramos en el campo del bienestar frente a un *escenario de transición*, en el cual la *distribución* de roles que se impulsa entre estas tres esferas no está siendo legitimada por parte de amplias franjas sociales, produciendo una institucionalidad al menos precaria, una debilidad normativa que, como contrapartida, se expresa en la presencia de un conjunto altamente conflictivo de valores, poderes y estrategias. En ese marco, crecientes grupos sociales excluidos o bajamente incorporados al sistema, optan progresivamente por formas asociativas que les permitan una cierta autoregulación de sus condiciones de vida.

La autonomía constituiría por tanto el tránsito, desde un determinado nivel de reflexividad, a la construcción de modalidades de acción que permitan no solo dar respuesta a necesidades, sino que tal respuesta sea el producto del convencimiento de los actores en torno a sus capacidades de autoregulación. Esta capacidad no se entiende por supuesto, de modo absoluto; como señala Castell, la condición de individuo supone cierto grado de cooperación,

requiere siempre de determinados apoyos, y ello conduce entre otras cuestiones a un renovado rol del estado<sup>53</sup>.

. Una última dimensión que interesa a nuestro análisis es aquella vinculada con los niveles de inclusión/exclusión. Mas allá de los datos objetivos que, resultado de cierta institucionalidad, nos muestran determinadas condiciones de empleo, alfabetismo, salud, vivienda, educación; el análisis comprensivo requiere necesariamente dar cuenta de las percepciones subjetivas de los actores en torno a tales fenómenos y a las situaciones que los sujetos viven.

Puede plantearse en este sentido, que la condición de exclusión resultante de estos déficits, puede asimismo estar connotada en un extremo, por el descreimiento de los sujetos frente a formas democráticas de interacción, por bajos niveles de auto-reflexividad, por una débil o inexistente presencia de prácticas autónomas. Tales características permitirían en efecto conocer la dimensión interior y microsocial que encarnan determinados niveles de inclusión/exclusión.

Tipificar y comprender las perspectiva de los actores en torno a esta dimensión, conlleva pues la necesidad de retomar el conjunto de las dimensiones propuestas, entendiendo que la problemática de la inclusión/exclusión, en los diversos grados que se manifiesta, constituye una suerte de *fenómeno multicausal*, síntesis de múltiples elementos, cuya consideración sistemática permitiría caracterizar las relaciones entre los individuos y las normas institucionales al interior de los procesos de política que analicemos, así como apreciar los modos de transformación y los itinerarios futuros de las políticas sociales, del estado y de la acción social misma.

## A MODO DE CONCLUSIONES

El debate en torno a estos tres ejes o principios organizativos en la producción del bienestar; materializa permanentemente una *lucha por el reconocimiento* a partir de la cual, diversos grupos o franjas sociales aspiran a que sus identidades, intereses y necesidades sean consideradas legítimas por el sistema social. Nuestra propuesta analítica consiste pues en este sentido en preguntarse por el grado en que, como fruto de la acción en el seno de los procesos de política, se producen transformaciones institucionales, regresivas o progresivas, en relación con las dimensiones antes caracterizadas.

En tal dirección, entendemos que las instancias que configuran a las políticas (performativa, formativa, productiva), escenifican esta disputa, materializada en disímiles perspectivas en torno a las señaladas dimensiones que, analíticamente, permiten verificar el modo particular que asumen los vínculos entre los individuos y/o grupos sociales y las estructuras normativas, entendidas como resultado de arreglos instituidos en el campo del bienestar (y su materialización en esquemas prestadores).

Señalemos finalmente que las categorías propuestas juzgan obviamente de manera positiva, la posibilidad de una regulación social que valore e institucionalice modalidades reflexivas, democráticas, autónomas e inclusivas de relación entre el estado, el mercado y lo

<sup>53</sup> La autonomía no implica a la manera neoliberal el retiro del estado, implica sí unas formas de intervención estatal que siguen otra lógica, orientada por las condiciones que permiten a los sujetos elevar sus capacidades autónomas de vida en sociedad, en un marco de inclusión, democracia y promoción de la reflexividad social.



público-social en los procesos de configuración de las políticas<sup>54</sup>. Una tal utopía obedece no sólo a valores, sino a unas prácticas sociales que, a la vez que niegan legitimidad a las alternativas de hierro que la reciente experiencia histórica ha ofrecido, reivindican creciente y a veces silenciosamente estos parámetros de vida en sociedad. Entendemos asimismo y como es obvio, que este conjunto de dimensiones y categorías permiten abordar un ejercicio analítico, con fines o no comparativos, en torno a los procesos de transformación del estado de bienestar a nivel subnacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N.; "Lo público no estatal en la reforma del estado". CLAD/Paidós. Buenos Aires, 1998
- Bourdieu, Pierre; "Sociología y Cultura", Ed. Grijalbo, México, 1990.
- ; "El sentido Práctico"; Taurus Humanidades, Madrid, 1991.
- Castell, Robert; "Individualismo y liberalismo"; en Questions au liberalisme; Pub. De las Facultades Universitarias Saint-Louis; Bruselas, 1998. Traducción de Martín Dupaus.
- Cunill Grau, N.; "Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social". Editorial CLAD/Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Crozier, Michel; "Estado moderno, estado modesto", Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Chanlat, Jean François; "Sciences Sociales et Management". Les Presses de l'Université Laval. Éditions Eska, Laval, Canadá, 1998.
- Grassi, W.; Hintze, S. y Neufeld, M.R.; "Políticas Sociales: Crisis y ajuste estructural"; Espacio Editorial, Buenos Aires, 1996.
- Giddens, Anthony; "Consecuencias de la Modernidad". Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- ; "La constitución de la sociedad". Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1995.
- ; "Las nuevas reglas del método sociológico". Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997.
- ; "Mas allá de la izquierda y la derecha"; Ed. Cátedra, Madrid, 1998.
- Habermas, Jürgen; "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío". Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1995.
- Hirsch, Joachim; "Del estado de seguridad al estado competitivo", documento preparado por el autor para la conferencia impartida en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (U.N. de Córdoba), mimeo, 1997.
- Huntington, Samuel; "Political Order in changing Societies"; Yale Univerty Press, New York, 1968. Citado por Alford, R. y Friedland, R. en Los Poderes de la Teoría; Ed. Manantial, Baires, 1991.
- Lacroix, Jean-Guy; "Sociologie et transition millenariste: entre l'irraison totalitaire du capitalisme et la possibilité-nécessité de la conscientivité". En Cahiers de Recherche Sociologique, Departement de Sociologie, Université de Quebec, Montréal, 1998.
- La Serna, Carlos, Carrizo, Cecilia y Armesto, Alejandra; "Crisis del Estado de Bienestar y Políticas Sociales. Análisis del Caso Córdoba". Mimeo, 1995.
- La Serna, C., Buriyovich, J. y Ahumada, J.; "Oferta y demanda de políticas sociales: Racionalidad estatal y estrategias de consumo"; en Revista Reforma y Democracia N° 5; CLAD; Caracas, 1996.
- 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 la Recherche, Centre d'Études en Administración International, Université de Montréal. Montréal, 1998.
- , "Ibidem, Versión Revisada"; Mimeo, Córdoba, 1999.
- , "Perspectiva analítica e investigación en el campo de las políticas sociales"; Ponencia al IVº Congreso Internacional del CLAD; Ciudad de México, Octubre de 1999. Mimeo.

54

Implican también el supuesto de que las formas bienestarristas y neoliberales han puesto y ponen ciertos obstáculos a estas formas de interacción.

- McCarthy, Thomas; "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas". Tecnos, Madrid, 1987.
- Novaro, Marcos; "Pilotos de Tormenta"; Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1994.
- O'Donnell, Guillermo; "Apuntes para una teoría del Estado" en Teoría de la Burocracia Estatal, Oscar Oszlak (Comp.), Ed. Paidós, Baires, 1984.
- Offe, Claus; "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad", en El estado en el capitalismo contemporáneo, Sonntag, H.R. y Valecillos, H. (Comp.), Siglo XXI, México, 1974.
- ; "Capitalismo Desorganizado", Editora Brasiliense, Rio de Janeiro, 1989.
- ; "Contradicciones en el Estado de Bienestar", Alianza Editorial, México, 1990.
- ; "Partidos Políticos y Movimientos Sociales". Editorial Sistema, Colección Politeia, Madrid, 1992.
- Serrano Gomez, Enrique; "Legitimación y Racionalización en Weber y Habermas". Ed. Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.
- Vasilachis de Gualdino, Irene; "Métodos Cualitativos I. Los Problemas teóricos epistemológicos", CEAL, B. Aires, 1993.
- Vaillancourt, Yves; "Vers 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". En Cahiers du LAREPPS, Université de Quebec, Montréal, 1997.





## DE LA SUBORDINACIÓN NEGATIVA A LA SUBORDINACIÓN POSITIVA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL A LOS PROCESOS DE ACUMULACIÓN PRIVADA: EL SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL EN CÓRDOBA, 1995-1999.

Cecilia Carrizo<sup>55</sup>

### INTRODUCCIÓN

En tanto forma parte del debate académico actual la discusión de las diversas perspectivas teóricas y experiencias prácticas sobre los procesos que han transformado al sector público y redefinido las relaciones estado-economía-sociedad, el presente trabajo pretende someter a discusión la validación de una perspectiva de análisis que se inscribe dentro de los desarrollos de la Teoría Crítica. A partir del análisis de los resultados de un proceso de investigación<sup>56</sup> que retoma los conceptos medulares de dicha teoría, se intenta una descripción explicativa de las particularidades que asumió la formación estatal provincial en una de las oleadas de reforma, la acontecida en los últimos 4 años.

La tarea de reconstrucción del proceso político-administrativo y social recorre las distintas estrategias de racionalización implementadas desde el gobierno, así como las posiciones de los actores de la sociedad civil en torno a las mismas, intentando una crítica desde los presupuestos de un modelo de democracia deliberativa en tanto horizonte político-normativo que posibilitaría la superación de los déficits de la institucionalidad democrática en las sociedades de la región a partir del fortalecimiento de la sociedad civil desde la práctica de la ciudadanía.

---

<sup>55</sup> Docente Investigadora del IIFAP.

<sup>56</sup> Proyecto dirigido por el Prof. Carlos La Serna, en el que participan como investigadores Jorge Ahumada, Jancinta Burijovich y la autora, titulado Crisis del Estado de Bienestar y Racionalización de Políticas. El caso del Estado en Córdoba, período 1995/1999, desarrollado desde el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.



El marco de análisis define dos niveles como codeterminantes. El nivel de la lógica de los subsistemas comprometidos -subsistema político administrativo y subsistema económico- y el nivel de la acción social- la dinámica de los actores sociales y políticos.

Los conceptos de subordinación negativa y subordinación positiva, desarrollados por C.Offe (1990) a fin de dar cuenta de los cambios de sentido de las interdependencias entre los sistemas político ideológico y político- administrativo y el sistema económico ante las crisis de la forma estatal bienestarista, constituyen el marco a partir del cual se analizan las tendencias de la intervención estatal en el período.

En este nivel, la tesis que se sostiene es que los procesos a través de los cuales se intentó una readaptación de la intervención estatal a las exigencias derivadas del proceso de acumulación a nivel provincial, no significaron una proceso de desestatización, sino que impusieron una fuerte presencia del estado, si bien asimétrica, en la regulación de la mayoría de las áreas sociales. La producción de funciones complementarias por parte del sistema político-administrativo, que realizan la tarea de ajuste de contenido de los subsistemas normativo y político a las exigencias de los procesos económicos, es el rango que distingue a la subordinación positiva.

A nivel nacional, los procesos encarados como reforma, tendieron a limitar y estabilizar las fronteras de los sistemas, de manera de que el sistema económico pudiera evitar las interferencias de los sistemas normativos y políticos en su propio dominio de la producción y distribución de bienes. En la subordinación negativa, los sistemas ideológicos y de poder estatal se relacionan con el sistema económico de un modo que les limita y aísla de dicho sistema, sin que ello deje de contribuir a su capacidad de funcionamiento.

En lo que respecta al plano de la acción, la tesis es que las instituciones del gobierno y de la sociedad civil y las prácticas de sus actores, generaron una dinámica de desplazamientos y fragmentación de los conflictos a través de acuerdos no generalizables, que contribuyó a configurar una forma estatal con un alto grado de concentración del poder que intentó una resignificación autoritaria de los derechos políticos y sociales reconocidos como discurso legitimante de los ajustes realizados sobre la estructura de los servicios públicos.

Como síntesis de ambas tesis se afirma que el sostenimiento de este tipo de subordinación encontró fuertes límites para su legitimación a nivel provincial. Si bien se intentó un contenido diferente al manifiesto a nivel nacional en las políticas de reforma, su forma política autoritaria ocluyó la esfera pública, debilitó a la sociedad civil y despolitizó a los ciudadanos, asumiendo una racionalidad técnica en el diseño de las políticas públicas y dejando como único ámbito de reaseguro de derechos reconocidos al poder judicial.

## PRINCIPALES LÍMITES DE LA ESFERA PÚBLICA EN TORNO A LA DEFINICIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

La Constitución Provincial de 1987, otorgó rango constitucional a un mecanismo conocido como cláusula de gobernabilidad<sup>57</sup>, por el cual en el poder legislativo provincial tiene

<sup>57</sup> Refiere al Artículo 78 de la Constitución Provincial, en el que se establece que de los sesenta y seis representantes elegidos directamente por el pueblo de la provincia, treinta y seis corresponden al partido político que obtenga mayor cantidad de votos.

mayoría absoluta el partido en el gobierno. Esta institución, producto de la transición a la democracia, contribuyó a que frente a las oleadas de reforma, las decisiones fundamentales de la gestión de gobierno fueran tomadas sin un debate legislativo que posibilitara los requisitos mínimos de un régimen de democracia representativa.

A las restricciones que tiene este cuerpo como ámbito de deliberación pública, que han sido señaladas por diversos estudios que asientan dicha limitación en la forma en que se relacionan los partidos con los grupos de interés en las sociedades del capitalismo tardío<sup>58</sup>, dicho mecanismo agregó a que ni siquiera se desarrollara como instancia de negociación dirigida a "componer los intereses de mayor peso" (Gargarella, 1995). También imposibilitó que el poder legislativo desarrollara su función fundamental en relación a la acción del gobierno, cual es el contralor. En este sentido se expresan los representantes opositores en las entrevistas, respecto al conjunto de medidas tomadas desde el gobierno provincial, presupuesto, leyes impositivas y de obras públicas, y particularmente respecto a la legislación dirigida a regir la gestión de las políticas sociales. En este último caso tal función de contralor encuentra aún más dificultades debido a la multiplicidad de organismos desde los que se ejecuta el gasto social<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> El concepto de capitalismo tardío permite diferenciar a éste de su fase liberal. De sus particularidades nos interesa destacar para nuestro argumento una de las reglas contradictorias del avance de la tecnoburocracia: "mientras más los elementos constitutivos de este orden son más administrados por medio de acciones del estado y de las corporaciones, se espera que estén sometidos a más despolitización, que se ocupen dentro de una cultura política que promueve la deferencia pública y la orientación privada a lo que será la carrera, el ocio y el consumo". Como señala Habermas "la política...se reduce cada vez más a la administración y a la búsqueda (oficial) de aclamación. (Keane, 1992)

<sup>59</sup> Cabe resaltar que durante el período la mayoría de las leyes presupuestarias fueron aprobadas con el retiro del recinto de la oposición o con fuertes discusiones que debido a la mayoría oficialista no eran consideradas.

**Gasto público presupuestado para Finalidades Sociales**

Año	Seguridad	Salud	Bienestar Social	Cultura y Educación	Subtotal
1994 (1)	237180.35	277473.64	165954.93	633326.28	1313935.20
1995 (1)	274715.20	319807.24	200630.21	764409.81	1559562.46
1996 (1)	244403.23	220064.85	103609.64	606037.97	1174115.69
1997 (1)	260505.43	226565.94	149082.93	579119.16	1215273.45
1998 (2)	278799.39	238171.95	304153.47	667008.52	1488133.33

Fuente: Ley de Presupuesto de la Provincia

Referencias: (1) pesos en miles de \$dic.91, (2) miles \$ corrientes.

**Crecimiento para finalidades sociales conforme al presupuesto provincial**

Año	Seguridad	Salud	Bienestar Social	Cultura y Educación	Subtotal
94-95 (1)	15.83%	15.26%	20.89%	20.70%	18.69%
95-96 (1)	-11.03%	-31.19%	-48.36%	-20.72%	-24.72%
96-97 (1)	6.95%	2.95%	43.89%	-4.44%	3.51%
97-98 (2)	-9.65%	-11.25%	72.24%	-2.76%	3.38%

Fuente: Ley de Presupuesto de la Provincia de Córdoba

Referencias: (1) crecimiento real, (2) crecimiento nominal.



Los intentos por realizar interpelaciones a los ministros de las áreas fue bloqueada sistemáticamente por el bloque oficialista, que argumentaba que las superposiciones y el cumplimiento de los objetivos se encontraban bajo el cuidado de "la mirada del gobernador" (Funcionarios del Desarrollo Social. 1997).

Este funcionamiento de las estructuras de representación abre interrogantes por un lado, acerca de las limitaciones que presenta la institucionalidad vigente que agudiza la tensión entre gobernabilidad y democracia, reforzando aquella a costas de ésta. Por otro, sobre la importancia de los procedimientos para que las decisiones gubernamentales adquieran a través de la negociación interpartidaria que se da en el ámbito parlamentario un tipo de legitimidad democrática (Habermas. 1994).

Cabe resaltar que en el comienzo de la gestión, instituciones que constituyen un reaseguro de espacios de deliberación pública y de los derechos ciudadanos tales como el Senado y el Defensor del Pueblo, fueron puestas en cuestión desde el gobierno con argumentos acerca de su eficiencia, intentando con ello una reforma constitucional para su eliminación que finalmente no prosperó.

Desde este análisis puede concluirse que la representatividad del gobierno se asentó desde el principio en un reforzamiento del poder ejecutivo, al igual que en el resto de las experiencias acontecidas en el período en la región, pero en este caso adquirió rasgos autocráticos y personalistas.

## LOS PROBLEMAS DE REMERCANTILIZACIÓN DE LAS RELACIONES SOCIALES

En el proceso de producción de funciones complementarias encaradas por el gobierno provincial, este desarrolló dos estrategias remercantilizadoras: la llamada "racionalización" de personal de las estructuras estatales (diversas modalidades de despido) y la remercantilización administrativa de sectores productivos empujados de la esfera del mercado por los procesos de aumento de la competitividad (diversas modalidades de apoyo estatal a la pequeña y mediana empresa).

En lo que respecta a la primera, se manifiesta la reducción de tiempo de trabajo social en ámbitos desmercantilizados como el estado. En este sentido se interpreta la basta y sistemática reducción del empleo público desarrollada desde el gobierno, que superaría la cifra de 20.000 agentes, entre eliminación de vacantes, no renovación de contratos y recorte de puestos permanentes.

Sin embargo en el período el mercado fue un mal ámbito de recibimiento de relaciones sociales, la tasa de desocupación llegó a niveles del 18,8%, desconocidos para la Córdoba industrial y pujante, mientras que la esquivada tasa de subocupación llegaba al 13,3%; ello acompañado con un crecimiento del PBI provincial global, y especialmente en los principales sectores de la economía local, comercio, industria, agro y construcción, lo cual llevaría a caracterizar el funcionamiento del sistema económico como de crecimiento con ajuste en la distribución primaria de la riqueza social.

En este sentido cabe la pregunta que Fraser realiza desde el discurso feminista a las posiciones antiestatistas: ¿es de por sí bueno el proceso de desestatización?, ¿es política y socialmente preferible que las relaciones sociales vuelvan al ámbito de lo doméstico o del

mercado?, ¿acaso dichos ámbitos no están estructurados sobre relaciones de asimetría tal vez ausentes del debate público pero de significativa importancia en la reproducción de sujetos mermados en su autonomía en tanto expuestos a relaciones de subordinación sin mediaciones?

El tejido social del mercado de trabajo que recibió estos contingentes, más que un espacio de relaciones de intercambio entre iguales fue una trama en descomposición, en donde el componente más dañado fueron las prácticas de solidaridad y acción colectiva de lado de la oferta (los sectores trabajadores) inmersos en procesos de empobrecimiento y flexibilización laboral.

Cada vez más lejos del ideal regulativo de la pertenencia a una comunidad de iguales, posibilitada por la inclusión en estructuras institucionales que garantizan derechos civiles, políticos y sociales (Marshall.1998), tanto los efectores como los usuarios de las políticas sociales, se vieron inmersos en auténticos procesos de descuidadización. Cabe señalar que ante el agravamiento de la problemática social, que se manifestó en protestas y demandas aisladas de la población ante supermercados y plantas de industrias alimenticias, el gobierno acudió a típicas medidas asistencialistas, como la distribución de bolsones y a una creciente dependencia del Gobierno Provincial de los programas de asistencia social del Gobierno Central en pleno ajuste.

A pesar de ello, es significativa la ausencia de esta problemática en el debate público en torno a la intervención estatal, lo cual lleva a preguntarse por las dificultades de constitución de los grupos subordinados ya no sólo como públicos fuertes con alguna capacidad de decisión, sino incluso como públicos débiles con capacidad al menos de generar una opinión pública que manifieste sus necesidades e intereses dentro de la disputa por los criterios de redistribución de la riqueza social. La forma y el contenido de la representación política evidentemente asumen en el período una conformación que afirma la voz de los grupos corporativos empresariales (Grupo de los 5) y restringe las alternativas de participación de los grupos subordinados.

La segunda estrategia señalada, de remercantilización administrativa, se dirigió al mantenimiento y desarrollo de estructuras estatales que sostuvieran a los sectores productivos locales. En este sentido en el período se continuó, y en términos relativos se fortaleció, la política de sostenimiento a través del crédito de la banca pública para el sostenimiento de la pequeña y mediana industria, motor de la presión corporativa sobre el estado cordobés (Carrizo, C.1997). Cabe resaltar que en la defensa de esta política, el gobierno provincial presentó su máxima resistencia a las presiones tanto del gobierno nacional como de los organismos de crédito internacional, que exigían la privatización de los principales aparatos estatales provinciales ligados a su mantenimiento, la banca provincial y las empresas estatales prestadoras de servicios como la luz y el agua.

Esta estrategia también se sostuvo desde la definición de la inversión pública como política prioritaria, dirigida a la realización de obras de infraestructura.<sup>60</sup> Tal prioridad, más allá de su manifestación declamativa, se expresó en el hecho de constituir la única finalidad

<sup>60</sup> La prioridad dada a la inversión pública como política del gobierno parecería haber encontrado en el conjunto de los actores un consenso sobre la intervención activa del estado en el desarrollo provincial. El debate se presenta a nivel de la forma de instrumentación de la política, reglamentada a través de la ley de Obras Públicas de 1997. La aprobación de la ley tuvo el apoyo parcial de Diputados del Partido Justicialista y de la UCEDE, el rechazo del FREPASO y el cuestionamiento de sectores empresarios. Las discusiones giraban en torno a la discrecionalidad otorgada al PE.



presupuestaria para la cual el gobierno se comprometía directamente con fuentes de financiamiento externo, lo cual llevó a que la gestión provincial ingresara dentro de la retícula de las consultoras internacionales.<sup>61</sup> Las declaraciones del Gobernador sobre el tema afirmaban: "Concretamente estamos buscando la posibilidad de encontrar financiamiento a largo plazo para desarrollar las obras de infraestructura que el Estado *debe* ofrecerle a los empresarios" (La Voz del Interior, 1996)

En el campo de las políticas sociales, tal definición contribuyó a consolidar las políticas de reforma de los servicios de educación y salud, resistidas tanto por los sindicatos como por los usuarios de dichas políticas, contribuyendo a su consideración de proceso sin retorno (Ahumada, 1999).

Ambas líneas de política remercantilizadora contribuyeron a profundizar la crisis política agudizando los antagonismos al mismo tiempo que no tuvieron como resultado una disminución del déficit fiscal y mantuvieron un nivel de deuda pública provincial de alrededor de los 1000 millones durante el período.<sup>62</sup>

## ¿QUÉ SOCIEDAD CIVIL?

La creciente invocación a la sociedad civil (Lechner, 1994) en la multiplicidad de discursos que conforman el espectro político nos llevan a una clarificación de este concepto en relación a su protagonismo en el contexto analizado.

Entendemos por sociedad civil el conjunto de relaciones e instituciones que desde su politización posibilita grados de reflexividad<sup>63</sup> y autonomía social que constituyen el reaseguro de que la sociedad pueda intervenir racionalmente sobre sí misma y posicionarse frente al estado y al mercado en una relación de limitación y complementariedad. (Cunill, 1997)

Durante los cuatro años analizados su potencialidad como fuente de solidaridad social fue absorbida y desarticulada por el estado. Tal vez el proceso político y social más

<sup>61</sup> Una tendencia global en lo que respecta a la gestión financiera gubernamental, tiene lugar en la provincia durante el año en curso. La presencia de una Consultora para otorgar una calificación al estado provincial como condición para la obtención de financiamiento, en este caso 500 millones a una tasa que variaría entre 3-4 o del 8 al 10 anual. La Calificadora Standart & Poor, luego de su trabajo que incluyó reuniones con sectores representativos de la sociedad civil y la legislatura provincial, otorga a la provincia la misma calificación que tenía por entonces Nación, BB, sin dejar de señalar tres factores que considera relevantes para el futuro de Córdoba: la banca pública, la Caja de Jubilaciones y la deuda estructural.

<sup>62</sup> Cabe resaltar que la finalidad deuda pública, del conjunto de las finalidades presupuestadas, es la única que presenta un valor positivo constante a lo largo del período analizado, alcanzando un crecimiento real de alrededor del 30%, conforme al análisis de los presupuestos realizado.

<sup>63</sup> El concepto de reflexividad responde a una perspectiva que afirma que la forma de integración del orden social radica en la autocomprensión que la sociedad se da a sí misma. En la modernidad dicho proceso habría marcado en sus primeros momentos un camino que fue de la sociedad al estado por una doble vía, la monopolización de los recursos de poder y la estatalización de la razón. La inversión de este ciclo, del estado a la sociedad, iniciado con la irrupción del principio de la soberanía popular reinstaló al orden como invención colectiva, como producto de una voluntad y decisión que se autodetermina, no sin conflictos y contradicciones, a través de una institucionalidad democrática.

demostrativo en tanto absorción, lo constituya la aceptación de los bonos provinciales como medio de pago de todas las transacciones sociales. La ciudadanía se vio compelida a su aceptación, no llegando a presentar resistencia colectiva a pesar de la pérdida de valor que este representaba respecto a sus ingresos así como por su efecto de colocarlo en una situación de desigualdad respecto a los ciudadanos portadores de la moneda nacional. La desinformación sobre la evolución de los CECOR (así se llamaban los bonos) fue sistemática, a lo que se sumó la significativa ausencia de debate público sobre el tema. Este hecho abre interrogantes también acerca de las dificultades y límites de las estructuras de representación existentes para canalizar los intereses de la ciudadanía frente a los problemas derivados de la circulación de este bono como medio de pago. Por tales efectos, esta política puede ser señalada entre las diversas que generaron, a nivel de los estados provinciales, ciudadanías de baja intensidad de la conceptualización de O'Donell.

En relación a la desarticulación de la sociedad civil, la gestión produjo una estrategia de fuerte enfrentamiento en la casi totalidad de los ámbitos de gestión: impositivo, educativo, de la salud, etc.. Tal estrategia delineaba la siguiente dinámica: decisiones consumadas acerca de los distintos ámbitos de la intervención estatal, sostenidas con argumentos técnicos fundamentalmente o con la interpretación que sobre el bien de la provincia había planteado la plataforma electoral del partido en el gobierno. Posteriormente se sucedían una serie de resistencias desde los distintos actores perjudicados por las medidas que llegaban a generar una incipiente movilización colectiva en torno a la oposición a las medidas, tal movilización si llegaba al poder legislativo, era bloqueada en su propuesta por la correlación de fuerzas plasmada en su constitución. Finalmente el gobernador personalmente, a través de acuerdos con alguno de los representantes de las principales organizaciones que se alineaban tras la protesta y de negociaciones sobre los intereses corporativos de estos con concesiones no generalizables, desactivaba la movilización.

Del seguimiento de los actores y sus posiciones a través de los cuatro años se puede afirmar que esta dinámica fuertemente personalista y corporativa del procesado político de los conflictos, cristalizó una pérdida de protagonismo de actores de la sociedad civil, así como una ruptura y fragmentación de los acuerdos originados en su seno.

Los actores más perjudicados fueron aquellos que con menor grado de agregación representaban las demandas de comunidad tras la racionalización obturada de los servicios tanto educativos como de salud. Como contraparte, los sectores más fortalecidos por esta dinámica de los conflictos fueron los sectores corporativos más agregados y que en sus demandas canalizaban los intereses propietarios de los sectores más dinámicos de la economía cordobesa, llegando a conformarse una organización que los constituyó en uno de los principales actores de la política cordobesa, el Grupo de los 5, que agrupa a las siguientes corporaciones: Bolsa de Comercio, Sociedad Rural, Cámara Argentina de la Construcción, Cámara de Industriales Metalúrgicos y Unión Industrial de Córdoba.

A nivel sindical, fue rota la unidad de los gremios estatales, plasmada en la constitución de la Coordinadora de Gremios estatales que había encabezado la protesta frente a la crisis cordobesa, protesta que articulaba a un conjunto de actores (entre otros Unión de Organizaciones de Base, Mesa de Enlace de Jubilados y Pensionados), en torno al reclamo de derogación de la ley de emergencia provincial, la defensa de los servicios públicos, el rechazo a las cesantías, la reincorporación de los cesantes, el cese de la represión y en contra el ajuste nacional y provincial.



El certero hecho en este proceso fue el acuerdo del gobernador con el Secretario General del Sindicato de Empleados Públicos y posteriormente la fragmentación de la disputa en torno a los campos de salud y educación a través de políticas sobre el personal y su organización, que reforzaron las demandas corporativas.

Frente a esta desestructuración de la trama social en clave de profundización de sus antagonismos, la sociedad civil se encontró más cerca de la definición hegeliana, es decir de instancia social que necesita para su superación de la intervención sintetizadora del estado. Lejos de niveles de autolimitación reflexiva que permitieran acuerdos sobre sí misma y limitaran la lógica sistémica de las reformas en desarrollo. La salida de la forma bienestarista reproduce así una matriz estadocéntrica reforzada, con mayores pautas de exclusión en su conformación.

Las prácticas y valores de esta sociedad civil niegan su posibilidad de sostén de un espacio público autónomo cuya base sean acuerdos dirigidos al consenso sobre lazos de solidaridad.

Como producto de las pautas de disciplinamiento que han adoptado con el fin de subsistir en un escenario que las "reconozca" como las "verdaderas" representantes de los intereses sociales, las organizaciones sociales desarrollan estrategias adaptativas.

En el caso de los sindicatos, mientras que a nivel nacional, se han transformado en empresarios del seguro social, a nivel provincial negocian sus posiciones a través de su inclusión en algún sector mercantilizado de las políticas, al menos como para sostener el nivel de ingresos de sus burocracias profesionales como es el caso del protagonismo ganado en los programas de capacitación para la reforma educativa; se convierten en gestores de beneficios impositivos para las empresas que quieran a través de estos plasmar una meta de la reforma, la asociación entre educación y producción, entre otras acciones de innegable desconocimiento de las situaciones de cesantía masiva y transformación autoritaria de las condiciones de trabajo de sus afiliados.

