

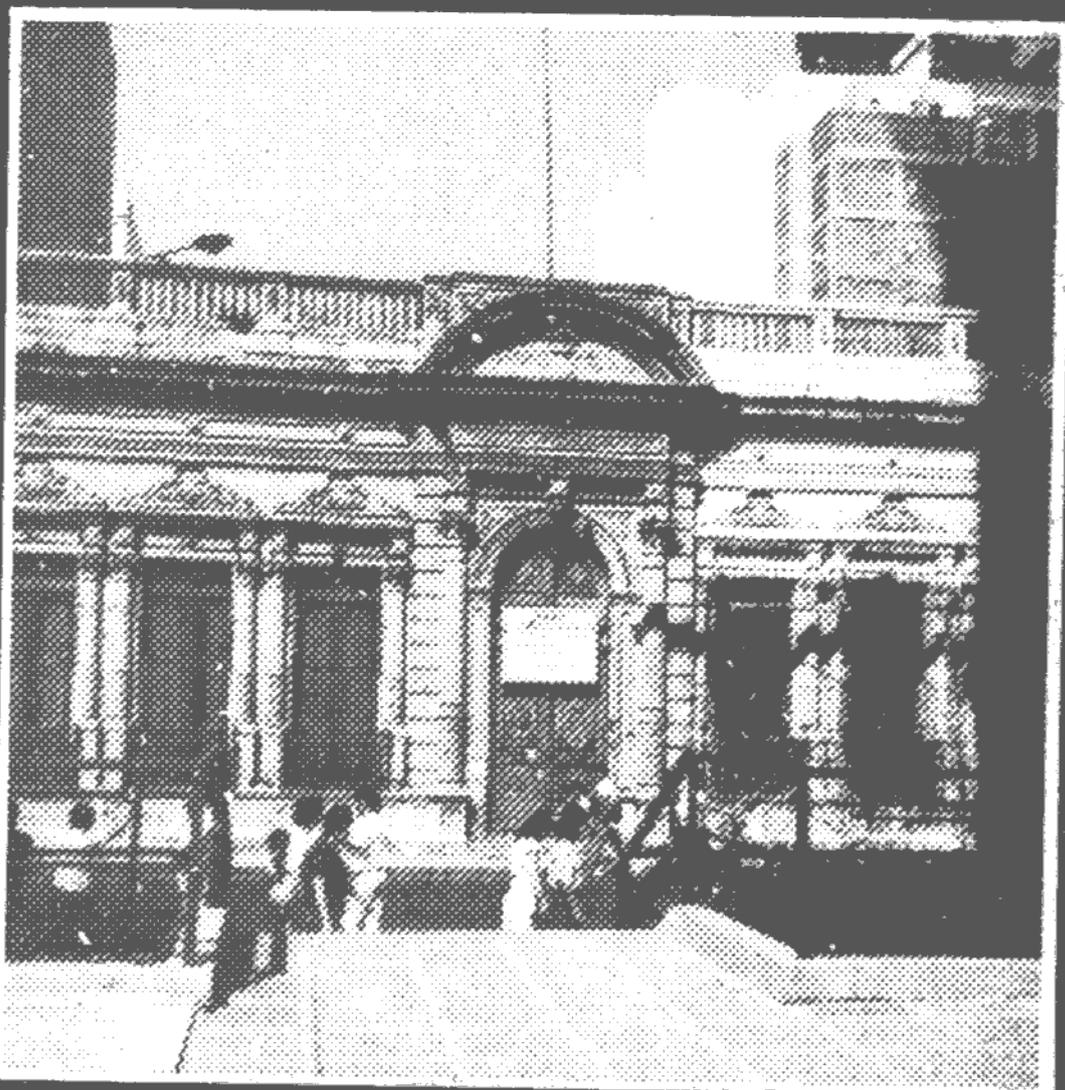
PUBLICACION  
PERIODICA DEL

**IIFAP**

NUMERO 3 - 4  
JULIO 1990

# ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

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



# ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

AÑO III Nos. 4/5

JULIO DE 1990



**IIFAP**

INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION  
EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA  
REPUBLICA ARGENTINA

## SUMARIO

1 — NOTA DE DIRECCION .....	7
2 — ARTICULOS	
• La Planificación del Desarrollo y el Medio Natural. CLAUDIO TEGGO .....	9
• Dinámica Urbana de los Suburbios Industriales del Sur de la Ciudad de Córdoba, 1955-1980. GABRIELA CECCHETTO .....	17
• Estado y Legitimidad: la conformación de una nueva legitimación en Argentina (1943-1945). DIANA CERNOTTO .....	27
3 — NOTICIAS SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL I.I.F.A.P.	
• Actividades de Investigación .....	41
• Actividad de Formación .....	49

Los artículos incluidos en el presente número, escritos por investigadores del I.I.F.A.P., abordan temas tan diversos como relevantes en cuanto a la necesidad de su debate.

En el primero de ellos, Claudio Tecco, luego de incursionar en el tema de la relación entre desarrollo socioeconómico y ambiente, pone de relevancia la necesidad de considerar las variables ambientales para la formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.

El objetivo es delinear modelos de gestión de políticas regionales de carácter participativo, que tomen en cuenta y potencien los recursos humanos y naturales de los diversos espacios geográficos.

El artículo de Gabriela Cecchetto, sintetiza los avances de su investigación sobre la dinámica urbana de los suburbios industriales del sur de la Ciudad de Córdoba.

La radicación y crecimiento de grandes establecimientos industriales en un medio urbano —al igual que su cierre o involución—, impactan no sólo en el medio laboral de dicha localidad, sino también, en las modalidades de urbanización de dicho medio. Es por ello que los estudios de caso como el que nos ocupa son de inestimable valor para el diseño de políticas urbanas.

El trabajo de Diana Cernotto, explica la crisis de legitimidad del estado liberal-conservador y el surgimiento del estado "benefactor" en la Argentina de los años 40, valiéndose para ello de los aportes realizados por la "Escuela Alemana de la Derivación" en torno al debate sobre las vinculaciones entre sociedad-estado y economía-política.

El análisis del proceso de conformación de un nuevo tipo de legitimación en la década del 40 es de particular importancia en los momentos actuales, cuando dicho "estado de bienestar" atraviesa por la, hasta ahora, más profunda de sus crisis.

El contenido de este número abarca, asimismo, noticias referidas a las actividades de las Areas de Investigación y Formación. Respecto a la primera,

*se presentan los resúmenes de algunos de los proyectos que actualmente se desarrollan en el I.I.F.A.P., siendo nuestra intención editar próximamente, una serie en la que se publiquen los avances de investigación. En cuanto al Area de Formación, se realiza una breve presentación de los contenidos y características del Programa de Maestría en Administración Pública, que se encuentra en pleno desarrollo.*

*Carlos La Serna*

## LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y EL MEDIO NATURAL

*Lic. Claudio Tecco*

### 1. *Introducción*

La preocupación por la falta de armonía en las relaciones del hombre con su entorno es de vieja data. Científicos y pensadores —desde la antigua Grecia hasta nuestros días— han analizado las cambiantes modalidades con que la humanidad se ha apropiado de los recursos naturales.

Pero la cuestión de la medida en que el hombre puede ejercer su dominio sobre la naturaleza, sin comprometer el futuro de su propia especie, no está aún resuelta.

Probablemente, este continuará siendo un enigma sin descifrar, puesto que la evolución de la ciencia y la tecnología, al mismo tiempo que permite incorporar al acervo de recursos, bienes que antes no eran tales (o lograr un uso más eficiente de los ya conocidos), crea también nuevos problemas ambientales antes ignorados. En otras palabras, la relación del hombre con su entorno, así como las potencialidades y peligros que de ella se derivan, se hallan fuertemente condicionadas por las particularidades de cada momento histórico.

Por ello las propuestas que procuren transformar las caóticas relaciones de la sociedad con su medio natural a fines del siglo XX, no pueden fundar su accionar en la creencia de un posible retorno a formas de organización social de la producción y la distribución históricamente superadas.

Pero, igualmente erróneo sería creer en la capacidad ilimitada de la ciencia para revertir los impactos ambientales negativos de un estilo de desarrollo que se caracteriza por consumir descontroladamente materias primas y recursos energéticos que la naturaleza brinda, para luego volcar en ella cada vez más residuos contaminantes.

El cuestionamiento al paradigma desarrollista —desde la perspectiva de la protección ambiental— se originó en los países altamente industrializados del hemisferio norte, a mediados de la década de los años sesenta. Tales cuestionamientos, surgieron como consecuencia de los niveles de contaminación ocasionados por las actividades industriales.

La economía mundial atravesaba, entonces, por un ciclo expansivo que era liderado por ramas industriales que, como en los casos de la petroquímica, la automotriz y la del papel, desarrollaron procesos productivos y productos, que habrían de ocasionar serios perjuicios al ambiente.

La preocupación por las consecuencias del patrón de desarrollo dominante llegaron a los foros internacionales, siendo así como, en 1968, la Asamblea de las Naciones Unidas resolvió realizar una Conferencia Mundial sobre Medio Humano, la que se celebró en Estocolmo en 1972.

Muchos intelectuales y políticos de los países en vías de desarrollo manifestaron entonces —y no pocos lo piensan aún hoy— que la preservación, defensa y mejoramiento del ambiente eran lujos que sólo podían permitirse los estados ricos. Los países como el nuestro debían procurar el logro de elevadas tasas de crecimiento económico, sin reparar en los eventuales perjuicios ecológicos que éste pudiera causar.

Debido a una equivocada y ahistórica definición de la eficiencia, el liberalismo económico postula que no se debe interferir en los procedimientos de asignación de recursos que realiza el mercado. Por consiguiente, toda regulación estatal, incluidas las destinadas a la gestión ambiental, son consideradas inconvenientes.

Por su parte, las distintas vertientes del pensamiento keynesiano-desarrollista apostaron en su momento a la industrialización sustitutiva de importaciones, asignando al Estado el rol de dinamizador de dicho proceso, por medio de diversos mecanismos de reasignación de recursos. Tal industrialización sustitutiva se realizó asimilando patrones de producción, distribución y consumo de los países más desarrollados, sin considerar las consecuencias de su introducción en una formación social diversa, ni las alteraciones que podían producir en el patrimonio natural y cultural del territorio en que se implantaban.

Tampoco las corrientes de izquierda se ocuparon de la cuestión ambiental. En su versión más ortodoxa, el marxismo rindió culto al desarrollo de las fuerzas productivas, interpretando que una revolución social destrabaría su desarrollo y, al hacerlo, la capacidad de la humanidad para apropiarse socialmente de la naturaleza y transformarla a su voluntad sería inagotable.

Por su parte el neomarxismo situó el nudo de la problemática del desarrollo en la necesidad de “romper los lazos de dependencia”. El crecimiento “hacia dentro” haría viable la distribución progresiva del ingreso nacional

y la expansión económica. La explotación irracional de los recursos naturales es criticada como fenómeno "imperialista", dando por supuesto que la autarquía económica es per se garantía de respeto a los condicionamientos ecológicos del desarrollo.

Ninguna de las corrientes de pensamiento antes mencionadas había incorporado —a comienzos de los años 70— la cuestión ambiental a su agenda. No constituye una afirmación aventurada decir que tampoco lo han hecho aún.

Salvo escasas excepciones, la necesidad de incorporar la dimensión ambiental a las estrategias de desarrollo está aún ausente del pensamiento de políticos y planificadores en nuestro país. Justo es sin embargo reconocer la labor de pioneros que, desde fines de la década de 1970, viene realizando estudios y recomendaciones<sup>1</sup>.

## 2. Desarrollo y Ambiente

Para superar el reduccionismo de las teorías tradicionales del desarrollo, es necesario comenzar por comprender la estrecha relación que existe entre sociedad y ambiente.

La capacidad de desarrollo de una sociedad se halla en parte condicionada por su dotación de recursos naturales y sus características ambientales. Asimismo, el patrón o estilo de desarrollo que esa sociedad adopte afectará su base de recursos y su entorno natural.

La interdependencia entre actividades económicas y medio físico-biótico plantea, para el conocimiento y la planificación del desarrollo, la necesidad de considerar el conjunto de variables de ambos campos de esta relación. Ello permite diseñar estrategias, planes y programas que no comprometan sino que potencien la futura base de recursos naturales.

