

PUBLICACION
PERIODICA DEL

IIFAP

NUMERO DOS
JULIO 1988

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

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

- CENTRALIZACION Y DEMOCRACIA
- POLITICA DE VIVIENDA Y DESCENTRALIZACION
- POLITICA DE SALUD Y DESCENTRALIZACION





BOLETIN DEL IIFAP — Año I — Nº 2 — Julio de 1988

Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Córdoba),

Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria, (5000) Córdoba - Argentina.

Tels. 60808 / 60645 - Int. 319 y 317.

SUMARIO

Nota de Dirección	5
-------------------------	---

1 - *Area de Investigación*

* Centralización y democracia. Algunas pautas para la reforma estatal. — Carlos La Serna	7
* Crítica a la centralidad política del Sector Vivienda en la Provincia de Córdoba. — Alberto A. Salguero y Gustavo Zilocchi	15
* Política de Salud: ¿Por qué descentralizar en salud?. — Ernesto Gagliano y Mario Navarro	30

2 - *Area de Formación y Capacitación*

* Curso anual de posgrado: “Análisis y administración de políticas estatales”	41
* Seminario: “Problemas actuales en administración pública. Teoría y comparación de la práctica argentina-alemana”	43

3 - *Noticias Generales*

* VIII Congreso Nacional de Administración Pública, Córdoba, 27 y 28 de octubre de 1988	44
* Programa de descentralización del Gobierno de la Provincia de Córdoba, Decreto 1174/88	45

DIRECTORIO DEL IIFAP

Vocales:

- Lic. Carlos La Serna (Representante de la Fac. de Ciencias Económicas)
- Ab. Hipólito Artetas (Representante del Gobierno Provincial)
- Ab. Laura Quijano de Vaggione (Representante de la Fac. de Derecho)

Director:

Lic. Carlos La Serna.

Coordinadores de áreas:

- *Investigación:* Arq. Gustavo Zilocchi.
- *Formación y Capacitación:* Lic. Claudio Tecco.
- *Publicaciones y Documentación:* Arq. Néstor Luis Cortese.

DISEÑO GRAFICO

Tapa: Ricardo Vallejo.

Fotografía: Enrique Jornet.

Diagramación: Verónica Funes y Fernanda Roque.

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

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

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

NOTA DE DIRECCION

Este segundo número del boletín ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD está especialmente dedicado a la temática de la descentralización. El motivo de tal elección es la actualidad que ha cobrado la discusión sobre las modalidades tradicionales de gestión centralizada del estado y la formulación de propuestas alternativas a las mismas. El interés se ve acrecentado a nivel local, por la puesta en marcha de un programa de descentralización por parte del Gobierno Provincial.

Los investigadores del IIFAP hemos querido sumarnos a un debate que consideramos trascendental para la reforma del estado. Por ello es que los artículos de este número están dedicados al tema de la centralización y la descentralización en distintas áreas de políticas estatales.

Asimismo, conscientes de la necesidad de crear un ámbito de análisis e intercambio de experiencias en materia de descentralización, el IIFAP organiza, conjuntamente con la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires y con el auspicio del Gobierno de la Provincia de Córdoba, el "VIII Congreso Nacional de Administración Pública, dedicado a la temática de la descentralización, regionalización y participación en las políticas estatales". Es por ello que en las páginas de este número se informa sobre los objetivos y modalidades de este evento.

En cuanto a la actividad desarrollada por el área de formación y capacitación del IIFAP, se dio inicio al primer curso anual de posgrado (actualmente en desarrollo) el que ha producido un positivo impacto en la comunidad de funcionarios, profesionales y técnicos de la Administración Pública Provincial. De igual modo, y en el marco del convenio con el Gobierno de la Provincia, se invitó al Dr. Klaus Dreyhaupt, de la Universidad de Westfalia del Norte, Alemania Federal, quien tuvo a su cargo un seminario sobre problemas actuales en administración pública.

La aparición de los boletines del IIFAP implica un gran esfuerzo, en razón de las conocidas limitaciones presupuestarias. Sin embargo, ello es posible gracias a la buena predisposición de las autoridades universitarias y del personal involucrado en la producción de los mismos. Esto ha permitido iniciar la difusión de nuestras actividades académicas, trascendiendo el ámbito local, mediante el intercambio con instituciones similares a la nuestra en el país y

en el extranjero. Es así que hemos recibido publicaciones periódicas, informes de investigaciones, invitaciones a eventos, etc., producto de esta tarea de difusión.

Consideramos que la comunicación lograda con colegas de otras instituciones ha sido satisfactoria y esperamos que la continuidad de este proyecto editorial habrá de permitirnos ampliar y profundizar las relaciones con los ámbitos público-administrativo y académico.

Lic. Carlos La Serna

CENTRALIZACION Y DEMOCRACIA:
ALGUNAS PAUTAS PARA LA REFORMA ESTATAL

Carlos La Serna

1. *Introducción*

La problemática central que se trata en el presente documento refiere a la organización político-administrativa del Estado y a sus efectos sobre las relaciones entre los organismos públicos y la sociedad. Asimismo y con base en lo anterior se plantean los aspectos que, en la perspectiva adoptada, resultan relevantes para el desarrollo de programas de reforma estatal.

Un enfoque tipológico de la organización político-administrativa del Estado contemporáneo demuestra la existencia de formas unitarias y autonómicas, como expresiones de un continuo entre tipos "ideales" que han servido de base para diversas postulaciones legales y políticas.

La hibridez fáctica y/o normativa de los sistemas vigentes, responde en general a complejos procesos sociales que en distintas formas y grados han llevado en las últimas décadas a reacomodamientos institucionales como respuesta a la ineficacia de las formas existentes en cuanto a su capacidad de gestión de diversas cuestiones sociales. Ello en un momento histórico en el que se cuestiona objetiva y/o subjetivamente la capacidad efectiva del Estado, para el logro de una dinámica en las relaciones Estado-Sociedad que fortalezca el ejercicio de la democracia.

La actual problematización social de esta cuestión, si bien resultado de realidades y procesos históricos particulares, revela que el fenómeno de la ineficacia de los organismos provinciales en regímenes de orientación centralista, rebasa los límites institucionales y se extiende al funcionamiento mismo de las sociedades locales. Ello en tanto el aparato Central del Estado ha suplantado en gran medida a dichas instancias como interlocutoras de las demandas y requerimientos sociales.

2. *Aspectos del Proceso de Centralización*

En el caso de la República Argentina, la preexistencia de autonomías provinciales a la constitución y formación del Estado Nacional, otorga una relevancia particular a esta problemática.

En efecto, en la época en que comienza a instrumentarse la política establecida por la Constitución de 1853/60, las ciudades provinciales constituían instancias de dominación sobre un área territorial; caracterizadas por relaciones sociales de tipo primario basadas en la preeminencia de un patriarcado asentado en la posesión de la tierra, en el control del acceso a la educación universitaria y del aparato institucional.

Esta estructura social dominante en la llamada área serrana, tenía como contrapartida una economía predominantemente agrícola y artesanal, dirigida a los mercados locales y regionales.

El mencionado proyecto del 53 se basaría, en contradicción con dichas estructuras locales, en la incorporación de la producción agropecuaria a las modalidades librecambistas típicas definidas por la estructura dominante en la división internacional del trabajo de la época.

Fue produciéndose así un proceso de diferenciación regional que provocó una tendencia creciente a la marginación de los Estados y sociedades locales y el crecimiento acelerado de la región pampeana, cuyo puerto transformó a Buenos Aires en el "... escenario del juego de intereses que movilizara la política librecambista; pero también en el receptáculo de la riqueza de las personas, de las ideas, que implicaba la implementación de esa política".

Si bien el proyecto mencionado no otorgaba legalmente capacidad al Gobierno Nacional respecto de las funciones estatales en la esfera económica (se trata por el contrario de los llamados poderes concurrentes entre Nación y Provincias) el proceso histórico llevó a un ejercicio excluyente de esas atribuciones por parte del poder nacional, identificándose además el desarrollo nacional con el de la denominada región pampeana (Provincia de Buenos Aires y parte de las de Córdoba, Santa Fe y La Pampa).

Ese proceso que define, fácticamente en el origen de la construcción de la República, la modalidad de las relaciones que se establecen entre Nación y Provincias, significó la integración del mercado nacional al mercado mundial, en un estilo que se dio en llamar desarrollo "hacia afuera". Con posterioridad, y como parte de la respuesta del Estado a la crisis de 1929/30, se promueve el desarrollo en base al mercado interno, tomándose medidas de protección de las actividades productivas nacionales.

La acción del Estado en la esfera económica se asienta inicialmente en una favorable situación del mercado internacional y de las balanzas comerciales y financieras. El proceso permitió una modernización capitalista de las modalidades productivas, políticas y sociales prevalecientes, proveer niveles crecientes de bienes y servicios básicos (salud, vivienda, educación, etc.) a amplios sectores de población y la integración de nuevas capas al proceso de urbanización.

El proceso de crecimiento económico al que ello contribuye tiene sus principales efectos en la región aledaña al puerto y, en menor grado, en ciertas zonas del interior (especialmente los núcleos de Santa Fe, Rosario y Córdoba).

Es esta modalidad, a la que se denominará Estado de Bienestar, la que implicará una fuerte ampliación del ámbito de acción a todo el territorio nacional y una centralización progresiva de las actividades de la Administración Pública, desatada fundamentalmente a partir de la definición centralizada de políticas en los órdenes antes señalados.

Es también en ese período en el que diversas instancias de la sociedad civil, especialmente los partidos políticos y las organizaciones sindicales, se estructuran a escala nacional, siguiendo la orientación de políticas con lineamientos centrales.

En el caso particular de la Provincia de Córdoba, los efectos de este proceso de modernización se comienzan a notar entre finales de los cuarenta y los primeros años de la década siguiente. La dinámica de la nueva industria remueve una estructura basada en las ramas tradicionales (textiles, confecciones, alimentos, bebidas, etc.).

Es interesante tener en cuenta que la Provincia de Córdoba había generado, antes de que el Gobierno Nacional se hiciera cargo del desarrollo energético, un elevado excedente en este rubro. La legislación permitió su transformación industrial creándose en su territorio (específicamente en las cercanías de la ciudad de Córdoba) un polo de asentamiento de la industria de automóviles y tractores.

Al cambiar la legislación de radicación de industrias en 1958, la situación relativa de Córdoba se deteriora en el contexto nacional. El asentamiento de las nuevas plantas (22 de automóviles y 9 de tractores) se realiza en el Gran Buenos Aires. El peso relativo de Córdoba en el sector pasa de 85,3 % en 1959 a sólo 18 % en 1970. A pesar de ello, el dinamismo industrial de la provincia se mantiene hasta mitad de los 70.

Podría arriesgarse como hipótesis que el modelo de desarrollo adoptado, enfrenta sus primeras limitaciones en la década de los sesenta. En ese período comienza la desarticulación de los mecanismos redistributivos de los excedentes generados en años anteriores y empiezan a notarse los primeros efectos del proceso de sustitución de importaciones primarias de los países centrales. El proceso coincide con el agotamiento y distorsión del proceso de crecimiento "hacia adentro" basado en la sustitución de importaciones livianas.

Ya en los setenta, la situación financiera del Estado Nacional entrará en una profunda crisis que será sólo parcialmente paliada a partir de ajustes cada vez más centralizados de los mecanismos de recaudación fiscal, los que al mismo tiempo se caracterizarían por ser altamente regresivos (tasas regre-

sivas en los impuestos a la renta, gravámenes crecientes sobre el consumo, eliminación o disminución de los aportes patronales al sistema de seguridad social, etc.).

La inflación y el creciente endeudamiento externo, además de una política financiera y de comercio exterior supuestamente eficientistas, aceleran la crisis de orden nacional y su repercusión regional parece adquirir efectos proporcionalmente mayores en virtud de la debilidad e interdependencia de los sectores productivos del interior.

En cinco años (1976/81) la ocupación industrial, en el caso de Córdoba, disminuye de 77 mil a 55 mil personas.

En el mismo período los trabajadores por cuenta propia crecen de 21,8 % a 28,7 % de la PEA. En 1981 del total de desocupados sólo el 8 % son nuevos buscadores de empleo, es decir que 92 % ya habían tenido ocupación anteriormente.

La década de los ochenta se inicia bajo tales ejes, sumados a la existencia de gobiernos autocráticos en el orden nacional y sus delegados provinciales.