Tales prácticas contribuyen al desarrollo de una trama político-institucional funcional a una sociedad de capitalismo salvaje, en donde la representación de intereses reproduce a un mosaico bizantino integrado por corporativismos en pequeña escala, renuentes a procesos de formación de opinión y decisión colectiva, apartando cada vez más a nuestras sociedades del ideal regulativo de autodeterminación democrática.

Tal corporativismo segmentado<sup>64</sup> en el decir de Hirsch, se conforma también con un conjunto de organizaciones surgidas en torno a la satisfacción de necesidades de los grupos subordinados, asociaciones de beneficencia o de trabajo social profesionalizado, denominadas todas ellas bajo el amplia sigla de ONG.

En el período, las asociaciones surgidas en torno a la defensa de los servicios de salud y educación, tuvieron protagonismo en el origen de la oposición y movilización de resistencia, quedando luego de los pactos entre actores centrales disueltas - el caso más contundente es el de la Comisión de Padres en defensa de la Educación Pública- o con acciones aisladas sosteniendo servicios de emergencia en torno a los efectores de salud cerrados por la política eficientizadora aplicada.

<sup>64</sup> El concepto permite dar cuenta de las diferencias entre estas formas de organización y acción colectivas y las tradicionales del período bienestarista o fordista.

## A MODO DE CONCLUSIONES

La reconstrucción de las tendencias que presentaron dos ámbitos teórica y políticamente centrales en la definición de la intervención estatal desde los desarrollos recientes de la teoría del capitalismo tardío, han permitido relevar las condiciones y límites que contextualizaron la reforma del estado a nivel subnacional.

Las particularidades analizadas permitieron dar cuenta de que a pesar de las diferencias que presenta con referencia al proceso a nivel nacional, sostenidas en torno a los principios que articulan las relaciones entre los sistemas político-administrativo y económico, las estrategias habrían tenido similares tendencias en los principios que articulan al estado con el espacio público y la sociedad civil.

La tendencia contra mayoritaria que políticamente se expresa en la obturación de los canales de representación reconocidos constitucionalmente, - tanto el legislativo como el Consejo Económico y Social Provincial-, así como el desconocimiento de los actores movilizados a partir de la violenta reestructuración de los servicios sociales, se suma a un disciplinamiento que violando en muchos casos la legalidad vigente, intentó una legitimidad de facto que pretendía descansar sobre la eficiencia de los servicios públicos.

Tales características disparan una multiplicidad de preguntas relevantes para la continuidad de los procesos de investigación sobre la problemática de los procesos de reforma. De ellos nos interesa señalar dos a modo de cierre:

. En relación a las discusiones de la teoría política, ¿es posible afirmar que los procesos de reforma a nivel subnacional asumieron características más próximas al neoconservadurismo<sup>65</sup> que al neoliberalismo?

. En relación a la contextualización de los debates sobre la ciudadanía y la institucionalidad democrática en América Latina, ¿es posible el desarrollo de identidades plurales y sentido de pertenencia en espacios públicos monopolizados estatalmente y sociedades civiles atravesadas por conflictos no negociables?

Ambas preguntas, al tiempo que permiten avanzar en la caracterización de las relaciones estado y sociedad en nuestra región, considero que proporcionan elementos práctico políticos precisos para contribuir al desarrollo de un modelo de democracia deliberativa que permita analizar a las sociedades locales como algo más que estructuras clientelares a modernizar desde una racionalidad que por centralista e instrumental, poco aporta al desarrollo de una modernidad institucional genuinamente democrática.

---

<sup>65</sup> Interesa señalar al respecto las siguientes características del conservadurismo: su perfeccionismo (lo que es bueno para un individuo puede determinarse con independencia de lo que el propio individuo piense al respecto), su presupuesto epistémico elitista (la ciudadanía no se encuentra adecuadamente capacitada para hacerse cargo de sus propios asuntos) y su carácter "restaurador". (Gargarella, 1998).



## BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, J.(1999): La reforma de la política educativa. (Mimeo)
- Carrizo, C. (1996): Las políticas sociales del Estado Provincial. Período 1983-1993. Informe de beca al Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Córdoba (CONICOR), Argentina.
- (1997)El Consejo Económico y Social en la Provincia de Córdoba. Revista Administración Pública y Sociedad N°10. IIFAP-UNC, Córdoba, Argentina.
- Fraser, N. ((1993): Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente, en Debate Feminista, marzo.
- Gargarella, R. (1995): Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo. Ed. CIEPP- Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Held, D. (1992 ): Modelos de democracia. Alianza, México.
- Hisch, J. (1997): Globalización. Transformación del Estado y Democracia. Ed. D. De la Vega y E. Dietrich, Córdoba.
- Keane, J.(1992): La vida pública y el Capitalismo Tardío. Alianza, México.
- : Democracia y Sociedad Civil. Alianza, México.
- Lechner, N. (1994): La (problemática) invocación de la sociedad civil. En Perfiles Latinoamericanos, Año 3 N°5, FLACSO-México.
- (1998): Más allá del estado, más allá del mercado: la democracia. Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- Mardones, J.M.(1989): La kulturkampf del neoconservadurismo americano. La recreación del consenso social desde la relectura de la tradición liberal. En Revista Sistema, Madrid, España.
- Offe, C. (1990): Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política. En Contradicciones en el Estado del bienestar. Alianza. Madrid.
- O'Donell, G. (1997): Otra institucionalización y Democracia Delegativa. Ambos en Contrapuntos. Ed. Paidós. México.

## LA EMERGENCIA DE UN DESAFÍO: LAS REGIONES SUBNACIONALES INTERPROVINCIALES EN ARGENTINA<sup>66</sup>

Consuelo Parmigiani de Barbará<sup>67</sup>  
barbaracj@arnet.com.ar

*"... considero que la regionalización interna es un atributo de la economía informacional/global. .... Lo que resulta crucial en la sociedad informacional es la interacción compleja entre las instituciones políticas con bases históricas y los agentes económicos cada vez más globalizados." (Castells, M., 1997:128, Vol.1)*

*"Y con la idea compartida de lograr la integración, anhelada como mejor respuesta frente a los desafíos que presenta la política americana y mundial, procurando mediante una unidad funcional favorecer la mecánica propia del federalismo argentino en armonía con los intereses nacionales." (Tratado de Integración Regional entre las Provincias de Córdoba y Santa Fe: Exposición de Motivos, 15 de agosto de 1998)*

### RESUMEN

La República Argentina ha sido también escenario de la dinámica integracionista que caracteriza el fin del milenio a nivel mundial, tanto hacia el exterior del estado- nación como hacia su interior y que involucra no solamente a las relaciones interjurisdiccionales sino también a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. El presente trabajo indaga sobre tal fenómeno integracionista en tanto asociado a la globalización y su concreción en las regiones subnacionales, para realizar luego una serie de precisiones teórico-conceptuales que incluyen la especificidad argentina y una consecuente propuesta de análisis de la regionalización como política pública. El trabajo se cierra con la aplicación de los desarrollos previos al caso de la Región Centro de la República Argentina.

### INTRODUCCIÓN

Los últimos años registran, en el sistema de relaciones interjurisdiccionales de la República Argentina, una interesante dinámica integracionista con la consecuente constitución de formaciones subnacionales, que permite alentar alguna expectativa en orden al

<sup>66</sup> Trabajo presentado al IV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires, noviembre de 1999.

<sup>67</sup> Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la UNC. Profesora de Derecho Político (UNC) y de Teoría del Estado y del Gobierno (UCC). Pro-Secretaría de Ciencia y Técnica y Directora del Programa de Desarrollo Institucional (PRODEIA), Fac. de Derecho y Cs. Ss., UNC. Investigadora del CIJS/UNC y del IIAP/UCC.



fortalecimiento tanto de su tradicionalmente débil federalismo real, cuanto de sus igualmente poco propulsivos gobiernos locales.

En efecto: Respecto a las regiones subnacionales -interés central del presente desarrollo<sup>68</sup>, ellas cubren hoy la casi totalidad de la geografía del país; se exceptúan la ciudad autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires que tienen un peso estructural propio y, como se verá luego, presentan indicadores holgadamente superiores al resto de las unidades políticas federadas que patentizan el crónico desequilibrio argentino en la distribución espacial del desarrollo y de los recursos de poder efectivo.

En este orden de ideas, hay que consignar que existen cuatro regiones formalmente constituidas por los respectivos tratados interprovinciales:

- *Región del Norte Grande Argentino* (Nor-Oeste Argentino -NOA- y Nor-Este Argentino -NEA-), de la que son partes de las Provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero. Reconoce como valiosos antecedentes diversas instancias de institucionalización - en particular, el Tratado de Integración del Norte Grande suscripto en el año 1987- y data del nueve de abril del corriente año 1999, en base al llamado Tratado Parcial Interprovincial de Creación de la Región del Norte Grande Argentino (NOA-NEA).
- *Región del Nuevo Cuyo*, conformada por las Provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja e institucionalizada por el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo, del veintidós de enero del año 1988.
- *Región Patagónica*: comprende a las Provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y se formalizó por el Tratado Fundacional de la Región de la Patagonia, suscripto el veintiséis de junio de 1996.
- *Región Centro de la República Argentina*, constituida originariamente por las Provincias de Córdoba y Santa y Fe - signatarias del Tratado de Integración Regional del quince de agosto del año 1998-, se incorporó luego (el seis de abril de 1999) la Provincia de Entre Ríos.

La enunciación precedente muestra el desarrollo en Argentina de un fenómeno político-institucional que se inicia en la década de los '80 y se continúa más activamente en

<sup>68</sup> Pero no resulta ocioso recordar que la regionalización se instituye también como proceso centripeto *ad intra* del estado-nación a través del fenómeno de fortalecimiento del rol de los gobiernos locales. La reivindicación de lo local no significa sólo la recuperación de la vivencia de identidades -aunque fragmentadas- que la globalización ha difuminado, dimensión sobre la que insiste el pensamiento posmoderno. Más importante a nuestro juicio es remarcar su relación con las coordinadas descentralización/eficiencia, en tanto los niveles locales aparecen como proveedores más eficientes de una serie de obras y servicios en razón de la información, la participación y el control que la mayor proximidad posibilita, al igual que como agentes promotores del desarrollo. Pues bien: para el mejor cumplimiento de tales objetivos se está operando un dinámico proceso de articulación de iniciativas y emprendimientos de tipo auto-coordinado a partir de las instancias locales, con variados objetivos sobre materias de interés común (salud, vías de comunicación, regadío, acueductos, gasoductos, etc.), en "corredores productivos", "entes intermunicipales" y "áreas metropolitanas", entre otras modalidades, y que importan también novedosas y promisorias formas de regionalización, tal como puede observarse en las distintas provincias (Cingolani, M.; 1997: 233; Nafría, G.; 1997: 293, Madoery, O.; 1997: 155 ).

la de los '90 y que confirma, bajo la forma de una de sus tantas modalidades posibles, "la emergencia del nuevo paradigma federal en el mundo" (Eleazar, D; 1996: 422)<sup>69</sup>.

Las nuevas regiones se inscriben, por cierto, en el complejo proceso de transformación de la arquitectura de la estatalidad que se está operando a nivel mundial y que involucra necesariamente a nuestro país. Por ende, no es un fenómeno circunstancial sino coherente con nuevas racionalidades.

El referido proceso de rediseño del estado-nación transcurre en dos dimensiones interrelacionadas: Una refiere a los cambios en la distribución de funciones, competencias y recursos en variados niveles de acción supra y subnacionales del sistema político-administrativo; la otra, a la disminución del significado de las decisiones unilaterales y jerárquicas tanto dentro del mismo sistema político-administrativo cuanto en su relación con la sociedad civil.

Tales racionalidades se asocian a los acelerados y profundos cambios tecnológicos -particularmente en materia de comunicaciones, transporte y novedosas formas de organización industrial- que han quebrado las mediatizaciones temporales determinadas por el espacio e inducido el intenso flujo de capitales, bienes y servicios característicos de la globalización. Mas si la globalización importa un "proceso centrífugo", se instala simultáneamente a ella la regionalización como "proceso centrípeto", en una dialéctica compensatoria intencionada de reducción de la inestabilidad e incertidumbre. Internacionalmente, la construcción de la región se impone como necesaria estrategia para posibilitar una prospectiva del desarrollo dentro del contexto de economías abiertas y pérdida de soberanía de los estados nacionales; internamente y en función de los mismos constreñimientos, cumple similar rol estratégico, desarrollando y/o afianzando ventajas competitivas, paliando asimetrías intranacionales<sup>70</sup> y coadyuvando al progreso económico y social en general.

En el marco de las transformaciones mundiales y nacionales hasta aquí relacionadas, el presente trabajo se propone esclarecer aspectos conceptuales de la región subnacional, sugerir un enfoque para su análisis y avanzar desde ambos niveles en la caracterización de una de las regiones argentinas mencionadas: la Región Centro.

<sup>69</sup> Huelga advertir que en la aseveración de Eleazar la expresión "federal" adquiere un sentido amplio y no el preciso y más restringido de la teoría político-jurídica usual. Ello no impide que, precisamente por ello, el nuevo paradigma federal describa bien esa dinámica relacional de negociación y flexibilidad dentro de cierta estabilidad que cristaliza, sea *ad extra* o *ad intra* de las fronteras nacionales, en ligas, uniones, regiones supranacionales, comunidades autónomas, regiones interprovinciales, etc. y que interesa también por su potencial transformador al clásico paradigma federal.

<sup>70</sup> Las noticias periodísticas, por caso, han remarcado insistentemente este aspecto respecto a la Región Centro: "Con aspiraciones de convertirse en un fuerte bloque económico-político que rompa con la histórica centralización del puerto de Buenos Aires,.....las provincias de Córdoba y Santa Fe rubricaron el tratado de creación de la Región Central" (Fuente: diario "La Nación", 22/08/98); "Para constituir un polo alternativo al poder hegemónico de Buenos Aires, ...Córdoba necesita de la integración..." (Fuente: Diario "La Voz del Interior", 02/08/98). Hay que advertir que también son asimetrías a remover las internas a la región misma; este aspecto aparece percibido con claridad como beneficio de la constitución de la Región Centro, en tanto a través de ella "...se podrá resolver la integración de las subregiones de ambas provincias. Tanto Santa Fe como Córdoba tienen un norte subdesarrollado y un sur rico y productivo" tal como expresa uno de los actores sobresalientes del proceso y perteneciente al sector no gubernamental (Fuente: diario "La Voz del Interior" 02/08/98)



## PRECISIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES EN TORNO A LA REGIÓN SUBNACIONAL EMERGENTE.

Todo fenómeno necesita de una definición y de una teoría. Ello vale también para el que nos ocupa y lo intentaré en lo que sigue.

Como punto de partida, corresponde considerar a la región como *un sistema de relaciones sociales altamente interdependientes, diferenciadas y/o complementarias y territorialmente organizadas cuyo vigor, en términos de desarrollo de potencialidades y capacidad de persistencia, se asocia a su aptitud para interrelacionarse a otros sistemas sin afectar negativamente su capital sinérgico.*

Subyacen o se asocian a esta definición varias cuestiones:

- a) La región que interesa está históricamente situada. Supuesto de ella es, pues, una formación social con la impronta de una complejidad estructural caracterizada por su alta interdependencia y su bajo cerramiento (Boisier, S.; 1994:184). Se trata de un modo de ser relacional condicionado especialmente por el desarrollo de la tecnología del transporte y las comunicaciones, particularmente de la informática y la electrónica, con la consecuente interdependencia, movilidad y apertura global de la actividad económica -y con impacto también, aunque con efecto ambivalente como lo denuncian fundamentalismos, nacionalismos exarcebados, etc., en las dimensiones políticas, culturales, religiosas e ideológicas-
- b) Lleva ínsita la articulación con el espacio - lo que excluye, por ejemplo, el tipo de las "virtuales"- . Rige pues el principio de *exclusividad territorial* (Frías, P.J.; 1998: 56) que implica que una provincia puede dividir su territorio entre diversas regiones, pero no pueden superponerse territorios regionales, con el accionar entrecruzado de órganos distintos.
- c) En tanto estructura social, no es "algo que está ahí", afuera de los sujetos, sino un sistema de relaciones sociales que, en consecuencia y a pesar de su articulación con el espacio, no hay que identificar con la geografía. La región subnacional emergente no es la tradicional región geográfica, aunque no se desconoce la incidencia del medio ambiente sobre las prácticas sociales y viceversa.<sup>71</sup>

Por la misma razón, tampoco es sinónimo de región económica y como tal configurada de modo causal por ciertas relaciones que tipifican una determinada estructura del mercado, a tenor de indicadores tales como economías de escala, distribución de materias primas, tasa de crecimiento poblacional, etc.

Sin duda que las posibilidades que implica la presencia de un determinado "capital económico regional", como suele denominarse, para la emergencia y desarrollo de la región, son particularmente significativas; pero si su aprovechamiento y maximización no es planteado como estrategia - lo cual depende de preferencias, intereses y recursos de los actores sociales concretos -, la región no se efectiviza.<sup>72</sup>

<sup>71</sup>

En este orden de ideas, importa remarcar la noción de "desarrollo sustentable" (si bien extensiva en sus acepciones más amplias al patrimonio cultural), que se va imponiendo en la legislación y en las actitudes de dirigentes y ciudadanos

<sup>72</sup>

En el caso de la Región Centro, por ejemplo, las provincias signatarias del tratado tienen economías complementarias y similitud en extensión, población y nivel de actividad así

Finalmente, tampoco resulta relevante para la temática aquí tratada la región "espontánea"<sup>73</sup>, ya que la regionalización aparece como condensación de un proceso centrípeto, en una dialéctica compensatoria *intencionada* de reducción de la inestabilidad e incertidumbre. En la formulación de la definición inicial, esta noción de intencionalidad se reproduce bajo la idea de la región como sistema de relaciones sociales territorialmente *organizadas*.<sup>74</sup>

- d) Vinculados al carácter intencional de la región, hay que considerar especialmente dos conceptos, que funcionarán con centralidad ordenadora: el de flexibilidad y el de coordinación.

La doctrina ha sido unánime e insistente sobre la necesidad del atributo de flexibilidad para la región (Hernández, A.; 1997: 66/67; 1998: 9; Boisier, S.; 1994: 184), que puede sintetizarse como la aptitud para adaptarse a condiciones y requerimientos exógenos y/o endógenos modificados -por ejemplo, variando su tamaño o incorporando nuevas funciones-.

Sin embargo, debe integrarse como problemática a considerar la del alcance posible de la flexibilidad en el sistema federal argentino, sus límites institucionales formales. Si se atiende por ejemplo a la muy difundida clasificación que de las regiones hace Boisier (1994: 185), en pivotaes, asociativas y virtuales<sup>75</sup>, incorporando en todos los casos la característica de la flexibilidad, no parece que tal taxonomía con el sentido y alcance explicitados por el autor se adecue sin precisiones o recortes para describir el sistema institucional-jurídico vigente en nuestro país federal (cf. art. 126 y concs. CN). Obviamente que dicho sistema opera como un constrictor de posibilidades para las estrategias de los actores en la construcción regional, en tanto

---

como servicios y recursos de infraestructura que permitirían la integración del "corredor de oro bioceánico" (sur de Brasil- puertos chilenos de aguas profundas). Esto constituye su "capital económico regional" a activar intencionalmente, junto a otras potencialidades, como lo expresa el tratado en sus fundamentos.

<sup>73</sup> Es el espacio caracterizado por una común identidad geográfica, cultural, económica, etc. Sin perjuicio de reconocer la importancia que tal homogeneidad tiene para la construcción intencional de la región, no está demás preguntarse si realmente existe tal región espontánea. En lo atinente a la geografía, no hay que olvidar las transformaciones que en ella va produciendo el hombre a lo largo de la historia. En los otros aspectos, que hunden sus raíces en el fondo del pasado de los pueblos, no será sin embargo extraño detectar la presencia de un proyecto de región. Muy ilustrativa a este respecto es la aguda exposición del Dr. J. C. Agulla sobre la dualización regional argentina (región serrana o andina y región pampeana), de la que remarcamos la siguiente afirmación: "Las regiones argentinas son unidades estructurales que han emergido de determinados procesos políticos, los que han entretejido como en un cañamazo, ciertos caracteres singulares de carácter geográfico, demográfico, económico, antropológico, etc., que le dan homogeneidad y cohesión interna. ...Las regiones argentinas, en consecuencia y dentro de ciertos límites por cierto, han sido objeto de manejo y organización dentro de una política nacional. ...responden a un compromiso político, es decir, a un proyecto nacional" (Actas de las "Jornadas sobre Regionalización - Perspectivas Nacional y Provincial", Consejo de Partidos Políticos, Córdoba, 1994).

<sup>74</sup> "El organizar es un obrar encaminado a promover y a realizar aquellas acciones (u omisiones) necesarias para la existencia actual y constantemente renovada de una estructura efectiva ordenada (organización)" (Heller, H.; 1934: 249).

<sup>75</sup> Brevemente la distinción, de indudable valor por los análisis que sugiere y estimula, entiende a las regiones pivotaes como las menores unidades políticas administrativas, "...provincias en algunos países, departamentos en otros y estados en algunos países federales...", dotadas de identidad, complejidad y flexibilidad; las asociativas se tipifican por su base consensual y las virtuales, por su articulación transitoria a fin de obtener un objetivo determinado.



ésta no puede llegar a conformar una estructura política autónoma. Esta es la opinión prácticamente unánime de la doctrina, para la que la región, a pesar de ser persona jurídica pública estatal, "no es sujeto de la relación federal por su carácter instrumental para el desarrollo económico y social. Cuando el art. 75 inc.19 CN atribuye al Congreso políticas de igualdad de oportunidades para las provincias y regiones, remite a las creadas por las provincias o a los estudios técnicos en las áreas en que las provincias no las hayan creado" (Frias, P.J.; 1998: 54/55).

Aún más virtualidad descriptiva y explicativa posee la categoría de *coordinación*. Pues si la región que interesa es la intencional, alternativa a la llamada región espontánea, su fuerza para concretarse como sistema efectivo de relaciones procederá del consenso, es decir, en tanto se manifieste como auto-coordinación y no como coordinación jerárquica, diseñada e impuesta por el nivel central.

Bien se ha remarcado que el fracaso permanente de la planificación de regiones subnacionales en los países de América Latina en general, ha obedecido a la decisión y gestión centralizadas. Bajo la influencia de la teoría de la modernización vigente en la época se inició en los '60, en efecto, un proceso orientado a la integración física, económica y sociopolítica de los estados-nación en tanto las insuficiencias en materia de transporte y comunicaciones, la segmentación de los mercados nacionales y la ausencia de un marco político institucional único y estable, se detectaron como causas del subdesarrollo cuya superación implicaba el acceso al desarrollo (Boiser, S.; 1994: 180/181). A partir de entonces, muchos intentos de regionalización como instrumento para el desarrollo abortaron, no obstante los recursos técnicos para el diagnóstico, decisión e implementación puestos en juego; el perfil descendente, centralizado, del proceso fue la razón principal.<sup>76</sup>

- e) Con la emergencia de la región interprovincial como un constructo relacional de base territorial, tienden a instituirse nuevas identidades. Sugerente resulta en tal sentido la reflexión de Castells (1998: 397, Vol.2): "La identidad territorial está en las raíces del alza mundial de gobiernos locales y regionales como actores significativos de representación e intervención, más apropiados para adaptarse a la variación interminable de los flujos globales". Y si propias de este tiempo histórico son la *identidad de resistencia* y la *identidad proyecto*, sin que por lo demás necesariamente la primera haya de evolucionar hacia la segunda, encuentro que en las regiones subnacionales argentinas domina la identidad proyecto, aunque conviviendo con una identidad de resistencia engendrada por la históricamente desequilibrada estructuración espacial del país.
- f) Hay una modalidad distinta de gestión estatal de lo público; a todo los niveles, la actividad estatal tiende a la descentralización (y la privatización es en cierto sentido también una descentralización), a la horizontalización y a la negociación, frente a la centralización, la jerarquía y la imposición.

<sup>76</sup> En la República Argentina, la iniciativa de mayor envergadura lo constituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (ley 16964/66 y dec. 1907/67) que establecía ocho regiones cuyos territorios comprendían varias provincias: 1) Comahue, 2) Cuyo, 3) Patagonia, 4) Centro, 5) Noroeste, 6) Noreste, 7) Pampeana, 8) Área Metropolitana. Mas éste, como otros intentos, no se efectivizaron.

Pero las transformaciones del rol estatal no significan -y no deberían significar- ausencia.

Por una parte, aunque los agentes particularmente económicos operen a una escala global en sus definiciones estratégicas de acumulación del capital, generación del conocimiento y manejo de la información, y trasciendan con ello las fronteras nacionales y geográficas en general, la política sigue interactuando con los procesos de producción y reproducción capitalista y condicionando las estrategias de los agentes que compiten. Los procesos de regionalización -tanto hacia fuera como hacia el interior del estado-nación- y la vigorización de la actividad de los gobiernos locales y órganos regionales subnacionales en la promoción del desarrollo durante los '90, luego de la descentralización y privatizaciones desencadenadas por la crisis fiscal del Estado, así lo prueban (Díaz de Landa/Parmigiani de Barbará; 1997:187/189).

Por otra parte, la crisis del estado benefactor y la necesidad de manejar la complejidad e instantaneidad ascendentes, así como impacta en la estructura político-administrativa del estado-nación dando lugar a "un Estado red en lugar de un Estado pirámide" (Kliksberg, B.; 1994:33), procurando evitar jerarquías y superposiciones burocráticas disfuncionales y costosas, también impacta en las relaciones estado-sociedad civil, cuyas fronteras se tornan porosas: la negociación entre actores públicos y privados en "redes de políticas" a fin de ganar eficiencia en un contexto de acrecentada complejidad y nivel de incertidumbre, aparece como distintiva de la nueva conducción política (Parmigiani de Barbará, C.; 1997: 267/272)<sup>77</sup>.

## UN ESQUEMA DEL ABORDAJE ANALÍTICO.

Para guardar coherencia con la caracterización efectuada, la descripción y explicación de la/s región/es subnacional/es interprovincial/es concreta/s deben ser abordadas referidas a las relaciones de coordinación interjurisdiccional negociada entre diversos órdenes de gobierno, en ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, así como con actores no gubernamentales, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social.

En tanto su construcción está presidida por los criterios de flexibilidad y coordinación horizontal ordenados hacia la funcionalidad, resulta que: a) además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: la Nación, la ciudad de Buenos Aires y los municipios. Incluso bajo esta figura cabe la integración de otros entes nacionales y extranjeros, constituyéndose una figura interjurisdiccional cuyo régimen jurídico y funciones quedará fijado en el acta de creación.; b) participan también -de modo más o menos formal y/o visible según el caso -, diversos actores de la sociedad civil.

Además, acentuando que se trata de un sistema de relaciones *a construir*, resultará sin duda fecundo partir de la noción de la regionalización como una política pública (*política de regionalización*), con complejos momentos de decisión e implementación; es decir, un verdadero "paquete" de políticas (fiscales, de infraestructura vial, de seguridad, de

<sup>77</sup> Esto se expresa también en la noción de "Estado catalítico" que, al decir de Oszlak (1994:71), es aquél que "en lugar de depender predominantemente de sus propios recursos, persigue sus objetivos actuando como un elemento dominante en coaliciones con otros estados, instituciones transnacionales y grupos privados, sin renunciar a su identidad distintiva y sus objetivos específicos.



formación de recursos humanos, de regulación y control de servicios públicos concesionados o privatizados, etc.).

Sus condicionamientos y resultados pueden ser descriptos con indicadores a nivel macro o sistémico, pero éstos no explican suficientemente su génesis y desarrollo. Por ello es que los estudios sobre los procesos vinculados a la toma de decisión de políticas públicas o a su implementación o a ambos aspectos, se orientan con creciente preferencia al análisis de "redes de políticas" (Héritier, A.; 1993: 432): Dado que el estado no existe jamás en sí, sino siempre bajo el ángulo de relaciones entre actores, las políticas públicas en cuanto opciones autoritativas de bienes o valores societales, movilizan la acción de una constelación de individuos y organizaciones, actores públicos y privados con variados recursos y preferencias. Por ejemplo en el caso aquí particularizado, el de la Región Centro, ya en la etapa anterior a la firma del Tratado de Integración entre Córdoba y Santa Fe para institucionalizarla formalmente, diversos actores no gubernamentales se habían pronunciado públicamente apoyando el emprendimiento y se hicieron luego presentes en la firma del mencionado instrumento legal (Bolsa de Comercio de Córdoba, Academia Nacional de Derecho, Cámara de Industriales Metalúrgicos, Unión Industrial de Córdoba, el sector sindical metalúrgico a través de SMATA, entre otros).

En tal sentido, el enfoque neoinstitucional centrado en actores (Mayntz, R./ Scharpf, F.; 1995: 39/72) que toma distancia a la vez que del conductismo también del sistemismo extremo, permite la consideración de sucesivos y complementarios niveles de análisis.

Sistema y acción son colocados en relación de modo parecido al que se da en el "modelo de dos filtros" de la elección racional de Elster (1979). Según éste, toda acción realizada puede ser vista como el resultado de dos procesos de filtración secuenciales: Primero, hay condiciones estructurales (jurídicas, económicas, políticas) que reducen a una pequeña cantidad de acciones factibles la cantidad de los modos de acción abstractamente posibles.

El segundo proceso de filtración consiste en un mecanismo de selección deliberada e intencional, respecto a qué acción del conjunto factible se realizará (preferencias). Esta selección resulta de la percepción que los actores tienen de las condiciones estructurales en cuanto habilitantes o restrictoras de posibilidades (nivel cognitivo -dentro del cual hay que incluir la percepción de los recursos de poder o influencia propios y de los otros actores involucrados), así como motivacional (interés -no necesariamente egoísta, aunque sí generalmente asociado al sector institucional o subsistema de pertenencia del actor-). En relaciones interdependientes, todos los actores ejercen poder unos respecto a los otros y estructuran así las posibilidades de acción de los otros actores. Surge una interrelación estratégicamente calculada.

Adviértase que las "redes de políticas" se presentan como una alternativa a la coordinación no intencional del mercado y a la coordinación jerárquica (dentro del espacio de la sociedad civil o del Estado). Naturalmente, se parte siempre del carácter beneficioso de la coordinación la que, como acción intencional en relación a decisiones vinculantes, permite un nivel de beneficio superior al que se lograría a través de elecciones unilaterales de actores independientes.

La *autocoordinación horizontal a través de la negociación* que la existencia de redes facilita -sea bajo la forma de *coordinación negativa o de veto* o bajo la de

*coordinación positiva o cooperación* (Parmigiani de Barbará; 1997:272)-, brinda chances para una conducción estatal más flexible bajo condiciones contextuales cambiantes y de creciente entrelazamiento internacional, sectorial y funcional. El enfoque propuesto se adecua pues totalmente a los caracteres de complejidad, flexibilidad y apertura, vía precisamente coordinación negociada o autocoordinación horizontal, propia de las formaciones regionales.

Es decir, una tal mirada analítica es necesaria para reconocer relaciones o posibilidades de relaciones cooperativas -en razón de la proximidad de preferencias e intereses-, en los diversos espacios de articulación (relaciones interjurisdiccionales entre los distintos niveles y entre ellos y los variados sectores sociales o sea, la relación Estado/sociedad civil); reconocer, también, relaciones no cooperativas y las diversos asuntos o materias que se perciben como necesarios de resolución. Particularmente significativo es indagar si existe una "cuestión regional" como proyecto colectivo, si éste se limita sólo a los aspectos económicos de facilitar la integración a los mercados externos, a qué intereses responde y en qué medida es una alternativa válida y si la red que la política activa es cohesionada o existen asimetrías de poder y/o fracturas de preferencias significativas en su interior.