Como lo señala un documento de CEPAL<sup>2</sup>, la ideología del crecimiento económico que prevaleció a partir de la década de 1950 comienza actualmente a ser puesta en tela de juicio, entre otros, en los siguientes aspectos:

- a) La posibilidad de un crecimiento económico ilimitado.
- b) La probabilidad de mantener un estilo de desarrollo importador de patrones de producción y consumo característicos de países altamente

<sup>1</sup> Los estudios de mayor difusión han sido los producidos, con apoyo de la Fundación Bariloche, y los desarrollados en el marco de PNUMA-CEPAL; pero también en el ámbito de Universidades e Institutos académicos de nuestro país se investigan estos temas. Desgraciadamente, los resultados y recomendaciones rara vez son considerados por los decisores públicos.

<sup>2</sup> CEPAL. Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación. E/CEPAL/GRY 2, abril de 1983.

industrializados, pese a que esos mismos países se están viendo obligados a adoptar medidas correctivas para mitigar las consecuencias ecológicas no deseadas de dicho estilo<sup>3</sup>.

- c) La confianza absoluta en la capacidad de la ciencia y la tecnología para artificializar en forma irrestricta la naturaleza.
- d) La creencia en las ventajas de una ilimitada concentración urbana.
- e) La posibilidad de que los estratos sociales de menores ingresos de los países en vías de desarrollo accedan a niveles de consumo similares a los de los países industrializados.

### 3. Planificación y ambiente

Cuando los planificadores se proponen maximizar la tasa de crecimiento económico, a veces se olvidan que los procesos productivos cuyo desarrollo programan, alteran el patrimonio natural de la sociedad y sus cualidades eco-sistemáticas. En realidad, parte de lo que tradicionalmente se contabiliza como crecimiento del producto (nacional o regional) es en realidad consumo de recursos no renovables, sobrexplotación de recursos renovables y degradación del ambiente.

A modo de ejemplo, podemos mencionar lo que frecuentemente sucede con la explotación de bosques naturales para la obtención de madera, leña, carbón, masa para papel, etc. Si la tasa anual de extracción es superior a la de reproducción de este recurso, se obtienen rendimientos importantes en el corto plazo, pero se agotan las posibilidades de dar continuidad en el tiempo a dicha actividad. La situación se agrava cuando, en las mismas tierras, se introduce ganado que dificulta la germinación y desarrollo de nuevas plantas. Sin embargo, el planificador continuará exhibiendo con orgullo sus éxitos: ayer incrementó la producción de madera y hoy expandió la frontera agropecuaria "valorizando" suelos que antes eran "marginales". Siempre siguiendo

<sup>3</sup> A título de ejemplo cabe mencionar el caso del desarrollo termonuclear. En razón de la peligrosidad comprobada en las diversas fases del ciclo de producción energética (desde la extracción del mineral hasta la eposición final de desechos radioactivos) así como por el progresivo incremento de sus costos de producción, países con avanzada tecnología en la materia (EE. UU., Alemania, Austria, Suecia, etc.) han procedido a la revisión de sus planes de desarrollo termonuclear. Sin embargo, simultánea y paradójicamente, algunos países en vías de desarrollo, pese a hallarse al borde de la cesación de pagos y acosados por urgentes demandas sociales, invierten actualmente sumas fabulosas de sus escasos recursos financieros en la construcción de nuevas centrales nucleares.

Tanto en este caso, como en otros que, por limitaciones de espacio no habremos de desarrollar (agroquímicos, fármacos, bienes de consumo sofisticados, etc.), se evidencia que, con frecuencia, se nos presenta como "modernización" preciamente aquello que los países más industrializados ya están descartando.

criterios de eficiencia en el corto plazo, procurará incrementar la productividad del suelo, aumentando la carga animal por unidad de superficie, lo que logrará con éxito durante algún tiempo. Pero, una vez que se sobrepase la capacidad de carga animal tolerada por esos suelos, irá progresivamente desapareciendo toda cobertura vegetal, lo cual acelerará los procesos erosivos, convirtiendo lo que una vez fuera bosque, en desierto difícilmente recuperable.

El proceso de transición de nuestro ejemplo se verifica no sólo en lo ambiental sino también en lo social ocasionando, también en este campo, cambios no deseados (desempleo, migraciones, etc.).

En este ciclo perverso, simple y esquemáticamente descripto, se habrán dilapidado recursos naturales de gran valor económico y ecosistemático. La búsqueda de rentabilidad en el corto plazo compromete, de tal manera, la potencialidad futura de los recursos en cuestión y torna más riesgosas las condiciones de vida.

Las variables ambientales rara vez son consideradas en la planificación del desarrollo económico. La pérdida de recursos faunísticos como consecuencia de una actividad industrial o agrícola contaminante no se contabiliza, pero sí se lo hace con el producto de tales actividades. Los ingresos generados por el turismo en una cuenca hídrica se suman, pero no se restan los recursos financieros necesarios para el saneamiento de las aguas contaminadas por el desarrollo incontrolado de la industria turística.

Esta falencia en la contabilidad social tiene otra implicancia, cual es la redistribución implícita de costos y beneficios que supone la ausencia de consideraciones ambientales: porque quienes se benefician con la degradación del ambiente —sobreexplotando recursos naturales o contaminando el suelo, el aire y las aguas— son individuos, empresas o corporaciones identificables, en tanto los costos para revertir los procesos de deterioro y proteger la salud de la población son pagados por el conjunto de la sociedad.

Es por tanto necesario revisar axiomas incuestionados en materia de planificación e incorporar a su instrumental (y fundamentalmente a la conciencia de los planificadores) la consideración del ambiente como basamento material y energético para el desarrollo.

Muchos de los procesos de deterioro de los ecosistemas, ocasionados por el tipo o grado de intervención antrópica que soportan, pueden evitarse por medio de una planificación más racional de su utilización. Siempre será menos costosa la prevención que el revertir un deterioro ya consumado.

La apropiación social de recursos naturales es una condición para el desarrollo, pero es necesario procurar que ello suceda respetando los ciclos vitales de la naturaleza.

La preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente puede ser considerado como un objetivo ético en sí mismo; pero también es

—fundamentalmente— un objetivo social, por cuanto responde a criterios de equidad, posibilita satisfacer las necesidades básicas de la población y mejorar su calidad de vida. Asimismo, la defensa del ambiente es un imperativo económico, puesto que el deterioro de los recursos naturales conduce a la reducción de la capacidad de producción y del empleo, aumentando los costos futuros.

Para que el crecimiento económico contribuya al desarrollo social, debe satisfacer las necesidades básicas de la población, utilizando la base ambiental y energética sin comprometer las posibilidades de generaciones futuras.

Quienes tienen responsabilidades de planeamiento, en todas las áreas del sector público, deben no sólo tomar conciencia de la cuestión ambiental, sino también esforzarse por desarrollar instrumentos que incorporen a la planificación de su sector la consideración del medio físico-biótico sobre el que actúan.

La existencia de organismos del estado que se ocupan específicamente de la cuestión ambiental, definiendo planes, programas y líneas de acción sobre el tema, no significa que la planificación sectorial en áreas como industria, agricultura, vivienda, minería, educación, turismo, etc., esté por ello eximida de considerar variables ambientales.

#### 4. *La consideración del medio en la planificación regional*

Hasta aquí nos hemos referido de manera genérica a la planificación del desarrollo, por lo que es oportuno que a continuación nos detengamos en una parte de la misma: la planificación regional.

La influencia que ejercieron las teorías del desarrollo polarizado en la planificación regional durante las décadas del 60 y 70 hizo que la consideración de los fenómenos territoriales y ecológicos fuese escasa.

El desarrollo regional propuesto consistía en la transformación de estructuras atrasadas mediante la incorporación de “polos” (generalmente industrias denominadas “dinámicas” o “de punta”), capaces de inducir a la modernización de los segmentos tradicionales de la economía regional a la que la nueva actividad se sumaba.

De acuerdo a una visión dualista, el agregado de empresas modernas de origen extrarregional a un medio de menor desarrollo relativo, conduce a la difusión intrarregional de tecnologías y formas de organización de la actividad que se incorpora. Los agentes del cambio estructural son los “polos”, en tanto la economía y la formación social regional preexistentes son interpretadas como objetos reestructurables por la acción de factores exógenos.

Siempre de acuerdo con la visión dualista y polarizada del desarrollo, el ecosistema regional es considerado como fuente de insumos materiales para el proceso productivo de la actividad “motriz” o “inductora”, descuidando

las alteraciones negativas que ello pueda ocasionar al patrimonio ambiental regional, el cual constituye la base de recursos naturales y energéticos para las actividades económicas de existencia anterior a la incorporación del sector moderno al sistema.

La implementación de estrategias de desarrollo, sustentadas en los supuestos teóricos antes expuestos, han demostrado la enorme dificultad en lograr una efectiva integración de las empresas extrarregionales a la economía del medio en que se implantan. Si se trata de establecimientos pertenecientes a "firmas multiplanta", cuyas casas matrices están fuera de la región, los encañamientos productivos tienen lugar entre los distintos eslabones pertenecientes a dichas firmas, con independencia del territorio en que ellos se localizan. La integración que se produce, por consiguiente, es intraorganizacional y no intrarregional.

En casos extremos, las empresas de origen extrarregional se convierten en enclaves, cuya presencia en el medio se justifica socialmente sólo por su contribución a incrementar el empleo industrial, aunque ello se logre merced a un elevado costo fiscal (subsídios del Estado) por cada puesto de trabajo que generan.

Asimismo, en razón de hallar su sustento en el paradigma desarrollista criticado en páginas anteriores, esta estrategia no asigna importancia a la adaptación de formas organizacionales y tecnologías, a las formaciones sociales y ecosistemas regionales en que se implantan.

Si el objetivo perseguido es mejorar los ingresos y la calidad de vida de una comunidad regional, es necesario diseñar estrategias que integren y hagan crecer los distintos segmentos de la economía del territorio en cuestión, antes que las partes constitutivas de una firma o holding ajeno al mismo. Es también imprescindible conocer las potencialidades y restricciones del ecosistema regional, para diseñar planes y programas que se adecuen al mismo, así como para evitar los impactos ambientales negativos que puedan generarse a consecuencia de planes y programas centralmente definidos.

Al conocimiento sistemático del ambiente natural y construido sobre el que se opera, debe sumarse el de las percepciones que los actores sociales tienen en relación a mismo y sus problemas, puesto que ello permite prever el comportamiento de tales actores.

Igualmente debe suministrarse información económica y ambiental a la comunidad regional, para facilitar su participación conciente en los procesos de formulación, ejecución y control de los programas de desarrollo, promoviendo tal protagonismo ciudadano mediante la permanente consulta y coordinación de acciones con las organizaciones no gubernamentales de la región.

La propuesta delineada en estas pocas páginas (que habremos de desarrollar en trabajos posteriores) apunta a un modelo de planificación regional democrático y participativo, que respete y potencie los recursos humanos y naturales de los diversos espacios geográficos, adaptando a las particularidades ambientales y culturales de los mismos las innovaciones de carácter universal.

## DINAMICA URBANA DE LOS SUBURBIOS INDUSTRIALES DEL SUR DE LA CIUDAD DE CORDOBA (1955-1980)

*Lic. Gabriela Cecchetto*

### 1. *Introducción*

Este trabajo analiza las modalidades de urbanización presentadas por dos áreas de la ciudad de Córdoba entre 1955 y 1980, los suburbios Sudeste y Sudoeste, conectadas con la misma a partir de la conformación en ellos de dos espacios productivos de magnitud: las empresas IKA y FIAT, ligadas a la fabricación de material de transporte.

Forma parte de una investigación aún no concluida, que abarca el estudio de las dinámicas de urbanización del sur de la ciudad de Córdoba entre 1950 y 1990 y su estrecha ligazón con el desarrollo industrial operado en ella a comienzos de la década del 50.

Estructurado como un estudio de caso, dicho trabajo se propuso analizar los mecanismos de conformación de los espacios fabriles y las modificaciones que generaron en las áreas donde ambas impactaron. Es en este último aspecto —el de las transformaciones que las implantaciones desencadenaron— en el que nos detendremos en estas páginas, a los fines de analizar la conformación dentro de la ciudad de Córdoba de un área con características específicas<sup>1</sup>.