A nivel local, los elementos mencionados afectaron fuertemente la capacidad de gestión del Estado. En efecto, si se analizan las erogaciones del sector público provincial según su finalidad económica, se puede observar una traslación de los gastos productivos a los improductivos (los gastos en "Administración General" que representaban en 1970 al 15 % del presupuesto provincial, pasan al 26 % en 1981; mientras que los que corresponden a "Desarrollo de la Economía", bajan, en el mismo período, de 32 % a 14 %).

La rigidez del sistema a nivel fiscal, más la limitación de los aportes de origen nacional, restringen indudablemente la capacidad operativa y decisional del Estado Provincial.

Entre 1973 y 1976, por ejemplo, los aportes de orden nacional al presupuesto provincial, representaron más del 70 % de los fondos. En términos reales, los aportes de la Nación a la Provincia, por fondos de coparticipación, fueron en 1981 un 30 % menores a los efectuados en 1980 y, en 1982, un 50 % menos que en 1980.

3. Estado y Sociedad Provincial: Algunos Efectos de la Centralización.

Parece indudable que el modelo centralizado de administración estatal no constituye una vía político-administrativa válida para la satisfacción de las necesidades de desarrollo social y político que la actual crisis plantea.

Por un lado, la organización político-administrativa adoptada pareciera inhibir a ambos niveles (Provincial y Nacional) las potenciales capacidades

de percepción y procesamiento de las demandas locales. A nivel central, la cristalización burocrática del aparato lleva a una creciente incapacidad (ya estructural) de captación y conocimiento de las realidades locales. A nivel provincial, el atraso político-administrativo que la relación ha producido históricamente, encuentra en la coyuntura una administración limitada frente a la crisis en cuanto a la generación de propuestas alternativas de desarrollo económico social.

El proceso señalado parece asimismo haber provocado en la Administración Pública Provincial una suerte de vaciamiento de las estructuras estatales, que se ensancharon a partir de las políticas modernizadoras de los años 40 y 50, de manera tal que las posibilidades de la acción estatal se han reducido al campo de los gastos corrientes, particularmente de las remuneraciones al personal, llevando la acción del Estado a la de simple empleador subsidiario.

Este proceso implica, a su vez, un fuerte escollo para el desarrollo de los mecanismos del sistema democrático, en tanto que la sociedad civil, a través de sus instancias representativas, se encuentra frente a un Estado local con menguadas capacidades de decisión y acción pública, que debe ejercer muchas veces como articulador del juego de demandas entre la sociedad local y el Estado Nacional.

En el ámbito de las esferas del poder estatal estas limitaciones no se refieren sólo al papel del ejecutivo, sino que abarcan también el ámbito legislativo provincial, dadas las posibilidades reales del parlamento local para ejercer efectivamente la representatividad de las demandas de su jurisdicción.

Participación
La creciente demanda de diversos sectores sociales de participación en la gestión de los asuntos públicos no encuentra así mecanismos orgánicos y administrativos que la hagan viable. Esto debe inscribirse también en la falta de una capacidad dinámica de representación (no coyuntural de los períodos electivos) por parte de las organizaciones políticas y sociales y en la ya señalada incapacidad institucional de la administración pública para generar un mejor y mayor desarrollo político.

La base difusa y conflictiva de esta situación tiene que ver con un proceso que concentró y centralizó, de manera diferencial, las capacidades estatales y de la sociedad civil en los niveles superiores de las diversas organizaciones públicas y privadas. A nivel de las primeras, en efecto, las condiciones formales de distribución de los poderes jurisdiccionales, si bien no alcanzan para permitir el real ejercicio de las atribuciones provinciales y municipales, establecen sin embargo una suerte de "corset" legal en el que deben moverse arreglos normativos de rango legal menor, nunca satisfactorios en el diseño de las relaciones interjurisdiccionales.

En contraste, la formación a nivel de la sociedad civil de organizaciones—empresariales, políticas, sindicales— de escala nacional, producto de los fenó-

menos de concentración económica y poblacional, ha tornado genéricamente coherentes las formas de representación con el carácter de las relaciones que en cada ámbito social prevalecen.

Las relaciones sociales parecen según esto, materializarse con "retraso" * en las normas y estructuras públicas y en los modos de articulación interjurisdiccional. Ello debe poder ser explicado a partir de valores profundamente arraigados en diversos sectores sociales, que reivindican, aún desde perspectivas sociales disímiles, la existencia de mayores autonomías a nivel provincial y municipal.

El acceso a la gestión gubernamental ha implicado, podría decirse que casi invariablemente, una necesidad de ejercicio real de las autonomías; lo cual pareciera haberse profundizado a partir de la ausencia de una vía de desarrollo que rehabilite la economía territorial, luego de la permanencia de la crisis en que la misma ingresa a partir de mediados de los '70; como también a partir del debilitamiento de servicios públicos esenciales (salud, educación, vivienda) impulsado entre los años 76/83.

Asimismo, diversos sectores de la sociedad civil, débilmente articulados o simplemente excluidos de la orientación económica predominante en el período, ejercen demandas y acciones no siempre asumidas por las organizaciones de escala nacional, que reactualizan permanentemente el problema del acotamiento de las capacidades de gestión a nivel provincial.

Las relaciones Estado-Sociedad Civil en el territorio, se desarrollan pues en el marco de menguadas capacidades de acción de las instituciones públicas provinciales, como de una sociedad civil conformada sobre la base de un conjunto de organizaciones que excluyen en la representación de sus intereses y necesidades a determinados sectores sociales, a la vez que dan preeminencia en el marco de sus relaciones a los actores "nacionales" de la vida social.

4. A modo de Conclusión

Hemos intentado hasta aquí mostrar las relaciones fundamentales que entendemos existen entre un modelo de organización estatal y la viabilidad de la democracia.

Es posible afirmar en tal sentido, que determinadas modalidades de acción gubernamental no sólo conllevan a una ineficacia de los aparatos públicos —administrativos en su capacidad de satisfacer necesidades sociales, sino que tales modalidades son a su vez, obstáculos serios al desarrollo y a la parti-

* OSZLAK, OSCAR, "Formación Histórica del Estado en América Latina; Elementos Teórico-Methodológicos para su estudio", Estudios CEDES, V 1, Nº 3, 1978. Bs. As.

ineficacia
no democracia

centralismo

IFAP

cipación social, como bases del afianzamiento de un proceso democrático.

Los efectos derivados de la ineficacia gubernamental en el sentido en que aquí se han expuesto, trascienden sin excluir, los problemas de racionalidad a los que típicamente se han abocado los programas de reforma administrativa. En primer lugar, porque no se trata solamente de problemas relativos a estructuras orgánicas, a procedimientos, a asignación de recursos, sino más bien a un estado de cosas que se encuentra, incluso, en una relación condicionante respecto de aquella; de modo tal, que los esfuerzos racionalizadores son inhibidos y hasta anulados por la ineficacia socio-política a que hemos referido.

En segundo lugar, porque los efectos socio-políticos y económicos del centralismo, no encuentran resolución en un "simple" proceso de descentralización que desgaje funciones y recursos y los traslade a los niveles jurisdiccionales básicos —Provincia y Municipio— de nuestra organización estatal. Y ello, por un lado, porque el proceso de centralización ha de algún modo, cercenado capacidades de gestión a nivel local; por otro lado, porque tal modalidad de descentralización no asegura la transformación de unas relaciones Sociedad-Estado erigidas en base a una organización estatal cristalizada y a la inexistencia de vías orgánicas de participación social.

La participación social debe considerarse en nuestra perspectiva como sustento de un proceso de descentralización; en dos sentidos fundamentalmente: como modalidad de gestión que maximiza las probalidades de respuestas estatales satisfactorias a demandas y necesidades sociales diferenciadas. Pero también como elemento motorizador del cambio en las pautas que rigen el comportamiento burocrático.

Lo anterior implica la necesidad de repensar las modalidades por las que tradicionalmente se ha planteado la reforma estatal, en la medida en que los problemas del Estado parecieran encontrar bases sustantivas de explicación sólo a partir de los problemas de la Sociedad. En tales sentidos es que la eficacia racionalizadora debe ser integrada al análisis de la estructura decisoria, considerada ésta, como un proceso socio-político-administrativo que trasciende los marcos de la Administración Pública, pero que tiene en sus distintos ámbitos jurisdiccionales y en los sujetos estatales, la instancia focal de nuestras preocupaciones.

Pareciera que ello puede realizarse sobre algunos ejes concretos. Por un lado, el que refiere al campo de las relaciones interjurisdiccionales. Esto implica considerar lo estatal como el conjunto institucional de diversos niveles que tiene delimitado su campo de acción a un ámbito territorial determinado. Se trata así de analizar la actual modalidad de "distribución" del poder de acción estatal en un ámbito territorial, descubriendo el estado de la coordinación y articulación de y entre capacidades legales, económicas, programáticas, existentes entre los niveles estaduales y nacionales de la Administración Pública.

II

Por otro lado, un segundo eje lo constituye el de las relaciones Estado-Sociedad. Se trata en este caso de analizar a través de procesos decisivos concretos, los modos de intervención de los distintos actores del Estado, como de aquellos sujetos sociales que reivindican su participación en las cuestiones que se aborden.

IMPORT.



Ello puede ser realizado a muy diversos niveles. Desde el análisis de cuestiones de criticidad socio-política relevante, hasta el de procesos decisivos programables.

El análisis puede en particular poner en evidencia los mecanismos actuales de participación civil, así como las limitaciones de tales mecanismos. Asimismo puede aportar al Estado una óptica que permita definir la acción estatal en ámbitos específicos de la vida social, a partir no sólo de la detección de necesidades no evidentes, sino también de alternativas no convencionales de acción.

CRITICA A LA CENTRALIDAD POLITICA DEL SECTOR VIVIENDA EN LA PROVINCIA DE CORDOBA

*Alberto A. Salguero
Gustavo Zilocchi*

Introducción

El objetivo de este documento es realizar una caracterización crítica de la centralización que presenta la política de vivienda que se genera —o simplemente implementa— en la Provincia de Córdoba. De tal forma se pretenden detectar los obstáculos estructurales que presenta la centralización para el desarrollo de una democracia más participativa, que aparentemente surge como viable en la actual coyuntura a través de un proceso de descentralización, que redefina el papel de los municipios y sociedades locales del interior provincial.

En efecto, conceptos como descentralización, regionalización, democracia participativa, modernización del Estado, eficiencia y eficacia de las políticas y otros, con un sentido convergente y complementario, parece hoy permear la voluntad política de distintos sectores de la sociedad y el Estado. Ello, incluso se expresa explícitamente en distintos Artículos de la recientemente reformada Constitución de la Provincia de Córdoba, lo que convierte el análisis y el debate sobre la cuestión en algo de importancia cada vez mayor, principalmente para intentar construir con la posible materialización de esos conceptos, algunas transformaciones sociales importantes.

Sin embargo, la descentralización de una política sectorial, como en este caso la de vivienda, sólo puede ser definida y ejecutada a la luz de una política de descentralización integral e integrada, que fije las pautas de desarrollo a nivel del país y desde allí, escalonada y coherentemente, las estrategias a seguir en los distintos órdenes regionales, provinciales y municipales.

Bajo esta concepción, el desarrollo temático del presente documento sólo abarca una aproximación crítica al sistema político centralizado en el sector vivienda, con el fin de obtener una visión relativamente abarcativa de los actores sociales y gubernamentales que participan y sus comportamientos.

De manera secundaria, se intenta inferir algunas cuestiones sobre problemas y alternativas en un proceso de descentralización gradual del sector vivienda, suponiendo —ya que no se encuentra verificado— la existencia de una mayoritaria voluntad posibilitante, tanto social como política.

1. *Caracterización de la Política de Vivienda en la Provincia de Córdoba.*

Diversidad Institucional y Centralización Política en el Sector Vivienda.

Entre los rasgos sobresalientes de la política de vivienda en la Provincia de Córdoba se destacan, por una parte, la diversidad de entidades públicas que con escasa o nula articulación entre sí, se vinculan a la producción habitacional promovida por el Estado, y por otra, la centralización con que dichas entidades definen y deciden los distintos aspectos que constituyen la política.