## **EL CASO DE LA REGIÓN CENTRO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

En lo que sigue, se analiza el caso de la Región Centro de la República Argentina en el marco de los desarrollos precedentes. Con la dificultad que implica dada las interrelaciones que guardan entre sí los distintos aspectos, éstos son ordenados sucesivamente como condicionamientos jurídicos, históricos, económicos y políticos, para concluir con la constelación de actores, sus intereses y estrategias manifestados.

### **Condicionamientos jurídicos**

Luego de la reforma del año 1994, la CN establece en su art. 124 la posibilidad de constituir regiones: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...; con conocimiento del Congreso Nacional".

Por su parte, las Constituciones de la mayoría de las Provincias también la receptan: Catamarca, art.1; Córdoba, arts.16 inc.2 y 144 inc.4; Chubut, arts. 15 y 99; Formosa, art. 6 inc.1; Jujuy, art. 3 inc.2; La Pampa, art. 4; La Rioja, art.17; Neuquén, art. 236; Río Negro, art. 10; Salta, arts. 3 inc.2 y 8; Santa Cruz, arts. 47 y 52; Santiago del Estero, art. 58 y Tierra del Fuego, art.1.

El espíritu de la norma reformada de la Ley Fundamental nacional ha sido contribuir al fortalecimiento del federalismo estimulando la creación de regiones para un desarrollo más equilibrado del país. Con ese objetivo, formula un enunciado claro y *expreso* pues, en realidad, la posibilidad constitucional de crear regiones ya existía en la Constitución del 53/60, que en su art. 107 preveía los tratados interprovinciales (CN 1994: art.125) para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de



utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal:...". El conocimiento por parte del Congreso no implica el requisito de aprobación expresa.

A su vez, el art. 67 inc.16 (CN 1994: art.75 inc.18) que preveía por parte del gobierno nacional el ejercicio de facultades concurrentes para el adelanto y bienestar, se entendió que lo facultaba para crear regiones, mientras no conculcara las autonomías provinciales. Hoy, ante la norma expresa del art. 124, la doctrina más autorizada entiende que ella se orienta a evitar ensayos centralistas como los acaecidos en el pasado y, como no hace distinciones, infiere que la creación de regiones está vedada a una ley nacional y sólo puede ser el resultado de acuerdos interprovinciales (a pesar del art. 75, inc.19 que faculta al Congreso a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones), aunque el gobierno federal no queda inhibido de participar en dichos acuerdos (Bidart Campos, G., 1995: 228) Hay pues por una parte un plexo normativo habilitante para las provincias, dentro del que se han desarrollado hasta la fecha y ya antes incluso de la reforma, a partir de 1987<sup>78</sup>, iniciativas que registran vigencia aunque sus logros sean aún escasos. Más restrictiva es la normativa para el gobierno federal: que esto no es indiferente, se puso de manifiesto en la reacción que ocasionó el llamado proyecto Menem-Dromi en el año 1997, cuestión en la que luego nos detendremos.

Pero la regionalización es sólo económica y/o social, no pudiendo avanzar sobre el federalismo político pues como señala Vanossi (1976:701) "la amplia gama de posibilidades que ofrecen las cláusulas constitucionales citadas autorizan todo, menos la regionalización 'política' o sea, que la única regionalización posible dentro del actual marco constitucional es la regionalización económica, cultural y hasta judicial, siempre que no asuma carácter político". Concordantemente, el art. 126 CN (antes 108) prohíbe a las provincias celebrar tratados parciales de carácter político. Esto importa una restricción o constreñimiento asentado, según se argumenta, en la necesidad de evitar impactos en las identidades históricas y en las escalas de la economía que terminen distorsionando el sistema federal. Tal restricción legal obsta todo tipo de integración política - como por ejemplo en las formaciones supranacionales lo manifiesta en su forma más desarrollada la UE -. La opinión de quienes sin embargo propugnan la conformación de un nuevo nivel político, previa delegación provincial y reforma de las constituciones provinciales, como estadio final a alcanzar por el nuevo federalismo regional argentino y que habría dejado abierto la reforma constitucional del año 1994 (Garzón, B.; 1998: 19/21), es pues de dudosa consistencia.

Del carácter instrumental para el desarrollo económico y social de las provincias y de la necesidad insistida por juspublicistas de predicamento de evitar la creación de cuerpos burocráticos, pareciera estar resultando sin embargo una institucionalización débil disfuncional, en tanto las sedes rotativas y la falta de algún cuerpo de trabajo continuo, especializado y común -por austero y dependiente de las instancias políticas provinciales que se diseñe- traen como consecuencias un deficiente acopio, procesamiento y transmisión de información relevante y una desorganización y lentificación de la agenda de reuniones.

Con ciertas variantes de denominación, el diseño de los órganos guarda una constante en las cuatro regiones interprovinciales argentinas. En la Región Centro ellos son: la Junta de Gobernadores (máxima instancia de decisión ejecutiva), el Comité Ejecutivo (conformado por los Ministros de las distintas áreas, con facultades de proponer proyectos

78

y programas a la Junta de Gobernadores, crear y coordinar grupos de trabajo y demás funciones que le fueran delegadas por la referida Junta), la Comisión Parlamentaria Conjunta (con funciones consultivas, deliberativas y de formulación de propuestas) y la Secretaría Administrativa (con funciones de coordinación y sede rotativa, integrada por un funcionario designado por cada provincia). Dos observaciones interesan: la dinámica real de la región reproduce el usual liderazgo del Ejecutivo y la sede rotativa ha significado en los hechos algo así como "ausencia de sede". De todos modos, una iniciativa alentada por el Gobierno Nacional de instituir a la ciudad de Rosario como capital de la Región Centro abortó, sospechada de intereses hegemónicos y en tensión con los intereses de las ciudades de Córdoba y Santa Fe (ejemplo de la llamada "coordinación negativa" o por veto).

El nivel jurídico induce pues relaciones consensuadas y, además, flexibles. Muestra clara de ello es la incorporación posterior de Entre Ríos -aunque prevista y deseada desde el comienzo-. Por lo demás y en los hechos, más allá del principio de exclusividad territorial (v. ap.1c), ya el sector económico privado -verdadero dinamizador de la integración- habla de la Región Central "Ampliada" interesándose en sinergias que extienden la región hacia Mendoza, San Juan y San Luis.

## CONDICIONAMIENTOS HISTÓRICOS

"El Estado institucionaliza los conflictos sociales presentes, pero los conflictos históricamente institucionalizados continúan ejerciendo un poder considerable sobre los nuevos, ..." (Mann, M.; 1997: 81, II). Esta suerte de "retraso institucional" es característico en realidad de todo proceso de institucionalización política y aplicable por tanto también a la temática de la integración regional subnacional.

¿Qué conflictos se tratan de resolver al impulsar la Región Centro y que seguirán en ella operando de algún modo?. Sin duda, se trata de la histórica tensión entre Buenos Aires, "el puerto" y su zona de influencia, rico y próspero y las provincias, "el interior", una extensa geografía invertebrada por la estructuración radial de las vías de comunicación hacia el puerto y al servicio de la economía agro-exportadora que se desarrolló desde el siglo XIX favoreciendo a la pampa húmeda, por la diferencia de recursos naturales, por la modalidad de la incorporación de corrientes inmigratorias y de las migraciones internas y por la falta de proyectos sostenidos integradores. Intereses e idiosincrasias divergentes jalonan las luchas civiles y se extienden más allá de los arreglos constitucionales de 1853/60 en las dimensiones políticas, económicas y culturales.

No abundaremos aquí en este bien conocido conflicto, pero en Anexo se presentan algunos indicadores del desequilibrio que lo enmarcan (advértase, entre otros aspectos, la hipertrofia de las administraciones públicas en las provincias más pobres, lo que incrementa sus deudas y la dependencia con relación al Tesoro Nacional).

Interesa en cambio detenerse en dos manifestaciones de la histórica tensión que se hicieron presentes y reactivaron en la génesis de la región Centro, motivando y estimulando la acción de actores públicos y privados hacia la integración. Una de esas manifestaciones consistió en la rápida y virulenta reacción frente al proyecto presidencial de estatuir por ley nacional un sistema de regionalización en el país. Otra, la fuerza con que se afirma una identidad de resistencia en el discurso de los actores.

Como ya se dijo antes, la idea de la regionalizar el país para su desarrollo reconoce diversos antecedentes en estudios técnicos y diseños de organismos gubernamentales que



no llegaron, sin embargo, a efectivizarse -si bien importan, por cierto, el reconocimiento de una necesidad de rediseñar la organización política contemplando el espacio-. Entre estos antecedentes, el de mayor entidad es el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (ley 16964/66 y dec.1907/67), antes mencionado por su impronta centralizadora. Precisamente, esta característica le valió numerosas críticas desde la óptica de preservación del federalismo. No obstante esto y a pesar también de haber ya algunas provincias concretado iniciativas de regionalización mediante acuerdos interprovinciales (Región del Nuevo Cuyo: 1988; Región del Norte Grande Argentino: 1987 -primer tratado-; Región Patagónica: 1996), en setiembre de 1996 se difunde un proyecto del Poder Ejecutivo Nacional denominado "El Nuevo Federalismo. Las regiones para el desarrollo económico y social" (conocido como proyecto Menem-Dromi) que pretendía consensuar con las provincias un proyecto de ley nacional y un pacto interprovincial de regionalización a ser suscripto por los gobernadores tras la aprobación de la ley.

El anteproyecto (que nunca tomó estado legislativo) se presenta como la complementación de la reforma del Estado (luego de la privatizaciones y descentralizaciones) y contiene una regulación exhaustiva del sistema a crearse. En su versión originaria<sup>79</sup>, se conforman seis regiones (Norte, Mediterránea, Andina, Patagónica, Litoral, Bonaerense) y un área metropolitana (ciudad de Buenos Aires y su zona de influencia). La Provincia de Córdoba se ubica en la región Mediterránea, junto a San Luis y Santiago del Estero. Se prevén para las regiones una serie de órganos con diversas facultades, una planta de personal propia y una sede fija; entre los órganos, por razones de brevedad, cabe hacer referencia especial a la Junta de Gobierno, integrada por el Jefe de Gabinete de la Nación, los Gobernadores de las Provincias que integran la región y los Ministros de la Nación con competencia en cuestiones económicas y sociales. Dentro del plexo normativo relativo a atribuciones, el art.14 dispone que "la región tiene competencia exclusiva y excluyente en materia económico-social" y el art. 20 explicita que las provincias "transfieren y delegan" en la Nación una serie de competencias en materia de medios televisivos, promoción social, inserción en los nuevos espacios económicos que brinda el Mercosur, los mercados del Pacífico y la Unión Europea, y otras.

Basta la sucinta referencia anterior en materia diseño y decisión de institucionalización, órganos y competencias, para entender la reacción que el anteproyecto produjo. No respetaba regiones ya constituidas, violentaba la doctrina constitucional en la materia en tanto la misma entendía que luego de la reforma del año 1994 no podían crearse regiones por ley del Congreso, avanzaba sobre las autonomías provinciales también por la delegación de poderes reservados por las provincias (art. 121 CN) o concurrentes e introducía un predominio del nivel nacional en el gobierno de la región por la modalidad de constitución de la Junta de Gobierno.

La iniciativa fue también sospechada de segundas intenciones de política agonal. El emprendimiento involucraba quince mil millones anuales de pesos -algo más de una tercera parte del presupuesto nacional- mientras tanto, la nueva ley-convenio de coparticipación siguió demorada y el anuncio del proyecto de regionalización, hecho con todo el despliegue de un acto fundacional, habría creado la sensación de que a pesar de las

79

Luego de las reacciones críticas que provocó, el proyecto se reformuló en algunos puntos, como en el del diseño regional: Córdoba pasó a constituir la Región Centro junto a la Provincia de Santa Fe, con sede en Rosario; Entre Ríos continuó integrando la región Litoral.

incertidumbres económicas el Presidente - aspirante a la reelección- seguía teniendo la iniciativa política. Por otra parte, la articulación con provincias más pobres podría constreñir a otras a soportar en nombre de la equidad medidas con sentido redistributivo no deseado, en tanto las mismas resultarían incompatibles con el desarrollo (este aspecto fue muy resaltado por políticos, economistas y empresarios cordobeses, remarcando la complementariedad y posibilidad de activar sinergias con Santa Fe y Entre Ríos, mas no con Santiago del Estero y San Luis). Finalmente, no faltó la sospecha de que vía regionalización se tendiera a modificar los resultados electorales, organizando los resultados por región.<sup>80</sup>

En la Provincia de Córdoba la problemática de la regionalización se discutía desde antes de la reforma constitucional del año 1994: en el año 1992, por caso, habían tenido lugar las "Jornadas de Regionalización" organizadas por el Consejo de Partidos Políticos (órgano consultivo previsto por el art. 33 de la constitución de Córdoba).

A raíz del llamado proyecto Menem-Dromi el tema se reinstala con fuerza y en una clara dirección de veto en relación a la propuesta central (coordinación negativa). El Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho presidido por el prestigioso jurista Pedro J. Frías, convoca a un grupo de trabajo del que participan miembros del mencionado Instituto, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Bolsa de Comercio de Córdoba. El resultado fue la elaboración de dos dictámenes, uno jurídico y otro económico, en los que se analizan la posibilidad y conveniencia de conformar una Región Centro-Litoral de la que participarían Córdoba, Santa Fe y eventualmente Entre Ríos. Los dictámenes se elevaron al Poder Ejecutivo Provincial quien, por su parte, solicitó dos informes sobre Regionalización a expertos universitarios, uno económico y el otro referido a las aristas jurídicas constitucionales. Este material, que continuó priorizando la idea de integrarse a Santa Fe, fue asimismo discutido en el marco del Consejo Económico Social de la Provincia de Córdoba (órgano de carácter consultivo instituido por el art. 125 de la constitución) y comenzó a gestarse una instancia de diálogo entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales de ambas provincias, que concluiría con la firma del Acuerdo de El Fortín entre los mandatarios provinciales; esto da inicio al proceso de institucionalización que llevaría a la creación de una Comisión Interpalamentaria para la Integración (31 de julio de 1998) y, finalmente, a la firma del Tratado de Integración Regional (31 de agosto de 1998) que formalizó a la Región Centro de la República Argentina.

Como se dijo pues antes: hay una historia del federalismo argentino, jaqueado con frecuencia por los intereses centrales, que motivó y activó hacia una cierta forma de articulación regional, en una afirmación defensiva clara en enunciados tales como: *"Integración: La provincia rechaza cualquier intento de la Nación de avanzar en el regionalismo político"*, *"Córdoba defiende los vínculos con Santa Fe"*, *"Políticos y empresarios defienden la regionalización como iniciativa de las provincias"*, *"No debe ser impuesta desde arriba"*, *"Debe surgir de la dinámica"*, *"Si es parte de un proyecto político no va a funcionar"*<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> La idea de que la regionalización podía ser *"un campo minado de incertidumbres"*, así como *"encerrar hechos ajenos a los enunciados"* (Diario "La Nación", 23/08/96), condensa bien la desconfianza que suscitó el proyecto.

<sup>81</sup> Titulares del Diario "La Voz del Interior" (ciudad de Córdoba) durante el mes de abril de 1998 en que pareció readquirir impulso el proyecto Menem-Dromi.



La misma identidad defensiva es la que alienta la denuncia de asimetrías e impulsa al proyecto regional. El seguimiento periodístico del caso ha permitido registrarla permanentemente en enunciados como *"Sumar para quebrar la hegemonía de Buenos Aires"*, *"Los gobiernos de Córdoba y Santa Fe tienen una ambición: ser el polo económico más grande del país para quebrar la hegemonía histórica porteño-bonaerense"*<sup>82</sup>, *"La Región Centro en marcha: Conspiración contra el puerto"*<sup>83</sup>. Y en el 1er. Congreso Interprovincial de la Región Centro, realizado en mayo de 1999 en la ciudad de Córdoba con participación de políticos, empresarios, sindicalistas, representantes de colegios profesionales, de municipios, etc., en el ámbito y bajo el auspicio de la Universidad Nacional de Córdoba, los tres gobernadores de las provincias signatarias llamaron la atención en sus discursos de apertura por la insistente emotividad con que apelaron a la dicotomía puerto/interior.

## LOS CONDICIONAMIENTOS ECONÓMICOS

Aunque los desarrollos tecnológicos (incluida la tecnología social de organización y gestión) sean la fuente de la riqueza de las naciones (Castells M.; 1997: 107 Vol.1), en tanto basamento de la productividad, lo cierto es que los agentes económicos privados se activan en función de la lógica de la rentabilidad, no de la productividad. El aumento de productividad a través de la incorporación de tecnología es sólo una de las vías para aumentar la rentabilidad; otras posibles son la disminución de costos, la rotación de capital y la ampliación del mercado. Aunque se complementan, la última constituye por cierto la manera más sencilla y segura; las más altas tasas de expansión y los factores más dinámicos de crecimiento se localizan en el impulso del comercio exterior.

De ahí que el interés del empresariado por la rentabilidad tenga su correlato en el interés de las instituciones políticas -si bien apoyadas también en valores e intereses más amplios-, en la promoción de la competitividad. Lo cual significa que en la era de la interdependencia y apertura internacional de la economía, y a pesar de la desregulación - o por ella misma, según se mire- las instancias políticas tienen un rol fundamental en el desarrollo de condiciones favorables para el intercambio comercial en condiciones de rentabilidad.

A lo expresado responde el incremento de organizaciones económicas supra e internacionales, ligadas al menos en su núcleo original al comercio y también, el proceso de regionalización hacia el interior de los estados nación en los últimos tiempos.

En este contexto característico de una economía globalizada y abierta se debe pues ubicar también el caso de la Región Centro de la República Argentina<sup>84</sup>. El mismo opera

<sup>82</sup> "La Voz del Interior" (10/05/98 y 13/05/98)

<sup>83</sup> Revista Mercado-Córdoba, nro.54/ 1998: 14.

<sup>84</sup> Lo mismo vale para las otras regiones interprovinciales surgidas. Simplemente a título de ejemplo, puede mencionarse que el Tratado Parcial Interprovincial de Creación de la Región del Norte Grande Argentino (NOA-NEA) cita entre sus antecedentes el Acta de la Segunda Reunión de Ministros del año 1998 que ratificó "...la necesidad imperiosa de promover con urgencia el desarrollo de un Corredor Bioceánico que asegure la vinculación regional con los puertos del norte de Chile en el Océano Pacífico y con los del sur de Brasil en los Estados de Santa Catarina y Río Grande do Sul en el Océano Atlántico."

como una oportunidad histórica para activar otras regiones a más de la correspondiente a la ciudad de Buenos Aires y su área de influencia (estimada en una extensión de alrededor de 600 Km), cuya preeminencia económica tanto durante el período agroexportador cuanto en el de sustitución de importaciones no avizoró alternativas, estructurándose en función de ella las vías de comunicación y transporte y la dinámica política y cultural en general.

El incremento del volumen del comercio exterior canalizado por las aduanas del interior del país es un signo que alienta a orientarse según la nueva oportunidad. A modo de ejemplo, que se repite en otras jurisdicciones, puede señalarse que en el período 1990-1996 las exportaciones e importaciones realizadas a través de la Aduana de Córdoba aumentaron aproximadamente seis veces su valor, mientras que en la Aduana de Capital Federal (incluyendo Ezeiza), el incremento fue de 2,2 veces.

La Región Centro surgida cuenta a su favor con una excelente ubicación en el llamado "Corredor Austral de Crecimiento"<sup>85</sup>. Se trata éste de la franja con mayores niveles de ingreso de la región austral de América del Sur y altas tasas de crecimiento e inversión relativos, así como disponibilidad de recursos naturales variados. Se extiende desde Brasil a partir del triángulo formado por las ciudades de Río de Janeiro, San Pablo y Belo Horizonte (orientado hacia el Atlántico), hasta las Regiones IV, V y Área Metropolitana de Chile sobre el Océano Pacífico. Dicho corredor presenta en su parte central un punto de encuentro con la zona de influencia de la hidrovía Paraguay-Paraná, o sea la Cuenca del Plata, y además contiene en su propio territorio a la hidrovía Tieté-Paraná.

Sin embargo, adolece de serias falencias de infraestructura de comunicaciones y, además, para un desarrollo más equilibrado y efectivo, requiere no sólo de la incorporación cierta de Entre Ríos (que aún no ha ratificado el Tratado de Integración) sino de una dinámica relacional que se extienda a la que se ha denominado "Región Central Ampliada".

Respecto a la infraestructura, ella constituye su principal debilidad, ya que las vías de comunicación convergen de manera radiocéntrica hacia el puerto de Buenos Aires y sin conexiones entre sí (en coincidencia con una economía agroexportadora), en vez de adoptar una forma reticular y estructurada alrededor de los corredores bioceánicos con accesos a los puertos de los océanos Atlántico y Pacífico. Por eso es que el emprendimiento de las obras necesarias es hoy sin duda la principal prioridad, tal como se ha insistido en los documentos, declaraciones y estudios tanto del sector público cuanto del privado: el llamado "anillo de integración" o "rectángulo de integración" que tiene un eje que corre entre las ciudades de Córdoba y Rosario, pasando por Villa María, requiere de la construcción de la autopista hace largo tiempo proyectada e insistentemente requerida por los Gobernadores y empresarios al Gobierno Nacional. Córdoba y Rosario se necesitan y complementan; la primera es una ciudad -y una provincia- que padeció a lo largo de la historia las consecuencias de su situación mediterránea y la segunda, ha tenido que darle la espalda al río como consecuencia del deterioro de las instalaciones portuarias para cargas generales y la falta de dragado de la hidrovía.

Córdoba necesita un puerto y ofrece a cambio un aeropuerto internacional y la característica de ser un centro importante de servicios; a Rosario le conviene proyectarse hacia el interior del país y desde allí, también hacia la Región Central de Chile. Asimismo, si en el futuro las condiciones de infraestructura mejoran significativamente, parte de la

<sup>85</sup> Sus contornos coinciden prácticamente con la zona que también se suele denominar "Corredor de Negocios" o "Corredor del Mercosur".



producción originaria de la Pampa Húmeda podrá tener salida a través de los puertos del Pacífico hacia el sudeste asiático.

Por esta necesidad de avanzar hacia el Pacífico, es que hoy ya se habla de una Región Central Ampliada, que aunque no formalizada ha generado tratativas oficiales vinculadas especialmente a la construcción de pasos cordilleranos con las provincias que integran el Nuevo Cuyo.

Finalmente, las provincias de Santa Fe y Córdoba poseen economías complementarias e indicadores de desarrollo bastante semejantes. Una mayor integración requerirá, sin embargo, también un esfuerzo por equiparar costos (Córdoba por ejemplo, tiene una mayor carga impositiva, servicio energético, honorarios profesionales y crédito más caros). Este es un punto en el que insisten, realizando propuestas, los actores empresariales.

En cuanto a Entre Ríos, presenta una cierta ambivalencia entre su pertenencia a la zona mesopotámica y, a través de ella, su eventual vinculación al Norte Grande por una parte y, por la otra, su voluntad expresada y formalizada de integrarse a la Región Centro y reiterada en varias oportunidades (la más reciente, en la reunión de la Junta de Gobernadores realizada en agosto de 1999 en Paraná). Su posición geográfica, las mayores potencialidades de la Región Centro y la menor estabilidad del NGA, hacen expectable una consolidación de su integración, a pesar de la participación activa que ha desarrollado en las Comisiones de Comercio Exterior que vinculan oficialmente a las provincias del noreste con las del sur de Brasil.

## Condicionamientos políticos

Como altamente positiva se presenta la estrategia de los actores políticos provinciales en tanto han dado a la regionalización el carácter de una "política de Estado", según manifestación expresa, sustrayéndola de las mudanzas políticas. Concertada la regionalización por dos mandatarios de signo político-partidario distinto (justicialista el santafecino Obeid y radical el cordobés Mestre), la impronta y dinámica de la Región Centro se han mantenido luego de las elecciones provinciales que dieron el triunfo en Córdoba a un justicialista y en Santa Fe a Carlos Reutemann - en un momento anterior, algo renuente-.

Una debilidad significa en cambio el escaso conocimiento que los legisladores tanto provinciales cuanto los Senadores Nacionales por las Provincias signatarias manifiestan en relación a problemas concretos que involucran a la región, máxime cuando una de las estrategias esperadas de estos últimos (y también de los Diputados Nacionales vinculados a Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) es la acción mancomunada en el Congreso Nacional -tal como han hecho los legisladores patagónicos-, independientemente de la pertenencia partidaria. A pesar de ello, hay que señalar que esta actitud cohesiva se manifestó en ocasión del rechazo al proyecto del puente Buenos Aires-Colonia (coalición para el veto o sea, coordinación negativa).

Finalmente, hay que remarcar el fuerte consenso que la regionalización cuenta en el sector privado. Los actores empresariales (de los sectores comercial, industrial y agrícola-ganadero) han sido en realidad los verdaderos impulsores de la Región Centro

(recuérdese la crónica de su origen detallada antes) y ellos han activado y siguen activando a los gobiernos y a otros segmentos sector privado (por ejemplo, el profesional): *"Es un camino sin retorno porque la gente decidió que fuera así. Antes que nosotros emprendiéramos esto ya existían numerosos proyectos entre empresas cordobesas y santafecinas y también entre otros sectores"* (expresiones de Gobernador J. Obeid; Diario El Litoral, 10/08/98).

## CONCLUSIONES

El breve tratamiento del surgimiento de la región Centro de la República Argentina ha permitido demostrar la consistencia de la definición de región adoptada, así como la capacidad descriptiva y explicativa de los conceptos ordenadores presentados.

A lo largo del análisis se ha mostrado, en efecto, que el tipo de región que incorpora el emergente proceso de regionalización subnacional interprovincial en Argentina, es el denominado "asociativo". Se trata de una organización intencional y, además, relacionada con el espacio aprovechando sinergias que no son independientes de la contigüidad. También ha resultado evidente que implica un proceso de horizontalización de relaciones, tanto respecto a la instancia jurisdiccional central cuanto de los actores de la sociedad civil.

Por constreñimiento jurídico constitucional, es solamente instrumental; no puede avanzar hacia lo político, absorbiendo las autonomías provinciales. Pero tampoco un sentido distinto se detecta en la acción colectiva que ha resultado eficaz. Tal parece que la previsión jurídica se acompasa, al menos actualmente, a las necesidades y posibilidades de integración del sistema de relaciones de poder.

Para poder dar respuesta a las necesidades del desarrollo económico y social, razón de ser de la institución, es flexible y, aunque no pueden existir superposiciones, pueden sucederse reagrupamientos: la idea de una Región Central Amplia sugiere ya tal dinámica.

La Región Centro se ha mostrado como relaciones con sello identitario: identidad defensiva e identidad proyecto. Sin embargo, no está de más preguntarse si tales identidades son algo más que discursividades estratégicas en pro de intereses: los indicadores evidencian diferencias estructurales materiales irritantes, pero nada se registra en orden a divergentes visiones del mundo, ideologías o valores.

El carácter abierto, de proceso incluso incipiente que la regionalización tiene, aconseja su tratamiento como política pública compleja a efectivizar a través de diversas decisiones e implementaciones en materia de infraestructura, de adecuación de regímenes impositivos, de aranceles y honorarios profesionales, de coincidencias en la legislación procesal, de colaboración en la seguridad pública, la educación y la salud, de impulso a la pequeña y mediana empresa, etc. Y como política pública, su análisis mediante el enfoque de redes encuentra en los múltiples actores públicos y privados que se involucran, los sujetos que en relaciones interdependientes y según intereses y motivaciones deciden y actúan en el marco de condicionamientos jurídicos, económicos, históricos, políticos.

Finalmente, resta decir que la institucionalización y logros de la regionalización son aún muy débiles. Tal vez llegue a ser una verdadera alternativa de vigorización del federalismo argentino; pero ello dependerá mucho de los condicionantes económicos, así como de la toma de conciencia de los actores, particularmente los gobernantes.



## BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, Sergio; 1994 "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización". Revista de la CEPAL 52.
- Bolsa de Comercio de Córdoba - Instituto de Investigaciones Económicas (IIE); 1998 *El balance de la economía argentina - Un enfoque regional*. Córdoba, Eudecor
- Bidart Campos, Germán; 1995 *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Ediar.
- Castells, Manuel; 1997 *La era de la información - Vol.1*. Madrid, Alianza Editorial.  
1998: ídem - Vol.2 y Vol.3
- Cingolani, Mónica; 1997 "La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba". En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC.
- Díaz de Landa, M y Parmigiani de Barbará, M.C.; 1997 "Redes de influencia política, poder y desarrollo local". En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC.
- Eleazar, Daniel J.; 1996 "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift" En *International Political Science Review*. V.17, Nr.4, October.
- Elster, Jon; 1989 *Ulises y las Sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México, FCE (prim.edic. 1979)
- Frías, Pedro J.; 1998 *El Proceso Federal Argentino*. Córdoba, El Copista.
- Garzón, Benito; 1998 "La coparticipación y las regiones en el federalismo argentino". Rev. La Ley, Doctrina del Noroeste Argentino, Marzo 1998.
- Hernández, Antonio M. (h);  
1984, 1996 *Derecho Municipal*. Buenos Aires, Depalma.  
1997 "Las regiones para el desarrollo económico y social en la Constitución Nacional- En *Revista del INCAP*, Año1, Nro.1  
1998 "Estudio sobre los aspectos jurídico-constitucionales de la regionalización" (p/encargo del Sup. Gob. de la Provincia de Córdoba). Mimeo.
- Heller, Hermann; 1987 *Teoría del Estado*. México, FCE (prim.edic.1934)
- Héritier, Adrienne; 1993 "Policy-Analyse. Elemente der Kritik und perspektiven der Neuorientierung". En *Sonderheft 24*, Opladen, WVG.
- Kliksberg, Bernardo; 1994 "El rediseño del Estado para el cambio socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión" En *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (B. Kliksberg, comp.); México INAP y FCE.
- Madoery, Oscar; 1997 "La gestión estratégica del desarrollo en el Área del Gran Rosario" En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC.
- Mayntz, Renate; 1993 "Policy- Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen." En *Sonderheft 24*, Opladen, WVG.
- Mayntz, R. y Scharpf, F.; 1995 "Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus". En *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Menem, Carlos S. y Dromi, Roberto; 1997 *Argentina por Regiones*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Nafría, Graciela; 1997 "Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires" En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC.
- Oszlak, Oscar; 1994 "Estado y sociedad: Las nuevas fronteras". En *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (B. Kliksberg, comp.); México INAP y FCE.
- Padioleau, Jean G.; 1982 *El Estado en concreto*. México, FCE.
- Parmigiani de Barbará, M. Consuelo; 1997 "Sociedades diferenciadas sin conducción política?: Un aporte para la discusión desde el interés empírico". En *Anuario III*, CIJS, Fac. de Derecho y Cs. Ss. UNC
- Scharpf, Fritz W.;

1991 "Die handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhundert." En *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg, Heft 4.

1993 "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen". En *Sonderheft 24*, Opladen, WVG.

-Treber, Salvador; 1996 "Pre-Informe sobre Regionalización- Aspectos económicos"(p/encargo del Sup. Gob. de la Provincia de Córdoba). Mimeo.

-Vanossi, Jorge R.; 1976 "El marco constitucional de la regionalización". En *Jurisprudencia Argentina*, *TIII*



## ANEXO

Cuadro: Algunos indicadores fiscales, económicos y sociales de las provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires.