### 2. *El desarrollo industrial en Córdoba*

A comienzos de la década del 50 se quiebra la dinámica tradicional de la ciudad de Córdoba, ligada hasta ese momento a una actividad fundamentalmente terciaria. En efecto, en el marco de una planificación económica y

<sup>1</sup> Por razones de espacio, se ha sintetizado el subperíodo 1955-1970, desagregándose en cambio la información para el subperíodo 1970-80.

regional (2do. plan quinquenal peronista Ley 14222/53) que tuvo a la provincia, y en particular a su capital, como una de sus principales beneficiarias, comenzó a desarrollarse la actividad industrial vinculada a la rama metalme-cánica y específicamente a la automotriz.

La radicación del IAME (1952), FIAT (1954) e IKA (1955) transformó la estructura del sector manufacturero de la ciudad y generó un proceso de refuncionalización regional y sectorial:

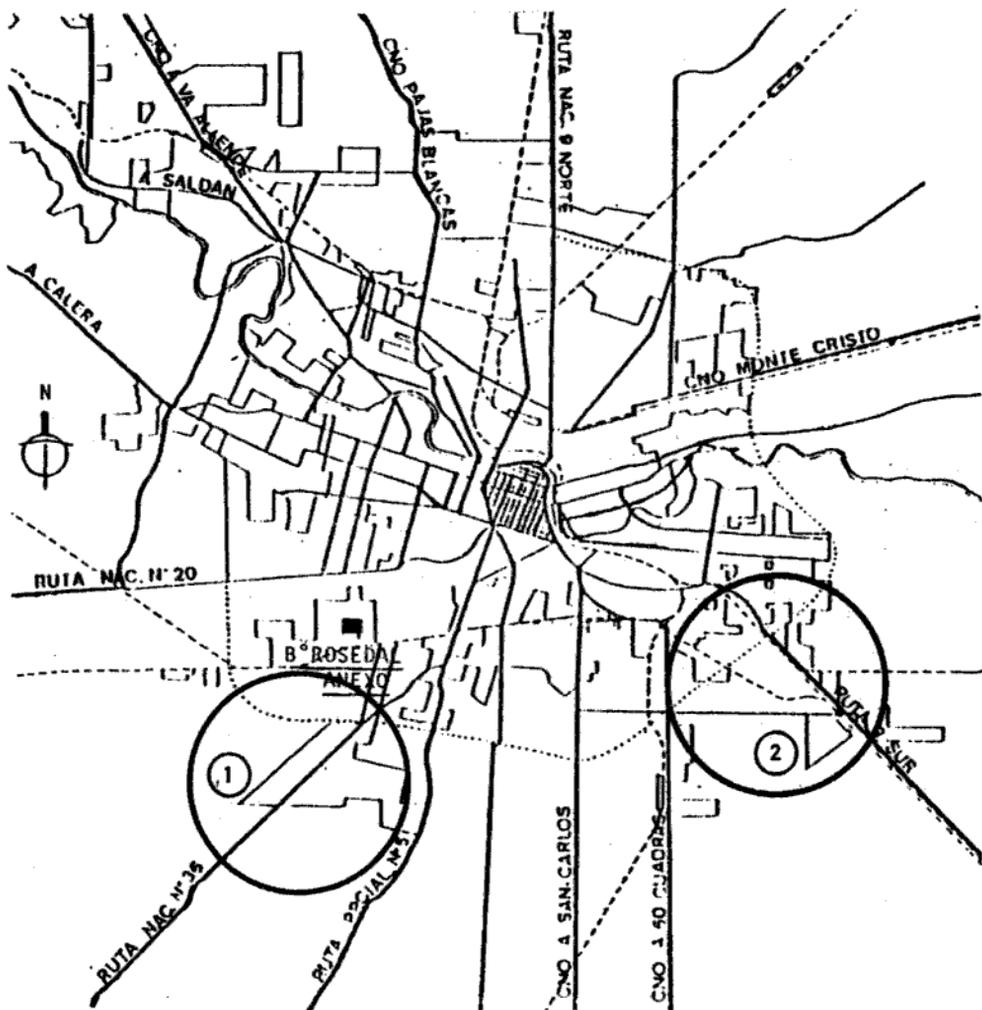
- a) Creciente importancia y desarrollo de las industrias dinámicas, de las cuales la producción de vehículos y maquinarias se constituyó en la industria dominante de la región;
- b) Consiguientemente, fue considerable el incremento en la ocupación industrial. Hacia 1964, el rubro metal-mecánico contaba con el 30,6% del número total de establecimientos industriales de la ciudad y ocupaba el 71,9% del total de obreros de todo el sector. Dentro del rubro, el de la construcción de material de transporte empleaba el 48% del total de obreros industriales.

De este modo, la expansión industrial automotriz en la ciudad de Córdoba aparece como la base material de transformación de la estructura social y urbana de la misma en tanto constituyó el principal factor por el cual aquella pasó a ser polo de atracción de un flujo considerable de mano de obra, determinando que la población aumentara en un 52% entre 1947-60, en tanto que el resto de la provincia sólo experimentó un incremento del 17%. Se generó así un proceso de concentración y centralización en la ciudad de Córdoba.

Desarrollo industrial y crecimiento demográfico consecuente, necesariamente se expresaron en el sistema urbano. Hacia 1952 la ciudad comienza a experimentar el loteo y la urbanización de las zonas periféricas al área tradicional. Las adyacencias de los barrios más antiguos experimentaron una notable expansión y el cinturón de urbanizaciones que se desarrolló en ellas absorbió en gran medida el impacto industrialista y su consiguiente secuela de acrecentamiento demográfico, generando un proceso de intensa subdivisión de la tierra suburbana y su progresiva ocupación.

### 3. *Las radicaciones industriales en los suburbios sudeste y sudoeste (1955-1970)*

Las dos grandes empresas privadas que protagonizaron este cambio —IKA y FIAT— se radicaron en los suburbios del sur de la ciudad. Ambas empresas respondían a características similares: industrias de gran tamaño.



PLANO I: Ciudad de Córdoba - Ubicación de Areas Suburbanas en el Sistema

1 - Area Sudoeste

2 - Area Sudeste

de capital extranjero o mixto, altamente tecnificadas, con grandes volúmenes de producción y elevado grado de ocupación. Estas características hicieron necesario, para su funcionamiento, un vasto espacio donde implantarse, que sólo pudo ser encontrado en zonas periféricas de la ciudad donde el uso aún rural del suelo lo posibilitaba.

Por otra parte, la elección de los suburbios Sudeste y Sudoeste se relacionó estrechamente con las tratativas encaradas directa o indirectamente por organismos o actores estatales para gestionar la radicación de las empresas. En efecto, en el caso de IKA son agentes del Estado los que conectan a la empresa con los propietarios de las tierras que ésta finalmente ocupará. En el caso FIAT, las tratativas se hacen directamente con IAME (empresa oficial), quien construye la planta en un terreno de su propiedad, con una localización relevante respecto a las vías de comunicación, y luego la vende a la empresa italiana.

La urbanización de las zonas Sudoeste y Sudeste de Córdoba se vincula a la conformación en ellas de un vasto espacio de producción alrededor del cual luego se operará la dinámica de apertura de tierras y la especialización funcional que presentará cada sector. El tipo de producción de las empresas en cuestión liberaba a las mismas de un riguroso sometimiento a presiones espaciales tales como la dependencia de un mercado urbano específico, dependencia de una fuente de materias primas localizada, etc., y les permitía contar con una relativa independencia económica y funcional respecto del espacio, aunque aparecen como elementos determinantes en la elección de los suburbios del sur la necesidad de acceder a vías de comunicación que facilitaron el transporte hacia los mercados más importantes, y la necesidad de espacio donde conformar y ampliar la implantación respondiendo a las necesidades de las economías de escala a desarrollar.

Hacia 1962 los espacios se hallaban conformados y equipados, siendo notable la acción oficial encaminada a equipar las plantas, aunque sin extender las mejoras a las zonas aledañas a ellas, cuya urbanización se autorizaba o al menos se toleraba <sup>2</sup>.

Hemos señalado que la urbanización de los suburbios se operó en torno a su primer rol como lugar de implantación de las empresas. En este sentido, los flujos de mano de obra que se generaron desde y hacia las fábricas fueron los que, en los primeros años, definieron la fisonomía de las áreas y las vincularon diariamente al sistema urbano en su conjunto. Simultáneamente comenzó la acelerada subdivisión de antiguas propiedades rurales, ya sea para ser absorbidas por la implantación en su proceso de conformación definitiva cuanto para dar paso a nuevas urbanizaciones. Alrededor del espacio de

<sup>2</sup> FIAT/IKA: Memorias y Balances Anuales 1953-1970.

producción, y favorecido por la coyuntura general de urbanización acelerada comenzó a operarse un proceso de apertura y loteos de tierras hasta entonces en manos de unas pocas familias en el que la valorización del suelo operada por las radicaciones industriales jugaba un rol decisivo. Y en algunos casos, sólo la radicación industrial bastaba, ya que por lo demás algunos loteos carecían de las condiciones mínimas de equipamiento que las hicieran aptas para la residencia, elementos que no pareció inhibir —pese a la existencia de normas jurídicas específicas— la dinámica de apertura de tierras, pero que sentó las bases de un proceso por el cual la urbanización de las áreas adquirió desde un comienzo claras características de suburbanización, elementos primordiales en la conformación de áreas conflictivas socialmente. En este marco, entre 1955 y 1970 surgen los loteos de Santa Isabel I (reactivado con la localización de IKA en su interior), Santa Isabel II, Santa Isabel III, Vicor, Residencial Sur, Alejandro Carbó, Santa Rosa y Mirizzi, y se expanden vertiginosamente Villa El Libertador y Barrio Comercial, todos ellos en el área de influencia de IKA. Del mismo modo, aparecen los barrios y loteos Deán Funes, San Lorenzo, Avellaneda, Ituzaingó, Ampliación Ituzaingó, José I. Díaz II y III en las áreas aledañas a FIAT, relativamente mejor equipados que los del sudoeste<sup>3</sup>.

Por otra parte, y en particular hacia la zona de Ferreyra, se planteó una tendencia a la localización de empresas de más de 50 obreros, ligadas a la rama metalúrgica, por cuanto la zona contaba con mejores condiciones de infraestructura y les permitía beneficiarse con economías externas generadas por la radicación de FIAT (servicios, evacuación de efluentes, etc.)<sup>4</sup>.

En otro orden de cosas, las implantaciones no favorecieron, salvo casos aislados de loteos directamente conectados a las plantas (sobretudo Santa Isabel y en menor medida Avellaneda) la provisión o extensión de los servicios básicos a las urbanizaciones que crecían alrededor. En efecto el equipamiento provisto por el Estado a las industrias (gas, teléfono, pavimento, luz, alumbrado público) fue puntual, y de ninguna manera benefició a los barrios, y aquellos servicios en los que gravitaba el factor ganancia (en tanto estaban a cargo de empresas privadas) como el transporte, evidenciaron una ineficiencia notable, sobre todo si se tiene en cuenta que, pese al débil, pero creciente, poblamiento inicial, las horas de entrada y salida de los turnos de las fábricas concentraban una gran demanda, que debió ser servida por medios alternativos. Las ordenanzas de reordenamiento del transporte de 1957 y 1969 no introdujeron sus-

<sup>3</sup> DGCP: Serie de planos. Carpeta general de grandes loteos 1950-1980.

<sup>4</sup> Dirección General de Estadísticas, Censos e Investigaciones: Censo Económico Nacional 1964. Cifras Provisorias.

tanciales reformas al esquema de transporte planteado ya en 1938, y es a través de permisos posteriores y parciales que esa demanda va siendo cubierta siempre en forma insuficiente <sup>5</sup>.

Las zonas urbanizadas no fueron, en principio, ocupadas por los obreros y empleados de las empresas. En efecto, éstos conformaron durante la década del 60 lo que se conoció como la "aristocracia obrera", que contó con una solvencia y capacidad de ahorro que le permitía procurarse su propia casa en zonas más cercanas al área central y con acceso a redes de servicios más estructuradas, sin que la distancia entre los lugares de residencia y el trabajo inhibieran esta tendencia. En realidad, las áreas suburbanas parecen haber sido habitadas por trabajadores ligados a pequeñas industrias o a actividades terciarias, con importantes cantidades de cuentapropistas o pobladores ligados al sector informal, salvo en el caso de algunos barrios específicos sobre todo en el área Sudeste: San Lorenzo, Deán Funes, José I. Díaz, y en menor medida en el área Sudoeste: Residencial Sur, Santa Isabel I.