En efecto, en la producción de la mayor parte de la vivienda pública, actúan tres entidades: el Banco Hipotecario Nacional (BHN) dependiendo directamente del gobierno nacional; el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) —a través del cual se canaliza el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)— dependiendo de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación y, —como entidad autárquica— del gobierno de Córdoba; y, la Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social (SPAS), del Ministerio de Asuntos Sociales (MAS) de la Provincia. Por otra parte, también actúan de distintas formas en el sector vivienda, el Banco Social (créditos o subsidios para vivienda o suelo); el Ministerio de Salud (erradicación de la vivienda rancho) y la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (erradicación de villas). Además, cabe mencionar que en años anteriores el Banco de la Provincia de Córdoba tuvo una importante participación con políticas de crédito para vivienda. Por último, con la nueva Ley de Ministerios vigente a partir de diciembre de 1987, se creó la Secretaría de Vivienda, vinculada —al menos formalmente— a la estructura orgánica del MAS de la Provincia.

La diversidad de entidades, impulsando cada una distintas operatorias y la generalizada desarticulación institucional con que actúan, “aparecen” como irracionalidades gubernamentales en la cobertura del sector vivienda, dado que contribuyen a generar, en suma, una política ineficiente e ineficaz. Esto ha sucedido indistintamente bajo el dominio de distintos regímenes políticos.

La ineficiencia, se expresa en las distintas superposiciones de las funciones institucionales y las duplicidades de costos y acciones que implican abordar desde diferentes ámbitos un mismo “problema”.

La ineficacia, se manifiesta en el constante crecimiento del denominado “déficit” de vivienda, ya que el Censo del 80 detectó 187.000 hogares defici-

tarios, los que según estimaciones oficiales en 1988 superarían holgadamente los 200.000. ⁽¹⁾ Ello muestra la insuficiencia de la política para resolver la carencia habitacional ⁽²⁾ en el entendimiento lógico de que dicha política se genera fundamentalmente para satisfacer a los sectores sociales necesitados, conforme lo dispone la Constitución Nacional en su Artículo 14 bis. ⁽³⁾

Más allá que a una mera falta de racionalidad gubernamental, se puede inferir que la diversidad y desarticulación institucional, responden a intereses de poder político, ya que a los distintos actores gubernamentales participantes “hacer vivienda” les confiere potencialmente un importante consenso social.

La competencia intraestatal entre actores gubernamentales en el sector vivienda, aparece singularmente contradictoria en el caso del MAS, dado que conforme a su estructura orgánica formal incluye en su jurisdicción, tanto a la SPAS —la que responde a la voluntad política del Ministerio— como al IPV y al Banco Social; sin embargo, cada instancia adopta políticas autónomas y sólo ocasionalmente complementarias.

También remite a una cuestión de poder, el carácter centralizado de la política de vivienda. La centralización consiste en concentración de competencias, funciones y recursos principalmente en el gobierno nacional, y provincial en segundo término, estableciéndose en ciertos casos combinaciones entre ambas jurisdicciones, lo que genera una “doble” centralidad —cuyo ejemplo más significativo es el IPV. ⁽⁴⁾

De manera desagregada, la centralización se expresa en la determinación que ejerce el gobierno nacional y/o provincial sobre aspectos como: destino territorial de las viviendas; cantidad de unidades a producir; montos de los recursos; formas de las operatorias; normas técnicas; proyectos; sistemas constructivos; empresas constructoras a las que se adjudican las obras; selección de los adjudicatarios de la vivienda; administración de las obras; monto de las cuotas de reintegro; etc.; con la excepción, en cada caso, de algunas experiencias puntuales.

Sin embargo, la centralidad en la política de vivienda no remite solamente a una cuestión de poder político. Incluso puede inferirse que tampoco es el principal factor que la determina, dado el importante peso relativo con que participan las corporaciones empresarias —particularmente de la industria de la construcción— ⁽⁵⁾ en el ámbito de las definiciones de la política.

Al mencionado ámbito “concorre” un conjunto contradictorio de intereses, representando a distintos actores sociales vinculados al área vivienda; unos representando a diferentes sectores del capital —empresas constructoras, empresas productoras de materiales de construcción, propietarios del suelo y agentes inmobiliarios— y otros representando a los sectores necesitados —federaciones cooperativas y gremiales, colegiaciones profesionales, fuerzas políticas.

Las sedes principales de las corporaciones empresarias se localizan físicamente en los mismos ámbitos de decisión del poder político. Es decir, concomitantemente se da una correspondencia hasta espacial, entre la centralidad política y la concentración y centralización económica.

Si bien este vínculo entre interlocutores gubernamentales y corporativos encuentra su máximo desarrollo en el nivel nacional, donde se deciden los grandes lineamientos de la política, también se reproduce —en otra escala— la misma relación centralizada a nivel provincial para la definición de los aspectos particulares de la implementación en su territorio.

El papel actual del Municipio en la Política de Vivienda.

La incidencia de los municipios de la Provincia en las definiciones y decisiones de la política de vivienda que se aplica en sus propias jurisdicciones territoriales, resulta de muy escasa significación. Esto se da, independientemente del área que abarcan y su número de habitantes, así como también de los diferentes recursos reales o potenciales que pudieran tener entre sí para ser más, o menos autónomos, en la determinación de una política propia.

De tal forma, los 246 municipios que existen en la Provincia de Córdoba, sin considerar su Capital —desde el municipio de la Ciudad de Río Cuarto con 110.000 habitantes en 1980, hasta los de ciudades de 2000 habitantes— se encuentran igualmente excluidos de participar en los aspectos sustantivos de la política de vivienda, que se gesta en Buenos Aires y Ciudad de Córdoba respectivamente, como ámbitos centralizadores de los niveles nacional y provincial.

El papel de los municipios del denominado interior provincial, comúnmente se restringe a la recepción de la oferta de vivienda promovida por alguna de las instancias centralizadas, solo debiendo generar a nivel local, las condiciones para la implementación de política correspondiente. Parte de su función consiste en procesar administrativamente los trámites formales de las obras de construcción de vivienda (aprobación de planos, cobro de impuestos cuando no son eximidos, inspecciones y finales de obra).

Por otro lado, distintas operatorias demandan del municipio el aporte de la tierra para la construcción de los conjuntos habitacionales propuestos. Esto sucede entre otros casos con las viviendas FONAVI, aunque el suelo también puede provenir de otras fuentes —como las propias cooperativas interesadas— donde no participa directamente el Municipio.

Finalmente, y en lo que es su participación más directa, el Municipio actúa como administrador local de las operatorias denominadas Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua (EPAM) —de autoconstrucción— y Pronta Solución, definidas y financiadas ambas por el SMAS de la Provincia.

Ante las características altamente centralizadas que en general posee la política, el papel que puede considerarse sustantivo, y que *de hecho* cumple el Municipio, es el de ejercer la labor de *gestión* ante los distintos poderes centrales que controlan el sector vivienda. Dicha gestión se realiza con el fin de obtener para la jurisdicción mayores cupos de vivienda dentro de las distintas operatorias vigentes.

El papel de gestor del Municipio se da, por una parte, debido a su carácter de primer referente gubernamental ante la Sociedad civil local y, por lo tanto, primer nivel receptivo del Estado de las demandas sociales sustantivas como la vivienda. Por otra parte, dicho papel se realiza porque el éxito de la gestión —consiguiendo mayor número de planes, créditos o subsidios para vivienda— aunque cumple su papel residual en el perfil de la política, repercute en la generación de consenso social a favor de las autoridades locales. Este rasgo implícito de la función del Municipio, permite suponer que de darse una actitud pasiva de las autoridades del poder local ante las políticas de vivienda, es decir no gestionaría, el consenso podría convertirse potencialmente en disenso.

Puede inferirse que en la propia gestión que emprende el Municipio, se manifiesta un reconocimiento implícito de la centralidad política y una subordinación “natural” a sus características. Es decir, existe una aceptación generalizada de la centralización, enraizada culturalmente como forma de organización política y social, más allá de las fronteras jurisdiccionales y los roles de emisor o receptor que le competen a cada parte.

Sin embargo, el Municipio y la comunidad local ven plasmarse en su territorio políticas de vivienda determinadas de manera exógena, frecuentemente contradictorias e inadecuadas con las pautas culturales, características climáticas, tecnológicas, y en general medio ambientales del lugar.

Si bien ello no indica que necesariamente dichas falencias —sumadas a las del número de viviendas necesarias que habitualmente quedan sin construirse— se subsanarían con el solo hecho de definirse localmente la política, muestra al menos las agudas limitaciones de participación a las que somete la centralidad, tanto al poder político municipal como a la sociedad civil local.

El papel actual de los actores de la Sociedad Civil local de la Política de Vivienda

Con respecto a los actores locales de la sociedad civil vinculados a la producción habitacional, las políticas de viviendas conjugan en ellos efectos similares a los de los ámbitos centralizados de definición, pero también de manera “residual”. Los comportamientos especulativos sobre rentas del suelo, por ejemplo, que suelen estimularse como consecuencia de las políticas habitacionales, siguen lógicas similares a los de las ciudades “grandes”. No obstante,

tiende a darse una constante que proporciona los valores del suelo al tamaño de la ciudad y su dinámica de crecimiento, por lo que, como corporación, el sector inmobiliario parece encontrarse considerablemente más diluido. (6)

Algo similar sucede con otros sectores como el de la comercialización de materiales de construcción y las empresas constructoras locales. En el primer caso, el grueso de los materiales de construcción son adquiridos en las grandes ciudades, principalmente en Córdoba, por las empresas adjudicatarias de planes de viviendas. Allí se obtienen precios, financiamientos y stocks más convenientes, quedando la adquisición de lo secundario en comercios locales, o los materiales áridos, por encontrarse las industrias extractivas cercanas al lugar y por lo tanto generando una economía externa para la empresa.

Con respecto al segundo caso, las empresas constructoras locales comúnmente no poseen capacidades para ser potenciales adjudicatarias de planes de cierta envergadura, papel destinado a grandes o medianas empresas localizadas generalmente en la ciudad Capital, que se trasladan a las distintas localidades del interior de la Provincia. Por lo tanto, las empresas locales realizan planes muy pequeños y de contratación en el propio ámbito, o actúan subcontratadas por las empresas adjudicatarias directas. También las empresas foráneas contratan en parte mano de obra local para las tareas que demandan menor calificación, llevando generalmente consigo desde su lugar de origen la mano de obra especializada.

Los actores constituídos por los necesitados de vivienda en los municipios del interior, como cooperativas y otras organizaciones similares, o incluso individualmente, también se encuentran rezagados en sus posibilidades de gestión con respecto a los localizados en la ciudad de Córdoba. Ello se da porque las sedes donde se realizan las gestiones también se sitúan centralizadamente en la ciudad Capital, con excepción de algunas gerencias —del BHN o el Banco Social— localizadas en algunas ciudades intermedias de la Provincia. Ello implica que los interesados deban trasladarse para realizar las gestiones con los consiguientes gastos, demoras, e incluso pérdida de interés para la realización de los trámites.

El tema de la participación de las comunidades locales se ve permeado por las circunstancias de lo hasta aquí expresado, habiéndose reducido —en el caso de las clases sociales más pobres— a operatorias que impulsan formas de autoconstrucción de viviendas (EPAM) cuya única participación se circunscribe al trabajo físico de la construcción de una unidad elemental, que normalmente concluye siendo deficitaria, a partir de la propia definición oficial del concepto.

En el caso de otros sectores sociales, de ingresos medios y destinatarios

de otras operatorias, sólo son receptivos de los ofrecimiento de viviendas en cualquier forma de agrupamiento, proyecto, materiales, localización, etc., definidos en los ámbitos de decisión centralizados, habiendo sido estandarizadas las tipologías, que no responden necesariamente —como ya se planteara— a sus características familiares, culturales y ambientales.

Una "hipótesis" clave sobre la Centralidad como Sistema Político

Por lo hasta aquí expresado y a modo de "hipótesis", puede inferirse con cierta claridad que el sistema altamente centralizado de la política de vivienda, posee un carácter autoritario en sí. Ello significa que independientemente del régimen político dominante en cada coyuntura, la política de vivienda se aplica de manera dosificada e impositiva sobre las comunidades locales.

De este modo, la centralización afecta particularmente a los sectores sociales necesitados de viviendas, a cuyas expensas se conjugan, mediante la política habitacional, un conjunto complejo de intereses mercantiles y políticos —principalmente externos y residualmente locales. En ese marco la necesidad social de vivienda actúa solo como una variable secundaria.