INDICADORES	UNIDADES	Bs. As.	Catamarca	Córdoba	Corrientes
empl.púb./1000hab.	en agentes	22,0	81,0	28,0	45,0
erog. totales/habitante	en pesos	587,3	1.481,4	872,0	734,2
PBG Provincial	mil \$ convert.	36.745,6	663,4	11.919,0	1815,2
habitantes	---	13.333.670	287.566	2.914.972	852.686
empl. públicos	agentes	287.855	23.210	80.917	38.210
pobl. en hog. NBI/pobl. tot. hog.	%	17,1	28,2	15,1	31,4
INDICADORES	UNIDADES	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa
empl.púb./1000hab.	en agentes	41,0	47,0	41,0	72,0
erog. totales/habitante	en pesos	892,7	1.426,4	968,7	1.332,2
PBG Provincial	mil \$ convert.	1.678,6	2.145,3	3.276,8	554,1
habitantes	---	890.548	396.800	1.063.416	444.367
empl. públicos	agentes	36.303	18.788	43.915	32.015
pobl. en hog. NBI/pobl. tot. hog.	%	39,5	21,9	20,6	39,1
INDICADORES	UNIDADES	Jujuy	La Pampa	La Rioja	MCBA
empl.púb./1000hab.	en agentes	51,0	57,0	97,0	27,0
erog. totales/habitante	en pesos	1.080,1	1634,2	2.197,8	820,3
PBG Provincial	mil \$ convert.	s/d	s/d	s/d	35.773,0
habitantes	---	551.804	280.876	246.158	2.988.006
empl. públicos	agentes	28.083	15.933	23.755	82.057
pobl. en hog. NBI/pobl. tot. hog.	%	35,5	13,5	27,0	8,1
INDICADORES	UNIDADES	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro
empl.púb./1000hab.	en agentes	28,0	39,0	62,0	53,0
erog. totales/habitante	en pesos	724,9	678,9	1.900,5	1.349,1
PBG Provincial	mil \$ convert.	4.611,7	s/d	2.311,4	2.568,7
habitantes	---	1.500.818	877.904	460.395	556.674
empl. públicos	agentes	41.645	34.268	28.649	29.233
pobl. en hog. NBI/pobl. tot. hog.	%	17,6	33,6	21,4	23,2
INDICADORES	UNIDADES	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz
empl.púb./1000hab.	en agentes	44,0	64,0	54,0	76,0
erog. totales/habitante	en pesos	820,2	1.147,8	1.377,7	3.364,5
PBG Provincial	mil \$ convert.	2.222,8	s/d	2.781,8	1.606,3
habitantes	---	952.174	550.641	320.109	180.116
empl. públicos	agentes	41.567	35.351	17.299	13.635
pobl. en hog. NBI/pobl. tot. hog.	%	37,1	19,8	21,5	14,7
INDICADORES	UNIDADES	Santa Fe	Sgo. del Est.	Tucumán	T. del Fuego
empl.púb./1000hab.	en agentes	31,0	56,0	45,0	3,0
erog. totales/habitante	en pesos	789,6	893,6	805,1	3.714,5
PBG Provincial	mil \$ convert.	12.893,8	715,2	2.409,1	925,9
habitantes	---	2.934.220	696.092	1.209.716	96.917
empl. públicos	agentes	90.580	98.738	54.708	5.139
pobl. en hog. NBI/pobl. tot. hog.	%	17,6	38,2	27,7	22,4

Indicadores financieros: en base a ejecución presupuestaria 1995; datos ME y OSP. PBG Provincial: Mendoza 1994; Río Negro, San Luis: 1993; Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Neuquén, Salta, Santa Fe: 1992; Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, MCBA, Tierra del Fuego: 1991; Santiago del Estero: 1990, Tucumán: 1989. Población: proyección para 1995 Censo 1991 Indec. NBI/población: Censo 1991 Indec. Fuente: Selección de datos contenidos en La Argentina por Regiones (Menem/Dromi, 1997)

## ESTADO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y SOCIEDAD LOCAL

Mario F. Aliani<sup>86</sup>  
Osvaldo A. Alonso<sup>87</sup>  
Daniel E. Welschinger<sup>88</sup>

### RESUMEN

Este trabajo es producto final del "Seminario de especialización II: gestión del desarrollo local" de la Maestría en Administración Pública dictada por el I.I.F.A.P. – U.N.C., que se desarrolla en sede del Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Provincia de Río Negro. En él intentamos analizar las posibilidades de desenvolvimiento futuro de las localidades y regiones excluidas del sistema de ciudades globales que articula los principales centros de la dinámica económica mundial.

Sobre la base de un rápido examen de los condicionantes y requisitos del desarrollo local-regional, exponemos las líneas estratégicas que consideramos -en coincidencia con una serie de autores- más adecuadas para encauzar los esfuerzos socioterritoriales en aquella dirección<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Licenciado en Economía. Docente de la U. N. Comahue.

<sup>87</sup> Licenciado en Sociología. Docente e investigador U.N.Co.

<sup>88</sup> Profesor en Ciencias de la Educación. Doc. e inv. UNCo.

<sup>89</sup> Es conveniente destacar que en este trabajo se utilizan tres conceptos próximos que hay que distinguir. Con *desarrollo endógeno* hacemos referencia a las propuestas que privilegian la conjunción de factores y relaciones internas desde un ámbito determinado. Por *desarrollo regional* remitimos a los procesos que se dan en una geografía subnacional y supralocal. Cuando referimos a la cuestión del *desarrollo local*, estamos implicando la construcción socioeconómica y cultural del territorio, concebido no como una cuestión estrictamente espacial, sino como un circuito estructurado de relaciones institucionalizadas, incorporando en esta trama en red a los municipios que se encuentren a su interior.



El orden expositivo comprende:

- a) una descripción de la evolución de las ideas sobre desarrollo regional desde los análisis de raíz nekeynesiana de fines de los sesenta hacia lo que consideramos genéricamente como teorías del desarrollo endógeno. Esta descripción hace referencia a los cambios de enfoque predominantes entre autores de los países industrializados, en los que reconocemos el origen del nuevo énfasis en los determinantes internos del crecimiento;
- b) una enumeración fundamentada de los factores que, en la perspectiva endogenista, son considerados claves para el progreso material y social de los territorios, destacando la importancia de ciertas cualidades socioculturales para la movilización de los recursos disponibles;
- c) una serie de reflexiones y advertencias sobre las expectativas que pueden alentarse en forma realista en las zonas más postergadas de los países de América Latina, habida cuenta de las situaciones concretas que constituyen los puntos de partida reales;
- d) una línea de propuesta a modo de conclusión en la que se esboza el perfil de una estrategia más adecuada.

## NEOKEYNESIANISMO Y DESARROLLO REGIONAL<sup>90</sup>

Los enfoques nekeynesianos del crecimiento regional ganaron popularidad en los países industrializados hacia fines de la década de los años sesenta, en cierto modo como reacción al optimismo prescindente de las teorías de inspiración neoclásica. En contraste con estas últimas, se afirma que las inversiones se producen en función de la dimensión y del crecimiento esperado de la demanda, tanto local como externa más que en función de la tasa de beneficios que puedan producir. También otorga especial atención a los procesos acumulativos que tienen lugar en la interacción entre la oferta y la demanda. El desarrollo se explica por un doble proceso cualitativo y acumulativo:

- en primer lugar el crecimiento inicial de una determinada región, a veces por razones no económicas, determina la creación de un mercado interno más amplio y en crecimiento. Este hecho estimula nuevas decisiones de inversión que producen un reactivación de la demanda local y del potencial de crecimiento.
- en segundo lugar, la existencia de economías de escala y de aglomeración y la adopción de innovaciones de proceso que acompañan a las nuevas inversiones y bienes de capital, dan lugar a que aumente la productividad y la competitividad de la economía regional, lo que permite atraer nuevas demandas externas. La expansión de las exportaciones produce, a su vez, un aumento del empleo, nuevos flujos de inmigración y más desarrollo.

<sup>90</sup> Para el desarrollo de este punto se han seguido los lineamientos esbozados por Cuadrado Roura, J.R. en "Planteamiento y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", en Revista EURE N° 63, Santiago de Chile, 1995.

Las regiones menos favorecidas entran, por su parte, en un proceso acumulativo de carácter opuesto, registrando la salida selectiva de emigrantes, la caída o el estancamiento de la demanda interna y una reducción del proceso de acumulación de la inversión.

Este proceso circular de acumulación encontraría, sin embargo, sus límites. Un proceso de crecimiento continuo y concentrado producirá efectos de difusión a causa de la congestión física, de la escasez y el aumento en el precio de los factores en las zonas de fuerte crecimiento. Estos procesos de difusión pueden tener lugar tanto por la proximidad geográfica como por la expansión interregional de los principales ejes de transportes y por el proceso de "filtración" que se produce en la jerarquía urbana. Sin embargo, estos efectos de difusión tendrían resultados mediatos, relativos y no alcanzarían espontáneamente a las regiones menos desarrolladas.

En las recomendaciones de política regional que se derivan de este enfoque se destaca la importancia que se le asigna a la intervención del Estado - en contraste explícito con las posiciones de corte neoclásico- orientada a:

- Limitar la localización de nuevas actividades en las zonas más desarrolladas, con el objeto de frenar las tendencias acumulativas,
- Ofrecer incentivos a la inversión en las regiones menos favorecidas.
- En estas regiones, realizar inversiones directas mediante empresas estatales.
- Desarrollar las infraestructuras de las zonas menos favorecidas.
- Sostener los niveles de renta y el propio mercado local de las regiones menos favorecidas mediante transferencias de recursos públicos a las familias y políticas de empleo en el sector público.

Estas ideas y prácticas relacionadas con el crecimiento económico se comprenden adecuadamente si se las vincula con los rasgos estructurales del proceso de legitimación desde la esfera estatal, es decir, con el componente político que aportó la regulación de las relaciones entre los actores sociales del desarrollo capitalista de posguerra. Su expresión institucional fue el pacto neocorporativo entre Estado, partidos políticos, empresarios y sindicatos, denominado por Offe "compromisos de clase instituidos y concertación colectiva del trabajo y del capital regulada por el Estado"(Cernotto, D.; 1997).

El acuerdo corporativo, garantía suficiente para los procesos de reproducción y de integración social, cuyo alcance está definido por el Estado Nación, subordina las expresiones locales y regionales.

## CRISIS DE ACUMULACIÓN Y REGULACIÓN

La crisis capitalista de finales de los 60 y principio de los 70 conocida como crisis general del fordismo<sup>91</sup> cuestiona el conjunto de relaciones y regulaciones que habían dominado durante los "30 gloriosos años" el desarrollo económico y social. Los límites al crecimiento de la productividad y las ganancias por la vía de los métodos de la "organización científica del trabajo", constituyen también límites a la redistribución del excedente negociada en el

<sup>91</sup> Lipietz, Alain (1984). "La mundialización de la crisis general del Fordismo. 1967-1984", en revista "Economía: Teoría y Práctica" N°1, Universidad Autónoma de México.



pacto neocorporativo, con lo que contribuyen, además, a desestabilizar la base de la legitimación preexistente.

Los intentos de superación de la crisis por parte de los principales actores de la dinámica económica conducen a modelos de acumulación en los que se privilegia la flexibilidad y desregulación estatal en todos los ámbitos -las relaciones externas, las relaciones capital-trabajo, etc.-. El proceso fortalece las concepciones que plantean que la restitución al mercado de las funciones reguladoras dinamiza la acumulación y el crecimiento. "La reestructuración del orden económico (. . .) corre paralela a la pérdida de confianza y funcionalidad del Estado tanto en su papel de productor de bienes y servicios como en el de agente que posibilita la reproducción del sistema económico" (Curbelo, J. L.; 1.986).

Estos fenómenos han tendido a acentuar la discrepancia estructural entre los procesos controlados por el valor y los controlados por el poder.

La caída del empleo, la reducción de los alcances de los programas y políticas típicas del estado bienestarista provocan la exclusión de amplios sectores de la población.

Por otro lado se debilita el protagonismo de los grandes actores sociales: sindicatos y partidos, entrando en crisis la política como principio ordenador de la sociedad.

También el modo de concebir el desarrollo resultó modificado, comenzando por la no aceptación de la idea del camino único y progresivo hacia un horizonte sin límites; aparecen nuevas perspectivas que toman en cuenta la pérdida de certidumbre respecto a la inexorabilidad del crecimiento basado en la aplicación de políticas adecuadas.

En ese sentido, se comienza a prestar mayor atención a los factores vinculados al nivel regional y local: múltiples propuestas hablan de "desarrollo a escala humana", "desarrollo de base", "desarrollo sostenido" y "desarrollo local". (Arocena, J.; 1.995).

La crisis, al provocar que regiones altamente industrializadas se vieran enfrentadas a los duros problemas de la reconversión y al hacer entrar también en serias dificultades algunas industrias instaladas en las regiones menos desarrolladas, forzó la búsqueda de nuevas ideas y orientaciones para la política regional. Esta evolución en las ideas, producto de la pérdida de capacidad explicativa y de intervención del enfoque tradicional, fue acompañada por una importante pérdida de relevancia de la política regional en la estrategia de los gobiernos. Por un lado las condiciones económicas exigieron ajustes muy duros que dejaban escasos recursos disponibles. por otro, los escasos resultados de las acciones inspiradas en sus recomendaciones suscitaron la pérdida de credibilidad de este enfoque.

## NUEVOS PARADIGMAS

La generalización de los problemas regionales, unida a las exigencias del ajuste y a la necesidad de recomponer el sistema productivo, condujo a intentos basados en las potencialidades propias de crecimiento de cada región. La interrupción de la movilidad interregional de los factores, obliga a prestar mayor atención a las condiciones del contexto más inmediato: el estudio de algunas experiencias exitosas de desarrollo local, registradas principalmente en Europa hace que adquieran relevancia las discusiones alrededor de las posibilidades que ofrece la vía de desarrollo endógeno.

La movilización de los recursos locales para el desarrollo requiere la complementación y cooperación estrecha y dinámica entre el sector público, el privado y el comunitario. Estas relaciones se verán favorecidas allí donde prevalezca un conjunto de valores compartido, indicador de la existencia de una identidad local consolidada pero lo suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades de innovar y de producir respuestas diferenciadas a los cambios del contexto. La permeabilidad a la innovación está dada porque se la considera un avance social y forma parte de una toma de conciencia progresiva por parte de la población en general.

Desde esta perspectiva, el desarrollo local no consiste en una mera adaptación a circunstancias cambiantes, sino en un proceso de acción colectiva en el cual el reforzamiento de los vínculos entre los actores será un componente decisivo, la densidad del tejido social local y la existencia de ámbitos para la negociación y el acuerdo son los ejes de esa estrategia.

El desarrollo de las fuerzas de regulación social que operan fuera del mercado, entendidas como la relación entre las instituciones y la economía local -centros de control de calidad, centros tecnológicos, centros de servicios a las empresas, organismos del sector público- se verá facilitado y aún posibilitado en contextos sociales donde se instalen estos procesos.

## **LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO LOCAL**

De las contribuciones de los diversos autores inscriptos en las perspectivas endogenistas, pueden definirse como elementos centrales del enfoque: la cuestión de la innovación como capacidad de dar respuestas diferenciadas a los cambios de contexto, la importancia de la pequeña y mediana empresa, la densidad del tejido social y productivo y la capacidad de iniciativa local.

- a) Innovación: el nuevo modo de acumulación presenta un componente esencial que consiste en la incorporación de nuevas tecnologías flexibles, no sólo de las referidas a la informática y la robótica sino también a aspectos institucionales y de gestión empresarial. Adquieren más importancia los organismos y sistemas que producen y difunden innovaciones tecnológicas, lo que va indisolublemente ligado al desarrollo del sistema educativo y a la producción de conocimientos científicos y tecnológicos. Como consecuencia principal de este proceso se acentúa la necesidad de contar con trabajadores y empresarios con capacidad de iniciativa permanentes que formen la base indispensable para la generación de innovaciones productivas.
- b) P.yM.Es: en muchos de los sectores de la producción las tecnologías flexibles permiten un aumento de la eficiencia y la productividad empresarial con tamaños de planta menores a las tradicionales plantas integradas del modelo fordista. Además, la mayor fragmentación del proceso productivo establece las condiciones para la articulación de empresas de menor tamaño. Por otro lado, la importancia de las Pymes como generadoras de empleo (más allá de sus posibilidades y capacidades innovadoras), hace que se las promueva con políticas activas.
- c) Densidad del tejido social y productivo: refiere a la presencia de una importante multiplicidad de actores (pertenecientes al sistema político-administrativo, empresarial y el socioterritorial) y una adecuada interacción entre ellos en redes institucionales. El



aumento de esta densidad se considera una condición necesaria para un proceso que requiere la presencia de valores compartidos sobre el papel de la innovación productiva y social. La constitución de un entramado social de este tipo promueve una lógica horizontal-territorial que pone límites a la lógica vertical-sectorial típica de la burocracia tradicional.

- d) Capacidad de iniciativa: este es un factor clave de esta propuesta y supone una importante capacidad de movilización de los recursos locales en un sistema de negociación permanente entre actores, para construir un proyecto colectivo. Su presencia es el indicador de la existencia de una genuina sociedad local.

Dentro de la corriente de desarrollo endógeno pueden distinguirse dos perspectivas: por un lado, la que propone la articulación y potenciación del conjunto de los factores mencionados en función del aumento de la competitividad regional. La segunda, aunque considera los mismos factores, representa una visión más integral planteando que una sociedad más articulada favorecerá un proceso creciente de inclusión social, entendiéndose por ello una mejoría en la distribución de los recursos y del poder en el marco de una creciente autonomía local.

Pero, más allá de estas diferenciaciones internas, aparece como planteo central la capacidad de iniciativa local, íntimamente asociada a la existencia de un sistema integrado de relaciones sociales y productivas. Esto supone una sociedad con un grado de complejidad tal que es posible distinguir una "cultura de la identidad", constituida por valores comunes, una cierta articulación con el contexto y una orientación hacia objetivos colectivamente compartidos. Este "umbral mínimo" es el requisito fundamental a partir del cual los factores tecnológicos y organizacionales se insertan.

Por lo tanto, el análisis de estas condiciones necesarias y -sobre todo- las políticas orientadas a crearlas, pasan a ser factores estratégicos de un proceso de desarrollo local. "La generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local. Las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar prioritario en todo planteo de planificación descentralizada." (Arocena, J.; 1995; pp. 26).

## PROCESOS SOCIOECONÓMICOS ACTUALES EN AMÉRICA LATINA<sup>92</sup>

Si bien los estudios empíricos sobre la situación regional en América Latina son escasos, es posible identificar ciertas tendencias:

- a) Una, de índole más general en la que predomina la lógica del capital más globalizado, orientándose hacia donde existe una mayor abundancia y diversidad de recursos y servicios; en palabras de De Mattos: "el capital no se dirige hacia los lugares más desregulados y con salarios más bajos, sino hacia los territorios más fértiles". Se

<sup>92</sup> Las consideraciones en torno a los rasgos que muestra la evolución de los ámbitos socioeconómicos territoriales en América Latina surgen de los aportes realizados por Carlos De Mattos (1.984, 1.997) y José Arocena (1.995).

define la fertilidad como un conjunto de factores configurado a lo largo de una específica historia productiva, por ejemplo: dotación de capital físico, capital humano, stock de conocimientos y capacidad empresarial. De ellos se privilegia la capacidad de adoptar e internalizar innovaciones.

Dentro de la lógica señalada, un segundo nivel de ciudades cuenta con posibilidades de inserción a partir de la disponibilidad de recursos y mano de obra barata, representando el punto máximo al cual se puede aspirar en cuanto a la recepción de capital productivo en los territorios. Por lo tanto, insistir en el ofrecimiento de facilidades y beneficios indiscriminados al capital globalizado constituye "... 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" (Jordi Borja y Manuel Castells, 1997; citado en Tecco, C. y Lucca, C.; 1998).

b) La otra tendencia pone en evidencia la debilidad y las dificultades en el ámbito de las microregiones y de las localidades para un desarrollo estable. En un estudio de casos realizado por José Arocena en Uruguay, se utilizaron como pautas de análisis las siguientes dimensiones:

- el modo de desarrollo, considerando la integridad del proceso y la capacidad para elaborar respuestas diferenciadas,
- el sistema de actores, particularmente las características de las interacciones entre los diferentes protagonistas de la sociedad local, su complejidad y la relación local - global, y
- la identidad local, referida al conjunto de valores compartidos y a la capacidad de articular pasado, presente y futuro.

De las conclusiones de este estudio se desprende que en la mayoría de los casos, las características predominantes fueron:

- coexistencia de actividades de pequeña envergadura, sin una columna vertebral que las organice,
- baja capacidad para generar respuestas diferenciadas (o en el mejor de los casos, esta se registra sólo a nivel del discurso),
- un sistema de actores débilmente constituido, sin que puedan reconocerse liderazgos que orienten el proceso.
- la ausencia de valores comunes que permitan el reconocimiento de una verdadera comunidad, o la presencia de una identidad volcada hacia el pasado, con pocas posibilidades de generar proyectos.

Estas insuficiencias y debilidades son similares a las que se observan en el contexto de interés de los autores de este trabajo, esto es, la comarca Viedma-Patagones y su área de influencia, cuya economía se ha estructurado casi con exclusividad desde la actividad estatal, obstaculizando la constitución de un verdadero sistema de actores capaz de construir respuestas adecuadas a la crisis fiscal.

Esta caracterización de los procesos globales y de las sociedades locales, pone en evidencia una importante distancia entre lo que se describe como condición inicial y necesaria del desarrollo y los procesos reales.



## CUESTIONES ABIERTAS DEL DESARROLLO ENDÓGENO

De la contrastación que se puede establecer entre el enfoque prescriptivo del desarrollo endógeno local y las referencias empíricas expuestas en el punto anterior, podemos advertir que surgen algunas cuestiones que merecen una adecuada consideración:

- a) La racionalidad económica dominante no favorece la atracción de capitales de inversión hacia los espacios que han quedado al margen de los circuitos más dinámicos. Por otra parte, desincentiva a los empresarios regionales para que inviertan localmente el excedente del que se han apropiado. Este bloqueo de las posibilidades regionales consolida la tendencia a considerar la "distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva" antes que las iniciativas e intereses de una estrategia para el desarrollo local integral (De Mattos, C.; 1988; pp.23).
- b) El grado de desestructuración de la sociedad civil demandará un esfuerzo significativo en los procesos de planificación del desarrollo local, orientado hacia la construcción de actores y ámbitos de articulación. Sin embargo, en las propuestas más difundidas, este aspecto es mencionado pero no desarrollado adecuadamente, teniendo en cuenta su valor estratégico.

De la primera observación notamos que, si bien se produce una desactivación de la capacidad para atraer capitales, no es ésta una situación desconocida para las regiones que históricamente han sido marginales y que, por lo tanto, nunca han basado su estrategia de desarrollo en ellos.

Consideramos de mayor importancia al aspecto referido a la desestructuración de las sociedades locales, y sobre él realizaremos algunas consideraciones:

- No existen razones para suponer que los sectores de poder faciliten la instalación de un proceso de cambio como el propuesto. Al respecto dice De Mattos "... si se acepta que el Estado actuando como garante y como organizador de la permanencia y de la reproducción de una forma de organización en la que un determinado grupo social realiza su hegemonía, cumple el papel de factor que asegura la cohesión de una determinada formación social, entonces sería necesario considerar en este marco teórico, la discusión de la viabilidad política de toda nueva estrategia que busque tener un mayor realismo y efectividad que aquellas que la precedieron..." (De Mattos, C.; 1988; pp.24). Además, la redistribución diferencial de los recursos económicos, institucionales y de poder en la relación Municipios/ Provincia y Nación, hace necesaria la evaluación de la viabilidad de propuestas o proyectos locales contradictorios con las políticas provinciales y/o nacionales.
- El intento de consolidar una relación diferente entre gobierno y sociedad civil genera conflictos y desconfianza en cuanto a los riesgos de cooptación y/o partidización de programas y proyectos. En muchos casos las iniciativas tienen como objetivo principal mantener la gobernabilidad, eludiendo institucionalizar un proceso permanente de *negociación* con otros actores. Muchas veces ocurre que los actores dominantes instrumentan "de arriba hacia abajo" estas estrategias de desarrollo local, con el

propósito de mantener bajo su control la capacidad de desarticularlos en el momento más conveniente para sus intereses.

- Asimismo notamos el riesgo de ingresar en una racionalidad eminentemente técnica que instrumente procesos de falsa participación, legitimando desde su conocimiento diversas formas de disciplinar y desarticular las iniciativas más críticas de la organización de la sociedad. La totalidad de estas consideraciones refieren a lo que constituye el núcleo de las propuestas sobre desarrollo local, la existencia de un sistema de actores con capacidad de iniciativa. Este sería el *umbral mínimo* que ya hemos referido en un apartado anterior.

## A MODO DE CONCLUSIONES

A partir de una valoración positiva de las contribuciones aportadas por la corriente del desarrollo endógeno, pero teniendo en cuenta las observaciones expuestas, podemos esbozar un conjunto de aspectos y cuestiones relativas a las estrategias necesarias para viabilizar un proceso de desarrollo local.

- Si bien a esta concepción se la concibe más como una actividad orientada hacia la coordinación y articulación de actores, la mencionada posibilidad de estrategias de control y cooptación exige contar con capacidad para operar políticamente, configurando alianzas y acuerdos que además de ser recursos para la planificación, sirvan para neutralizar esas manifestaciones de la política tradicional. Esta situación advierte sobre la responsabilidad que cabe a quienes tienen a su cargo la conducción técnica de estos procesos de planificación.
- La debilidad política que padecen ciertos sectores de la población debe ser compensada a través de la construcción de escenarios de planificación, que anticipen en su funcionamiento nuevas formas de gestión de lo local a partir de proyectos y programas concretos, garantizando la distribución equitativa de la información y de las posibilidades de decidir. Se trata de impulsar ámbitos horizontales donde todos son pares a la hora de decidir el presente y el futuro, que combinen lo técnico, lo político y lo comunitario. Ello supone la aparición de un nuevo actor, de un actor colectivo, que es el resultado de la articulación de los diferentes sectores. En ese contexto, lo óptimo es lo que generan los actores sociales existentes, surge de la calidad del proceso de debate y de la calidad del relacionamiento social alcanzado. Interesa, por lo tanto, el poder relacional del estado o, en su defecto, de quienes asuman un liderazgo no personalista, capaz de convocar desde otro tipo de racionalidad<sup>93</sup>.
- En el aspecto de los diseños organizacionales, más compatibles con la promoción del desarrollo integral de lo local, el concepto de red aparece con mayores potencialidades, ya que vincula a personas, proyectos e instituciones sin las rigideces y desviaciones propias de estructuras más formales y burocráticas, manteniendo un nivel de estabilidad adecuado a la fluidez de las interacciones entre los integrantes de la red y entre ellos y el entorno. Las jerarquías que se irían manifestando no serían absolutas, dependiendo de las circunstancias específicas, de los problemas y de las competencias

<sup>93</sup> Cernotto, Diana: "La política de espaldas a la política". En *Administración Pública y Sociedad* N°11. IIFAP. Universidad Nacional de Córdoba, 1998.



de los integrantes de la red; de igual manera, su autonomía es relativa porque no es independiente del consenso con el otro. Se trata de un enfoque innovador, porque cuestiona nociones como "arriba/abajo", "adentro/afuera", típicas de las organizaciones tradicionales. No es contradictorio, sin embargo, con la institución municipal ni con otras formas asociativas existentes; antes bien, constituye un factor complementario y enriquecedor de la trama social actual.

- El acento colocado en los factores endógenos del desarrollo local no implica limitar las estrategias a acciones circunscriptas a este ámbito socioterritorial. Es más, parece imposible, en las condiciones de partida de las áreas marginales, poder implementar un proceso de desarrollo sostenido e independiente de la construcción de proyectos políticos de nivel supralocal (nacional, regional). Pero al mismo tiempo se debe advertir que la generalización de iniciativas locales demandará una reformulación del sentido y del estilo de la acción política tradicionalmente adoptada en los proyectos de mayor alcance. Aún compartiendo la noción de la centralidad de la potenciación de recursos y esfuerzos locales para el desarrollo, señalamos la importancia de las políticas nacionales de apoyo a esos esfuerzos. Asimismo, reconocemos la necesidad de modificar sustancialmente las modalidades que las políticas de desarrollo regional mostraron en el pasado, y en este sentido creemos resultarán más efectivas y coherentes socialmente las que se basen en un enfoque "de abajo arriba" (bottom-up) que, partiendo de las condiciones concretas de las sociedades locales y teniéndolas como partícipes importantes de los procesos decisorios de mayor nivel, establezcan apoyos nacionales a la iniciativa local.
- Finalmente, no podemos dejar de señalar que la aplicación de estos enfoques requiere de un esfuerzo inicial significativo derivado de la complejidad de la construcción de relaciones sociales entre actores con diferentes intereses y distinto poder económico, social y cultural; sin embargo, por eso mismo constituye una garantía para la instalación de procesos permanentes y sustentables de desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (1.997): "El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local". ILPES. Santiago de Chile.
- Arocena, José (1.995): "El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo". Centro Latinoamericano de Economía Urbana, Edít. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Arocena, José (1.997): "El Desarrollo Local frente a la Globalización". En Daniel García Delgado (comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local". FLACSO, Buenos Aires.
- Bianchi, Patrizio (1.997): "Construir el mercado". Univ. Nac. de Quilmes. Buenos Aires.
- Boisier, Sergio y Silva, Verónica (1.990): "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual". En Alburquerque Liorens, Francisco, De Mattos, Carlos A. y Jordán Fuchs, Ricardo (comp.) "Revolución tecnológica y reestructuración productiva. Impactos y desafíos territoriales". ILPES/ONU, IEU/PUC, Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Curbelo, José (1986): "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional". En Pensamiento Iberoamericano Madrid, N° 10, citado en De Mattos, Carlos, 1986. "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?". Santiago de Chile, s/d.
- De Mattos, Carlos (1.984): "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". ILPES.

- De Mattos, Carlos (1.997): "Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos". Ponencia presentada al 6° Encuentro de Geógrafos de América Latina, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía, Universidad de Buenos Aires.
- Poggiere, Héctor (1.997): "Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores colectivos". Ponencia presentada en Primer Congreso Municipal de Políticas Sociales. Rosario.
- Poggiere, Héctor; Redín, María Elena y Alí, Patricia (1.999): "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad". FLACSO, Buenos Aires.
- Tecco, Claudio (1.997): "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 Daniel García Delgado (comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local". FLACSO, Buenos Aires.
- Tecco, Claudio y Lucca, Carlos (1998): "Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Local. La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios", en revista "Administración Pública y Sociedad", N° 11. I.I.F.A.P. – U.N.C., Córdoba.





## **REPRESENTACIONES SOBRE EL ESTADO EN LOS SECTORES POPULARES DE LOS MUNICIPIOS DEL VALLE DE PUNILLA**

**María Alejandra Ciuffolini<sup>94</sup>**  
8501652@uccor.edu.ar

### **RESUMEN**

La propuesta consiste en un análisis de los marcos de sentido, es decir los valores, orientaciones culturales e ideológicas, que constituyen el soporte a partir del cual los sujetos construyen sus interpretaciones sobre el Estado y lo público. Se trata en este artículo de exponer los resultados de una investigación mayor, que incorpora las principales técnicas del análisis cualitativo a fin de indagar acerca de las representaciones que los sectores populares de municipios del Valle de Punilla, Pcia. de Córdoba, tienen respecto del Estado, las relaciones estado-sociedad, lo público y lo privado, y sus definiciones a propósito de la participación.