De todos modos, el proceso de ocupación y reurbanización de las áreas fue débil hasta 1970, las cifras de población y vivienda que éstas presentan son bajas respecto a otras con características similares. (Ver CUADRO I).

CUADRO I: Ciudad de Córdoba - Niveles de ocupación de algunas zonas suburbanas en 1970, según fracciones censales, en porcentajes.

<i>Fracción</i>	<i>Habitantes por Ha.</i>	<i>Viviendas por Ha.</i>	<i>Habitantes por Vivienda</i>
19	11.3	2.6	4.3
20	11.3	2.7	4.1
26	5.6	1.7	3.4
27	23.8	5.3	4.4
28	24.5	5.6	4.3
29	40.8	9.0	4.5
33	10.9	5.5	3.9
37	35.5	8.4	4.4
38	7.2	2.7	2.6
39	11.6	2.2	5.3

Fuente: Censo 1970

<sup>5</sup> Municipalidad de Córdoba. Serie de Decretos y Ordenanzas. 1950-1980.

Una importante excepción a este fenómeno lo constituye el área abarcada por los tradicionales barrios Villa El Libertador, Comercial y los nuevos surgidos luego de la implantación industrial: Santa Rosa, Mirizzi y A. Carbó, donde el nulo equipamiento hacía que el suelo fuera accesible a los sectores menos pudientes. Esto se traduce en un alto crecimiento de población para ese sector, cuyos niveles de urbanización y ocupación se cuentan entre los más altos de la ciudad para la época. Se conforma así un espacio de características específicas: importantes cantidades de población en lugares poco propicios para uso residencial (por falta de servicios básicos), compuesta básicamente por mano de obra asalariada, subempleada, esporádica, cuentrapopistas, etc. Es decir, un conjunto de sectores vulnerables al deterioro que pueden introducir las transformaciones de la economía urbana, pero que son propietarios de sus terrenos y sus casas (en tanto se beneficiaron de la expansión económica de la ciudad hasta 1970) y por lo tanto están arraigados en esa zona, se resisten a ser trasladados a zonas de características similares y no pueden acceder económicamente a lugares de la ciudad más apropiados para residir. Todos estos elementos conforman un área de contradicciones importante, como se hará evidente a partir de 1970.

#### 4. *La urbanización de los suburbios entre 1970 y 1980.*

¿Cómo se planteó la urbanización de las áreas entre 1970 y 1980?

La pregunta no es ociosa por cuanto es durante esta década cuando hace crisis el modelo de acumulación de capital que se había desarrollado a partir de 1950, y consecuentemente el proceso industrial que —pese a sus limitaciones estructurales— había sustentado la expansión de la ciudad de Córdoba<sup>6</sup>.

Estos cambios se reflejan en el comportamiento de los suburbios:

1. En el área Sudeste, la tendencia a localizarse industrias se mantiene, pero el rubro metalmecánico, dominante entre 1950 y 1970, es des-

<sup>6</sup> En efecto, ya en 1958 la Ley Nacional 14.780 proveyó el marco legal necesario para una apertura irrestricta a la inversión extranjera, que no fue acompañada por una decisión oficial que propiciará la descentralización regional y sectorial de la producción económica del país. Con esto se habilitaron las radicaciones en el eje Gran Buenos Aires - Litoral. Se genera entonces una localización competitiva muy superior a la de Córdoba, cuyo desarrollo industrial comienza a resentirse ya a mediados de la década del 60. Cf. Municipalidad de Córdoba: "Informe Técnico Nro. 5: Análisis Industrial de la Ciudad de Córdoba", 1966.

plazado por el de alimentos<sup>7</sup>. Las urbanizaciones que se efectúan involucran una superficie muy inferior a la loteada entre 1950 y 1970. En cambio, el proceso de ocupación del área se intensifica: la población aumenta en casi un 100%, aumento visible sobretudo en el conglomerado formado por los barrios Avellaneda, Ituzaingó, Ituzaingó Anexo, Betanía, Los Sauces, etc. A su vez, el número de viviendas se incrementa en un 64.2%<sup>8</sup>.

La década del 70 aparece como la de efectiva ocupación y urbanización del suburbio: la mitad de sus viviendas fueron construidas en esos años. En 1980, la mayoría de esas viviendas estaban ocupadas por sus dueños y todas contaban con agua dentro de su propiedad.

Hay sin embargo otros datos que es necesario analizar: del total de viviendas, tan sólo el 19.8% no presentaba en 1980 características de precariedad o hacinamiento. El 55% de las viviendas del área eran viviendas hacinadas, en tanto que el 25.6% asociaba precariedad a su hacinamiento. La mitad de estas viviendas precarias fueron construidas en el quinquenio 1970-75.

La ocupación predominante del área era la de obrero en el sector privado, seguido a distancia por empleados y cuentapropistas.

2. El área sudoeste se planteó desde un comienzo como más compleja por cuanto la falta de servicios esenciales, reconocida públicamente ya en 1965, colisionó con un marcado proceso de apertura y ocupación de tierras.

Hacia 1980, el área se definía como de uso predominantemente residencial. De hecho, y pese a la precariedad de sus servicios, el proceso de apertura de tierra mantuvo durante la década 1970-80 un nivel similar al presentado entre 1950-70 y se concentró, como en el período anterior, en las zonas aledañas a Villa El Libertador y Barrio Comercial, aunque los loteos San Pedro Nolasco y Congreso —vecinos a Renault— dieron más fuerza a los asentamientos residenciales en las zonas aledañas a ese complejo industrial.

La subdivisión de nuevas tierras se correspondió con un importante proceso de ocupación del área. Entre 1970 y 1980 la población se incrementó en un 67.3% y el número de viviendas en un 42.8%. El promedio de habitantes por vivienda pasa de 4.3 (1970) a 5.1.

<sup>7</sup> Municipalidad de Córdoba. Secretaría de Planeamiento. Localización de las Industrias. Diagnóstico por distrito. Córdoba.

<sup>8</sup> Toda información censal ha sido tomada o procesada a partir del trabajo de: FARFAN, Heber; "Los procesos de estructuración urbana en la Ciudad de Córdoba". (CONICET).

También en esta área predominaban las casas ocupadas por sus propietarios, aunque la proporción de inquilinos es más alta que en el sudeste. La mayoría de las viviendas fueron construidas entre 1970 y 1980, incluso las precarias, a diferencia del suburbio Sudeste donde la construcción de estas últimas se concentró fundamentalmente en el período 1971-1975.

Del total de la población del área, el 36% no cubría sus necesidades básicas. Es necesario desagregar los totales censales por fracciones, ya que en tanto la fracción 38, estructurada en torno al complejo Renault, presentaba una ocupación muy débil para 1980, la fracción 37 aparecía como una zona de ocupación consolidada, con características específicas. Esta fracción acreditaba una de las tres cifras más altas de la ciudad en cuanto a población con necesidades básicas insatisfechas.

Del total de viviendas del área, el 45% se encuadra dentro de la categoría precarias, y el 43% dentro de la de hacinadas, lo cual dejaba un débil 11.4% de viviendas que podían ser consideradas aptas.

La ocupación dominante del área: trabajadores en el sector privado, mayoritariamente obreros, era seguido por cuentapropistas que aventajan a los trabajadores del sector público.

Vemos entonces que hacia 1980 los suburbios estudiados presentan rasgos específicos que nos hablan de un espacio ocupado por una población sensible a modificaciones de la economía urbana, las que —como hemos visto— estaban sucediendo en Córdoba desde 1965. Walton afirma que la incertidumbre que esas modificaciones generan se canaliza por lo general a través de protestas por deficiencia de servicios urbanos, ya que en la medida en que las economías de estos grupos dependen cada vez menos de un ingreso salarial directo, la disconformidad se centra en reclamos por el salario social o indirecto que representan los servicios urbanos.

Es en este punto de la investigación en la que aparece la necesidad de profundizar en los conflictos vecinales que comienzan a evidenciarse a comienzos de la década del 70<sup>o</sup>. Es probable que la percepción de las carencias del há-

<sup>9</sup> Hacemos alusión al movimiento que se originó entre los vecinos de esa zona a fines de la década del 60 para mejorar las condiciones de su hábitat. El detonante de la protesta fue la falta de agua potable. En conseguir el suministro se centraron todos los esfuerzos, aunque durante el conflicto fueron expresándose las numerosas carencias que experimentaban los vecinos. En poco tiempo la protesta fue masiva, involucrando a barrios de otros suburbios, incluido el Sudeste. Hacia 1974, y luego de 6 años de movilización y presión continua las comisiones vecinales consiguieron la habilitación de la red de agua corriente. Con el golpe militar de 1976 termina este movimiento. El conflicto fue reconstruido a partir de entrevistas con protagonistas del mismo y de la abundante información publicada entre 1968 y 1976 en los diarios Córdoba, La Voz del Interior y Los Principios.

bitat sumadas a la inestabilidad económica enmarquen dichos conflictos cuyo análisis se hace importante por cuanto nos estaría hablando de la acción de otro grupo que presionaría para transformar el hábitat según sus propias necesidades: los vecinos

Por otra parte los problemas que la suburbanización plantea llegan a los niveles oficiales. Y es aquí donde se plantea la importancia de encarar un análisis riguroso de las acciones sostenidas por el Estado respecto de las áreas Sudoeste y Sudeste. De una primera aproximación, restringida exclusivamente al rastreo y exploración de decretos y ordenanzas municipales, surgen algunos puntos que deberán encararse con más profundidad en las próximas investigaciones:

1. El estado tuvo activa participación en la radicación de las empresas —como se ha visto— e incluso estuvo directamente vinculado a la elección del área sur para las implantaciones.
2. Las características de “marginalidad” con que se estructuran los suburbios respecto del sistema urbano en su conjunto da pie a una serie de acciones puntuales por parte del Estado, que intentaban paliar la precariedad de servicios e infraestructura (por ejemplo, permisos en precario para mejorar servicios de transporte, disposiciones especiales para facilitar el abastecimiento de agua, construcción de escuelas y dispensarios, etc.).
3. No se ubicó ningún instrumento legal que permitiera suponer que el gobierno municipal haya abordado los conflictos y carencias de las áreas estudiadas de manera global, o bien desarrollado alguna política para prevenirlos<sup>10</sup>. En todos los casos, las normas fueron respuestas a demandas específicas, e incluso muchas veces se debió legislar sobre hechos consumados, dando encuadre legal a situaciones de infracción evidente (loteos fraudulentos de Villa El Libertador, Santa Isabel III y VICOR, falta de provisión de servicios básicos por parte de las compañías urbanizadoras)<sup>11</sup>.

En síntesis, el estado evitó la confrontación con los sectores responsables de gran parte de los problemas del hábitat y se hizo cargo de ellos, asumiendo compromisos que en muchos casos significaban recargar al erario con obliga-

<sup>10</sup> Una excepción podría haberse dado en el período 1966-1970, en el que no se aprobó prácticamente ningún loteo en las áreas Sudeste y Sudoeste.

<sup>11</sup> En este sentido, es sugestiva la sucesión de ordenanzas aceptando y agradeciendo —a partir de 1976— la donación de redes de alumbrado público y terrenos para la construcción de dispensarios por parte de las empresas loteadoras de los barrios en cuestión. (Municipalidad de Córdoba: Serie de Decretos y Ordenanzas municipales, 1970-1980).

ciones que correspondía cumplir a las empresas loteadoras. El Gobierno Municipal no cuestionó públicamente estas falencias, sino que negoció, absorbió deudas y en muchos casos legitimó situaciones irregulares en nombre de la "tranquilidad pública".