Si pretender abordar un debate entre democracia representativa o democracia participativa, lo antedicho resulta al menos contradictorio cuando se trata de gobiernos constitucionales, donde la sociedad civil de la comuna elige a sus representantes locales, pero no elige con ellos las cuestiones claves de la política de viviendas que se aplicará en la jurisdicción que habita.

El tema que a continuación se aborda, tiene como objetivo mostrar a través de algunos aspectos, la permanencia intacta de las características estructurales más importantes de la centralización, en la política llevada a cabo por el IPV —al ser la entidad de mayor especificidad a nivel provincial— en dos regímenes políticos opuestos.

2. Análisis comparado de algunos aspectos de la Política de Vivienda llevada a cabo por el IPV en dos regímenes políticos distintos: 1978-83 y 1983-87.

Características generales e instrumentos legales de la Política empleados en los dos períodos.

La primera señal del gobierno militar del período 1976-1983, en materia de política habitacional, se dio con la Ley 21.392 sobre locaciones dictada en el mes de Junio de 1976. Coherentemente con la política económica global para el país, con dicha Ley se estableció la liberación de los precios de los

alquileres que pasaron gradualmente —conforme a la antigüedad de cada contrato— a ser regulados únicamente por el mercado.

Ello llevó a que la Ley FONAVI de 1977, surgiera de algún modo con el fin de reparar la agudización del déficit habitacional que comenzaba a generar la liberación de los alquileres, al desalojar a un número elevado de inquilinos. Las listas de adjudicatarios potenciales del FONAVI se constituyeron por ese motivo a través de la selección de inquilinos, mediante declaraciones juradas que, previamente “tamizadas” en el BHN —donde se centralizó la información— pasaron al IPV Córdoba con los datos de la población de “recursos insuficientes” —según Ley FONAVI— que no atendería dicho Banco. Este se “especializará”, de alguna manera, en la población que pudiese pagar mayores cuotas de amortización.

En 1978 el IPV Córdoba se adscribió al FONAVI, cuyos recursos surgen fundamentalmente de la contribución de los empleadores de todo el país, del 5% sobre el salario.

Para articularse con las características del FONAVI, el IPV Córdoba fue adecuado orgánicamente a través de la Ley 6162 de la Provincia, mediante la cual se establecía que:

“El INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA *centralizará como organismo especializado dentro del territorio de la Provincia, la ejecución de planes, proyectos y programas de vivienda, así como el equipamiento comunitario e infraestructura correspondiente. Tendrá facultades para aplicar sus recursos propios y los provenientes de fuentes nacionales, provinciales, municipales, internacionales y privadas que recibiere, para la ejecución de dichos planes*”.

(Fragmento de la Ley 6162, subrayado nuestro).

Desde 1978, el IPV —cuya única sede se localiza en la ciudad de Córdoba— comenzó a implementar a nivel provincial políticas del FONAVI, rigiéndose por la normativa de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUV) —luego Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA)—, por lo que tanto los recursos financieros, como los aspectos técnicos, serán decididos centralmente a nivel nacional. Los planes y programas de vivienda en cambio, se definirán a nivel provincial, aunque con la necesaria aprobación de dicha Secretaría. Esto verifica la “doble” centralidad —sobre la que se hiciera mención— de la política llevada a cabo por el IPV.

El diagnóstico habitacional del IPV en 1979 dio la cantidad de 81.300 familias urbanas deficitarias con “recursos insuficientes”, como adjudicatarios potenciales de su jurisdicción.

Después del Censo Nacional de 1980, el denominado “déficit FONAVI” se incrementó en la Provincia a 105.000 familias, producto de la actualización de las cifras, aunque también como resultado de haberse elevado el tope admisible de ingreso familiar, incrementándose en consecuencia los sectores sociales definidos como de “recursos insuficientes”.

Sin embargo, la producción habitacional realizada a través de IPV en este período fue considerablemente inferior a la necesaria, no solo para cubrir las cifras del déficit absoluto, sino incluso para detener el crecimiento del mismo. Para esto se estima oficialmente que la producción anual debería haber sido no menor al 10% del déficit FONAVI, es decir 10.500 viviendas.

Las viviendas entregadas por el IPV durante la etapa 78-83 —6 años— fueron 8.269 a las que se sumaban 3.924 iniciadas, que se encontraban en construcción en momentos de asumir el régimen democrático en 1983.

La política del IPV del período 1983-87 permanecerá centralizada por la SVOA, bajo la continuidad de la aplicación del FONAVI y las mismas características formales y legales de la entidad a nivel provincial. La política del período se puede dividir en dos etapas distintas, la primera, en la que perdura la inercia del gobierno militar, que dejó como herencia por una parte, las viviendas en construcción mencionadas y otras licitadas —que se comenzaron a construir a principios de 1984—. Por otra parte, se heredó una situación burocrática con “irregularidades” y un FONAVI carente de recursos económicos, ya que en Julio de 1984 el IPV recibió de la SVOA un cupo de 8.000 unidades a construir y en Septiembre la Secretaría cesó de pagar reconvirtiéndose el cupo a 4.000 unidades. (7)

En 1985, como resultado de la aplicación del “Plan Austral” y al reacomodo de las empresas constructoras con el régimen de desagio, nuevamente se generó un considerable atraso de los programas a realizar.

La segunda etapa comienza a principios de 1986 y se caracterizará por un incremento constante de los programas a ejecutar. Por otra parte se amplió y saneó el antiguo sistema de adjudicación y se incorporaron a los planes entidades organizadas como cooperativas o gremios, fundamentalmente en la capital provincial.

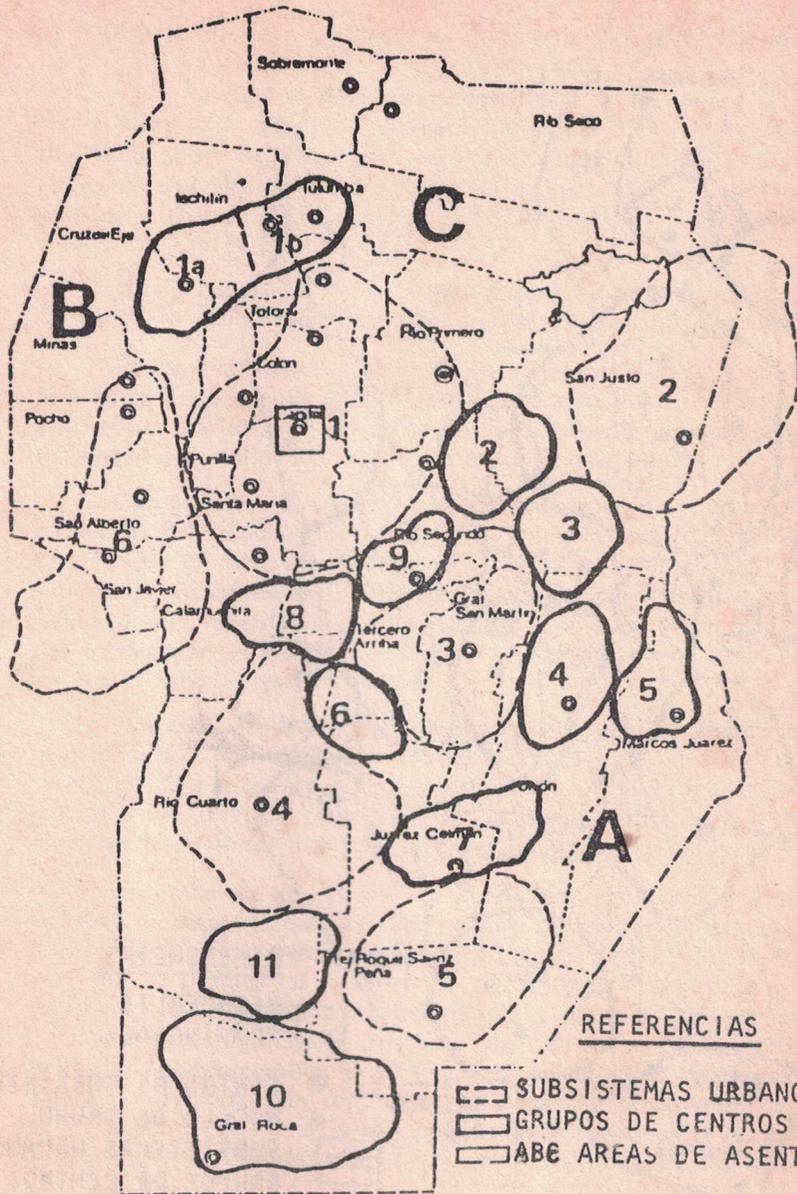
La cantidad de viviendas iniciadas por el IPV desde el 84 hasta Junio de 1987 fue de 6.994 unidades.

Como puede observarse, en términos relativos, las cifras de viviendas producidas entre ambos períodos no varió notablemente, lo que puede atribuirse en parte a la herencia recibida por el gobierno democrático. Sin embargo, lo importante de destacar es la continuidad legal con que operó la política en el último período, que legitimó la vigencia del sistema centralizado.

IPV - FONAVI - VIVIENDAS INICIADAS

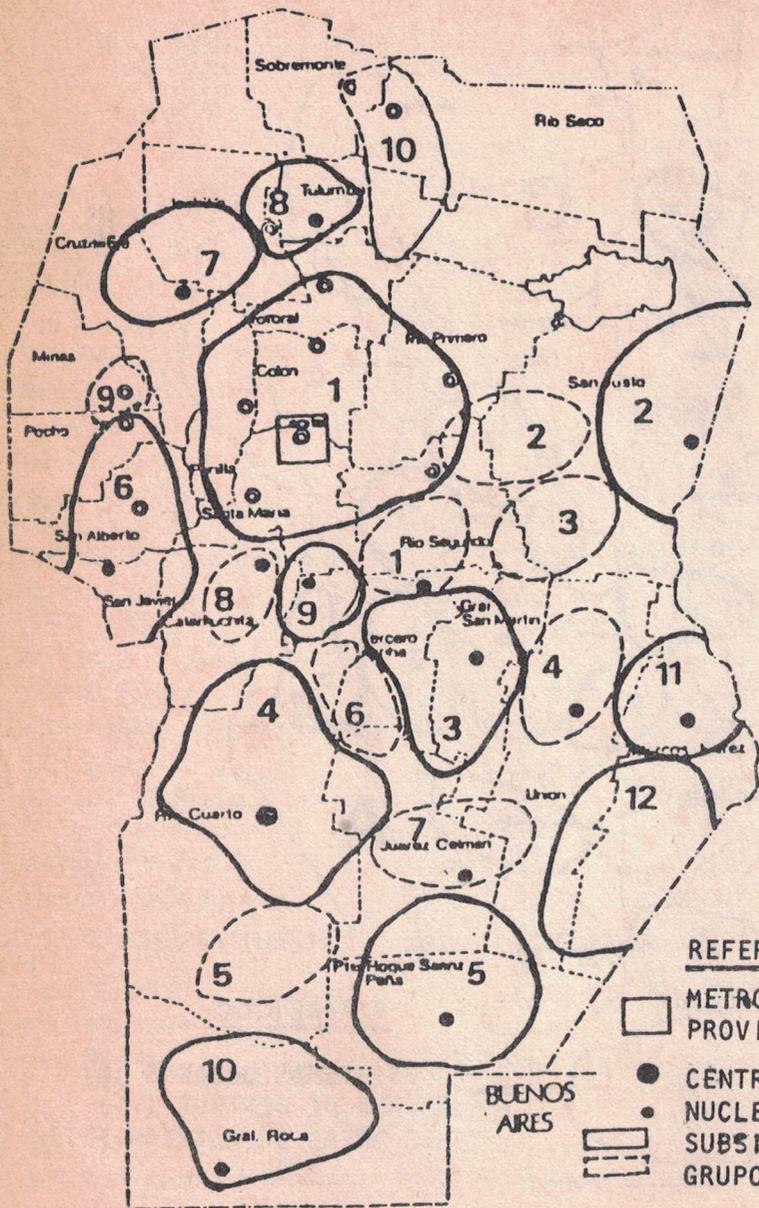
	Período 1978-83		Período 1984-87	
	Cantidad	%	Cantidad	%
I. SUBSISTEMAS	<u>9.256</u>	<u>73,36</u>	<u>4.118</u>	<u>58,88</u>
1. Córdoba	4.724	37,45	1.544	22,07
2. San Francisco	1.194	9,46	335	2,34
3. Villa María	1.317	10,44	814	11,64
4. Río Cuarto	1.599	12,67	1.172	16,76
5. Laboulaye	264	2,10	130	1,86
6. Villa Dolores	158	1,25	123	1,76
II. GRUPOS DE CENTROS	<u>2.823</u>	<u>22,38</u>	<u>2.258</u>	<u>32,28</u>
1. Cruz del Eje - Deán Funes	411	3,26	18	0,26
2. Arroyito	—	—	363	5,20
3. Las Varillas	204	1,61	118	1,69
4. Bell Ville	317	2,51	295	4,22
5. Marcos Juárez	318	2,52	403	5,76
6. Gral. Cabrera - Gral. Deheza	210	1,66	253	3,62
7. La Carlota	332	2,63	121	1,73
8. Río III - Embalse	557	4,42	328	4,70
9. Oliva - Oncativo	284	2,25	18	0,26
10. Huinca Renancó	96	0,76	245	3,50
11. Vicuña Mackenna	94	0,75	96	1,37
III. AREAS DE ASENTAMIENTOS	<u>537</u>	<u>4,26</u>	<u>618</u>	<u>8,84</u>
A. Zona Sud-Este	280	2,23	517	7,54
B. Zona Noroeste	—	—	22	0,32
C. Zona Noreste	257	2,03	69	0,99
TOTAL	<u>12.616</u>	<u>100,00</u>	<u>6.994</u>	<u>100,00</u>

FUENTE: Area de Investigación de Política Urbana y de Vivienda del IIFAP.