### **INTRODUCCIÓN**

La propuesta consiste en un análisis de los marcos de sentido, es decir los valores, las orientaciones culturales e ideológicas, que constituyen el soporte a partir del cual los sujetos construyen sus interpretaciones del mundo de lo político y lo público.

El análisis se inscribe en el ámbito de la cultura política entendida como el complejo de herramientas disponibles en cada tiempo definidas social e históricamente para cada grupo social. Esto implica una concepción de la cultura política -contraria a la tradición de Parsons, Almond y Verba, Dahl, entre otros, que sostienen su carácter homogéneo -homogeneizante y consensual- en favor de una óptica que partiendo de reconocer la coexistencia de una heterogeneidad de culturas políticas al interior de cada



sociedad -conforme los diferentes contextos socio-históricos en que los sujetos se ubican-, expone su condición conflictiva e incluso desintegradora (K. Eder; 1992).

Desde esta perspectiva cultural abordar el tema de la participación, requiere de una indagación previa de las cosmovisiones que los sujetos tienen de lo político y lo público; en tanto las representaciones constituyen los marcos que dotan de sentido a la acción, e incluso a la propia definición de los sujetos y/o grupos como actores potenciales de la misma.

Si, como bien dice Gertz (1990:24) "el análisis de las culturas políticas consiste pues en desentrañar las estructuras de significación (...)", todo abordaje sitúa inexorablemente como objeto de análisis el discurso de los sujetos. Cuya significancia radica no en cuanto manifestación singular, sino en su condición de partícipe de una formación más general; en detectar aquello que se ofrece como producto cultural de un sector social determinado (Verón; 1987).

Se trata, en suma, este artículo de exponer los resultados iniciales de una investigación<sup>95</sup> que incorpora las principales técnicas del análisis cualitativo a fin de indagar acerca de las concepciones de Estado; las definiciones respecto de las relaciones estado-sociedad; y las posiciones que a propósito de la participación sostienen los sectores populares de municipios del Valle de Punilla, Pcia. de Córdoba.

Con un propósito ordenador he analizado las representaciones que los sujetos tienen del Estado agrupándolas por ciudades. En todos los casos se presenta previamente el extracto analizado del discurso de los sujetos.

## LA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO

Los profundos cambios operados en Argentina, como en la mayoría de los países de América Latina, re-definieron la geografía del Estado, así como los mecanismos de relación con la sociedad. Estas transformaciones se legitimaron a través de un discurso<sup>96</sup>, que como toda lucha simbólica, contiene una pretensión poder y por lo tanto de imponer una nueva visión del mundo social. El grado de penetración-apropiación, rechazo-aceptación del discurso dominante por los sectores populares, es sin embargo, una temática que aún permanece poco indagada y respecto de la cual este trabajo se ofrece como una primera aproximación.

<sup>95</sup> "Orientaciones y Valores: una instancia de interpretación de las acciones para el desarrollo económico de los actores del Valle de Punilla, Pcia. de Córdoba". Beca de Perfeccionamiento CONICET. El estudio se realizó en tres municipios del Departamento Punilla en la Pcia. de Córdoba: Cosquín, Villa Carlos Paz y La Falda. Los entrevistados fueron miembros de organizaciones intermedias, centros vecinales, pequeños comerciantes, miembros de instituciones religiosas, etc. El instrumento de recolección de datos consistió en una entrevista en profundidad. Para el análisis de los datos se recurrió a las técnicas de análisis de discurso.

<sup>96</sup> Este discurso se articula alrededor del siguiente campo semántico: necesidad de adaptación al contexto internacional- crisis a nivel interno- modernización del aparato público- eficiencia-eficacia. Y se legitima en el campo político realizando un desplazamiento hacia los cuadros técnicos y organismos internacionales como recurso de autoridad.

Los ejes temáticos en el discurso de los entrevistados en la ciudad de Cosquín refieren a:

- a) El rol del Estado. El Estado como proveedor
- b) La crisis de las Instituciones
- c) La reforma del Estado y sus consecuencias
- d) Relaciones Estado-Sociedad. La participación.

a) *“ y darle bienestar a la gente por lo menos en su... darle alumbrado, darle limpieza, darle un buen servicio de agua, un buen servicio... tratar de mejorar la infraestructura, tratar de hacer que la obra de gas llegue mucho más rápido, de que se pueda instalar con comodidad para el que para que la gente lo pueda colocar...” “yo te voy a decir esto, la municipalidad se rige de la misma forma que el comercio, porque la municipalidad en sí es un ente recaudador, que tiene que brindarle algo a la sociedad, un bienestar” (Entrevista N° 2).*

*“ yo lo que haría es cambiar la organización municipal, la municipalidad, como municipalidad, como hecho administrativo, yo creo que no cumple con lo se debe cumplir... yo creo que hay que cobrarle a todos... querés que te diga una cosa en esta municipalidad pagan los que menos tienen” (Entrevista N°1).*

*“ de pronto eximir de los costos de edificación mientras dure la obra por ejemplo, o sea un empujón al empresario para empezar, para arrancar, a partir de ahí, hacer una fuerza en común entre políticos, empresarios, los comerciantes y sacarlo adelante, lo que pasa es que acá cada uno quiere regar su quinta, viste” (Entrevista N 3)*

Todos los sujetos entrevistados entienden al Estado desde una matriz bienestarista, en tanto agente reparador y modernizador. Por un lado son funciones del Estado satisfacer las necesidades que trascienden el nivel de subsistencia cotidiana, así son enunciados permanentemente como funciones del Estado local, aquellas correspondientes a educación y atención de niños y viejos; al igual que aliviar a aquellos que se encuentran en una situación de pobreza. Por otro y paralelamente se entiende que igual compromiso debe sostener con el desarrollo económico y social.

La modernización es entendida no como un proceso natural sino como el avance planificado, que organiza a través de la infraestructura las condiciones de reproducción de la vida, y es en todo sentido responsabilidad del Estado.

Igual obligación se le adjudica respecto de conciliar los intereses de los distintos sectores en función del “bien común”, del crecimiento y del desarrollo; incluso se advierte aquí el compromiso que el Estado debe tener respecto de los sectores económicos, reconociéndose allí una función de asistencia y de promoción.

Ahora bien, esta matriz fuertemente bienestarista, es atravesada en los discursos, por elementos tomados del discurso dominante como son los conceptos de eficiencia y una imagen empresarial de la acción del Estado.

b) *“ el concejo deliberante no sirve, no existe” “ si un intendente hace lo que quiere es porque el poder legislativo lo dejó hacer” “ pero te digo más el tribunal de cuentas no existe. El tribunal de cuentas... yo nunca he visto que le pidan al tribunal de cuentas que diga que es lo que pasa con las finanzas de la municipalidad” (Entrevista N°1)*

*“ si, si, no se habla el intendente con los concejales, los concejales, no se miran a la cara con los del Tribunal de Cuentas. O sea estaba todo bien el momento de llegar, a*



*partir de que llegaron se acabó” “ el otro día el tratamiento de un proyecto no recuerdo bien de quien era y dicen en el Concejo Deliberante: todos los concejales del oficialismo y de la oposición tienen copia del proyecto este?, si dicen, éramos diez personas las que fuimos a escuchar, bueno pasemos a otro tema dijeron, para que te des una idea de cómo se manejan ahí, nos sentimos unos idiotas porque no pudimos escuchar nada del tratamiento que querían dar a esto” (Entrevista N 3)*

En todos los discursos está presente de un modo reiterativo la crisis de instituciones. Son visualizadas como vaciadas de su significación y función, son imágenes fantasmagóricas, están pero no existen. Existir implicaría que se expresen en un hacer, que no es otro que el fundamento de su creación: debatir, legislar y controlar. La percepción que los sujetos tienen es la de instancias administrativas autonomizadas, que desentendidas de sus deberes se encargan de refrendar de manera rutinaria los actos y decisiones del poder ejecutivo. Así por un lado se expresa una crisis de legitimidad y conjuntamente con ella una crisis de representación, evidenciada en la sensación de distanciamiento y estafa. Llama particularmente la atención el hecho de que las instituciones objeto de la más profunda crítica son aquellas cuya constitución es consecuencia del voto popular.

c) *“el gobierno nacional, no creo, no creo que le pueda dar nada a las pcias., lo que yo veo es que le saca mas a las pcias de lo que le da” “salud!... no yo creo que lo tiene que manejar mejor la ehh la Pcia. o la Nación yendo más... el municipio lo puede manejar pero nos sé si los fondos le pueden llegar a alcanzar...” “ creo que el municipio debería tener más incidencia dentro de los, de los de la escolaridad, en el sentido de que ellos saben mejor de cómo se maneja la juventud de cada zona, de cada municipio... (Entrevista N° 2).*

*“ los sanatorios y el hospital zonal de Cosquín que también de alguna manera había un hospital acá que con este plan de salud que hubo que destruyó todo lo que es hospitales al nivel del interior que se municipalizó, las municipalidades no pudieron absorber estos hospitales como tales sino que los convirtieron en dispensarios” “ lo que es la salud no tiene que quedar en la municipalidad, tiene que volver a la Pcia.”(Entrevista N°1).*

*“ mas todavía. Cada vez que va desapareciendo algo, mas todavía” (Entrevista N°3).*

Los aspectos más controvertidos de los procesos de racionalización y reforma del estado, son los que refieren a los derechos sociales, y dentro de éstos especialmente sensibles son educación y salud, en tanto se perciben como un proceso de restricción de derechos adquiridos.

La consecuencia de políticas tales como la de descentralización, es una precarización de los servicios. Esta idea es particularmente fuerte en lo que respecta al sector salud, porque además entraña un proceso encubierto de recorte de fuentes de trabajo para la ciudad. La percepción de la situación de desprotección en el sector salud, marca a su vez una condición de periferia entre el interior y la capital pcial.

Muy por el contrario sucede en lo referido al campo educativo, allí el reclamo es una mayor injerencia de los municipios en su atención; esto obedece a una preocupación de todos los entrevistados respecto de la juventud y sus problemas; y respecto de la

transmisión de saberes compartidos por una comunidad, como una estrategia de reforzar los lazos sociales y asegurar el sentido de pertenencia a través de una historia común que los contiene y que constituye su identidad.

Finalmente se establece como problema el hecho de la coparticipación, tanto respecto de la Nación hacia las Pcias., como de la Pcia. hacia el municipio (especialmente cuando los fondos están atados a procesos de descentralización).

d) *“ y bueno, yo te hablo por lo que comenta acá la gente, acá muchos centros vecinales y mucha gente quiere hacer cosas por la municipalidad, te estoy hablando de refaccionar alguna plaza o de alumbrar alguna calle... no busca la participación en los barrios, que son realmente los que tienen la voz más clara de lo que pasa en la ciudad... la gente se quiere acercar y el no... no veo en el intendente esa búsqueda de querer participar con la sociedad, no yo lo veo muy metido en su despacho...” (Entrevista N 2).*

*“ no hay participación... pero si vos te juntas con todos no vas a saber lo que hay... acá este pueblo sale con una solución entre toda la gente que esta acá” (Entrevista N° 1).*

*“ lo primero que tiene que hacer es contratar gente como vos que salga a preguntar a la gente que está pasando”. “La ciudadanía en general no va a las reuniones... exacto, si porque en el bar, por poner un punto de reunión, todo el mundo da su punto de vista y sobre todo sus quejas, generalmente señalan a tal o cual funcionario. Pero ellos se olvidan que fueron elegidos por el pueblo y cuando se arman las reuniones para cuestionar los desempeños de tal funcionario, ellos no van. O sea el pueblo en general” (Entrevista N° 3).*

La participación está inextricablemente unida a lo estatal, en tanto cualquier alusión a ella incluye como su referente al Estado, y remite en todo caso a una función de “un hacer público”. Ahora, esta voluntad de participar para “un hacer” por parte de la ciudadanía está contrapuesta con la práctica de un derecho cívico de manifestación, denuncia y control. El bar se constituye en el lugar de lo público frente a lo institucional, por ejemplo el Concejo Deliberante, ese es el espacio de debate y confrontación de posiciones que no logran materializarse en una práctica concreta. Esta clara demarcación de espacios tiene que ver con una concepción de lo político-institucional, como un lugar reservado para los “especialistas”.

Otra idea fuerte que atraviesa los discursos es la lejanía entre los decisores la realidad sobre la que disponen, este desconocimiento es resultado de la ausencia de dialogo y de un registro de omnipotencia por parte de los gobernantes. Finalmente la contradicción respecto del alcance de la participación se advierte en una posición elitista y práctica si todos intervienen la confusión o al menos el consenso será más dificultoso, pero *“si no participan todos, el pueblo no superará la difícil situación por la que atraviesa”.*

En la ciudad de Carlos Paz los ejes son los siguientes:

- a) La concepción y rol del Estado
- b) Las relaciones público-privado
- c) La reforma del Estado, sus pro y sus contras.
- d) Relaciones Estado-Sociedad. La participación.



a) *“yo creo que los estados, tanto municipal, nacional, provincial pierden un poco la verdadera razón de ser un servicio de los hombres; todos los estados lo que quieren es afianzar un poder para desarrollar las cosas que a ellos les interesan, siempre con un fin que va más allá en el tiempo y se olvidan del verdadero interés el hombre; y esa es yo creo una de las razones por las que estamos pasando un momento difícil en el territorio nacional, de las comunas, municipios y provincias, porque hay intereses foráneos, si cabe la palabra, que nos están interesando más que los propios, nuestros, argentinos, si el estado pusiera mas énfasis en lograr un beneficio para el hombre argentino iríamos produciendo algún cambio”*

*“creo que el estado es el que debe centralizar el uso del poder, en el sentido de hacer cumplir aquello que es prioritario, indispensable, el estado hay cosas de las cuales puede, digamos, si no hay sectores particulares que lo pueden hacer, lo puede realizar el estado, pero hay otras cosas que el estado no puede escapar, es responsable de la salud, la educación, la seguridad, impartir justicia, son cosas tan prioritarias todo lo que hace a la dignidad y al desenvolvimiento del hombre, que el único responsable es el estado” (entrevista N° 1).*

*“no conozco, como este ni es el Estado porque nunca me he ocupado de él, no es cierto?, yo vivo de lo que yo conozco, si, sino no me animo a dar opinión del estado...”*  
*“El estado tiene que salir, yo creo que el estado solamente está en la ciudad de Bs. As., yo creo que el estado tendría que salir a todas las Pcias., y caminar un poquito más, yo creo que está muy encerrado” (Entrevista N° 2).*

*“mirá yo no sé de que manera pero debe promover mas fuentes de trabajo, no sé bien de que manera, tiene que encontrar la forma de promover fuentes de trabajo, yo creo que el gran problema que vivimos en la Argentina y en Carlos Paz y en todos lados es la falta de trabajo” (Entrevista N° 4).*

El estado aparece definido en el discurso de los sujetos, de acuerdo con la concepción weberiana, a través de sus dos elementos constitutivos: la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de servicios públicos y, el monopolio legítimo de la fuerza. En un sentido complementario, se evidencia el acento en la autonomización de los intereses del estado respecto de las necesidades de la sociedad, la idea es la de un estado “colonizado” por intereses particulares.

El rol del estado referencia a una acción que corrige las desigualdades surgidas de la económica capitalista, asegurando condiciones de vida dignas para la población; ahora bien, estas acciones están estrictamente dirigidas al sistema de distribución, con una injerencia sólo subsidiaria en el sistema productivo.

b) *“es posible como te dije, que el turismo sea vigorizado, sea el eje, pero que a su vez le demos lugar a otras actividades que sean fomentadas desde la administración municipal, otras actividades, porque los problemas son acuciantes, lo otro puede ser de la parte privada, porque uno a veces habla de lo publico y se olvida de lo privado, que si bien la parte pública debe ser la rectora, (...), depende también de su gente crear mayores recursos” (Entrevista N° 1).*

*“el centro comercial y la hotelera son los que más estrategias tienen. Ellos*

*trabajan bien y hacen su estrategia, cosa que son los más organizados, como ser la parte obrera, todo eso no sono organizados como todos medio individuales, en vez ellos son organizados (...), la dirección de turismo también está funcionando bien, es comunicativa, creo que se ha comunicado bien con los entes realmente, son los más organizados, son los que están trayendo los eventos, todas esas cosas, esa gente está trabajando bien..."* (Entrevista N° 2).

Las relaciones entre lo público y lo privado, son entendidas desde lo normativo, así las tareas de dirección y rectorado corresponden al sector público, mientras que la iniciativa e implementación descansan en el ámbito privado. Esto supone una idea dialógica y de articulación entre ambos ámbitos.

Sin embargo, en este período excepcional -crisis económica- que los actores, definen como crítico y acuciante, se impone una injerencia mayor del estado a favor de incentivar el crecimiento y desarrollo económico.

c) *"creo que no hay nadie mejor que los gobiernos municipales para instrumentar lo que la gente necesita, pero qué es lo que pasa? No es cuestión de cederle a la Pcia. los hospitales, los colegios, todo eso y que no tengan presupuestos, porque la coparticipación no existe, no sé si los gobiernos con la idiosincrasia nuestra municipales, podían manejar la educación, porque estoy haciendo memoria de esto que te digo, empezar a descentralizar sólo responsabilidades sin los fondos necesarios creo que es imposible; pero creo que hay áreas como la salud, por ejemplo acá el hospital es un buen nivel de infraestructura y la parte humana, puede ser no lo ideal, pero un hospital municipal con presupuesto municipal, trabaja casi como regional... el rol protagónico no solo para cumplir tareas sino en la administración de fondos y toma de decisiones, porque si vos descentralizas el trabajar, no, es un proceso que va a llevar su tiempo, darle nada mas que las tareas no, no estoy de acuerdo"* (Entrevista N° 1).

*"creo que el Estado para que las Pcias salgan adelante, mejoren su situación y tiene que aportar un poco más, o sea repartir, sigo insistiendo que el problema es la falta de reparto acá, tanto en la Pcia, como en los mismos circuitos..."* (Entrevista N° 2).

El discurso de los sujetos refleja el aspecto más sentido de la reforma del estado, es decir aquel de su experiencia inmediata, lo implementado a nivel local, con lo cual remite a temas como la descentralización y la coparticipación.

Así respecto de la primera existe una ponderación positiva en cuanto estrategia que permite un acercamiento entre demandas y la instancia de su satisfacción; pero se advierte también una fuerte crítica sobre el modo en que esta política fue instrumentada, en tanto la transferencia de funciones y ejecución de tareas no estuvo asociada con su correspondiente transferencia de fondos y responsabilidad en toma de decisión.

El segundo aspecto problemático: es el tema de la coparticipación y las funciones de asistencia del gobierno nacional a las provincias y de éstas a los municipios. Aquí los sujetos advierten un creciente desentendimiento de las jurisdicciones mayores del estado.

d) *"los centros vecinales son muy cómodos, me doy cuenta acá, no es cierto, en la ciudad de Carlos Paz hay 37 centros vecinales y ninguno hace nada si no sacan los fondos de la Municipalidad, ninguno se le ocurre hacer una peña, cuando necesitan un mezclador o un basurero, a la municipalidad a que te lo dé, en eso los veo muy cómodos a los centros*



vecinales, en todo dependen del gobierno y bueno, no puede ser" (Entrevista N°2).

*"tan participativa como somos nosotros, eso que mi generación, es la generación que sufrió la dictadura militar, las desapariciones... eso nos coartó mucho, nos coartó en cuanto al temor, que aun sigue existiendo en la conciencia colectiva, aunque parezca que haya desaparecido, y lo otro una gran parte de luchadores que hubo desaparecieron, eran personas que luchaban por la organización, te estoy hablando de la iglesia, es decir gente que movilizaba" (Entrevista N° 1).*

*"me parece que hay mucho descreimiento del asunto político, hay mucha desconfianza, o sea nosotros estuvimos trabajando este año y el ante año pasado y todavía la gente del plan de la Villa, este es un plan que convocó a toda la gente de Carlos Paz para saber cual seria la ciudad turística que nosotros queremos" (Entrevista N° 4).*

La relación estado-sociedad pone en evidencia por un lado, el conflicto entre dos figuras: la del ciudadano participante y la del ciudadano protegido. Las prácticas participativas son generadas desde el mismo estado municipal y aparecen como un estado excepcional -la posibilidad de participar en el diseño de las políticas y la planificación es algo que se presenta como positivo y estimulante-; el tiempo ordinario se caracteriza por una actitud pasiva y de demanda del ciudadano hacia el estado.

Finalmente, aparece en el discurso la historia, como factor explicativo de la inactividad e inercia social. El proceso militar está en la conciencia colectiva, como presente, se re-actualiza en los discursos y en las prácticas de la gente en todo momento. El campo semántico que identifica la participación en un tiempo previo al proceso militar es: "interés" "luchadores" "organización" "movilización", y son exactamente éstas las cuestiones que el proceso reprimió y "desapareció" y que todavía hoy son un presente que no se puede revertir.

Las ideas rectoras que recorren los discursos de los entrevistados de La Falda son las siguientes:

- a) La concepción y rol del Estado
- b) Las relaciones público-privado
- c) La reforma del Estado
- d) Relaciones Estado-Sociedad.

a) *"Nosotros desde Cáritas, por ejemplo, percibimos una realidad realmente dramática en lo que es los medicamentos, por ejemplo, la ropa mal que mal siempre se consigue, pero la parte medicamentos... medicamentos, si la municipalidad no tiene para pagar los sueldos, te manda gente acá que vaya a la parroquia, te das cuenta? Es dramático esto, no les dan solución, no tienen solución, no se no sé si no encaran, no se como será la historia, no quiero opinar tampoco en contra u a favor, porque no sé... "* (Entrevista N° 2).

*"el estado somos todos nosotros que hemos delegado en algunas personas el gobierno, el poder que tiene el el ciudadano; lamentablemente muchos a quienes hemos delegado el poder se han transformado en individuos dentro del estado, ya no pertenecen*

*más al estado..., si ya no son representantes del poder del pueblo, y parte del estado, se convierten en individuos completamente fuera del estado, individuos que no tienen ... no no ven al estado; ello fueron elegidos por el pueblo que es el pueblo que es el pueblo con sus instituciones, sus políticos todos en conjunto hacen al estado, los políticos han puesto el plato fuera de la mesa, es decir, miran al estado por fuera, no se sienten dentro del estado” . “decir hoy el estado tendría que ser el rector, el que ... y el que establece las políticas de desarrollo que se deben seguir pero no como una iluminación de algunos sino a través de toda la integración de la red social y económica del país que busca un objetivo, que mejoraría su calidad de vida, etc., etc., y que hay muchas propuestas de cómo se podrían lograr; hoy por hoy el estado absorbe mas de ciertas empresas que están gobernando prácticamente el país, y del resto no se interesan mucho” (Entrevista N° 1).*

*“como te digo, abrir el campo, ser participativo, sentarse con la comunidad, yo lo veo te voy a ser sincero en el tema La Falda, claro yo siempre digo que la ciudad es muy chica, el valle también es muy chico en gral., no es el caso de la capital federal que hay muchos grupos de presión, muchísima gente, nosotros somos muy chicos y entonces yo como gobernante abriría a la participación de todos, escucharía, entonces ahí haría ... trataría de que las soluciones salieran en forma conjunta, después yo como estado hagaaa.... que realice todo lo que es infraestructura y todo lo que es promoción, yo creo que es una obligación que es indelegable del estado en el caso del turismo el tema de la promoción que tampoco lo tienen en claro, porque yo eeehh en una ciudad turística donde tengo hotelería...” (Entrevista N° 3).*

La noción de estado que sostienen los entrevistados se corresponde con la concepción de estado social, como en los dos casos anteriores. Conforme a ello el estado tiene una intervención activa en tanto en el campo de asegurar los derechos sociales, como en lo que refiere a fijar los lineamientos e incluso la acción directa en el ámbito económico con el propósito de promover el crecimiento y el desarrollo.

La idea del estado-benefactor desarrollada por los entrevistados se relaciona fuertemente con la idea de un gobierno pastoral de los hombres (Foucault; 1996), en este sentido el pastor debe estar informado de las necesidades materiales del rebaño y proveer a ello cuando fuera necesario; debe guiarlos; e incluso organizar y asegurar las condiciones para la reproducción material y social.

b) *“lo que tiene que hacer es lo que está haciendo indudablemente, que es mantener el barrido de las calles, no tiene que ser por supuesto un estado paternalista ocupar gente para sacar la desocupación tampoco sería lógico, mientras más desocupados hay la municipalidad no se va a hacer cargo de todo eso”... “yo creo que es del sector privado del trabajo, pero si el sector privado está caído no tiene medios tampoco de ocupar, a lo mejor yo me estoy expresando mal a lo que usted me pregunta pero... tratar de mejorar la afluencia de trabajo al pueblo”. (Entrevista N°4)*

*“en Argentina y todos lados, bueno bueno la responsabilidad en el gobierno nacional no se nota tanto, en la provincia más o menos pero en los municipios se sigue... ambas partes tiene la culpa el sector privado y el sector público, por un lado estamos esperando el papá protector estado esperando que ellos traigan la solución, eeehh, yo creo que es al revés, nosotros como factor económico somos los que tendríamos que volcar los ingresos al municipio a través de las tasas, impuestos, tenemos que ser nosotros los propiciadores de las políticas que deben llegar ... cumplir los políticos que son los*



*representantes nuestros, no vamos, no podemos ir a gobernar todos, pero si desde las fuerzas económicas determinar al elemento político cual es el objetivo y cómo ... y después lo resolverán ellos como cumplirlo... yyy nosotros si decidimos el turismo crear una política crear una política de estado del turismo y sea quien sea tiene que cumplir con la política de estado de seguridad, una política de estado de salud, eeehh en conveniencia, no es cierto, con el sector productivo, pero no unos de un lado y otros del otro, pero creo que el factor económico va a tener que ir... va a tener que darse cuenta de que tiene que ponerse los pantalones largos y asumir el compromiso del poder que tiene que no lo sabe usar” (Entrevista N° 1)*

*“A la parte privada. Como privados , somos los que tenemos que generar el empleo, pero también acompañados de una política efectiva desde el estado, en el sentido de....de todo lo que hablábamos antes, de crear un ámbito donde nosotros podamos desarrollar nuestro negocio como generadores de empleo. No quiero decir que nos den las facilidades. O sí, que nos den las facilidades, en el sentido de poder competir con los costos. Que nos creen todo un ámbito en el que podamos trabajar, que es lo que nos está pasando en este momento” (Entrevista N° 3)*

Existe en el discurso de los sujetos de La Falda una clara demarcación entre lo público y lo privado, que se distingue incluso a un nivel semántico cuando referencian al Estado como *ellos*, y definen como su función la de determinar los objetivos generales y la de propiciar las condiciones para que los privados (*nosotros*) en tanto *factor económico*, responda y se responsabilice por el desarrollo y el crecimiento. Frente a esto último se realiza un autocrítica, en el sentido de que el sector privado debe abandonar el estado de minoridad “ponerse los pantalones largos”, relegar su demanda de protección al estado, cuyo carácter no es otro que el paternalismo, y asumir el compromiso de poder que le corresponde.

c) *“Acá el hospital era provincial, lo dejó la provincia y se lo cedió a la municipalidad y la municipalidad no tiene medios para mantener ese hospital, si usted va con una urgencia de hacer un yeso, no se lo pueden hacer porque no tienen los medios, porque la municipalidad no tiene los medios de mantener las guardias y la medicación , que necesidad teníamos de tocar un nivel más o menos nacional o provincial, porque la salud yo creo que se debe manejar a un nivel nacional o provincial, pero si la han hecho cargo a la municipalidad del hospital local no tiene porque tener un hospital así, estar derivando al Funes cuando tiene un caso de urgencia porque no tiene” (Entrevista N° 2).*

Aparece como en el resto de las localidades una fuerte crítica al modo de instrumentación de la política de descentralización, en tanto ella no se vio correspondida con una transferencia de recursos, consecuentemente lo que se advierte es un profundo deterioro en la prestación de un servicio tan básico como la salud. La carestía de servicios básicos y especialmente de medicamentos, es recurrente en los discursos, su carácter dramático deviene de la oposición intrínseca que ella conlleva: vida-muerte.

d) *“ los centros vecinales trabajan en casi todos los barrios están, los centros barriales, no?... no están muy conectados con la municipalidad, digamos hay distintos*

niveles de conexión, además yo tengo 10 barrios donde atiendo la parte cultural o religiosa, en los cuales siempre cuido que no se mezcle, la comisión como tal, porque puede haber miembros de los dos grupos pero que sean aparte las comisiones, porque la comisión barrial por ejemplo procura cualquier cosa y ahí por ejemplo no hay problema de que sea de cualquier religión el que la integra; yyyy la cuestión pro-capilla como se llama, o ya esta hecha la capilla o estamos en vistas de o tenemos el terreno conseguido yyyy siempre si se procura de que haya un intercambio de gauchadas, por decirlo así, de favores y hay" (Entrevista N° 2)

"Si yo fuera intendente lo primero que haría, sería tener un contacto total con todos los comercios o el pueblo, no es cierto, si yo por ejemplo soy almacenero o verdulero trataría siendo intendente de estar comunicado con ellos para ver cual es la falencia, la falta o la necesidad. Eso trataría, cosa que acá nunca se logró. Al contrario, acá siempre hemos estado en estos últimos años de punta con el intendente, y le digo con el intendente por no decirle con la intendencia, porque acá te atrasas tres meses con los impuestos te hacen una ejecución pero nunca se vio por qué se atrasó, por qué se quedó en eso..." (Entrevista N° 4).

La relación estado- sociedad está signada por la distancia, la ciudad de La Falda es la que registra de las tres localidades una mayor organización por parte de la sociedad, pero en ella se manifiesta permanentemente, acorde lo enuncian los sujetos, una ruptura del diálogo entre el estado municipal y las organizaciones civiles. Esta escisión estado-sociedad, se expresa en el desconocimiento por parte de la agencia estado de las necesidades de la población, y por ende en la pertinencia de las respuestas que se dan a través de sus políticas.

Consecuentemente los entrevistados remarcan la lógica deshumanizante que se advierte en las decisiones tomadas desde el estado. El estado no puede limitarse sólo a la aplicación de principios generales de razón, es necesario un saber concreto, preciso y medido que contemple las particularidades de los sujetos.

## CONCLUSIÓN

A modo de conclusión una primera reflexión corresponde a la metodología y posiciones teóricas asumidas en el desarrollo de la investigación de la cual este artículo es una comunicación parcial. La estrategia cualitativa a través de la "descripción densa" y el análisis socio-lingüístico se presenta como una instancia fructífera para estudiar las complejas representaciones que los sujetos tienen sobre objetos tan controvertidos como el estado y la política.

Al tiempo que da cuenta de su potencial para comprender y describir el carácter intersubjetivo de la red semántica que atraviesa los discursos y significados de los sujetos, permitiendo distinguir entre elementos que se instauran como estructuras significativas compartidas por los individuos de distintas ciudades, de aquellos que remiten a su situación más inmediata. Esta primera aproximación expresa las diferencias dentro de ese "homogéneo" sector popular, las cuales deberían ser cotejadas en una instancia comparativa con otros sectores sociales, por ejemplo dominantes y excluidos.

Una segunda reflexión surge de lo dicho por los entrevistados como aspectos que pueden ratificar o contradecir las percepciones que como estudiosos del tema tenemos



respecto del impacto de las transformaciones operadas sobre el estado. En este sentido cabe señalar respecto de la concepción que los sectores populares tienen del estado como la persistencia de una fuerte matriz bienestarista, apenas permeada por la tendencia dominante neoliberal. De todas maneras sería conveniente su seguimiento a fin de observar, si se trata de una configuración estable o de un estadio en un proceso de re-configuración.