### 5. Reflexiones finales

1. La urbanización y ocupación de los espacios industriales del sur de la Ciudad de Córdoba se da como consecuencia de la radicación en ellos de grandes industrias, y se las debe plantear como emergentes del proceso especulativo que se desencadenó alrededor de las implantaciones fabriles.
2. Aprovechando las modificaciones que tanto las empresas como el Estado realizan sobre esas zonas para conformar en ellas verdaderos espacios de producción, surgen loteos que no reúnen condiciones mínimas para ser habitados y que conformarán espacios que no cuentan por lo general con una infraestructura básica. En ellas se asienta una población carente de recursos para poder financiar mejoras y con escaso poder de presión —en principio— para obtener del Estado la subvención de su ejecución.
3. La permanente recesión industrial se relaciona con el paulatino empobrecimiento de las áreas ocupadas, en la medida en que la situación laboral de sus habitantes se hace más inestable. En este sentido, sin embargo, cabe diferenciar ambos suburbios: el Sudeste, con una tradición de pequeños productores rurales fue luego ocupado por obreros ligados a las ramas más dinámicas y mejor pagas de la ciudad, y se fue empobreciendo a medida que el modelo cordobés de expansión industrial —y en un marco más global el modelo nacional de sustitución de importaciones— comenzó a hacer crisis. El Sudoeste, en cambio, parece haberse planteado desde los comienzos de su ocupación como un área donde tradicionalmente habían residido los pobres urbanos (en este sentido es útil recordar que la antigüedad de las viviendas precarias en el Sudeste se remontaba al período 1970-75, en tanto que en el Sudoeste las mismas se dispersaron a lo largo de todo el período industrial).
4. Por último, cabe una reflexión relacionada con el desarrollo futuro de la investigación: Todos los elementos analizados hasta el momento hacen imprescindible encarar dos aspectos esenciales para la comprensión de la dinámica presentada por los suburbios industriales, los conflictos vecinales y las políticas municipales, en tanto podrían presentarse como actores fundamentales en las transformaciones de los espacios durante el período 1980-1990.

## ESTADO Y LEGITIMIDAD

La Conformación de una Nueva Legitimación en Argentina. (1943-1945)

Mter. Diana Cernotto \*

*"La sociedad, como la vida es el resultado de procesos irreversibles, pero a su vez puede inducir nuevos procesos irreversibles".*

Ilya Prigogine - Nobel de Química 1977.

Aunque el objetivo de este artículo se circunscribe al análisis de un momento de crisis y cambio de la legitimidad estatal en la Argentina, comenzaremos por explicitar, suscintamente, algunas reflexiones que hacen a la concepción general de legitimidad y estado de la cual partimos.

El estado capitalista ha sido explicado a partir de enfatizar la división entre la sociedad civil y el estado, lo económico y lo político, lo privado y lo público, la estructura y la superestructura. En la misma tesitura la legitimidad estatal ha sido abordada en función de la disociación de dichas esferas, como legalidad o como sistema.

Sin embargo, los actuales debates (Escuela Alemana de la Derivación y sus críticos) parten de la premisa de que el estado debe ser abordado haciendo hincapié en la unidad contradictoria de las esferas economía-política y sociedad-estado, explicando porqué aparecen disociados.

A partir de las tesis de Altvater y de Blanke, Yungens y Kastendiek<sup>1</sup> queda aclarada la existencia de un vínculo orgánico y contradictorio entre acumulación de capital y estado, dado que el primero no puede generar exclu-

\* Este artículo es una síntesis del Capítulo II de la investigación "Legitimidad y consenso: modalidades, crisis y límites en el estado argentino", realizada como becaria del CONICET.

<sup>1</sup> Participes de la Escuela Alemana de la Derivación.

sivamente a través de las acciones de sus múltiples unidades, la naturaleza social necesaria para su existencia sin una esfera estatal que no esté sujeta a las limitaciones de los capitales particulares y que logre expresar los intereses del capital en general.

El estado no puede ser concebido, entonces, ni como un mero instrumento político, ni como una institución establecida por el capital, sino más bien, como una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital en general, al lado y conjuntamente con la competencia, como un momento esencial en el proceso de la reproducción social del capital.

En esta perspectiva es importante apuntar cómo se impone el interés general del capital en el estado.

- Se expresa de manera contradictoria, ya que la existencia promedio del capital no elimina las acciones e intereses de la multitud de unidades de producción las cuales siguen permaneciendo contrapuestas las unas a las otras por la competencia sin que el estado pueda abolir ni suplantar absolutamente esos contrastes. (Altvater, 1977).
- Se constituye a partir de los múltiples y diferentes tipos de capitales individuales y fracciones, no se impone a través del estado de manera simple y directa, sino que se encuentra fuertemente condicionado a la dinámica de las relaciones sociales y a los límites propios de su reproducción.
- Considerando como fuerza social, no se reduce a una yuxtaposición de los intereses particulares del capital, sino que emerge “involuntariamente” en el seno del estado, lo cual incluso oscurece su reconocimiento entre los capitalistas y en el ámbito estatal cuyos actores no son completamente inmunes al proceso de fetichización del cual forman parte.
- El interés general del capital que toma forma en el estado se impone a través de las relaciones sociales, es decir como balance de las luchas entre sectores y fracciones (especialmente relaciones capital-capital y capital-trabajo).
- El interés general del capital tiende a expresarse en la hegemonía de una fracción del capital, aquella que puede representar de manera más global los intereses del capital como un todo. Ello depende del movimiento del capital: por ejemplo, la tendencia a la concentración promoverá a algunos capitales en detrimento de otros y lo mismo sucederá de acuerdo al ciclo de la acumulación. También la particular maduración y conformación de los sectores sociales de acuerdo a sus intereses a largo plazo planteará distintas estrategias y modos de operar.
- Las contradicciones inherentes al capital, signadas por la competencia, el mercado, la concentración, la tasa de beneficio, la caída tendencial

de la misma, la crisis, la resistencia del trabajo, etc., limitan y complejizan la imposición del interés general en el estado que no puede manejar todas las variables, acotándose el marco de intervención estatal.

La Escuela Alemana, no obstante, parece descuidar una serie de condiciones intrínsecas a la misma acumulación de capital, que tienen que ver con las relaciones capital-trabajo y con la legitimidad de esas relaciones que hacen a la dinámica y a la posibilidad de acumulación.

Tanto J. Hirsch (1979) como J. Holloway (1980) y P. Salama (1979), van a avanzar en la comprensión del estado como una forma particularizada de la relación social del capital y visualizarán la separación de las esferas como expresión disociada tendiente a mantener la unidad genética. El desdoblamiento de sociedad y estado, economía y política, capital y estado, se presenta como producto del fenómeno de la disociación de la mercancía en valor de uso y valor, como resultado del fetichismo de la mercancía y de la aparente relación entre equivalentes que conllevan las relaciones desiguales en la producción, el proceso de individualización y la expropiación de los medios de coacción privados.

De aquí es posible destacar que la disociación de las esferas es la forma en que se expresa la dominación a los efectos de que la acumulación de capital pueda llevarse a cabo.

Ahora bien, si la acumulación de capital no puede darse enteramente sin la participación de la esfera estatal, ello no es sólo por las dificultades de la competencia entre los capitales, sino fundamentalmente porque "el que los capitales privados se vean imposibilitados de crear y reproducir sus propias condiciones de existencia" implica que las relaciones sociales de la acumulación de capital, deben ser constantemente sostenidas contrafácticamente por el desdoblamiento fetichista de estado-sociedad, estado (política)-economía, estado-acumulación de capital. Dicha disociación sólo puede operarse a través de la existencia de una esfera estatal cuyo papel más importante será legitimar la acumulación de capital. Ese espacio que aparece como el ámbito preferencial de lo político, no sujeto a la producción directa de plusvalor, no mostrándose comprometido con ningún actor social, proporcionando legalidad y equivalencia al intercambio y, especialmente, emergiendo aparencialmente como el equivalente general de la voluntad de toda la sociedad.

J. O'Connor (1981) lo expone así:

"Nuestra primera premisa es que el estado capitalista debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y, a menudo contradictorias: *acumulación y legitimación*. Esto significa que el estado debe tratar de mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el estado debe tratar también de mantener o crear

las condiciones necesarias a la armonía social. Un estado capitalista que empleara abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular a expensas de otras clases, perdería su legitimidad y socavaría, por lo tanto, el fundamento de la lealtad y el apoyo de que gozara. Pero un estado que ignorara la necesidad de favorecer el proceso de acumulación de capital se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder”.

Definimos legitimidad como la forma específica estatal que adquiere la dominación capitalista expresada en el interés general del capital, como condición para el desenvolvimiento de la acumulación de capital.

Es decir, que la legitimidad es legitimación del proceso de acumulación de capital, y por tanto, de las relaciones sociales que posibilitan dicha acumulación.

En otras palabras, la legitimidad es la forma en que la división de las esferas se manifiesta y es, a la vez, la forma que permite oscurecer la unidad de dichas esferas.

El estado participa de un proceso de acumulación que necesariamente implica conflictos entre las clases, que el propio estado debe conciliar para que la acumulación sea posible (J. O' Connor, 1981).

La oposición capital-trabajo que se desenvuelve en el proceso de acumulación debe aparecer diluida por la legitimidad estatal.

Como el proceso de reproducción del capital es dinámico, la legitimidad implica la constante reformulación de las relaciones capital-trabajo. Dicha reformulación es una lucha por imponer ciertos tipos y proyectos de legitimación de la acumulación para contener y canalizar la actividad social.

La legitimidad debe ser comprendida como producto y como productora de la acumulación de capital y de las relaciones sociales inherentes.

Dicho de otra manera, las contradicciones sociales de la acumulación son las generadoras de la legitimidad estatal, pero la legitimidad es también la condición de la existencia de la acumulación.

Es importante destacar que la legitimidad estatal se desarrolla tanto con respecto al trabajo como con respecto al capital.

Las labores legitimantes del estado son las que posibilitan la regulación y salvaguarda de las relaciones capital-trabajo que se dan en la producción, la distribución y el consumo.

También por medio de las tareas de legitimidad estatal se regulan las relaciones capital-capital. La regulación de dichas relaciones es la que permite la imposición del interés general del capital. La perspectiva que asumen los bloques particulares de capital y aquella que corresponde al capital como un todo, se oponen mutuamente. Lo que para el capital individual o fracción aparece como absorción parasitaria de valor (impuestos, gastos improductivos,

etc.) o como beneficios para otros sectores sociales y, por tanto, como una amenaza para el proceso de acumulación de capital, desde el ángulo del capital global resulta ser una precondition para la acumulación de capital (Altwater, 1974). Esta paradoja sólo puede ser parcialmente superada por las labores de legitimidad y acumulación estatales, aún en contra de los intereses estrechos y divergentes del capital particular o fracción. Así, las tareas de acumulación que lleva a cabo el estado (aquellas que coadyuvan a la valorización del capital como un todo), muchas veces también cumplen un papel legitimador.

Las labores de legitimidad y acumulación revisten, en el estado, distinto peso, a veces predominando una u otra, variando históricamente de acuerdo al ciclo de la acumulación, al particular balance de fuerza intra e interclases y fracciones, a la conformación histórica de los actores sociales (sistemas de partidos, formas y canales de expresión y de exclusión, etc.). Pero es preciso destacar que cualquiera que sea la combinación que en el seno del estado asuma la legitimidad y la acumulación, ningún estado capitalista puede prescindir de alguna forma legitimante.

La legitimación estatal adquiere vigencia a través de distintas formas tales como las de "la igualdad contractual y mercantil", de la "igualdad jurídica", de la "igualdad política", de la "igualdad comunitaria-nacional" y de la "igualdad coercitiva"<sup>2</sup>.

Estas formas de legitimidad, que se originan en el desdoblamiento del valor, abarcan un sinnúmero de mecanismos que de acuerdo al tipo de legitimidad y de estado y al régimen, tendrán mayor o menor predominio. Dichos mecanismos son, por ejemplo, para la forma de la "igualdad contractual y mercantil": las expectativas de ascenso social en función de la productividad, el ahorro, etc., la capacidad de consumo, la libertad de trabajar, de cambiar de trabajo, etc. Para la forma de "igualdad jurídica": las constituciones, leyes, etc. Para la forma de "igualdad política": los mecanismos del sufragio, la división de poderes, el intercambio político a través de los organismos intermedios (partidos, corporaciones, grupos, etc.). Para la forma de "igualdad comunitaria-nacional": el nacionalismo, las guerras, acuerdos internacionales, etc.