MAPA N° 1

ZONIFICACION FUNCIONAL - IDENTIFICACION PRELIMINAR DE SUBSISTEMAS URBANOS



MAPA II'3

ORGANIZACION DEL SISTEMA URBANO PROVINCIAL - PROPUESTA

MAPA N° 2

Acerca de la distribución territorial de la Vivienda FONAVI en ambos períodos

Para analizar la distribución territorial de viviendas, se tomó la caracterización regional existente a nivel oficial sobre la Provincia, la que incluye tres denominaciones distintas que son coincidentes —de mayor a menor— con sus respectivos niveles de concentración urbana y desarrollo socio-económico: Subsistemas Urbanos (SU); Grupos de Centros (GC) y Areas de Asentamientos (AA). (8) (Ver MAPA N° 1).

En el cuadro N° 1 se puede observar comparativamente la territorialización de la producción de viviendas del IPV en los dos períodos analizados.

De la distribución territorial en el período 78-83, puede observarse que la política llevada a cabo por el IPV, pese a su discurso territorial de favorecer a las zonas más atrasadas, tendió mayoritariamente a localizarse sobre las áreas de mayor desarrollo relativo y por lo tanto más concentradas.

Con respecto al segundo período se destaca que en los seis SU se da una reducción del 14,48% de las viviendas iniciadas con respecto al período anterior, lo que muestra una tendencia a disminuir la intensidad de la concentración en dichos subsistemas. Además se destaca particularmente una significativa reducción del subsistema Córdoba en un 15,38% entre los SU, y que las viviendas totales que se reducen en los SU se distribuyen en los GC en 8,84% y en las AA el 4,26 % restantes.

Pero dicha redistribución no responde a una tendencia equilibradora con respecto a las zonas de menor desarrollo relativo no cubiertas en el período del "Proceso", sino a los lineamientos de la Estrategia Provincial del gobierno democrático citada, que proponía crear seis nuevos SU en la Provincia, que duplicarían la cantidad existente hasta el momento (ver Mapa N° 2).

Sin embargo, aún dentro de los SU a crear —que se tendieron a formar en parte mediante la canalización en ellos de numerosos planes habitacionales— se privilegiaron particularmente con la política del IPV los de la región sureste, zona que se destaca en la Provincia por su mayor desarrollo y que la Estrategia mencionada proponía explícitamente fortalecer para contrarrestar la influencia polarizadora de la Provincia de Santa Fe. Ello significa que si bien en el período democrático se da una desconcentración territorial relativa de los planes de vivienda, con respecto a las zonas históricamente más concentradas, tiende a favorecerse con la localización de los mismos el desarrollo económico de las regiones definidas por el gobierno central de la Provincia.

Finalmente, cabe mencionar que los cambios territoriales de la política en los dos períodos gubernamentales, en nada modificó el carácter centralizado de la definición e implementación de las operatorias.

Acercas de la Participación Empresaria en la construcción de la Vivienda FONAVI en ambos períodos

El primer elemento que surge de comparar la participación de las empresas constructoras entre ambos períodos, es el aumento de las mismas que pasan de 40 empresas que abordaron la construcción de 12.616 viviendas en el período 1978-83, a 53 empresas que iniciaron la construcción de 6.994 unidades en el período 1984-87.

El análisis de la distribución del número de viviendas producidas por cada empresa en cada período, dio como resultado que en ambos se constató un porcentaje similar de concentración empresaria. Es decir, en el primer período, el 25 % de las empresas (diez) abordaron el 66,38 % de la construcción de viviendas (8.374 unidades), mientras que en el segundo período, el 25 % de las firmas constructoras (trece) iniciaron el 63,35 % de la producción (4.501 viviendas). A pesar de la similitud porcentual que expresa la concentración empresaria, cabe destacar que en el segundo período la cifra absoluta de empresas creció en un 30 %, lo que expresa de alguna manera una mayor distribución entre empresas.

Esta característica parece combinarse a su vez con la reducción considerable, en la política del segundo período, de la cantidad de viviendas por cada plan, cuyo promedio pasa de 92,76 viviendas por plan en el primer período a 52,98 en el segundo. Esto explica de algún modo la inserción al circuito productivo del IPV de las 13 nuevas empresas en el período democrático, ampliándose también el número de empresas menos concentradas.

No obstante, al igual que lo sucedido con la distribución territorial, en el caso de las empresas, que también muestran una relativa "desconcentración", en nada se modifica el carácter de los aspectos sustantivos de la política del IPV en el segundo período, ya que tanto la planificación como la convocatoria y adjudicación de las licitaciones a las empresas han continuado siendo definidas y decididas centralizadamente.

3. Consideraciones finales.

El breve análisis comparativo de algunos aspectos de la política del IPV como modelo relativamente generalizable, en dos regímenes políticos que además de diferentes son contradictorios —dictadura y democracia— ha permitido observar en ambos la permanencia incólume de un sistema altamente centralizado.

La actual coyuntura política, donde aparece como un objetivo a seguir, la consolidación y profundización de la democracia, resulta oportuna para

formular proyectos sobre descentralización en distintas áreas, que rebasando los riesgos indeseados de caer en una “redistribución de la crisis económica”, generen nuevas formas de organización social y política. Ello implica reformular la relación entre estado y sociedad para trascender en el proceso de descentralización, la simple transferencia de competencias, funciones y recursos a los municipios, para que éstos no centralicen nuevamente el mismo sistema a menor escala. La descentralización por lo tanto debe tender a fortalecer las formas de participación social existentes y a crear otras nuevas que permitan asimilar gradualmente funciones —hasta ahora centralizadas— a la propia sociedad civil local.

Desde el sector vivienda —articuladamente a otros sectores necesarios de desarrollo social— distintas organizaciones de las sociedades locales podrían participar autogestionariamente en la solución de su problemática, lo que resulta inviable desde una concentración del poder en el nivel central.

Estas organizaciones, en lo que respecta al sector vivienda, deben partir de la participación en la decisión y obtención de los insumos básicos como el suelo adecuado, los materiales de construcción y el proceso productivo, articulando los mismos tanto a los valores culturales como a las características regionales de la comunidad.

Finalmente, reflexionando sobre los obstáculos de la descentralización en la política de vivienda, con el fin de profundizar una democracia participativa que mejore las condiciones sociales de vida, es necesario observar que las sociedades que conforman los municipios intermedios y pequeños, presentan por lo general características más conservadoras que las ciudades mayores. Ello se expresa en que los actores del poder representativo a nivel local, en el caso de la Provincia de Córdoba han permanecido con una mayor continuidad en el mismo, independientemente del régimen político dominante a nivel global. De allí que un proceso de descentralización que transfiera competencias, funciones y recursos a los municipios, puede acentuar esquemas de poder conservadores, consolidando “caciquismos”⁽⁹⁾ y generando efectos contrarios a los principios de una real democracia participativa.

Por tal motivo, un proceso descentralizador democrático y participativo, sólo puede ser exitoso si se aborda multisectorialmente y se privilegia en él a los intereses de los sectores desposeídos, adquiriendo los mismos mayor presencia en el peso relativo de las decisiones.

NOTAS

- (1) Los estudios realizados en Area de Política Urbana y Vivienda del IIFAP, llevan a estimar para 1988 un "déficit" —conforme a la utilización oficial del concepto— de 240.000 viviendas en la Provincia de Córdoba.
- (2) Cabe aclarar que no se pretende atribuir a la política de vivienda la determinación única ni principal del crecimiento del déficit habitacional, el que se explica sólo a través de comprender el complejo "problema de la vivienda" —incluyendo la política— en el proceso mercantil de su producción, la escasez histórica del salario para acceder a su compra y —en general— los componentes estructurales y coyunturales de la economía.
- (3) Si bien históricamente el discurso de la política de vivienda formula como objetivo principal la dotación de vivienda a los sectores necesitados, habitualmente también plantea los objetivos siguientes: 1) la reactivación económica mediante la movilización de la industria de la construcción, que activa la producción de múltiples ramas subsidiarias y, concomitantemente el empleo 2) retener la población potencialmente emigrante de las regiones estancadas de la Provincia, ya que la dotación de vivienda consolidaría en el lugar a sus habitantes y su producción "reactivaría" la economía local y 3) la filosofía de algunas operatorias incluye como objetivo principal, a través de la autoconstrucción, la "promoción social" de las clases sociales más pobres —denominadas como "marginales"— con lo que se intenta desarrollar un proceso "educativo" de "integración social".
- (4) Con respecto a la "doble" centralidad, la férrea subordinación de la Provincia a los postulados nacionales de la política, plantea el interrogante sobre la existencia de una verdadera autonomía del "Estado provincial" o, si el mismo, no actúa solo como la administración local del Estado nacional. Entre distintos ejemplos, además del casi pleno condicionamiento del IPV a la SVOA de la Nación, lo antedicho se expresa con bastante claridad en la Ley Orgánica de Ministerios (2295) de la Provincia que plantea en el punto 3 de las competencias del MAS: "La proposición y ejecución de políticas, programas y proyectos provinciales de vivienda *en el marco de las políticas nacionales*, para garantizar a los habitantes de la Provincia el acceso a una vivienda digna". Lo aquí destacable es que el MAS genera políticas de vivienda donde a diferencia del IPV-FONAVI, los recursos surgen casi exclusivamente del gobierno provincial.
- (5) Ver Yujnovsky, Oscar; *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955/1981*, GEL Buenos Aires 1984.

- (6) En un relevamiento por aproximación sobre suelo adecuado para la localización de planes de vivienda en algunas de las ciudades principales de la Provincia (realizado desde el Area de Política Urbana y de Vivienda del IIFAP), se detectaron amplias diferencias en los precios relativos de la tierra y una gradualidad descendente de los mismos conforme al tamaño de la ciudad.
- (7) La Voz del Interior, 13 de octubre de 1986.
- (8) "Subsistemas de Centros Urbanos, son conjuntos de centros que cuentan con centro principal de tamaño generalmente superior a los 20 ó 25 mil habitantes que opera como centro del conjunto, extiende su influencia a toda el área y posee fuertes vinculaciones con otros grupos o centros locales o regionales. Consta además de un conjunto de centros menores dependientes de la ciudad principal que poseen una vocación común y conforman un conjunto estrechamente ligado. El sistema de vínculos está generalmente consolidado".
 "Grupos de Centros: se trata de conformaciones territoriales similares a los llamados subsistemas pero que no cumplen todas las características de aquellos (vg falta de una ciudad hegemónica)".
 "Áreas de Asentamiento: se trata de espacios donde pueden existir en forma aislada uno o varios centros con cierto grado de vinculación pero sin conformar un verdadero subsistema o grupo armónico".
 Caracterización extraída de: Gobierno de Provincia de Córdoba, Secretaría Ministerio de Planeamiento y Coordinación, "Estrategia Provincial de Crecimiento 1986-87-89. Documento de trabajo. Pág. 47-48.
- (9) Borja, Jordi; "Descentralización, una cuestión de método"; en Borja, Jordi y otros; *Organización y descentralización municipal*, EUDEBA 1987.