Un tercer aspecto de consideración, a mi entender más que interesante, lo constituyen las definiciones respecto de la relación política-sociedad, que remite a tres cuestiones fundamentales: la primera, es un fuerte cuestionamiento a la práctica de lo político, en la que la efectividad del conjunto de derechos democráticos y liberales como condición de la plena ciudadanía civil y política, aun esta por lograrse. La segunda refiere a la relación entre los ciudadanos y las instituciones que los representan, allí se expresa claramente la ruptura del diálogo entre la sociedad y los dirigentes. Tercero y fuertemente relacionado con lo anterior, las decisiones producto de redes nepotísticas, que poco tienen en cuenta las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

Finalmente y a propósito de la participación, se advierte en el discurso de los sujetos una situación compleja, así por un lado se da una cadena de significados: "darse cuenta", "estar ahí", "ser protagonista" que da cuenta de la importancia de la participación y el compromiso de la sociedad civil, como instancias diferenciadas de lo político. Pero conjuntamente con ello se estructura también un segundo campo semántico: "proceso militar", "no te metas", "no participación" que se erige como explicativo de la apatía ciudadana. El proceso militar no es pasado como pretende el discurso dominante (ley de punto final y obediencia debida como actos de clausura), sino que se actualiza e incluso expresa como una regla que re-instituye prácticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Archer, Margaret S. *Cultura y Teoría Social*. Ed. Nueva Visión. Bs. As. 1997.
- Austin, J. L. *Cómo hacer cosas con palabras*. Paidós Ibérica. Barcelona. 1981.
- Baczko, Bronislaw. *Los imaginarios sociales*. Nueva Visión. Bs. As. 1984.
- Bourdieu, Pierre. *Qué significa hablar?*. Economía de los intercambios lingüísticos. KAL/Universitaria, Madrid, 1985.
- La Distinción*. Taurus. Madrid. 1988.
- Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En *Sociedad N°8*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Bs. As. 1996.
- Bubnova, Tatiana. *Los Géneros discursivos en Mijail Bajtin. Presupuestos teóricos para una posible tipología del discurso*. Revista Discurso. Cuadernos de teoría y análisis. Año 4, agosto de 1984.
- Eagleton, Terry. *Ideología. Una Introducción*. Paidós 1997
- Eco, Umberto. *Fragmentos referidos al tema. Textos, contextos, co-texto*, extraídos de *Lector en fábula*, Barcelona, Lumen, 1981
- Eder, K. " Il paradosso della "cultura". Oltre una teoria della cultura come fattore consensuale". En *Fenomenologia e Società*, año XV (1992), NÚM. 2.
- Foucault, Michel. *Microfísica del poder*. La Piqueta. Madrid.1979.
- Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Siglo XXI. México. 1984.
- Arqueología del saber*. Siglo XXI. México. 1970.
- Que es la Ilustración?*. Alción Editora. Córdoba. 1996.
- Geertz, C. *La interpretación de las culturas*. Gedisa, Barcelona, 1990.
- Goldman, Noemí, *El discurso como objeto de la historia*. Hachette. 1989
- Ibáñez, Jesús. *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: Técnica y crítica*. Siglo XXI de España Editores, S.A. 1992.

- El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden.* Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid. 1994.
- Lipset, Seymour Martin; "Repensando los requisitos sociales de la democracia". *Agora* N° 5, Invierno de 1996, págs. 29-65
  - Morán, María Luz (comp.). *Cultura y Política.* Zona Abierta 77/78. Ed. Pablo Iglesias. Madrid. 1996/97.
  - Parmigiani de Barbará, C y Ciuffolini, M.A.  
Fragmentación sindical y persistencia o cambio de valores. En *Anuario 1997/98* Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. UNC.
  - Schutz, Alfred. *El problema de la realidad social.* Amorrortu, 1974.
  - Silvestri, Adriana y Blanck, Guillermo. *Bajtín y vigotsky: la organización semiótica de la conciencia.* De. Anthropos. Barcelona. 1993.
  - Somers, Margaret R. "Narrating and Naturalizing Civil Society and Citizenship Theory: The Place of Political Culture and the Public Sphere". En *Sociological Theory*, núm. 13, 3 de noviembre de 1995.
  - Swidler, Ann. "Culture in Action: Symbols and Strategies". En *American Sociological Review*, 1986, vol.51, pp. 273-286.
  - Verón y otros. *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos.* Machette, Buenos Aires. 1987
  - Weber, Max. *Economía y Sociedad.* FCE. México. 1992.
  - Zemelman, Hugo (Coord.) *Cultura y política en América Latina.* Siglo XXI. México. 1990.





## POLÍTICAS LOCALES DE SEGURIDAD

Claudia Laub

Me propongo reflexionar sobre la problemática de la violencia y la seguridad ciudadana como objeto de conocimiento, así como también objeto de formulación de políticas locales de seguridad. El reconocimiento de su relevancia en el campo de los fenómenos sociales emergentes en la última década en nuestro país, de su creciente importancia en el orden de las preocupaciones de la población, y de su integración en las agendas gubernamentales como fenómenos condicionantes al pleno desarrollo democrático, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y al crecimiento económico, fundamentan la pertinencia de su inclusión en la agenda de la producción académica para generar una articulación entre la investigación, las políticas públicas y las estrategias de intervención.

Hoy, en el marco de la globalidad, de la aplicación de ajustes económicos regresivos, del incremento de la pobreza y de la brecha entre quienes más y quienes menos poseen; de los esfuerzos por generar condiciones para vivir con mayores niveles de seguridad, se destaca la necesidad de incluir herramientas que permitan involucrar nuevos actores, establecer alianzas y compromisos que reorganicen un movimiento en pos de la valorada meta social de la igualdad de oportunidades.

Las demandas de seguridad son múltiples, a menudo antagónicas. La seguridad se inscribe en una gran diversidad de situaciones. La democracia ofrece la mejor forma de hacernos cargo de esta complejidad: antes de ser la expresión de una mayoría, la democracia permite oponerse al abuso de poder contra personas o grupos, y a su vez tener en cuenta a las minorías. Considerar las diferentes violencias urbanas como abuso de poder nos permite quizás tener una mirada diferente de los protagonistas de la inseguridad urbana, y de las políticas de seguridad urbana.



El riesgo que se pone en juego cuando se habla de seguridad, es que se pueda confundir la democracia con sentimientos de peligro, de miedo y de urgencia. ¿Cómo enfrenta una sociedad democrática el problema de la seguridad ciudadana?

## ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE SEGURIDAD?

Hemos dejado de lado el paradigma de la seguridad del orden, para ubicarnos en el de la seguridad urbana. **Hablamos de seguridad de las personas y no de seguridad del estado.**

La seguridad, estrechamente relacionada con los derechos humanos, tiene que ver con la forma en que los individuos y las organizaciones reaccionan frente a las transgresiones, en cómo transmiten los conflictos a la policía o a la justicia y qué modo de superarlos eligen.

No hay posibilidad de plantear el problema de la seguridad en términos democráticos si no se reconoce la existencia del conflicto social como parte de la dinámica de los grupos humanos.

En función del proceso social, el problema de la seguridad hay que relacionarlo con la teoría del abuso de poder, y considerar que las demandas de seguridad constituyen llamados al cese de alguna forma de abuso de poder.

El concepto de seguridad humana nos remite a la seguridad en el empleo, en el ingreso, en la salud, en la preservación del medio ambiente, en la seguridad respecto del delito.

Hasta ahora, la perspectiva dominante nos limitaba a una estrecha visión institucional que remitía al crecimiento del delito y como respuesta: la justicia, la cárcel, la policía. Pero este crecimiento del delito en una ciudad no se mide en iguales parámetros con el incremento de la sensación de inseguridad.

Esta sensación de inseguridad que hoy pareciera predominar no es un sentimiento nuevo. Se asocia a los jóvenes y a los comportamientos agresivos. El terrorismo de Estado justificó sus acciones en nombre de la seguridad y en Latinoamérica fueron los jóvenes sus principales víctimas.

También debemos tomar el rol que la policía como institución ha asumido hasta ahora con la comunidad, relación signada por el autoritarismo y el abuso de poder, en la medida en que para la población, la policía es más un símbolo de represión que un referente de garantía de derechos.

Nuestra propuesta intenta abordar el tema desde otra perspectiva, superando cualquier enfoque meramente burocrático que esté atado a los indicadores de los delitos, la pobreza, la droga, los movimientos migratorios, el desempleo, la vivienda; o bien a grupos estigmatizados: los jóvenes, los inmigrantes, las familias mal avenidas, los drogadictos... Estas categorías adoptan la forma de las estructuras que las designan, fragmentando el conjunto social en muchas minorías (que en conjunto representan la mayoría), quedando todo al amparo de cifras estadísticas. Y así planteadas, las estadísticas asustan.

El ciudadano no discrimina estadísticas, percibe situaciones, vive problemas: no tiene trabajo, es víctima de un robo, habita en un lugar inseguro. La mayor inseguridad es aquella padecida por quien no tiene empleo o carece de vivienda.

Esto ha sido ampliamente desarrollado por Buriyovich-Sandomirsky,<sup>97</sup> al considerar el desempleo como uno de los riesgos sociales más graves.

La inseguridad no es entonces solamente un problema de criminalidad. Nuestros códigos jurídicos y sistemas penales no son los únicos que deben ocuparse del problema. La inseguridad que sienten los ciudadanos en su vida cotidiana resulta sobre todo consecuencia de un **abandono social**. Los ciudadanos se sienten abandonados por sus instituciones, por el personal policial, por su vecindario, por su familia.

La soledad se incrementa por la incertidumbre laboral, las malas condiciones habitacionales, el barrio sin servicios públicos adecuados, las malas condiciones sanitarias. El aumento de enfermedades, de suicidios, de adicciones, la violencia en todas sus formas, pone de manifiesto este estado de abandono.

Entonces, luchar contra la inseguridad es manifestar la voluntad de poner fin a este abandono, es pensar que todos los ciudadanos de una misma sociedad, de una misma ciudad, de un mismo país, pueden tener los mismos derechos y deberes, y tener acceso al bien común que representa la seguridad.

Seguridad e inseguridad urbana se comprenden y explican a través del significado y las consecuencias que los procesos de exclusión y segregación social traen aparejados. Este es el punto de partida para la creación de mecanismos y estrategias de superación.

## LA SEGURIDAD: UN BIEN COMÚN<sup>98</sup>

Para esta proposición tres nociones fueron utilizadas como referencia y como forma de discernimiento. La primera, la noción de interés general. La seguridad tiene que ver con el interés general, no puede ser propiedad de algunos pocos. Esta noción fue dejada de lado en el debate, pues resolvía muy rápidamente la cuestión de las minorías, ubicando en el centro de la decisión política la noción de mayoría, riesgo grande en tanto la realidad y el imaginario de la inseguridad se construyen partiendo de conflictos que oponen mayorías y minorías.

En un segundo lugar se consideró la noción de bien público. Se formularon preguntas al respecto ¿La seguridad es un derecho? ¿Es un bien económico? ¿O es un bien público? Si es un derecho, todos deben tener acceso, y es el poder público quien debe garantizarlo. Si es un bien económico, es el sector privado el que puede hacerse cargo.

Finalmente fue considerada como un bien común, en inglés *common good*, términos más universales que evocan un valor común potencialmente para todos. Pero no alcanza que el bien común (la libertad de circular, la salud,...) sea producido por la autoridad pública, para ser público en su contenido y en su acceso. Porque en su acceso, las condiciones de producción de este bien introducen, a veces, una cierta rivalidad en su consumo (la policía movilizada en el centro cuando hay una manifestación no estará presente en el mismo momento en los barrios); y en su contenido porque el hecho de ser autoridad pública no le da el conocimiento necesario

<sup>97</sup> Buriyovich Jacinta, Sandomirsky, Marcelo, "Los Desempleados: Malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal", Revista Administración Pública y Sociedad, N11, IIFAP, 1998.

<sup>98</sup> Esta proposición surgió de la confrontación entre experiencias y sistemas de representación diferentes. El debate acerca de la seguridad como bien común susceptible por ello de ser coproducida, y de repensar los medios que garanticen el respeto por los derechos y las libertades, fue llevado a cabo por un grupo de expertos internacionales, a lo largo del año 1993 por el Colegio Analítico de la seguridad urbana fue sintetizado en: *Seguridad y Democracia*. Foro Europeo para la Seguridad Urbana, París, 1994.



acerca de los problemas a resolver, ni lo que conviene hacer. Bien común implica que la responsabilidad colectiva de su definición sea de todos los ciudadanos (incluyendo a los grupos marginados y extranjeros).

Como bien común la seguridad se define de abajo hacia arriba. La autoridad pública, las instituciones, concretarán la demanda de la base con respuestas apropiadas. La seguridad debe ser un diálogo permanente en el marco del ejercicio democrático ciudadano.

Solamente si consideramos a la seguridad como un bien común, ésta puede ser coproducida por distintos actores públicos y privados. Esta coproducción implica organización y reglas de funcionamiento transparentes. La ciudad es el territorio propicio para este desarrollo.

Como bien público la seguridad se ubica al lado de otros bienes públicos como son la salud, la vivienda, la educación, la cultura, sin jerarquización pero encontrando formas de articulación e interacción necesarias para que cada bien público encuentre su lugar en beneficio de las personas.

La seguridad entendida como un bien público supone que los servicios estén ligados a las demandas y a la responsabilidad de los ciudadanos. La seguridad como bien público obliga a redefinir el contenido local, individual y personal de la seguridad. La política criminal y el sistema penal pierden exclusividad en este debate. La seguridad se vincula estrechamente a los derechos humanos, al derecho constitucional, al derecho civil y al administrativo.

## SEGURIDAD Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

La inseguridad puede también ser entendida como una historia de conflictos diversos y variados, tomando formas más o menos brutales según el lugar, la situación y las personas involucradas. Conflictos como los que oponen un hombre a una mujer, un individuo a una institución, un joven frente al mundo adulto, todos expresan una demanda proteiforme y compleja.

Parecería imposible entender la creciente violencia urbana a partir de una sola causa, a pesar de que ésta se encuentra ligada a la pobreza, también tiene que ver con las aspiraciones frustradas, las actividades relacionadas con la droga... Por lo que podemos inferir, se necesitan distintos programas bajo una política integradora, en la cual la policía es un actor más, entre otros, que contribuyen a resolver los conflictos desde áreas como educación, salud, justicia; así como también se necesitan distintos actores para el abordaje: gobiernos provinciales, municipales, sociedad civil, iniciativa privada, ámbitos académicos, población en general, incluyendo además las Ongs. La condición de no gubernamental no representa en este contexto tomar una posición contraria al gobierno. En la práctica enmarca iniciativas civiles con viabilidad a partir del buen funcionamiento de las instituciones estatales.

La conflictividad social es también un modo como los grupos sociales luchan por sus intereses, desarrollan nuevos valores y generan nuevas formas de cooperación y solidaridad. Del conflicto nacen también los pactos políticos.

El problema de la seguridad y la conflictividad social poseen algunos puntos comunes:

- **La relación de los individuos entre sí.** La relación de conflictos entre las personas nos permite ampliar el espectro de sectores que pueden contribuir a su resolución.

- **La relación de la población con el Estado.** Cuando el Estado se paraliza frente a los problemas de los ciudadanos, aumenta el nivel de violencia.
- **La inseguridad como un sentimiento real o supuesto.** Tiene que ver con el abandono de las personas por parte del Estado. Por ello no hablamos de seguridad del Estado sino de seguridad de los ciudadanos, de todos, incluidos los que cometen delitos. La noción de privilegio es lo contrario a la de ciudadanía.

## **REPENSAR EL ROL DEL ESTADO A PARTIR DE UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD**

El tema de la inseguridad ciudadana es una cuestión relativamente nueva en la llamada agenda pública de nuestro país.

A grandes rasgos, a fines de la década del 80, el tema comenzó a recortarse como una cuestión particular, separándose lentamente del cuestionamiento general hacia las fuerzas armadas y de seguridad, por su accionar ilegal y violento durante la última dictadura militar.

En la nueva relación Estado Sociedad domina la inseguridad. La inseguridad creciente agrava la crisis, cuestionando la razón de ser del Estado. Hoy no resulta válido pensar o diseñar un Estado que no garantice la seguridad de las personas y la de sus bienes.

El Estado es el garante de la cohesión social y es quien debe hacer que una Nación siga siendo una Nación, una sociedad donde las personas tienen un lugar y siguen estando vinculadas por relaciones de interdependencia.

La protección del ciudadano es una responsabilidad del Estado. La idea de seguridad como programa estatal no es nueva. Pierre Rosenvallon remite a Hobbes cuando habla del Estado como reductor de incertidumbres y sostiene que el desarrollo del estado Benefactor casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y eliminar el temor al mañana.

En un sistema democrático, los ciudadanos delegan en la autoridad pública el cuidado y la protección de la seguridad de todos. Así el Estado retiene el monopolio del ejercicio de la fuerza y el control de este ejercicio, pero no el monopolio de la seguridad. Para concretar esa demanda, existen diversas instituciones del Estado como la policía, la justicia, el sistema penitenciario y otras muchas instancias que deben aportar las respuestas apropiadas. El cumplimiento de este mandato exige la articulación de la seguridad con políticas de desarrollo social que integren criterios de prevención, disuasión, represión y solidaridad y garantice el respeto de los derechos humanos.

La capacidad de regular socialmente las tensiones cotidianas está limitada y se reduce el espacio político que permita pensar en respuestas diversificadas y graduales. Es así como no se desarrollan numerosas formas de prevención, ni tampoco procesos educativos y de inserción.

Ya Max Weber, decía que la mejor política preventiva de la criminalidad era una buena política social. Claro que las políticas sectoriales generalmente no logran resultados positivos. Sólo la manutención en el tiempo de políticas sociales integrales parece ofrecer la oportunidad de integración y de disminución de la criminalidad.

## **CUANDO LA SEGURIDAD ES UN BIEN PRIVATIZADO**



Las medidas de seguridad privada se han multiplicado al mismo tiempo que las ciudades se sienten más indefensas.

A diferencia de las situaciones de vigilancia que los individuos ejercen por cuenta propia, las empresas de seguridad se caracterizan, antes que nada, por su carácter comercial, por la búsqueda de beneficios y de ocupar un lugar en el mercado. La seguridad como sector de actividad nos lleva al terreno de la comercialización y de la transformación de un bien público en bien de consumo.

Alarmas, vigilancia privada, animales entrenados, rejas y mayor presencia policial, intentan paliar, o por lo menos dificultar la ola creciente de delincuencia. Hoy, las mayores víctimas de saqueos domiciliarios, asaltos a mano armada y ataque contra las personas, se concentran en barrios cuyos habitantes son de clase media baja.

La seguridad privada no puede ser considerada como defensora exclusiva del cliente que paga, y convertirse en elemento de confrontación y de conflictos con los sectores marginales de la sociedad. Así como no se puede seguir generando fortalezas para el uso de algunos, alterando el uso de los espacios públicos y obstruyendo la libertad de circular.

## LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO LOCAL

¿Cuál es la política de la ciudad con relación al tema de la seguridad? Frente a la delincuencia, frente a la inseguridad: ¿qué políticas locales?

El poder público reconoce la urgencia, recurre a la respuesta rápida y aparenta resolver el problema con más leyes, más policía, más control y mayor aumento de iniciativas privadas. Son medidas que impactan, pero no tienen ningún efecto tangible en las calles de las ciudades. La ley es la mejor herramienta para fortalecer la seguridad, para marcar los límites del conflicto, para consensuar los valores que no deberían ser transgredidos. Pero la ley no es la única respuesta. Existen en el seno de la sociedad otras alternativas que la consolidan y complementan.

Es común diferir o negar los problemas, encontrando chivos expiatorios o delegando la resolución de problemas sociales, afectivos, económicos. Sin embargo, es decisivo pensar en la complejidad de los problemas: los comportamientos que perturban la vida local no son precisamente los que la ley sanciona.

La planificación urbana debe integrar los problemas de seguridad de las personas a fin de evitar que estas personas no sean autores, o víctimas de la criminalidad.

La planificación estratégica tiene bastante que aportar al tema de la seguridad.

Como sintetiza M. Rovere algunos de los aprendizajes que nos dejó la planificación estratégica son:

*“...Concebir a la planificación como un ejercicio interactivo de actores y fuerzas sociales que disputan en determinados espacios.*

*Percibir el poder como una categoría vincular circulando en la vida cotidiana, en las organizaciones, en los grupos.*

*Detectar y protegernos del etnocentrismo entre hacer planes para los otros y planificar con los otros.*

*Recuperar el debate sobre el futuro como espacio de construcción y proveedor de sentido para la práctica cotidiana.*

*Reconocer la historicidad de los procesos sociales como forma de comprender los significados de lo que nos ocurre en el presente y los gérmenes de futuro que allí encierran.*

*Comprender de forma más dinámica los fenómenos de competencia y cooperación así como los mecanismos que operen a favor de la población.*

*El duro ejercicio de la autocrítica y deconstrucción de nuestros discursos más queridos...<sup>99</sup>*

Las políticas locales de seguridad necesariamente deben provenir de articulaciones entre el sector privado, público, las distintas instancias del sistema de justicia penal, los servicios sociales, de salud, de educación y de la planificación urbana, teniendo en cuenta la nueva organización de los estados ya que actualmente son los municipios quienes deben responder a las preocupaciones de los ciudadanos.

Se hace necesaria una reflexión y análisis de cómo impactan sobre la criminalidad las decisiones que se toman en los distintos sectores.

Cuando hablamos de políticas de seguridad públicas nos referimos a aquellas que no se ocupan del mantenimiento del orden público. Un primer esfuerzo de análisis es respecto a las incoherencias de las políticas públicas en nuestro país. Estas incoherencias son la causa de graves desórdenes y de exclusiones que golpean a los más débiles.

Cuanto menos estructural es la respuesta, más se agrava la legitimidad del Estado y más se desarrollan con o sin su consentimiento respuestas privadas a la inseguridad.

## LA CIUDAD, LOS CIUDADANOS Y LA SEGURIDAD

Parte del problema radica en los enormes y diferentes tipos de violencia que debilitan la seguridad que sienten los ciudadanos cuando se desplazan en la ciudad y dentro de sus hogares.

Diferentes personas que en distintos contextos son víctimas de variados tipos de violencia. Atracos, violencia de patotas, violencia doméstica, violencia en contra de los niños de la calle y violencia sexual tienen un efecto diferencial. La desigualdad social y de género desempeña un papel importante en cada uno de estos casos.

Cada ciudad, cada barrio, presenta rasgos heterogéneos, indicadores totalmente distintos. Se impone por ello un análisis de situación que permita visualizar dónde y para quién es un problema la violencia, puesto que las connotaciones sociales de determinados grupos son soporte necesario de criminalidad para otros sectores sociales.

La inseguridad deteriora la calidad de vida de ciertos barrios y del centro de las ciudades.

La ciudad es un modo de vida social. Alude a una población de adultos y niños de ambos sexos, asentada de modo más o menos permanente dentro de un territorio donde se realiza la vida social y donde se desarrollan actividades económicas, políticas, religiosas, educativas...

<sup>99</sup> Rovere, Mario, "Planificación estratégica en Salud; acompañando la democratización de un sector en crisis", artículo basado en un documento técnico preparado por encargo de la OMS, octubre de 1997, mimeo, pág.37.



La calidad de vida en las ciudades se relaciona a la seguridad que sus habitantes alcanzan en su interior. La libertad de los habitantes para circular, movilizarse y permanecer en cualquier espacio urbano tiene que ver con la forma de uso de las distintas áreas. Un uso constante y masivo de los espacios públicos, en un contexto de convivencia solidaria y de respeto a las diferencias genera mayores posibilidades de protección social.

La inseguridad cambia el uso que da la gente a la ciudad. El primer efecto es el desincentivo del uso de las calles y espacios públicos y la tendencia a hacerlos privados.

Como indicadores de la pérdida de calidad, se observa una baja de los valores de las casas, un deterioro de las construcciones y una menor oferta de servicios urbanos (salud, policía, transporte, educación).

El contexto urbano está marcado por distintos fenómenos socioculturales: el crecimiento del sentimiento de inseguridad, la amplificación de hechos generadores de violencia, la disminución del nivel de tolerancia hacia los delitos menores, los actos de corrupción, la falta de civilidad o de alteración de los modos habituales de relación. Es entonces cuando la violencia se instala como un modo de relación, se distorsionan las relaciones armónicas en todas las instituciones sociales y la familia, la escuela, el barrio y la ciudad dejan de desempeñar el rol de contener y dar identidad a los miembros que la habitan.

El tema de la violencia urbana es sin duda uno de los temas más críticos en la formulación de políticas en la ciudad.

En un informe de la OPS (1996), entre los factores que suelen relacionarse con la violencia, destacan la tenencia de armas, la exposición a la violencia, haber sido víctima o testigo de actos de violencia, además del abuso de alcohol y drogas.

¿Qué dicen o pueden decir los vecinos, los profesionales que están en contacto con la gente, la policía que recibe las denuncias o pedidos, los tribunales, los concejales, los centros vecinales, los funcionarios municipales?

Se hace necesario reconocer cómo es la vida cotidiana de los barrios, los vínculos que existen, la pobreza, la marginación de muchos jóvenes, la desocupación, las dificultades de contención de las escuelas, la inexistencia o imposibilidad de las escuelas de dar respuestas para comprender la complejidad del problema.

Debemos adaptarnos a pensar en función de sistemas. Estamos acostumbrados a pensar en función de estructuras lineales. La transversalidad deseada desde distintos ámbitos de la ciencia, de la tecnología de la administración no es aun más que un deseo.

Algunos principios básicos para reconstruir una política local son:

- Territorializar la demanda. Que el debate involucre a todos los habitantes de la ciudad. Frente a un fuerte crecimiento de lo privado en detrimento de los espacios públicos para circular, se debe tratar de establecer algún tipo de causalidad que marque un indicador para la adopción de las medidas apropiadas por parte de quienes asumen el rol de encargados de la formulación de políticas y administración urbanas.
- La construcción de un análisis local de la seguridad es indispensable para definir los problemas, confrontar puntos de vista y conocimientos, inventariar recursos disponibles. Se inicia, de este modo, un debate democrático sobre la seguridad que surge de los diversos puntos de vista, de las demandas heterogéneas, a veces contradictorias, de todos los ciudadanos que comparten un lugar. El diagnóstico se

- establece a escala local y posibilita un análisis concreto de cada situación. Se basa en informaciones oficiales pero se enriquece con datos directos emergentes del mismo barrio (situación de las víctimas, interacción entre los diferentes grupos, sentimientos de inseguridad, personas y lugares vulnerables, casos que no fueron denunciados, etc.).
- La articulación entre el gobierno y los ciudadanos para priorizar las acciones y las medidas más urgentes. La mayoría de las propuestas se relacionan con programas de desarrollo social (educación y alimentación de las familias más desfavorecidas, drogadicción, alcoholismo, violencia familiar), fortalecimiento de las medidas de seguridad (en las viviendas y en los lugares públicos con más iluminación, con el aumento de presencia policial, con la instalación de sistemas de alarmas) y asistencia a las víctimas de delitos con el concurso de voluntarios y de organizaciones.
  - La evaluación de la política de seguridad por parte de los ciudadanos sobre la base del plan de trabajo propuesto.
  - Problematicar la acción pública: esto es el reconocimiento de que los problemas que hay que resolver no se definen a priori: lo que es problema para algunos no lo es para los otros o no de la misma forma.
  - Tomar en cuenta la palabra y la experiencia de la gente directamente involucrada: usuarios, vecinos, víctimas, jóvenes, y esto es el reconocimiento efectivo de su derecho a reunirse y a hablar.
  - Conocer y reconocer aquellas diferencias que escapan a criterios institucionales, (tales como las incivildades sin conceptos jurídicos, las economías de supervivencia, las redes de la droga, del SIDA, de la prostitución, de los abortos clandestinos, el abandono, el fracaso escolar) y de que las posibles respuestas a estas dificultades están en sus manos o al menos, las respuestas no podrán ser aportadas en forma durable, eficaz sin su participación.

El Estado Municipal es quien puede definir mecanismos y elegir la escala justa para examinar los problemas, así como la voluntad de re-encontrar a un nivel local, municipal y barrial un bien común y un interés general: buscando modos más comunitarios de resolución de conflictos, redefiniendo las relaciones entre generaciones y grupos, compartiendo otros recursos, el poder, las culturas diferentes.

La otra parte importante del problema, radica en tratar de establecer algún tipo de causalidad que podría dar una indicación acerca de las medidas apropiadas que están al alcance de los encargados de la formulación de políticas y de los administradores urbanos.

Toda política de seguridad debe garantizar el respeto por los derechos del Hombre, de todos los hombres.

## ¿FRETE A LA INSEGURIDAD QUÉ HACER?

En distintas ciudades argentinas y en otras latitudes, se han puesto en marcha múltiples acciones tendientes a reducir la inseguridad.

Estas acciones de mediana duración constituyen prácticas que obedecen a los mismos principios de coalición, interdependencia con otros sectores, cambio en los métodos de trabajo institucional, etc., pero estas acciones no alcanzan para que hablemos de una práctica de seguridad urbana.



Las acciones deben ser llevadas a cabo por una coalición local más o menos permanente, que trabaje en temas generales y específicos en las que el intendente tiene un rol preponderante. Estas acciones no tienen sentido si no parten de un preciso análisis de situación que permita evaluarlas midiendo su impacto.

Redescubriendo el conflicto, se buscarán respuestas en distintos niveles, que pueden provenir de individuos, de la comunidad, del vecindario, de las instituciones.

Este tipo de respuestas significa el rechazo a delegar exclusivamente el tema de la criminalidad y la inseguridad en los profesionales de la ley. Como ya mencionamos, la ley es la herramienta que marca los límites del conflicto, los valores de no transgredirla. Pero no es la única respuesta.

Creemos necesario, a partir de este abordaje, que se debe superar el esquema de prevención o represión, agregando solidaridad. La noción aislada de prevención nos lleva generalmente, desde las buenas intenciones, a un estado de análisis permanente (muchas veces paralizante) sobre la multicausalidad, la intersectorialidad y la interdisciplina. Mientras esto sucede, queda firme el mecanismo de la represión que actúa sin plantearse ninguna duda.

Reconocemos a la seguridad como un derecho fundamental que hace a la esencia de la democracia. Si la inseguridad es una amenaza para la democracia, la democracia es una respuesta al tema de la seguridad urbana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Buriyovich, Jacinta, Sandomirsky, Marcelo, "Los Desempleados: Malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal", en Revista Administración Pública y Sociedad, N11, IIFAP, 1998.
- Cernotto, Diana, "La Política de espaldas a la política", en Revista Administración y Sociedad, N11, IIFAP, 1998.
- Cohen, Stanley, *Visiones del Control Social: Delitos, Castigo y Clasificaciones*, Barcelona, PPU, 1988.
- Foucault Michel *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la Prisión*, México, Siglo XXI 1976.
- Hulsman Louk, *Pensar en clave abolicionista*, ediciones CINAP, 1996.
- Hulsman Louk, y Bernat de Celis, *Penas Perdidas*, Paris, 1982.
- La seguridad, un bien común, Documento de Trabajo, Asociación El Agora, 1998
- Marcus Michel -Vourch Catherine: *Security and Democracy*, European Forum for Urban Security, 1994.
- Marcus Michel, Les modes de regulations des conflits urbains, en Badiane y Vandershueren(comp): *Pauvreté Urbaine et acces a la Justice*, Paris, Sankoré UMP L Harmattan.
- Martínez Josefina- Binder Alberto: Relatoría del Seminario Mecanismos de control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior, Santiago de Chile, 11 y 12 de agosto 1997.
- Melossi Darío *El Estado del Control Social*, México, siglo XXI, 1992.
- Morin, Edgar, Epistemología de la complejidad, en *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Dora Schnitman comp. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Ocqueteau Frederic, *Vigilance et Securite dans les grandes surfaces*, CNRS (Paris, IHESI-L Harmattan ,1995).
- Offe Claus, Un diseño no productivista para las políticas sociales", en *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*, Barcelona, Miño y Dávila Editores, 1995.
- Rosenvallon Pierre, *La nueva cuestión social* (Buenos Aires, Manantiales, 1995)
- Romero José Luis, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1976.
- Rovere, Mario, "Planificación estratégica en Salud; acompañando la democratización de un sector en crisis", artículo basado en un documento técnico preparado por encargo de la OMS, octubre de 1997, mimeo.