Asimismo, las formas de la legitimidad se refuerzan con mecanismos provenientes de las labores de acumulación del estado que también se pueden convertir en labores legitimantes, tales como los servicios sociales que el estado toma, a veces, a su cargo (salud, educación, vivienda, etc.) créditos sociales, recaudos para el desempleo, nacionalizaciones, privatizaciones, incluso obras

<sup>2</sup> Para la ampliación de los tipos, formas y mecanismos de legitimidad ver D. Cernetto; "Legitimidad y Consenso: modalidades, crisis y límites en el estado argentino" Investigación del CONICET, 1988-1990.

de infraestructura, etc. Es decir, que las tareas del estado que se refieren a la creación de las condiciones de la producción incluídas las subvenciones al capital, también operan como mecanismos legitimantes.

La legitimidad se viabiliza a través de todas aquellas labores estatales capaces de canalizar las tensiones que suscita el principio económico de decisión desigual, promoviendo la legitimidad de la acumulación y del propio estado. Asimismo provee la visión del estado como árbitro y expresión de toda la sociedad.

Las formas de legitimidad estatal adoptan diferentes grados de vigencia que dependen del desarrollo histórico de las modalidades de la acumulación capitalista (plusvalor absoluto, relativo, monopolización, monopolización avanzada, etc.). Lo que conlleva, a su vez, ciertas modificaciones en el estado tanto en lo que respecta a su rol en la acumulación, como de acuerdo a la dinámica de las clases y sectores y a las distintas articulaciones de las relaciones capital-estado-trabajo.

El estado no reproduce meramente las relaciones sociales capitalistas de manera contradictoria, sino que se configura por la particular acción de los sujetos en dichas relaciones y de los intereses de los mismos (especialmente del capital y el trabajo).

Ello permite establecer las especialidades de diferentes tipos de estado y de legitimidad y los distintos regímenes o gobiernos que se conforman aún bajo una misma dinámica de valorización e incluso de relación con el mercado mundial.

En el presente artículo enfocaremos los condicionamientos que el tipo de legitimidad del estado liberal-conservador en la Argentina, impone al estado "benefactor" en su primera fase durante el régimen populista (1943-1955).

La categoría *tipo de estado "benefactor"* la definimos por las siguientes características:

- Avances de los procesos de subsunción real del trabajo al capital (plusvalor relativo), cambio en la fase del proceso de acumulación signado por el desarrollo del capital industrial con procesos de trabajo en amplias unidades productivas demandantes de gran cantidad de mano de obra. A. Lipietz (1985) lo denomina como modelo fundado en la producción masiva y el consumo masivo con formas de organización del trabajo tayloristas o fordistas.
- Creciente internacionalización del capital con modificación en la división internacional del trabajo.
- Avances en la monopolización.
- Pleno empleo y aumento del salario real en correspondencia aproxi-

mada a la elevación de la productividad.

- Aumento de la participación del estado en la acumulación de capital y por tanto, crecimiento del gasto estatal.
- Protagonismo estatal en las regulaciones capital-trabajo-estado.

Estas características generales del llamado estado "benefactor" se expresan de manera peculiar y específica en Argentina, en su primera fase.

Las particularidades del tipo de estado liberal-conservador en Argentina (1880-1943), las formas de la legitimidad que éste desarrolló y la crisis de legitimación que lo afectó entre 1930 y 1943 condicionaron el surgimiento del estado "benefactor" en el país.

### *Crisis de Legitimidad del Estado Liberal-Conservador.*

El estado liberal-conservador logra un marcado éxito hasta 1912 complementando sus labores de acumulación (gran volumen de exportaciones rurales que ubicaron al país entre los principales proveedores de alimentos del mundo) con las de legitimidad (relativa canalización del trabajo mediante el sufragio y sistema de partidos y conquista de la legitimidad estatal con respecto a los capitales).

La legitimación del estado liberal-conservador se basó fundamentalmente en el consenso logrado entre los capitales, a tal punto, que la legitimidad de este tipo de estado se convertirá en paradigma para este sector social. Ello implicaba una mínima regulación de la producción por el estado, una menor concentración y una relación acumulación-estado más distante.

En la década del '30 la crisis arrastrada desde 1912, muestra la dinámica de un proceso de acumulación de capital y de sus relaciones sociales alterados por la nueva división internacional del trabajo (ocaso de Inglaterra), por el decrecimiento de las exportaciones agro-rurales y de sus precios, por el incremento de la fuerza de trabajo urbana y de sus luchas, y por la difusión de la subsunción real del trabajo al capital en los marcos del avance de la industrialización. En síntesis, una crisis producto del desenvolvimiento y crecimiento del capital.

Una crisis que nunca es sólo económica, sino que es crisis de las relaciones sociales, de un ciclo de la acumulación, que involucra a la totalidad de lo social. Es decir, crisis de legitimidad y de acumulación; crisis que no puede ser externa al estado y cuya resolución implica modificaciones globales de las relaciones capital-trabajo-estado.

"No es cuestión sobre cómo el estado reacciona a la crisis o de si la "crisis económica" está acompañada de una "crisis política", en lugar de ello, el desarrollo del estado debe ser visto como una forma particular de la manifestación de la crisis". (J. Holloway, 1984).

El gran poder económico que aún conservaba el sector exportador y los restos de legitimidad de una fase de acumulación cuyo eje giraba alrededor del mercado externo, fueron los factores que obstaculizaron el viraje hacia otra fase de la acumulación de capital y de legitimidad estatal.

La crisis de legitimación del sector hegemónico agroexportador, expresada en el déficit con respecto al trabajo y a algunos sectores del capital (especialmente el capital industrial), orilla a privilegiar las formas de la "igualdad coercitiva" a las de la "igualdad política", y a anteponer las funciones de acumulación del estado a las de legitimidad. Sobre esta base se suceden el régimen dictatorial de Uriburu y fraudulentos de Justo, Ortiz y Castillo.

Los intentos de recomponer la legitimidad del estado liberal-conservador (ampliación del bloque en el poder con la participación del capital industrial, impulso a la industrialización, Plan Pinedo, incipientes negociaciones con los sindicatos, promulgación de algunas leyes para el trabajo, sufragios contenidos, etc.) no logran revertir la tendencia de un estado volcado a la recomposición de los ingresos del sector agroexportador (subvención y subsidios por medio de la Junta Nacional de Carnes y de la Junta Reguladora de Granos, creación del Banco Central, Pacto Roca-Runciman, política arancelaria, aumento de la inversión pública, etc.).

La demanda de una distribución distinta de la renta diferencial agraria deriva en una exacerbación de las oposiciones entre los capitales porque ello significa un viraje en la subvención estatal hacia otros sectores del capital y, por tanto, una conformación diferente del bloque en el poder.

Pero el aspecto que más erosiona la legitimidad de este tipo de estado tiene que ver, centralmente, con las relaciones capital-trabajo. Son éstas las que imponen férreas limitaciones a una nueva fase de acumulación de capital y de legitimidad estatal.

Con el crecimiento cuantitativo del trabajo asalariado urbano y los avances de la subsunción real del trabajo al capital, como resultado del avance de la industrialización, la regulación distante del estado liberal presenta serios límites para la conquista del consenso del sector trabajo en ascenso y del sector industrial que depende de él. La relación peón-patrón en la que primaba la "protección" discrecional privada del trabajo y el caudillismo, trasladados del campo a la ciudad, y la modalidad de negociación directa de salarios y beneficios entre el capital y el trabajo, acusaban una alta conflictividad, máxime cuando las organizaciones sindicales eran prácticamente ilegales y el estado asumía un rol de tercero desconectado, participando de manera unilateral como represor del trabajo.

Los límites de la legitimidad del estado liberal-conservador podemos sintetizarlos en los siguientes aspectos:

– Déficit de legitimidad con respecto al trabajo provenientes: a) de la relación directa capital-trabajo que promueve una constante deslegitimación de las formas de la “igualdad contractual”, dejando al descubierto la inequidad y las pujas de la relación laboral; b) del aparente alejamiento del estado de las relaciones capital-trabajo, sostén de la legitimidad de otrora, pero factor de deslegitimación en la crisis al intervenir unilateralmente a favor del capital en los momentos álgidos.

– Déficit de legitimidad ante los capitales y el trabajo provenientes: a) del atrincheramiento del capital agroexportador y latifundista en la hegemonía del bloque en el poder; b) por lo tanto, desmesurado hincapié de algunos sectores del capital industrial en la búsqueda de consenso hacia el trabajo, para imponer su proyecto de acumulación; c) deslegitimación del sistema de partidos ante la readequación de las relaciones entre los actores sociales, el fraude electoral y la exclusión participativa.

La legitimidad paradigmática del gran capital rural exportador, obtenida durante la fase anterior, y el reforzamiento de su hegemonía estatal a través de un pacto sin visión de futuro por el Reino Unido (Pacto Roca-Run-ciman), restringió las posibilidades de desarrollo de aquella fracción del capital que por su papel dinámico en la acumulación podía jugar un rol central en esta fase: el capital industrial.

Es importante destacar que el peso que conserva el gran capital rural exportador en Argentina, influirá determinantemente en el futuro del estado de bienestar, a diferencia de países como México donde el debilitamiento del sector rural por la revolución de 1910 y por la crisis, fue mucho más acentuado permitiendo un mayor fortalecimiento del capital industrial.

El atrincheramiento del capital rural en la hegemonía estatal, distorsiona las bases de la industrialización que se va a orientar como complemento de las exportaciones rurales, como forma sustitutiva de una importación funcional a las exportaciones rurales, hacia la producción del consumo de bienes personales y, por tanto, con una base técnica inadecuada.

La readequación de la producción argentina al mercado mundial y el desarrollo de una fase de acumulación interna basada en el impulso al capital industrial, requieren una modificación de las condiciones laborales y de las relaciones capital-trabajo. Lo que quiere decir, no sólo incrementar el flujo de capitales y del favor estatal hacia la industria, sino fundamentalmente, crear las condiciones para que ello pueda darse. Quiere decir, orquestar los medios no sólo “económicos” (los cuales en cierta medida fueron viabilizados del ‘30 al ‘43), sino, sociales y políticos. Pero los límites del capital rural exportador,

cuya producción se realiza esencialmente en el mercado externo, privilegiando el consumo de mercancías importadas o en todo caso su sustitución bajo el mismo esquema y cuya relación directa con el trabajo impide una nueva legitimidad estatal, traban el desarrollo de la misma acumulación.

La crisis de legitimidad del estado liberal-conservador expresada primordialmente en las formas de la "igualdad contractual" y "política" (presiones del trabajo por mejores condiciones de vida, por reconocimiento de derechos laborales y sindicales, protagonismo político, etc.), se agrava ante la obstrucción que representan sindicatos y partidos aferrados a antiguas relaciones entre los actores sociales. La creciente heterogeneidad de las distintas fracciones del capital que componen los partidos tradicionales (conservadores y radicales) y la escasa diferenciación de sus perfiles con respecto al trabajo, impidieron que actuaran como mecanismos de mediación, atemperando las demandas y las acciones autoritarias del estado. El capital industrial no encontró un canal propio de expresión partidaria pausable de ganarse el consenso del trabajo.

La coincidencia de intereses inmediatos del trabajo con los intereses mediatos de capital industrial, que se podrían haber plasmado en un partido y en el despegue del estado "benefactor" durante los primeros años de la década del '30, cuando la desocupación y la crisis inducían fuertemente a ello, se vio obstruída tras trece años de atrincheramiento del capital rural en el estado. Ello resultó en un fortalecimiento mayor del trabajo en sus luchas e inhibió, en buena medida, al capital industrial para manejar el acuerdo.

El capital industrial apoya el plan de industrialización de Pinedo (incluída su propuesta de nacionalización de los ferrocarriles)<sup>3</sup>. Es significativo constatar, a partir de este plan las coincidencias del capital industrial en torno al impulso decidido a la industrialización, a la mayor participación del estado en la acumulación, al incremento de las importaciones industriales y a la reorientación de las inversiones extranjeras (EE. UU.). Sin embargo, el plan Pinedo obviaba las condiciones sociales y políticas que requerían su aplicación. Virtualmente no se consideraba que la industrialización implicara una ampliación del mercado interno más allá del aumento cuantitativo que significaban las migraciones del campo hacia las ciudades. Se soslayaban justamente los puntos álgidos de desacuerdo al interior del capital industrial e irritativos para el capital agrario: la reestructuración de la relación con el trabajo.

<sup>3</sup> Datos del diario La Prensa de diciembre de 1940: apoyos públicos al plan Pinedo de los industriales de la UIA, de sectores de la Sociedad Rural y formación del grupo "Acción Argentina". Consultar Sergio Bagú; "El gobierno militar", en *Historia Integral Argentina*, CEAL, Bs. As., 1980.