¿POR QUE DESCENTRALIZAR EN SALUD?

Ernesto R. Gagliano
Mario F. Navarro

Sumario

La política de descentralización de servicios de salud iniciada por el Gobierno Provincial debe analizarse en términos de su viabilidad y eficacia. El análisis señala que, si bien esta política —cuyos contornos no están aún totalmente definidos— puede resultar viable, es preciso impulsar mecanismos paralelos que aseguren su eficacia sanitaria, financiera y democratizadora; en particular, se examina la contribución de la descentralización a tales aspectos, concluyéndose que esta política, aunque no los condiciona, ni determina, puede potenciarlos.

Introducción

La formación del Estado implica, tanto desde un punto de vista histórico, como teórico, la constitución de la unidad del poder. Esa unidad tiene expresión acabada en la fórmula jurídica —el orden jerárquico de las normas—, pero su trasfondo sociopolítico puede aprehenderse mejor como una articulación de intereses dominantes; es decir, como una forma particular de compromiso hegemónico. A través de tal dimensión contextual deben analizarse las instituciones estatales: el estado nacional, provincial y municipal, y los diversos aparatos ministeriales.

Ningún ámbito, ni sector estatal será así independiente de la organización del poder y los procesos políticos fundamentales. Respecto del sector salud, tal afirmación ha sido enfatizada como variable explicativa en trabajos como los de Belmartino y Bloch (1980, 1981, 1985) sobre la vinculación entre políticas de desarrollo, rol del Estado nacional en el sector y política de salud, y de V. Navarro (1984) sobre Inglaterra.

Estas breves constataciones son necesarias para enunciar una primera tesis: la descentralización debe entenderse, primordialmente, como un movimiento del poder, como un juego de descomposición/recomposición de intereses. La distribución del poder es un aspecto del problema de la viabilidad de toda política; no obstante, es pertinente preguntarse también por las razones que hacen a una política preferible. En particular, con referencia al sector salud, nos interesan evaluar la eficacia sanitaria, financiera y democratizadora

de la descentralización; este estudio se propone, entonces, explorar las cuatro dimensiones citadas.

El estudio está referido a la política de descentralización iniciada por el gobierno provincial, tal como ha sido hecha pública hasta el momento —agosto de 1988—. Los argumentos que se utilicen se fundarán tanto en los caracteres propios de toda política de descentralización, como en las circunstancias particulares de esta política concreta; consiguientemente, haremos uso de materiales emanados de la literatura pertinente, y de investigaciones propias.

Conceptos.

En primer lugar, distingamos entre políticas de salud y políticas sobre servicios asistenciales. Dado que el concepto de salud hace referencia a un amplio conjunto de elementos y procesos relativos a la calidad de vida y morbimortalidad de una población dada; se sigue, que una descentralización de servicios implica tomar decisiones sobre sólo una parte de la problemática de la salud; por otra parte, no es injustificado dudar acerca de la real incidencia de los servicios asistenciales sobre los procesos de morbimortalidad: “De hecho, yo creo que, en los EE.UU. la incidencia y prevalencia de las enfermedades responsables de la mayor morbilidad y mortalidad no se ve alterada por la mas vigorosa aplicación del sistema de atención médica”, dice Nehi (1982:16) citando a Warren Winkelstein. Esta es la problemática que denominamos eficacia sanitaria.

En segundo lugar, el concepto ‘servicios de salud’ designa a un conjunto heterogéneo de elementos; por ello, se tiene tradicionalmente, a agruparlos —de acuerdo a la propiedad de los efectores— en tres sectores: público, obra social y privado. El resultado es que, una definición estatal de descentralizar su aparato, tendrá impactos diferenciales según el mayor o menor peso del aparato estatal en la zona. A su vez, si no se tiene inconveniente en adherir a una noción amplia de ‘servicios’, es obvio que con tal concepto designamos algo mas que la mera infraestructura física. El concepto puede definirse mejor como el sistema que, mediante una dada tecnología organizativa, orienta recursos físicos, monetarios y humanos hacia determinados objetivos, y puede en cada etapa corregir su aproximación a tales metas; paralelamente se pretende que el conjunto de los servicios de salud constituya un sistema coordinado e integrado. Se plantea así, el siguiente interrogante: ¿qué o cuántos de los elementos y procesos señalados se descentralizan?. El cuadro 1 muestra los limitados ámbitos que cubre la actual política de descentralización.

Por ello, en función de las dos puntualizaciones anteriores, se puede concluir acerca del alcance acotado de esta iniciativa estatal, si medido en relación a su impacto en los procesos de salud/enfermedad y en el conjunto de servicios.

En tercer lugar, es problemático el concepto mismo de descentralización. La eficacia demiúrgica de las palabras —en especial cuando se hayan consagradas en el vocabulario de los organismos financieros internacionales—, hace que se pretenda rodear a la descentralización de connotaciones de la más diversa índole, así como iniciar un, muchas veces trabajoso, deslinde de los vocablos cercanos que no significan descentralización. No obstante, el rumbo es el indicado por Boneo y ots. (1987:12) cuando distinguen la noción francesa de la anglosajona de la descentralización, y toman partido por la francesa —nuestro derecho administrativo es de matriz francesa—. Así, un concepto de descentralización estricto supone la transferencia de determinadas competencias estatales a otra unidad estatal de menor nivel situada en un espacio geográfico distinto; esta definición tiene dos ventajas: es más ajustada a los términos jurídicos y no prejuzga acerca de las virtualidades de coordinación, de equidad y/o democratización que podría tener un proceso de descentralización. En otras palabras, es legítimo preguntarse si la descentralización contribuye o no, refuerza o no refuerza, la coordinación, la equidad y la democratización. A esta problemática, trataremos de responder en el capítulo sobre la eficacia democratizadora y sanitaria de esta política.

La Viabilidad: la historia y los actores.

A estos efectos, puede resultar de utilidad hacer un examen de los principales problemas que una descentralización exitosa debería resolver. Para ello, haremos una breve reseña histórica de la descentralización en el país y un —también breve— examen de los principales actores intervinientes.

Mirada desde una perspectiva de larga duración, la historia de la gestión estatal puede dividirse en dos procesos paralelos. El primero tendría tres períodos bien definidos, mientras que el segundo, inversamente, consistiría en un solo continuo de centralización.

El primer proceso comprende el haz de relaciones entre Nación y Provincia. Es menester aclarar que la atención médica estatal forma parte de las facultades compartidas por la Nación, Provincias y Municipios, según la Constitución Nacional, por lo que cada una desarrolló redes asistenciales, si bien de escasa capacidad, hasta 1945. A partir del primer gobierno justicialista sucede un triple movimiento de centralización, relevante para nuestro caso: 1) la ciudadanía social que otorgan las diversas leyes laborales y previsionales construye una relación Estado-sectores populares de carácter nacional; 2) la asunción por el Estado de los servicios que regenteaban instituciones cuasipúblicas como las Sociedades de Beneficencia (Por ejemplo, en Córdoba el Hospital Neuropsiquiátrico fundado en 1890 y a cargo, desde entonces de las Damas de Beneficencia, se provincializa en 1946); poco después retornarán a ubicarse en un ambiguo status institucional bajo la órbita de la Fundación Eva Perón; 3) la centralización de funciones e iniciativa en la Secretaría de Estado de Salud Pública en 1946.

En estos movimientos se combinan los fundamentos técnicos con los políticos. Desde la perspectiva técnica, los sanitaristas habían abogado desde principios de siglo por una centralización de las actividades de salud: "No es posible regirse en cuestiones de higiene y profilaxis por las leyes políticas que persiguen la autonomía y la libertad. La prevención de las enfermedades exige una técnica más severa y coercitiva, ejercitada por un criterio sanitario exclusivo...", decía J. Penna en 1903, Veronelli (1973:12). Junto a esas razones técnicas emergía una nueva constelación de poder que procura afianzarse, es tal uno de los determinantes de la expansión de la capacidad instalada estatal nacional que se mantiene hasta 1954 con el alejamiento de Carrillo.

Desde entonces, hasta 1978, suceden tres décadas —el segundo período— que puede caracterizarse como un 'impasse'. Existe la voluntad, por parte del Gobierno Nacional, de descentralizar los hospitales a las Provincias, pero no hay capacidad política para lograrlo; así, se frustran los intentos de 1958, 1962 y 1968. Durante ese lapso se realizan algunas transferencias de jurisdicción, sin lograrse, de ninguna manera, el objetivo de traspasar en bloque la red asistencial, manteniéndose el control normativo, de acuerdo a la consigna: centralización normativa y descentralización operativa. En el intento más decidido —1968— se transfirió a Córdoba tres Hospitales, dos Centros de Salud y diez Centros Materno-infantil, por convenio del 8-12-67; lo convenido nunca se concretó plenamente y en abril de 1972, se decide la reversión.

El último período se inicia en 1978, con la decisión del gobierno autoritario de transferir los hospitales nacionales a las provincias, formalizada por ley nacional N° 21883 y, en Córdoba, ley N° 6257. Esta decisión se cumple en Córdoba en dos etapas: 1979 y 1981.

En todas las iniciativas reseñadas se cruzan diversos argumentos: la racionalidad financiera; los principios de organización administrativa; y la posibilidad de control y participación popular. Sin embargo, la discusión se centró, en casi todos los casos, en los aspectos presupuestarios, convirtiéndose la descentralización mas en una forma de repartir cargas que de coparticipar el poder.

El otro proceso a que hacíamos referencia comprende el haz de relaciones entre Estado Provincial y Municipios. Aquí, la evolución es distinta; la Provincia ha desarrollado la mayor proporción de la capacidad instalada y mientras que los Municipios, inversamente, no han hecho uso de sus atribuciones —con la excepción de las ciudades de mayor tamaño como Córdoba y Río IV—. El cuadro muestra este escaso desarrollo de la red asistencial municipal esta constatación conduce a especular acerca de la capacidad actual de la administración central de los Municipios para gestionar los servicios que se descentralicen y, con ello, sostener que la eventual descentralización ha de insumir, en gran parte de los casos, mayores gastos que el sólo mantenimiento de los servicios.

Por último, durante 1981 hay pases recíprocos de dependencias entre el Estado Provincial y la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. Se transfirió al Municipio dieciséis centros Materno-infantil, dos Dispensarios y un Centro de Salud; mientras que la Municipalidad da a la Provincia, el Instituto Municipal de Alcoholismo.

Los Actores y los argumentos: la primera impresión que emerge de la observación del proceso reseñado, muestra al problema de la descentralización como un tema típicamente estatal, al lado de una sociedad civil indiferente.

En la escena, uno de los protagonistas —el Estado Nacional— argumenta sobre la base de la racionalidad de gestión, mientras que el otro —Estado Provincial— responde planteando la imposibilidad financiera. En ambas posturas está, paradójicamente, presente la idea de la regionalización, coordinación y organización escalonada según niveles de complejidad, del sistema; lo que varían son las imputaciones de responsabilidad.

Por su parte, los actores de la sociedad civil están ausentes, ni las organizaciones de profesionales, ni aquellas que podrían representar a los usuarios se han pronunciado sobre el tema, en particular durante el último período, cuando hubo transferencia efectiva. Un buen indicador de esta indiferencia y desinterés han sido las escasas y casi oportunistas intervenciones del gremio médico: desde afirmar que se habría producido un "enriquecimiento" de la red sanitaria provincial con las transferencias, en ocasión de una entrevista con Videla (Realidad Médica, del Estado, agosto de 1980), hasta las denuncias de vaciamiento de las finanzas del Estado que habría producido la descentralización, a fines de 1983.

¿Existen diferencias respecto de la actual política?. En primer lugar, la pulseada interestatal inherente a la descentralización, se ha tornado más complicada, desde que el régimen democrático y la autonomía provincial y municipal, permiten la existencia de elencos gobernantes con diferentes extracciones partidarias.

En segundo lugar, no existen las agudas restricciones a la actividad sindical del período previo. La situación se complica más aún cuando, como en el caso de Córdoba, la historia reciente de las relaciones entre gremio y Estado han sido conflictivas; nos referimos a la polémica en torno a la ley de Equipos de Salud Humana sancionada en contra de la activa oposición del Sindicato de Empleados Públicos de la Provincia que consideró una agresión a su representatividad gremial a la citada ley. No es difícil predecir que, ocasionando la descentralización una nueva pérdida de su órbita de influencia, este gremio se manifieste en contra (son distintos los gremios que agrupan a los trabajadores del Estado Provincial y Municipal).