# **TURISMO Y AMBIENTE: INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN SUSTENTABLE DEL DESARROLLO TURÍSTICO**

Edgardo J. Venturini<sup>100</sup>  
edven@faudi.unc.edu.ar

## **RESUMEN**

El turismo tiene gran incidencia en la transformación de ambientes naturales y culturales. Sus impactos han demostrado la necesidad de sustituir la lógica "productivista" de explotación del territorio por paradigmas derivados del concepto de racionalidad ambiental.

Se trata de organizar modelos de utilización de recursos ambientales y de organización y uso de espacios, para una efectiva vinculación del turismo a los conceptos de habitabilidad y sustentabilidad.

Ello implica utilizar instrumentos como el perfil ambiental, el plan estratégico, el reporte de impacto ambiental, la agenda ambiental, tendientes a la formulación de planes de ordenamiento turístico con evaluación ambiental de sus impactos.

## **ARTÍCULO**

El desarrollo turístico sustentable puede satisfacer requerimientos económicos, sociales, estético-culturales-recreativos al tiempo que contribuye decisivamente al mantenimiento de la integridad cultural y de los procesos ecológicos. Pero para ello, involucra, también, la toma de grandes decisiones políticas basadas en complejos acuerdos y coincidencias de los diversos actores en materia económica, social y ambiental. Ello requiere un enfoque que abarque un contexto espacial y temporal más amplio que el tradicionalmente utilizado en planeamiento y toma de decisiones locales. Pueden enunciarse algunos principios básicos,

<sup>100</sup> Arquitecto. Docente del Instituto del Ambiente Humano. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Córdoba - Argentina.



que contemplan esta complejidad de interacciones entre actividades y actores, como guías básicas en el intento de incorporar este enfoque globalizante en las políticas y prácticas locales de la gestión y el ordenamiento ambiental.<sup>101</sup>

- El ordenamiento, desarrollo y gestión del turismo deben ser parte de las estrategias de conservación y desarrollo sustentable para una región, provincia o nación. Ellos deben ser intersectoriales e integrados, involucrando diversos organismos gubernamentales (de diversas jurisdicciones: nacional, provincial, municipal), no gubernamentales, grupos empresariales, grupos de ciudadanos e individuos, a efectos de alcanzar el más amplio espectro de beneficios posibles.
- El turismo debe ser ordenado y gestionado de manera sustentable, teniendo básicamente en cuenta la protección y el uso apropiado (económico, social) del ambiente natural-cultural y sus recursos, en las áreas receptoras.
- El turismo debe ser encarado con el concepto de equidad en mente a los fines de distribuir beneficios y costos entre promotores, prestadores de servicios y residentes locales.
- Investigación, comunicación y buena información acerca del tipo de desarrollo encarado y de la naturaleza del turismo, sus efectos sobre el ambiente natural y cultural, deben estar disponibles antes y durante el proceso de desarrollo adoptado, en especial para la población local, de modo tal que pueda participar e influir en las decisiones acerca de las direcciones del desarrollo y sus efectos, tanto como sea posible, en vistas al interés comunitario y de los individuos.
- La comunidad local debería ser alentada para que sus representantes (no sus dirigentes gubernamentales) puedan asumir roles de liderazgo en el ordenamiento y gestión del desarrollo con asistencia gubernamental, empresarial, financiera y de otros intereses.
- Análisis de ordenamiento integrado en lo económico, social y ambiental deben ser efectuados antes de la puesta en marcha de los programas y proyectos concretos, otorgando extremo cuidado a la consideración de los diferentes tipos de desarrollo turístico alternativos y los modos en que ellos podrían vincularse con los usos y modos de vida existentes y con las consideraciones sobre la conservación ambiental.
- En todas las etapas del proceso de desarrollo y gestión turísticos, debe llevarse adelante un cuidadoso programa de evaluación ambiental, monitoreo y mitigación de impactos a efectos de permitir a la comunidad local controlar el proceso y aprovechar las ventajas que surgen del desarrollo, así como enfrentar los cambios que el mismo demanda.

Como hemos señalado anteriormente, y que se enfatiza en las indicaciones derivadas de la Conferencia de Vancouver de 1990, la cuestión ambiental está en la base de cualquier propuesta de desarrollo turístico sustentable. Dentro de este enfoque, la relación **TURISMO-NATURALEZA** adquiere una importancia de primer orden. De allí que pueda afirmarse que el turismo de naturaleza muestre una creciente importancia en aquellos países y regiones interesados en el desarrollo turístico sustentable.

Se trata de un segmento de la actividad turística de muy difícil definición porque involucra un amplio rango de aspectos. Turismo de naturaleza puede ser un grupo de

<sup>101</sup> Cfr. Globe'90 Conference: *Tourism Stream. Action Strategy for Sustainable Tourism Development*. Canada: Vancouver (B.C.), marzo de 1990.

personas caminando casualmente a través de un bosque no degradado, o un grupo de buzos admirando una formación de coral, o un grupo de observadores de pájaros agregando ejemplares a su lista, o un grupo de visitantes recorriendo las serranías de Córdoba en búsqueda de nuevos ambientes. Pero en todos los casos se trata de un segmento de la demanda turística comprometido con la protección del ambiente y orientado a un tipo de uso conservacionista de la diversidad e integridad de los ecosistemas que constituyen el atractivo motivador del desplazamiento y del gasto turístico.

En perspectiva de alentar y consolidar este tipo de segmento en vinculación con el desarrollo turístico sustentable, deberían tenerse en cuenta ciertos principios-guía a fin de alentar a los miembros de la comunidad, a los ambientalistas, a los turistas y prestadores de servicios turísticos a trabajar juntos en la perspectiva de alcanzar unos fines y beneficios comunes compartidos.

- El suceso del turismo de naturaleza depende de la conservación de los ecosistemas. Varias áreas y lugares predominantemente naturales están, hoy en día, amenazadas en su integridad ecológica, y resulta de primer importancia que todo aquel que se halle involucrado en la cuestión del turismo sustentable tome conciencia del hecho que la existencia de recursos naturales intactos es la condición de base de la sustentabilidad.
- Las áreas orientadas al turismo de naturaleza requieren ingresos para llevar adelante los procesos de protección y conservación, ingresos que en su mayor parte deberían provenir de derechos de ingresos, interpretación, guía y compra de productos vinculados con el sitio. Puede afirmarse que en la medida en que este segmento de turistas pueda gozar de ambientes y recursos en buen estado de conservación, está dispuesto a pagar por ello, permitiendo, así, la generación de recursos que se reinvierten en conservación y puesta en valor.
- Los turistas constituyen una valiosa audiencia para desarrollar educación ambiental. Ya sea que se trate de verdaderos turistas ecológicos o de nuevos amantes de la naturaleza con muy poca información sobre ambiente y sobre características del lugar, todo turista puede incrementar su goce e interpretación del área por medio de servicios de guía e interpretación ambiental, folletería, medios audiovisuales, etc.
- Si bien es cierto que el turismo de naturaleza puede ser una herramienta para la conservación ambiental y el desarrollo rural, ello ocurrirá en la medida que se realice un esfuerzo coordinado para incorporar a las poblaciones locales en el desarrollo turístico. En algunos casos, el turismo en áreas naturales no trae beneficios para la población rural circundante por el hecho de no estar incorporada al proceso de la actividad turística.
- No existen modelos o recetas de “turismo ecológico” que establezca el nivel ideal de desarrollo de un área predominantemente natural o con fuerte presencia de ecosistemas naturales intactos. Cada área es particular en cuanto a sus potencialidades y limitaciones ecológico-ambientales, así como en aquello que se refiere a sus posibilidades de educación ambiental y de generación/aprovechamiento económico. De tal manera, cada área deberá ser evaluada de manera particular para determinar el nivel de desarrollo del turismo que resulte sustentable, maximizando los beneficios y minimizando los impactos negativos.
- Basándose en análisis particularizados de los beneficios y desventajas potenciales que cada área presenta para el desarrollo del turismo en perspectiva sustentable, es necesario crear estrategias nacionales y regionales con el objeto de identificar las áreas



y lugares en los cuales es posible promover o restringir la actividad turística. Dicha estrategia necesariamente debe implicar evaluaciones de capacidad de carga para cada área o lugar, posibilidades de generación de ingresos que revertan en conservación, oportunidades para desarrollar procesos de interpretación y educación ambiental.

- Cada vez son mayores y mejores las oportunidades para establecer nuevas relaciones entre ambientalistas interesados en la conservación de áreas naturales (o predominantemente naturales o con importantes valores ambientales culturales) y los operadores de tours interesados en movilizar gente hacia esos lugares. Tradicionalmente, estos dos grupos no sólo no han trabajado juntos sino que, hasta el presente, marchaban frecuentemente en direcciones opuestas. Sin embargo, en la medida que mayor número de turistas se interesan en las características de estos sitios, más involucrados se encuentran los operadores y prestadores de servicios en la conservación de la integridad ecológica del ambiente, en la protección de sus recursos, a través de su incorporación a procesos de educación ambiental (que deberán revertir en sus clientes) y de sus aportes a la gestión de estos espacios naturales o culturales a conservar.

Las consideraciones que se vienen desarrollando hasta este punto tienden a fortalecer el principio guía de la noción de desarrollo turístico sustentable, en el sentido que éste implica y requiere una adecuada gestión de los recursos ambientales naturales y sociales-culturales de modo tal que pueda garantizarse el hecho de maximizar la experiencia del visitante y los beneficios de la comunidad local, al tiempo que minimizar los impactos negativos sobre los ecosistemas de destino, la comunidad y los habitantes locales. Ello requiere el desarrollo de procesos objetivos de evaluación de impactos potenciales y un cuidadoso análisis del modo y procesos de control y corrección/mitigación de los mismos. Por ello resulta necesario identificar los principales factores del desarrollo turístico que pueden impactar el ambiente de destino, considerando, al mismo tiempo, ciertas posibles acciones de corrección y/o mitigación.

Teniendo en consideración los fundamentos conceptuales hasta este momento desarrollados, la implementación de una propuesta de desarrollo sustentable incorporando el turismo como variable básica del proyecto, se impone la identificación de los procesos e instrumentos más aptos para la concreción de la misma en la perspectiva adoptada.

Tradicionalmente esta misión fue asignada a la planificación regional y urbana, que, valiéndose de sus instrumentos tradicionales, proponía el desarrollo de procesos de planeamiento ordenados en secuencias de etapas.

Se parte de la idea que el planeamiento es un proceso de toma de decisiones que guía futuras acciones y resuelve problemas futuros. Con la incorporación de la variable turismo, el planeamiento provee también oportunidades para mejorar las condiciones totales de la comunidad y no sólo de una parte a expensas del resto. Esta orientación, que ya incorpora la idea de sustentabilidad (ecológica, económica, social), requiere involucrar a los miembros de la comunidad local o regional y considera de un modo comprensivo el ambiente del área de desarrollo. Este ambiente incluye elementos ecosistémicos, físicos, económicos, culturales, sociales, políticos que son considerados como **componentes interrelacionados e interdependientes de un sistema de desarrollo integral de la comunidad**. La componente comunitaria del proceso de planeamiento posibilita la

evaluación de impactos de las alternativas de turismo seleccionadas y su planificación dentro del ambiente total, como parte integrante inseparable del mismo. El planeamiento así concebido permite, también, considerar los efectos que cada variable tiene sobre los demás cuando se adopta un tipo de programa de desarrollo turístico comprensivo en el marco de un proceso de desarrollo comunitario sustentable.

La Universidad de Missouri, por ejemplo, ha formulado una propuesta de planeamiento para el desarrollo turístico <sup>102</sup> en la cual se identifican ocho etapas secuenciales:

1. Inventario social, político, físico, económico, ambiental. Implica la participación de la comunidad.
2. Pronóstico sobre tendencias del proyecto.
3. Establecimiento de fines y objetivos.
4. Análisis y discusión de alternativas para alcanzar fines y objetivos. Implica la participación de la comunidad.
5. Selección de alternativas. Implica la participación de la comunidad.
6. Desarrollo de estrategias para alcanzar fines y objetivos. Requiere la participación comunitaria.
7. Implementación del plan.
8. Evaluación. Demanda la participación de la comunidad. Esta etapa permite que todo el sistema se retroalimente, a partir de algunas cuestiones que surgen de la Evaluación: ¿han cambiado las condiciones inventariadas?, ¿se produjeron desvíos o cambios en las tendencias?, ¿han cambiado los fines comunitarios?, ¿se ha seleccionado la alternativa apropiada?, ¿ha alcanzado el plan su cometido?

Nos encontramos, evidentemente, ante un sistema de planeamiento operativo tradicional en el cual se han incorporado algunas consideraciones provenientes de la noción de sustentabilidad. Sin embargo, no se han introducido en él conceptos básicos de la gestión ambiental del desarrollo como son los de integridad ecosistémica, capacidad de carga, impacto ambiental y su evaluación, indicadores de calidad ambiental, nivel de vida, habitabilidad ambiental, equidad y eficiencia socio-económica, entre otros.

De lo que se trata, en el fondo, es de redefinir desde la perspectiva de la racionalidad ambiental la idea misma de "Plan de desarrollo" como instrumento de voluntad integrativa y omnicompreensivo. En los hechos, hace ya varios años que se "preanuncia" la "muerte del plan". Signos evidentes de ello: la multiplicación de operaciones directas de agentes de poder (los "proyectos" que posteriormente se podrían integrar en un plan de proyectos, algo así como el "plan por fragmentos asociados expost"), la confusión de lo urbano con lo regional (lo urbano-periurbano disuelto en lo metropolitano y en lo regional, en cuyas decisiones de estructuración intervienen actores supraurbanos como empresas financieras, multinacionales ligadas a grandes decisiones de producción y consumo y de comunicaciones, etc.), la espacialización funcional de comportamientos cada vez más globales, alejados de lo local (competitividad regional, flujos migratorios, localización de grandes capitales, etc.). Todas estas nuevas situaciones

---

<sup>102</sup>

University of Missouri: *Guidelines for Tourism Development*. Desarrollado por el Department of Recreation and Park Administration para el US Department of Commerce, Travel and Tourism Administration and Economic Development Administration. U.S.A., 1986



han puesto en jaque la idea tradicional misma de plan y de planificación desde el momento en que las grandes decisiones de conformación del ambiente regional escapan a los presupuestos y acciones "omnicomprensivas" del planeamiento y se constituyen cada una de ellas en operaciones de desarrollo independientes de cualquier trama o contexto de generalización y consolidación estructural previamente "planificado".

En virtud de ello se impone una discusión acerca de los sistemas de ordenamiento y los instrumentos de gestión del desarrollo sustentable.

Los paradigmas de racionalidad ambiental y de sustentabilidad del desarrollo, por su carácter comprensivo de las dimensiones sociales y económicas conjuntamente con los aspectos ambientales, permitirían avanzar en la formulación de finalidades y objetivos del desarrollo y de la gestión ambiental.

En efecto, la articulación de los tres aspectos esenciales de la noción de sustentabilidad a la luz de los filtros ambientales anteriormente analizados, permitiría arribar a la formulación de diferentes cursos de reflexión-acción, conducentes a la **gestión ambiental de la calidad de vida** (con dominancia de lo socio-económico en torno a las ideas de equidad-eficiencia), a la **gestión ambiental del desarrollo urbano-regional** (donde domina lo socio-ecológico en base a la idea de habitabilidad) y a la **gestión ambiental de la productividad sustentable** (donde prima lo económico-ecológico). En definitiva, hablamos de **habitabilidad para la calidad de vida social urbano-regional y productividad para el desarrollo sustentable urbano-regional**.

De este modo, se podría avanzar superando dos categorías básicas tradicionales de las gestiones urbanas y regionales: la de "bienestar social" (asistencia social, salud pública, "desarrollo comunitario", educación y cultura) y la de "planificación" (planeamiento físico-espacial urbano y regional, zonificación y usos del suelo, obras públicas, infraestructura, control de edificación, control de actividades productivas, etc.).

Frente a la realidad de cada vez mayor ineficacia de los "planes de desarrollo" tradicionalmente concebidos y desarrollados (crítica a los conceptos de localización de actividades, usos, modos de ocupación y edificación, condensados en los patrones de uso del suelo), aparecen nuevos instrumentos que tienden a subsanar el vacío que deja la inoperatividad del plan.

Así puede mencionarse la proposición de convertir los estudios de evaluación de impacto ambiental (EIA) en instrumento significativo de las nuevas modalidades de producción del espacio urbano-regional por "proyectos" más o menos fragmentarios con relación a la totalidad ambiental del área de intervención.

En este mismo camino se enmarca la propuesta de J.Roberts el introducir su idea de RIA (Reporte sobre el Impacto Ambiental)<sup>103</sup>, que se puede convertir en un apoyo instrumental básico para ordenar los procesos de desarrollo con las características arriba señaladas. Se trata, en definitiva, de un método fragmentario de análisis y crítica de proyectos de desarrollo aislados, pero con la gran inflexión de plantear necesariamente una reintegración de tal proyecto en una estructura comprensiva, aportando, así, un enfoque crítico y un instrumento operativo de control de los planes por proyectos de fragmentos que tienden a hacer estallar la ciudad y la región en aras del negocio especulativo con el valor del suelo (la ciudad-región de los promotores, de las grandes corporaciones). Junto a ello,

<sup>103</sup> Roberts, J.: QUE ES UN RIA? Sacramento (Cal.): e. Global Environmental Management Services, 1993.

propone la utilización de los conceptos de efectos inducidos de desarrollo y de sensibilidad, referida al análisis integrador y acumulativo de efectos ambientales o micro-impactos, creándose, de este modo, alternativas globales al concepto mismo de plan.

Roberts señala que el RIA está particularmente orientado al análisis de decisiones de proyecto sobre determinados sitios, considerando la potencialidad de un área determinada antes y después del proyecto. Según el autor, existen cuatro tipos de áreas en las cuales es aconsejable el empleo de los RIA: 1) las áreas "sensibles" (desde el punto de vista natural, histórico-cultural, estético, etc.); 2) las áreas agrícolas (en particular áreas periurbanas de uso agrícola amenazadas por las operaciones de expansión urbana); 3) las áreas "superpobladas" (con fuerte competencia entre usos del suelo); 4) áreas de proyectos "inductores de crecimiento" (como el caso de proyectos de infraestructura territorial con efectos urbanos: autopistas, tendidos eléctricos, etc.). El RIA está propuesto como parte de un proceso de planificación ambiental, como instrumento de crítica "externa" al proceso que permite tomar medidas que impliquen, incluso, la modificación sustancial o la no autorización del proyecto.

El RIA enfatiza a) la participación pública y las interacciones entre la comunidad local y los proponentes del proyecto; b) el análisis exhaustivo de alternativas y posibilidades de modificación, incluso la suspensión y/o no autorización del proyecto si existieren impactos no resueltos; c) la vinculación del proyecto con la estructura urbana total; d) la relación del análisis y evaluación de impactos del proyecto ligados al tema global de la gestión del desarrollo del área en la cual se insertará el proyecto; e) el análisis y evaluación de factores estructurales vinculados con la acumulación sinérgica de diversos proyectos urbanos y de sus efectos e impactos, así como los efectos laterales positivos o negativos que el proyecto puede provocar en cuanto a transformaciones inducidas en el área (urbana y/o regional); f) análisis y evaluación de la interactividad de proyectos y de las posibilidades de sinergización y acumulación de efectos positivos y/o negativos (por ejemplo, en relación a la expansión regional de los centros urbanos preferentemente ligados a la actividad turística -resorts- o al desarrollo aislado de una serie de proyectos regionales en una misma área); g) la consideración de los efectos de desarrollo urbano-regional inducidos por algún proyecto.

Vinculado a estas consideraciones, aparece la cuestión de los análisis y evaluaciones relacionados con los modelos de sensibilidad (como el desarrollado en el estudio de planificación sistémica para Frankfurt por A. Vester y F. von Hesler). El concepto de sensibilidad permitirá ampliar los alcances del EIA hasta situaciones micro-ambientales, con sus micro-impactos, producto de la consideración de múltiples y pequeñas transformaciones acumulativas en el ambiente urbano y regional.

Aquí se introduce la relación entre **problema** y **problemática ambiental** (concebida como red de problemas). Desde un punto de vista instrumental operativo, la cuestión de la problemática ambiental se refiere al efecto o impacto de un problema de déficit de racionalidad entre los subsistemas de un sistema ambiental fuera de los límites del sistema. Este enfoque es particularmente interesante cuando se halla involucrada la cuestión turística en las consideraciones de desarrollo ambiental de un área. En efecto, como ya se indicara, el turismo implica acciones y efectos que proviene del exterior del sistema local pero que, a su vez, generan efectos fuera del área (efectos a distancia y en el tiempo por impactos sobre los ecosistemas del área que repercuten en la región: la contaminación que podría derivarse de un crecimiento urbano descontrolado, sin implementación de mitigaciones, por ejemplo en términos de tratamiento de efluentes y



control de vertidos al río en la localidad de San Marcos Sierra, repercutirían en las condiciones del embalse Cruz del Eje, aguas abajo, del cual el San Marcos es uno de los afluentes principales).

Así esbozada la cuestión, el enfoque sistémico ambiental permite establecer, a partir de la noción acotada de racionalidad, la identificación y análisis de problemas (como hechos intrasistémicos) y su derivación en problemáticas (de manifestación sistémica y extrasistémica), con lo cual es posible operar con este instrumento del análisis ambiental en variadas dimensiones sistémicas.

Es factible, entonces, identificar un conjunto determinado de problemas ambientales locales de un centro turístico vinculados a (en algunos casos derivados de) problemas ambientales regionales (recordemos aquí el concepto de "huella ecológica" planteado por W.Rees).

La consideración de los problemas ambientales como base para la estructuración de propuestas de ordenamiento y gestión ambiental del territorio remite a la utilización de un nuevo instrumento metodológico: los *perfiles ambientales*. Se trata de un instrumento operativo de carácter expeditivo que debe "*describir las condiciones urbano-ambientales, las interacciones entre ambiente y desarrollo urbano y proponer la organización institucional para la gestión ambiental de una ciudad en particular*"<sup>104</sup>. El perfil ambiental se convierte en una alternativa metodológica al tradicional diagnóstico, consistiendo, básicamente, en sumarias ordenaciones del conjunto de los problemas ambientales en un asentamiento, de la manifestación de las expresiones parametrizables de tales problemáticas y del análisis de las relaciones e interacciones de dichas manifestaciones.

El instrumento aquí analizado resulta superador del tradicional diagnóstico en cuanto implica la detección, caracterización y ponderación de los problemas ambientales del área, considerando el peso relevante de la interactividad y sistematicidad de la red de situaciones problemáticas anteriormente considerada.

Los problemas ambientales así identificados, analizados y estructurados en el perfil ambiental del área permiten introducir otro instrumento novedoso en la gestión ambiental para el ordenamiento en la perspectiva de un desarrollo sustentable: las *agendas ambientales*. Se trata, esencialmente, de la transferencia de los problemas a objetivos (traducción de una "unidad de disfuncionalidad" en una "unidad de solución" orientada en el marco de una gestión integrativa y participativa). En la agenda ambiental se precisan las consideraciones interactivo-sistémicas del análisis de problemáticas ambientales en términos sincrónico y diacrónicos, es decir, considerando los procesos actuales y tendenciales en cuyo seno se constituyen los problemas (incluida allí las demandas del desarrollo turístico, para nuestro caso), conducentes a la efectivización de los objetivos que implican la proposición de procesos futuros (entre ellos las alternativas de desarrollo turístico propuestas).

De esta manera, la agenda ambiental junto al perfil ambiental se constituyen en instrumentos operativos que marcan un camino de superación del planeamiento convencional del desarrollo territorial. En esta nueva concepción, la agenda ambiental se constituye en el ámbito de la toma de decisiones del proceso de ordenamiento y gestión, ámbito y recurso instrumental en el que se efectúan las evaluaciones ambientales de

<sup>104</sup> Leitmann, J.: "*Rapid Urban Environmental Assessment*". Volumen 15 UMP. Washington: The World Bank, 1994.

impacto, se establecen finalidades y metas para encuadrar de manera integrativa acciones de diversa índole, se organiza y modela la gestión que resuelve la situación problemática planteada en el perfil ambiental.

Las agendas ambientales se constituyen, así, en un instrumento bastante eficaz para la integración de objetivos de desarrollo y ambiente bajo el paradigma del desarrollo sustentable, permitiendo el pasaje desde estrategias globales a estrategias locales, con énfasis en la capacidad de resolución y gestión local y en la promoción de estrategias participativas y de desarrollo institucional de la comunidad. Al mismo tiempo, facilitan la articulación a nivel de diagnóstico y estrategias/políticas entre tendencias globales y gestión ambiental local del desarrollo.

La agenda comienza por el desarrollo de una "imagen prospectiva ambiental" del área, que supone ejercicios de simulación y evaluación de diversos escenarios (posibles y deseables) para el área, de eventual proyección, desarrollo y resolución de las problemáticas identificadas en el perfil. A partir de esta formulación perspectiva se definen los objetivos y las estrategias, que permiten conformar metas como definición precisa de actuaciones a promover y concretar en un plazo determinado. Las metas recogen las prioridades que resultan del análisis ponderado realizado en el perfil ambiental, estableciendo grados de importancia de las propuestas identificadas en relación a la resolución de cada prioridad definida. En este punto se convierten en instrumento eficaz los estudios de evaluación de impacto ambiental (EIA, RIA según Roberts) y la aplicación de indicadores de sustentabilidad para la evaluación de los planes de proyectos y de las propuestas de desarrollo (incluidas las que se refieren al turismo en el área de análisis).

A la luz de las consideraciones teórico-conceptuales y metodológicas construidas dentro del marco epistemológico que propone el enfoque de la racionalidad ambiental, puede afirmarse que el concepto de Desarrollo Sustentable puede convertirse en la base de redefinición, reestructuración y relanzamiento de áreas turísticas.

Resulta claro que no hay perspectiva efectiva para el desarrollo turístico si, al tiempo que se busca la maximización de las satisfacciones demandadas por el turista, no se maximiza la calidad de vida del habitante local con un mínimo impacto sobre la integridad de los ecosistemas que organizan el soporte natural del asentamiento y del área.

En este sentido, las propuestas de desarrollo turístico orientadas por la idea de sustentabilidad se orientan a enfatizar la indisoluble relación Sociedad-Naturaleza expresada en las relaciones de interacción e interdependencia entre el subsistema social, el económico y el ecológico, que conducen a la resolución de la cuestión de la habitabilidad como condición ambiental de base para un desarrollo con calidad de vida para todos los actores participantes del mismo. En este sentido puede definirse a lo ambiental como la relación entre el habitar y el hábitat, que puede afectar en diversos grados al soporte ambiental natural y modificado pero que siempre afecta a la sociedad que habita el lugar, o a una parte de ella, es decir, a los modos en que se define y practica el habitar.

El enfoque pretende reproponer la noción de racionalidad del desarrollo ambiental local como relación históricamente constituida entre el habitar y el hábitat. Por otra parte, busca enfatizar el hecho que la maximización de las calidades del habitar y su correlación con el hábitat son producto y expresión de unos procesos de gestión participativa que involucra directa y necesariamente a los actores (esencialmente locales) implicados y potencialmente afectados por las propuestas de desarrollo. Esto significa que la definición de objetivos, estrategias y procesos/proyectos se logran a partir de la intensificación de la participación comunitaria, favoreciendo, así, el surgimiento de múltiples alternativas



convergentes. Se trata de concebir un tipo de proceso que alcance la reestructuración del desarrollo local, maximizando la calidad del hábitat social y tomando en cuenta los umbrales o límites de sustentabilidad del hábitat local (capacidad de carga del subsistema natural y de las adecuaciones tecnoestructurales antrópicas).

La cuestión de la sustentabilidad del desarrollo conduce a preguntar cuál es el hábitat que soporta las demandas del habitar social de una comunidad determinada. Esta es, precisamente, una de las cuestiones centrales que debe resolver todo grupo social: qué modelo de sustentabilidad adopta, mediante qué estrategias, a través de qué procesos de gestión, con qué tipo de interacciones locales y regionales, con qué tipo de relaciones entre condiciones del habitar y recursos propios del hábitat.

El enfoque propuesto puede concretarse a través de nuevos instrumentos metodológicos y operativos como son el "perfil ambiental", la "agenda ambiental", la "evaluación del impacto ambiental".

El empleo de estos instrumentos y la consecuente identificación, caracterización, ajuste e implementación de modelos de desarrollo sustentable, deben estar orientados por algunos propósitos o claves de gestión y ordenamiento:

- Desarrollar una perspectiva estratégica orientada a la detección y regulación de los procesos más relevantes e innovadores para una política de reestructuración del territorio regional priorizando en el tiempo y el espacio aquellas acciones con mayor poder de recualificación del hábitat social.
- Contener un enfoque integrador que permita desarrollar una comprensión global de la diversidad del territorio, poniendo en valor el potencial derivado de la identidad diferencial de los ambientes rurales/naturales y urbanos de la región, y superar la visión tradicional del planeamiento territorial como superposición de programaciones sectoriales (ambiente, vivienda, producción, salud, etc.).
- Constituir una instancia de concertación capaz de orientar las decisiones de los diversos actores involucrados en la gestión ambiental del desarrollo (instituciones del gobierno nacional, provincial, municipal, operadores turísticos, entidades privadas del lugar, organizaciones ambientalistas, etc.).
- Optimizar la distribución y alcance social de los beneficios y de la mejor calidad de vida del hábitat social.
- Promocionar y movilizar la participación y el interés comunitario en la cuestión del desarrollo ambiental local.
- Enriquecer el conocimiento acerca de las problemáticas ambientales de la región y el asentamiento.

A partir de estas consideraciones y gestiones pueden proponerse ciertas líneas conceptuales tendientes a identificar paradigmas de ordenamiento y gestión del desarrollo ambiental en la perspectiva de la sustentabilidad con participación de la variable turismo como opción regional.<sup>105</sup>

105

Cfr. Venturini, Edgardo: *Ambiente y Desarrollo Sustentable*. Córdoba: Instituto del Ambiente Humano, FAUD/UNC, 1995.