Dichos desacuerdos giraban alrededor de:

1. si el desarrollo del mercado interno implicaba o no un crecimiento cualitativo del mismo, es decir, si se incentivaba un importante incremento en el nivel adquisitivo y de consumo del trabajo (aumentos del salario real).
2. hasta donde la búsqueda de la reconstrucción de la legitimidad estatal, a través del nuevo proyecto de acumulación, otorgaría beneficios sociales y participación política al trabajo.
3. en que medida el estado debía asumir la regulación de las relaciones capital-trabajo.

En el marco de estos y otros desacuerdos (alineamiento con EE.UU., enfrentamientos partidarios, etc.) el golpe militar del '43 no es más que el estallido de la crisis de legitimidad del estado liberal-conservador.

Un sector del mismo estado (las FF. AA.) expresa los intereses ancestrales del capital en general.

Un grupo de militares toma el poder, momentáneamente casi huérfano del apoyo y de la oposición de los capitales, expresando un proyecto profusamente industrialista de tinte nacionalista.

La situación equívoca de este sector militar, en medio de una aguda crisis de legitimidad estatal arrastrada durante trece años, permitió, sin embargo, la recomposición del estado y de los intereses del capital y del trabajo para la conformación del estado de bienestar.

### *Surgimiento del Estado "Benefactor" y Legitimidad Incompleta.*

Desde 1943 a 1945 el sector golpista se va decantando, tras múltiples vaivenes y el paso de tres generales por el ejecutivo; al mismo tiempo se va delineando un proyecto de acumulación y de legitimidad del capital industrial y de los productores para el mercado interno.

La Secretaría de Trabajo y Previsión es el eje de la readecuación de la legitimidad estatal y de la reestructuración de las relaciones capital-trabajo-estado.

La regulación por el estado de los conflictos interclases tiene como base una cierta "solidaridad" de intereses o "coincidencias" de intereses, en este caso entre algunos sectores que producen preferentemente para el mercado interno (especialmente el capital industrial, pero también sectores del capital financiero agrario, agrario y comercial) y el trabajo.

El capital supone el trabajo asalariado y éste al capital, aunque antagónicos son a la vez interdependientes, máxime en una etapa de acumulación que demanda una gran cantidad de fuerza de trabajo.

Las crisis cumplen el papel de forzar las coincidencias ya que tanto el trabajo como el capital tienen interés en resguardar las fuentes de trabajo e incrementar el desarrollo y el consumo. El interés general del capital como un todo y de la fracción que mejor puede viabilizarlo, en ese caso el capital industrial, coincide con los intereses inmediatos del trabajo. Es lo que G. Offe, (1982) denomina transformación del modelo de conflicto de clase en maneras que se apartan cada vez más del radicalismo político y conducen a conflictos más economicistas, centrados preferentemente en la distribución.

Definimos como intereses inmediatos del trabajo aquellos que resguardan y amplían las fuentes de trabajo, la redistribución laboral y los mecanismos que contribuyen a elevar su nivel de vida.

Definimos como interés general del capital aquel que resguarda y potencia la producción y reproducción capitalista como un todo.

La "coincidencia de intereses", que implica para el trabajo renunciar a sus intereses a largo plazo, por lo general no es consciente en los actores sociales y se impone, finalmente, por medio de la presión de las crisis y de los enfrentamientos intra e interclases que, a la postre son los que generan, condicionan, impulsan u obstaculizan el rumbo de la acumulación de capital y su legitimación.

Ahora bien, la "solidaridad de intereses" que es el requisito para ampliar el ciclo reproductivo del capital, sólo es posible a través de la mediación estatal y del incremento del papel del estado en la acumulación de capital.

Dicho de otra manera, sin legitimar las relaciones capital-trabajo-estado la reorientación de la acumulación no es viable.

La Secretaría de Trabajo asume fácticamente el rol de generadora de las relaciones entre el capital y el trabajo. Ello implica, por un lado, reconocer la existencia del trabajo, proveer los mecanismos para su resguardo y conquistar su consenso, y por otro, privilegiar ciertas fracciones del capital en desmedro de otras y, a pesar de ello, legitimarse con vastos sectores del capital.

La Secretaría de Trabajo y Previsión se legitima con respecto al trabajo sobre la base de las "coincidencias" de intereses. *Logra así, la subsunción global (política, económica y social) real del trabajo al estado y al capital.* Virtud que no es detectada por el grueso del capital.

Fundada en una importante alza de la participación del trabajo en el producto bruto, y de mejoras en las condiciones de vida del asalariado, la legitimación del régimen populista se convierte, de aquí en más, en el paradigma de la legitimidad estatal para el sector laboral.

Sin embargo, el régimen no logra plasmar una legitimidad completa con respecto al capital. Sólo algunos sectores del gran capital industrial van diseñando su proyecto político acorde con las acciones de Perón, ganando consenso ante medianos y pequeños industriales y ante el trabajo. Las desinteligencia de la mayor parte de los sectores del capital con Perón no se referían

al rumbo general del régimen, sino a los desacuerdos, antes planteados, acerca de las relaciones con el trabajo en las propias filas del capital industrial que, impedían la vigencia de leyes que recién son aplicadas en este período. La imposición desde "afuera" y de "hecho" de una política con respecto al trabajo, a partir de una agencia estatal y no tanto desde el estado como un todo, mediante negociación y consenso entre los capitales, limitó una adscripción más generalizada del capital industrial y de los productores para el mercado interno hacia el candidato presidencial; a pesar de los esfuerzos de éste por negociar con dichos sectores.

La dependencia del desarrollo industrial de renta agraria, como resultado de la necesidad del régimen populista de legitimarse con el capital extranjero y nacional, lo llevó, por ejemplo, a utilizar las reservas estatales en beneficio del capital inglés, norteamericano y francés cuando podría haber aportado al desarrollo de la industria pesada y de la exportación de productos manufacturados. Como plantea P. Salama (1979) la búsqueda de una cierta legitimidad puede limitar una intervención pública necesaria. La dependencia del sector agro-rural para impulsar la industrialización malogró la hegemonía clara de la fracción industrial.

De esta manera la estrategia de acumulación de un grupo de capitales industriales no logra una reconocida hegemonía con respecto a otros sectores del mismo capital industrial, ni con respecto al resto de los capitales. Y ello, a pesar de la subvención directa e indirecta a la industria que llevó a cabo el estado, involucrándose decisivamente en el proceso de formación de estos sectores.

El estado "benefactor", que se plasma con el régimen populista del '45 al '55, es "tardío" con respecto a países de similar desarrollo y relación con el mercado mundial (en México surge en 1934 y en Brasil en 1930), y adolece de una legitimación incompleta y coja, apoyada en una formidable legitimidad estatal con respecto al trabajo, pero deficitaria con respecto al capital.

El régimen populista logra una subsunción global real del trabajo al estado (basada en la subordinación a un partido y a un líder) pero carece de una apropiada subsunción global real de los capitales individuales o fracciones al interés general del capital y del estado, en este caso vehiculizado por el capital industrial, que sólo conquista una hegemonía parcial del bloque en el poder.

El régimen populista tampoco llega a subordinar realmente las corporaciones al estado.

En efecto, a los límites característicos de una estructura periférica, se suma la prolongación del estado liberal-conservador, que profundiza el escaso desarrollo técnico de la industria, distorsiona su mayor desarrollo autocentrado y lo sujeta a la dependencia de la renta agraria, resultando en una forma

de legitimidad del estado de bienestar, que al ser incompleta, perturbará el desarrollo mismo de la acumulación de capital y planteará serios problemas de gobernabilidad a los futuros regímenes del estado "benefactor".

Las desventuras del llamado estado de "bienestar" en Argentina estarán signadas por las condiciones iniciales y por el tipo de legitimidad resultante de su primera etapa que plantearán una desmedida búsqueda de la legitimación estatal hacia los capitales, primando los intereses particulares de los mismos, que se supeditan sólo formalmente al estado.

#### BIBLIOGRAFIA

- Elmar Altvater: "Algunos problemas del intervencionismo de estado" en Sonntag y Valecillos, com. *El estado en el capitalismo contemporáneo*. Ed. Siglo XXI, México, 1977.
- Blanke, Junges y Kastendiek: "On the current marxist discussion on the analysis of the form and function of the bourgeoisie state", en J. Holloway y S. Picciotto, com., *State y Kapital*, E. Arnold, Londres, 1978.
- Jaochin Hirsch: "Elementos para una teoría materialista del estado", en revista *Críticas de la economía política*, ed. El Caballito, México, 1979, Nro. 12/13.
- John Holloway: "Debate sobre el estado en Alemania Occidental y en Gran Bretaña", en revista *Críticas de la economía política*, op. cit., 1980, Nro. 16/17.
- Pierre Salama: "El estado capitalista como abstracción real" en revista *Críticas de la economía política*, op. cit., Nro. 12/13.
- James O'Connor: *La crisis fiscal del estado*, ed. Península, España, 1981.
- Alain Lipietz: "Las dos caras de la crisis", revista *Márgenes, Facultad de Sociología*, Universidad Veracruzana, México, 1985, Nro. 3/4.

### ACTIVIDADES DE INVESTIGACION

En el Area de Investigación se están desarrollando las siguientes nuevas actividades:

título : "La inserción laboral de los Médicos en el Sector Público, en el ámbito de la Provincia de Córdoba, en el período 1984-1989".

investigador: Gastón Argento

resumen :

Se trata del estudio de la inserción laboral de los Médicos en el Sector Público, en el ámbito de la Provincia de Córdoba, durante el período comprendido entre 1984 y 1989.

Se incluyen en el análisis a los médicos dependientes de los Niveles Administrativos Nacional, Provincial y Municipal.

En una primera instancia descriptiva, se recogen datos del número total de médicos pertenecientes a los tres niveles administrativos para el año 1984, incorporando como variables la carga horaria semanal, el lugar de desarrollo de las actividades y la Categoría desempeñada. De igual manera se procederá con los datos que se obtengan para el año 1989.

En una segunda instancia, más analítica, se compararán los datos obtenidos para ambos períodos, a fin de observar el comportamiento de la inserción laboral de los médicos dentro de cada nivel administrativo y del Sector Público en su conjunto.

Señ propósitos del trabajo, brindar elementos para la planificación estatal de los Recursos Humanos Médicos y, aportar al estudio más comprensivo del Mercado de Trabajo Médico.

Asimismo son objetivos del trabajo en curso, los siguientes:

— Describir la inserción laboral de los Médicos en el Sector Público, en el ámbito de la Provincia de Córdoba, en el período comprendido entre 1984-1989.

- Analizar el comportamiento de la inserción laboral de los Médicos, en el período de estudio, dentro de los Niveles Administrativos que componen el Sector.

título : "La descentralización en la Administración Pública en el marco de la Reforma del Estado de la Provincia de Córdoba hasta la sanción de la Ley 7850".

investigador: Juan Carlos Bressan

resumen :

Para apreciar la importancia del tema, es apropiado reconocer el rol significativo que se le asignó a la descentralización. Ella fue oportunamente definida, como el modo más adecuado de satisfacer los criterios acordados en la Constitución Provincial de 1987, en cuanto a la eficiencia, economicidad y oportunidad, en el funcionamiento de la Administración Pública; y al logro de una mayor participación en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, se puso en marcha dicha estrategia descentralizadora, la que involucraría a diversos actores (personas, organizaciones, etc.) con diferentes expectativas e intereses, aún cuando actuaran bajo los criterios compartidos y enunciados en la Carta Constitucional. De ello resultó un proceso rico en experiencias, las que realzan su significación si se considera que se desarrollaron en un período de transición de la vida institucional y social del país.

Para el análisis cabrían diversas direcciones, todas las cuales aportarían conclusiones para fortalecer o corregir las acciones y políticas que se definieron para llevar a cabo la descentralización.

En la presente investigación, la atención es focalizada fundamentalmente en los aspectos relacionados con la toma de decisión, y en las acciones que de ella se derivan.

A través del enfoque adoptado, consideramos a la acción descentralizadora como el resultado de un juego entre diversos actores con diferentes percepciones y apuestas, las que obedecen no sólo a distintas concepciones de la Reforma Estatal, sino también a diferentes intereses organizacionales e individuales.

Este modo de orientar la investigación nos permite ubicar y explicar de una manera más genuina, las acciones principales que se desarrollaron, los conjuntos regularizados de procedimientos para producir tales acciones y la actividad de cada participante definida por su posición e intereses. Es posible evidenciar con mayor rigor, la gama de detalles definidos por las acciones competidoras de las organizaciones y actores políticos, que conforman el conglomerado del que resulta la política gubernamental.

El objetivo general de la investigación es aportar al estudio integral de la Administración Pública Provincial. Como específicos se consideran: obtener, a través de un estudio exploratorio, una aproximación del proceso de toma de decisión en la Administración Pública; precisar la relevancia de las variables intervinientes en dicho proceso; establecer relaciones entre las variables; formular un modelo explicativo de las decisiones; establecer conclusiones; sugerir acciones que estén basadas en resultados definitivos; formular hipótesis para ser verificadas en futuros trabajos complementarios.

Para el desarrollo de la investigación se combinarán técnicas de investigación documental y de campo, con entrevistas a informantes claves; también se utilizarán técnicas estadísticas para cuantificar y analizar algunos hechos.

título : "Legitimidad y consenso: modalidades, crisis y límites de  
el estado argentino, 1946-1989".

investigador: Diana Cernotto.

becas o

financiamiento: CONICET.

resumen :

El objetivo del trabajo es analizar las modalidades que adquiere la legitimidad estatal en Argentina durante el período elegido, es decir, los tipos y las formas de legitimación de la acumulación y del estado, así como las crisis de legitimidad que marcan la acción estatal nacional.

Para ello la investigación se ha dividido en dos partes. La primera parte abarca los capítulos I y II.

En el capítulo I se enfoca cómo se van delineando históricamente los conceptos de la legitimidad estatal capitalista a través de la separación estado-sociedad. Además se atiende a las explicaciones que hacen hincapié en la vinculación de las esferas (sociedad civil-estado, economía-política, privado-público), a fin de revelar porque se muestran disociadas, así como de dar cuenta de las relaciones entre legitimidad y acumulación.

En el capítulo II se define la legitimidad, se establecen sus formas más relevantes y algunos de los mecanismos a través de los cuales adquiere vigencia. Se delimitan como modelos los tipos de legitimidad estatal "liberal" y del estado "benefactor" y se tratan algunos problemas generales de las crisis de legitimidad, así como los límites de las mismas.

La segunda parte está compuesta por los capítulos I, II y III. El capítulo I abarca los antecedentes de la crisis de legitimidad del estado "liberal-conservador" en Argentina (1938-1946).

El capítulo II analiza el estado de "bienestar" y la legitimidad paradigmática (régimen populista 1946-1955), donde se desarrollan los conceptos de legitimidad "inadecuada" y los mecanismos y las formas legitimantes de dicho régimen.

El capítulo III, abarca el período del estado de "bienestar" que va de 1955 a 1983, analizando las vicisitudes del estado de bienestar, la hegemonía y la legitimidad de los regímenes dictatoriales y la crisis de legitimidad del estado de "bienestar".

Cabe aclarar que se encuentra en elaboración la tercera parte de la investigación que se refiere al régimen radical (1983-1989).

título : "Diagnóstico de la situación socio-económica regional de la Provincia de Córdoba.

investigadores: Claudio Tecco - Gastón Argento - Gustavo Zilocchi - Heber Farfan.

financiamiento: Subsidio del CONICOR para el primer año de ejecución del proyecto.

resumen :

El programa de trabajo comprende el estudio del conjunto del territorio provincial, el que, a los fines de la investigación, ha sido desagregado en cuatro macrorregiones, a cada una de las cuales se dedicará un año de tareas.

Durante el año en curso se procesa la información referente al Área Metropolitana, (Departamento Capital). Se procede a la construcción de indicadores de desarrollo en base a información demográfica, económica, epidemiológica y habitacional.

Se observará la distribución espacial de los indicadores de bienestar y se realizarán recomendaciones para la formulación de políticas públicas que contemplen las diversidades territoriales observadas.

título : "Los procesos de cambio en la estructura residencial y espacial en la ciudad de Córdoba, 1960-1988".

investigador: Heber Farfan.

financiamiento: CONICET.

resumen :

El problema que se pretende analizar es el proceso de interrelación entre los cambios ocurridos en la estructura social y el desarrollo urbano de la ciudad de Córdoba, en el período 1960-1988.

Se parte de una perspectiva teórica general según la cual, las ciudades y las sociedades son producto de un proceso conflictivo de los actores colec-

tivos en torno a los modos de estructurar la sociedad y el espacio. En la conformación de la estructura social se definen también valores e intereses alternativos en la producción del espacio y las sociedades. Se propone un análisis interrelacionado entre los procesos de formación del espacio-ciudad-sociedad.

En ese marco, el estudio de los procesos de cambio en la estructura urbana y en las localizaciones territoriales de los diferentes grupos sociales en la ciudad, se convierte en un paso necesario de reconocimiento del terreno en el cual los diferentes actores sociales que intervienen de manera activa en la construcción del espacio urbano.

Los objetivos de este proyecto son:

1. Medir las características de la estructuración socio-espacial por zonas de la ciudad de Córdoba.
2. Medir los cambios en la estructura socio-espacial de la ciudad, por zonas.
3. Mapeo de los cambios en la estructuración espacial y "mapas sociales" que muestren los cambios en la estructura residencial.
4. Efectuar inferencias sobre la articulación de los procesos de estructuración espacial y social.

La primera etapa de la realización del proyecto (año 1989), significó la recolección de trabajos y estadísticas acerca de la evolución histórica de la estructura urbana de la ciudad de Córdoba. En este segundo año de trabajo (1990), se avanzó fundamentalmente en el procesamiento de datos censales y en la construcción de mapas socio-económicos de la ciudad.

A partir de las cintas con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 para la ciudad, se confeccionó un plan de tabulados, se ejecutaron los programas correspondientes (en lenguaje FORTRAN), construyendo una Base de Datos (BD) de la ciudad. Dicha BD se encuentra ya disponible desagregada a nivel de 527 radios censales. Cuenta con 33 cuadros acerca de las características de población de cada radio (ocupacionales, educativas, demográficas), y 24 cuadros referidos a vivienda.

De la BD construida se han seleccionado 60 indicadores que se presumen los más relevantes para construir un índice de Nivel Socio-Económico (NSE) de las diferentes áreas de la ciudad. Se cuenta además, con las cintas correspondientes al Censo 1960 y se pretende indagar, en base a dichos indicadores, sobre los cambios operados en la estructura residencial y cuales han sido los desplazamientos de los distintos grupos sociales en la ciudad.

Para el agrupamiento de las variables con que se cuenta para cada área de la ciudad, se proyecta utilizar las técnicas del análisis multivariante, a fin de indagar las principales asociaciones entre las mismas, y agrupar los radios en área homogénea.

La investigación se vincula con un estudio similar sobre la región metropolitana de Buenos Aires para el mismo período, que se desarrolla en la Universidad Nacional de Buenos Aires (U.B.A.).

título : "Dinámica de los Suburbios del Sur de la Ciudad de Córdoba (1955/87). Evolución de la ocupación del suelo e intervenciones de la Administración Central".

investigador: Gabriela Cecchetto.

resumen :

La pregunta central de la investigación es: ¿Cuál es la dinámica de las áreas suburbanas de sur de la ciudad de Córdoba —originalmente vinculadas a las grandes implantaciones industriales—, a partir de la recesión industrial?

Se plantean como objetivos del trabajo, los siguientes:

- Explorar las transformaciones producidas en las Áreas industriales del sur de la ciudad de Córdoba entre 1955 y 1987.
- Investigar las principales variables que intervienen en su dinámica de funcionamiento.
- Identificar eventuales refuncionalizaciones operadas en ellas durante el período, en relación al sistema urbano global y al período 1954-1970.

Se identifican dos cuestiones principales sobre las cuales organizar la investigación:

1. Las modalidades de urbanización de las áreas, es decir, el análisis de los grupos socio-económicos que se asientan en ellas, el tipo de uso de suelo predominante, las formas de organización espacial, etc.
2. El rol jugado por el capital inmobiliario, las organizaciones barriales y el Estado en la conformación de una dinámica urbana específica.

Se definen las áreas de estudio como los espacios que se organizan alrededor de las implantaciones de IKA y FIAT en los suburbios Sudeste y

Sudeste, respectivamente, de la ciudad. Por otra parte se consideró oportuno incluir en el trabajo la gestión municipal 1983-1987 por cuanto durante ella se sancionaron normas que operan sobre estas zonas. Importa por lo tanto conocer y analizar el proceso global de conformación de las mismas, de modo de contar con elementos para la comprensión del desarrollo futuro de estos espacios.

## ACTIVIDADES DE FORMACION

### *Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal*

En el marco del convenio entre la Universidad y el Gobierno Provincial, el I.I.F.A.P. elabora y presenta al Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, en el mes de agosto de 1988, un Programa de Capacitación y Formación en Administración Pública Provincial y Municipal.

El proyecto lo aprueba el Poder Ejecutivo, mediante Decerto Nro. 2048/89, previo dictamen favorable de los Ministerios de Salud, de Gobierno, de la Función Pública y de la Reforma Administrativa y de la Secretaría de Ciencia y Técnica.

Por su parte el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba sanciona este Programa y su Reglamento Académico mediante Resolución Nro. 94 del 16 de mayo de 1989, en el marco de la reglamentación universitaria para el otorgamiento del grado de *maestría*.

### *Características del Programa*

El Programa se organiza en dos ciclos: a) General, en el que se desarrollan las áreas de conocimiento básico y b) de Especialización, que contempla tres opciones: Gestión Administrativa Gubernamental, Administración de Políticas de Salud y Administración del Desarrollo Municipal y Regional. Los contenidos de la Maestría pueden observarse en el cuadro de la siguiente página.

Los participantes, cuarenta en total, provienen del estado provincial (30) y del medio (10) e ingresan previo cumplimiento de pruebas de evaluación, administradas por el Instituto.

Los profesionales originarios del estado provincial que hayan satisfecho las mencionadas pruebas, pasan al I.I.F.A.P. en comisión. Los provenientes del medio reciben una beca estipulada en el Decreto Provincial que aprobó el Programa.

**DISTRIBUCION DE ACTIVIDADES Y CARGA HORARIA POR CICLOS Y POR AREAS**

Ciclo	Áreas	Actividades de Formación	Carga Horaria
G	ADMINISTRACION PUBLICA	- Teoría de la Administración (60) - Administración Pública (70) - Análisis de Políticas (70) - Seminario II. Reforma del Estado (50)	
E	DERECHO	- Derecho Constitucional y Administr. (70)	
N	ECONOMIA	- Economía Política (70) - Seminario I Economía del Sector Público (50)	750 hs. (55%)
R	SOCIOLOGIA	- Sociología Política (70)	
A	METODOS Y TECNICAS DE TRABAJO PROFESIONAL	- Metodología y Técnicas de Invest. (60) - Tecnologías de Gestión II (60) - Técnicas de Diagnóstico y Desarrollo Organizacional (60)	
E	ADMINISTRACION PUBLICA	- Asignatura de Especialización I (60) - Asignatura de Especialización II (60) - Asignatura de Especialización III (60)	
S	EXPERIENCIA DE TRABAJO PROFESIONAL	- Taller de Investigación (30) - Práctica en Servicio I (55) - Práctica en Servicio II (88) - Práctica en Servicio III (110) - Práctica en Servicio IV (110)	617 hs. (45%)
P	TESIS	- Taller de Tesis I (22) - Taller de Tesis II (22)	
E			1.367 hs. (100%)
C			
I			
L			
I			
Z			
A			
C			
I			
O			
N			

La dedicación de los participantes es de carácter exclusiva durante los dieciocho meses de duración de los estudios. A los egresados se les otorga el título de Magister en Administración Pública, según Ordenanza Nro. 14/87 del Honorable Consejo Superior.

Entre el 3 y el 28 de julio de 1989 se receptaron ciento ochenta y seis inscripciones. De acuerdo a los instrumentos diseñados, se procedió a seleccionar a los postulantes, habiéndose iniciado el primer trimestre de actividades el día 2 de octubre del mismo año.

---

Esta Revista fue impresa en el mes de Setiembre de 1991, en los talleres gráficos  
de la Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba  
(Ciudad Universitaria) - Córdoba.