En tercer lugar, el gremio médico no se ha pronunciado aún sobre el problema —su atención permanecía ocupada por la reglamentación de la ley de Equipos de Salud—. Se puede anticipar que no habría conflictos mayores con este actor en caso de descentralización, si se asegurase un régimen uniforme de salarios y demás condiciones de trabajo para toda la Provincia —lo que se materializaría a través de los convenios de descentralización que obligan a los municipios a adherir a la Ley citada—. Ello garantizaría la unidad de una eventual lucha gremial médica, mientras que su representación no sufre men- gua dada la organización federativa de los profesionales médicos.

En cuarto lugar, los usuarios. Estos sectores, finales receptores de las actividades sanitarias, no han tenido participación alguna hasta el momento; paradójicamente, gran parte de los argumentos en favor de la descentralización hacen hincapié en su potencialidad para la democracia y la participación social. Al respecto, las posiciones de los autores son divergentes; por un lado, quienes sostienen la relación democracia y descentralización (Rofman, 1985) y, por otro, quienes desconfían de tal relación (Veronelli, 1973:44). Resulta por otra parte sugestivo que un reciente documento del Banco Mundial, promotor de las políticas de descentralización, no haga esta vinculación: “Descentralización de la planificación, presupuestación y adquisición para los servicios de salud gubernamentales, particularmente aquellos que rinden beneficios privados por los cuales se cobra a los usuarios... Permitir que la cobranza de los ingresos y la posesión de éstos se encuentre lo más cerca posible del punto de provisión de los servicios, porque esto mejorará tanto la cobranza de los aranceles, como la eficiencia del servicio (Banco Mundial, 1987:703). En otras palabras, desde que la descentralización implica sólo una reorganización de los efectores existentes y no la creación de otros nuevos, no es esperable demandas y movili- zaciones en tal sentido.

Conclusión: la política de descentralización resulta viable por las si- guientes razones: 1) existe una firme decisión del gobierno central en tal sentido —ver art. 174 de la reciente Constitución Provincial—; 2) esa decisión cuenta, para mejor, con el apoyo crediticio de importantes organismos inter- nacionales; 3) aquellos municipios que pueden ser renuentes por estar gober- nados por otro partido se encuentran coaccionados por el adelanto de fondos que ha venido realizando la Provincia a cuenta de la descentralización; 4) la oposición del Sindicato de Empleados Públicos puede no ser suficiente —habida cuenta que, a raíz de la ley de Equipos de Salud Humana, su influencia en el sector es mínima—; 5) no es predecible una activa oposición del gremio médico, ni de las demás organizaciones de profesionales y técnicos, que se encuentran en situación similar; y 6) la indiferencia de la población al respecto.

Eficacia Sanitaria.

Como dijimos, es preciso distinguir entre políticas de salud y políticas sobre servicios asistenciales. Ya en 1964, Sonis (1964:) afirmaba que el des-

arrollo de servicios no generaba una equivalente mejora de los perfiles de morbimortalidad; desde entonces —y quizás desde antes— se comienza a reconocer que los servicios asistenciales no están determinados por las necesidades de salud, ni por la demanda de servicios, sino por otras variables como el conflicto político o los intereses de los profesionales.

En otro orden de ideas, Menéndez (1981:481) en un refinado análisis sobre el Yucatán, critica enunciaciones como la anterior por su generalidad, pero admite la eficacia médico-asistencial sólo en función de su “efecto de demostración”; también, Mercer (1985:58): “Los nuevos problemas de la salud urbana... por su naturaleza no pueden ser resueltos ni en el hospital, ni con ayuda de una racionalidad de asistencia individual. Ellos implican una participación colectiva... una democratización de la gestión sanitaria”; Briscoe (1987:325-337) demuestra que las acciones sobre el agua y saneamiento, contrariamente a lo que se supone, son más eficaces y eficientes que las medidas biomédicas de deshidratación oral e inmunización; Heysen y Musgrove (1986: 36-46) señalan la paridad explicativa, en la esperanza de vida, de las variables acceso a agua potable, consultas médicas e ingreso.

De lo que se trata, entonces, es de articular las lógicas de los procesos de salud enfermedad, con la de los servicios. Su logro implicaría una acción de los efectores sobre la producción y distribución de la enfermedad, más que sobre sus efectos; ésto, desafortunadamente, no resulta de los distintos proyectos de descentralización y estatuto sanitario —valga, como ejemplo, la escasa consideración otorgada a los recursos humanos no asistenciales, no obstante ser mayor que la que tradicionalmente se le ha concedido. La idea anterior tiene un corolario que tampoco parece contemplarse: la acción del organismo de salud debe coordinarse intersectorialmente con los otros organismos estatales con competencia sobre aspectos de los procesos de salud.

Por último, la descentralización, con su potencialidad de ‘atomización’ del sistema, agrega una nueva circunstancia a tener en cuenta: ¿cómo combinar descentralización con atención escalonada y regionalización; en suma, cómo lograr la coordinación del sistema?. La política actual parece haber tomado partido por una de las soluciones posibles: el recorte de las funciones a descentralizar; a ello nos referíamos al mencionar el alcance acotado de la política de descentralización. Las funciones de los establecimientos, su nivel de complejidad, su misión en el sistema son decisiones que se reserva el nivel central.

Conclusión: no es esperable un aumento de la eficacia sanitaria de los establecimientos.

Eficacia financiera.

Este punto tiene dos aspectos, la economía en el funcionamiento de los

servicios y la reducción del presupuesto y gasto de la Provincia. Respecto del primero, caben los siguientes comentarios: 1) el impacto resultante de una mejor administración de los recursos físicos es desconocido en tanto no se establezca en forma detallada los gastos corrientes de los servicios que no constituyan remuneración a personal; 2) a lo anterior, se suma que se pierde 'poder de compra' dado que las adquisiciones serán de menor volumen; y 3) nada parece indicar que la descentralización implique un 'disciplinamiento' del personal de salud —menor ausentismo, mayor dedicación efectiva, etc.

En segundo lugar, tampoco hay indicaciones acerca de que el proceso de descentralización implique una reducción sustancial del presupuesto provincial, ni en materia de personal, ni en materia de otros gastos corrientes. Un reciente y prolijo estudio del Ministerio de la Función Pública —Subsecretaría de Planificación y Evaluación— señala que, siendo transferibles casi un 90 % de los establecimientos, ellos ocupan sólo un 14,8 % del personal total y participan con un 4,1 % en los gastos en bienes y servicios no personales; luego concluye que, si se obtuviera un 100 % de éxito en el programa de descentralización —transfiriéndose 418 establecimientos—, se obtendría una reducción de un 15,6 % del presupuesto total. (Ministerio de la Función Pública, 1988:19). Este resultado, aparentemente paradójico, surge del hecho de que se define como descentralizables sólo a aquellos establecimientos que sirven exclusivamente al área geográfica destinataria de la descentralización, que son aquellos de menor complejidad.

Conclusión: es incierto que la descentralización produzca sustanciales economías en el funcionamiento de los servicios de salud. Un examen más detallado, con generación de datos primarios, puede arrojar mayor luz al respecto.

Eficacia democratizadora.

Una relación lineal entre atención primaria, descentralización y participación comunitaria forma parte casi del sentido común sanitario en la actualidad. Por nuestra parte, pensamos que la descentralización no es condición necesaria, ni suficiente de la participación; sería, más precisamente, una variable contextual que, en marcha otros procesos, puede potenciar la participación.

Examinemos más de cerca el problema. No es pertinente hacer aquí un 'review' de la temática, por lo que optamos por la siguiente definición de participación: proceso por el que toman parte en las decisiones fundamentales y cotidianas aquellos hasta entonces excluidos.

Interesa destacar que la participación es sobre las decisiones ya que, como han señalado Alford y Friedland (1975), pueden coexistir participación sin poder y poder sin participación. Por otra parte, no es tampoco equivocado entender que la fórmula de 'los hasta ahora excluidos' designa, en particular, a los sectores populares.

Podríamos así plantear dos interrogantes. ¿Por qué razón determinaría, la descentralización, la posibilidad de participar en decisiones? y ¿por qué devendrían a participar, entonces, los que estuvieron excluidos?. En el primer caso, es determinante el marco jurídico para evaluar la autonomía que la descentralización concede; es decir, habrá que identificar cuál o cuáles etapas del proceso de producción de servicios de salud se descentralizan (ver cuadro 1).

En segundo lugar, es necesario aclarar la relación que podría existir entre descentralización y sectores populares. Analíticamente, el argumento se basaría en una —o todas— de las siguientes proposiciones: 1) la participación se incrementa en forma inversa a la distancia geográfica del centro de decisión y a la complejidad de las tareas; 2) en forma inversa a la desigualdad social existente; y 3) —aunque no hubiera mayor participación— la descentralización permite un mejor control y responsabilidad y respuesta pública.

No cabe duda que la primera es una condición cumplida mediante la descentralización (repárese que no usamos un contraargumento común: los problemas locales atraen menos a la opinión pública que los nacionales); sin embargo, su desventaja radica en que acota el rango de decisiones ya que la proposición podría continuar: a menor cobertura geográfica y menor complejidad, menor la competencia del centro de decisión. Es decir, el poder podrá ser más transparente, pero es menos poder.

Pero, es la segunda proposición, la definitoria. Literatura de mucha autoridad da por verificada la relación entre posición socioeconómica y participación (Alford y Fiedland, 1975: ; Hirschmann, 1986:87; Pizzorno, 1976:73; Mac Pherson, 1982:121). Por lo tanto, o bien el binomio descentralización ha sido propuesto sin atender a las comprobaciones empíricas, o bien se supone que las unidades destino de la descentralización son socialmente homogéneas, lo que sólo puede ser respondido con exámenes empíricos; sin embargo, no se ve por qué razón los patrones de desigualdad vayan a ser globalmente distintos en el agregado provincial que en los municipios.

Por último, la literatura tampoco encuentra mayor responsabilidad pública a partir de la mera descentralización (Bryden, 1983:150).

Conclusión General.

¿Por qué descentralizar, entonces?. Pensamos que el análisis anterior permite llegar a dos conclusiones generales: 1) desmitificar a la descentralización como la posible panacea de los males del sector salud; y 2) —paradójicamente— fortalecerla en tanto se señala su real potencialidad; la descentralización acompañada de otros mecanismos que determinen una mayor eficacia sanitaria, financiera y democratizadora, puede potenciar tales procesos y, bajo tales condiciones, favorecen la transparencia en el ejercicio del poder.

No queremos hacer aquí la relación —ya hecha muchas veces— de los principios que debe satisfacer un sistema de servicios equitativo, oportuno y eficaz. Lo que sí debemos señalar es que la crítica de la descentralización debe servir para que ésta, lejos de ser un imperativo de la crisis fiscal, sea un requerimiento de mayor democracia.

B I B L I O G R A F I A

- ALFORD R. y FRIEDLAND R. "Political Participation and Public Policy", en *Annual Review of Sociology*, Nº 1, 1975.
- BANCO MUNDIAL: "El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo: una agenda para la reforma", en *Bol. de la OPS*, vol. 103, Nº 6, dic. de 1987.
- BELMARTINO, S. y BLOCH, C.: (1980) "Política Sanitaria argentina y estrategias de desarrollo", en *Cuadernos Médico-Sociales*, Nº 14, CESS, Rosario.
- (1981) "Políticas de Salud y Bienestar Social, Argentina. 1976-1980", en *Cuadernos Médico-Sociales*, Nº 18, CESS, Rosario.
- (1985) "Economía, Sociedad y Política de Salud", en *Cuadernos Médico-Sociales*, Nº 31, CESS, Rosario.
- BONEO, H., OSZLAK O., LLOVET J. y GARCIA DE FANELLI, A.: "La Descentralización en los Servicios de Salud", mimeo, Bs. As., 1987.
- MAC PHERSON C. B.: "La democracia liberal y su época", Alianza Ed., Madrid, 1982.
- BRISCOE, J.: "Abastecimiento de agua y servicios de saneamiento: Su función en la revolución de la supervivencia infantil", en *Bol. de la OPS*, vol. 103, Nº 4, oct. de 1987.
- BRYDEN, K. "El insumo público en la formulación de políticas y en la administración. La situación actual y algunos requerimientos para el futuro", en *Rev. Centroamericana de Administración Pública*, Nº 5, julio-diciembre, 1983.
- HEYSEN S. y MUSGROVE P.: "Esperanza de vida y su relación con ingresos, agua potable y consultas médicas en el Perú", en *Bol. de la OPS*, vol. 100, Nº 1, enero de 1986.
- HIRSHMANN A. "Interés Privado y Acción Pública", FCE, México, 1986.
- MENENDEZ E. "Poder, estratificación y salud", Ed. de la Casa Chata, México, 1981.
- MERCER H. "Hopitaux, Pratique medicale dans la ville de Mexico", en *Sciences Sociales et Santé*, fev. de 1985.
- MINISTERIO DE LA FUNCION PUBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA: "Proyecto de descentralización y desconcentración del Area de Salud, mimeo, Córdoba, 1988.
- NAVARRO V.: "Lucha de clases, Estado y Medicina", Ed. Nueva Imagen, Mexico, 1984.
- NERI, A.: "Salud y Política Social", Librería Hachette, Bs. As., 1982.
- ROFMAN, A.: "Descentralización y Democracia", Fundación Friedrich Ebert, Bs. As., 1986.
- SONIS A.: "Salud y Desarrollo económico-social", Eudeba, 1964.
- VERONELLI J. C.: "Centralización y Descentralización en la organización de la Atención de la Salud en la Rep. Argentina", mimeo, CFI, 1973.