- En primer lugar, las intervenciones en un ambiente determinado deben llevar aparejada la realización de objetivos sociales tendientes a un mejoramiento de la calidad de la vida humana. Ello implica y demanda la participación de la comunidad local involucrada en el proceso de desarrollo que se pretende llevar adelante.
- Por otra parte, es necesario retener opciones ambientales para asegurar otras posibilidades de desarrollo en el futuro. Es la manera de garantizar a las generaciones futuras la posibilidad de gestionar sus propias relaciones con el ambiente al mismo tiempo que de poder alcanzar la satisfacción de sus necesidades.
- Por consiguiente, es necesario evitar simplificaciones de riqueza en términos de especies, de elementos y de relaciones/interacciones. La simplificación aumenta considerablemente los riesgos de catástrofes ambientales. La variabilidad, la flexibilidad, la capacidad de resciliencia así como la singularidad de los sistemas existen, justamente, a causa de la heterogeneidad de los elementos y de las relaciones implicadas.
- Es necesario prever y evaluar los efectos de las intervenciones sobre otros sistemas, sobre otros recursos y sobre otras regiones, a fin de evitar o reducir al mínimo los impactos a distancia (tanto desde el punto de vista espacial como temporal).
- Ello significa que es necesario evaluar las consecuencias futuras de las opciones y selecciones del presente. De esta manera puede preverse la existencia de macroefectos provenientes tanto de macro como de microintervenciones.
- Teniendo en cuenta que la planificación es un proceso de transformación programada de ciertos medios de vida, aparece necesario mantener una cierta compatibilidad entre áreas de usos diferentes al dominante, con vistas a evitar las simplificaciones. Este criterio se manifiesta espacialmente a través de tramas de usos en mosaico (“amosaicamiento”), asegurando la heterogeneidad.
- Dado que se trata de procesos sociales, en los cuales la componente simbólico-significativa es esencial por estar referidos a situaciones del patrimonio ambiental, la participación de la comunidad es indispensable para asegurar el compromiso efectivo de los individuos. Para tal fin, deben preverse mecanismo de información y de consulta pública.
- Considerando que el ordenamiento ambiental debe incorporar la dimensión económica, aparece como muy importante establecer la rentabilidad del ecosistema antes y después de las intervenciones, teniendo en cuenta el hecho que el desarrollo sustentable forzosamente debe ser económicamente sostenible si se desea alcanzar niveles de bienestar (calidad de vida) adecuados para todos los individuos.

No existen “modelos” universales de desarrollo sustentable que incorpore la variable turismo. Tampoco “modelos” del plan de desarrollo. Por el contrario, la variabilidad de las problemáticas ambientales hace que cualquier propuesta de ordenamiento y gestión ambiental sea particular, específica para el área que se trate, pues parte del reconocimiento de condiciones ambientales específicas del lugar, de condiciones de desarrollo potenciales particulares del lugar, de condiciones de capacidad local de gestión de los procesos

El proceso estratégico de gestión ambiental del desarrollo sustentable local parte de la identificación y construcción del perfil ambiental, para conducir a la definición de la agenda estratégica ambiental que permita definir objetivos y metas, identificar factores dinamizantes del desarrollo, evaluar riesgos e impactos ambientales, definir la capacidad



local de gestión ambiental, evaluar opciones e instrumentos para la acción y formular estrategias de desarrollo ambiental, desembocando, así, en un plan de acción ambiental con identificación y evaluación ambiental de opciones de proyectos y programas, su factibilidad y sus requerimientos de implementación.

A partir de la consideración de estos paradigmas, será posible establecer parámetros e indicadores más acotados referidos a cada intervención en el ambiente, sobre todo cuando se trata de adecuaciones/transformaciones en la estructura física espacial temporal y social del ambiente .

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: LA DIMENSION AMBIENTAL DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986
- AA.VV.: MEDIO AMBIENTE Y TURISMO. Buenos Aires: CLACSO, 1983.
- AA.VV.: UNE AUTRE PARTEGE. HOMME, VILLE, NATURE. Toulouse: Editions Erès, 1993.
- Boo, Elizabeth: ECOTURISMO: POTENCIALES Y ESCOLLOS. Washington, D.C.: W.W.Fund & The Conservation Foundation, 1990.
- Fernández, Roberto: TEORIA Y METODOLOGIA DE LA GESTION AMBIENTAL DEL DESARROLLO URBANO. Volúmen 1 y2. Mar del Plata: Edit. CIAM/UNMP, 1995-1996.
- Jacobs, P. y D.A. Munro (eds.): CONSERVATION WITH EQUITY: STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Lang, R. (Edit.): INTEGRATED APPROACHES TO RESOURCE PLANNING AND MANAGEMENT. Calgary: University of Calgary Press, 1986.
- Leff, Enrique (comp.): CIENCIAS SOCIALES Y FORMACION AMBIENTAL. Barcelona: Edit. Gedisa, 1994.
- McNeely, J.A. y K.R. Miller (eds.): NATIONAL PARKS, CONSERVATION AND DEVELOPMENT. THE ROLE OF PROTECTED AREAS IN SUSTAINING SOCIETY. Washington, D.C.: Smithsonian Institute Press, 1984.
- Nijkamp, P.: REGIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND NATURAL RESOURCE USE. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990.
- O.M.T./PNUMA/UICN: ORDENACION DE PARQUES NACIONALES Y ZONAS PROTEGIDAS PARA EL TURISMO. Madrid: O.M.T., 1992.
- O.M.T.: SEMINAIRE SUR LES NOUVELLES FORMES DE DEMANDE ET LES NOUVEAUX PRODUITS. Madrid: O.M.T., 1991.

## MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES: UNA PERSPECTIVA CRÍTICA DEL CASO ARGENTINO (1992-1999)

Sergio F. Obeide

### INTRODUCCIÓN

En la década del 50 se dio inicio un proceso mundial de transformaciones que generaron el paso de una Universidad de élites a una Universidad de masas. Luque (1994:38) se basa en Brunner (1990) para informar que "en 1950 la matrícula total de educación superior alcanzaba en América Latina a más de 260.000 alumnos; veinte años después, incluyendo a los países del Caribe, esos valores ascendían a 1.640.000 matriculados; para 1975, esa cifra había aumentado a más del doble; creciendo luego a 4.891.000 en 1980 y a 6.474.000 en 1985. En los países europeos, aunque en forma más atenuada, ocurrió un fenómeno similar. Entre 1960 y 1970, las universidades alemanas duplicaron su población estudiantil (Hess, 1968) al tiempo que en España se advertía un crecimiento mayor (Benito, 1985)".

La masificación no sólo se tradujo en un mayor número de alumnos, sino también en el crecimiento de la cantidad y el tipo de instituciones. Así, en "1930 existían en América Latina 82 instituciones de educación superior; en 1978 había 280 universidades y otras 600 instituciones terciarias." (Luque, 1994:38). Alrededor de 1990, pueden contarse 300 universidades oficiales, cerca de 390 públicas y 2.925 instituciones de educación superior no universitaria, de las cuales 1.710 son privadas. Finalmente, los docentes pasaron de 25.000 en 1950, a más de 600.000 en 1990 (CEDES, 1994).

No es el caso analizar aquí con profundidad las posibles razones que dieron origen a este cambio; Torres (1994) enumera los aspectos principales asociados a esta masificación: la *mesocratización*, con creciente participación de los sectores medios-bajos; la *feminización* de la matrícula; la *regionalización*, esto es, la creación de instituciones de educación superior radicadas fuera de las áreas metropolitanas de las principales ciudades del país y en las provincias; la *terciarización* de la matrícula (concentración en las áreas de ciencias sociales, educación, comercio y administración de empresas); y la *privatización* de



la matrícula, alcanzando un tercio de la misma en instituciones privadas de educación superior.

Esta expansión de la matrícula, de las instituciones de enseñanza superior y del cuerpo docente, fue acompañada por un fuerte crecimiento de los recursos estatales específicamente afectados. Puede constatarse que en América Latina, entre 1950 y 1970, los presupuestos públicos para educación de la mayoría de los países crecieron año tras año, 2 o 3 veces más que el presupuesto total y que el Producto Bruto Nacional (Ocampo Londoño, 1989). Esta política obedecía a la convicción de que "la educación era la base del desarrollo económico, y la igualadora de los desequilibrios entre las personas y los países." (Piffano ed., 1993:249).

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre los gobiernos y la enseñanza superior fueron muy estables. Las instituciones proporcionaban formación y educación, y el gobierno suministraba los fondos necesarios para esa tarea (Neave y Vught, 1994). En este sentido, el Estado cumplía un rol fundamentalmente burocrático y de control administrativo de la ejecución del gasto. El presupuesto era distribuido sobre bases automáticas e incrementales (históricas) que sólo eran discutidas en caso de la creación de una nueva institución o programa de relevancia. Los aumentos (o disminuciones) globales respondían al crecimiento (o decrecimiento) de la economía para ese año fiscal.

Sin embargo, en la década del 80 el gasto público en educación superior experimentó un estancamiento generalizado en los países de América Latina (Piffano ed., 1993:250). Una situación similar se produjo en los países de la OCDE (vid CEDES, 1994:27). Obviamente, estas circunstancias se veían agravadas por una matrícula en permanente crecimiento.

Sin pretender agotar el análisis de esta crisis del financiamiento público de la educación superior, pueden identificarse las siguientes causas:

- Condiciones macroeconómicas adversas y la consecuente mayor competencia por los escasos fondos fiscales, lo cual redujo la capacidad de muchos gobiernos para prestar apoyo a la educación superior (Banco Mundial, 1995).
- En la década del 80 la educación superior comienza a ser enjuiciada por su rentabilidad (social) y su habilidad para proporcionar acceso a los mercados de trabajo. El gasto en educación superior, antes justificado por sí mismo, empezó a ser percibido como una colección de subsidios otorgados al consumo privado y al privilegio personal (Brunner, 1992).
- Se percibe un efecto regresivo en los subsidios destinados a la enseñanza superior. Esto se suma al desencanto con la educación universitaria a la que ya no se ve como la panacea para lograr igualdad ni asegurar la riqueza y el desarrollo económico (UNESCO, 1988).
- Comienza a hablarse de "calidad" y "eficiencia" en la educación superior, la cual resulta enjuiciada por los bajos niveles alcanzados.
- Se critica el rol burocrático del Estado en la educación superior, la ausencia de políticas en la asignación de los fondos, propiciando el clientelismo y el *lobby*.

Seguramente, todos estos aspectos influyeron concomitantemente; lo cierto es que en la década del 80 Europa occidental experimentó un profundo cambio en las relaciones

entre los sistemas de educación superior y los Estados y Gobiernos de distintos países. Para Brunner (1992:12) estas relaciones sufrieron entonces una mutación tan importante como aquella que se produjo, algunas décadas antes, con la emergencia de la enseñanza superior de masas (Vid. Neave, 1988; Vught, 1989; Neave y Vught, 1994).

En los años 80 comienza a tomar forma en Europa Occidental un nuevo paradigma de sistema de educación superior que, diez años más tarde, cruzaría el Atlántico y desembarcaría en América Latina de la mano de organismos internacionales como la CEPAL-UNESCO y el Banco Mundial.<sup>106</sup>

## **EL PARADIGMA EMERGENTE EN AMÉRICA LATINA**

Los puntos principales referidos a las nuevas relaciones Estado-enseñanza superior propiciadas, pueden presentarse esquemáticamente del siguiente modo:

- Incremento de la autonomía y autarquía administrativa y presupuestaria de las universidades públicas. El Estado cambia su rol burocrático por un rol evaluador de productos o resultados.
- Acreditación de las nuevas instituciones y programas (grado y posgrado) vigentes.
- Evaluación periódica de instituciones y programas.
- El Estado asigna recursos a las universidades públicas estatales de acuerdo a objetivos específicos (equidad, calidad, eficiencia) y a través de mecanismos contractuales.
- Las universidades generan fuentes de financiamiento alternativas al Estado nacional: prestación de servicios, transferencia de tecnología y arancelamiento por los servicios de enseñanza de grado y posgrado.
- Las universidades privadas pasan a formar parte del marco normativo (acreditaciones, evaluaciones, regulaciones).
- Ingreso por mérito y cupo (según las capacidades de la institución para asegurar una enseñanza de calidad), respetando criterios de equidad social.
- Diversificación del sistema (en distintos niveles) y diferenciación institucional.

Los principales objetivos planteados son: equidad, calidad, pertinencia y eficiencia. En la búsqueda de la consecución de estos fines, cobran gran importancia los mecanismos de asignación de recursos, como instrumentos fundamentales para propiciar e inducir comportamientos hacia las metas establecidas.

## **MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS: UNA TAXONOMÍA (OCDE, 1990:59)**

Cualquier intento de clasificación de los esquemas de financiamiento, resultará confuso por el hecho que, en la práctica, muchos de ellos seguramente contendrán elementos de más de una de las categorías empleadas. No obstante, la diferenciación conceptual es útil y, aunque los límites puedan ser borrosos, es posible identificarlos en la realidad. Así:

<sup>106</sup> Una excepción está constituida por Chile, país que inició sus reformas a comienzos de la década del 80.



- Financiamiento incremental basado en los presupuestos anteriores.
- Aplicación de fórmulas o modelos.
- Propiciar la competencia por fondos entre las instituciones sobre la base de especificaciones previamente acordadas.
- Subsidios a los estudiantes para el pago de aranceles.

En su forma más simple, la fórmula puede reducirse a un costo promedio por alumno inscripto en cada Universidad. No obstante, el cálculo puede ganar en complejidad, ponderando aquellos aspectos que el proveedor de los fondos pretende incentivar o premiar. La fórmula se transforma así en un conjunto de poderosas señales para las instituciones financiadas.

Las dimensiones generalmente tenidas en cuenta son la cantidad de alumnos, la dedicación de los alumnos al cursado (exclusivos o *part-time*), las diferentes disciplinas, carreras o asignaturas categorizadas según los mayores recursos necesarios en cada caso, las relaciones alumnos por docente.

Otros aspectos susceptibles de ser ponderados y que pueden llegar a configurar un sistema de premios y castigos, son el número de repitencias aceptable por alumno y la cantidad de graduados sobre ingresantes, entre otros.

En la década del 80, muchos países de la OCDE experimentaron un continuo cambio de los mecanismos incrementales de asignación de recursos hacia la utilización de fórmulas. Y, dentro de esta lógica, la tendencia fue pasar del cálculo del financiamiento global de la actividad académica de las instituciones, al financiamiento de programas o áreas específicas; de la asignación de recursos a procesos, al financiamiento en función de resultados (por ejemplo, egresados y no alumnos) (*vid. OCDE, 1990*).

Este movimiento hacia esquemas de asignación de recursos cada vez más focalizados, y hacia el consecuente control de resultados, estuvo complementado con un incremento en la libertad de las instituciones para el uso discrecional de los recursos.

La **competencia por fondos** a través de la presentación de proyectos, está basada en el establecimiento previo de objetivos claramente estipulados. Las instituciones que resulten acreedoras de los fondos, establecen una relación contractual con el proveedor de los recursos y usualmente se someten a un control posterior de los resultados específicos logrados.

Este tipo de mecanismos fue tradicionalmente utilizado para la financiación de proyectos de investigación por parte de agencias no gubernamentales, del Gobierno, o instituciones privadas. De este modo, se trataba de una forma de financiamiento "marginal" con respecto al financiamiento del conjunto de actividades académicas, realizado generalmente por el Estado.

En los 80, varios de los países de la OCDE comenzaron a utilizar estas formas de asignación de recursos para las actividades de enseñanza. Conceptualmente, este mecanismo tiene semejanzas con las fórmulas o modelos ya explicados, en el sentido que, en ambos casos, las instituciones accederán a recursos en la medida que cumplan determinadas especificaciones.

Sin embargo, existen por lo menos tres diferencias: (i) la fórmula se aplica con respecto a una situación previa -por ejemplo, considerando los alumnos o egresados del año anterior-, mientras que un proyecto aprobado supone un compromiso de resultados futuros;

(ii) una vez aplicada la fórmula, los fondos se transfieren y resultan generalmente de libre disponibilidad, en tanto el proyecto supone un contrato que supedita la gradual asignación de fondos al cumplimiento de los términos acordados; (iii) las fórmulas, aún cuando estén focalizadas en programas o áreas, generalmente no adquieren el grado de especificidad de los proyectos.

El subsidio a los estudiantes para el pago de aranceles, difiere sustancialmente de los demás mecanismos explicados puesto que se trata de un financiamiento directo de la demanda. Puede constatarse que, en general, para los países de la OCDE (OCDE, 1990:54):

- En las décadas del 60 y del 70, hubo incrementos masivos de los apoyos económicos para los estudiantes.
- En este mismo periodo hubo un cambio en el criterio de asignación de la ayuda económica: del mérito académico se fue pasando a considerar las necesidades financieras de los alumnos.
- En un principio la ayuda económica tomó la forma de becas en muchos países, pero, a medida que aumentaba el número de alumnos, hubo una tendencia a reemplazar becas por préstamos.
- Se fue produciendo además un cambio, del apoyo indirecto (habitación, comidas, viajes, ayuda médica, etc.) hacia ayudas de tipo directo más focalizadas.

## EL CASO ARGENTINO (1992-1999)

El Presupuesto de la Administración Nacional del ejercicio 1992, marca un punto de inflexión en los modos de financiamiento del Estado a las Universidades Nacionales, al aprobarse por primera vez una transferencia global sin afectación específica (*block grant*).<sup>107</sup> Se inicia de este modo una política orientada a conceder a la institución universitaria mayor autonomía y autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto. Continuarían esta línea las siguientes leyes de presupuesto, tres resoluciones ministeriales sobre el régimen administrativo-financiero de las Universidades (años 1992/93/94) y la Ley de Educación superior.

En 1993, se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (S.P.U.) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Los objetivos generales entonces definidos pueden enunciarse del siguiente modo:

- *Equidad social*: propiciar la igualdad de oportunidades de acceso y de culminación de los estudios superiores.
- *Equidad interinstitucional*: tender a la eliminación de las inequidades históricas producidas en la distribución de recursos a las Universidades Nacionales, respetando criterios de eficiencia institucional y de calidad académica.
- *Pertinencia*: propiciar la adecuación de la oferta de educación superior a las necesidades manifiestas y latentes de la sociedad.
- *Eficiencia del sistema*: optimizar las relaciones entre instituciones universitarias y entre los diferentes niveles educativos (por ejemplo: evitar redundancias innecesarias en la

<sup>107</sup>

Con anterioridad el presupuesto se aprobaba por objeto del gasto: Personal (inciso 1), Bienes de Consumo (inciso 2), Servicios No Personales (inciso 3), Bienes de Uso (inciso 4).



oferta educativa, flexibilizar los planes de estudio favoreciendo la movilidad intra e interinstitucional, revisar los mecanismos de admisión, generar alternativas de educación superior no universitaria, entre otros).

- *Eficiencia institucional*: lograr la eficiencia operativa interna (administrativa y académica) de cada institución universitaria.
- *Calidad académica*: mejorar la calidad de la enseñanza, la investigación y la extensión de las Casas de altos estudios.

La S.P.U. diseñó políticas que articulan diversos instrumentos o medios (nueva normativa, asistencia técnica y asignación de recursos) para la consecución de estos objetivos o fines. Así, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) y el Programa de Incentivos, tienen como fin fundamental el incremento de la *calidad académica*; el Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria (PRESTNU), apunta a generar una mayor *pertinencia* de la oferta educativa y una mayor *eficiencia en el sistema*; el SIU tiene como meta lograr un aumento de la *eficiencia institucional*; finalmente, el sistema de Créditos y Becas Estudiantiles, se propone generar condiciones de *equidad social*. En general, todos estos programas generan un financiamiento por proyectos o por pautas muy específicas.

Por otra parte, el Programa para el Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE) y el Programa para el Financiamiento de Inversiones (PROIN), constituyen metodologías de asignación de recursos por fórmulas o modelos que tienen como principal objetivo el logro paulatino de la *equidad interinstitucional*, respetando parámetros de eficiencia institucional y de calidad académica.<sup>108</sup> Este propósito surge como objetivo de política ante la convicción de que, en un proceso histórico en el que primaron criterios incrementalistas, la distribución de los recursos presupuestarios fue asumiendo valores no siempre relacionados con los resultados, objetivos y necesidades de las Casas de altos estudios.

Esta situación de histórica anomia y de consecuente inequidad en la distribución presupuestaria, habría impactado negativamente en algunas Universidades, restringiendo sus posibilidades de desarrollo de la calidad. Se genera de este modo un potencial círculo vicioso, en la medida que los nuevos criterios de asignación estén basados exclusivamente en la calidad académica actual.

Una derivación de este planteo es que la metodología desarrollada resulta ser la única que se propone calcular la totalidad del presupuesto idealmente requerido por cada Universidad, independientemente del monto incremental a distribuir. Esto es así, puesto que sólo de ese modo es posible conocer las brechas (positivas o negativas) de cada Universidad entre su presupuesto real y su presupuesto ideal o normativo.<sup>109</sup>

Los demás programas citados, aún cuando produzcan impactos más o menos globales, asignan recursos con criterios focalizados en el proyecto o pautas específicas, independientemente de la situación de financiamiento total de la institución.

<sup>108</sup> El Programa para el Financiamiento de Universidades Nuevas (PROUN) se basa en el análisis ad-hoc de cada proyecto institucional.

<sup>109</sup> Idéntico criterio ha adoptado recientemente (año 1998) el Higher Education Funding Council for England (HEFCE) en el desarrollo de una metodología de asignación de recursos para la enseñanza.

## UNA VISIÓN CRÍTICA SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS (1992-1999)

Sintéticamente:

- La eliminación en el presupuesto 1999 de los programas de la S.P.U. que asignan fondos por pautas o fórmulas, a instancias de los Rectores de las Universidades Nacionales, constituye un claro indicador de la tensión política entre el Gobierno y el sistema universitario, suscitada por el empleo de modelos de asignación de recursos. Sin pretender efectuar un análisis socio-político que excede este trabajo, pueden presentarse algunas razones:
  - Los primeros modelos empleados resultaban de difícil comprensión para el no especialista.
  - Dificultades para definir y operativizar la eficiencia y la calidad, derivadas del carácter axiológico que asumen estos conceptos en el plano académico y de las dificultades para identificar "productos".
  - Burocratización ligada a la aprobación de los contratos celebrados para la liberación de los fondos.
  - Fuerte rechazo de aquellas Universidades que no se vieron beneficiadas por los modelos. Debe tenerse en cuenta que algunas Instituciones nunca recibieron recursos por esa vía; además, los escasos fondos distribuidos en cada ejercicio, permitían inferir que no les serían asignados por varios años.
  - Discurso orientado a impedir que el Poder Ejecutivo intervenga en un ámbito (asignación de recursos) que se entiende no le corresponde e invade la autonomía universitaria.
  - Falta de legitimación de las políticas y de las metodologías empleadas (a nivel del Congreso, del C.I.N. y de los actores universitarios en general).<sup>110</sup>
- El FOMEC tuvo un alto nivel de aprobación de proyectos, pero una ejecución no acorde a las previsiones iniciales. Puede hipotetizarse que esto se debió, al menos en parte, a las siguientes causas, no excluyentes:
  - Las autoridades nacionales no tuvieron en cuenta el necesario período de aprendizaje requerido por las universidades nacionales, dado lo novedoso del sistema. Una previsión en este sentido, hubiera conducido a proyectar menores niveles iniciales de ejecución.
  - Presupuesto insuficiente de las universidades (independientemente de su mayor o menor eficiencia interna) para atender proyectos (contrapartida) que excedan los gastos corrientes.
  - Inexistencia de políticas internas de las universidades que propicien la generación *a priori* de una contrapartida FOMEC permanente en el presupuesto, así como el

<sup>110</sup>

Esto es cierto no obstante el alto consenso técnico logrado, fruto de la realización de más de 20 reuniones-talleres entre los años 1997 y 1998 con representantes de la totalidad de las Universidades Nacionales, con el propósito de analizar y debatir las metodologías de asignación de recursos.



desarrollo de criterios de asignación interna *a priori* para el desarrollo de proyectos. De esta manera, suelen resolverse las contrapartidas después que los proyectos fueron aprobados por el FOMECE. Esta situación dificulta las discusiones, porque los proyectos de la universidad han sido generados aleatoriamente, en función de políticas sectoriales (departamentos, cátedras, institutos, etc.) y no del Consejo Superior.

- Las metodologías o fórmulas desarrolladas, asignan recursos del Tesoro Nacional que el Congreso decide distribuir entre las universidades. Por lo tanto, las alternativas no refieren a la disponibilidad o no de esos fondos, sino de quién los asigna y con qué criterios. En este sentido, existen diferencias con el FOMECE, puesto que su rechazo (al distribuir fondos de un crédito externo) conduciría directamente a la eliminación de una fuente de financiamiento adicional. Esto explica en parte la oposición de muchas universidades en el primer caso y la paulatina aceptación en el segundo, a pesar de los fuertes reparos ideológicos de los que fue objeto en sus inicios. Cabe destacar que en 1998, las autoridades del Consejo Interuniversitario Nacional (C.I.N.) solicitaron a la S.P.U., el inicio de las gestiones que hicieran posible una segunda etapa del proyecto.
- El programa de incentivos también asigna recursos del Tesoro Nacional; no obstante, fue interpretado por la comunidad universitaria como un largamente esperado e indudablemente justo "incremento salarial" para los docentes-investigadores. Por estas razones, los grandes conflictos que se produjeron, no parecen estar relacionados con la legitimidad de los objetivos, sino con los criterios operativos de su implementación y con el rechazo o la desconfianza en los mecanismos de evaluación externa.
- No existieron decisiones claras con respecto a la coordinación y vinculación entre los procesos de evaluación y de financiamiento. Emergieron dos posiciones: una que entiende es positiva la vinculación puesto que se produce un incentivo para la mejora continua; otra que lo considera contraproducente porque desvirtúa el objetivo de "evaluar para mejorar", transformándolo en un proceso especulativo de "evaluar para el logro de un mayor financiamiento". No está resuelta esta tensión.
- La autonomía y autarquía universitarias no tuvieron el correlato necesario en las relaciones administrativas con el Estado. Se continuó ejerciendo un control administrativo orientado al gasto, y no a la evaluación de los resultados e impactos.

## CONCLUSIONES

Resulta evidente que el financiamiento de la educación superior no admite ser analizado exclusivamente como un problema técnico; es, antes que nada, una decisión de política universitaria. No es posible diseñar modelos, fórmulas o diversas metodologías, desprovistas de definiciones axiológicas y teleológicas previas.

Un modelo normativo de asignación de recursos, propicia, en última instancia, un modelo ideal de sistema de educación superior. Y de ello resulta, más allá de la arquitectura técnica, su perfil más complejo y conflictivo.

En este sentido, la experiencia pasada parece indicar la necesidad de generar los canales formales para el acercamiento y la discusión entre los actores involucrados en el más alto nivel político (S.P.U., C.I.N., Congreso de la Nación). En primer lugar, deberían abordarse los objetivos y sólo en un segundo término puede intentarse desarrollar una metodología respetando el marco estratégico previamente definido.

Finalmente, el mecanismo institucional de asignación de recursos que se diseñare, debería mantener el equilibrio entre la tendencia a los comportamientos "burocráticos" que induce generalmente el Estado, los comportamientos "colegiados" que emergen cuando los recursos son adquiridos sin condicionamientos ni control, y el "modelo de mercado" que tiende a excluir la atención de las necesidades sociales que no resultan rentables en el corto y mediano plazo (*vid.* Clark, 1991 y Williams, 1998).

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL, 1995, *La enseñanza superior - Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D.C.
- BRUNNER, José J., 1990, *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*, 1ra. ed., Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- BRUNNER, José J., 1992, *Estado y educación superior en América Latina*. En Neave y Vught, 1994.
- CEDES, 1994, *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*, Documento 108, Buenos Aires, Serie Educación Superior.
- CLARK, Burton R., 1991, *El Sistema de Educación Superior - Una Visión Comparativa de la Organización Académica*, México, Nueva Imagen.
- ESCOLANO BENITO, Agustín, 1985, "Educación superior y sociedad: perspectivas históricas", AAVV, *7th International Standing Conference for the History of Education - Higher Education and Society. Historical Perspectives*, vol. I, Salamanca, Univ. de Salamanca.
- HESS, Gerhard, 1968, *La universidad alemana, 1930-1970*, Alemania, Druuk-und Verlags-Gesellschaft. Citado por Luque, 1994.
- LUQUE, Mónica G., 1994, *La idea de universidad. Estudios sobre Newman, Ortega y Gasset y Jaspers*, OEA, Colección Interamer, Serie Educativa.
- NEAVE, Guy, 1988, "Educación y política social: ¿muerte de una ética o cambio de valores", *Oxford Review of Education*, Nro. 14, vol. 3.
- NEAVE, Guy y VUGHT, Frans A. van, 1994, *Prometeo Encadenado - Estado y Educación Superior en Europa*, Barcelona, Gedisa editorial.
- OCAMPO LONDOÑO, A., 1989, *Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. Alternativas y Estrategias*, CRESALC.
- OCDE, 1990, *Financing Higher Education*, Paris.
- PIFFANO, Horacio L. P., Ed., 1993, *Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires, Harvard Club de Argentina.
- TORRES, Carlos, 1994, "La educación superior en América Latina: de la Reforma de 1918 al ajuste estructural de los noventa". En *Curriculum Universitario Siglo XXI*, Fac. de Cs. de la Educación, Univ. Nac. de Entre Ríos.
- UNESCO, 1988, *El Financiamiento de la Educación en Período de Austeridad Presupuestaria*, Buenos Aires.
- VUGHT, Frans A. van, 1989, *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, Londres, Jessica Kingsley.
- WILLIAMS, Gareth, 1998, "La visión económica de la educación superior". En *Pensamiento Universitario*, Nro. 7, Buenos Aires.





**BASES PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS PARA LA REVISTA ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD – IIFAP**

1. El carácter de los trabajos y su extensión máxima, incluida bibliografía, deberá ajustarse a alguna de las siguientes categorías:
  - a. Artículos: 15 cuartillas.
  - b. Relatoría de trabajos de investigación, formación y/o asistencia técnica: 10 cuartillas.
  - c. Ensayos: 8 cuartillas.Se entiende que una cuartilla equivale a una página mecanografiada a simple espacio en formato iram A4. Se solicita al mismo tiempo el envío de dos diskettes, ambos con copias del trabajo en procesador de texto Word. Se recomienda:
  - No numerar páginas.
  - Colocar, si es necesario, notas al pie.
  - No dejar espacios entre párrafos.
  - Usar sangría al comienzo de cada párrafo de 1,25 cm.
  - Usar tipo de letra Times NewRoman tamaño 10.
2. El envío de un trabajo supone que el mismo no se encuentre comprometido ni haya aparecido en otras publicaciones periódicas.
3. El Comité Editorial de la Revista es el encargado de la aceptación de los trabajos de acuerdo al dictamen del Comité de Referato, en función de lo cual, los artículos presentados podrán ser rechazados, aprobados o sujetos a modificaciones.
4. Los autores de los trabajos publicados recibirán 3 ejemplares de cortesía del número de la Revista en donde aparezca su contribución.
5. Toda colaboración deberá ser precedida de una hoja en la que conste: título del trabajo, el nombre del autor, una reseña biográfica, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita además que tenga un resumen breve (no más de 100 palabras), en el que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo.
6. Las citas, así como el número de cuadros y gráficos, deberán restringirse a lo estrictamente necesario. Por otra parte la bibliografía debe contener con exactitud toda la información necesaria (autor, título completo, editorial, país, año de publicación, etc.).
7. En caso de ponencias presentadas en eventos científicos, deberán especificarse los siguientes datos: nombre del evento, lugar y fecha en que se llevó a cabo e instituciones organizadoras.
8. El Equipo Editorial no realizará correcciones ortográficas ni tipográficas por lo que los artículos, enviados en soporte magnético, deberán ser corregidos y revisados por los autores para evitar su devolución.



Este libro se terminó de imprimir en junio de  
2000 en el Taller General de Imprenta de la  
Secretaría de Extensión Universitaria de  
la Universidad Nacional de Córdoba.  
Córdoba - República Argentina.