CUADRO 1

Áreas a descentralizar en la Política Provincial

RECURSOS:	A C C I O N E S					
	Individual / Curativo			Colectivas / Preventivas		
	Planific.	Asignación	Evaluación	Planific.	Asignación	Evaluación
físicos	-	+	*	-	-	-
monetarios	*	+	*	-	-	-
humanos	-	-	-	-	-	-

NOTA:

1. Colectivas / Preventivas: se refieren a las grandes acciones de saneamiento e inmunización.
2. + Descentralizable.
* Compartida.
- No descentralizable.

CUADRO 2

Establecimientos y camas municipales según Departamento y % sobre total Provincial (1969 y 1980)

	1969		1980	
	Establecimientos	Camas	Establecimientos	Camas
Capital	46	116	46	109
Río Cuarto	6	33	14	43
Resto Provincia	14	65	35	122
Total Municipal	68	214	95	274
%	15,7	4,1	8,5	1,9

FUENTE: 1969 y 1980. Catastros Nacionales de Recursos y Servicios para la Salud.

CURSO ANUAL DE POSGRADO
“ANÁLISIS Y ADMINISTRACION DE
POLITICAS ESTATALES”

En abril pasado dio comienzo este curso dedicado a la temática: “Administración y Análisis de Políticas Estatales, con orientación alternativa en Políticas de Salud, de Vivienda y Fiscal”. Se pretende con esta actividad aportar conocimientos científicos para el análisis de los procesos de gestación, formulación e implementación de políticas estatales.

La formación técnica y académica de quienes están directamente involucrados con la gestión pública se realiza con el objetivo de brindar elementos de utilidad para el diseño de políticas, de modo que éstas tengan mayor eficacia en cuanto a los impactos transformadores buscados.

La convocatoria a participar en el curso tuvo una elevada receptividad en la comunidad profesional que se desempeña en la Administración Pública —específicamente a nivel del Estado Provincial— así como, en aquellos ámbitos abocados a la docencia-investigación y quienes se desempeñan en el sector privado. Esta situación obligó a duplicar el cupo previsto con anterioridad —debiéndose aceptar a 84 cursantes en dos Comisiones—, previo a lo cual se estableció un proceso de evaluación que permitió una selección más objetiva de los inscriptos.

Los que solicitaron información sobrepasaron los 200 interesados inscribiéndose finalmente a 139 profesionales.

El perfil de los inscriptos reviste las siguientes características particulares:

En relación a su formación profesional: Contadores (33); Lic. en Administración (6); Economistas (5); Abogados (9); Lic. en Ciencias Políticas (13); en Ciencias de la Información (8); en Historia (4); en Pedagogía (1); en Sociología (1); Asistentes Sociales (10); Médicos (24); Bioquímicos (5); Psicólogos (5); Odontólogo (1); Arquitectos (8) e Ingenieros Civiles (5).

En relación a su origen laboral:

a) Del sector público: se cuenta con la presencia cursantes de casi todos los Ministerios del Gobierno Provincial; de Empresas Públicas como EPOS y EPEC; del Poder Judicial; Municipalidad de la Ciudad de Córdoba; Seguridad y Hospitales Públicos.

Los cargos que ocupan se desglosan de la siguiente manera: Subsecretario (1); Jefes de Departamento (10); Jefes de División (5); Jefes de Sección (16) y Técnicos-profesionales (62).

b) Del ámbito universitario: del área administrativa: Director de Area (1) y Secretario Administrativo (1); del área académica, en docencia-investigación (16).

c) Del sector privado: en empresas y en ejercicio particular de la profesión (24).

El curso se viene desarrollando en dos sesiones semanales de 2 horas cada una y la carga de horas-clase total por seminario es la siguiente:

- 01 – Elementos socio-económicos para el Análisis de Políticas Estatales, con 34 horas.
- 02 – Metodología para el Análisis de Políticas Estatales, con 34 horas.
- 03 – Política de Reforma Gubernamental, con 20 horas.
- 04 – Políticas de Salud, con 24 horas.
- 05 – Política Provincial de Vivienda, con 24 horas.
- 06 – Política Fiscal del Estado, con 24 horas.
- + Los seminarios 04, 05 y 06 son opcionales.
- + La duración total del curso para cada participante suma 112 horas.

La nómina de los docentes que participan es la siguiente: Lic. Orlando Barra; Lic. Adolfo Buffa, Arq. Néstor Luis Cortese, Lic. Gustavo De Marco, Dr. Ariel Depetris, Lic. José Luis Furlan, Dr. Ernesto Gagliano, Lic. Carlos La Serna, Lic. Guillermo Marianacci, Ab. Mario Navaro, Lic. Arnoldo Rosenfeld, Arq. Alberto Salguero, Lic. Claudio Tecco, Arq. Gustavo Zilocchi.

La permanente evaluación del curso nos permite contar con los elementos necesarios para una nueva convocatoria el próximo año o eventualmente producir las modificaciones que signifiquen diversificar la temática o ampliar los contenidos hacia otras modalidades académicas de estudios de posgrado en el área de la Administración Pública.

SEMINARIO

“PROBLEMAS ACTUALES EN ADMINISTRACION PUBLICAS. TEORIA Y COMPARACION DE LA PRACTICA ARGENTINO-ALEMANA”

En el marco del convenio de cooperación entre el Gobierno Provincial y la Universidad Nacional de Córdoba, el IIFAP organizó un Seminario de Capacitación del personal profesional de la Administración y Empresas Públicas locales. El mismo se desarrolló en la sala de situación del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa entre los días 11 de abril y el 3 de mayo del corriente año.

Las clases estuvieron a cargo del Dr. Klaus Dreyhaupt, catedrático del Instituto de Administración Pública de la Universidad de Westfalia del Norte, Alemania Federal.

Los profesionales y funcionarios que, en número de veinte, participaron en las once sesiones vespertinas de este curso, pertenecen a los distintos Ministerios y Empresas Públicas Provinciales. Ello permitió lograr un rico intercambio de experiencias, las que fueron analizadas a la luz de los aportes teóricos que realizara el disertante invitado.

Los principales temas que se abordaron fueron los siguientes:

- Relaciones entre el estado y el sector privado.
- División del trabajo entre Gobierno Central, Provincias y Municipios.
- Comparación de los métodos de gestión en la administración pública y privada.
- Cálculo de costos y beneficios y su influencia en la eficiencia de la administración pública.
- Relación entre remuneraciones y productividad en la administración pública.
- Métodos de economización de personal en el servicio público.
- Sistemas de formación y capacitación de personal.

VIII CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

*Dedicado a la Temática de la Descentralización, Regionalización
y Participación en las Políticas Estatales*

Hotel Sussex, Ciudad de Córdoba — 27 y 28 de Octubre de 1988

Con el auspicio del Gobierno Provincial, el IIFAP organiza, conjuntamente con la Maestría en Administración Pública de la UBA este evento. A él han sido invitados destacados investigadores y funcionarios que actúan tanto en el orden provincial como nacional.

El Congreso será un espacio de análisis y debate sobre modalidades tradicionales de gestión del estado y el desarrollo de alternativas descentralizadas y participativas que contribuyan tanto a una mayor eficacia en el accionar del sector público como a la consolidación del sistema democrático.

Se presentarán ponencias, las que se discutirán en mesas de trabajo por área temática (vivienda, salud, educación y administración pública). Posteriormente, se realizará un Plenario que integrará las conclusiones a que arriben las mesas de trabajo.

Los miembros activos (autores de ponencias) e invitados especiales (funcionarios y legisladores que relatarán sus experiencias en relación a la formulación y gestión de las políticas cuyo análisis se ha previsto) serán los principales actores en las mesas de trabajo. Ello no implica que se cierre la posibilidad de participación a investigadores que, en calidad de observadores, deseen intervenir en alguna de las cuatro mesas de discusión y en el Plenario Final.

Quienes no hayan recibido invitación —y deseen participar en calidad de observadores— deberán inscribirse antes del día 10 de Octubre en la Secretaría del IIFAP y abonar la suma de cincuenta australes (≠ 50.-), la que permitirá cubrir los costos del material de discusión que les será entregado.

El IIFAP extenderá Certificados a los participantes de este Congreso.

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION
DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA
— DECRETO 1174/88 —

A partir del restablecimiento de la democracia, la sociedad civil, está demandando una creciente participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. En esta perspectiva, la descentralización política y administrativa constituye una vía para reducir la brecha que separa al Estado y la sociedad, territorializando el ejercicio de la democracia y posibilitando el control ciudadano de la administración pública y de los actos de gobierno.

Interpretando esta realidad, los constituyentes que reformaron la Carta Magna Provincial en 1987, aprobaron por unanimidad —más allá de las pertenencias partidarias— disposiciones que impactan claros postulados tendientes al logro de una administración pública descentralizada y regionalizada. Asimismo, se jerarquizó a los municipios otorgándoles mayor autonomía e incrementando los recursos que perciben en concepto de coparticipación impositiva.

Evidentemente, en el espíritu de la nueva Constitución está la idea de una institución municipal que, fortalecida financieramente, sea capaz de incrementar la prestación de servicios y ejecución de obras, haciéndolo con mayor eficiencia y oportunidad que en el presente.

Este mandato constitucional es el que guió al Gobierno Provincial cuando, por medio del Decreto 1174/88, aprobó las políticas generales y pautas normativas para los programas de descentralización, encomendando al Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa la formulación y coordinación de un plan de descentralización.

En el ámbito de dicho Ministerio, se procedió a relevar y evaluar las demandas de los municipios y su capacidad de gestión, mediante un programa de consultas a intendentes y senadores provinciales. Paralelamente, se constituyeron Grupos Operativos para la Descentralización, integrados por funcionarios de los ministerios que tienen a su cargo las áreas de salud, vivienda, minoridad y ancianidad, obras y servicios públicos.

De las consultas regionales y del trabajo interministerial desarrollado en el ámbito de los Grupos Operativos antes mencionados, surgieron los lineamientos que permiten hoy definir las estrategias de descentralización, desconcentración y regionalización para cada uno de los sectores de gobierno.

Los programas sectoriales de descentralización, que resultaron de este proceso, no pretenden ser una norma, que se imponga coercitivamente a las

municipalidades. Por el contrario, las transferencias de servicios y/u obras se hacen y harán en forma concertada, a través de convenios entre municipalidades y gobierno provincial.

A diferencia de la experiencia autoritaria de años recientes, cuando el Gobierno Nacional transfirió en forma inconsulta establecimientos educacionales, de salud y empresas públicas a las provincias (por otra parte, sin el correlativo traspaso de recursos), el gobierno provincial ha optado por una vía democrática y concertada. Es así que, previamente a cualquier traspaso de servicios a las municipalidades, se incrementó sustancialmente el porcentaje de coparticipación impositiva que éstas perciben. Asimismo, la adhesión municipal a los programas de descentralización provincial constituye un acto voluntario, propio de una jurisdicción autónoma.

En próximos números se informará con mayor detalle sobre la marcha de los programas de descentralización por área de gobierno.

Este Boletín fue impreso en el mes de Octubre de 1988, en los talleres gráficos de la Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba (Ciudad Universitaria) - Córdoba



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA