

PUBLICACION
PERIODICA DEL

IIAP

NUMERO 8

JUNIO 1993

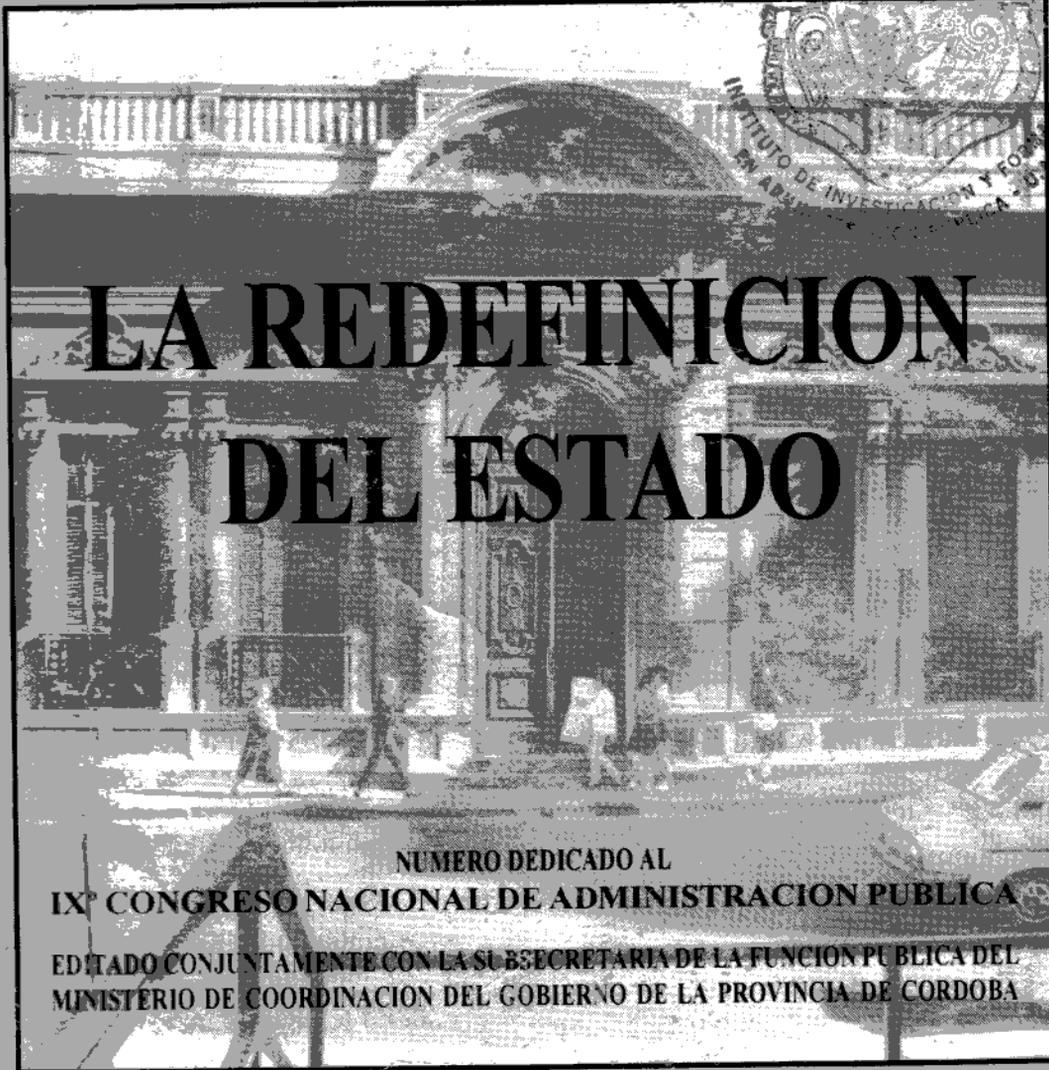
ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA



LA REDEFINICION DEL ESTADO

NUMERO DEDICADO AL
IXº CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

EDITADO CONJUNTAMENTE CON LA SUBSECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA DEL
MINISTERIO DE COORDINACION DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA



ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

AÑO V. NRO. 8

JUNIO DE 1993



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

Av. Valparaíso s/n°, edificio de la Facultad de Ciencias Económicas, P.B.

BOX 101 - 130. Ciudad Universitaria

Teléfonos: 690474 / 690986 / 691002 / 690994 - Internos: 317 / 319

Dirección Postal: Casilla de Correo N° 1088

5000 - CORDOBA

REPUBLICA ARGENTINA

RECTOR DE LA U.N.C.:

Francisco Delich

VICERRECTOR DE LA U.N.C.:

Carlos Feretti

DIRECTORIO DEL I.F.A.P.:

Carlos La Serna

Vocal por la Facultad de Ciencias Económicas

Carlos Lista

Vocal por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

José Luis Furlan

Vocal por el Gobierno de la Provincia de Córdoba

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

Carlos La Serna

COORDINADORES DE AREAS:

Diana Cernotto - Investigación

Claudio Tecco - Formación

Sergio Obeide - Asesoría Técnica

PROGRAMA DE PUBLICACIONES Y DOCUMENTACION

COORDINACION:

Cecilia Carrizo

COMITE EDITORIAL:

Francisco Delich

Oscar Oszlak

Carlos Lista

Cesar Tcach

Carlos La Serna

EQUIPO EDITORIAL:

Diana Cernotto

Cecilia Carrizo

Juan Carlos Jornet

Foto de Tapa: Fachada de la ex-Casa de Gobierno - Calle 27 de Abril 375. Córdoba, ARGENTINA.

Diseño de Tapa: Ricardo Vallejos - Fotografía: Enrique Jornet

Edición General: Juan Carlos Jornet.

Las opiniones contenidas en los artículos son responsabilidad de los autores y no tienen, por lo tanto, un carácter institucional.
La reproducción de estos artículos sólo es permitida con la autorización de sus respectivos autores.

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

Nº 8

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

SUMARIO

1. NOTA DE DIRECCION	7
2. ARTICULOS	9
LOS CAMBIOS EN EL ROL DEL NIVEL MUNICIPAL DEL ESTADO FRENTE A LA TRANSFORMACION ECONOMICO-SOCIAL	9
<i>por Carlos La Serna</i>	
LA DEMOCRATIZACION LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION EN EL GOBIERNO DE CORDOBA.	37
<i>por Alvaro Ruiz Moreno</i>	
LA DESCENTRALIZACION COMO ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DEL ESTADO ANALISIS DE LA EXPERIENCIA DESARROLLADA EN LA PROVINCIA DE CORDOBA	49
<i>por Claudio Tecco y Juan Bressan</i>	
LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EN LA PROVINCIA DE CORDOBA. UNA EXPERIENCIA TRANSFORMADORA DEL ESTADO	85
<i>por Juan Carlos Brusa y Sara Cristina Jabif</i>	
LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD Y LOS ORGANISMOS DE REPRESENTACION INSTITUCIONAL	113
<i>por Diana Cernotto</i>	
LA PARTICIPACION COMO CLAVE ESTRUCTURAL DE LA GESTION MUNICIPAL. EL CASO CORDOBA	147
<i>por Alvaro Ruiz Moreno</i>	
REFLEXIONES EN TORNO A UN CASO DE APLICACION DE UN MODELO DE ANALISIS DE POLITICA	151
<i>por Graciela Santiago y Cecilia Carrizo</i>	
FACTORES QUE INCIDEN EN LA ASISTENCIA EXTERNA A LAS MUNICIPALIDADES DEL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE CORDOBA	171
<i>por Dolores García</i>	
REFORMA DEL ESTADO E INFORMATIZACION DE LA FUNCION PUBLICA. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LA PROVINCIA DE CORDOBA	197
<i>por María Jesús Baigorri y Gabriela Poretti</i>	
3. NOTICIAS SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL I.I.F.A.P.	219

1. NOTA DE DIRECCION

IX° CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

En octubre de 1988 se celebraba en nuestra ciudad el VIII° Congreso Nacional de Administración Pública. Habían transcurrido prácticamente cinco años de gobierno democrático y este Instituto junto con el Ministerio de la Función Pública y la Reforma Administrativa del Gobierno de la Provincia de Córdoba y el Instituto Nacional de Administración Pública, organizaban dicho evento. Ello, luego de más de una década en que la discusión y el debate sobre la problemática del estado se habían circunscripto a las esferas del poder autocrático. La celebración del Congreso tuvo una importante respuesta de parte de investigadores, profesionales y funcionarios del estado. Sus resultados fueron publicados en el número tres de **Administración Pública y Sociedad**.

A cuatro años de aquel evento, hemos tenido la oportunidad de participar en el desarrollo del IX° Congreso Nacional de Administración Pública, organizado esta vez por la Universidad Nacional de Mendoza, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. Si aquel VIII° Congreso materializaba de algún modo la reinstauración de la democracia, este IX° expresa la continuidad de la misma.

Es quizás dicha continuidad, como ningún otro elemento y más allá de cuestiones que pudieran calificarla, lo que permite efectuar una seria reflexión sobre las instituciones estatales en las actuales circunstancias históricas.

Todos sabemos, sin embargo, que esta continuidad democrática contiene en realidad un proceso histórico cargado de fuertes transformaciones, que se expresan —privilegiadamente— en uno de sus actores fundamentales, cual es el estado y su administración. Dichos cambios afectan a casi la totalidad de sus formas y contenidos institucionales, a sus decisiones y acciones; impactando también sobre los conceptos y

supuestos con que puede ser abordado su análisis. Estas diversas rupturas conforman una discontinuidad que obedece —y esto es central— a fuertes cambios en el contexto, tanto local como regional y mundial.

La historia plantea pues grandes desafíos no sólo a los gestores públicos, sino también a aquellos que pretenden analizar y caracterizar el acontecer estatal.

Contribuir a dar respuesta a estos desafíos en democracia convoca a una pluralidad de perspectivas tanto teóricas como políticas. De su discusión y puesta en práctica dependerán buena parte de las posibilidades de que tales respuestas impliquen una transformación del estado que tenga como ejes a aquellas cuestiones que se relacionan con la profundización de la democracia, la búsqueda de la equidad social y la eficacia y eficiencia en la satisfacción de tales objetivos. Parecieran ser éstas las cuestiones más generales sobre las que la sociedad demandará tarde o temprano hechos concretos.

Este número de **Administración Pública y Sociedad** refleja parte de esas preocupaciones. Su contenido está dado por un conjunto de ponencias que, previamente aceptadas por la Secretaría Permanente de los Congresos Nacionales de Administración Pública, fueron presentadas al IX° Congreso Nacional, siendo sus autores funcionarios de la Subsecretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia e investigadores del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Por tal motivo el Comité Editorial de esta Revista no ha ejercido para este número sus funciones de referato.

Quizás el elemento que aglutina estos trabajos sea fundamentalmente el gran tema de la democratización de las instituciones públicas, entendido éste como el conjunto de cuestiones relacionadas con la construcción de una forma de estado basada en el reordenamiento de su nivel provincial, en el fortalecimiento del municipio y en un mayor protagonismo de la sociedad civil.

Las cristalizaciones burocráticas, las tendencias concentradoras e inequitativas que caracterizan a la actual fase de desarrollo económico y la escasa propensión a la participación que pareciera dominar a la sociedad, constituyen a la temática de la democratización del estado en un desafío cuya magnitud invalida perspectivas inmediatistas o tecnocráticas. El avance firme pero gradual, el consenso de los actores involucrados y la vigilancia estricta sobre los resultados, parecieran constituir algunos aspectos que aseguren una respuesta efectiva a ésta cuestión.

Queremos señalar finalmente que esta publicación se realiza en cooperación con la Subsecretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia de Córdoba, constituyendo un esfuerzo editorial destinado a profundizar y difundir los debates en torno a la Reforma del Estado en nuestra sociedad.

Carlos La Serna

2. ARTICULOS

LOS CAMBIOS EN EL ROL DEL NIVEL MUNICIPAL DEL ESTADO FRENTE A LA TRANSFORMACION ECONOMICO-SOCIAL

Carlos La Serna*

INTRODUCCION

La presente ponencia se inscribe al interior de la problemática contemporánea de la reforma del estado y trata de analizar los elementos que pueden caracterizar el proceso de cambio en el rol de su nivel municipal, en el marco general del nuevo paradigma de desarrollo.

La cuestión que se analiza reside mas específicamente en el reconocimiento de las condiciones generales y particulares de dicho proceso de cambio, con el objetivo de identificar las modalidades de gestión que el estado municipal debería asumir para orientar el gobierno de los asuntos públicos.

A partir de ello se ha estructurado el trabajo en base al supuesto general de que el rol del estado, en este caso del municipio, es resultado de un proceso de construcción de carácter interactivo entre la administración local y su contexto, entendiendo por administración local al estrato político municipal, esto es al conjunto de autoridades electivas y políticas y a la representación popular y por contexto al conjunto de condicionantes generales y particulares. La política de gestión requerirá así del reconocimiento y evaluación de tales condicionantes en función a la definición de un proyecto de gobierno, cuyas posibilidades de eficacia y eficiencia, residirán en la minimización de los riesgos y en el aprovechamiento máximo de las oportunidades que

* Director e Investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.

dicho contexto ofrece. Se entiende asimismo que las políticas institucionales pueden influir sobre la configuración misma de dicho contexto.

En tal sentido se trata de mostrar las relaciones existentes entre, por un lado, el modelo de desarrollo (como concepto que resume el contexto general) y el estadio de organización (como contexto particular) y, por otro lado, el rol del municipio. El modelo de desarrollo se configura básicamente por un determinado modo de acumulación, por una cierta modalidad de despliegue territorial de la actividad económica, por una estructuración social, por un tipo de estado. El estadio de la organización municipal consiste asimismo en el grado de desarrollo alcanzado por sus sistemas de gestión. Frente a dichos contextos, el rol del municipio es concebido como el conjunto de campos de gestión que son asumidos por la administración local y como las orientaciones de las políticas adoptadas al interior de dichos campos.

En función a estos elementos conceptuales básicos, el análisis realizado se detiene en primer lugar en la caracterización del rol del municipio durante las fases de auge y de crisis del paradigma keynesiano de desarrollo. Se pretende con ello identificar las condiciones que generaron un determinado grado de desarrollo político y técnico de dicha institución pública al "momento de ingreso" al nuevo paradigma.

Posteriormente se tipifica dicho nuevo modelo de desarrollo en términos de los rasgos más generales que se le asignan, proponiendo a partir de ello dos escenarios, de desarrollo segmentado uno y de desarrollo integrado el otro, que sintetizan conjuntos de supuestos divergentes acerca de su evolución.

El estadio de desarrollo de los sistemas de organización y los escenarios constituidos, en tanto contextos de la institución local, nos permiten identificar como horizontes "lógicos", los contenidos probables de un proceso de cambio en la institucionalidad actual del municipio.

Para el desarrollo de estos contenidos se han tomado algunas experiencias derivadas del análisis de la Gestión del Municipio de la Ciudad de Córdoba en el periodo 1983 - 1991.

Finalmente se han elaborado una serie de conclusiones que tratan de rescatar los resultados principales que se derivan del análisis realizado, en el marco de los disímiles niveles de desarrollo que caracterizan al municipio en nuestro país.

EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL PARADIGMA DE DESARROLLO KEYNESIANO

DURANTE EL AUGE

Se ha planteado que el fenómeno de la Administración Pública como actividad socialmente necesaria adquiere su plena expresión en el estado de tipo keynesiano.

El surgimiento del "estado administrador" puede en efecto asociarse con distintos fenómenos que prologan esta fase de desarrollo. Entre ellos parecieran adquirir una significación fundamental la agudización de la conflictividad social generada por el crecimiento económico con distribución regresiva de los ingresos que es propia del capitalismo de libre competencia, y el arribo a un estadio de avance científico-técnico que demandara de importantes inversiones en capital fijo, de una fuerte concentración productiva y de la creación de un mercado que permitiera absorber una producción de nivel masivo.

Las necesidades de regulación de unas relaciones sociales cuya complejidad creciente derivaría de tales fenómenos, se expresan acabadamente en un estado que fue asumiendo amplias responsabilidades en el aseguramiento de condiciones para el crecimiento económico y para la dilución del conflicto social.

Se configuraría así una nueva división del trabajo en la que las instituciones públicas emergen como un actor con capacidad para articular política y económicamente los conflictivos intereses sociales. La actividad estatal, otrora condición externa, constituirá progresivamente un prerrequisito interno a la reproducción de las nuevas modalidades de desarrollo. Conceptos tales como "el gobierno de la contradicción"¹, "arena política"², expresan el rol que el estado asumiera frente a un proceso social y económico que requería de elementos que hicieran estable y previsible su evolución.

La politización del proceso económico fue un resultado de este modo de regulación. La economía será objeto de formas de cuasi-administración, asumiendo el estado sus costos sociales, las condiciones para la creación de una demanda agregada, la negociación de prioridades con las organizaciones económicas, la mediación asimétrica en las relaciones laborales.

En el ámbito del sistema político los partidos y los órganos de tipo parlamentario se verán desplazados en sus roles de representación como consecuencia de un proceso de organización corporativa destinado a ampliar y potenciar tales intereses frente al estado.

¹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.; "Política y Racionalidad Administrativa", Ed. INAP, Serie V, México, 1982.

² OSZLAK, Oscar; "La Formación del Estado Argentino". Ed. Belgrano, B. Aires, 1982.

Estos fenómenos requirieron de una habilitación técnica y política del estado para el ejercicio de procesos decisorios que implicaban un complejo intercambio con las cúspides de organizaciones empresarias y sindicales³. Los rasgos que permitieron tal habilitación han sido básicamente los siguientes:

- **Alta capacidad de imposición fiscal:** Es esta una condición viabilizadora del grado relevante de autonomía relativa que caracteriza al Estado de Bienestar, autonomía que permitirá el cumplimiento efectivo de su rol articulador.
- **Complejidad Técnico-Funcional:** Con lo que aludimos a la adquisición de las capacidades y herramientas que permitieran al Estado dar respuesta a la antes aludida complejidad de los procesos decisorios.
- **Centralidad Político-Funcional:** Forma⁴ de estado que se corresponde con el modo de organización también centralizado de las organizaciones sociales y con el asentamiento geográficamente concentrado de la producción. Todo ello crearía un espacio de interacción inmediata entre estado - sindicatos - empresas que constituye al “centro” como el lugar de la articulación social.

Es evidente que la adopción de tales rasgos, iría conformando una forma de estado opuesta a las federales que se le asignaran en su original constitución. En tales formas, el estado constituye un “algo más” que el conjunto de organizaciones de orden nacional o central, implicando más bien un sistema de niveles o jurisdicciones estatales autónomas, conformado también por las provincias como nivel intermedio-regional y por los municipios como ámbitos de la administración local.

La pregunta a que necesitamos responder en esta parte de nuestro trabajo es cual fue el rol del municipio durante la vigencia plena de la forma keynesiana de estado?

La centralidad estatal, los modos cupulares de estructuración de las organizaciones sociales y la concentración en el espacio de la producción, configuran un conjunto de fenómenos de una fuerza tal que permitirían dilucidar, quizás sin mayores análisis, el contenido de dicho rol. Sin embargo es necesario que avancemos en su caracterización por que ello nos será de utilidad para los fines que nos hemos propuesto.

El espacio de articulación social a que nos hemos referido constituye la “derivada” de una modalidad de desarrollo que se basaría en la generación de una

³ LA SERNA, Carlos; “Centralización y Democracia, algunas pautas para la reforma estatal”, en *Administración Pública y Sociedad*, Nro. 2, Ed. IIFAP, Córdoba, 1986.

⁴ ESTESO, Roberto; “Crisis y Descentralización Estatal: reflexiones sobre el federalismo centralista argentino”, en *Norte Grande*, H. Capraro y R. Esteso (Comp.). Ed. IIPAS/Zavalia, B. Aires, 1987.

demanda agregada promotora de múltiples ámbitos de actividad social. A nivel local ello se expresó en una dinámica a la vez marginal y dependiente del impulso central, es decir de los criterios de distribución del excedente social que se definían en dicho espacio.

La forma centralizada adoptada por las organizaciones sociales y por el estado, crearía un esquema decisorio basado en un sistema de transmisión de demandas de actores locales y regionales, que opera, no como un canal neutral, sino como un gigantesco filtro que discrimina y selecciona requerimientos.

El municipio adopta así, por sobre sus roles de gestión, los de representación de demandas, los que desarrolla en competencia con las oficinas del estado nacional y provincial que se asientan en el espacio interior, y que cuentan con las capacidades de influencia y de operación propias de su pertenencia al aparato burocrático central. Dicho rol se agrega incluso al propio de la representación popular regional (senadores y diputados) y al sectorial de los actores sociales locales.

De este modo, los niveles básicos de nuestra organización institucional, los municipios, desempeñarán, dentro de este sistema de transmisión-selección de demandas, el rol de un actor más, actuante frente a las provincias y al estado central, cuyas unidades político-burocráticas operan como estructuras discriminantes de sus requerimientos.

Esta capacidad cuasi-exclusivamente central de redistribución, tuvo un doble efecto: por un lado constituyó un mecanismo de realimentación de las burocracias centrales —sociales y estatales— que durante la vigencia de la holgura fiscal fortalecería sus niveles de autonomía y legitimidad.

Por otro lado vaciaría de contenido al rol de las instituciones locales (y hasta regionales), en tanto la resolución de las cuestiones fundamentales de la vida social de sus comunidades se hallaban, hallan aún, fuera de sus capacidades de acción.

Puede señalarse que esta modalidad de relación entre el municipio y los demás niveles jurisdiccionales del estado asume formas clientelares. En efecto no se encuentra estructurada según una distribución racional de responsabilidades de gestión, sino sobre capacidades de influencia e intercambio.

Desde luego, la ausencia del municipio frente a las más importantes cuestiones sociales acotó su desarrollo institucional, tanto en su significación al interior del sistema de dominación, como en su conformación técnico-funcional. Respecto a lo primero porque la situación descripta limitó estructuralmente las posibilidades de legitimación institucional, en tanto el municipio no fue llamado a asumir y desarrollar, sino en forma extremadamente parcial, las responsabilidades y tareas que la sociedad local pudiera percibir como necesarias y de ejecución permanente. Por ello mismo tampoco fue posible, ni quizá necesario, para el municipio imponer eficazmente a la ciudadanía la

primera y principal capacidad de coerción, cual es la que deriva de sus facultades de imposición tributaria.⁵

La fuerte migración hacia los principales centros urbanos, sedes principales de las actividades productivas y de la dinámica social, es un signo de que la puja por la distribución y la disputa política consecuente durante esta fase, no se sitúan sino muy secundariamente en el espacio de las administraciones municipales pequeñas e intermedias.

El desarrollo técnico-funcional del municipio en este período de auge keynesiano puede, en la generalidad de los casos y como resultado de lo anterior, caracterizarse como pre-burocrático. Su limitado campo de acción generó una escasa y a veces nula formalización y tecnificación de sus funciones administrativas y de sus sistemas de gestión. La organización municipal media se nutre en efecto de las elementales funciones de mantenimiento urbano, pequeña obra pública, gobierno y hacienda. Asimismo, es un fenómeno observable que, aún las administraciones locales de centros urbanos de magnitud, cuentan con limitadas capacidades de diagnóstico y desarrollo de políticas urbanas y su perfil está más bien centrado en actividades de ejecución.

Puede decirse que esta estructura registraba sin embargo un cierto equilibrio. La fuerte presencia de organismos centrales derivó en efecto, en la inexistencia de una demanda adicional sobre el municipio y en una suerte de aceptación social respecto al nivel de desarrollo institucional alcanzado a partir de estas modalidades primarias de gestión.

DURANTE LA CRISIS

Es generalmente aceptado que en nuestros países el deterioro del estado de bienestar comienza a manifestarse a mediados de la década de los '60. A partir de allí y hasta finales de los '70, transcurre el escenario de desarrollo de un keynesianismo en crisis en el que se alcanzan sus límites económicos, políticos e institucionales.

Las políticas de demanda y de protección no generarían en el aparato productivo un desarrollo de condiciones tecnológicas que permitieran adecuados estándares de costo y calidad y una mejor posición frente a la progresiva internacionalización de la economía. Se generaría así un proceso recesivo que incrementará el desempleo y deteriorará las condiciones generales de vida de amplios sectores sociales.

El fortalecimiento corporativo de las organizaciones sociales (empresarias y sindicales) se convirtió de fundamento del estado keynesiano en factor que contribuiría

⁵ El crecimiento ocasional de estas responsabilidades, fruto de la respuesta positiva de los niveles centrales a demandas locales, es respaldado económicamente con la asignación puntual de subsidios o fondos con destino determinado.

a profundizar su crisis. Las organizaciones sindicales, radicalizaron sus posturas en función a los derechos sociales que consideraron adquiridos, frente a un estado con creciente incapacidad financiera, no ya para expandirlos, sino para sostenerlos. Las corporaciones por su parte, forzaron la asignación progresiva de recursos vía la adquisición de compromisos externos y la desviación de fondos sociales. Ello daría lugar a diversos modos de asistencia al empresariado (subsidios industriales, compras estatales, financiación de exportaciones, construcciones habitacionales de nulo retorno financiero, etc.), destinados a lograr una sobrevida en el mercado ante su incapacidad de autogrecimiento. Este tipo de acciones conforman una primera modalidad de respuesta a la crisis que expresa claramente la deformidad⁶ que va a caracterizar al funcionamiento de las instituciones públicas en esta fase.

El desquiciamiento del estado —que tuvo lugar especialmente durante los regímenes de facto—, llevaría al crecimiento incontrolado del empleo público, a la creciente autonomización de fracciones burocráticas y a su captura por intereses sectoriales; generando una ruptura de su sistema funcional que, junto a la crisis fiscal, destruirían las capacidades estatales de acción y abrirían un ancho campo a la crítica ideológica del modelo.

Este estado era ya incapaz de legitimar su presencia y de ejercer sus facultades de coerción sobre el conjunto del territorio y de sus actores sociales, los que comenzaron a hacer jugar sus intereses por fuera de los marcos de articulación de tipo keynesianos.

Ello conduciría a una segunda respuesta a la crisis, basada en el ajuste del estado, en la eliminación de su crisis fiscal, en la reducción de sus formas de intervención, en su achicamiento funcional. Comenzaba en nuestros países el desmantelamiento del estado de tipo keynesiano.

Como un resultado de este proceso la estructura tradicional del municipio empieza a ser sacudida. Se verifica una desaceleración de las tasas migratorias hacia las grandes ciudades y un crecimiento hacia centros intermedios que conducirá a una suerte de “redistribución territorial” de las necesidades sociales emergentes de la crisis (salud, asistencia social en general, empleo), paralela a un deterioro relativo de los recursos económicos del municipio producto de la eliminación de transferencias y de la reducción de la base imponible local.

Por otro lado, la demanda de nuevos espacios de valorización por parte del empresariado se orientará, entre otros, hacia el campo de los servicios urbanos potencialmente rentables (transporte, limpieza, etc.), implicando en muchos casos formas de contratación no siempre compatibles con las necesidades y recursos municipales.

* OSZLAK, Oscar; “La Reforma del Estado en la Argentina”. Cuadernos CEDES N°36, Buenos Aires, 1990.

Puede observarse como esta etapa de crisis lleva al progresivo traslado desde el estado central, de un conjunto de demandas que implican requerimientos de carácter contradictorio sobre las administraciones locales.

El "ingreso" del municipio a la actual etapa de desarrollo se caracterizará entonces por un contexto de crecimiento de las necesidades económicas y sociales y por unas capacidades de gestión cuyos límites vendrían dados por el rol marginal desempeñado durante la vigencia plena del intervencionismo keynesiano y por los desequilibrios institucionales generados durante la fase de crisis.

Debe señalarse que esta caracterización general admite diferencias de distinto tipo y grado según se trate entre otras cuestiones, del tamaño del municipio y de su ubicación en el espacio económico. A ello haremos referencia más adelante.

EL NUEVO CONTEXTO ECONOMICO-SOCIAL DE LA POLITICA MUNICIPAL

INTRODUCCION

El estilo de relaciones y el modo de organización institucional, económico y político en los que se basara el paradigma keynesiano, resultan en la actual fase severamente cuestionados.

Como respuesta a ese cuestionamiento general se han desarrollado distintas propuestas, algunas hegemónicas y en ejecución en la gran mayoría de nuestros países, otras aún marginales. Puede decirse sin embargo que, en general desde esas distintas perspectivas, sean éstas teóricas o políticas, se postula la necesidad de una revalorización del municipio, en lo que constituye algo así como el eje de un amplio consenso.

Diversas cuestiones aparecen sin embargo frente a este aparente acuerdo general. Una de ellas interroga sobre el tipo de revalorización que puede dar cuenta de la problemática municipal que hemos tratado de describir. Otra se relaciona con las condiciones de distinto tipo que harían viables tales propuestas.

Las respuestas no parecen simples, especialmente si se considera que esta nueva fase de desarrollo puede constituirse en un modelo cuyo avance lo torne global, repercutiendo sobre el conjunto de las modalidades de reproducción social.

Ello, como todo cambio, implicará un proceso de destrucción y creación de relaciones y modelos de organización social en el que determinados elementos y estilos pervivirán por su funcionalidad y/o por su insolubilidad, otros cambiarán, otros desaparecerán. Los "resultados" solo son visibles con el paso de la historia, sin embargo pueden ser anticipados a través de distintas metodologías, como un ejercicio que

permite, facilita o simplemente cuestiona sobre los cursos de acción que puedan emprenderse.

En tal sentido trataremos de sintetizar en este apartado las tendencias acerca de cuales son aquellos perfiles institucionales y económicos que fruto del actual proceso pueden vislumbrarse, como elementos que condicionarán los cambios en el rol del municipio.

LA NATURALEZA GENERICA DEL NUEVO PARADIGMA

El nuevo paradigma de desarrollo (NPD) está dado por un conjunto de rasgos o tendencias que parecen ser aceptados por los analistas de esta cuestión. Se funda materialmente en un núcleo tecnológico constituido fundamentalmente por la microelectrónica, las innovaciones en telecomunicaciones, la automatización de los bienes de capital.

Su ámbito potencial de penetración es el conjunto de la actividad económica y el conjunto de los ámbitos funcionales de las organizaciones. "No hay sectores obsoletos, hay gestiones y tecnologías obsoletas"⁷.

En el ámbito de la producción este nuevo núcleo da lugar a un cambio de la organización del trabajo y de la estructura productiva. Aquella se orienta en base a una mayor flexibilidad de productos, de diseños, de bienes de capital, de relaciones laborales; que otorga una muy superior agilidad productiva con altos niveles de eficiencia.

La tecnología disponible ha permitido un proceso de transectorización de las empresas que de este modo valorizan su inversión en múltiples sectores, paralelo a una fuerte transnacionalización que integra, de modo diverso, mercados regionales y sub-regionales.

LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL NUEVO PARADIGMA

Un plano fundamental en el que este nuevo paradigma se expresa es el de la redefinición del rol del estado. Tal objetivo se materializa en un fuerte proceso de ajuste, que ha significado la desarticulación de un vasto espectro de políticas, programas y recursos posibilitadores de las responsabilidades keynesianas relacionadas con el

⁷ GATTO, Francisco; "Cambio Tecnológico y Reorganización Productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales", en *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva*. Ed. GEL, B. Aires, 1990.

crecimiento económico y con su rol frente al conflicto social. Estas medidas que deben entenderse en el marco general de la mercantilización, pueden ser descriptas según lo siguiente:

- Se han eliminado formas de regulación, de subsidio y de protección de las actividades económicas, bajo el discurso de la “despolitización” en el funcionamiento del mercado.
- Se han traspasado o traspasarán diversas actividades infraestructurales y de servicios típicamente promotoras del desarrollo —redes viales, transporte, comunicaciones, servicios postales, etc.— que serán desempeñadas por el sector privado, lo que implicará que su despliegue sobre el territorio pueda orientarse predominantemente por criterios de rentabilidad. Esta política de privatización no se ha visto acompañada por la definición de organismos y mecanismos de regulación y control de las actividades traspasadas, cuyas características permitirán garantizar la existencia de un mercado genuinamente competitivo y los derechos del consumidor.
- Se ha reducido de manera general la dotación de personal de los organismos centrales y las estructuras funcionales de los mismos, sin que mediara un análisis específico de los requerimientos particulares de acción estatal en la fase actual.
- Se han suprimido financiamientos extra-presupuestarios a provincias y municipios.
- Se han trasladado hacia las provincias —lo que seguramente implicará en el corto o mediano plazo a los municipios— crecientes responsabilidades en el campo de las políticas sociales, sin que tales políticas se hallan visto acompañadas de los recursos ni de los programas que permitan asegurar su adecuado funcionamiento.
- Se han disminuido los recursos presupuestarios destinados al sostenimiento de las políticas sociales básicas: educación, salud, vivienda, etc.

En general el nivel central del estado está siendo sujeto a un fuerte ajuste en sus estructuras y recursos, producto de la eliminación de su presencia en los campos mencionados y de la crisis fiscal y funcional que acumuló en la fase última del paradigma keynesiano.

Los rasgos por los que sintetizamos la reforma estatal en curso, no se encuentran formalizados al interior de un modelo alternativo de estado. Ello no significa sin

embargo que no lo implique. Implícitamente este conjunto de acciones pareciera estar creando unas estructuras de servicios públicos altamente concentradas sin los resguardos estatales necesarios, paralelas a una creciente ausencia del estado frente a la cuestión social. Por otro lado el traslado hacia las provincias de un vasto conjunto de funciones, reubicará en estos ámbitos el proceso de disputa político y económico por la asignación de los excedentes sociales.

Los nuevos intereses de las organizaciones económicas concentradas, el papel aún incierto de las pequeñas y medianas empresas no asociadas a dichos grupos, los efectos sobre el territorio, sobre las estructuras sindicales y sobre el empleo, el rol que en sus distintos niveles (nacional, provincial y local) puede jugar el estado, constituyen sin embargo un conjunto de cuestiones sobre las que la incipiente evolución que registra el NPD en nuestros países da sólo algunos indicios.

En el sentido anterior puede considerarse al momento actual, como parte de un proceso de transición entre el paradigma keynesiano y el nuevo paradigma. Su evolución ulterior puede adoptar diversos perfiles. Uno de ellos puede resultar de la profundización o mantenimiento de los rasgos que registra al presente en nuestros países. A este escenario, de tendencias concentradoras en lo económico e inequitativas en lo social, lo denominaremos de **desarrollo segmentado** y muestra quizás uno de los extremos a los que nuestras sociedades pueden enfrentarse. Una evolución diferente, también hipotetizable, plantea a partir de ciertas experiencias que se registran al interior del NPD, la posibilidad de un perfil más horizontal y equitativo de desarrollo. A tal escenario le hemos llamado de **desarrollo integrado**.

Para la construcción de ambos escenarios hemos tomado como dimensiones relevantes de problemas a las siguientes:

- (A) ¿Sobre qué tipo de estructura económica se desarrollará el nuevo paradigma?
- (B) ¿Qué efectos tendrá sobre la distribución de actividades económicas en el territorio?
- (C) ¿Cómo afectará los modos de estructuración social?

EL ROL DEL MUNICIPIO EN UN ESCENARIO DE DESARROLLO SEGMENTADO

SUPUESTOS SOBRE LAS ORIENTACIONES DEL DESARROLLO SEGMENTADO

(A) La evolución reciente del paradigma mostraría⁸ una articulación del aparato productivo basada en el control de grupos económicos sobre un número creciente de empresas hasta entonces autónomas, acentuando la pérdida de protagonismo del empresariado aislado de la dinámica global.

El cierto auge de las PYMES, producto de las nuevas tecnologías, no modificaría este control, en tanto se genera en asociación con los capitales y grupos económicos concentrados.

Asimismo, la difusión de las nuevas tecnologías en nuestros países adquiere un carácter desfasado, degradado y fragmentado. No ha modificado la tendencia al desigual progreso técnico propio del capitalismo desde sus orígenes. Los grupos económicos beneficiados son aquellos concentrados, existiendo serias limitaciones para el acceso de PYMES y empresas no asociadas.

(B) Las perspectivas de despliegue territorial de las actividades económicas se derivan en este escenario del fenómeno general de transectorialización y transregionalización empresaria.

El paradigma lleva a una progresiva superación de marcos sectoriales y territoriales, lo que implica que las estrategias empresarias se definen por sobre los intereses de propietarios, trabajadores y clientes. La parte concentrada de los capitales busca valorizarse con la diversificación de actividades, localizadas en sectores y espacios distintos y cambiantes. Este redespiegue se sustenta en sofisticados mecanismos financieros.

La incorporación a mercados supra nacionales lleva a que los actores económicos locales tiendan a desbordar los límites geográficos, lo que constituye una tendencia propia del capitalismo. Las ciudades pierden así su autonomía frente a dichos actores, en función a una lógica expansiva ignorada por ellas y que escapa a su influencia real o potencial.

⁸ Para el desarrollo de estas características hemos utilizado el trabajo de de MATTOS, Carlos A.; "Reestructuración Social, Grupos Económicos y Desterritorialización del Capital", en Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva. *Ibidem*.

Las decisiones de localización son resultado de un cálculo de rentabilidad sobre distintas localizaciones alternativas. De allí que los espacios más atrasados se verán seguramente perjudicados.

Esta modalidad de distribución sectorial y regional de las unidades económicas, contribuye a limitar los compromisos territoriales de los empresarios, siendo previsible el deterioro de los grupos regionales o locales y de su papel como promotores del desarrollo.

En función a todo ello es previsible la profundización del carácter desigual del desarrollo económico territorial, en tanto los centros urbanos de previa consolidación tienen una mayor capacidad (infraestructura, difusión técnico-cultural, servicios, etc.) para absorber las pautas del nuevo paradigma.

Los centros atrasados serán quizás el único nicho de reproducción de empresarios pequeños y medianos no asociados, en función a la satisfacción de la demanda local.

(C) En términos de sus efectos sobre la estructura social este escenario estaría mostrando una creciente dualización de la sociedad basada en el diferencial efecto de las nuevas tecnologías no solo sobre el territorio, sino también sobre los sectores y empresas.

La disminución del poder relativo de las estructuras sindicales, originado en el avance de la flexibilidad laboral y en los sistemas de condiciones de trabajo fijadas individualmente y la consolidación de un sector social atrasado, asociado a las organizaciones empresarias (productivas y de servicios) no vinculadas al paradigma, forman parte de las actuales tendencias en nuestros países.

Paralelamente puede preverse un fortalecimiento del sector empresario con comportamientos corporativos, cuya organización de tipo piramidal perderá parte de sus bases locales y regionales típicas del paradigma keynesiano y se reconcentrará a nivel de su cúspide.

HACIA LA PROFUNDIZACION DEL ROL MARGINAL DEL MUNICIPIO?

Los efectos de este escenario sobre el sistema estatal y particularmente sobre el rol del municipio constituyen el objeto específico de nuestro análisis. Según se ha planteado, las dimensiones señaladas en los ítems A., B. y C. constituyen bloques de elementos condicionantes para la gestión municipal y específicamente para el desarrollo de cambios en su rol que pudieran favorecer la asunción por este nivel del estado, de una más activa participación en el desarrollo de las condiciones de vida de la población urbana.

La gestión municipal debe interactuar con estos elementos, considerándolos como un conjunto de oportunidades y limitaciones frente a las cuales desarrollar capacidades tanto de interpretación, como de orientación de sus programas de acción.

El rol potencial del municipio, especialmente frente a las condiciones de un escenario de desarrollo segmentado, estará muy probablemente relacionado con el grado relativo de desarrollo alcanzado previamente por el centro urbano. Aquellos centros que contarán con cierto desarrollo previo de condiciones económicas, técnicas, de infraestructura y de servicios, tendrán en principio posibilidades de viabilizar su inserción en el nuevo paradigma, constituyéndose en actores de una dinámica social y económica que como tal significará un fuerte desafío para el desarrollo de modalidades de gestión innovadoras.

El grado de autonomía legal⁹ y fáctica (económica, política), de capacidades técnicas del municipio y la orientación al nuevo contexto de las políticas de gobierno son algunos de los elementos que posibilitarán tal inserción. Se postula de esta forma que los municipios de centros urbanos consolidados pueden gozar de algún grado de autonomía que les permita actuar "contratendencialmente" o, más realistamente, compensando los desajustes del proceso económico que este escenario implica y dando positiva respuesta a sus oportunidades.

Sin embargo este escenario está mostrando en el caso de nuestro país que la altísima mayoría de los municipios jugarán un rol marginal en el nuevo esquema de desarrollo, en tanto están situados en el amplio espacio del rezago económico y social.

La quiebra cada vez más profunda de los mecanismos y formas de estructuración social y estatal, a cuyo interior el municipio se articulaba aún marginalmente, implicará asimismo un posible deterioro del rol que desempeñaban durante el intervencionismo keynesiano. En efecto el "desarraigo" del empresariado concentrado respecto de los intereses locales, junto a la previsible ruptura de las vinculaciones de los empresarios locales respecto de sus organizaciones antes naturales; llevarán a un debilitamiento de aquel rol.

Por otro lado, el achicamiento de las actividades económicas, dada por la debilidad y acotamiento del espacio reproductivo del empresariado local, limitará la base impositiva del municipio restringiendo su horizonte institucional.

La estructura social típica tomará por todo ello las características de una dualidad empobrecida, de empresarios marginales y de trabajadores inferiormente retribuidos. Las sociedades locales se verán seguramente empequeñecidas por nuevos procesos migratorios.

⁹ Las recientes modificaciones a las constituciones Provinciales han legislado en general, promoviendo el fortalecimiento de un régimen de mayor autonomía municipal.

En síntesis se tratará de una administración municipal que mantendrá y quizás profundizará su carácter marginal en tanto el fuerte deterioro económico social de su contexto limitará fuertemente las posibilidades de transformación de su rol tanto frente a la sociedad, como respecto a las demás instituciones estatales.

EL ROL DEL MUNICIPIO EN UN ESCENARIO DE DESARROLLO INTEGRADO

SUPUESTOS SOBRE LAS ORIENTACIONES DEL DESARROLLO INTEGRADO

(A) La evolución productiva del nuevo paradigma se caracterizaría¹⁰ desde esta orientación, por el desarrollo de una oferta productiva de tipo altamente flexible que permite la adecuación de los productos a *"...demandas diferenciadas de tamaños menores"*.

Ello habría generado una serie amplia de nuevas actividades, en la que se verifica, junto a la actividad de empresas que participaban en rubros semejantes durante el fordismo, el ingreso de nuevas empresas *"...en las etapas iniciales de cada actividad, ... tratándose en la mayoría de los casos de empresarios "schumpeterianos"*.

Se observa asimismo una *"...tendencia a la reducción de los tamaños de las plantas industriales y la incorporación creciente de plantas y empresas de mediano tamaño"*, las que se desarrollan en forma tanto autónoma como asociada frente a las empresas y grupos concentrados.

En general *"...las modificaciones en ...la organización de la producción manufacturera llevan a que el espacio productivo de las PYMES se esté ampliando, ya sea debido a: (i) ...incremento de los niveles de subcontratación y compras; (ii) ...cambios ...respecto de las formas de atender mercados diversos y distantes, lo cual se expresa en un incremento de las modalidades de licenciamiento y otorgamiento de patentes y marcas; (iii) la apertura de nichos segmentados de mercado que no pueden atenderse de manera masiva y (iv) desarrollo de actividades ...donde son limitadas las ventajas de escala o donde es conveniente una diversificación del riesgo empresarial"*.

¹⁰ Para el desarrollo de esta perspectiva seguimos a Gatto, Francisco; *Ibidem* y del mismo autor "Algunos Aspectos del Resurgimiento de las PYMES en las Estructuras Industriales de Países Desarrollados. Elementos para la realidad argentina", en Revista CAUSES, Año 2/Nº4. Fundación Sergio Karakachof, B. Aires, 1990. También a Gerber, Marcos y Yanes, Luis; "Alguna Hipótesis en Torno a la Reestructuración Internacional y sus Implicancias Regionales", en Reestructuración Económica Global, E. Laurelli y J. Lindenboim (Comp.). Ed. CEUR, B. Aires, 1990.

... las características económicas y empresariales de este tipo de firmas PYMES en la mayoría de los países son: rol empresarial centrado en la gestión más que en la producción, alta capacidad innovadora, fuerte intención de participar en mercados internacionales, alta flexibilidad, etc."

Debe advertirse que esta perspectiva abreva en diversos procesos en curso en el seno de las economías de países desarrollados; en los que las condiciones de una demanda altamente segmentada y hasta regionalizada, permiten la inserción de un tipo de unidad económica que con las características señaladas, valoriza su actividad como respuesta de alta oportunidad, calidad y apego al "gusto" del mercado.

En cualquier caso este escenario permite vislumbrar una ampliación del espectro de actores económicos, que si bien se conforma a partir del liderazgo productivo y tecnológico de los grupos concentrados, admite, a partir de la existencia de nuevas condiciones tecnológicas y de mercado, un espacio no-marginal, sino más bien complementario y no competitivo para el desarrollo de unidades de menor tamaño.

(B) Paralelamente a lo anterior, la evolución actual de este nuevo paradigma permite observar a los expertos en la temática, un conjunto de condiciones que posibilitarían un cierto despliegue territorial de actividades económicas sobre espacios no previamente consolidados, paralelo a ciertas exigencias de concentración que generan nuevas aglomeraciones productivas.

Esta modificación en el panorama general de las decisiones sobre localización — que supondría una cierta modificación respecto del paradigma keynesiano— deviene de (i) la expansión de las prácticas productivas flexibles, (ii) de la disponibilidad de sistemas de información y comunicación altamente oportunos y eficaces, (iii) de requerimientos de mano de obra con calificaciones generales tipo horizontales más que especializadas y (iv) de la búsqueda de máximas reducciones de costo en la mano de obra frente a la agudización de la competencia interna y externa.

Con un diverso entrelazamiento de estos y otros factores, los estudios sobre los efectos territoriales del nuevo paradigma muestran nuevas modalidades que se agrupan básicamente en:

Complejos Científico-Tecnológicos: asentados por lo general en minirregiones fuera de las grandes ciudades o áreas de fuerte industrialización y creadas por la conjunción de intereses y actividades de centros de investigación privados o públicos y de empresarios innovadores como recursos naturales de la región¹¹.

¹¹ Silicon Valley, Ruta 128 - Boston, corredor de M 4 - Cambridge, Sophia Antipolis. En Argentina PLAPIQUI/ PIDCOP - Bahía Blanca; INVAP - Centro Atómico Bariloche.

La aglomeración que en este caso se genera obedece a una serie de relaciones que potencian el desarrollo de las diversas unidades, mediante el aprovechamiento mutuo y permanente de las disponibilidades y recursos locales.

Aglomeraciones JIT: "...las empresas que adoptan prácticas JIT/TQC¹² tienden a arrastrar a sus proveedores a integrarse en un estrecho corredor o red informática. Es evidente que la necesidad de trabajo sin stock requiere un sistema de transporte entre proveedores y planta terminal del fácil acceso.

Sin embargo su localización no parece obedecer a un solo tipo de factores. Por un lado existiría la tendencia a alejarse de centros potencialmente conflictivos y los tamaños más reducidos de las plantas permitirían un patrón de concentración disperso, es decir un número mayor de complejos integrados en localizaciones diferenciadas.

Sistemas Integrados: Constituyen un conjunto de empresas que participan cada una en una pequeña parte de un proceso productivo. Cada unidad tiene autonomía e independencia y un requerimiento bajo de capital fijo.

Su desarrollo se ha producido en ramas tradicionales, con una política de innovación incremental basada en la difusión, aprendizaje y adaptación tecnológica.

Implican la posibilidad de asociación para la adquisición de insumos, desarrollo tecnológico, control de calidad, etc. y requieren de una alta complementariedad. Estos sistemas integrados se han localizado en zonas rural-urbanas, con estructura de propiedad agraria de baja concentración y mercado de trabajo poco segmentado.

Finalmente se destaca la positiva presencia de una modalidad de cooperación de tipo familiar ampliado, ámbito que se constituyó en estos casos en unidad de producción y consumo alrededor de estas actividades económicas.

Francisco Gatto destaca la sinergia local que parece existir en las tres estructuras territoriales que hemos sintetizado. Este fenómeno confirmaría un conjunto de hipótesis acerca de "*la necesidad de mutuas interacciones en el plano productivo local como condición para gestar fenómenos de crecimiento sostenido*".

(C) La posibilidad de nichos o espacios técnico productivos para el desarrollo de unidades empresarias de menor rango (autónomas o asociadas) y la existencia de distintas experiencias de asentamiento territorial que conllevan una necesidad de utilización sinérgica de los recursos locales, suponen una perspectiva de estructuración social con características más plurales, esto es de mayor alcance social.

La recreación y desarrollo de los recursos que pudieran implicar estas formas de asentamiento si bien no eliminarán, y menos en el corto plazo, los extremos de la

¹² Just in time / Totally Quality Control.

estructura social, podrán quizás resolidificar sus tramos intermedios, permitiendo la posibilidad de un cierto fortalecimiento de la estructura social.

¿UNA NUEVA ESTATIDAD PARA EL MUNICIPIO?

Las posibilidades de desarrollo de pequeños y medianos emprendimientos, el asentamiento de actividades económicas sobre espacios no consolidados previamente y la probabilidad de efectos recreadores sobre las estructuras sociales, constituyen un escenario que potencia la posibilidades de cambio del rol municipal.

Este escenario, por su carácter hipotético debe, en primer lugar, ser convalidado; esto es deben realizarse un esfuerzo de análisis que permita, para regiones y localidades específicas, corroborar mínimamente su viabilidad. Sin embargo existen ciertas orientaciones generales que pueden esbozarse en relación al objeto de nuestro trabajo.

¿Por donde comenzar?

Todo pareciera indicar que el municipio deberá sufrir un profundo proceso de cambio que permita enfrentar los múltiples desafíos que esta nueva etapa de desarrollo significan. Un punto de partida que permite reflexionar acerca de dicho proceso, deviene sin duda del análisis del período keynesiano. En este sentido, en el Apartado 1 se intenta mostrar la relación que puede establecerse entre el proceso social, político y económico y el llamado estadio de organización del municipio, como elementos relevantes que ayudan a explicar el rol jugado en un momento histórico por este nivel del estado. Es en este sentido que el análisis de la transformación de las instituciones locales, no puede ser limitado al de alguna de estas dimensiones, debiendo intentarse un nivel de comprensividad que permita una efectiva contribución a los objetivos planteados.

Las funciones de legitimidad y coerción, como atributos de la estatidad, esto es, como **roles primarios** de los distintos niveles del estado, deben ser referenciados a lo social y a lo institucional.

En el plano del proceso socio político, el logro de tales atributos pareciera estar asentado en las posibilidades de **generación de una voluntad política** centrada en la necesidad de transformación de los roles de la institución municipal y de **identificación de un proyecto de gestión** que dé a la vez respuesta a las nuevas condiciones del desarrollo y a las necesidades sociales emergentes¹³.

¹³ En el caso del Municipio de la Ciudad de Córdoba, la construcción de estas precondiciones se centró durante el período analizado (83-91) en los siguientes elementos: (i) el análisis pre-electoral de la problemática urbana mediante una encuesta social que permitió identificar sus principales déficit; (ii). La elaboración posterior de una

En el plano específicamente institucional, se trata de que las prácticas de administración superen los modos tradicionales a que hemos hecho referencia y miren al desarrollo local desde una **perspectiva de gestión que integre las dimensiones, actores y recursos** que caracterizan una situación determinada.

El análisis de las realidades locales debería permitir una mayor claridad acerca de las posibilidades, formas y modalidades concretas en que esta suerte de precondiciones pudieran generarse.

Los nuevos campos para la acción del municipio

En el marco de tales grandes tareas y en función a las características que presumiblemente puede asumir el NPD, podemos ahora ingresar a un análisis más cercano de algunos aspectos del proceso de construcción de un nuevo rol municipal. Para ello y en un primer lugar, identificaremos y caracterizaremos aquellos campos que resultan aparentemente ineludibles para la futura gestión municipal. En un segundo momento trataremos de ver cuales son aquellas condiciones que posibilitarían su desarrollo.

La promoción del crecimiento económico: El nuevo paradigma permite prever que el avance del desarrollo económico sobre espacios no tradicionales se producirá como resultado de un cálculo vinculado crecientemente a factores de rentabilidad. El espacio local contiene un conjunto de estos factores. Algunos pueden estar disponibles, otros estarán latentes o será necesario construirlos. Son estas últimas situaciones las que, presentándose con mayor frecuencia, demandan de una decidida acción de actores sociales e institucionales encaminada a la identificación de aquellos factores cuya potenciación o generación permitan constituir a su espacio como un ámbito de oportunidades económicas.

En este sentido se trata de una función a partir de la cual el municipio pueda intervenir, junto a otros actores, en la definición de nichos de actividad económica en los que se cuente con ventajas locales (naturales, tecnológicas, humanas, de servicios, etc.) alrededor de las cuales pueda nuclearse un esfuerzo de valorización que permita el acceso de bienes producidos localmente a mercados regionales y supranacionales.

Es importante señalar que una política como la señalada requiere normalmente de procesos de maduración que muchas veces dificultan la legitimidad de los esfuerzos

plataforma-programa del gobierno que fue sometido al voto popular, (iii) la constitución de un sólido equipo de gobierno alrededor de dichas propuestas y (iv) el seguimiento cotidiano y personal de dicho equipo sobre el avance del programa. Para una ampliación de este análisis puede consultarse: La Serna, Carlos y Tecco, Claudio; et. al. "Ciudad y Municipio de Córdoba, Argentina: Síntesis del Informe Final del Estudio de Caso". Documento CEPAL/LC/R.1171, Santiago de Chile, 1992.

y pueden llevar al desarrollo de propuestas efectistas o asistencialistas agotables en el corto plazo.

En este sentido debe tratar de minimizarse el riesgo de fracaso que la experiencia internacional muestra como altamente frecuente en el desarrollo de emprendimientos menores, asegurando adecuadas condiciones técnicas y de mercado.

La administración local puede jugar respecto a estas cuestiones un importante papel. Su cooperación en la construcción de sistemas de información económica y tecnológica, en la gestación de vinculaciones institucionales, en el aprestamiento de los recursos humanos a los nuevos requerimientos tecnológicos, son algunas de las tareas a emprender.

Junto a estos nuevos roles, existe un conjunto de "viejas" actividades de las administraciones locales que adquieren en este escenario un nuevo valor. El desarrollo desde una perspectiva no solo física, sino básicamente económica y social de los programas y proyectos de infraestructura y de servicios urbanos, constituye sin duda una función que podrá recrear la actividad productiva local¹⁴ y potenciar la capacidad de la ciudad para ser receptora de nuevos emprendimientos. Asimismo, la adopción de nuevas orientaciones para la elaboración de la normativa urbana, a partir de criterios que no limiten, sino que promuevan la iniciativa ciudadana, resguardando los intereses generales de la sociedad, constituye otro aspecto relevante en relación a la promoción del crecimiento.

La garantía de la equidad social: Las nuevas responsabilidades que el proceso económico y la reforma del estado parecieran definir para el municipio en el campo de las políticas sociales, constituye otro de los desafíos relevantes.

En primer lugar porque dicha reforma esta desprovista de los elementos que permitirían prever un aprestamiento técnico-político del municipio para la recepción de estas funciones.

En segundo lugar porque la demanda social en este campo no esta siendo satisfecha y está tendiendo a constituirse, si bien parcialmente, en un problema de carácter estructural. Adicionalmente y como nota característica de los períodos de crisis, los recursos fiscales no crecen con el volumen y velocidad de las necesidades sociales.

¹⁴ La obra pública municipal de la Ciudad de Córdoba ocupa durante el período 83-91 un porcentaje promedio superior al 40% del presupuesto, habiendo estado dirigida a un amplio espectro de objetivos (Equipamiento Social, Intercomunicaciones Viales, Redes Subterráneas, Mejoramiento Ambiental etc.). Ambos aspectos implicaron tanto una recreación de la actividad económica local, como el aprestamiento productivo de la ciudad, además de sus efectos sobre la calidad de vida. Sin embargo y a pesar del acierto general de los emprendimientos, estos no fueron pre-evaluados en sus efectos específicamente económicos, lo que podría haber optimizado sus objetivos. Para una ampliación de este análisis puede consultarse: La Serna, Carlos y Tecco, Claudio; et. al. "Ciudad y Municipio de Córdoba, Argentina: Síntesis del Informe Final del Estudio de Caso". Documento CEPAL LC/R.1171, Santiago de Chile, 1992.

Se trata en síntesis de un complejo problema que implica, pero que a la vez desborda el ámbito del municipio y que puede conducir a una destrucción y atomización de los sistemas de atención social, sino se enfrenta con un mínimo grado de racionalidad y responsabilidad social.

El aparato del estado, al que puede definirse como un conjunto de niveles jurisdiccionales, debe garantizar el acceso de los sectores más desprotegidos a los productos de la educación, la salud, la nutrición, etc. La distribución por estratos de complejidad de las funciones y servicios propios de estos servicios entre los niveles de estado, la equidad como criterio de prestación y el financiamiento adecuado constituyen algunos de los criterios básicos que deberán debatirse en torno al reordenamiento de dicho aparato.

En cuanto a lo primero es observable en diversas áreas de la política social la existencia de una desproporcionada asignación de responsabilidades según los distintos niveles del estado. Funciones y servicios de alta complejidad o de amplio alcance y/o cobertura geográfica (microrregional o regional) se encuentran asignados a las administraciones locales, sin que exista una voluntad de cambio o la vigencia de mecanismos de compensación económica.

El reordenamiento de estos servicios debe por lo tanto desarrollarse como una estrategia que provea de mecanismos que regulen y gradúen estas responsabilidades y que integren la acción de los distintos niveles del sistema estatal alrededor de criterios de política de alcance y consenso regional y nacional.

Parte importante de estos mecanismos y criterios de política lo constituye la estimación de las poblaciones de riesgo, a partir de lo cual resultará posible enfocar más puntual y equitativamente la prestación de estos servicios y proveer a provincias y municipios de recursos financieros proporcionales a estas necesidades.

En este marco de reordenamiento de las políticas sociales, es viable imaginar una labor efectiva del municipio en torno al aseguramiento de las condiciones sociales básicas y primarias de su población, para lo cual deberá aún enfrentar el desafío de su propia inexperiencia en este campo, definiendo políticas adecuadas, creando áreas y funciones, generando y asignando recursos y desarrollando para todo ello capacidades de gestión.¹⁵

¹⁵ El Municipio de la Ciudad Capital de la Provincia de Córdoba, desarrolló una importante experiencia - actualmente consolidada- de política social alrededor de su Programa de Escuelas Municipales. Sus rasgos principales son: (i) Se asentó sobre los sectores urbanos con mayor porcentaje de población con NBI; (ii) centralizó en las escuelas programas de nutrición, salud, vestimenta y huertas escolares dando a esta acción un carácter de política asistencial integral; (iii) Adoptó modernas tecnologías educativas y (iv) se desarrolló progresivamente hasta cubrir los siete años de educación básica lo que permitió ordenar la inversión y el sistema de gestión. Para una ampliación de este análisis puede consultarse: La Serna, Carlos y Tecco, Claudio; et. al. "Ciudad y Municipio de Córdoba, Argentina: Síntesis del Informe Final del Estudio de Caso". Documento CEPAL LC/R.1171,

La incorporación plena de la sociedad al desarrollo económico, tiene en estas condiciones sociales un requisito. Los niveles alcanzables de nutrición, salud, educación, lo permitirán o negarán.

El fortalecimiento de la democracia local: El nuevo contexto social y económico sitúa a la democracia no solo como aspiración social y política derivada de los actuales procesos institucionales, sino como una tarea cuya construcción pareciera encontrar una peculiar oportunidad para su efectivización.

Por un lado el desarrollo del municipio, ofrece un campo de administración de la "cosa pública" que es en principio más permeable a las demandas e iniciativas ciudadanas. Por otro lado, la moderna gestión, enfrentada a las nuevas condiciones, requiere del amplio involucramiento de la sociedad para hacerla viable. Los nuevos campos de acción que se indentifican tienen en la generación de algún grado de "sinergia social" un ingrediente fundamental para su desarrollo adecuado.

En estos sentidos, parecieran confluír en esta etapa, valores sociales y requerimientos institucionales alrededor de la posibilidad del fortalecimiento político democrático del municipio.

Para hacer factible esta posibilidad pareciera ser necesario entender a la participación no como un mecanismo clientelar-electoral, sino como un sistema de gestión que se extiende a todos los campos en que es posible que la interacción municipio-sociedad viabilice la atención más efectiva de las necesidades sociales más generales y estratégicas.

Desde esta perspectiva la participación constituye una modalidad de gestión orientada a permitir el desarrollo de la voluntad política, del proyecto de gobierno y de la acción cotidiana de la administración local. Se trata, más abstractamente, de la construcción de una nueva modalidad de relación estado-sociedad, que se asiente en el fortalecimiento de la sociedad y en un municipio con condiciones para articular y regular los intereses de los diversos sectores sociales, alrededor de los desafíos del crecimiento económico y de la equidad social.

No debe por cierto desconocerse que la gestión del municipio bajo una orientación como la señalada encuentra serios obstáculos. La práctica clientelares hechas cultura, la insuficiencia en los mecanismos de participación de las organizaciones políticas y sectoriales, la inmadurez de los ámbitos de representación popular, la discontinuidad del sistema político-democrático, han conducido entre otras causas, a una suerte de descompromiso social con las cuestiones públicas, cuya reversión constituye el desafío básico a que paralelamente debe darse respuesta. Es obvio que de tamañas cuestiones no puede hacerse cargo el municipio, pero también lo es que éste y los demás niveles del estado pueden contribuir a su solución.

Las condiciones de gestión I: Autonomía Económica, Técnica y Política

El desarrollo de la gestión local en los campos señalados, requiere paralelamente dar respuesta a la serie de carencias que caracterizan la organización tradicional del municipio, observado éste en sus relaciones con la sociedad local y con su entorno institucional. Las ideas de autonomía y de cooperación en diversos planos de la gestión local son dos dimensiones a partir de las cuales pueden pensarse tales relaciones. En lo que sigue se analizan algunos de dichos planos en que estos conceptos parecieran ser relevantes:

Autonomía Económica: La generación de un nivel adecuado de recursos económicos que permita al municipio satisfacer crecientemente los desafíos que se le plantean, puede ser el resultado de dos tipos diferenciables de actividad. Por un lado, el municipio requiere modernizar sus sistemas tributarios entendiendo por ello no sólo la revisión de los criterios de imposición vigentes, en cuanto a sus efectos sobre la economía y las condiciones de vida, sino también de sus mecanismos de administración. Sin embargo la optimización de éstos sistemas requiere, como elemento que asegure su viabilidad, de la constitución de un pacto fiscal con la ciudadanía, a través del cual el acto recaudatorio se encuentre respaldado por una asignación implícita o explícita a la administración local de tareas que la sociedad considere necesarias a su reproducción¹⁶.

La constitución de este pacto otorgaría al municipio la legitimidad necesaria para ejercer el grado de coerción implicado en todo sistema tributario, permitiendo con ello la necesaria previsibilidad en las magnitudes económicas que la gestión requiere disponer.

¹⁶ El siguiente párrafo extraído del análisis de la gestión 83-91 de la Municipalidad de Córdoba, reseña un proceso de constitución del pacto fiscal a que aludimos: "La situación de crisis funcional y económico financiero heredada del gobierno de facto, requirió que el municipio rehabilitase ante la ciudadanía el sentido mismo de la administración del Estado, en tanto institución cuya legitimidad se asienta en la realización de tareas permanentes y necesarias para la sociedad. En sólo a partir de ello que pueden sentarse condiciones que permitan al Estado obtener los recursos necesarios a la gestión e dichas tareas. En tal sentido, el valor a la vez simbólico y concreto -en términos de satisfacción de demandas urbanas- que impregnara determinados programas sociales (caso de las escuelas municipales,...) permitió que la sociedad visualizara desde el inicio mismo de la gestión una voluntad "hacedora", capaz de justificar la posterior política tributaria. Alcanzado un determinado nivel de equilibrio en las finanzas, la expansión de la obra pública municipal contribuyó a retroalimentar el proceso de reconstrucción del pacto fiscal. Esta capacidad de hacer posible operar una fuerte política tributaria que proveyó altos niveles de autofinanciamiento, definiendo condiciones de gestión que se proyectan hacia las modalidades de relación del Municipio con otras jurisdicciones, particularmente con el Estado Provincial. Si bien en tal pacto existen elementos coercitivos, es posible pensar que el consentimiento social se logra a partir de que las cargas públicas generan un beneficio directo, tanto para los contribuyentes menores (salud, educación, cultura, empleo, etc.) como para los grandes (reactivación de la industria de la construcción, incremento de la demanda interna, mejores comunicaciones, etc.)". Para una ampliación de este análisis puede consultarse: La Serna, Carlos y Tecco, Claudio; et. al. "Ciudad y Municipio de Córdoba, Argentina: Síntesis del Informe Final del Estudio de Caso". Documento CEPAL LC/R.1171, Santiago de Chile, 1992.

Un segundo tipo de actividad se vincula con la posibilidad de orientar recursos sociales hacia la satisfacción de algunos de los desafíos que esta etapa plantea. Nos referimos a la necesidad de desarrollar un conjunto de mecanismos que permitan una gestión financiera y administrativamente autónoma de usuarios e inversores alrededor de actividades urbanas, necesarias para unos y rentables para otros. En el campo de los usuarios, estos sistemas requieren normalmente de arreglos normativos que bajo la vigilancia técnica municipal permitan la gestión vecinal. Los resultados obtenidos hablan de un alto grado de satisfacción por parte de los usuarios (originada en una relevante disminución de costos y tiempos de realización) y de un importante incremento de la obra pública municipal. Por otro lado, las tecnologías disponibles y la segmentación del mercado han generado una fuerte expansión y diversificación de las necesidades de servicios urbanos que faciliten o potencien la actividad económica local. La identificación de estas necesidades entre los actores sociales y la generación de mecanismos que promuevan su oferta privada alrededor de proyectos rentables, constituyen actividades que permiten el aprovechamiento de los recursos sociales en la satisfacción de necesidades locales.

Autonomía Técnica: Los nuevos campos de gestión local llevan a la necesidad de generar capacidades propias de diagnóstico, programación, ejecución y evaluación de políticas municipales.

Estas capacidades constituyen el soporte de toda acción municipal que pretenda identificar las características del nuevo contexto de desarrollo, como insumos para la definición de proyectos de acción.

La superación del estadio pre-burocrático, limitadamente racional de la organización municipal clásica que lo anterior implica y a que hemos referido en el Apartado 1, debe revestir el carácter de un programa sistemático, asentado en la capacitación permanente y en la adopción progresiva de las tecnologías disponibles.

Autonomía Política: Esta condición puede ser expresada en dos niveles. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de adoptar una orientación política que evite clientelismos de todo tipo y que atienda a los intereses más estratégicos y generales de la sociedad local. Se trata de una autonomía política de gestión, generable mediante la atención prioritaria de demandas, cuya legitimidad se respalde en un proyecto socialmente consensuado. Un segundo nivel, en parte consecuencia del anterior, refiere a la autonomía política institucional, por la cual el municipio sea revalorizado en su carácter de organización que es asiento de primordiales responsabilidades en relación con el desarrollo local.

Ambas expresiones pueden asimismo contribuir a que el municipio adquiera las capacidades necesarias para una efectiva y plural articulación de los intereses sectoriales.

Las condiciones de gestión II: Cooperación Interinstitucional

La constitución de niveles micro-regionales de cooperación municipal: Muchas de las condiciones anteriormente señaladas requieren de un esfuerzo de gestión solo accesible a municipios de nivel intermedio que hallan desarrollado una cierta complejidad técnico organizativa. La realidad nos sitúa sin embargo, frente a un amplio espectro de administraciones locales de reducida dimensión poblacional y de mínima expresión administrativa.

La fuerte disgregación territorial¹⁷ en el asiento poblacional y la orientación dominante hacia el fortalecimiento del municipio, han originado una tendencia, que puede verificarse en diversos países centrales¹⁸, consistente en el reagrupamiento de este nivel del estado, buscando con ello encontrar una cierta dimensión que permita, entre otras cuestiones, obtener los recursos fiscales necesarios para el sostenimiento de unos niveles de organización y de gestión adecuados a los nuevos roles.

En esta idea, el desarrollo de vías más o menos formales de cooperación intermunicipal constituye un camino intermedio que evita en el corto plazo las complejidades legales y culturales de una estrategia de reagrupamiento. Una cooperación de este tipo puede asimismo, crear una práctica que otorgue "viabilidad" a municipios, cuyo entorno económico y poblacional dificultan en grado sumo su mejor posicionamiento, aún en un contexto de menor adversidad como el hipotetizado en este escenario.¹⁹

El desarrollo de un sistema estatal: Los cambios que el nuevo modelo de desarrollo está demandando de las instituciones locales, constituyen una de las dimensiones relevantes de un reordenamiento profundo del estado que se extiende a sus diversas expresiones institucionales. Este reordenamiento implica entre una multi-

¹⁷ Para el caso de la Provincia de Córdoba puede consultarse a este respecto el trabajo de: La Serna, Carlos y Tecco, Claudio; "Ciudades Intermedias y Desarrollo Regional: el caso de la Provincia de Córdoba", en Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina, H. Herzer y P. Pirez (Comp.). Ed. GEL, B. Aires, 1988.

¹⁸ BORJA, Jordi; "La Descentralización en Europa", en Organización y Descentralización Municipal, J. Borja et. al. Ed. EUDEBA, B. Aires, 1987.

¹⁹Una interesante experiencia aún en sus primeros niveles de desarrollo es la sancionada en la Provincia de Córdoba mediante el Decreto N° 2141, amparado en las nuevas normas constitucionales, que establece un programa de promoción para la creación de Entes Microrregionales de Cooperación Intermunicipal.

plicidad de aspectos, la necesidad de una profunda y seguramente compleja reforma legal, que establezca las responsabilidades básicas de los distintos niveles jurisdiccionales (nación, provincias y municipios) en materia de sus facultades normativas, de sus campos de acción y de los recursos tributarios que se correspondan con un financiamiento adecuado de estas responsabilidades.

El vacío normativo que a nivel nacional persiste en nuestro país, pudo ser coherente con el rol marginal desarrollado por el municipio, incluso hasta el presente. No se corresponde sin embargo con su aparente futuro, el cual reclama un sistema que reconozca, normativa y fácticamente, el acuerdo teórico y político que pareciera existir en torno al rol de este nivel institucional en el nuevo paradigma.

Es claro que el establecimiento de un sistema estatal de esta naturaleza constituye en nuestro ordenamiento federal, una tarea en la que las provincias, como responsables constitucionales del régimen municipal, deberán encontrar niveles básicos de acuerdo que permitan ordenar y racionalizar las relaciones horizontales y verticales entre éstas, los municipios y el mal llamado estado nacional.

CONCLUSIONES

El trabajo elaborado ha consistido en un ejercicio de prospección conceptual alrededor de la viabilidad de procesos de cambio en el rol del nivel local del estado, frente a las perspectivas de desarrollo del nuevo paradigma económico social en tanto totalidad condicionante de dichos procesos.

Es posible suponer que la realidad futura del NPD consistirá en nuestros países en una particular mixtura de ambos escenarios, cuyo perfil, más segmentado o más integrado, podrá estar en algún grado, relacionado con el papel que la sociedad, la política y las instituciones decidan y puedan jugar en relación con su desarrollo. En este sentido, la construcción de estos escenarios ha permitido identificar las situaciones de mayor riesgo y de máximas oportunidades que pudieran hipotéticamente configurarse. Constituyen llamados de atención alrededor de los cuales generar condiciones políticas e institucionales que eviten y/o promuevan tales posibles situaciones.

La generación de dichas condiciones, algunas de las cuales hemos tratado de identificar, pareciera requerir asimismo, de un replanteo de las modalidades clásicas de relación entre dos dimensiones de la gestión pública; la de la política y la de la técnica, relaciones éstas que han revestido históricamente un carácter conflictivo y divergente. Es preciso remarcar que el lugar de la técnica es el de un conjunto de instrumentos que viabilizan un determinado proyecto político, tornándolo eficaz y eficiente en su implementación. No es sin embargo un lugar simple y/o irrelevante. El perfil de las

nuevas tecnologías esta mostrando que su dominio requiere de esfuerzos significativos y sistemáticos, tanto económicos como de gestión que deben ser abordados por la organización municipal, pero también por aquellos que integran su estrato político. Las capacidades que demandan los nuevos estilos de dirección institucional deberán necesariamente integrar lo político con el conocimiento de tales nuevas tecnologías.

Por otro lado los cambios en el rol del municipio, demandados teóricamente por políticos y técnicos, requieren ser también asumidos por la sociedad en su conjunto. La reversión del aludido estado de descompromiso social para con los problemas públicos constituye una tarea de mayor significación. El mayor involucramiento de la sociedad en este proceso puede permitir construir la voluntad política que garantice que tales cambios tendrán en la equidad y el desarrollo sus premisas fundamentales.

Los nuevos roles identificados y las condiciones de gestión que lo posibilitan, implican un muy complejo desafío para las instituciones municipales. Resulta claro en relación con ello, que las fuertes diferencias que, en diversas dimensiones de su actual situación, caracterizan al conjunto de nuestros municipios, demandan un tratamiento marcadamente particularizado.

A riesgo de una excesiva simplificación, pueden identificarse los aspectos más relevantes sobre los que los distintos tipos de municipios pueden asentar su proceso de transformación. En este sentido hemos supuesto que los municipios de tamaño mayor cuentan con una evolución de sus sistemas y capacidades de gestión, que les permitirá en general el grado de autonomía necesario para enfrentar este proceso de adaptación e, incluso, para influir en algún grado en su orientación. En efecto, tales municipios han logrado aquellos atributos de estatidad y sus dimensiones le otorgan una base política y social, una cultura productiva y un estadio de organización que incrementa significativamente sus posibilidades de adaptación dinámica al nuevo paradigma.

Los municipios de desarrollo intermedio enfrentan quizás las situaciones más críticas, en función a su carácter de nuevos receptores de los efectos de la crisis y a su rol de liderazgo al interior de determinadas microrregiones. Este espectro de administraciones requieren, quizás primordialmente, asentar su proceso de transformación, en la adaptación de sus campos y orientaciones de acción a dicha problemática.

En relación a los municipios de menor dimensión, su horizonte de gestión pareciera estar fuertemente atado al desarrollo de sistemas efectivos de cooperación intermunicipal e interinstitucional. Este pareciera ser el camino que en el mediano plazo haga viables sus posibles esfuerzos.

Para los dos últimos casos sin embargo, es necesario que los niveles provinciales y nacional asuman, como tarea propia de un proceso integral de reforma del estado, el desarrollo de instrumentos que permitan un sistemático apoyo a este proceso de cambio. La multiplicidad de aspectos que lo componen, la complejidad que su implementación

implica y las urgencias sociales que lo justifican, son elementos suficientemente justificadores de un programa como el señalado.

Esta gran tarea no puede desvincularse del concepto de sistema como eje ordenador de las relaciones entre los niveles del estado. Ello implica pensar a dichos niveles como partes que tienen un papel asignado hacia el interior de la "división del trabajo estatal", en función al reconocimiento mutuo de grados de autonomía y de cooperación de y entre los componentes de tal sistema. Ello nos lleva a pensar el concepto de autonomía no en su sentido absoluto, sino en un sentido relativo, esto es en función a la satisfacción de los papeles, que dicha división del trabajo hubiera asignado. La autonomía municipal constituye en estos sentidos, la disposición de los grados de discrecionalidad necesarios para la toma de decisiones alrededor de tales papeles. La cooperación es pues el concepto emergente de un sistema de división del trabajo que autolimita las funciones de sus componentes, constituyendo en este sentido una condición de supervivencia para el sistema.

Entendemos desde la perspectiva que hemos tratado de desarrollar que los procesos de reestructuración institucional conforman diseños complejos de adecuación a los nuevos marcos contextuales. Como tales, deben contener un análisis lo más certero posible de los problemas que la situación actual presenta, un proyecto al cual tender y un proceso de transición —de reforma—, que debe ser adecuadamente planificado.

Una última observación tiene que ver con el incipiente "ingreso" de nuestras sociedades al nuevo paradigma de desarrollo. Resulta necesario al respecto crear mecanismos que permitan efectuar un seguimiento de este proceso, en cuanto a sus modalidades de desarrollo y sus efectos sobre las estructuras económicas, sociales, territoriales e institucionales. Es asimismo indispensable racionalizar, integrar y potenciar los diversos esfuerzos que en materia de tecnologías de gestión local se desarrollan desde diferentes ámbitos públicos. Todo ello constituye una tarea científico-técnica que el estado y las organizaciones sociales deben alentar.

LA DEMOCRATIZACION LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION EN EL GOBIERNO DE CORDOBA.

Alvaro Ruiz Moreno*

INTRODUCCION

En la Provincia de Córdoba, la descentralización ha sido adoptada como instrumento estratégico para realizar una reforma del Estado efectiva y democrática.

En otras experiencias, la descentralización ha sido empleada con otros fines, incluso contrarios a la democracia. En Argentina, por ejemplo, ha sido implementada por gobiernos autocráticos con el objetivo de trasladar servicios dependientes de la administración nacional hacia dependencias provinciales, desprovistos de los recursos necesarios para su mantenimiento. Es decir, se utilizó la descentralización para que una jurisdicción de gobierno se deshaga de una responsabilidad vital y de sus costos de funcionamiento, con una decisión tomada en forma unilateral y sin prever su impacto.

En el caso que aquí se aborda, la descentralización, por el contrario, se emplea no sólo en democracia, sino incluso como un instrumento para fortalecerla, consolidarla y desarrollarla, favoreciendo una mayor equidad social y territorial. Por ello, podría afirmarse que, si bien la descentralización puede prescindir de la democracia —los hechos lo corroboran— en la época actual, una democracia moderna difícilmente puede darse cabalmente sin un proceso de descentralización adecuado. De hecho, el centralismo ha generado históricamente un sistema político y económico desequilibrado e injusto, tanto en términos sociales, como desde una perspectiva regional, que debe ser revertido.

*Subsecretario de la Función Pública. Ministerio de Coordinación, Gobierno de Córdoba - República Argentina.

Ese entendimiento primó en los constituyentes que pluralmente generaron un nuevo ideario constitucional para la Provincia de Córdoba, promoviendo armonizar una centralización normativa que garantice la calidad de las funciones públicas, con una descentralización territorial, operativa y de decisiones, que fortalezca a los gobiernos municipales. Ello debe conducir a elevar las condiciones de vida de las sociedades locales concomitantemente con un desarrollo democrático de las mismas.

La reseña que aquí se presenta, intenta relatar las etapas seguidas hasta ahora en el proceso de Reforma del Estado de la Provincia de Córdoba, y en cada una de ellas, el papel que le cupo a la descentralización como instrumento clave para el desarrollo de las democracias locales.

En primer término se aborda la filosofía global de la constitución provincial reformada en 1987, en la que se fundamenta la necesidad de una Administración Pública eficiente y eficaz y el fortalecimiento municipal, como medios y fines respectivamente, de la reforma del Estado. En segundo lugar, se describen los instrumentos legales —en su correspondiente secuencia cronológica— que acotan y reglamentan operativamente a la descentralización. Posteriormente, se desarrolla el tema de apoyo técnico a municipios, —implementado desde la Subsecretaría de la Función Pública del Ministerio de Coordinación— que constituye uno de los principales instrumentos para favorecer el fortalecimiento municipal contribuyendo a lograr una descentralización exitosa y un desarrollo local integral. Por último, se realizan una serie de reflexiones que intentan analizar los límites de la descentralización en el desarrollo de las democracias locales, en el caso de la Provincia de Córdoba y la necesidad de desarrollo de otros factores a nivel local que acompañen el logro de tal objetivo.

PRINCIPALES FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El proceso de descentralización del Gobierno de la Provincia de Córdoba se inicia como fruto de la reforma de la Constitución Provincial en 1987. La misma fue realizada por constituyentes elegidos democráticamente, en representación amplia de los distintos sectores de la sociedad. Desde ese momento la descentralización se ha constituido, quizás, en el principal paradigma de la reforma del Estado provincial, procurando una administración pública “...dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad...” (Artículo 174).

Sin embargo, dicho objetivo no llevaba como espíritu fundamental lograr sólo mejoras técnicas en la Administración Pública Provincial, sino que las mismas, conduzcan a la profundización democrática de la comunidad, a partir del municipio,

primer eslabón de organización de una sociedad. Por ello, la constitución contempla en un capítulo especial sobre Municipalidades y Comunas, una serie de Artículos referidos específicamente a temas conducentes hacia una mayor democratización y desarrollo local, definiendo al Municipio "... como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional". (Artículo 180). Para ejercer su autonomía, los Municipios que posean el rango de Ciudad --más de diez mil habitantes-- "... pueden dictar sus Cartas Orgánicas". (Artículo 181).

Cabe señalar que las Cartas Orgánicas Municipales equivalen a verdaderas Constituciones locales, sancionadas por convenciones integradas por miembros de la comunidad "... elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional..." (Artículo 182). Entre los requisitos que las Cartas Orgánicas Municipales deben asegurar (Artículo 183) están los siguientes: "El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros"¹, "Un tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría", "El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano". Asimismo, las Cartas Orgánicas deben asegurar el derecho ciudadano a la iniciativa popular, para proponer políticas municipales, al referéndum como mecanismo de consulta y, a la revocatoria de las autoridades electas por mal desempeño.

Sin perjuicio de su autonomía y con un mismo espíritu democrático, en remplazo de Cartas Orgánicas propias, rige para todos los municipios que no realicen las mismas y para aquellos menores a diez mil habitantes, la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba. (Artículo 184).

En dicho ideario constitucional, la descentralización política y administrativa significa la transferencia de competencias, funciones y recursos desde el gobierno provincial hacia los gobiernos locales, los que de ese modo amplían el poder de decisión y la capacidad de realización en las cuestiones importantes vinculadas a su propia realidad. Con ello, también se amplía la responsabilidad de las autoridades locales, que de ese modo, deben responder en forma directa a la población por sus actos de gobierno.

Asimismo, la descentralización contribuye a ampliar el ejercicio del derecho constitucional de participación de la ciudadanía, ya que acerca a la misma la posibilidad de intervenir en los temas más importantes, que hacen al destino local y que hasta ahora han sido competencia del gobierno provincial.

¹ Debe destacarse que los extranjeros sólo pueden votar para elegir autoridades municipales, lo que amplía las posibilidades de participación a todos los habitantes cuando se trata del nivel local.

Por último, debe destacarse muy especialmente, que el programa de descentralización se basa en acuerdos concertados entre la Provincia y los Municipios. Esta particularidad de la estrategia no sólo está en consonancia con el carácter autónomo de los municipios, sino que implica una tarea de análisis y negociación caso por caso, entre los sectores de la administración provincial involucrados en cada transferencia y los municipios receptores. Teniendo en cuenta que los municipios de la Provincia son 249 y las Comisiones Vecinales (Comunas) 177, la inevitable consecuencia es una modalidad “artesanal” de descentralización y un horizonte de mediano y largo plazo para los objetivos de esta política.

LOS INSTRUMENTOS LEGALES

Para dar curso a las “ideas fuerza” impulsadas por la Constitución, que dieron lugar al inicio de la política de descentralización, los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia comenzaron a instrumentar desde principios de 1988 un conjunto de normas de distinta jerarquía.

EL DECRETO DE DESCENTRALIZACIÓN

El Decreto N° 1174 del 15 de marzo de 1988 —denominado de descentralización— definió las políticas generales y pautas normativas para la orientación de los programas de descentralización.

En lo esencial, existe una perfecta coincidencia entre la visión de los constituyentes y la que expresa el Decreto N° 1174, motivado por la misma preocupación por alcanzar una mayor legitimación del poder político a través de la eficacia de las políticas provinciales, de la eficiencia de la administración pública y de una mayor participación social en los procesos de formulación e implementación de aquellas; el Decreto precisa el perfil de lo que puede denominarse un estado provincial descentralizado. En esta concepción ideal de la organización de las estructuras estatales, corresponde al nivel provincial —como función más relevante— coordinar la planificación y definir los lineamientos generales de las políticas a desarrollarse en su territorio.

El nivel municipal, en tanto, en un marco de amplia autonomía, de plena participación social y contando con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados, participa en la planificación de las políticas de desarrollo y gestiona la producción de bienes y servicios estatales conforme a las orientaciones que aquellas

proporcionan. La Descentralización, es entonces, la operación de transferencia de las obras, funciones y servicios conforme a esa pauta general de distribución de roles dentro de las estructuras estatales.

En el capítulo tercero de este Decreto, referido a Regionalización y Participación social, se establecen específicamente las pautas para la democratización local, a la que debe conducir el proceso de descentralización. Allí se afirma que, *"... si descentralizar es transferir competencias y recursos del Estado Provincial a los Municipios, dicho proceso, para que resulte una ampliación de la vida democrática, debe ir acompañado del incremento de la participación ciudadana a nivel de las comunidades locales"*. Posteriormente se plantea que los poderes locales *"...constituyen lugares de consenso"*, para concluir el capítulo de la siguiente forma, *"Descentralización y participación social son, por consiguiente, dos fenómenos que se desarrollan en forma paralela. Las colectividades de base territorial cuentan con representantes políticos que vehiculizan las demandas locales y regionales (Intendentes, Consejales, Senadores Provinciales, Delegados Regionales del Poder Ejecutivo) pero existen también distintas asociaciones ciudadanas que expresan los intereses de dichas comunidades"*.

"Encontrar formas de cooperación entre una Administración Pública descentralizada y las asociaciones ciudadanas locales, para el desarrollo de políticas sectoriales (vivienda, educación, cultura, deporte, obra pública, de desarrollo agropecuario, industrial, etc.) constituyen uno de los grandes desafíos de todo proyecto de descentralización, regionalización y participación social".

EL PROGRAMA DE PLANIFICACION MICRORREGIONAL

Con el fin de completar la estructura normativa que permita perfeccionar y profundizar la Reforma del Estado, a través del proceso de descentralización, en mayo de 1989 se impulsa el Programa de Planificación Microrregional, mediante el Decreto N° 2141.

Dicho Programa establece una nueva concepción sobre planificación regional con respecto a las formas centralistas clásica, donde no se consideraba la participación de los actores sociales involucrados, ni de los niveles básicos de la organización institucional: los Municipios y Comunas.

El Programa propone concretamente avanzar en *"... la formulación e implementación de un modelo desconcentrado, regionalizado y participativo de planificación"*, tomando como base geográfico-social a las microrregiones conforma-

das por Municipios vecinos, que tienen características y objetivos comunes y muchas veces servicios compartidos o posibles de compartir.

El Programa de Planificación Microrregional, tal como se fundamenta, tiene las siguientes características: es **estratégico** "... por cuanto se centra en acciones concretas sobre problemas puntuales y prioritarios de cada microrregión". Es **participativo**, dado que "... promueve y potencia la integración de los distintos sectores sociales y de los niveles básicos de nuestra organización institucional al proceso de planificación". Es **coordinado**, dado que articula "... el accionar de los diferentes Municipios y de éstos... con agencias del Poder Ejecutivo Provincial asentadas en el ámbito de una microrregión" y; es **cooperativo**, ya que propende a encontrar "... vías de acción solidaria entre Municipios para la resolución de problemas comunes".

Dichas características, contribuyen directamente con el desarrollo de las democracias locales, con una noción de conjunto, valorando dentro del contexto de la comunidad el entorno inmediato, externo a los límites de la jurisdicción de cada Municipio.

Con el fin de hacer operativos los objetivos del Programa, el Decreto promueve dos subprogramas que derivan del mismo; uno es el subprograma de promoción de la creación de Entes Microrregionales de Cooperación Interinstitucional e Intermunicipal (EMCII) y, el restante, el Subprograma de Fortalecimiento de los Instrumentos de Cooperación.

LA LEY DE REFORMA DEL ESTADO Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS

A fines de 1989, se elaboró un proyecto destinado a dar un nuevo impulso a la Reforma del Estado. Tras el trámite legislativo correspondiente, el Proyecto quedó convertido en Ley N° 7850, que en su Capítulo II, destinado a la descentralización, establece las normas que rigen el actual proceso de transferencia de recursos, funciones y servicios a los Municipios y Comunas. La Ley fue reglamentada por medio de los Decretos N°s 6453 y 6454 en lo relativo a la descentralización.

Existe una clara continuidad conceptual de la Ley y su reglamentación respecto a la filosofía descentralizadora de la Constitución y a la concepción operativa plasmada en el Decreto N° 1174/88.

Las novedades más importantes que se introducen, son el Fondo de Financiamiento de la Descentralización, que posibilitó ligar definitivamente la transferencia de recursos

y funciones, la participación orgánica de los Diputados y Senadores, a través de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control y la participación de los Municipios en el proceso por medio del Consejo Provincial de Descentralización.

EL FO.FIN.DES

La finalidad del Fondo de Financiamiento es asignar a los Municipios y Comunas los recursos para atender las erogaciones resultantes de las transferencias de los servicios, obras y funciones.

Para constituir este Fondo para la Descentralización, la Ley N° 7850 establece que sobre el monto de los recursos coparticipables, se destinará el 12,50 % tanto para cubrir las erogaciones derivadas de las transferencias previstas en los Programas de Descentralización como a los gastos de asistencia y complementarios necesarios para la instrumentación de los convenios de Descentralización.

La Ley faculta al Poder Ejecutivo Provincial a reglamentar la distribución de los fondos en función de los convenios de descentralización celebrados y de la efectiva transferencia de los servicios, funciones y obras incluidos en dichos convenios.

EL CONSEJO PROVINCIAL DE DESCENTRALIZACION

El Consejo Provincial de Descentralización está integrado por un representante de cada uno de los siguiente Ministerios: Gobierno, Economía y Finanzas, Obras y Servicios Públicos, Salud y Coordinación; y por cinco Intendentes Municipales o sus representantes designados por el Poder Ejecutivo Provincial a propuesta de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control Legislativo, conformada por siete Senadores y siete Diputados.

Las funciones de este Consejo son realizar el análisis de las propuestas de descentralización giradas por el Poder Ejecutivo Provincial; formular propuestas de prioridades para la ejecución de los Programas de Descentralización; y efectuar recomendaciones para la ejecución e instrumentación de los programas.

EL PROGRAMA DE APOYO TÉCNICO A MUNICIPIOS

En el capítulo referido a Municipios y Comunas, el Artículo 191 de la Constitución de la Provincia afirma que, "*Es obligación del Gobierno Provincial brindar asistencia técnica*". Esta tarea es asumida por la Subsecretaría de la Función Pública del Ministerio de Coordinación, mediante el Programa de Asistencia Técnica.

El apoyo técnico a municipios se organiza, principalmente, a partir de las necesidades emergentes que el desarrollo del programa de descentralización va imponiendo, para una correcta recepción de la institución local, de las nuevas funciones a asumir.

El Programa se divide en cuatro áreas: el área de **Modernización Administrativa**, el área de **Capacitación**, el área de **Planes de Ordenamiento Urbano (P.O.U.)** y el área de **Banco de Experiencias Municipales**. En las áreas, además del apoyo técnico específico de cada una se busca, explícita y/o implícitamente, promover un desarrollo local democrático.

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Esta área se subdivide en tres subáreas:

1. **Evaluación y Diseño de Estructuras Organizativas:** se ofrece asistencia técnica para que en base a las necesidades del Municipio, se elaboran o rediseñan los organigramas de estructuras, con sus correspondientes cuadros de misiones y funciones y dotación de personal.
2. **Incorporación de Tecnologías Administrativas:** se ofrece agilizar y optimizar el desempeño de las tareas a través de la actualización de normas y procedimientos administrativos, mediante acciones que contribuyan a mejorar o generar nuevas condiciones (técnicas espaciales y ambientales) en la relación público - Municipio.
3. **Informatización:** se ofrece asesoramiento para relevamiento de necesidades, proyectos de informatización (con preparación de los pliegos de licitación correspondientes) y apoyo en todo lo referente a Capacitación en herramientas informáticas.

LA CAPACITACION

En el corriente año 1992, se encuentran en desarrollo veintisiete cursos de capacitación para grupos de Municipios de diferentes regiones de la Provincia. Los cursos abarcan los más diversos temas vinculados a la cuestión institucional de los Municipios, principalmente ampliando y actualizando la formación de los recursos humanos. La oferta de temas surgen de la demanda de los Municipios y las formas de implementación pueden ser con la modalidad presencial de los participantes, o mediante cursos a distancia, lo que requiere la diversificación de las formas organizativas. No obstante, de ese modo se potencia la posibilidad de abarcar a un mayor número de Municipios.

Por otra parte, en forma conjunta con la Universidad de Río Cuarto —localizada en el sur de la Provincia de Córdoba— este año se ha iniciado un “Curso Anual de Gerencia Municipal”, destinado a funcionarios de Municipios de la región. Esta experiencia de nivel universitario, se suma a la iniciada en 1990 con la Universidad Nacional de Córdoba, donde se implementa la Maestría en Administración Pública, una de cuyas áreas de especialización es Administración del Desarrollo Municipal y Regional. Esta Maestría es financiada por el Gobierno de la Provincia de Córdoba a través de la Subsecretaría de la Función Pública. Tiene como objetivo brindar una capacitación de máxima excelencia a funcionarios públicos profesionales, provinciales y municipales.

En síntesis, puede afirmarse que se da una gran importancia a la formación de recursos humanos para fortalecer a las instituciones municipales, con distintos modelos de implementación educativa y para una amplia demanda de niveles de capacitación.

LOS PLANES DE ORDENAMIENTO URBANO

Este tema se aborda en función de considerarse sustantivo para un desarrollo local integral, el establecimiento de un ordenamiento físico de localidades. Los Municipios de la Provincia de Córdoba al igual que en el resto de Argentina, fueron fundados y han crecido sin planificación física, en forma anárquica, con resultados fortuitos, en la mayoría de los casos problemáticos.

Los Municipios de la Provincia de Córdoba al igual que en el resto de Argentina, fueron fundados y han crecido sin planificación física, en forma anárquica, con resultados fortuitos, en la mayoría de los casos problemáticos.

Sin embargo, la planificación urbana, que en pocos casos se intentó implementar, se realizó “desde arriba” y a la distancia, quizás con capacidad técnica, pero con

escaso realismo y sin consultar la voluntad de la comunidad local. Ello llevó al fracaso de los resultados obtenidos.

En forma contraria, los Planes de Ordenamiento Urbano que promueve la Subsecretaría de la Función Pública mediante el aporte de sus técnicos, pretenden ser altamente participativos, por lo que se realizan trabajando en forma conjunta con técnicos del propio Municipio y con la consulta permanente de la comunidad local. De esa forma se cubren dos objetivos: por una parte, se legitima y garantiza la aplicación de los resultados, ya que intervienen en forma abierta una amplia gama de actores institucionales y de la sociedad civil; por otra parte, se logra una notable concientización de la comunidad local, en su conjunto, sobre la importancia de mejorar y preservar el medio ambiente que habitan y revalorizar históricamente a los principales símbolos urbanos que hacen a la identidad colectiva. Ambos objetivos son convergentes en favorecer el desarrollo de la democracia a nivel local, a través de activar una re-creación del tejido social, fundada en una apropiación colectiva de su medio local y en las decisiones sobre el destino deseable del mismo.

EL BANCO DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES

Adhiriendo a la idea original de la IULA sobre la formación del Banco Latinoamericano de Exitos Municipales, La Subsecretaría de la Función Pública implementa, desde mediados de 1990, el Banco de Experiencias Municipales de la Provincia de Córdoba. El mismo tiene como función captar experiencias interesantes — mediante las cuales se hayan abordado soluciones de los más diversos rubros en distintos Municipios— sistematizar la información y distribuirla hacia todos los Municipios de la Provincia.

Con el Banco se pretende contribuir al desarrollo de los siguientes objetivos:

- Lograr un efecto multiplicador de los efectos positivos de las experiencias municipales y advertir sobre los aspectos problemáticos de las mismas.
- Que los Municipios de la Provincia de Córdoba, al encarar proyectos de gobierno, se apoyen en soluciones que otras Municipalidades han instrumentado exitosamente frente a problemas similares, adaptándose a sus propias circunstancias.
- Promover el fortalecimiento del gobierno municipal y la eficacia de sus políticas de desarrollo local.
- Desarrollar el intercambio y la cooperación intermunicipal de una manera efectiva y concreta.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Los fundamentos constitucionales, los instrumentos legales de la política de Reforma del Estado emprendida y —como parte de ésta— la asistencia técnica de la Subsecretaría de la Función Pública a los Municipios, en conjunto promueven, mediante la descentralización, la profundización de la democracia en general, y en particular la democratización local y regional.

Es decir, en los últimos años se ha construido en la Provincia un ambiente jurídico y político conducente hacia una mayor democracia, no sólo en la faz representativa de ésta, sino también en su faz distributiva, desde una perspectiva de justicia y equidad social y territorial. Esta faz, intenta potenciar la participación social de las distintas instancias: desde la distribución del producto y los servicios en cada localidad y región hasta la intervención de toda la comunidad en la toma de decisiones.

Para que esta concepción de democracia no sea una entelequia, es que se ha enfocado desde una óptica territorial, procurando considerar las grandes diferencias —generadas en parte por el mismo centralismo— de la situación relativa que presentan en su desarrollo las localidades de las distintas regiones. Por ello, se ha apostado a la búsqueda de una autonomía con eficiencia y eficacia en las administraciones locales, que sirva de base para asumir, mediante el proceso de descentralización, las tareas sustantivas para un desarrollo local integral y democrático. Esta forma, reemplaza al tradicional “asistencialismo”, que era coherente con un régimen centralizado, paternalista y autoritario.

Sin embargo, es muy importante destacar que, si bien el ambiente jurídico y político creado propende globalmente hacia la democracia local y la promueve particularmente, mediante las formas señaladas, no resulta condición suficiente para lograrla. Ello se debe a que en la Provincia existen 426 localidades, distribuidas entre Municipios y Comunas, diseminados por las diferentes regiones. Estas, a su vez, presentan grandes diferencias en su desarrollo relativo, e incluso, en las características económicas y culturales en la que cada una se sustenta y las relaciones políticas y de producción, que a partir de ello se establecen.

En efecto, la Provincia de Córdoba presenta numerosas regiones y subregiones muy diferenciadas entre sí, a partir de las características físicas-topográficas geológicas, climáticas, hídricas, etc., que se traducen en distintos tipos de producción posible y niveles de desarrollo económico y social muy desiguales. En forma global se puede afirmar que se han dado zonas donde las condiciones históricas —internas y externas— permitieron un importante progreso, con un considerable nivel de industrialización, empleo, crecimiento y, en síntesis, un mejoramiento en la calidad de vida. Con distintos grados de desarrollo, esto puede verificarse tendencialmente en las regiones de las zonas

central, este y sur de la Provincia. Por otra parte, las zonas norte y noroeste presentan una situación inversa. Allí predomina el estancamiento, la expulsión de la población joven por falta de posibilidades visibles para el futuro; asimismo son, concomitantemente, las regiones donde se verifican los mayores índices de pobreza.

Ese marco, que en los aspectos globales seguramente no difiere con la situación de otras partes de América Latina, condiciona los procesos de democratización local, ya que de una misma política general —la descentralización en este ejemplo— no puede esperarse un resultado uniforme, que impacte de igual manera, en cada caso. Para el tiempo que tarde en lograrse, será determinante el nivel de desarrollo histórico alcanzado por cada comunidad local, su cultura política, su capacidad de movilización.

En síntesis, la democracia no puede ser sólo implementada desde arriba, creando un ambiente filosófico, jurídico y político favorable —aunque constituya un factor muy importante— la democracia debe ser también y fundamentalmente, una construcción de la comunidad desde su base y, la mayor parte de las veces, ello es una conquista.

LA DESCENTRALIZACION COMO ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DEL ESTADO ANALISIS DE LA EXPERIENCIA DESARROLLADA EN LA PROVINCIA DE CORDOBA

Mter. Claudio Tecco*
Ing. Juan Bressan**

Más aún habría de encontrarme con grandes trabajos
que me suscitara Poseidón, impidiéndome el camino.
(Homero: Odisea)

INTRODUCCION

En la presente ponencia se analiza el Programa de Descentralización de la Provincia de Córdoba, con especial énfasis en el contexto histórico en que se desarrolla, por entender que ello hace a la comprensión y valoración de las conductas y voluntades de los actores involucrados.

La disposición adoptada en el trabajo permite, partiendo del análisis de los cambios ocurridos en el rol del Estado y de la expresión de los mismos en distintos enfoques teórico-ideológicos, evidenciar el modo en que, en el caso del programa que estudiamos, se fueron articulando objetivos y metas comprometidos con diversas perspectivas temporales —corto, mediano y largo plazo— y caracterizar las etapas en el desarrollo de dicho proceso. A partir de ello, extraemos conclusiones sobre los avances del programa hasta el presente y efectuamos sugerencias para la profundización del mismo, en la dirección propuesta desde sus formulaciones básicas.

Por otra parte, entendemos que los aportes efectuados en esta ponencia no se reducen a establecer conclusiones exclusivamente referidas al caso estudiado, sino que algunas de sus proposiciones tienen validez general.

*Investigador - Docente, Coordinador del Área Formación del I.I.F.A.P.

**Investigador - Docente del I.I.F.A.P.

De este modo, intentamos contribuir a la profundización de la experiencia analizada y al enriquecimiento de las formulaciones teóricas sobre la descentralización.

Deseamos, asimismo, manifestar que el espíritu que nos ha guiado al efectuar críticas y sugerencias ha sido el de aportar, desde un ámbito académico, al fortalecimiento de una alternativa que creemos inobjetable en la transición contemporánea y con la cual nos sentimos comprometidos.

Finalmente, queremos agradecer a las autoridades y funcionarios de la Subsecretaría de la Función Pública del Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba que nos suministraron valiosa información para la realización de este trabajo.

Córdoba, 31 de agosto de 1992.

DESARROLLO

LOS CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO

Para situar en el tiempo los momentos iniciales del programa de descentralización que en la actualidad lleva adelante el Gobierno de la Provincia de Córdoba, es suficiente con ubicar cronológicamente la oportunidad en que actuó la Convención encargada de elaborar una nueva Constitución Provincial. Sus artículos conformaron el basamento de la Reforma del Estado en la Provincia de Córdoba. Por eso puede afirmarse que aquel programa tuvo su génesis comenzada la mitad de la década del '80.

Sin embargo, para el entendimiento del hecho que nos ocupa, más importante que la simple marca que significa una fecha, es el contexto histórico en el que ella está grabada.

Circunstancias políticas, sociales, económicas, influyen como factores exógenos en la formulación y ejecución de las políticas públicas. El considerarlas contribuye a explicar —en nuestro caso— las características que asumió el programa de reforma.

Una calificación de aquella década, con la que pocos autores estarán en desacuerdo, es la de considerarla una inflexión en el modo de acumulación de capital.

Durante este período se fueron sucediendo una serie de transformaciones —aunque sin una resultante aún definida— que estaban expresando la necesaria emergencia de alternativas a un modelo de acumulación en decadencia y agonía desde mediado de la década del '70.

Estos cambios constituyen un acontecimiento de carácter universal, en tanto involucran a todas las naciones y a sus diversas dimensiones territoriales (local, regional, provincial, etc.), como así también al orden internacional que componen y a través del cual se relacionan.

Las transformaciones que tienen lugar son estructurales, ya que comprometen a los soportes básicos del sistema sobre los que la sociedad se organiza para desarrollar sus actividades.

El modelo en extinción tuvo su génesis alrededor de los años treinta —más precisamente, surgió como respuesta a la crisis que por ese entonces sumergía a todas las naciones del mundo capitalista en una de las más grandes depresiones— y su consolidación definitiva se produciría con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial; vinculada, fundamentalmente, a la reconstrucción europea y japonesa y al impulso motor de la economía estadounidense.

La recesión económica de aquellos años, expresada de un modo elocuente por los crecientes niveles de desempleo y las cuantiosas pérdidas que acumulaban las empresas, no encontró solución en los modelos vigentes hasta entonces.

La respuesta, que resultó efectiva y desactivó el peligro de desorganización de toda la vida social, fue surgiendo de un modo pragmático. Ella aportaría como novedad principal **la intervención amplia del Estado en la economía** con el objetivo de actuar decididamente en su regulación.

El Estado merced a su enorme capacidad económica y política podía ordenar y dar impulsos suficientes a la actividad económica como para posibilitar el funcionamiento sostenido de todo el aparato productivo, y de ese modo recuperar niveles de empleo y de demanda.

Como lo expresáramos, el periodo de regulación abierto en los comienzos del '30 —edificado sobre las ruinas del capitalismo de libre competencia— alcanzó su madurez con posterioridad al conflicto bélico mencionado. Durante esos años el crecimiento y desarrollo alcanzado en el mundo fue notable por los altos niveles logrados, aunque no fue homogéneo para todo los países.

Los éxitos en la regulación de la actividad económica se continuaron en **políticas sociales que intentaban revertir las consecuencias indeseadas del libre juego de los mercados** que, aunque restringido en sus funciones, continuaba vigente.

De la consecución de objetivos tales como el pleno empleo, la defensa del salario mínimo, los beneficios generalizados en las áreas de salud y seguridad social, fue resultando una nueva estructura de relaciones sociales y se fue creando una red de organismos para cumplir con aquellos fines en cada Nación.

El Estado llegó así a regular y controlar gran parte de la vida socio-económica de los países.

Al modelo que daba cuenta de esta nueva realidad se lo llamó de economía mixta, entendiéndose que el Estado era el responsable de una considerable porción de la gestión económica, pero sin eliminar al mecanismo del mercado, el que siguió funcionando como ámbito de relaciones y emisor de señales.

El Estado tomó el control de las principales variables macroeconómicas: tasa de interés, decisiones de inversión, salario mínimo, etc. A través de ellas, podía regular la producción de bienes y servicios, la expansión de la actividad económica, su orientación y el disfrute más equitativo de sus beneficios. Quedaba garantizado, en cierto modo, el aumento continuo de la riqueza y el bienestar.

La dinámica misma del nuevo sistema que se había articulado, llevó a concentrar en el Estado las decisiones de mayor impacto en cualquier orden de la vida socio-económica de cada país. De esta manera se despojaba de poder de decisión a la sociedad civil, con la consecuente politización de las diversas relaciones sociales y de los conflictos vinculados a ellas.

La sociedad terminó reconociendo en el Estado el escenario donde se dirimían los diferendos y se tomaban decisiones cruciales que de algún modo la afectaban. A esto respondió agrupándose en grandes organizaciones que, a la vez de defender sus intereses sectoriales, tuvieran el suficiente poder como para penetrar al Estado en aquellas instancias decisivas. Esto se fue traduciendo en un **modo de participación verticalizado**, en el que los verdaderos interlocutores sociales de quienes conducían el Estado eran las **cúpulas** de estas organizaciones.

Otras de las características relevantes que adquirió el modelo desde sus inicios, fue que **operó fundamentalmente en el espacio de la Nación**, donde las actividades a su interior eran fomentadas y protegidas a través de diversos instrumentos que las aislaban de la competencia externa. Esto significó una economía cerrada, principalmente volcada hacia adentro, que era el ámbito natural de competencia del Estado y en donde podía ejercer su función reguladora con plena autoridad y libertad.

El modelo, merced a su **mecánica y objetivos perseguidos**, había hecho posible, entre otras, una aceptable armonía social, altos niveles de vida para la población en general y un desarrollo sostenido de las fuerzas productivas. Sin embargo, también entrañó una dinámica perversa que lo fue rigidizando y haciéndole perder la capacidad reguladora localizada en el Estado.

El modelo empezó a resultar impotente para garantizar la reproducción y expansión, así como una adecuada tasa de rentabilidad y el bienestar de la sociedad en general.

De este modo se desemboca en la década del '70, donde una serie de situaciones críticas —crisis del sistema monetario, shock petrolero, etc.— hacen manifiesto que el modelo nacido en el '30 tiene que ser reemplazado por un nuevo paradigma que deberá articularse tomando en cuenta fundamentalmente la interrelacionalidad de las naciones

en las más diversas actividades; fenómeno éste que se había ido generando aún en la plena vigencia del anterior modelo.

En medio de la crisis, quedó en claro que una serie de situaciones conflictivas, impactantes por la gravedad de sus consecuencias, no eran ajenas al funcionamiento real de aquél.

Entre las más destacables está la inflación con desempleo, circunstancia que no entraba en la lógica del paradigma, pero que debió aceptarse como una realidad irrefutable que no era extraña a su dinámica. En ese sentido, la teoría, que le aportaba sustento en lo económico —el keynesianismo— no pudo dar una explicación consistente del fenómeno.

La crisis también dejó al descubierto que el sistema estructurado bajo aquellas pautas, estaba imposibilitado de reaccionar para corregir y revertir tales situaciones conflictivas. La inflación y el estancamiento no fueron fenómenos pasajeros, se instalaron y convivieron como aspectos diversos de una única realidad que los contenía y los acogía.

Los efectos del agotamiento del modelo, con la consecuencia de la crisis, se extendieron a la década del '80. Aquí comienzan a adquirir relieve los esfuerzos por superar las situaciones críticas, a partir fundamentalmente de la desarticulación del viejo sistema.

La conformación de nuevas coaliciones de poder, junto a la ausencia de una alternativa de éxito asegurado, vuelve a las políticas pragmáticas, lo que posibilita la formulación de propuestas que no terminan de desentenderse de los viejos esquemas, aunque sean diseñadas en el convencimiento de que se está respondiendo a una distinta realidad.

A lo largo de la década no ha podido surgir con éxito un paradigma alternativo al modelo decadente, y por consiguiente éste no termina de morir. Es que todo modelo funcionando en la realidad no es una simple abstracción, él está atravesado por los intereses de las diferentes fuerzas sociales, las que merced a su poder han conquistado espacios desde los cuales ejercen control sobre el funcionamiento del sistema para así apropiarse del modo más conveniente de los resultados del proceso de producción. Esto convierte en conflictivo a los cambios y por consiguiente se dilata el tiempo de las transformaciones.

Por todo ello la década del '80 resulta un punto de inflexión, sin una resultante precisa en cuanto a la conformación de un nuevo orden social.

Otro aspecto que es necesario destacar, que estará presente en el período, es la **reivindicación de la democracia**. Lo que se confirma con el desmatelamiento de gobiernos autoritarios y regímenes totalitarios en áreas del llamado Tercer Mundo y del Mundo Socialista.

La Argentina no fue ajena a las situaciones que se vivieron a escala internacional y que fueron descriptas. Sin embargo, las particularidades que le son propias por su historia, hicieron posible, en su confluencia con las tendencias universales, una realidad con importantes especificidades.

La **tradición centralista** se fortaleció con la vigencia del modelo de sustitución de importaciones (Esteso, R., 1987).

El Estado, como centro principal de las decisiones sociales, terminó colonizado por los diversos grupos de poder en su actitud de penetrarlo (Portantiero, 1990).

La sociedad civil quedó totalmente marginada de las decisiones más importantes.

La débil tradición democrática permitió, en más de una oportunidad, que las instituciones republicanas fueran destruidas y con ellas las garantías y libertades públicas.

A mitad de la década del '80, en la Argentina, dos problemas por resolver se sitúan a la par, ambos con una marcada incidencia en la vida de la sociedad y, por consecuencia, de significativo peso en las decisiones del gobierno: el fortalecimiento de la democracia y la estabilidad económica.

La resolución simultánea se tiene que apoyar en propuestas que necesariamente no satisfarán a todos por igual en el corto plazo, según la posición conquistada en el pasado. Esto planteó una difícil circunstancia al Gobierno, en el momento presidido por Raúl Alfonsín, habida cuenta del poder con que cuentan las organizaciones y grupos por medio de las cuales se canalizan los intereses sectoriales. La manera con que se decidió encararlo fue a través de acuerdos. Para lo cual se convocó en reiteradas ocasiones a los diversos sectores con la idea de pasar de la confrontación —forma generalizada en el pasado inmediato— a la concertación. Pero ello requería como paso previo la existencia o emergencia de la voluntad de participar en tales pactos. Sin embargo la práctica social negó tal posibilidad.

La consecuencia fue que terminaron privando la solución de problemas económicos en el plazo inmediato, sujetas a la confrontación de las fuerzas sociales y a su poder para decidir e imponer.

La desarticulación del antiguo modelo de acumulación se orientó fundamentalmente al centro que en otras épocas había liderado con justificación el desarrollo: el Estado. Y los ataques se centraron principalmente en el gasto público, buscando su reducción en aquellos espacios que la racionalidad económica, enarbolada por los grandes grupos económico, lo consideró improductivo.

El resultado no fue distinto al del resto de América Latina.

En la primera mitad del decenio se podía comprobar que ella se había perdido para el desarrollo. Tampoco la segunda fue diferente (CEPAL, 1989).

En este período de transición continuó el reparto regresivo del ingreso, con la secuela del deterioro del nivel de vida de grandes segmentos de la población.

El panorama hasta aquí descrito y analizado, debe dar una idea del contexto general que rodeó a los inicios de la Reforma del Estado en la Provincia de Córdoba. Resulta sin embargo necesario completar el análisis del medioambiente en que se inscribe tal proceso efectuando algunas consideraciones sobre la diversidad de perspectivas con que se ha propugnado la descentralización del Estado.

LA DIVERSIDAD DE ENFOQUES.

La idea de la descentralización cobra fuerza en nuestro país durante la década pasada, al impulso de los cambios estructurales a que acabamos de referirnos.

Sin embargo —y como lo han puesto de manifiesto distintos autores¹— se percibe una marcada heterogeneidad ideológica y política entre quienes la reivindican. La legión de partidarios incluye a intelectuales, planificadores y gobernantes de países con diverso grado de desarrollo, que adhieren a corrientes que van desde el neoliberalismo hasta la socialdemocracia.

Sin embargo, los distintos enfoques persiguen imágenes-objetivo contrapuestas y presentan coincidencias sólo parciales.

Por tal motivo, se torna necesario clarificar el significado que las diferentes propuestas asignan a sus estrategias y las motivaciones que las fundan.

Consideramos pertinente, antes de incursionar en el referido análisis, expresar sucintamente nuestra propia interpretación sobre el tema que nos ocupa.

Entendemos a la descentralización como el proceso de sucesivos trasposos, a través del consenso de los actores involucrados, desde un poder central hacia otra jurisdicción estatal —de menor jerarquía institucional, pero autónoma— de facultades decisorias en materia de políticas públicas (en todas sus fases) y de los recursos necesarios para su efectivización de forma permanente y autónoma.

Decimos que es un proceso ya que no se agota en la concreción de uno o más actos individuales de transferencia, sino que se conforma de manera incremental, mediante transacciones que permiten la inclusión gradual de diversas y crecientes competencias y funciones.

El carácter **consensual** de dicho proceso implica que el mismo no debe resultar de imposiciones de ningún tipo desde el nivel superior.

Al decir que se traspan facultades decisorias en todas sus fases, queremos significar que implica una **transferencia efectiva de poder**, que otorga al receptor

¹ Ver p. ej. de Mattos, C., (1989); Coraggio, J., (1989); Curbelo Ranero, J., (1989).

competencias para formular, implementar y evaluar las políticas públicas que son objeto de descentralización.

Para el ejercicio de una **autonomía** como la planteada, se torna necesario contar con los **recursos financieros y técnicos** necesarios; motivo por el que éstos deben ser igualmente materia de la transacción interjurisdiccional.

Asimismo, sostenemos que el traslado debe tener carácter permanente, significando con ello que se trata de una **redistribución definitiva de competencias** y no un circunstancial esfuerzo de las jurisdicciones inferiores para paliar los efectos de una crisis del nivel central.

Entendemos también a la descentralización como un medio o instrumento posibilitante de una mayor participación ciudadana en la gestión pública y que permite una mejor adecuación de las políticas estatales a las necesidades y características locales y regionales.

El enfoque neoliberal.

Del mismo modo que en los '50 el desarrollismo latinoamericano se inspiró en contribuciones teóricas y experiencias originadas en países centrales —adoptando la visión keynesiana sobre el rol del Estado y los criterios funcionalistas sobre desarrollo regional— el paradigma descentralizador tuvo igualmente procedencia externa.

El nuevo orden económico que emergió de la crisis del modelo de acumulación iniciado en los años '30, se caracteriza, entre otros aspectos, por una mayor **concentración de la propiedad**, asociada a la creciente **dispersión territorial de la producción**.

La aplicación de nuevas **tecnologías flexibles** (basadas en la información); la sustitución de recursos naturales por materias primas artificiales y los avances logrados en materia de comunicaciones, han facilitado la localización dispersa de las actividades productivas². Este proceso acontece en forma simultánea con el de **internacionalización y concentración del capital**.

El modelo fordista de grandes complejos industriales, basado en economías externas de aglomeración (los "polos de crecimiento" que propugnaba el desarrollismo), está dejando paso a una creciente **fragmentación espacial** de los procesos productivos y a una nueva división del trabajo.

Asimismo, en este modelo emergente, se tornan disfuncionales tanto las acciones regulatorias del Estado como su participación en la producción de bienes y servicios que garanticen las condiciones generales de la producción.

² Un análisis completo de estos fenómenos es efectuado por diversos autores en, Albuquerque Llorens, de Mattos y Jordán Fuchs (Eds.), 1990.

Los nuevos patrones locacionales de las actividades productivas y la pérdida de protagonismo económico por parte del Estado Nación hacen que el poder económico perciba a la centralidad como fuente de gastos improductivos.

La subsistencia de aparatos burocráticos costosos e ineficientes y la continuidad del gasto social del nivel central —de baja rentabilidad, medida en términos exclusivamente económicos— pasan por tanto a ser principal blanco de la crítica de tales grupos de interés.

En este contexto, el pensamiento neoliberal rescata a la descentralización como parte de un proceso modernizador, que apunta básicamente a la reducción del gasto público y del aparato estatal.

Así entendida, la transferencia de competencias y servicios a jurisdicciones territoriales de inferior jerarquía es compatible con los intereses de los grandes grupos económicos, por cuanto contribuye a **reducir el déficit fiscal**, al tiempo que **facilita la negociación de los actores económicos con agentes estatales de menor poder relativo**.

En un mundo en el que la función de producción se libera de la tiranía del espacio, los relativamente débiles gobiernos locales, munidos de nuevas competencias y responsabilidades, son invitados a competir entre sí por atraer inversiones de capital, cuya propiedad se concentra en un número cada vez más reducido de poderosos grupos económicos.

Si a ello se suma la posibilidad de transferir hacia abajo el “gasto improductivo”, como medio para reducir el déficit fiscal de los niveles central y provincial, se comprende el por qué de la adhesión a la propuesta descentralizadora por parte del neoliberalismo³.

La inclusión de la descentralización en la agenda neoliberal se complementa con sus propuestas de privatización: aquellas empresas públicas cuya racionalización pueda convertirlas en actividades rentables son objeto de programas de privatización; en tanto, paralelamente, se procura que los gobiernos locales se hagan cargo de servicios públicos que no resultan atractivos a los inversores privados.

El resultado de este enfoque es que la descentralización se torna en transferencia de cargas a las administraciones locales, para que éstas efectúen el esfuerzo financiero y organizacional que imprima eficiencia y oportunidad a servicios que antes prestaban los niveles central y/o provincial.

El Estado nacional se retira gradualmente de la escena, la cual pasa a ser compartida por dos categorías de actores con desigual dotación de recursos para concertar políticas: los centros de poder económico y los gobiernos locales.

La propuesta guarda coherencia con el modelo atomístico de mercado del neoliberalismo: productores, consumidores, sector público y privado compiten de

³ Ver p. ej., FIEL, (1987).

manera individual en unidades aisladas. Es así como se busca la superación de las rigideces monopólicas propias de la centralidad estatal mediante su fragmentación en unidades menores.

Supletoriamente, estas unidades —los Municipios— se ven compelidos a asumir la creciente conflictividad social que ocasionan las políticas de ajuste, convirtiéndose en espacios de articulación asimétrica de los diferentes intereses y conflictos sociales.

El enfoque reformista.

Una óptica distinta de la descentralización es la expresada por algunos intelectuales y funcionarios socialdemócratas europeos, así como por investigadores y planificadores del desarrollo regional de origen latinoamericano⁴.

Sin desconocer la lógica del proceso de acumulación vigente y de sus manifestaciones territoriales, esta visión —a la que llamaremos reformista— rescata a la descentralización como instrumento para el establecimiento de relaciones más contiguas entre Estado y sociedad civil, la ampliación de la democracia y la participación ciudadana en la gestión pública.

Es así como, frente a la ocurrencia de tendencias objetivas, ajenas a la voluntad de intelectuales y planificadores, éstos exploran las posibilidades de otorgar otros contenidos a tales procesos.

La desconcentración territorial de la producción y la disminución de las funciones del nivel central del Estado son hechos incontrastables que conducen a la descentralización. Frente a ello, el desafío que propone esta franja del pensamiento progresista consiste en intentar reorientar dicho proceso, procurando que el mismo no conduzca al fortalecimiento de los centros de poder económico —ni del caudillismo local— sino hacia el desarrollo equitativo y sustentable de las economías regionales y a un mayor protagonismo ciudadano en la gestión pública.

Si para el neoliberalismo el Estado paternalista limitaba la potencialidad de los actores económicos, para esta corriente impedía que la ciudadanía participase en la formulación, implementación y control de las políticas públicas. En otros términos —y siguiendo la distinción efectuada por J.C. Portantiero, (1990)— si para unos lo estatal asfixiaba a la actividad privada, para otros acotaba el desarrollo de la esfera pública.

Dado que se considera de mayor viabilidad la participación ciudadana a nivel local —particularmente la de aquellos grupos sociales que sufren distintas formas de exclusión— la transferencia de facultades decisorias a los municipios es percibida como

⁴ Como principales exponentes de esta corriente, cabe mencionar a Jordi Borja, entre los primeros y a Sergio Boisier, entre los segundos.

instrumento para impedir que las alianzas cupulares entre Estado y corporaciones contraríen los intereses genuinos de los electores.

A nivel local, el Estado es más permeable a los requerimientos y al control por parte de la ciudadanía, sea de forma directa o con la mediación de organizaciones de base, cooperativas, ONGs, etc. Se considera que, a nivel municipal, tales asociaciones ciudadanas pueden, por razones de proximidad, incidir para que la gestión pública se oriente hacia una distribución más equitativa de los ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida (desarrollo equitativo y sustentable).

A modo de síntesis, puede decirse que, desde esta óptica, la descentralización es **transferencia de poder** de los niveles centrales a los gobiernos y sociedades locales y herramienta posibilitante de la participación popular para la resolución de las necesidades sociales básicas.

Pese a las diferencias antes expuestas, existen sin embargo puntos de convergencia entre los diagnósticos y propuestas de diverso signo ideológico. Cabe al respecto mencionar el generalizado consenso en torno a las expectativas de lograr mayor eficacia y eficiencia por parte de las administraciones de menores dimensiones.

El debilitamiento del corporativismo burocrático propio de las grandes organizaciones públicas, la reducción de la distancia entre los espacios de decisión e implementación de políticas y la posibilidad de adecuar éstas a las características económicas y socioambientales de cada localidad y región hacen de la descentralización un instrumento apropiado para incrementar la eficiencia del gasto y la oportunidad de las acciones.

Algunos de los argumentos expuestos en este apartado fueron adoptados por el Gobierno de Córdoba, al momento formular su Programa de Descentralización Provincial, tema del que habremos de ocuparnos más adelante.

LAS ETAPAS DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION DE LA PROVINCIA DE CORDOBA.

La descentralización en la Provincia de Córdoba es parte de un proceso de transformación del estado, producto de transacciones entre actores estatales y sociales, que se desarrolla durante un período histórico de tipo transicional que se inició en la década pasada y cuyo horizonte temporal es difícil precisar.

En lo ejecutado hasta el presente es posible distinguir dos fases. Una primera, contemporánea al período presidencial de Raúl Alfonsín y una segunda cuyos inicios se situán en los primeros meses del gobierno de Carlos Menen.

La primera fase se caracterizó por contener formulaciones cuyo objetivo de transformar la relación Estado - Sociedad se proyectaba al largo plazo. Los instrumentos jurídicos que orientaron esta etapa fueron la Constitución Provincial, reformada en 1987, los Decretos 1174 y 1175 y las Resoluciones aprobatorias de los Programas Sectoriales de Desconcentración y Descentralización.

En la segunda fase, la descentralización se integró a un conjunto de políticas estatales provinciales, formuladas a fin de dar respuesta a la situación de emergencia económica que caracterizó al período (año 1989). Tales políticas habrían de ser sancionadas por la Legislatura Provincial mediante la Ley 7850.

La primera fase del Programa

El Gobierno Provincial concibió la descentralización como componente de una estrategia integral de reforma, que incluía la capacitación de sus recursos humanos (Decreto 2135/89); la asistencia técnica a los municipios para posibilitar una gestión eficiente de los servicios y funciones a serles transferidos; la implantación de un nuevo sistema de planificación, presupuestación y control de gestión del sector público (Decreto 1175/88) y la promoción de la cooperación intermunicipal para el desarrollo regional (Decreto 2141/89).

Al optarse por la concertación como método para la formulación y ejecución de los proyectos sectoriales, el programa de descentralización presentó asimetrías en su desarrollo así como modificaciones, producto de los posicionamientos adoptados por los actores involucrados en diferentes momentos.

El primer instrumento jurídico específicamente destinado a orientar y pautar el proceso de descentralización en Córdoba fue el Decreto 1174, aprobado por el Poder Ejecutivo en el mes de marzo de 1988, cuyo contenido se funda en preceptos de la Constitución Provincial de 1987.

Consideramos relevante destacar las orientaciones que se reflejan en el documento que como anexo único forma parte del mencionado decreto, ya que allí se condensan las ideas-fuerza del programa a los inicios de su formulación.

En el documento se sostiene que descentralizar implica "que los ámbitos territoriales menores del Estado **amplíen su poder efectivo**, tomando tanto funciones como recursos que estén siendo ejercidos de manera concentrada por ámbitos superiores". A este proceso se lo considera "unido a la **regionalización de políticas** y al desarrollo de la **participación ciudadana**", idea ésta que se refuerza más adelante al afirmarse que, para que la descentralización "resulte una ampliación de la vida democrática, debe ir acompañada del incremento de la **participación ciudadana a nivel de las comunidades locales**".

El municipio es rescatado como “órgano de representación política de comunidades de base territorial, ámbito en el que dada la **proximidad de la sociedad civil** con quienes gestionan la cosa pública, facilita la **conversión de las demandas sociales en resultados político jurídicos**”, agregándose que “los poderes locales constituyen lugares de consenso. **A nivel municipal se expresan grupos sociales que, de no ser así no podrían intervenir directamente en la vida del Estado** (los destacados son nuestros).

Interpretamos que, en los párrafos hasta aquí transcritos, se observa claramente que la orientación seguida guarda una gran similitud conceptual con el enfoque que en este trabajo hemos denominado “reformista”.

A ello contribuyeron las características del contexto político provincial y nacional del momento. La salida del período dictatorial —durante el cual se suprimieron las libertades individuales, las instituciones representativas de la voluntad popular y las autonomías municipales— dio lugar a un debate sobre la necesidad de fortalecer el sistema democrático y rejerarquizar el rol de los gobiernos locales.

Por ello, la descentralización fue interpretada por el Poder Ejecutivo Provincial básicamente como parte del proceso de fortalecimiento de la democracia recientemente recuperada, recogiendo la voluntad política que, expresada desde los niveles nacionales, proponía una refundación de la república sobre nuevas pautas, como la solidaridad, la concertación y la participación, con implicancias a todos los órdenes de la vida social.

La Asamblea Constituyente de 1987 incorporó elementos importantes de este ideario, al establecer instituciones de democracia semidirecta —como el referendium y la iniciativa popular— y otorgar autonomía plena a los municipios, ampliando sus competencias materiales e incrementando su participación en la distribución primaria de los tributos coparticipables.

Sin embargo, del mismo modo que el contexto político incidió en la orientación antes señalada, la crisis fiscal del Estado estaba demandando que el gasto público fuese inferior y más eficiente. En otras palabras, se procuraba dar simultáneamente respuesta a las demandas sociales por mejores servicios y a las necesidades fiscales de ahorrar recursos.

En este marco, la transferencia de servicios y funciones a los municipios fue también interpretada como “**vía apropiada para incrementar la eficiencia y eficacia de la administración**” (Decreto 1174) —en tanto posibilitaba la reducción de los costos derivados de la fricción espacial, la mayor oportunidad de las acciones y su adecuación a las características locales— y medio para reducir el gasto del Gobierno Provincial. Este segundo objetivo se procuró alcanzar estableciendo que los municipios afectarían parte del incremento en la coparticipación, reglamentado por Ley Provincial 7644/87, a la ejecución de las obras y prestación de los servicios que se les habría de transferir.

Por su parte, el Gobierno Provincial se proponía reducir proporcionalmente el gasto en las partidas destinadas a cubrir los servicios transferidos.

Este aspecto habría de convertirse en una de las principales restricciones para la concertación entre provincia y municipios, como habremos de verlo al analizar el comportamiento de los actores.

Posicionamiento de los actores

En la Asamblea Constituyente de 1987 se puso de manifiesto un pleno consenso en torno a la necesidad de descentralizar la Administración Pública Provincial, propendiendo a incrementar su eficiencia y como medio de promover la democracia participativa.

La representatividad de la Constituyente y la pluralidad de fuerzas que la conformaron pudieron inducir a pensar que el consenso en ella logrado sería representativo del conjunto de actores sociales y políticos que operan a nivel local y provincial. Sin embargo, cuando lo doctrinario adquirió formas programáticas, comenzaron a percibirse posicionamientos disímiles, tanto en ámbitos estatales —provinciales y municipales— como a nivel de los actores no gubernamentales (sindicatos, partidos políticos, cooperativas).

Por tal motivo, y considerando que el propio instrumento jurídico regulatorio del programa le otorgaba a éste un carácter consensual —basado en la “compatibilización” de las propuestas que elaborasen los distintos organismos provinciales y “la concertación con las municipalidades involucradas en cada programa y proyecto”— resulta pertinente analizar el comportamiento de los agentes que se articularon en el proceso de la política de descentralización.

El aparato estatal provincial y la descentralización.

El documento anexo al citado Decreto 1174/88, en el capítulo titulado “algunos inconvenientes que pueden presentarse en los procesos de descentralización”, advertía que las administraciones establecidas “no son permeables a cambios que conlleven un debilitamiento de su poder”. Se preveía la probable resistencia por parte de sectores de la burocracia estatal a transferir competencias que debilitasen lo que O. Oszlak (1984) ha denominado su “rol sectorial”. Sin embargo, cuando desde la Unidad Ejecutiva encargada de coordinar el plan se convocó a los distintos Ministerios para la elaboración de los Programas Sectoriales de Descentralización, se comprobó que la autonomización del comportamiento burocrático se extendió a parte del aparato político gubernamental.

El Decreto 1174/88 —que fuera refrendado por la totalidad del Gabinete Provincial— establecía en su artículo 6to. que “todos los organismos de la Administración Central, Entes Descentralizados, Empresas y Bancos del Estado Provincial prestarán la más decidida colaboración para el cumplimiento de los programas de descentralización resultantes del desarrollo de las actividades contempladas en las Políticas Generales y Pautas Operativas del Documento Anexo del presente Decreto”.

De acuerdo a este criterio, se convocó a las distintas áreas a “relevar los programas sectoriales factibles de descentralizar”, lo cual se materializó en la conformación de “Grupos Operativos” sectoriales.

La respuesta a tal convocatoria fue dispar: los Ministerios de Obras públicas, Salud y Asuntos Sociales, en coordinación con el de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, formularon sus programas sectoriales; en tanto los restantes componentes de la estructura gubernamental se automarginaron de este proceso. Cabe al respecto mencionar la negativa del área de Economía a evaluar las factibilidades de **descentralización en materia tributaria** (cuestión que habría luego de ser reclamada por algunos municipios), y la ausencia de propuestas descentralizadoras por parte del **Ministerio de Educación**. En este segundo caso se argumentó de que, constitucionalmente, éste era un campo de competencia provincial. Tal posición resultaba controvertible ya que, si bien el artículo 62 de la Constitución de 1987 expresa que el Estado Provincial ejerce la función educativa, establece la política del sector y supervisa su cumplimiento, también reconoce a las asociaciones, personas y **municipios** el derecho a crear instituciones educativas y a obtener la cooperación económica del Estado para ello.

Resulta por tanto paradójico que tales principios constitucionales sean aplicados a las escuelas privadas y que no se consideren extensibles a los municipios; máxime cuando la gestión de establecimientos de enseñanza es una competencia material municipal, de las taxativamente enumeradas en el artículo 186 de la ley fundamental de la provincia.

Un tercer caso en el que se manifestó cierta resistencia a adecuar las funciones de los organismos provinciales a los lineamientos de descentralización aprobados por el P.E. fue el del **Instituto Provincial de la Vivienda**. Ello a pesar de existir en Córdoba experiencias municipales exitosas (mejores resultados a menores costos) en materia de ejecución de viviendas con participación comunitaria.

Por nuestra parte, interpretamos que la ausencia de proyectos de descentralización referidos a la transferencia de servicios educativos y a la producción de vivienda de interés social, así como la reticencia a evaluar una reforma que incorpore los municipios a la gestión de los tributos provinciales obedeció básicamente a una lógica centralista de resistencia a la pérdida de recursos y de poder.

En un sentido contrario, la posibilidad de transferir a los municipios costos financieros (que no importaban correlativos beneficios políticos a los funcionarios del

nivel central) estimuló la decidida participación del área de Obras Públicas en el Programa de Descentralización.

Es así como el Ministerio respectivo, apremiado por razones presupuestarias, comenzó a trabajar en su propuesta de transferir el mantenimiento de los edificios públicos provinciales (escuelas, hospitales, destacamentos policiales, etc.) aún antes de la aprobación de las políticas generales.

Los principales fundamentos de esta transferencia eran la reducción que se operaría en los costos operativos del sector público tomado en su conjunto (provincia y municipios) y la posibilidad de otorgar mayor celeridad a las respuestas a demandas que supondría la gestión municipal de obras menores.

Cabe igualmente mencionar que la disminución de la capacidad de inversión de la provincia para ejecutar nueva obra pública obligaba a producir ahorros en las partidas destinadas a mantenimiento edilicio.

Las recursos presupuestarios del Ministerio de Obras y Servicios Públicos sufrieron una reducción de aproximadamente el 25% para el año 1988. Ello incidió para que en el ámbito de ese organismo se creara —en agosto de 1987, vale decir, antes de la aprobación del Decr. 1174— una “comisión especial cuyo objetivo era relevar funciones y servicios factibles de ser transferidos a los municipios, **dándose prioridad** —en una primera etapa— **a aquellas que tuvieran un impacto presupuestario inmediato.**” (Ministerio de la Función Pública, Cuadernos de la Reforma, Serie Descentralización, N° 1; el destacado es nuestro).

Asimismo, algunas municipalidades habían, en la práctica, ya comenzado a participar en la ejecución de estas actividades, debido a presiones de las sociedades locales y a las necesidades de legitimación y acumulación política por parte de los gobiernos municipales.

La descentralización del mantenimiento edilicio habría por tanto de contribuir, *involuntariamente*, a reforzar un estilo tradicional de gestión municipal, que se basa en la ejecución de obras para la obtención de consenso ciudadano.

Otro campo del área de Obras Públicas en el que luego se habría de avanzar en materia de descentralización es el referido a los servicios de saneamiento, responsabilidad de la fuertemente deficitaria **Empresa Provincial de Obras Sanitarias (EPOS)**, ex delegación de Obras Sanitarias de la Nación que fuera transferida a jurisdicción provincial durante el último gobierno de facto.

El esquema de gestión de los servicios de saneamiento que el nivel central propuso consistió en reservar para sí el ejercicio del rol de proveedor mayorista de agua (reservorios, grandes acueductos y ciertas plantas potabilizadoras), como así también el poder de policía y las funciones generales de planeamiento; en tanto las municipalidades (o eventualmente, algunas cooperativas de servicios públicos) se ocuparían de la distribución domiciliaria, la facturación y el cobro de los servicios de agua y cloacas.

Es importante destacar que en el caso de la descentralización de la EPOS se contemplaba una fuente de financiamiento supletoria a la proveniente de la coparticipación de impuestos (las tarifas que los usuarios pagarían a las municipalidades que se hiciesen los servicios). Este hecho contribuiría luego a facilitar que, municipios en los que existían servicios provinciales de saneamiento, firmasen convenios de transferencia.

Del mismo modo que se percibe un origen fiscalista en las propuestas del área de Obras Públicas, la vocación reformista primó en los casos de Salud y Asuntos Sociales.

El Grupo Operativo para la Descentralización del **Ministerio de Salud** (conformado por funcionarios de dicho organismo y del Ministerio de la Función Pública) elaboró un programa, cuyo objetivo general era transformar el modelo prestacional mediante la implementación de políticas de salud “basadas en las necesidades epidemiológicas de la población, trasladando el eje desde los sistemas de salud recuperadores, centrados alrededor del daño, hacia un sistema que haga énfasis en la epidemiología de riesgo, con acciones de protección de la salud” (Gagliano, E. y otros, 1989).

Los objetivos específicos de la propuesta de transformación del modelo prestacional fueron:

- La descentralización (transferencia mediante convenio a los municipios de establecimientos asistenciales de baja complejidad).
- La desconcentración administrativa, por zonas programáticas, de los efectores provinciales de mediana y alta complejidad.
- La coordinación intrajurisdiccional (entre establecimientos provinciales de distinto nivel de complejidad), interjurisdiccional (entre municipios y provincia) e intersectorial (con el Sistema de Seguridad social y el sector privado).
- La transformación del sistema de gestión administrativa y epidemiológica del nivel central.

Como se aprecia, la gestión de servicios por parte de los municipios es propuesta como parte de un sistema integrado de salud que haga un uso más racional de los recursos públicos y privados existentes.

A modo de cierre de este apartado referido a los actores sectoriales del Gobierno Provincial, nos referiremos brevemente al programa elaborado para el área de Asuntos Sociales. El Grupo Operativo que se conformó a tales fines produjo un proyecto de desconcentración y descentralización del **Consejo Provincial de Protección al Menor**.

La propuesta de descentralización apuntaba a optimizar las políticas de minoridad, dotándolas de flexibilidad para que se adapten a las necesidades locales, sustentándose en el criterio de que los municipios cuentan con mayores posibilidades de desarrollar programas y acciones comunitarias orientadas a la prevención, que eviten el desarraigo

y la internación de los menores en grandes institutos, dada la probada ineficacia y los elevados costos operativos que ello implica (Proyecto de descentralización y desconcentración del Consejo Provincial de Protección al Menor. Ministerio de la Función Pública, mimeo, Oct. de 1988).

La transferencia gradual y mediante convenio de guarderías infantiles y de algunos institutos que no demandan atención especializada, así como la creación de hogares sustitutos a nivel comunal formaron parte del proyecto.

En lo atinente a la desconcentración territorial del Consejo del Menor, se propuso la creación de delegaciones regionales, con el objeto de apoyar la actividad del Poder Judicial en los juzgados de origen, coordinar las acciones de prevención con los municipios y promover la participación ciudadana en las políticas de minoridad y familia.

Como se aprecia, durante el periodo de formulación de políticas y programas, se manifestaron marcadas heterogeneidades al interior del aparato gubernamental; constatándose la existencia de proyectos con diversas orientaciones y objetivos, como así también ciertas resistencias a ceder espacios de poder.

La participación de los municipios

Las municipalidades y comunas, en tanto actores institucionales receptores de nuevas funciones y servicios, no plantearon iniciativas de descentralización antes de que el Poder Ejecutivo Provincial elaborase los lineamientos y pautas normativas de sus programas y los convocase a adherir a los mismos.

El hecho de que determinados representantes de gobiernos locales asumieran genéricamente el discurso oficial sobre la reforma del Estado y el nuevo rol del municipio, no autoriza a suponer que existiesen movimientos locales demandantes de la descentralización.

Por el contrario, la formulación de la política siguió un camino “de arriba hacia abajo” en la jerarquía jurisdiccional del Estado.

Como lo indicáramos en el apartado anterior, el nivel provincial comenzó concertando hacia su interior los programas sectoriales que conformarían la base de su oferta a los municipios, para luego convocar a éstos a participar de un proceso de negociaciones, en el que se incluían las propuestas formuladas por el nivel central y las iniciativas que pudiesen presentar los propios gobiernos locales. El Gobierno Provincial perseguía también con ello el objetivo de explorar la situación de la contraparte, conformada por un heterogéneo mosaico de —en ese entonces— 246 Municipalidades y 233 Comisiones Vecinales (Comunas), de variadas capacidades técnicas financieras y organizacionales.

La ausencia de un protagonismo municipal manifiesto a los inicios del proceso de formulación de la política de descentralización —y la posterior cautela de las municipalidades para convenir transferencias de nuevos servicios y funciones— merece un intento de explicación de nuestra parte.

A modo de hipótesis, creemos que los principales factores que incidieron para ello fueron la persistencia, a nivel municipal, de un **estilo tradicional de gestión** y de **incertidumbres sobre el financiamiento de los programas**.

Los gobiernos locales muestran, en general, escasa propensión a asumir nuevas funciones y servicios, por la incertidumbre que ello supone en un contexto de crisis fiscal y aumento de las demandas sociales. Ellos cuentan con experiencia acumulada y capacidades técnicas para la ejecución de obras y la prestación de los servicios urbanos clásicos, los cuales —si son administrados eficientemente— pueden financiarse con los recursos propios y los provenientes de la coparticipación provincial.

Los electores prestan su consenso a las administraciones que cumplen acabadamente con roles acotados. En buena medida, a los ojos de las sociedades locales, una administración municipal eficiente es aquella que pavimenta, instala alumbrado público, garantiza la higiene urbana, contribuye a paliar el desempleo y paga puntualmente los sueldos a su personal, manteniendo un nivel de tasas razonable.

Si bien es cierto que la sociedad civil también demanda al nivel más próximo del Estado la resolución de cuestiones vinculadas al área de las políticas sociales y económicas, la dirigencia local procura su resolución operando como mediadora ante las autoridades provinciales.

Siguiendo una suerte de cadena clientelar, es frecuente que los Intendentes actúen como gestores ante los organismos provinciales, para que éstos otorguen subsidios, resuelvan problemas sanitarios, incrementen la matrícula escolar, construyan viviendas, atiendan problemas puntuales de familia y minoridad, declaren la emergencia agropecuaria, etc.

La mediación exitosa del dirigente local lo legitima frente a su clientela, al mismo tiempo que lo compromete políticamente con los actores gubernamentales de nivel provincial, en una cadena de intercambios de favores por apoyo político.

Si es posible acumular políticamente acotando la intervención municipal a los campos tradicionales y mediando eficientemente entre sociedad local y poder central; ¿para qué asumir nuevos riesgos y desafíos?; ¿por qué involucrarse en la gestión de políticas de salud, vivienda, nutrición, ambiente, minoridad y familia, promoción del desarrollo local, etc.?

Si bien los gobiernos locales, adaptándose a una cambiante realidad, están gradualmente asumiendo la necesidad de ampliar sus campos de la gestión, de establecer nuevas formas de articulación entre actores públicos y privados y de innovar en materia

de financiamiento, sería erróneo afirmar que dicho proceso ha alcanzado la madurez en la generalidad de los municipios de Córdoba. Más aventurado aún sería suponer que, a fines de la década pasada, cuando el Poder Ejecutivo Provincial tomó la iniciativa en materia de descentralización, los gobiernos y sociedades locales estaban imbuidos de la necesidad y conveniencia de rever los modelos tradicionales de gestión.

La reforma del Estado —y en particular su descentralización— requiere de un proceso de cambios culturales a nivel social e institucional, que posibilite a los municipios asumir el rol de gestores del desarrollo local.

El mecanismo para la construcción del consenso municipal que el Gobierno Provincial implementó en esta fase inicial fue la realización de “consultas regionales”, que se desarrollaron en la sede del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, y de las que participaron representantes de las Municipalidades y Senadores Provinciales.

Esta convocatoria, a pesar de la coherencia de su fundamentación, no se tradujo en importantes resultados inmediatos, probablemente, en razón de que el proceso de cambio de pautas culturales a que hiciéramos referencia apenas se encontraba en sus umbrales. Sin embargo, su validez consistió en contribuir a la generación de un debate —que aún mantiene vigencia a través de diversos canales— sobre la necesidad de la descentralización estatal, como así también sobre las materias que pueden ser objeto de la misma y los procedimientos y modalidades apropiados para su ejecución.

Durante el transcurso de las jornadas de “consulta regional”, así como en las tratativas posteriores con Intendentes Municipales, se manifestaron cuestionamientos a la modalidad de financiamiento del programa. Tales críticas cubrieron un espectro que iba desde la negativa a la firma de convenios (interpretando que los recursos de la coparticipación impositiva pertenecían a los municipios y por tanto era de su exclusiva competencia definir la afectación de los mismos) hasta sugerencias de revisión del sistema tributario provincial incluyendo la participación municipal en su administración.

A pesar de las incertidumbres y prevenciones a que antes nos hemos referido, caben rescatar iniciativas puntuales presentadas por algunos municipios para que se incluyese su participación en programas de vivienda, nutrición y seguridad social.

Sin embargo, como habremos de ver en el apartado destinado al análisis del avance del programa, no se avanzó en estos campos sino en el de la obra pública.

Cuando algunos gobiernos locales manifestaron inquietudes que contrariaban la tradicional actitud de no involucrarse en políticas sociales, no encontraron en el nivel provincial la receptividad apropiada, debido a resistencias de sectores del aparato gubernamental a ceder espacios de poder.

La participación de otros actores

Ya hemos hecho referencia a la adhesión genérica a la descentralización por parte de todos los partidos políticos con representación parlamentaria en Córdoba. Es así que sus plataformas electorales incluían propuestas de este tipo, vinculadas al fortalecimiento de la institución municipal.

Esto no impidió que se presentasen cuestionamientos al Programa motivo de análisis.

Tal fue el caso del Partido Justicialista, que impulsó la oposición al programa por parte de los gobiernos municipales de igual signo político, particularmente en lo atinente a la utilización de los fondos coparticipables para financiar los servicios a ser transferidos.

La receptividad a esta crítica por parte de los municipios gobernados por el Partido Justicialista obedeció, en esta fase inicial, no sólo a razones político-partidarias, sino también a la precariedad financiera que subsistía en algunas administraciones locales, a pesar del incremento porcentual en la coparticipación impositiva.

En cuanto a los sindicatos, mantuvieron una actitud pasiva a los inicios de esta primera etapa del programa, la que luego tornó hacia una decidida oposición.

Frente a programas de reforma como el que estamos analizando, es frecuente que opere una lógica burocrático-profesional que tiende a preservar determinadas condiciones ventajosas de inserción en el aparato estatal. Ello está relacionado a que la gestión centralizada de los servicios permite a estos sectores de la burocracia estatal conservar el manejo de todo tipo de recursos y de facultades decisorias (La Serna, C., 1990).

Por tal motivo, las asociaciones profesionales que nuclean a profesionales del Estado y personal de conducción no recibieron con beneplácito a este programa de reforma. Particularmente, en el caso del sindicato que agrupa al personal superior de la Empresa Provincial de Obras Sanitarias, ello se tradujo en una expresa oposición al mismo, centrada en la defensa de la gran empresa estatal (modelo que se cimentara durante décadas en su antecesora, Obras Sanitarias de la Nación), argumentos éstos que fueron igualmente esgrimidos por el gremio que agrupa a operarios y administrativos de dicho organismo provincial.

A pesar de las divergencias, ello no impidió que, durante la primera fase del programa, el gobierno lograra articular un espacio de negociación (al que se integraron un grupo de municipios, la Federación de Cooperativas de Obras y Servicios Públicos (FESESCOR), representantes de asociaciones vecinales y los sindicatos del personal de la EPOS) a fin de concertar la descentralización de los servicios provinciales de saneamiento.

Aunque a través de este mecanismo transaccional fue imposible arribar a un proyecto que compartiesen la totalidad de los actores intervinientes, la experiencia fue positiva, puesto que permitió enriquecer el programa con aspectos inicialmente no contemplados en la propuesta gubernamental.

Por su parte, el Sindicato de Empleados Públicos, numéricamente el mayoritario entre los estatales provinciales, quizás por temor a que la descentralización de la Administración Pública Provincial implicara riesgos de fraccionamiento de su organización gremial (con la consecuente pérdida de afiliados y poder) se opuso manifiestamente a éste como a todos los otros programas de reforma impulsados por el Poder Ejecutivo, asumiendo una actitud contestataria que ha caracterizado su comportamiento desde mediados de la década pasada.

En el proceso de una política pública, la no participación de actores que hipotéticamente se presume debieran hacerlo, merece una reflexión. Nos referimos concretamente en este caso a las corporaciones empresarias, las cuales, desde hace una década, vienen planteando la necesidad de reformar el estado.

El desinterés de las cámaras empresarias por este programa debe ser contrastado con la actitud que más tarde habrían de asumir frente a la privatización parcial de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba: esta privatización, que actualmente se halla en su fase de ejecución, ha concitado un apoyo por parte del empresariado del cual careció el programa de descentralización.

Entendemos que las diferencias actitudinales apuntadas se vinculan a la diversidad en las posibilidades de participación del capital privado en uno y otro caso.

Mientras la privatización permite la expansión de sectores concentrados del capital regional, asociado a grupos económicos extraprovinciales, la descentralización —en los términos que la plantea el Gobierno Provincial— tiende a fragmentar territorial e institucionalmente la demanda del sector público, posibilitando la concurrencia de proveedores y contratistas que sólo operan a nivel local o micro-regional.

Relacionado con lo anterior, cabe constatar que, entre los actores económicos, sólo las Cooperativas de Obras y Servicios Públicos reclamaron un espacio de participación. Ello no puede atribuirse exclusivamente a los principios que orientan el accionar cooperativo, sino que también debe relacionarse a las experiencias previas de las cooperativas en Córdoba y a las posibilidades de crecimiento organizacional que, potencialmente, les ofrece la descentralización.

En tal sentido, cabe recordar que, en gran cantidad de municipios pequeños e intermedios del interior provincial, existen cooperativas que desde hace décadas prestan servicios urbanos básicos (electricidad, gas, agua) y que, en algunos casos, éstas cuentan con capacidades técnicas y recursos superiores a los de los gobiernos locales para hacerse cargo de los servicios provinciales descentralizables.

Por tal motivo, si bien el programa de descentralización contempla el traspaso entre dos jurisdicciones estatales, abre a las cooperativas la posibilidad de acordar con los municipios receptores su participación en la ejecución de obras y prestación de servicios.

La segunda fase del programa

Como dijimos, en el desarrollo del programa de descentralización del Gobierno de Córdoba es posible distinguir dos fases.

Es preciso subrayar que la primera de ellas se caracterizó por contener formulaciones —y consecuentes decisiones— alrededor de objetivos cuyos alcances se proyectan al largo plazo. En cuanto a la segunda de las fases, de la que habremos de ocuparnos seguidamente, se vincula a la emergencia que condujo a la sanción, en el mes de noviembre de 1989, de la Ley Provincial N° 7850/89 de Reforma Administrativa.

La Ley Provincial 7850/89, de Reforma Administrativa

El contar con un instrumento jurídico respaldado en la legitimidad que otorga el Poder Legislativo, se había convertido en un requisito indispensable, en cuanto a la posibilidad del Poder Ejecutivo de la provincia de incidir con efectividad en la Reforma del Estado. Merced a las disposiciones de este instrumento legal, dicho poder sumó facultades en esa dirección.

El contenido de la norma, en general, no hacía más que reflejar una serie de objetivos y metas con las que el gobierno ya se había comprometido desde antes. Sin embargo, es necesario poner de relieve el contexto en el que fue sancionada. Ello nos permitirá explicar la preocupación y el empeño puesto por las autoridades provinciales para lograr su aprobación.

En los momentos de su debate, aprobación y promulgación el país estaba sumergido en una situación de inestabilidad que abarcaba tanto el ámbito de lo político como de lo económico; aunque era en este último terreno donde con prioridad debían buscarse soluciones, como consecuencia de los altos niveles de inflación y sus efectos negativos en toda la vida social de la nación.

Sin entrar en detalles, puede comprenderse la coincidencia mayoritaria de diferentes actores políticos y sociales sobre la magnitud del impacto del gasto público en los desequilibrios macroeconómicos y sobre la necesidad de su contención ante la inflexibilidad que mostraban los ingresos corrientes. En ese sentido, también fue compartida la privatización de empresas y activos públicos. Ambas constituían, en

cierta forma, la manera más directa de que disponían los gobiernos para incidir positivamente, en lo inmediato, sobre el proceso inflacionario que perduraba.

Por otra parte, se coincidía mayoritariamente en que el gasto no era utilizado de la manera más eficiente y que muchas veces se direccionaba hacia subsidios que resultaban verdaderas prebendas.

En este contexto también surgen la Leyes Nacionales de Reforma del Estado (N° 23696) y de Emergencia Económica (N° 23697); a las cuales adhiere la Provincia de Córdoba, mediante la Ley 7850.

Las leyes nacionales y la provincial muestran algunas similitudes, como que tienden a responder a una única situación que se mediatiza en diferentes jurisdicciones.

En ellas es posible advertir la significativa presencia de resoluciones que están vinculadas a la necesidad del equilibrio fiscal.

La Ley 7850 se estructura alrededor de dos ejes principales: la declaración de un estado de emergencia económica y la agilización del proceso de reforma administrativa, recogiendo en un mismo cuerpo normativo los elementos principales de las dos leyes nacionales.

El punto central lo constituyen las normas vinculadas con la descentralización y la privatización, a través de las amplias facultades que se le reconocen al Poder Ejecutivo para que avance en esas políticas.

Para que dicho Poder pueda incidir con mayor efectividad en la transferencia de obras, servicios y funciones a los municipios y comunas, la ley lo autoriza a retener el 12,5 % del fondo de coparticipación municipal, hasta tanto se efectivice la firma de los respectivos convenios. Para tal fin, se crea un Fondo de Financiamiento de la Descentralización (FO.FIN.DES) introduciendo mayor precisión en la regulación jurídica del financiamiento del programa que la existente en la etapa anterior (Ley 7644/87)⁵.

Esto le permite, al Ejecutivo contar con mayor control sobre el destino que los gobiernos locales decidan dar al incremento de recursos obtenido en virtud de lo dispuesto por la Constitución, y poder así neutralizar desviaciones de esos fondos hacia otros fines. Además imprime una aceleración —como es posible apreciar en el número de convenios firmados durante el año 1990, que fue de 975— al proceso de transferencia de actividades a la órbita local, lo que hasta entonces avanzaba con lentitud.

⁵ Hasta la sanción de la Ley 7850 estuvo en vigencia, en toda su extensión, la Ley 7644, que a su vez era modificatoria de la 7535 en cuanto en ella se establecían incrementos del fondo de coparticipación para llevarlo del 10% al 20% de la masa de impuestos coparticipables. Se especificaba que los incrementos iban a ser de 5% en 1988 2,5% en 1989 y 2,5% en 1990. Además se facultaba al Poder Ejecutivo Provincial a retener estos incrementos hasta tanto se suscribieran convenios de transferencia de obras y servicios en el marco de un programa de descentralización de funciones que oportunamente se instrumentaría. La Ley 7850 reformula este cometido en parte, crea el FO.FIN.DES (90% para municipios y 10% para comunas del 12,5% del fondo de coparticipación) y establece que al final del año la parte del fondo, que no ha sido utilizada en la descentralización, se distribuirá entre municipios y comunas de acuerdo a los coeficientes de coparticipación.

De este modo, el Gobierno Provincial intentaba asegurar que el aumento de la coparticipación, acordado en la nueva Constitución —que consecuentemente significaba una disminución de los recursos presupuestarios de la provincia en un momento de difícil situación fiscal— reportara beneficios en ambos extremos de la relación provincia-municipio.

En este sentido, es demostrativo el artículo 9 del Decreto 6454/89, reglamentario de la Ley 7850/89, cuando establece que “Las funciones, servicios y obras a descentralizarse en forma prioritaria son aquellas que al momento de la firma del Convenio tengan expresión presupuestaria provincial ...”

La actitud de los poderes locales

Ya desde antes de la implementación del programa provincial de descentralización, un número mayoritario de municipios, en diversas oportunidades, hubieron de tomar a su cargo la realización y el mantenimiento de obras públicas, así como el mantenimiento de equipos policiales.

Esto obedecía tanto a razones de distancia a los centros de decisión como a limitaciones presupuestarias.

En gran medida, las disposiciones contenidas en la Ley 7850 no hacían otra cosa que tomar en cuenta y respaldarse en las necesidades financieras recíprocas entre municipios y provincia.

No obstante, la inclusión de cláusulas concediéndole al Ejecutivo Provincial facultades para entender sobre la distribución de los recursos coparticipables, produjo nuevamente reacciones adversas, particularmente en aquellos poderes locales opuestos políticamente al Gobierno de la Provincia. En las disposiciones se pretendió ver una invasión de sus autonomías y una actitud coercitiva para impulsar la descentralización.

Sin embargo, la legalidad de la normativa resulta inobjetable desde el punto de vista constitucional, por cuanto no se contraponen con la prescripción de aumentar la coparticipación a los municipios hasta el 20%, y respeta la facultad otorgada al Poder Legislativo para definir el régimen de coparticipación municipal de impuestos.

Es acertado valorar la conveniencia del mecanismo que vincula la descentralización con la distribución de los fondos coparticipables, en el contexto en que se propone.

Para ello no deben considerarse a los municipios como expresiones locales abstractas, idealizándolas como la más genuina representación de la voluntad de la sociedad civil, merced a su proximidad a ella. Los municipios también, al igual que otros niveles del Estado, sufren una crisis de representatividad. Por tal motivo, pueden presentarse casos de administraciones locales que otorguen prioridad a objetivos y metas orientados a satisfacer intereses sectoriales (o personales) sin mediar mecanismos

realmente democráticos para la adopción de decisiones y en desmedro de la atención a necesidades más generales y básicas de sus respectivas comunidades.

Cabe sin embargo destacar que —aún manteniendo la distribución primaria de recursos coparticipables y la afectación de una parte de los correspondientes a municipios y comunas al financiamiento de la descentralización— existe también un mecanismo complementario que el Gobierno Provincial no ha desarrollado hasta el presente, a pesar de que el Anexo A de la Ley 7850 lo permite.

Nos referimos a la alternativa de producir una reforma tributaria que transfiera a los municipios las funciones de recaudación y verificación de pagos de impuestos, tasas y tarifas provinciales. Ello permitiría establecer una suerte de coparticipación “de abajo hacia arriba” e implementar un sistema de “premio a la eficiencia” para los municipios que incrementen significativamente la recaudación.

Desde la óptica municipal, no se comprenden los motivos por los que la proximidad entre gobierno y sociedad civil es asociada a la eficiencia en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, en tanto tal asociación no se hace extensiva a la administración tributaria.

Es cierto que la alternativa no está libre de riesgos, máxime si se consideran los numerosos casos de incumplimiento municipal en el pago de obligaciones contraídas con organismos públicos de otras jurisdicciones. Sin embargo, de manera gradual y concertada se podría avanzar en tal dirección, comenzando por las municipalidades de las ciudades más importantes de la provincia.

Con lo expresado, pretendemos dar una explicación del cambio que es posible observar en el desarrollo del programa de descentralización a partir de la Ley 7850. En síntesis, podría afirmarse que el programa se adecuó a iniciativas que de hecho se venían realizando y que, en gran medida, respondían a necesidades de corto plazo. En este segundo aspecto se diferencia de la etapa anterior, en la que de manera congruente con las formulaciones más generales que expresaban los Decretos 1174, 1175 y 2141, se pretendió avanzar cubriendo todo un espectro de objetivos que no podían alcanzarse en lo inmediato.

Los resultados alcanzados hasta el presente

Como un indicador importante de las prioridades que se establecieron al transferir funciones, servicios y obras a los municipios y comunas, pude tomarse la distribución del FO.FIN.DES (creado por el artículo II de la Ley 7850 y reglamentado por el decreto 6454/89).

Debemos destacar en favor de la importancia de este fondo, que hasta mediados del año 1992 ha sido la única fuente de recursos utilizada para cubrir la erogaciones vinculadas con las transferencias, sin dejar de reconocer que tanto en la Ley 7850 como

en el Decreto Reglamentario (6454/89) queda explícita la posibilidad de otro modo de financiamiento para tal fin. Nos referimos a la posibilidad de destinar a tales fines recursos resultantes de la reducción en los créditos presupuestarios de organismos provinciales, producidos con motivo de la firma de convenios de descentralización.

De acuerdo a los datos obtenidos en la Subsecretaría de la Función Pública del Ministerio de Coordinación, que tiene a su cargo el registro unificado del avance del Programa de Descentralización por Municipio y Comisión Vecinal, a partir de la información contenida en los programas y en los convenios (Artículo 6 del Decreto 6454/89) resumiremos seguidamente lo ejecutado por año fiscal.

Año 1990:

- El Ministerio de Obras y Servicios Públicos (en adelante MOSP) firmó el 92,1 % de los convenios de descentralización correspondiente a ese periodo; de los cuales el 68,4 % correspondieron a refacción y ampliación edilicia y al mantenimiento de edificios fiscales.
- Para transferencias de servicios de salud se firmaron un total de 49 convenios, que representaron el 5 % del total.
- En la órbita del Ministerio de Gobierno se firmaron 26 convenios que representan un 2,7 % del total anual.
- En jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables se firmaron 2 convenios, vale decir el 0,2 % del total.

Año 1991:

- El 94,3 % del Fondo de Financiamiento de la Descentralización (FO.FIN.DES) se afectó a la transferencia de obras y servicios del MOSP, del cual el 68,4 % correspondieron a convenios de ampliación/refacción edilicia y mantenimiento de edificios fiscales. Medida en cantidad de convenios la participación del MOSP en el total anual fue del 88,5 % de los cuales el 59,2 % pertenecía a refacción/ampliación edilicia y mantenimiento de edificios fiscales.
- A la descentralización del área salud se afectó un 2,8 % del total del FO.FIN.DES., lo que representó el 4,2 % del total de convenios firmados en el año.
- Las participaciones del Ministerio de Gobierno fue de 7,2 % en el total de convenios y 2,7 % en el reparto del FO.FIN.DES.
- El Ministerio de Asuntos Sociales firmó un solo convenio (0,1 % del total) que absorbió el 0,2 % del FO.FIN.DES.

Año 1992:

- Hasta el mes de junio no se habían registrado variaciones significativas respecto a años anteriores. Del 100 % de convenios firmados hasta entonces la distribución sectorial era la siguiente:

MOSP	84,0%.
Ministerio de Salud	6,6%.
Ministerio de Gobierno	9,3%.
Ministerio de Educación	0,1%.

La participación en el FO.FIN.DES. y en el total de convenios no deja dudas de que las transferencias que resultaron prioritarias en la ejecución fueron las pertenecientes a la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Otros servicios de uso comunitario más directo, como educación y salud, aún no han encontrado una expresión significativa dentro de la nómina de transferencias.

Si bien el área de Obras Públicas es una importante estructura del Gobierno Provincial, que en 1987 absorbía el 19,4 % del total de recursos presupuestados, no deben dejar de considerarse Salud, Educación y Seguridad, que tomados en conjunto con aquél, insumen alrededor del 80% de los gastos.

La escasa relevancia que, hasta el presente, han tenido las transferencias correspondientes a otras áreas, respecto a las del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, se explica por la vinculación de una serie de aspectos que se sitúan a ambos lados de la relación provincia-municipios; tales aspectos son los siguientes:

- a) El hecho de que el FO.FIN.DES. hasta 1992 haya sido la única fuente de financiamiento de las transferencias y que su monto no supere el 2% del total de gastos presupuestados.
- b) La naturaleza misma del FO.FIN.DES, que al ser parte de la coparticipación tiene que ser distribuido de acuerdo al coeficiente utilizado para ésta. Este coeficiente, de acuerdo a la Ley 7535 se establece en base a indicadores muy generales, que no ponen de manifiesto situaciones tales como la escasez de viviendas, la falta de asistencia sanitaria, etc. Por tal motivo, los municipios localizados en el Norte y Oeste provincial, en razón de su escaso crecimiento poblacional y su baja recaudación tienen un coeficiente bajo; sin embargo se trata de zonas donde el Sector Público Provincial cuenta con una mayor presencia relativa en término de servicios sociales transferibles (La Serna, C. y otro, 1988; Gagliano y otros, 1989).

- c) La heterogeneidad de los municipios, que se revela en que uno solo de ellos, el de la ciudad de Córdoba, absorbe el 32% del FO.FIN.DES, en tanto el resto debe repartirse entre 248 municipios y 175 comunas.
- d) Relacionado con el punto anterior, son pocos los municipios que cuentan con una estructura organizativa diversificada y con capacidades técnicas que les permitan tomar a su cargo funciones y servicios que impliquen asumir nuevos roles y campos de gestión. La mayoría carece de los recursos necesarios para asegurar la continuidad e incremento de las prestaciones que responden a demandas de carácter complejo, inciertas e inflexibles, como son las que deben atender los servicios de uso comunitario directo (educación, salud y desarrollo social, entre otros).

A ello debe agregarse la persistencia —en no pocos municipios— de patrones culturales institucionales de tipo tradicional, que excluyen la posibilidad de ampliar su campo de acción.

Asimismo, la ejecución de obras tiene un particular valor legitimante a nivel local.

- e) La necesidad del Gobierno Provincial de acelerar la transferencia de funciones, obras y servicios a las municipalidades, como parte de un plan mas amplio , destinado a disminuir gastos y controlar desequilibrios fiscales.
- f) El hecho de que los municipios ya se hubiesen hecho cargo en anteriores oportunidades de la ejecución de obra pública y de su mantenimiento, ha convertido a las transferencias desde el MOSP en el medio más ventajoso (dentro de la legalidad vigente) para recuperar la parte de la coparticipación retenida por la Provincia para el financiamiento de la descentralización.

Por lo expuesto, podemos afirmar que la escala de preferencias que se manifiesta en la descentralización de los servicios es la que resulta de un proceso que fue dinamizado desde el Gobierno Provincial, en razón de necesidades fiscales, a través de un mecanismo que utiliza un fondo de recursos que se distribuye según criterios que dejan de lado importantes situaciones sociales y territoriales particulares, por lo que dichos fondos resultan mas adecuados para dar continuidad a la transferencia de aquellas actividades que la mayoría de las municipalidades ejecutaban con anterioridad al programa de descentralización.

Antes de concluir este apartado, es necesario aclarar que en el avance de aquél, fundamentalmente en los últimos dos años, también hubo aspectos que, sin haber adquirido un nivel relevante frente a la transferencia de servicios y obras vía FO.FIN.DES, representan un rico potencial cuyo desarrollo posibilita actuar en la dirección de la profundización del proceso de descentralización en el seno de la comunidad.

En este sentido es oportuno mencionar el **Programa de Apoyo Técnico a Municipios**, cuyo objetivo es “contribuir al éxito de la política de descentralización en curso, por medio del desarrollo de la capacidad de gestión de los Municipios” (Ver Cuadernos de la Reforma 1990-a)

Los servicios del Programa cubren cinco áreas:

- 1) Modernización administrativa: evaluación y diseño de estructuras organizativas, incorporación de tecnología administrativas, informatización.
- 2) Capacitación.
- 3) Elaboración de planes de ordenamiento urbano.
- 4) Banco de Experiencias Municipales.
- 5) Participación de otras áreas de gobierno y de instituciones no gubernamentales.

El Programa permite una complementación más fructífera entre el Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales, posibilitándole a aquél efectivizar una acción dinamizadora, orientadora y coordinadora, en armonía con las necesidades y experiencias emergentes en las comunidades.

Al respecto, es ilustrativo destacar que alrededor de noventa Intendentes, a través de la firma de Cartas de Intención, han solicitado —desde marzo del año en curso al presente— tales servicios de asistencia, respondiendo así a la propuesta del Gobierno Provincial. Aquellos han abarcado planes de ordenamiento urbano, formulación de estructuras organizativas, asesoramiento en la administración de recursos humanos y cursos de capacitación.

También es prometedora la creación del **Banco de Experiencias Municipales**. Desde mediados de 1991, a través de un boletín, del cual se han editado seis números hasta el presente, se contribuye a difundir entre los municipios los emprendimientos realizados por ellos, permitiendo de ese modo el fortalecimiento de los vínculos intermunicipales y de las iniciativas locales.

En cuanto a estos acometidos, ellos representan una diversidad: creación de áreas recreativas y culturales, participación en planes de viviendas, formación de cooperativas, ampliación de la oferta laboral, desarrollo de nuevas técnicas productivas, ampliación de servicios, intercambio de experiencias y conocimientos, uso intercomunitario de servicios, capacitación técnica, preservación del ambiente ⁶.

⁶ Los municipios también han encarado proyectos de infraestructura, equipamiento y asistencia técnica en el marco del Programa de Acción Municipal del Gobierno de la Provincia de Córdoba, cuyo objetivo es conseguir una mayor disciplina fiscal, junto con un proceso de capitalización municipal (ver Buffa, A., 1992). La reglamentación de este programa permite al Poder Ejecutivo Provincial controlar indirectamente el gasto municipal.

Esta evolución, últimamente referida, es aún incipiente. Sin embargo, acciones convergentes desde jurisdicciones municipales y provinciales pueden ayudar a su consolidación. En este sentido contribuyen la nueva legislación sobre municipios y comunas (Ley Provincial 8102/91), los programas de asistencia técnica y cooperación brindados desde la provincia, las instancias intercomunales como los Entes Micro-regionales de Cooperación Intermunicipal e Interinstitucional (E.M.C.I.I.), el Foro de Intendentes de la Provincia —u otras alternativas que puedan contribuir al desarrollo e integración regional e institucional— y la posibilidad de los poderes locales de contar con nuevas fuentes de recursos financieros.

También contribuye a la consolidación del programa —y de la propuesta descentralizadora en el país y el continente— las relaciones interprovinciales e internacionales establecidas alrededor de ese objetivo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A fin de extraer conclusiones sobre las características del Programa de Descentralización implementado en Córdoba y sobre los resultados alcanzados hasta el presente, resulta pertinente contrastar las reflexiones con que concluyéramos el apartado anterior con las definiciones conceptuales expuestas al comienzo de la presente ponencia.

Decíamos que la descentralización es un proceso de sucesivos trasposos, a través del consenso de los actores involucrados, desde un poder central hacia otra jurisdicción estatal —de menor jerarquía institucional, pero autónoma— de facultades decisorias en materia de políticas públicas (en todas sus fases) y de los recursos necesarios para su efectivización de forma permanente y autónoma.

También afirmábamos que la descentralización puede operar como instrumento para posibilitar una mayor participación ciudadana en la gestión pública y permitir una mejor adecuación de las políticas estatales a las necesidades y características propias de cada región y localidad.

Estos criterios son, en líneas generales, coincidentes con los formulados en el documento anexo al Decreto 1174/88 del Poder Ejecutivo Provincial, que orientara la fase inicial del programa.

Del análisis que efectuáramos del avance del programa **hasta el presente**, surgen sin embargo las siguientes observaciones:

- No ha existido una efectiva transferencia de poder desde la jurisdicción estatal provincial a la municipal. Si bien el ordenamiento legal vigente y la orientación definida al formular el programa establecen la posibilidad de redistribuir ciertas

facultades decisorias en ámbitos de importantes políticas estatales, ello ha acontecido de manera muy limitada hasta el presente⁷.

La gran mayoría de los convenios firmados transfieren a los municipios y comunas responsabilidades de ejecución de decisiones políticas adoptadas a nivel provincial.

La participación municipal en la resolución de los problemas de infraestructura para la prestación por parte de la jurisdicción provincial de servicios de salud, educación, seguridad, etc., no implica involucramiento alguno de los gobiernos locales en los aspectos sustantivos de tales políticas.

Posibles avances en materia de descentralización de servicios hospitalarios y educativos estarían insinuando un cambio importante en la referida orientación.

- El protagonismo municipal en la formulación, control y seguimiento de la política de descentralización no ha sido significativo.
Si bien los traspasos se han efectuado de manera concertada (firma de convenios) y los poderes locales estuvieron representados en el Consejo de Descentralización que entiende sobre el desarrollo del programa (de acuerdo a la Ley 7850), el Gobierno Provincial ha sido el principal autor de las iniciativas y de las prioridades.
- En general, la respuesta de los municipios no ha sido demostrativa de una alta participación de las comunidades locales. No se percibe la existencia de movimientos sociales locales por la descentralización.
- Los recursos presupuestarios que se afectaron a la ejecución del Programa han resultado insuficientes.
La propia Ley Provincial 7850, de Reforma Administrativa, contempla formas supletorias de financiamiento que no han sido implementadas: i) la utilización de la reducción en los créditos presupuestarios de organismos provinciales (producida con motivo de la firma de convenios de descentralización) y, ii) el traspaso a los municipios de la función de recaudación de impuestos provinciales.
- Como parte de un plan más amplio, destinado a disminuir gastos y controlar desequilibrios fiscales, el Gobierno Provincial aceleró —desde 1990— la transferencia de funciones, obras y servicios a las municipalidades.

⁷ "...en tanto que la libertad municipal no se haya introducido en las costumbres es fácil destruirla y no puede entrar en las costumbres sin antes haber subsistido largo tiempo en las leyes" (Tocqueville, Alexis; La Democracia en América, Ed. Alianza, Madrid, 1980).

- Hasta el presente no se ha avanzado sustancialmente en la redistribución de roles y campos de gestión entre provincia y municipios y no se ha acrecentado significativamente la participación ciudadana en la gestión pública (objetivos reformistas), tampoco se han logrado resultados relevantes en la reestructuración del aparato burocrático y en la reducción del gasto público provincial (objetivos fiscales).

Respecto al último de los aspectos mencionados, cabe recordar que, para 1992, el monto del fondo destinado a financiar la descentralización no supera el 2 % del total de los gastos provinciales presupuestados.

- La ejecución del programa no ha contemplado, a través de soluciones diferenciadas, las diversidades socioeconómicas y ambientales inter-regionales. Tales diferencias territoriales inciden en las características de los asentamientos humanos (perfil económico, evolución demográfica, etc.) como así también en lo institucional (p. ej. grado de autonomía financiera, capacidades técnicas y estructura organizacional de los municipios).

La transferencia de funciones y servicios a municipios pertenecientes a las regiones menos desarrolladas de la provincia (que son aquellas en las que el sector público provincial tiene mayor peso relativo) demandará la implementación de criterios de "discriminación socio-territorial positiva" que, al compensar desventajas, viabilicen la descentralización en esas zonas de la provincia.

La emergencia y consolidación de entes intermunicipales puede constituir una alternativa de cooperación interinstitucional a escala regional.

- En una experiencia de descentralización como la analizada coexisten aspectos y necesidades de diferentes grados de resolución temporal y a veces difíciles de compatibilizar, por lo que es necesario un continuo seguimiento y ajuste según los objetivos de largo alcance de los programas formulados en aquel sentido. Respecto al caso de Córdoba, el programa cuenta con lineamientos básicos sobre los cuales anclar y orientar posibles reencauses.

Por otra parte, este programa, al contar con una base constitucional, asegura su continuidad en el tiempo, al margen de las alternativas de su desarrollo.

Las observaciones precedentes no impiden constatar la ocurrencia de hechos y acciones posibilitantes de una mayor convergencia en el accionar del Gobierno Provincial y de las comunidades locales, en el sentido de profundizar la descentralización, consolidando en el primero su rol de dinamizador y coordinador de dicho proceso. Los programas del Gobierno Provincial dirigidos a los municipios y comunas en materia de asistencia técnica, capacitación de recursos humanos, información para la toma de

decisiones y promoción de la coordinación intermunicipal tienden, en el mediano plazo, a fortalecer la capacidad de gestión de las administraciones locales. Si ello se complementa con un mayor financiamiento de las transferencias, mediante mecanismos ya previstos en la Ley 7850, la descentralización podrá avanzar en una mayor diversidad de campos de políticas públicas.

Una última reflexión que cabe hacer es que la experiencia de Córdoba pone de manifiesto la diferencia —y la necesaria complementación— entre el programa gubernamental provincial y el proceso socio-institucional de descentralización. En tanto el primero refleja la voluntad de la conducción política de una jurisdicción estatal el segundo se sitúa, fundamentalmente, en los espacios locales. Es a partir de que en ellos se desarrollen, en una dimensión histórica, fuertes intereses autonomistas —llegando por caso a constituir movimientos de considerable magnitud— que se garantiza la profundización del proceso.

No obstante, la voluntad de un poder central de actuar como dinamizador y coordinador de esta evolución es valiosa por múltiples motivos, de los cuales dos aparecen como destacables:

- a) Evitar la anarquización del proceso, coadyuvando a una mayor integración regional.
- b) Formular lineamientos que incidan, habida cuenta de la historia centralista de nuestro país, en la conformación de las conductas de las comunidades locales.

Sin embargo, en nuestro caso, la voluntad política de dinamizar el proceso de transformación de las estructuras estatales debió adecuarse a variables macroeconómicas —cuyo manejo es ajeno a la jurisdicción provincial— y a la diversidad de ritmos de cambio en los patrones culturales institucionales y sociales.

Por otra parte, a pesar de la jerarquía que el orden constitucional vigente otorga a la institución municipal, ésta no ha alcanzado aún gran desarrollo en la provincia. Tampoco lo ha logrado a nivel nacional; no sólo porque carecemos de una tradición municipalista similar a la de algunos países desarrollados, sino también en razón del exacerbado centralismo que ha caracterizado al Estado argentino desde su formación y por la escasa e intermitente experiencia de nuestra sociedad en el ejercicio de la democracia.

Un programa gubernamental no sustituye un proceso histórico, sino que lo acompaña y dinamiza y es en ese marco que debe evaluarse lo realizado en Córdoba. Así comprenderemos con adecuado rigor el desarrollo de este programa, que siendo profundo y preciso en sus objetivos, es aún joven en cuanto a su tiempo de ejecución, comparado con la larga duración de una experiencia descentralizadora.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE LLORENS, F., DE MATTOS, C. y JORDAN FUCHS, R. (Eds.) (1990); Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.
- BOISIER, S. (1989); Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos. En Laurelli E. y Rofman, A. (Comp.) 1989.
- (1992); Las relaciones entre descentralización y equidad. Revista de la CEPAL Nro. 46.
- BORJA, J. (1987); Descentralización, una cuestión de método. En Borja, J. y otros: Organización y Descentralización Municipal. EUDEBA, Buenos Aires, 1987.
- BUFFA, A. (1992); Créditos municipales. El Programa de Acción Municipal (PRAM). Revista del Instituto de Economía y Finanzas, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba: Actualidad Económica Nro. 9, Córdoba, Julio de 1992.
- CEPAL (1990); Transformación productiva con equidad. Publicación de las Naciones Unidas, Nro. de venta: S.90.II.G.6., Santiago de Chile, marzo de 1990.
- CORAGGIO, J.L. (1989); La propuesta de descentralización: en búsqueda de un sentido popular. En Laurelli, E. y Rofman, A. (Comp.), 1989.
- CURBELO RANERO (1989); Economía Política de la descentralización. En Pensamiento Iberoamericano, Nro. 10, Madrid, 1989.
- DE MATTOS, C. (1989); La descentralización. Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?. En Laurelli, E. y Rofman, A. (Comp.), 1989.
- ESTESO, R. (1987); Crisis y descentralización estatal: reflexiones sobre el federalismo centralista argentino. En Capraro, N. y Esteso, R.; Norte Grande. Estado región y descentralización. IIPAS-Zavalía, Buenos Aires, 1987.
- FIEL (1987); El fracaso del Estatismo. Ed. Sudamérica-Planeta, Buenos Aires 1987.
- GAGLIANO, E., ROSENFELD, A. y TILLEA, T. (1989); Fundamentos de la propuesta de descentralización y desconcentración estatal en salud en Córdoba. Ponencia presentada al VIII Congreso de Administración Pública. Publicado en: Revista del IIFAP: Administración Pública y Sociedad, número especial, Córdoba, Julio de 1989.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, MINISTERIO DE LA FUNCION PUBLICA Y DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1988-a); Proyecto de descentralización y desconcentración del Consejo Provincial de Protección al Menor. Doc. de Trabajo (mimeo), Octubre de 1988.
- (1988-b); Proyecto de descentralización y desconcentración del Ministerio de Salud. Doc. de Trabajo (mimeo), Setiembre de 1988.
- (1991); Cuadernos de la Reforma. Serie Descentralización. Córdoba.
- (1991); Cuadernos de la Reforma. Serie Capacitación. Córdoba.
- LA SERNA C. y TECCO, C. (1988); Ciudades intermedias y desarrollo regional: el caso de la Provincia de Córdoba. En Herzer, H. y Pirez, P. (Comp.): Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1988.
- LA SERNA, C. (1990); Comunicación al Seminario sobre Descentralización Estatal y Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales. Gral. Roca y Allen, Río Negro, Junio de 1990 (mimeo).
- LAURELLI, E. y ROFMAN, A. (Eds.) (1989); Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. Fundación Friedrich Ebert y Ediciones CEUR, Buenos Aires 1989.
- OSZLAK, O. (1985); Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En Oszlak, O. (Comp.): Teoría de la Burocracia Estatal. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1985.
- PORTANTIERO, J.C. (1990); La múltiple transformación del Estado Latinoamericano. En C.L.A.D.: La Reforma del Estado. Caracas, 1990.

INSTRUMENTOS LEGALES CITADOS

Constitución de la Provincia de Córdoba.

Decreto Provincial 1174/88, aprobatorio de las Políticas Generales y Pautas Normativas para la orientación de los Programas Sectoriales de descentralización.

Decreto Provincial 1175/88, de planificación y presupuestación del sector público.

Decreto Provincial 2141/89, de promoción a la creación de Entes Micro-regionales de Coordinación Intermunicipal e Interinstitucional (EMCII).

Decreto Provincial 2135/89, de creación del Centro de Capacitación y Adiestramiento para la Reforma Administrativa.

Ley Provincial 7535/87, que establece el régimen de coparticipación de impuestos para las Municipalidades y Comisiones Vecinales.

Ley Provincial 7644/88, modificatoria de la Ley 7535/87.

Ley Provincial 7850/89, de Reforma Administrativa y Reforma Económica.

Decreto Provincial 6453/89, que crea el Registro Unificado del Programa de Descentralización y reglamenta los procedimientos para la ejecución de subprogramas sectoriales.

Decreto Provincial 6454/89, que reglamenta el Fondo de Financiamiento de la Descentralización Provincial (FO.FIN.DES.), creado por Ley 7850/89.

Ley Provincial 8102/91: Ley Orgánica Municipal.

Ley Nacional 23696, de Reforma del Estado.

Ley Nacional 23697, de Emergencia Económica.

LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EN LA PROVINCIA DE CORDOBA. UNA EXPERIENCIA TRANSFORMADORA DEL ESTADO

Arq. Juan Carlos Brusa*
Arq. Sara Cristina Jabif**

PRESENTACION

Este trabajo ha sido posible gracias a la oportunidad que nos brindara y a la confianza puesta de manifiesto por, el señor Subsecretario de la Función Pública, Dr. Alvaro Ruiz Moreno y por el Sr. Director Gral de Planificación Administrativa, Lic. José Luis Furlán, quienes nos designaron para realizar esta experiencia de investigación.

Asimismo, queremos agradecer, a la Sra. Subdirectora de Planificación Administrativa, Lic. Graciela Santiago, quien siguió de cerca nuestro trabajo, colaborando permanentemente con aportes, estímulos y críticas.

Córdoba, agosto de 1992.

INTRODUCCION

El análisis que presentamos es resultado de nuestra experiencia como integrantes del equipo técnico responsable de materializar la Política de Descentralización en la Provincia de Córdoba.

Realizaremos en él una exposición de carácter descriptivo del Programa de Descentralización, tomando como período de análisis desde 1987 hasta la fecha.

* Jefe del Departamento de Descentralización de la Subsecretaría de la Función Pública, Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

** Jefe del Departamento de Desarrollo de Gobiernos Locales de la Subsecretaría de la Función Pública.

Nos proponemos con este trabajo mostrar a través del desarrollo de una experiencia concreta, los modos que asumió la misma en su paso del plano del discurso al de la realización, en un espacio temporal y territorial definido, que a su vez nos permita realizar algún tipo de evaluación de la misma y aproximar conclusiones y sugerencias.

Dentro de las perspectivas de análisis existentes en el campo de las Políticas Públicas tomamos aquella que entiende a las Políticas Públicas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak-1984).

Nuestra tarea tiende entonces a la revisión del proceso a partir del surgimiento de la política, su formulación e implementación y el análisis de la experiencia en desarrollo.

Realizamos ahora algunas precisiones conceptuales necesarias para la mejor comprensión de la problemática a abordar; entendemos que la Descentralización es un amplio programa que no se agota en la sanción de las normas legales que la sustentan, ni se ejecuta sólo con la firma de convenios en los que se delegan funciones y se transfieren fondos, y que no se puede pretender realizarlo en un período acotado temporalmente por una gestión de gobierno, sino que requiere sea considerado como un programa de mediano y largo plazo. Así lo expresó el Dr. Eduardo César Angeloz, en su mensaje a la Legislatura el 1º de marzo de 1991: “Dijimos, y no nos equivocamos, que las reformas son posibles, pero que sería un error plantearlas, de un día para el otro, en un cortoplacismo mental que invade todos los niveles. La Reforma y Modernización del Estado debe partir, ante todo, de una administración honesta, prudente y realista, porque sólo de ese modo pueden darse las condiciones del cambio”.

El Programa de Descentralización supone ser un programa de culturalización política en el que los municipios y las comunas se integran a la provincia como eficientes y fuertes custodios de sus propios intereses. Cuando decimos “culturalización política” no hacemos referencia a cuestiones partidistas sino de política institucional. Ningún gobierno de la orientación política que sea puede renegar de contar con una administración ética y eficaz, si está en sus objetivos bregar por mejorar la calidad de vida de la población.

Desde enfoques ideológicos diferentes, así como en distintas circunstancias de espacio y tiempo, la descentralización es aceptada como instrumento válido de reforma social, política y económica.

Los procesos de descentralización que se manifiestan en general en todos los países de Latino y Centro América, se han vinculado con la transición democrática y se los plantea como una manera de enfrentar la crisis socio-económica. Para algunos como un instrumento para lograr mayor eficiencia, participación y control por parte de la sociedad; y para otros, con la intención de traspasar del nivel de gobiernos federales o nacionales, las dificultades hacia los estados o provincias y de éstos a los municipios o

comunas, generando así una transferencia de cargas, originadas en la crisis de empobrecimiento del Estado.

Por ello, se hace necesario explicitar si se trata de una distribución real de poder o de cargas.

A fin de tratar de eliminar equívocos diferenciaremos los conceptos: Descentralización y Desconcentración.

Siguiendo al autor Roberto Estes, entendemos por DESCENTRALIZACIÓN: al proceso por el cual ámbitos territoriales menores del Estado, amplían su poder efectivo tomando funciones y recursos que estaban siendo ejercidos de manera concentrada por ámbitos superiores. (Es preciso subrayar los términos "poder efectivo" y "funciones" acompañada de "recursos", ya que así se posibilita ejercer influencias reales en el proceso decisorio).

Y por DESCONCENTRACION: a la concesión por parte de la instancia superior de determinada competencia, a una instancia inferior, quedando las decisiones de ésta sujetas a las premisa que le impone la autoridad central (Roberto Estes, 1987).

De estos conceptos se deduce que: la desconcentración está ligada a los medios para concretar objetivos dados desde el nivel central. En tanto la descentralización está vinculada con la posibilidad de ejercer influencia en los distintos niveles de la estructura decisoria.

Es por eso que la descentralización parece estar consustanciada con el proceso de democratización del Estado.

En Córdoba, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración, para que puedan desarrollar con eficacia las nuevas competencias que asumen en forma voluntaria, además de la potenciación de su autonomía y autarquía, hacen que el programa implementado tenga la característica de una experiencia inscripta en la temática de un cambio hacia un Estado participativo y democrático. Esto nos está diciendo de la importancia que adquiere el protagonismo de los gobiernos locales en la iniciativa descentralizadora, diferenciándola de la desconcentración como mera transferencia de funciones administrativas.

La cuestión municipal fue y es uno de los temas más relevantes de consideración para el rediseño de la gestión del Estado. La autonomía municipal debe ser garantizada, ya que en ella radica la naturaleza misma del reaseguro democrático.

Como resultado de varios años de intolerancia, persecución y violencia se incrementaron las demandas sociales tras un muro que las contenía: el miedo, el temor a participar, a expresarse libremente, a desarrollar creatividad o imaginación.

Con la metodología del autoritarismo se vulneraron principios de solidaridad e integración comunal. La sociedad se avocó a la práctica del individualismo como manera de sobrellevar la carga. Una de las acciones que posibilitó coartar la participación ciudadana fue la intervención de las provincias, municipios y uniones vecinales.

A partir de 1983, la conjunción de fuerzas políticas, el esmero y la vocación puestas de manifiesto, tanto por parte de la población como de los gobernantes, realizaron el esfuerzo solidario para hacer posible el resurgimiento de la participación ciudadana paralizada; el alentarla hizo que la misma se plasmara, en nuestra provincia, en proyectos concretos, transformadores del Estado, incorporándolos como políticas de gobierno.

La convocatoria fue clara, precisa y transparente. La pusieron en marcha diversos programas que contemplaron en su seno la conceptualización necesaria para ejecutar transformaciones estructurales que tendían, como objetivo final, a un mejoramiento del Estado, tornándolo más “Etico, Humano y Eficaz”.

En este marco se redacta y se aprueba la nueva Constitución Provincial que marca un hito trascendente, base de futuras propuestas, donde se dejan expresados los principios que animan a los cordobeses.

La Constitución Provincial, en su artículo 174 (ver Anexo N° 1) se refiere específicamente a la centralización normativa, la descentralización territorial y la desconcentración operativa, intentando dar respuesta a la crisis de legitimidad, que desde la teoría política se denomina: Crisis del Estado, como crisis producida por un exceso de demanda sobre un sistema cada vez con menor capacidad para procesarla. Por cierto que esa crisis no implica necesariamente la eliminación del principio de organización del sistema, sino, su redefinición a través de una serie de transformaciones en donde interactúan actores estatales y no estatales. Así, cada una de ellas, constituyen una particular forma de intervención que relaciona política, economía y sociedad.

Entre las numerosas políticas, transformadoras del Estado que el Gobierno Provincial ha instrumentado a partir de 1987, figura como una de las más revelantes, la de Descen-tralización, abordaremos su tratamiento en las páginas que siguen.

La información que se desprenda del análisis de la Política, será sistematizada del siguiente modo:

CAPITULO I: Se presenta el “**marco contextual**” en América Latina, en Argentina y en Córdoba, y se plantean las diferencias de los mecanismos de Reforma del Estado que se implementan a nivel nacional y en nuestra Provincia.

CAPITULO II: Se presenta “**el proceso de la Política de Descentralización, desde su surgimiento a la implementación**”; como experiencia en desarrollo, realizando una síntesis cronológica de las sucesivas etapas, citando los instrumentos legales que sustentan cada una de ellas.

CAPITULO III: Se analiza “**la Instrumentación de la Política de Descentralización**”, a través de una modalidad consensuada, el Convenio en el que participa cada Ministerio y Gobiernos locales.

CAPITULO IV: Se exponen las cifras que se desprenden del proceso realizado. Finalmente, se extraerán “**las conclusiones**” de la experiencia realizada en la aplicación de la Política de Descentralización, a casi cuatro años de su puesta en marcha en la Provincia, haciendo una propuesta de las aperturas que deben implementarse para permitir retroalimentar el proceso dinámico del Programa.

CAPITULO I: PANORAMA GENERAL DEL CON- TEXTO

EL CONTEXTO EN AMERICA LATINA

Para poder visualizar el surgimiento de la política que intentamos analizar, la situamos en el contexto en que nace; por ello la describiremos brevemente en el marco de su gestación en América Latina, en la Argentina y en Córdoba.

Partimos de las condiciones sociales y políticas que la acompañaron, intentando señalar cómo la toma de posición, (ya sea preservando, modificando u omitiendo intervenir en la cuestión), define las modalidades de la interacción estado-sociedad.

La incorporación de la cuestión social, a la agenda de la acción de gobierno en América Latina, ha sido analizada históricamente como producto de la configuración que asumiera la relación sociedad-estado. Es posible vincular las transformaciones del Estado, a partir de la década del '80, con las orientaciones ideológicas que determinaron la definición de líneas centrales de la política social.

“En América Latina, la crisis tiene características propias y tiempos propios, por lo cual se hace difícil tomar experiencia de los países desarrollados, dada la particular estructura de las economías heterogéneas que la componen, sus modalidades propias en cuanto a mercado laboral, inserción en el mercado mundial y el proceso político que caracterizó a la región” (J. Graciarena, 1984), quién sostiene por ello que la comparación es muy relativa; con lo cual acordamos.

En América Latina la descentralización, como instrumento de modernización del Estado, avanza parsimoniosamente, y está presente más en el plano del discurso que en el de las realizaciones concretas. El análisis de la literatura sobre el tema, sugiere que los valores y objetivos perseguidos coinciden en las distintas experiencias y se las denomina genéricamente “descentralización tardía” como parte de una estrategia de reestructuración del Estado frente a la crisis que estos países enfrentan en el plano fiscal, político y administrativo; por ello es un instrumento de las políticas anti-crisis.

CONDICIONANTES DE LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACION - EL SUSTENTO IDEOLOGICO Y LAS CIRCUNSTANCIAS

El carácter instrumental de estas políticas no significa la independencia de los objetivos que animan a los programas en que se inscriben. Por lo contrario, las formas concretas que adoptan las políticas descentralizadoras dependen de aquellos.

En términos generales se puede afirmar que, las modalidades que adoptaron las políticas de descentralización son reflejo del contexto socio-económico, político e ideológico que caracterizan el ámbito nacional en el que se desenvuelven. En tal sentido, las experiencias de descentralización se diferencian, y el estudio de sus diferencias puede contribuir a un mejor conocimiento de los riesgos, oportunidades y desafíos que presentan la formulación e implementación de una política de descentralización.

En su versión liberal, la descentralización es un instrumento para reestructurar los fines económicos y sociales del Estado contemporáneo, en su intento por realizar la mítica sociedad autoregulada que subyace en esa ideología.

Como alternativa, existe otro modelo de descentralización que procura alcanzar valores tales como: la equidad, la participación, la democracia, y en el cual, la política de descentralización, es parte de un proceso que utiliza el Estado contemporáneo para satisfacer las necesidades sociales.

Para interpretar objetivamente, el porqué de la necesidad de la Descentralización, es importante contraponerla al Estado centralizado, que metodológicamente fue implementándose durante décadas concluyendo en conformar un estado burocrático, con empresas deficitarias y absoluta dependencia de los gobiernos locales respecto al poder central, eliminando así, la posibilidad de implementar mecanismos participativos en la toma de decisiones e impidiendo ser a las administraciones provinciales ó municipales, las impulsoras de sus propios proyectos.

No trataremos de esbozar la dinámica centralizadora del Estado Argentino como resultante dependiente de los procesos económicos, sociales y políticos que la generaron. Los análisis históricos acerca de cómo se produjo la centralización abundan; la estructura político-decisional se encuentra fuertemente centralizada, aún cuando nuestra Constitución Nacional nos define como un país federal.

La apertura democrática reabre la discusión, sobre el rol del Estado en la sociedad Argentina actual, y pone como "cuestión" al problema de la toma de decisiones refiriéndola, en cada caso, a su ámbito natural de resolución. Así lo expresa el Gobernador Angeloz:

“Desde esta concepción del federalismo no solamente solicitaremos la descentralización del poder federal, a veces impedimento de auténtica autonomía, sino que intentaremos la descentralización de nuestro propio poder provincial. La descentralización del poder y el desplazamiento de las decisiones de manera cada vez más horizontal y menos burocrática, será un camino insoslayable de la reafirmación federal, y en última instancia, una conquista de la democracia participativa”. (Dr. Eduardo César Angeloz; Mensaje a la Asamblea Legislativa, 1º de marzo de 1988).

La centralización a que hacíamos referencia a nivel nacional (que se repite y trata de revertirse a nivel provincial), no es casual y su dimensión histórica parece olvidarse en el discurso actual.

Cuando analizamos las diferencias de contexto, qué actores participan y desde qué perspectiva, no podemos dejar de considerar las diferencias implícitas entre los criterios con que se manejan el Estado nacional y nuestra administración provincial. Porque, en definitiva, la Reforma del Estado depende de que Estado queremos.

DIFERENCIAS NACION - PROVINCIA

El Estado Nacional condicionado por un factor determinante, el compromiso presupuestario en el que adquiere gran significación el déficit de las empresas estatales, está llevando a cabo una reforma del Estado inspirada por el modelo neo-conservador que se pretende instalar en la República, para luego transpolarlo a los estados provinciales. Este se asienta en cuatro soportes básicos:

- a) Privatizaciones de emergencia realizadas sin criterios responsables de planificación y control de gestión (ej. Aerolíneas Argentinas).
- b) Reducción de la cantidad de estructuras administrativas. Medida ésta que sólo es positiva cuando en la reestructuración no se pierden misiones y funciones esenciales del Estado de derecho y cuando, además, se garantiza desde la ley el coto al crecimiento desmesurado que se genera por la falta de previsión y visión política de los gobernantes de turno. En el modelo nacional bajo análisis, no se visualiza aún claramente, la garantía de no crecimiento que debe asegurarse.
- c) Traspaso de servicios a las provincias. No cabe duda que en las provincias no subsidiadas, aquellos serán más eficientes y menos onerosos tal como se pretende desde el gobierno central, pero qué pasará si el financiamiento previsto resultara insuficiente en jurisdicciones con mayores dificultades económicas y no administradas convenientemente? Ocurrirá pues que la Nación deberá retomar las obligaciones naturales al costo consabido.

- d) Cesantía masivas de empleados públicos, realizadas bajo la falsa creencia del aval tácito de la opinión pública. *“Estas reducciones en las plantas de personal, bien podrían tener menores costos sociales, reubicando agentes, estimulando retiros voluntarios.”* (Dr. Alvaro Ruiz Moreno; La Voz del Interior, 1992).

Estos cuatro puntos consideramos que sintetizan, las acciones de reforma planteadas desde la Nación, que evidentemente responden a criterios economicistas frente a presiones coyunturales.

En concreto queremos destacar que los pilares básicos de la Reforma Nacional y los de la Provincia de Córdoba son diferentes porque están asentados en distintos marcos ideológicos y de contexto.

La diferencia entre la realidad Nacional y Provincial, se fundamenta en varios hechos entre los cuales cabe destacar: en primer lugar, las Empresas Públicas Provinciales no tienen la significación y la incidencia presupuestaria que se observa a nivel nacional, lo que determina que las privatizaciones constituyen, en Córdoba, un curso de acción secundario en relación a la Reforma del Estado Provincial. Se privatiza sólo lo privatizable y por vía de concesión, sin enajenar el patrimonio estatal — así se hizo con la Terminal de Omnibus, el Jardín Zoológico, el Hotel Sierras y su Casino, El Complejo Ferial Córdoba, etc.— cuyas mejoras en calidad del servicio y su mantenimiento están a la vista, como rédito de una gestión de gobierno.

También se están privatizando las dos únicas empresas estatales con que cuenta nuestra provincia: EPOS (Empresa Provincial de Obras Sanitarias), caótica herencia nacional, y EPEC (Empresa Provincial de Energía de Córdoba). Para cada una se ha estudiado y puesto en práctica privatizaciones parciales del servicio dentro de la modalidad de privatización por concesión.

Además, el mayor esfuerzo del Estado Provincial, tanto en lo que se refiere a la aplicación de sus recursos humanos como al gasto público, se concentra en las prestaciones sociales básicas e indelegables: Seguridad, justicia, salud y educación lo cual limita la posibilidad de modificar estas variables en el corto plazo, ya que de hacerse de esa manera se pone en serio riesgo esos servicios y los equilibrios sociales que resguardan. Por último y respecto al personal, la administración cordobesa está en una relación proporcional privilegiada con su población, respecto a las demás administraciones provinciales. Además a nivel administración provincial el 88% de sus agentes están afectados a brindar los servicios sociales básicos y sólo el 12% en otras jurisdicciones. Por lo tanto, la reforma administrativa se plantea más en los términos de optimizar los recursos humanos a través de la reubicación y capacitación del personal que en la cesantía masiva de empleados públicos.

Dos parecen ser los instrumentos más dinámicos para reformar el Estado, la Descentralización y la Privatización. Tanto una como otra son herramientas; de su utilización dependen los resultados.

LA PARTICIPACION COMO SUSTENTO DE LA DESCENTRALIZACION.

La descentralización en la Provincia de Córdoba, puede considerarse como una política pública, instrumentada para resolver el centralismo que se daba en sus estructuras decisorias, de administración, gestión y ejecución.

Los gobiernos autoritarios argentinos nunca intentaron modificar el hipertrofiado centralismo del Estado, pues necesitaban mantener estrechamente unidos bajo su control al poder político y la burocracia.

Como contrapartida puede deducirse que todo gobierno democrático debería facilitar el acceso a los distintos niveles de la gestión pública, promoviendo la participación del ciudadano, en forma directa o a través de sus representantes.

Nos adherimos al concepto de A. Gordillo que en "Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio", 1973, expresa: *"Si el desarrollo social es la realización del hombre como persona, entonces él no puede ser un mero objeto o destinatario de un desarrollo paternalista que le es dado por un poder omnisciente, en cuyas decisiones él no participa, al contrario; para ser coherentes con aquel objetivo debemos tomar al hombre como sujeto activo de su propio proceso de cambio, y ello implica necesariamente su participación política en ese proceso"*.

Una de las herramientas idóneas para lograr este proceso de cambio es la Descentralización, que está en la Provincia delineada en un conjunto de normas de distinta jerarquía.

DE LAS NORMAS LEGALES

La Constitución Provincial de 1987, con una visión que tiene un valor histórico en el proceso cultural cordobés, señaló como uno de los ejes centrales del cambio del Estado provincial, la necesidad de su descentralización.

Citamos, de "Cuadernos de la Reforma", 1990: *"...del análisis de los debates que tuvieron lugar en la Convención Provincial Constituyente (1987), surgen algunos elementos importantes a considerar. La idea de la reforma de la administración pública provincial aparece directamente vinculada con la necesidad de legitimar el*

Estado por medio de su activa y eficaz participación en la vida social a fin de asegurar la igualdad real de los ciudadanos. A su vez, la descentralización aparece directamente vinculada a la reforma". "La cuestión volvió a aparecer al debatirse el régimen municipal. El objetivo explícito de los constituyentes era el de fortalecer la democracia fortaleciendo la institución municipal. Por tal motivo, la descentralización política, entendida como la capacidad de los municipios para organizarse autónomamente y procurar finalidades amplias tendientes al bienestar de las comunidades locales, se convirtió en el principio rector del nuevo régimen" (Dr. Jorge de la Rúa).

Estas ideas aparecen plasmadas en los artículos N° 174, 175, 185, 188, 190, y 191 de la actual Constitución Provincial. La toma de posición del Gobierno Provincial sobre el tema de la Descentralización, se concretó por medio del Decreto N° 1174/88 que aprobó las políticas generales y pautas normativas para la orientación de los programas de descentralización. Por medio de este instrumento jurídico el gobierno interpreta y redefine los fundamentos de la política descentralizadora.

El conjunto de normas legales que definen la toma de posición del Estado son los siguientes:

- Constitución Provincial de 1987.
- Decreto Provincial N° 1174/88.
- Ley Provincial N° 7850/89 (Ley de Reforma del Estado).
- Decretos Provinciales N° 6453, N° 6454 y N° 3015 de 1989.

En virtud de la naturaleza del trabajo estas normas jurídicas no serán analizadas por separado, sino en función de su relación con el Programa de Descentralización en cada una de las etapas donde se describe la experiencia que el Gobierno de la Provincia está llevando a cabo.

CAPITULO II: SURGIMIENTO DE LA CUESTION

PRIMERA ETAPA: ORGANIZACION PREVIA A LA PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA PROVINCIAL DE DESCENTRALIZACION

En esta etapa del trabajo aspiramos a realizar una síntesis cronológica de las sucesivas etapas cumplidas desde que se comienza a plantear la necesidad de la Reforma del Estado en general y, en particular, uno de los instrumentos para lograrla, la Descentralización.

En el año 1988, el Gobierno Provincial, acatando el mandato constitucional, pone en marcha el Programa Provincial de Descentralización. Durante los primeros meses se desarrollaron las bases conceptuales y la estrategia para el lanzamiento del Programa.

El 6 de marzo de ese año, el Decreto No 1174 fija los lineamientos fundamentales del programa. De acuerdo a lo establecido por este decreto, que aprueba las Políticas Generales y las Pautas Normativas para la Descentralización (Art. 1), se planifica y comienzan a ejecutarse actividades estratégicas tendientes a la consecución de dos objetivos básicos, en aquel momento:

- i) Difusión General del Programa Provincial de Descentralización.
- ii) Diseño de los mecanismos internos del Gobierno Provincial. (Constitución de los Grupos Operativos).

DIFUSION DEL PROGRAMA

Respecto a esta etapa diremos que se realizaron una serie de actividades destinadas a difundir, principalmente, los objetivos políticos generales de la descentralización y los específicos a lograr en el marco del Programa que se iniciaba.

Estas actividades estuvieron dirigidas a dos ámbitos: el primero el ámbito general de la Provincia, que fue trabajado mediante información específica, contenida en folletos y cartillas enviadas a los gobiernos locales, a instituciones intermedias, etc.; más lo publicado en periódicos, TV, y radio.

Con el mismo objetivo, pero dirigido a los Gobiernos locales, quienes serían actores centrales del Programa de Descentralización, se comenzó a organizar la Primera Consulta Regional, realizada en el mes de junio de 1988.

Como paso previo a esta Consulta Regional se diseñaron encuestas destinadas a los municipios (abril de 1988), con la triple perspectiva de: a) llegar a conocer las características de las estructuras y el funcionamiento de los Gobiernos locales; b) identificar las áreas a incorporar en el programa que concitaran el mayor interés de los municipios o comunas y a su vez, c) generar propuestas y alternativas de descentralización y participación social.

Se diseñaron a tal fin, formularios específicos para cada aspecto que, enviados a las autoridades locales, sirvieron luego de herramientas de análisis y diagnóstico previo a la realización de la Primera Consulta Regional. Uno de sus resultados fue la realización del trabajo: "Servicios Descentralizables por Municipios" utilizado durante el desarrollo de la misma.

A esta Primera Consulta Regional fueron convocados, según cronogramas de actividades establecidas en base a las particularidades de las distintas regiones del territorio provincial, los Sres. Senadores Provinciales e Intendentes Municipales. La actividad en si misma, consistió en reunir a las autoridades con los funcionarios involucrados en el desarrollo del Programa para tratar, con mayor especificidad, los objetivos del mismo.

Las reuniones fueron fructíferas pues permitieron conocer la opinión prevaleciente, en los gobiernos locales, respecto de los objetivos, las políticas y las estrategias del Programa que se emprendía en cumplimiento de un mandato constitucional. Las autoridades convocadas, sin distinción de naturaleza político-partidaria, manifestaron, en general, su acuerdo con los lineamientos del Programa pero simultáneamente, expresaron su preocupación por la responsabilidad de asumir nuevas obligaciones frente a cada comunidad. La sincronización entre la recepción de los recursos financieros, la asistencia técnica y la capacitación, con el efectivo traspaso de las obras, funciones o servicios de que se harían cargo, también ocupó un amplio espacio de las conversaciones.

El Gobierno Provincial, atento a los objetivos políticos del Programa, empeñó su palabra de que, la entonces futura legislación a implementar sobre estos temas, aseguraría la transparencia de los acuerdos y la automaticidad en la transferencia de los recursos principalmente financieros.

Como gruesa síntesis de los resultados de esta 1ª Consulta Regional, podemos decir que permitió a los funcionarios invitados, lograr una comprensión adecuada de los objetivos del programa, así como de los mecanismos previstos para conseguirlos y, además, fundamentalmente, se receptaron las dudas y temores que generaba en ellos la propuesta.

Otra de las actividades realizadas en la búsqueda de viabilizar el planteamiento de las políticas de Descentralización, Regionalización y Participación, fue la de organizar y llevar a cabo, en Córdoba, el Primer Congreso Nacional de Administración Pública, en octubre de 1988. La iniciativa fue la respuesta a necesidades y demandas que se expresaban en las actividades de un sinnúmero de organizaciones que intentaban recrear ámbitos de participación alrededor de los procesos de decisión pública.

Se buscó en este Congreso integrar la dimensión geográfica al diseño de políticas de desarrollo, al tiempo que se incorporaron actores sociales, institucionales y sectoriales, relacionados con la temática de la Descentralización. Se arribaron a importantes conclusiones en políticas de vivienda, de salud, de educación y Reforma del Estado.

MECANISMOS INTERNOS.

En el segundo ámbito, hacia el interior de la estructura del Gobierno Provincial, se realizaron reuniones de trabajo informativo entre el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa y distintas áreas del gobierno central, específicamente con las Direcciones de Planeamiento Sectorial de los Ministerios que, según se esperaba, estarían directamente involucrados con el programa: Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Salud, Desarrollo Social, Educación, etc.

Relacionado a esta segunda actividad estratégica se crean los Grupos Operativos previstos en el Anexo Único del Decreto N° 1174.

Constitución de Grupos Operativos

Estos grupos operativos se organizaron contemporáneamente con la Consulta Regional. De acuerdo con el decreto mencionado precedentemente, aquellos Grupos Operativos se integraron con funcionarios de cada ministerio y funcionarios afectados al Programa Provincial de Descentralización perteneciente al Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa. Así se constituyeron cinco grupos operativos relacionados con las siguientes áreas: obras y servicios públicos, salud, vivienda, asuntos sociales y gobierno.

El punto de partida para el trabajo de estos grupos fue la elaboración de un diagnóstico en cada área; de este modo, por ejemplo, el diagnóstico del sector salud reveló la existencia de una estructura ineficiente, atribuible en gran parte, al sistema centralizado.

En el nivel central, de esta área, se detectaron los ya clásicos problemas de la administración pública, derivados de una combinación de rutinas burocráticas y tecnologías de gestión inadecuadas. En este último aspecto, el Grupo Operativo que trabajó sobre el tema de la planificación, presupuestación y control de gestión para el Programa de Descentralización en salud, se encontró con mecanismos de registración del movimiento de insumos, que impedían conocer su destino final; con sistemas de personal que no podían dar información sobre la cantidad y destino de los agentes de planta; con una programación presupuestaria que hacía imposible desagregar el gasto por unidades asistenciales, etc.

Nuestro territorio provincial está cubierto por nueve (9) Zonas Sanitarias, que constituyen la base de un esquema de desconcentración administrativa; alrededor de 500 efectores de salud de distintos niveles de complejidad pertenecen, obviamente, a alguna de estas zonas. Los analistas detectaron que en innumerables casos, los responsables de las unidades se relacionaban directamente con el nivel central, desvirtuando la razón de ser de la zonificación sanitaria y del esquema de desconcentración en vigencia.

Consecuentemente, como propuesta descentralizadora, el Grupo Operativo optó por instrumentar dos estrategias de atención en salud: la primera, que propuso el escalonamiento y la integración vertical de un sistema de atención múltiple, y la segunda, la integración horizontal, que aconsejó la coordinación entre distintos sectores que prestan servicios de salud, ya sean públicos o privados (Sistema de Salud Local).

En términos generales, el proyecto elaborado contempló la transferencia a los gobiernos locales de los efectores de salud cuya complejidad estuviese por debajo del nivel de Hospital Zonal (puestos sanitarios, dispensarios, centros de salud materno-infantil y hospitales vecinales). Cuantitativamente, estas unidades representaban 418 establecimientos, es decir, un 83% del total en la provincia.

Además, se propuso que los hospitales vecinales (la unidad de mayor complejidad dentro de los efectores descentralizables) pasaran a ser ejes de cada sistema de salud local. Con la finalidad de lograr una adecuada coordinación y desempeño del sistema, se constituyeron Consejos Locales de Salud, integrados por miembros de los establecimientos de cada sistema.

Con relación al nivel central, a las estructuras zonales y a los efectores de mayor complejidad, el proyecto contempló una profunda reforma basada en la desconcentración administrativa y la modernización de los sistemas y tecnologías de gestión con recursos informáticos.

Similar actividad de análisis, diagnóstico y propuesta se efectuaron en los otros grupos operativos.

SEGUNDA ETAPA: INSTRUMENTACION LEGAL DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION.

ASPECTOS DEL FINANCIAMIENTO.

Dentro del marco brindado por la Constitución del '87 y con el antecedente del Decreto Provincial N° 1174/88 se diseña el instrumento jurídico que posibilitará la efectiva puesta en marcha del Programa Provincial de Descentralización, la Ley Provincial N° 7850, de Reforma del Estado y sus Decretos Reglamentarios N° 6453 y 6454 del 27 de diciembre de 1989. Por medio de estos instrumentos legales el Ejecutivo y el Legislativo provincial establecen, entre otras disposiciones, que del 20% de coparticipación correspondiente a municipios y comunas un 12,5% pase a conformar el FO.FIN.DES (Fondo de Financiamiento de la Descentralización Provincial).

Mediante la creación de este Fondo, se aseguran los recursos financieros que necesitarán los municipios y comunas que soliciten la transferencia de obras, servicios

y funciones a cada jurisdicción local. Esta ley establece también, entre otros puntos, que los fondos se reparten del siguiente modo: 90% para los municipios y 10% para las comunas, mediante coeficientes que se calculan por el procedimiento establecido por la Ley Provincial N° 7535 en su artículo 2, y que así calculados, pasan a constituir el fondo propio de cada municipio o comuna para la descentralización.

Esta Ley también establece en sus Artículos 15 y 16 otras instancias de financiamiento para las transferencias al establecer que: "Las reducciones en los créditos presupuestarios (del Gobierno Provincial) se destinarán al apoyo y financiamiento de los municipios, comunas o comisiones vecinales y organizaciones intermunicipales receptores de servicios, funciones u obras sujetos a descentralización, en los términos y con los objetivos contemplados en el Artículo 191 de la Constitución Provincial".

OTROS PROGRAMAS DE APOYO A LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION

Pero no es solamente el recurso financiero lo que necesita el Gobierno local.

El Programa de Descentralización ya definido como de culturalización política, será acompañado de otros programas que lo nutren y complementan, sin los cuales se agotaría en sus primeras instancias. Ellos son Asistencia Técnica a Municipios, Capacitación e Informatización. Resulta claro que el asumir nuevas competencias y funciones planteará a los municipios y comunas exigencias en términos de rediseño de sus estructuras organizativas, de asignaciones presupuestarias, de equipamiento y recursos técnicos. Como respuesta a estas necesidades se formulan los programas mencionados.

El Programa de Asistencia Técnica procura lograr el desarrollo de capacidad de gestión de los gobiernos locales, fortaleciendo y jerarquizando sus administraciones para que puedan atender con eficacia y eficiencia las nuevas responsabilidades derivadas de la Descentralización.

La cooperación interinstitucional Provincia - Municipios, se concretó mediante la firma de cartas de intención, suscriptas entre el Gobierno Provincial, y el Municipio, comuna o Ente Intermunicipal.

El programa propone además un amplio espectro de acciones como: el intercambio de datos estadísticos socio-económicos y territoriales, diseño y realización mancomunada de encuestas, realización de planes de ordenamiento urbano, proyectos y estudios sectoriales, evaluación y diseño de estructura organizativas, incorporación de tecnologías administrativas, etc.

En el marco del Programa de Asistencia Técnica se instrumentó el Banco Provincial de Experiencias Municipales, cuya base de datos almacena información de proyectos concebidos por los municipios, en base a soluciones originales o exitosas; el acceso al banco facilita la cooperación técnica horizontal, ya que los municipios enfrentan problemas similares que deben encarar con recursos a veces escasos y con la inmediatez que exige la urgencia, crear soluciones propias puede resultar desgastador y costoso. El acceso al conocimiento de experiencias de otro municipio facilita la resolución de problemáticas comunes.

Para incentivar la comunicación e intercambio de experiencias entre los municipios se edita el Boletín del Banco de Experiencias Municipales que llega a éstos bimestralmente.

El Programa de Capacitación apuntará a revalorar y perfeccionar el recurso humano. La capacitación no puede ser tratada separándola de la Descentralización, es imprescindible que el protagonista del cambio visualice los alcances reales del programa, y que como actor institucional, se sienta consustanciado con los objetivos de la organización.

Para ello se diseñaron a través de CE.CA.R.A. (Centro de Capacitación para la Reforma Administrativa) las actividades de capacitación por medio de cursos, seminarios, y talleres, los que se dictan con las modalidades presencial o a distancia. Reconociendo en la Capacitación la potencialidad de revalorizar el potencial humano, se propician actividades de capacitación y de formación de formadores, con los objetivos de fomentar responsabilidad, integración de grupos de trabajo, incentivar la creatividad y actitud crítica, maximizando las capacidades e iniciativas del personal.

Entre los programas sectoriales de apoyo a la Descentralización, el de Informatización tendrá como objetivo lograr el enlace entre las áreas de gobierno y las unidades descentralizadas para llevar las prestaciones administrativas con un sentido integrador. La utilización del recurso informático permitió contar con datos actualizados, seleccionados sistemáticamente, acercando la información veraz y oportuna para la toma de decisiones, ya que es conocido que existe una inmensa capacidad de información, pero es necesario integrarla y coordinarla para utilizarla racional y eficientemente.

MECANISMOS DE CONTROL DE GESTION

La Ley 7850 define además mecanismos de control que garantizan el respeto por la autarquía y autonomía de los Gobiernos locales al establecer, en su Artículo 13º: *“Créase el Consejo Provincial de Descentralización a cuyo cargo estará el análisis*

de las propuestas de Descentralización de funciones, servicios y obras, pudiendo proponer el establecimiento de prioridades para la ejecución de las mismas y demás recomendaciones vinculadas a su ejecución. Asimismo el Poder Ejecutivo informará al Consejo y a través de éste a la Comisión Bicameral sobre el alcance de los programas y convenios de descentralización”.

“El Consejo estará integrado por un representante por cada uno de los siguientes ministerios: Gobierno, Economía y Finanzas, Obras y Servicios Públicos, Función Pública y Reforma Administrativa y Salud; y por cinco (5) intendentes municipales o sus representantes designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control Legislativo”.

A su vez, en el Artículo 4º, Control Legislativo, establece: *“A los efectos del cumplimiento de la presente Ley créase en el ámbito de la Legislatura Provincial una Comisión Bicameral integrada por siete (7) Senadores y siete (7) Diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, los que establecerán su estructura interna. Para el cumplimiento de su cometido podrá requerir información, formular observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes y emitir dictamen de los asuntos a su cargo e informar a las respectivas Cámaras de los resultados y aplicación de la presente Ley”.*

De la lectura del Artículo 13º se infiere, (y puede asegurarse que así ocurre, después de dos años y medio de funcionamiento del Concejo, y con más de treinta reuniones realizadas en ese período), que los intendentes ejercen por medio de sus representantes, un estricto control sobre la marcha del Programa Provincial de Descentralización, aportando propuestas, sugerencias y reclamos, que perfeccionan su desarrollo. También debe destacarse como un mecanismo de reaseguro respecto del cumplimiento de los objetivos del programa, la función que cumple la Comisión Bicameral creada por el Artículo 4º ya mencionado. Ante esta Comisión, la Subsecretaría de la Función Pública, perteneciente al Ministerio de Coordinación, informa periódicamente sobre la marcha del Programa a fin de que el Poder Legislativo ejerza un efectivo control del proceso de Descentralización.

Como puede deducirse a esta altura del análisis del Programa Provincial de Descentralización y de los instrumentos legales que lo sustentan jurídicamente, los gobiernos locales cuentan con los medios idóneos para asegurar una consensuada y transparente transferencia a su jurisdicción de obras, funciones o servicios en condiciones que garanticen su éxito.

Estas transferencias no son lisas y llanas transferencias por decreto o por decisión unilateral de una jurisdicción administradora superior a otra inferior; esta modalidad consensuada es producto de una verdadera concepción del rol del estado democrático, participativo y eficiente; no es una transferencia autoritaria sino que previamente se han acordado las condiciones mediante convenios, que luego de ser homologados por los

respectivos Consejos Deliberantes y aprobados por el Gobierno Provincial mediante decretos, liberan los fondos y ponen en marcha el apoyo técnico y la capacitación necesaria para su cumplimiento.

CAPITULO III - INSTRUMENTACION DE LA POLITICA - TERCERA ETAPA

LOS CONVENIOS

La Ley N° 7850 establece (Artículo 9°): “la modalidad instrumental del proceso, esto es, el CONVENIO que, entre el estado provincial y el gobierno local, deberá celebrarse previo a la transferencia de una obra, servicio o función”.

En dichos convenios debe pactarse el modo de participación de cada jurisdicción, los costos, su financiamiento, la asistencia técnica y demás condiciones particulares de la transferencia.

Las pautas técnicas para la elaboración de cada convenio fueron estipuladas en el Anexo II: Contenidos Básicos del Decreto Provincial N° 6453/89.

Este decreto plantea, además, dos aspectos a considerar y a resolver por cada convenio: 1°) Aspectos normativos y funcionales y 2°) Aspectos económicos, financieros y patrimoniales.

Por el primero se define la obra, servicio o función a transferir, las responsabilidades administrativas, económicas y técnicas que toma a su cargo el Municipio o Comuna, el organigrama y el personal incluido en el mismo (en el caso de funciones o servicios), así como la planificación, regulación normativa, fiscalización y asistencia técnica necesaria.

En el segundo aspecto, se analizan y establecen los costos de la obra, función o servicio objeto de cada transferencia.

De acuerdo al convenio que se firma, es necesario elaborar el presupuesto de la obra, función o servicio a transferir; se determina así el porcentaje que cada convenio representa respecto del fondo particular del Municipio o Comuna. Este porcentaje permanece normalmente estable durante la vigencia del convenio, situación que ha favorecido a los Municipios y Comunas en razón del importante incremento real de la coparticipación en cada ejercicio, como consecuencia del aumento en las recaudaciones, respecto de lo presupuestado anualmente.

Cada Municipio o Comuna puede firmar convenios cuyos porcentajes acumulados no superen el 100% de cada fondo en particular; por el contrario, si no se utilizan,

estos fondos son distribuidos al finalizar el ejercicio fiscal, entre todos los Municipios y Comunas con el procedimiento habitual.

La asistencia financiera necesaria para las transferencias pueden provenir de varias fuentes: en primer lugar del FO.FIN.DES, tal cual se lo ha explicitado; como segunda alternativa tenemos el mecanismo previsto por la misma Ley, Artículos 15° y 16°, que expresan: Artículo 15°, Inclusión Presupuestaria: "En los sucesivos presupuestos, el Poder Ejecutivo establecerá respecto de los programas de descentralización a que se refiere el Artículo 6° de la presente Ley, reducciones en los créditos que se destinen a financiar las erogaciones relativas a funciones, servicios y obras sujetos a descentralización" y, Artículo 16°, Afectación: "Las reducciones en los créditos presupuestarios se destinarán al apoyo y financiamiento de los municipios, comunas o comisiones vecinales y organismos intermunicipales receptores de funciones, servicios u obras ...".

También, y en orden a su financiamiento, los gobiernos locales pueden proceder al cobro de tarifas, aranceles, tasas, etc. Tal es el caso de los servicios de agua potable, donde un municipio puede recibirlo con financiamiento del FO.FIN.DES., con financiamiento adicional según los Artículos 15° y 16° mencionados, en virtud del ahorro presupuestario que prevé el gobierno central, más las tarifas que cobre por el servicio.

Como podrá apreciarse, no quedan los gobiernos locales huérfanos de los recursos económicos indispensables para hacerse cargo con éxito de sus nuevas responsabilidades. Este aspecto es vital para el desarrollo del programa pues, si éste no ofrece seguridad jurídica y económica, sólo con la adopción de medidas autoritarias se logrará a medias y por corto tiempo, que los gobiernos locales las acepten. En el mediano o largo plazo, la propia sociedad destinataria revertirá el proceso con el consiguiente desprestigio del programa y de las autoridades que lo promueven.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento para la generación de un convenio, comienza con la presentación de las autoridades locales ante cada Ministerio específico (Obras y Servicios Públicos, Salud, etc.) requiriendo la transferencia a su jurisdicción de obras, funciones y servicios. En tal oportunidad se firma una "carta de intención" en la que se establece la voluntad de las partes para llevar a cabo las negociaciones previas a las transferencias.

A partir de allí se desarrolla un periodo de negociación, durante el cual, se prepara el convenio definitivo siguiendo las pautas establecidas por los Decretos N° 6453/89 y 6454/89. Firmado éste por las autoridades locales (Intendente o Interventor Comunal)

y el Ministerio respectivo, es enviado a consideración del Consejo Provincial de Descentralización (C.P.D.), quien lo recibe perfeccionado por la intervención de Fiscalía de Estado y de la Subsecretaría de la Función Pública (Ministerio de Coordinación).

Habiendo el C.P.D. tomado conocimiento y visado las actuaciones, se confecciona el Decreto Provincial que aprueba el convenio. Este decreto a su vez, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a liberar los fondos comprometidos por dicho convenio, y a otros organismos provinciales, si fuera el caso, a prestar la asistencia técnica y la capacitación necesaria para el municipio, previa constatación del efectivo traspaso de la obra, servicio o función, lo que será certificado por el Ministerio ante el cual se originaron las actuaciones. (Artículo 5º, Decreto N° 6454).

TIPOLOGIAS DE CONVENIO.

Si bien existe una normativa común para todos los convenios, la naturaleza y características de cada transferencia obligaron a la preparación, por parte de los Grupos Operativos que funcionaron en cada área de "Convenios Tipo", que se utilizan como base para la confección de cada uno en particular.

SOPORTE INFORMATICO DEL PROGRAMA-REGISTRO UNIFICADO DE DATOS

La Ley Provincial N° 7850, en su Capítulo II, Artículo 7º, Facultades, establece que: *"El Poder Ejecutivo, conforme a los principios constitucionales de centralización normativa y descentralización operativa, tendrá a su cargo la planificación, regulación normativa y fiscalización de los servicios, obras y funciones descentralizados, en todo el territorio de la provincia"*; en virtud de este mandato, el Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 6453/89, establece en su Artículo 6º que: *"el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, ahora Ministerio de Coordinación, tendrá a su cargo un registro unificado del avance del programa de descentralización por Municipio y Comisión Vecinal (Comuna), a partir de la información contenida en los programas y en los convenios a que se refieren los artículos precedentes"*.

La Provincia de Córdoba alberga en su territorio a 249 Municipios y 173 Comunas. Cada uno de ellos ha tenido, o tiene en vigencia desde cero hasta 33 convenios simultáneamente (caso Municipalidad de Río IV, 1992) y de distintos tipos, con

distintos porcentajes de afectación del FO.FIN.DES., distintos periodos de vigencia, distintas características contractuales, etc.

Cada convenio es tramitado a través de expedientes individualizados numéricamente y tiene un decreto de aprobación identificado de igual modo. A su vez, el expediente en vías de tramitación, recorre distintas etapas según se explicitó.

Esta masa de datos rigurosamente ordenada y actualizada es la "materia prima" que utiliza el Registro Unificado de Datos creado en función de la directiva del Artículo 6° del Decreto N°6453.

Desde luego, sin el soporte informático, tal tarea habría sido prácticamente imposible. El mencionado Registro, provee así, informaciones tales como porcentaje comprometido y libre, del fondo particular de cada Municipio o Comuna, tipología y cantidad de convenios en vigencia; transferencia de fondos recibidos, estado de avance de cada gestión de convenio, vigencia y otras características de los mismos, cantidades totales o parciales según jurisdicción territorial (departamentos o regiones) o administrativa (Ministerios) de convenios en vigencia; así como totales afectados del FO.FIN.DES. por jurisdicción.

Estos y otros elementos estadísticos permiten monitorear permanentemente el Programa y tanto las autoridades locales, como provinciales y los organismos de control, Consejo Provincial de Descentralización y Comisión Bicameral, los requieren permanentemente. La informatización ha pasado a ser en esta área, una herramienta de cambio del proceso de modernización del Estado.

CAPITULO IV - EL PROCESO EN CIFRAS

Presentamos en este punto cuadros comparativos de la evolución del Programa Provincial de Descentralización utilizando las siguientes variables:

- a. Cantidad de convenios.
- b. Porcentajes de utilización del FO.FIN.DES.
- c. Porcentajes de afectación de convenios por Ministerio.

Los cuadros abarcan los dos primeros periodos de implementación del Programa (1990 y 1991) completos y los 7 meses (enero - julio) de 1992.

Cuadro N° 1: Convenios en vigencia

MINISTERIO	CONVENIO EN VIGENCIA	MUNICIPI	COMUNA	TOTAL
1990				
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	Distintos tipos de convenios.	530	290	820
SALUD	Transferencia de establecimientos 1er. Nivel Complejidad.	46	—	46
GOBIERNO	Transferencia servicio administrativo de policia.	26	—	26
AGRICULTURA	Trnsferencia de vivero y estación de piscicultura.	2	—	2
TOTALES al 30-11-90		604	290	894

1991

OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	Distintos tipos de convenios.	707	366	1073
SALUD Y DESARROLLO SOC.	Transferencia de establecimientos 1er. Nivel Complejidad	40	8	48
GOBIERNO	Transferencia servicio administrativo de policia.	41	36	77
AGRICULTURA	Transferencia de vivero y estación de piscicultura.	2	—	2
TOTALES al 31-12-91		790	410	1200

1992

EDUCACION	Financiamiento incremento matricula.	1	—	1
OBRAS Y SERVICIO PUBLICOS	Distintos tipos de convenios.	535	223	758
SALUD Y DESARROLLO SOC.	Transferencia de establecimientos 1er. Nivel Complejidad.	49	11	60
GOBIERNO	Transferencia servicio administrativo de policia.	41	39	80
AGRICULTURA	Transferencia de vivero y estación de piscicultura.	2	—	2
TOTALES al 06-08-92		628	273	901

Cuadro N° 2: Utilización del Fondo de Financiamiento (FO.FIN.DES.)

1990	MUNICIPIOS 81,3452%	COMUNAS 39,0671%	al 30-11-90
1991	MUNICIPIOS 97,6250%	COMUNAS 69,7863%	al 31-12-91
1992	MINICIPIOS 80,9915%	COMUNAS 58,4699%	al 06-08-92

Tal como puede deducirse de las cifras presentadas, existe un incremento constante en el número de convenios en vigencia y en la utilización del FO.FIN.DES. Se está llegando a una utilización cercana al 100% (Cuadros N° 1 y 2) lo cual implica la necesidad de implementar nuevas formas de financiamiento. En relación a este aspecto debe indicarse que se ha iniciado una nueva modalidad de financiamiento, según los mecanismos previstos por los Artículos 15° y 16° de la Ley Provincial N° 7850.

El área de Obras y Servicios Públicos tomó (como promedio en los tres períodos analizados) una importante cantidad respecto del total de convenios y del porcentaje de utilización del FO.FIN.DES. (88,547% y 79,47% respectivamente). Esta tendencia se va revirtiendo a favor de otras áreas. (Cuadro N° 3).

Los Municipios mantienen un promedio de convenios por año, netamente superior a las comunas (Cuadro N° 4); esto sería consecuencia de la mayor capacidad de gestión de aquellos respecto a éstas e indicaría la necesidad de incrementar los programas de apoyo a las Comunas, tarea a la cual estamos abocados.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Tal como planteáramos en la Introducción, la situación económica y social de la década del '80, puso en evidencia los límites del modelo de Estado centralizador, subsidiador e intervencionista e impuso la necesidad de una transformación del Estado.

En nuestra Provincia, el requerimiento de la sociedad fue captado por la dirigencia política, motivada por la misma preocupación de alcanzar una mayor legitimación del poder político a través de la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública y de una mayor participación social en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas.

Cuadro N° 3: Participación porcentual por Ministerio

Año	OBRAS Y SERV. PUBL.	GOBIERN	SALUD Y DES. SOC.	OTROS	TOTAL	Fecha
1990	91,722	2,908	5,145	0,225	100%	al 30-11-90
1991	88,170	7,204	4,490	0,090	100%	al 31-12-91
1992	84,222	8,888	6,666	0,224	100%	al 06-08-92

En este contexto, caracterizado por la búsqueda de una organización estatal alternativa las opciones parecían agotarse en la disyuntiva intervencionismo - subsidiariedad.

La desregulación de las actividades económicas, el traspaso compulsivo de servicios a jurisdicciones menores, y la privatización de importantes sectores del Estado (opciones que eligió el Gobierno Nacional), son importantes herramientas para alcanzar un sistema económico más eficiente. Pero, la no intervención del Estado en materia social es incompatible con los valores de la democracia. La experiencia de las últimas décadas demuestra que la orientación del Estado, dirigida a la satisfacción de las necesidades sociales es un hecho inamovible, ya que, sin el aporte de legitimidad que dicha orientación proporciona la estabilidad del sistema político declina. Sin duda, el Estado despilfarrador e ineficiente es hoy inviable pero, el modelo emergente debe estar orientado por objetivos de equidad, solidaridad y participación social.

Por eso enfatizamos que, entre el intervencionismo y la subsidiariedad, el **Estado Descentralizado**, emerge como un nuevo paradigma de la relación entre lo público y la sociedad.

El Estado Descentralizado es un reaseguro de la democracia ya que al plantear un esquema del poder estatal próximo a la sociedad civil, la fortalece. Este fortalecimiento de las instancias estatales más próximas al ciudadano posibilita formas de control y participación que contribuyen a la consolidación de conductas democráticas en la sociedad y eficientiza las actividades del sector público al otorgarles condiciones de oportunidad y economicidad.

Estas aspiraciones fueron plasmadas en la Constitución Provincial de 1987, en distintos artículos de la misma.

En rigor, el articulado de la Constitución es el reflejo del punto de vista adoptado frente al problema de la sociedad, mediatizada políticamente por los constituyentes.

A partir de ese hito comenzaron a concretarse un conjunto de instrumentos legales, de programas y actividades tendientes a lograr los objetivos planteados.

Cuadro N° 4: Cantidad de convenios (promedio) por Municipio y Comuna

1990	MUNICIPIOS 2,46%	COMUNAS 1,67%	al 30-11-90
1991	MUNICIPIOS 3,19%	COMUNAS 2,37%	al 31-12-91
1992	MUNICIPIOS 2,51%	COMUNAS 1,54%	al 06-08-92

Como ya se señaló, la toma de posición del Gobierno Provincial sobre la cuestión se define al optar por una concepción descentralizada del Estado Provincial, que queda definida por medio del Decreto N° 1174 del año 1988.

Motivado por las mismas inquietudes de los constituyentes de 1987, el Gobierno Provincial, precisa mediante este Decreto el perfil de lo que entiende, debe ser un Estado Provincial descentralizado. En esta concepción sobre la organización de las estructuras estatales, corresponde al Estado Provincial planificar y definir los lineamientos generales de las políticas a desarrollar en su territorio. El nivel municipal en cambio, y en un marco de total autonomía, participa en la implementación, instrumentación y evaluación de esas políticas y administra la producción de bienes y servicios de carácter público conforme a las orientaciones que aquellas proporcionan.

A fin de concretar este modelo de Estado, definido como democrático, eficiente y participativo, en el cual la política de Descentralización juega un rol preponderante, se dictaron por parte del Estado y el Gobierno Provincial una serie de normas legales, que permitieron, a partir de 1989, comenzar con el efectivo traspaso de competencias desde el nivel provincial al municipal.

“La respuesta de los municipios ha sido altamente receptiva. Los gobiernos locales han comprendido que la descentralización constituye un desafío entre permanecer en su rol de gestores ante la Provincia, o ser artífices de un gobierno local integral, con amplia participación social, que apunte a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del interior”. (Dr. Luis Molinari Romero; “La Descentralización: una política prioritaria del Gobierno de Córdoba”).

Después de tres años de la iniciación del Programa Provincial de Descentralización consideramos que se ha revertido en gran parte la situación de origen, restándonos aún el desafío de la profundización y afianzamiento de los valores que orientan esta política.

Consideramos que el aspecto más relevante de este trabajo es la posibilidad de transmitir la experiencia realizada en la generación y aplicación de la normativa legal a la realidad de nuestra provincia, durante el período 1989-1992.

Finalmente decimos que de los estudios y análisis realizados, con el apoyo imprescindible del material extraído del Registro Unificado de Datos, se realizan las siguientes consideraciones:

- 1) Se ha incrementado la eficiencia del sector público, tanto en lo referido a la ejecución de obras, prestación de servicios o ejecución de funciones, ahora descentralizadas, al adecuar su estructura a los principios de centralización normativa y descentralización operativa.
- 2) Se ha promovido la autonomía de los gobiernos locales, jerarquizando su rol en la sociedad al posibilitarle el ejercicio pleno de sus facultades.
- 3) Los gobiernos locales han realizado una experiencia inédita al administrar, controlar y/o ejecutar servicios, obras y funciones, adquiriendo una madurez, que en el futuro inmediato, posibilitará un aumento de las responsabilidades asumidas. Considerando las tipologías de los convenios en vigencia, los gobiernos locales administran una importante cantidad de actividades. Entre ellas destacamos:
 - a) Mantenimiento de edificios públicos.
 - b) Ejecución de obras públicas.
 - c) Mantenimiento de obras viales, hidráulicas, etc.
 - d) Administración de servicios públicos locales: agua, cloacas, gas, etc.
 - e) Control de contaminación y manejo de cuencas hídricas.
 - f) Administración de servicios locales de salud.
 - g) Administración de recursos administrativos del servicio de seguridad.
 - h) Administración de planes de vivienda.
 - i) Otros relacionados con viveros, estaciones de piscicultura, espacios públicos, etc.
- 4) En relación al punto anterior, debemos resaltar que se ha logrado efectividad y menores costos en la concreción de esas actividades, que tienen a las sociedades locales como beneficiarias directas e inmediatas; esto a su vez ha permitido reducir el gasto público improductivo, maximizando el rédito de los escasos recursos estatales.
- 5) Se incrementó la participación social, base de las conductas democráticas, en la gestión y control de las actividades públicas, reduciendo la intermediación burocrática.
- 6) El porcentaje de utilización del FO.FIN.DES. está indicando el grado de aceptación del Programa de Descentralización por parte de los gobiernos locales.
- 7) Se prevé, necesariamente, en base a la anterior conclusión, que ya deben ampliarse los recursos financieros. Esto se logrará mediante dos líneas de acción:
 - a) aplicación de los mecanismos previstos por los Artículos 15° y 16° de la Ley Provincial N° 7850 y b) una adecuación de los porcentajes estipulados en los convenios en función del incremento real de la coparticipación.
- 8) Si analizamos las funciones, obras y servicios transferidos mencionadas en el

punto 3), podemos deducir que aún restan una importante cantidad de áreas del Gobierno Provincial a incorporar al Programa. Mencionaremos algunas: a) Educación, b) Consejo Provincial de Protección al Menor, c) Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables, d) Turismo, e) Otros como percepción de impuestos, actualización de catastros, etc.

- 9) Tal ampliación del Programa Provincial de Descentralización está estrechamente vinculada a dos aspectos: a) Aumento de los recursos financieros destinadas a los gobiernos locales, según se presenta en los puntos 6) y 7) de estas conclusiones. b) Incremento del apoyo y asistencia técnica, especialmente a los municipios y comunas de menor rango.

Ambos aspectos están siendo estudiados a fin de resolverlos en el transcurso de este ejercicio (1992).

Por último y como conclusión general, podemos decir que se cumplieron las dos primeras etapas, y las más importantes del Programa, que dicho sintéticamente, tendían a incorporar el tema a la agenda de los gobiernos locales y comenzar con el efectivo proceso de transferencias. Ingresamos en una tercera etapa que estará definida por los aspectos particulares referidos al incremento de los recursos financieros y técnicos.

Somos concientes que la Descentralización debe entenderse como un programa a largo plazo, durante el cual tanto el Gobierno Provincial como los Gobiernos locales hacen su propia experiencia. Esta, realimenta al Programa, perfeccionándolo.

Esperamos también, que la experiencia realizada y comentada en este trabajo sea de utilidad a otras jurisdicciones provinciales que afrontan similar problemática a la nuestra y aspiran a lograr objetivos comunes.

No pretendemos exportar una receta. Analizamos una experiencia compartida como miembros de un equipo que, ahora se presenta a consideración del Congreso, esperando sea una contribución efectiva al tema de la Reforma del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- CARRIZO, Cecilia, HALABAN, Jorge y SANTIAGO, Graciela (1991); "Un Análisis de Política: El caso de la Educación Municipal en la Ciudad de Córdoba (1983-1990)". Tesis de Maestría en Administración Pública. I.I.F.A.P., Universidad Nacional de Córdoba.
- DE LA RUA, Jorge, (1990); "Cuadernos de la Reforma". Serie Descentralización. Gobierno de Córdoba.
- ESTESO, Roberto, (1987); "Norte Grande, integración económica y descentralización estatal". Fundación F. Elbert. Buenos Aires.
- FURLAN, José Luis, (1988); "La Descentralización del Estado. Estudios y Reflexiones a partir de la experiencia en la Provincia de Córdoba". Tesis de Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.
- GORDILLO, Agustín, (1973); "Planificación, participación y libertad en el proceso de Cambio". Ed. Macchi. Buenos Aires.
- GRACLARENA, Jorge, (1984); "El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figura, Crisis, Prospectiva". En: *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5 a, Enero - Junio de 1984.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G., (1976); "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". CEDES. Buenos Aires.
- RUIZ MORENO, A. y TOSCO, H., (1991); "La descentralización: una política prioritaria del Gobierno de Córdoba". Documento S/P.
- RUIZ MORENO, Alvaro, (1991); "La descentralización fortalece a los gobiernos locales" y "La Reforma del Estado, un tema para la polémica". *La Voz del Interior*, Córdoba 1991.

LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD Y LOS ORGANISMOS DE REPRESENTACION INSTITUCIONAL

Mter. Diana Cernotto.*

INTRODUCCION

Las mutaciones económicas, políticas y sociales que han tenido lugar en la última década en el mundo y en la Argentina, han revelado un proceso de transformación global cuyas consecuencias en la dinámica estatal y social aún se encuentran en evaluación y discusión.

Sin embargo, existe un apreciable consenso acerca de que dichos cambios replantean el rol del estado y, por tanto, las relaciones de éste con la sociedad.

La reestructuración estatal, que caracterizaremos más adelante, implica el surgimiento de un nuevo tipo de estado que tiende a modificar sus tareas de acumulación y de legitimación replanteando las relaciones sociedad-estado a través de sus múltiples dimensiones, que abarcan tanto el tipo de involucramiento del estado en el proceso de acumulación de capital, como las formas y mecanismos legitimantes y de consenso.

En consecuencia, los diferentes organismos y niveles del estado y los múltiples órganos de mediación entre estado y sociedad ven alterados sus roles tradicionales.

En el presente trabajo nos circunscribiremos a analizar una de las tantas dimensiones de la relación de la sociedad con el estado: la que se refiere al papel de los organismos de representación institucional y entre ellos a los Concejos Deliberantes de las administraciones municipales, a partir de algunas reflexiones sugeridas por la

* Docente - Investigadora, Coordinadora del Área de Investigación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP - U.N.C.). Becaria del CONICET.

exploración del caso del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba en el periodo 1983-1991.

Los organismos de representación ciudadana se presentan, en las sociedades que aspiran al desarrollo de sus formas de democracia parlamentaria, como los canales más genuinos de constitución y desenvolvimiento del accionar estatal en relación con la comunidad.

Desde esta perspectiva, suele destacarse a dichos órganos como anclajes de los procesos democráticos republicanos, como instancias privilegiadas de la participación de la comunidad en la formulación e implementación de políticas públicas, como garantes del control de la administración estatal. También han sido considerados como canales naturales de las demandas ciudadanas y como articuladores de los procesos de legitimidad estatal y de consenso social.

No obstante, es posible detectar que el exiguo interés que el análisis de los organismos de representación ha merecido entre los estudios políticos y administrativos de las últimas décadas, es convergente con la progresiva pérdida de protagonismo que han sufrido dichas instancias de representación política tradicional.

Paradójicamente, los organismos legislativos y de representación ciudadana, a pesar de concebirse como fundamentos de la democracia política, han sido recurrentemente subordinados, en mayor o menor medida, por los ejecutivos, subestimados por las otras agencias estatales y progresivamente considerados como uno de los organismos más precarios en cuanto a la eficiencia y la eficacia político-administrativa.

Si el denominado estado "de bienestar" ha sido cuestionado en su capacidad de administrar la sociedad, los organismos deliberativos concitan el escepticismo generalizado de la ciudadanía en lo que respecta a su desempeño representativo y a su eficacia y necesidad político-institucional.

El problema del rol que los organismos de representación asumen en el marco de las transformaciones acaecidas en la escena estatal y social, suscita preocupación cuando se vislumbra que la decadencia de los mismos puede limitar el desenvolvimiento democrático y la legitimidad estatal.

El creciente protagonismo de los ejecutivos y la subsunción de los legislativos, condicionan los procesos participativos requeridos en las reformas estatales que sustentan un nuevo y más activo papel de la ciudadanía y una descentralización de las decisiones políticas.

La reflexión acerca de los problemas apuntados es motivo de la presente ponencia.

En primer término, trataremos de enmarcar el contexto en el cual se desarrollan algunas transformaciones de la sociedad y del estado que influyen en la dinámica de los organismos de representación y el papel que éstos cumplen en las tareas de legitimidad estatal.

En segundo término, describiremos las nuevas tendencias que afectan al rol municipal y a sus organismos de representación centrandolo en el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba durante el período 1983-1991.

Finalmente presentaremos algunas conclusiones acerca de los problemas y desafíos de los Deliberantes municipales en las condiciones emergentes de revalorización de la vida municipal democrática.

LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD Y LA LEGITIMIDAD

La división de la sociedad y el estado en dos esferas responde a la expresión externa de una unidad intrínseca. La misma expresión que hace aparecer al mercado por un lado, al estado por otro y a la economía divorciada de la política.

Aunque el estado constituya una parte de la sociedad, aparece disociado de ésta y se muestra como ajeno a la misma.

Dicha externalidad es el resultado de las asimetrías inherentes al proceso social de acumulación que por medio del desdoblamiento mercantil, se expresan como igualdad en el intercambio.

El estado participa de los procesos de acumulación y valorización garantizando la reproducción de la relación de los factores de la producción social y, al mismo tiempo, legitima dichos procesos.

Las relaciones sociales que hacen posible la acumulación deben ser sostenidas por la disociación de estado y sociedad, de política y economía, de mercado y estado y esa separación sólo puede operarse a través de la existencia de una esfera estatal cuyo papel más importante será legitimar la acumulación de capital.

De las dos tareas centrales del estado (acumulación y legitimidad) la de legitimación es la más específica de la esfera estatal; es la que otorga carácter político al estado, es la labor que hace aparecer al organismo estatal como el ámbito preferencial de lo político, no sujeto directamente al beneficio mercantil, no comprometido con ningún actor social en particular, legalizando el intercambio y emergiendo como el equivalente general de la voluntad y de los intereses de toda la sociedad.

La legitimidad estatal es legitimación de las relaciones sociales y por tanto, de los actores que intervienen en el proceso de acumulación de capital de la sociedad.

Las acciones legitimantes del estado se dirigen a distintos actores sociales, por lo que a veces algunas de ellas pueden oponerse a los intereses particulares y estrechos de algún sector social, mientras benefician a otros, ya que tienen el objeto de preservar las relaciones sociales que hacen posible la reproducción social global.

El establecimiento de la legitimidad estatal expresa las relaciones del estado con la sociedad, proceso por el cual el estado se legitima a si mismo ante los diversos actores sociales.

Las tareas de legitimidad estatales son todas aquellas que intentan canalizar las tensiones que suscita el principio económico de decisión desigual.¹

Las labores de legitimidad y acumulación son complementarias y al mismo tiempo contradictorias, revistiendo distinto peso en el estado. A veces predomina una, en otros momentos la otra, variando históricamente su importancia de acuerdo al ciclo y a las modalidades de la acumulación, al particular balance de las fuerzas intra y entre clases, sectores y actores, al tipo de estado, a la conformación político-cultural de los actores y de sus expresiones. Pero cualquiera sea la combinación que se presente entre acumulación y legitimación, ningún estado puede prescindir de alguna forma de legitimidad.

La legitimidad estatal se expresa a través de las formas de la "igualdad contractual y mercantil", de la "igualdad jurídica" de la "igualdad política", de la "igualdad comunitaria nacional" y de la "igualdad coercitiva".

Estas formas básicas de la legitimidad estatal se difuminan por todos los vasos comunicantes de la sociedad por medio de múltiples mecanismos que operan a través de las instituciones públicas y privadas. Para la forma de la "igualdad contractual y mercantil", se pueden destacar mecanismos como el derecho al salario, los contratos laborales, las expectativas de ascenso social, la libertad de cambiar de trabajo, el nivel de vida, la ética del trabajo, etc. Para la forma de la "igualdad jurídica" las constituciones, las leyes, etc. que reglamentan el derecho igualitario ante la ley. Para la forma de la "igualdad política" los mecanismos del sufragio, el derecho universal a votar, la regla de la mayoría, la división de poderes, la representación institucional, el intercambio político a través de organizaciones intermedias, etc. Para la forma de la "igualdad comunitaria nacional" el derecho internacional, la simbología nacional, las guerras, los acuerdos internacionales, etc. Para la "igualdad coercitiva" todos aquellos mecanismos estatales de coacción.²

También actúan como mecanismos legitimantes aquellos provenientes de las labores de acumulación estatales, como las obras de infraestructura, los servicios sociales públicos (salud, educación, vivienda, etc.), los créditos sociales, los recaudos para el desempleo, las desgravaciones impositivas, aranceles, subvenciones, nacionalizaciones, privatizaciones, obras públicas, etc. Es decir, que las tareas del estado que se refieren a la creación y recreación de las condiciones de la producción social, incluidas

¹ JAMES O'CONNORS; La Crisis Fiscal del Estado. Ed. Península, España, 1981.

² DIANA CERNOTTO; "Estado y Legitimidad: la conformación de una nueva legitimación en Argentina", en Administración Pública y Sociedad, N° 3-4, julio 1990. IIFAP, UNC.

las subvenciones directas o indirectas al capital y el uso de la política fiscal y del gasto social, en muchos casos se convierten en mecanismos legitimantes con respecto a determinados actores sociales o a toda la sociedad.

Las diferentes formas de involucramiento del estado en la acumulación social y las modalidades de su legitimación, dadas por la particular acción y expresión de las relaciones sociales en su seno, van estableciendo lo que se puede caracterizar como distintos tipos de estado. Por ejemplo, tipo de estado “de bienestar”, “neoliberal”, etc. y los regímenes políticos que se conforman en cada tipificación estatal.

Las relaciones de la sociedad con el estado, se modifican bajo los distintos tipos de estado transformándose sus funciones básicas.

Los organismos institucionales de representación ciudadana, como las Cámaras de Diputados y de Senadores nacionales y, en menor medida las legislaturas provinciales y municipales, constituyen mecanismos centrales de la legitimidad estatal como forma de la “igualdad política y jurídica”.

Tienen como finalidad sostener los mecanismos de la democracia estatal a través de su rol representativo, debiendo convertirse en canal de las distintas expresiones particulares de los actores sociales que, por su intermedio y debate, se articulan apareciendo como síntesis del interés general de la sociedad.

El modo más destacado en que se media la relación entre el estado y la sociedad es el proceso político de representación ciudadana.

La representación institucional parlamentaria es el puente entre la comunidad de ciudadanos y el estado. Las funciones de este puente son múltiples, proporcionando la posibilidad de articular los intereses conflictivos que existen en el seno de la sociedad, entrar en debates, formar coaliciones, obtener mayorías y, en última instancia, determinar las políticas públicas.

“De este modo, las formas políticas son al mismo tiempo generadoras de conflicto y pacificadoras. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad suministrando así un vínculo continuo entre individuo y estado”.³

Desde un ángulo, los organismos de representación legitiman la participación ciudadana en el estado, principalmente a través del sufragio y, al mismo tiempo, legitiman al organismo estatal y a la política pública ante la sociedad.

Desde otro ángulo, los órganos legislativos pueden legitimar las medidas del poder ejecutivo y controlar su accionar, acotando el posible desborde de poder del “príncipe”.

Estas funciones de los órganos de representación institucional figuran como atribuciones específicamente sancionadas constitucionalmente y reconocidas socialmente, sin embargo la desprolijidad de lo real como dice Borges, y numerosos estudios

³ CLAUS OFFE, *Contradicciones en el estado de bienestar*, Ed. Alianza Méx. 1990, p.153.

constatan que el papel atribuido a dichos organismos no se corresponde demasiado con el accionar de los mismos.

Dos grandes corrientes debaten el papel de los organismos de intermediación: aquellos que argumentan que los legislativos constituyen un requisito de la estabilidad y eficacia democrática actuando como amortiguadores entre la sociedad y el estado. Y quienes alegan que en el moderno estado industrial las instituciones parlamentarias han quedado reducidas a simples formalidades.⁴

De cualquier modo, lo que nos interesa destacar en la presente ponencia es que el papel legitimante de los órganos de representación ciudadana, tanto con respecto a los ejecutivos, como con respecto a la sociedad, otorga a los sistemas democráticos republicanos una reserva de legitimidad y consenso difícilmente desechable.

Aunque el rol legitimante de los legislativos es condición de la democracia republicana, el protagonismo y el accionar de los mismos varía de acuerdo al tipo de estado y a la conformación de la sociedad. En este sentido, los organismos representativos, como el nexo institucional más visible entre estado y sociedad, se encuentran condicionados por la forma en que se relacionan las dos esferas.

Atendiendo a ello, marcaremos algunas diferencias entre la configuración del tipo de estado de "bienestar" y algunas tendencias del nuevo tipo de estado, para considerar como las relaciones estado-sociedad van afectando el papel de los organismos de representación institucional.

LAS TRANSFORMACIONES DE LA RELACION ESTADO-SOCIEDAD, EL TIPO DE LEGITIMIDAD ESTATAL Y LOS ORGANISMOS DE REPRESENTACION

La relación sociedad-estado característica del estado "benefactor" se encontraba signada por el papel protagónico del estado en las labores de acumulación y de legitimidad.

El estado "benefactor", profundamente involucrado en los procesos sociales de acumulación de capital y regulador de las relaciones capital-trabajo, desarrolló una dinámica de acumulación social y de legitimación estatal ante distintos actores caracterizada por:

- Valorización internacional liderada por EEUU.

⁴ CHARLES W. ANDERSON, "Diseño político y representación de intereses" en Philippe Schmitter, Gerhard Lehmbruch, coord., Neocorporativismo I, Alianza Ed. Méx. 1992.

- Procesos de acumulación de capital pivoteados predominantemente en el mercado interno y en el proteccionismo estatal. Desarrollo industrial con organización del trabajo en grandes unidades productivas demandantes de mano de obra masiva e incentivos del consumo masivo (fordismo).⁵
- “Pleno empleo” y aumento del salario real en correspondencia aproximada a la elevación de la productividad. Apoyo estatal a la reproducción de la fuerza laboral.
- Expansión de los derechos sociales y del sufragio como expresión de la reproducción social y de la legitimación estatal. “Compromiso social” del estado en relación a la sociedad.
- Crecimiento del estado y de los gastos sociales como modalidad estatal de legitimidad hacia el Trabajo y hacia el Capital. Involucramiento estatal en la acumulación de capital a partir de la actividad directamente productiva del estado (empresas públicas) y el incremento de los gastos indirectamente productivos para la reproducción del capital global en general.
- “Coincidencia” de intereses entre el capital y el trabajo, lo que Offe llama “compromisos de clase instituidos” y concertación colectiva del trabajo y del capital regulada por el estado.
- Progresivo centralismo del estado y amplia reglamentación estatal de gran parte de la actividad privada.

Estas siete características, que aproximadamente describen el modelo del tipo de estado de bienestar, resultaban en un tipo de legitimidad anclada primordialmente en los mecanismos de las formas legitimantes de la “igualdad contractual” y de la “igualdad política”.

La primera encontraba sus fundamentos en la apariencia de la igualdad del intercambio, de las oportunidades de ascenso económico-social, de participar de un cierto nivel de consumo social, de seguridad en el empleo, de prerrogativas de seguridad social y en el relativo acceso a la salud, educación, esparcimiento, etc.

La segunda potenciaba el consenso hacia el estado árbitro de los conflictos sociales y amortiguador de las desigualdades más evidentes paliando los efectos de la acumulación a través de múltiples mecanismos.

Especialmente, mediante el sistema de partidos y de representación se ampliaba el sufragio universal, se canalizaban buena parte de las demandas comunitarias y se incorporaban distintos actores sociales a la vida política.

⁵ ALAIN LIPIETZ; *Mirages et Miracles. Problèmes de l'industrialization dans le Tiers Monde*. Ed. La Découverte, Paris, 1985.

Los órganos de representación institucionales adquirirían importancia como mecanismos de las formas de la "igualdad política" y "jurídica".

La canalización de las demandas sociales, por intermedio de los órganos representativos, se hacía más factible en este tipo de estado, ya que la expansión de la producción (con formas de trabajo con utilización de gran cantidad de mano de obra) y el papel importante del estado en ella, posibilitaban el aumento de la recaudación fiscal y del gasto estatal con apreciable incremento en el rubro social (compromiso social del estado). Es decir, el incremento del gasto estatal guardaba estrecha relación con la participación del estado en la producción, con su rol de garante de las condiciones generales de subvención al capital y con el impulso público a la difusión y ampliación de la asalarización.

La legitimidad requiere recursos materiales que puedan ser derivados hacia aquellos sectores menos beneficiados por el proceso de acumulación social.

A su vez, la expansión de la producción, el "pleno empleo", el incentivo al consumo masivo, etc. permitía imaginar una sociedad igualitaria en la cual el rol del estado se mostraba como fundamental.

El estado se percibía, entonces, como el administrador y planificador de los recursos sociales, morigerador de las crisis cíclicas, regulador de las relaciones entre actores, reasignador de recursos y, fundamentalmente, proveedor de necesidades sociales.

El estado "bienestarista" se propugnaba como el garante de los derechos sociales, velando por la reproducción de la sociedad como un todo. Así, las instituciones parlamentarias asumían el papel de vehiculizadores de los derechos y demandas ciudadanas.

En esta tesitura, el papel de los organismos de representación consistía en interpretar y canalizar demandas, legitimándose a sí mismos a partir de la factibilidad de dar respuesta a las mismas a través de la expansión del presupuesto estatal.

El estado de "bienestar" desarrolló así, una adecuada modalidad de legitimación estatal y una cierta complementación entre sus tareas de acumulación y de legitimidad.

Por cierto, que el modelo del estado de "bienestar", dista mucho de la especificidad que adquiere en cada país, sobre todo en Argentina donde las labores de acumulación y legitimación estatales fueron escasamente complementarias, estableciéndose una legitimidad "incompleta" o "inadecuada", en la cual las formas de la legitimidad política y jurídica fueron reiteradamente cercenadas.⁶

⁶ Para una ampliación de estos conceptos ver D. Cernotto, "Estado y legitimidad en el estado argentino", CONICET.

Asimismo, en nuestro país, el papel de los organismos de representación (Senadores y Diputados) sólo tomó cierta relevancia en los regímenes democráticos, pero los Consejos Deliberantes aportaron escasamente a la legitimidad estatal hallándose signados por el centralismo político y territorial, por la subordinación de los municipios a los otros niveles de gobierno y la por la carencia de estructuración de la participación ciudadana a nivel local.

Sin embargo, los signos de la crisis a nivel internacional y el surgimiento de un nuevo tipo de estado se expresan también en Argentina.

La transnacionalización de capital, como uno de los signos más evidentes de la nueva configuración económica-política y social, resulta, entre otras cosas, en una mayor sujeción de los estados nacionales a la dinámica internacional de valorización, en un cierto desdibujamiento de las fronteras nacionales y en una mayor interdependencia entre países.

El nuevo estado debe potenciar los ajustes para readecuar las condiciones de valorización en el espacio nacional a las tendencias transnacionales. Así comienza a adquirir mayor importancia la legitimidad ante actores y estados extranacionales que la legitimación con respecto a sectores vernáculos.

Las profundas modificaciones a nivel internacional que tuvieron lugar con el desarrollo y la crisis del tipo de estado de "bienestar" llevaron a una profunda reestructuración de las condiciones y modalidades de la acumulación de capital.

Dicho proceso se explica por la incidencia de los avances científicos y tecnológicos producidos como respuesta a la rigidez del capital, del trabajo⁷ y de sus relaciones en un proceso de producción amenazado por las tendencias al descenso de la rentabilidad y por la crisis.

El ocaso de industrias tales como la automovilística, textil, siderúrgica, petroquímica, etc. y el avance de las industrias de servicios financieros, bancarios, seguros, telecomunicaciones, informática, etc. como fuentes de un nuevo ciclo reproductivo ha trastocado la anterior configuración tanto a nivel interno como externo.

Los procesos productivos a través de los avances tecnológicos, han tendido a transformarse desde el momento en que éstos operan como incentivos de la productividad y rentabilidad del capital, provocando la utilización de cada vez menor cantidad de mano de obra en algunos segmentos de la producción, dedicando sus productos a un mercado más fragmentado, con sectores de alta demanda pero también con mayor cantidad de población de menor disponibilidad económica para el consumo masivo; en consonancia se promueve otro tipo de organización del proceso de trabajo al interior de las unidades productivas y en relación con otras.

⁷ JAMES O'CONNORS, Crisis de Acumulación. Ed. Península, Barcelona, 1987.

La demanda de trabajo y la cantidad de mano de obra que ocupan las unidades productivas inciden en la estructuración social incentivando, o no, un mercado masivo de consumidores y productores. La nueva configuración productiva va desestructurando los viejos modos de actuar de los distintos sectores sociales, sus patrones de consumo, de trabajo, de percepción social y cultural, etc.

Así el nuevo estado debe fomentar el reordenamiento del mercado de trabajo (flexibilización de la mano de obra y de los procesos de trabajo, calificación, estructura laboral y salarial, representación sindical, etc.) para responder a los cambios tecnológicos y productivos en curso.

Las modificaciones en los determinantes de la productividad ya no se agotan más en el interior de las unidades productivas, sino que desbordan hacia la sociedad apelando a la calidad, modernidad y reorganización de la misma

Ello implica la consecuente reorganización y metamorfosis de las relaciones capital-trabajo-estado y, por tanto, de la relación sociedad-estado.

La crisis del estado de "bienestar" es la crisis de una modalidad de acumulación y, por tanto, de sus formas de legitimación.

Es decir, las labores de acumulación y de legitimidad estatales van sufriendo un proceso de transformación que modifica sus formas y sus mecanismos.

El estado, como parte intrínseca de la acumulación de capital debe continuar garantizando la misma, pero replanteando su modalidad de involucramiento en la acumulación, redefiniendo sus relaciones con los factores de la producción, de manera tal de incentivar un nuevo ciclo económico.

No obstante, el replanteo de las modalidades de la participación del estado en la acumulación no implica que éste deje de subvencionar directa o indirectamente al capital privado, sino que significa cambiar los mecanismos estatales de intervención para seguir promoviendo el ciclo de valorización privilegiada de algunos capitales internacionales. Ello orilla a la creación de nuevas áreas de acción al capital privado abriendo la explotación de consumos colectivos en los cuales la actividad normativa del estado consiste en garantizar la apropiación privada del beneficio dentro de un consumo previamente regulado como social.⁸

En estados como el Argentino, se tienden a suplantarse algunos rubros de subvención al ámbito privado (sistema de compra nacional, promoción industrial, etc.) por otros como son los beneficios por las privatizaciones.

Las transformaciones en marcha equivalen a una reducción del papel del estado, principalmente de sus labores de legitimación.

⁸ I. C. ROCHE, A. D. BONETE Y G. R. CABRERO; Política Social y Crisis Económica. Ed. TS y Siglo XXI, Madrid, 1985.

Las labores de legitimidad del nuevo estado van perdiendo importancia ante el peso de las tareas de acumulación estatal: ello suscita no sólo modificaciones en las formas y mecanismos legitimantes, sino también mayores problemas para el establecimiento de la legitimidad estatal y del consenso.

El estado "neoliberal" se presenta como incapaz de seguir paliando el desempleo, de completar la baja del salario real con bienes y servicios públicos y con una política social, así como de atemperar la quiebra o perjuicios a algunos sectores del capital. Así, el estado va disminuyendo cuotas de legitimidad con respecto a los sectores empresariales menos tecnologizados y en distintos ámbitos de la sociedad en general ya que se encuentra orillado, más que antes, a garantizar la valoración de capital transnacional. En los países de menor desarrollo ello se agrava con las exigencias de pago de la deuda externa y del mecanismo de canje de papeles de la deuda por privatizaciones.

Además, el desdibujamiento de las fronteras nacionales puede impedir el establecimiento de cierto interés global del capital expresado en el estado-nación, máxime en países como el nuestro con larga tradición de problemas en la subsunción de las corporaciones al estado y de la exigua subordinación del interés particular de los diversos capitales al interés global del mismo.

Con respecto a otros sectores sociales (sector medio y trabajo en todos sus niveles) el nuevo estado tiende a prescindir de gran parte de sus labores legitimantes, lo cual puede traducirse, a largo plazo, en graves problemas de legitimidad y de consenso del estado mismo y de su accionar.

La reestructuración en función de la adecuación a las nuevas demandas de la valorización transnacional, que hace a la flexibilización del sector trabajo (desbloqueo y nuevas calificaciones de los puestos de trabajo, nuevas convenciones colectivas, representación sindical disminuida, cambios en la legislación laboral y en las condiciones de salud, antigüedad, jubilación, etc.) predisponen a una creciente "precarización" de la fuerza de trabajo⁹ que, a la par de la contracción cuantitativa y del peso social de los trabajadores productivos, debilita la tarea de legitimidad estatal.

La disminución cuantitativa y cualitativa de los sectores laborales industriales (resultado de los avances tecnológicos en algunos casos, de la simple reducción de costos en otros y de que para los sectores transnacionales va perdiendo importancia el asalariado como factor de trabajo y como consumidor de un espacio nacional) conlleva a que las relaciones capital-trabajo sean resueltas más directamente entre el empresario y el trabajador, perdiendo el estado gran parte de su rol regulador.

La internacionalización de la producción y del mercado, el correspondiente ocaso del mercado interno y la desindustrialización agravada en un país como Argentina,

⁹ I. C. ROCHE, A. D. BONETE Y G. R. CABRERO; Op. Cit.

llevan a que cada vez más sectores del capital se desliguen de la presión salarial para la realización de sus ganancias, en tanto y en cuanto su producción se comercializa preferentemente en mercados externos. Ello resta importancia a la "coincidencia" global de intereses que operó en el viejo estado de "bienestar" ya que para el capital cobra menor importancia la reproducción de la fuerza de trabajo en el espacio nacional.

De esta manera, la reducción cuantitativa de la mano de obra, la terciarización e informalización y la desocupación permiten imponer con mayor fuerza condiciones para abaratar y flexibilizar la fuerza laboral.

En esta tesitura, es fácil advertir que el interés del capital por concertar "coincidencias" con el sector trabajo pasa a ser residual. Si las probabilidades de "coincidencias" entre el capital y el trabajo pasan a ser cada vez menores, el papel del estado como árbitro mediador va eclipsándose, dando lugar a relaciones cada vez más directas entre el capital y el trabajo y más circunscriptas al ámbito de la empresa.

La peculiar forma que adoptaron las relaciones estado-trabajo-capital conformaron uno de los pilares centrales de la relación del estado bienestarista con la sociedad, el retiro de la regulación estatal resulta en nuevas pautas de concertación social más ajenas al estado y por tanto, en otra dinámica estatal y social.

En consecuencia, podemos afirmar, de manera muy general, que la disolución de antiguas identidades sociales colectivas se corresponden también con la disgregación de viejas identidades políticas tradicionales.

Un atributo importante de la democracia representativa es el reconocimiento social del poder estatal de mediar entre intereses diferentes o contrapuestos. Si ese atributo se debilita lo hace, al mismo tiempo, la potencialidad legitimante del estado.

Las restricciones al papel regulador del estado podrían evaluarse positivamente en cuanto a la descompresión de demandas sobre la administración estatal (virtud destacada por el discurso liberal), pero también se corre el riesgo de poner en evidencia las asimetrías de la producción social, especialmente cuando se le deja al estado un papel coercitivo más descarnado en la resolución de los conflictos.

Es decir, se tienden a suplantarse las formas legitimantes de la "igualdad mercantil, jurídica y política" por la forma y los mecanismos de la "igualdad coercitiva".

La búsqueda de legitimidad y consenso del nuevo tipo de estado aparece como relativamente sacrificable ante las tareas de acumulación estatal.

Los regímenes políticos del nuevo tipo de estado deben definir sus tareas de acumulación en relación a las tendencias de una dinámica cada vez más internacionalizada, mientras al mismo tiempo deben desarrollar la legitimación de esa acumulación condicionada por la dinámica política interna, por el sufragio y por la formación de un consenso en el espacio social nacional. Así los obstáculos a la articulación de la acumulación con la legitimación - consenso son tendencialmente mayores.

Ligado a lo anterior, los mecanismos estatales legitimantes como el “salario social” y el “gasto social” ya no son tan demandados por la dinámica del nuevo patrón de acumulación social; lo mismo sucede con los servicios de infraestructura que tienden a recortarse o a pasar a manos privadas.

Una de las consecuencias más evidentes de las mutaciones operadas es la crisis fiscal del estado de “bienestar” que pone en el tapete la necesidad de la reestructuración estatal.

La crisis fiscal del viejo estado ha resultado en una reducción del presupuesto estatal, en la necesidad de un nuevo pacto fiscal, en el recorte sustancial de los gastos sociales, mientras se asiste progresivamente a una terciarización de la economía, a un mayor desempleo y marginalidad y a inminentes procesos de dualización social.

La crisis de las finanzas públicas en la Argentina tiene mucho que ver con la desmesurada subvención directa o indirecta al capital privado, convirtiéndose en la expresión bifacética de la crisis: crisis de las tareas de legitimidad estatal y crisis de las labores de acumulación del estado.

El adelgazamiento del presupuesto de los distintos niveles del estado, no sólo disminuye la capacidad estatal de regular la acumulación de capital, sino que también debilita al órgano estatal para regular las tensiones intra y extra clases, sectores y actores.

El advenimiento de un nuevo pacto fiscal, en muchos casos de mayor regresividad en la distribución del ingreso contribuye a recortar significativamente las tareas legitimantes del estado hacia los sectores más desfavorecidos.

La redistribución regresiva del ingreso con sus efectos de exclusión social, económica y política propende a que la política social del nuevo estado y el gasto, se focalicen hacia grupos indigentes y excluidos del mercado. De este modo, el gasto social pierde gran parte de su capacidad legitimante, pasando a convertirse en un paliativo asistencial de dudosa efectividad consensual.

Atendiendo solamente a los factores descritos, por no extendernos demasiado, se hace posible visualizar la metamorfosis del estado, de la sociedad y de sus relaciones.

La crisis de legitimidad del viejo estado bienestarista viene afectando la transición hacia un nuevo estado y la pérdida de legitimidad de las instituciones estatales continúa operando más allá del estado benefactor.

El discurso neoliberal que difunde que el estado de “bienestar” adoleció de una desmedida intervención en la vida económica, política y social deteriorando el funcionamiento del mercado, generando crisis fiscal, etc. desdeña el problema de la deslegitimación estatal y de como relegitimar al nuevo estado que continúa pendiente de ciertas cuotas de legitimidad.

El escepticismo generalizado de la sociedad sobre la capacidad administrativa del estado no aporta a la construcción de nuevas formas de legitimidad estatal.

Si bien el estado de "bienestar" no logró solucionar enteramente, ni en sus periodos de mayor auge, los problemas de burocratismo, relativa ineficiencia e inequidad social, etc. pudo establecer algunas formas de aminorar la desigualdad social y política.

En ese aspecto, el papel de los partidos políticos de masas fue central actuando como mecanismo de intermediación entre la sociedad y los organismos representativos institucionales, se convirtieron en canales masivos de expresión, justamente a partir de su capacidad de gestionar y de gerenciar la prosecución de una mayor "equidad".

No obstante, la conformación de un estado bienestarista pivoteado sobre la concertación de las relaciones capital-trabajo-estado, incorporó prácticas corporativas que, al tiempo que desplazaron a las instituciones legislativas de la formulación y articulación de la política salarial orillándolas a la sola sanción legal de las mismas, combinó formas de representación corporativas con expresiones de grupos de interés y con instituciones parlamentarias republicanas. Aunque existieron senadores o diputados de representación más sindical que de partido, la orientación de las demandas por conflictos salariales a las Legislaturas parecía restar consenso electoral a los partidos; a raíz de ello se desvía ese campo de negociación a las corporaciones y Ministerio de Trabajo.

La pérdida del monopolio de la representación por parte de las instituciones legislativas, fue una práctica que si bien no se mostró incompatible con la democracia republicana, aportó tanto a la declinación de los organismos de representación parlamentaria, como al ocaso de los partidos políticos. Estos, prácticamente dejaron el campo de la concertación salarial y de las condiciones de trabajo en manos de las corporaciones (cámaras empresariales, sindicatos, etc.), a raíz de ello pasaron a ocuparse de otro tipo de demandas que, raramente los llevaron a identificarse con algún sector social particular. En suma: la desideologización partidaria tiene que ver, en parte, con el desplazamiento de las negociaciones salariales hacia ámbitos de negociación corporativa.

Los ya típicos planteos de Offe, Wolfe¹⁰, etc. señalan la menor importancia de los partidos políticos en la movilización ciudadana en función de una menor capacidad de expresar la lucha redistributiva, generándose la desideologización y pérdida de identidad partidaria, la pragmatización de la política, el burocratismo interno, la elitización, la profesionalización, etc. que resultan en una progresiva despolitización social y deslegitimación partidaria.

¹⁰ C. OFFE; Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. Ed. Sistema, Madrid, 1988.
ALAN WOLFE; Los Límites de la Legitimidad. Ed. Siglo XXI, México, 1980.

La desactivación del sistema de partidos, el derrumbe de los mecanismos de mediación y las diversas modalidades de desactivación de demandas llevaron al desprestigio de los organismos de representación institucional que el tipo de estado "neoliberal" puede tender a agravar.

Los cambios en la naturaleza y función de los partidos políticos socavan la legitimidad de los organismos de representación.

La despolitización de la sociedad, aunque pueda ser vista como una forma de reducción del volumen y de la diversidad de las demandas comunitarias hacia el estado, también contribuye inadvertidamente al sentimiento social de que el estado y los políticos se encuentran sumamente alejados de los problemas de la gente. Al tiempo que existe el peligro de que los partidos políticos pasen a convertirse en meros captadores temporales de votos actuando como máquinas publicitarias.

Sin embargo, la crisis de los partidos y de las representaciones políticas institucionales va más allá de los factores antes nombrados.

Tanto los partidos políticos como los órganos de representación, prestaban gran utilidad a un estado que pugnaba por promover la incorporación social al mercado y aspiraba a la ciudadanización de grandes sectores de la población, apoyando la reproducción global de la fuerza de trabajo, demandada por un sistema productivo que utilizaba gran cantidad de mano de obra.

Las tendencias actuales de transformación de la producción en unidades con exigua utilización de fuerza laboral tienden a excluir del mercado de trabajo y del consumo a una buena proporción de la sociedad desactivando los procesos de ciudadanización, de asalarización y marginando a diversos sectores sociales.

Así mismo, el estado "neoliberal" signado por un creciente descompromiso social, en función de una mayor prescindencia de su rol de regulador de las tensiones sociales, de menor asunción de responsabilidades en cuanto al mantenimiento de gastos y servicios sociales y de eclipse de su papel de reglamentador de la actividad privada, debilita a los organismos representativos públicos en su accionar respecto a numerosas áreas que otrora fueran privativas del estado.

Las instituciones de representación ven reducida su injerencia social y también sus recursos monetarios.

La captación y la satisfacción relativa de las demandas comunitarias es requisito de la existencia misma de los organismos de representación institucionales como nexos entre el estado y la sociedad. Dichos organismos y los partidos políticos, como vehiculizadores de las demandas, requieren para satisfacerlas de recursos que si son utilizados por el estado, preferentemente para las labores de acumulación, recortan severamente la posibilidad de atender los requerimientos de los sectores sociales menos privilegiados. Ello agrava notablemente la crisis de legitimidad del estado en su conjunto y, específicamente, de los parlamentos y partidos políticos.

El estado "neoliberal" otorga mayor preminencia y peso a las labores de acumulación que a las de legitimidad lo cual hace que los organismos de representación ciudadana, típicos de la democracia republicana, presenten menores potencialidades legitimantes y consensuales.

Tanto la reducción de algunas actividades del estado "neoliberal" que ya hemos nombrado, como la disminución del presupuesto global, limitan las relaciones representantes-representados, que todavía se encuentran atravesadas por el paradigma benefactor, generando desconfianza en la sociedad acerca de la capacidad de los organismos legislativos para resolver o aminorar las dolencias y problemas de la sociedad.

Al mismo tiempo, hay que considerar que la sociedad ha sufrido profundas modificaciones (terciarización, desempleo, marginación, dualización, etc.) que tienden a desestructurar la antigua composición social y sus nexos con los partidos y con los organismos de representación.

Concomitantemente, el descompromiso social del estado incentiva, aún más, la indiferencia y la despolitización social a partir de la contracción de los derechos sociales, el debilitamiento de la concertación entre intereses diversos y el fortalecimiento de la darwinización social.

Los organismos de representación institucionales no parecen adaptarse a las mutaciones que se han operado tanto en el seno de la sociedad como del estado, al tiempo que van surgiendo formas de representación por fuera de las instituciones parlamentarias y de la democracia partidista.

El desarrollo de otras formas de representación más allá de las parlamentarias, ya no complementarias sino alternativas, y el fortalecimiento de los organismos corporativos, que vienen compitiendo con los legislativos desde el estado bienestarista, ha impactado en la pérdida de importancia y en la deslegitimación de los organismos legislativos.

Por un lado, las corporaciones establecen una relación más directa y notoria con los ejecutivos (Argentina es un país en el cual las corporaciones suplantaron durante los regimenes dictatoriales a los órganos legislativos) deslegitimando al propio estado en su papel de árbitro neutral. Por otro, hacen superflua la existencia misma de las formas republicanas más allá de los momentos electorales.

El desplazamiento de los legislativos es, en parte, producto de las relaciones directas entre las corporaciones y los poderes ejecutivos y también es consecuencia de la dinámica inherente a la misma estructura de las organizaciones parlamentarias y de los partidos políticos que se muestran poco eficientes para la toma de decisiones públicas y para la satisfacción de las necesidades sociales.

Según Lehbruch¹¹ no sólo que los partidos deben adaptar sus políticas a los votantes, sino que también las instituciones legislativas muestran mayor preferencia por las perspectivas y políticas de largo plazo (reformas al derecho, cuestiones constitucionales, etc.) que por aquellas de corto plazo. Entonces, o éstas últimas se dilatan y tienden a obstruir la celeridad que le pueden imprimir los ejecutivos, o producen decisiones “irracionales”.

Así, los ejecutivos y las corporaciones justifican el desplazamiento de los parlamentos para la formulación de políticas, destacando unilateralmente la capacidad obstructiva de las instituciones de representación parlamentaria.

Esto va reforzando la tendencia hacia una creciente autonomización de los ejecutivos y de la administración, mediante la adquisición de nuevos poderes discriminatorios y/o la creación de aparatos paraestatales no responsables ni ante los parlamentos ni ante la sociedad. Así, los ejecutivos se desvían tanto del control parlamentario, como del control del partido sobre el ejecutivo.

Tal como las élites políticas van progresivamente prescindiendo de la representación parlamentaria y recurren a mecanismos alternativos para la solución de conflictos, lo mismo hacen los ciudadanos.

La presión y el entroncamiento privilegiado y asimétrico de intereses sectoriales en la arena estatal sin mediación representativa recorta las labores legitimantes del estado y su relación con la sociedad.

Las corporaciones han coadyuvado al fortalecimiento de los ejecutivos y al desplazamiento de los cuerpos legislativos.

La presión directa de las corporaciones sobre los ejecutivos “ahorra” pasos intermedios a las mismas y posibilita una influencia más directa de algunos sectores. No obstante, lo que está en el fondo de las relaciones directas corporaciones-ejecutivos es la obstrucción de posiciones de otros actores sociales y de la representación de oposiciones internas partidistas o de otros partidos políticos.

En ese sentido, se privilegia la comprensión de la política como imposición de fuerzas antes que como expresión de una negociación consensual que admita el disenso. Soslayar los organismos de representación parlamentaria es obviar el papel de las posiciones opositoras y de las demandas ciudadanas, a la vez que significa despreciar el quantum de legitimidad en la formulación e implementación de la política pública.

La corporativización de la sociedad y el desmedido fortalecimiento del ejecutivo en relación a los otros poderes, ha trastocado el sentido y el papel de los organismos de representación, corriendo el riesgo de convertirlos en meros apéndices de los cuales, no obstante, los gobiernos no pueden prescindir.

¹¹ “Corporativismo liberal y gobierno de partidos”, en Neocorporativismo I, op. cit.

La toma de decisiones políticas y la implementación de las mismas, pasan a concebirse como momentos técnicos o "políticos", sin la participación ciudadana. La sociedad, a lo sumo es "interpretada" por el ejecutivo.

De hecho, muchos de los problemas de la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas en la formulación e implementación de políticas, pueden ser achacados a la ausencia de participación ciudadana en la toma de decisión de las políticas y al exiguo papel que los organismos parlamentarios han asumido en la toma de decisiones públicas.

En países como Argentina los factores que inciden en la preeminencia de los ejecutivos (el centralismo, el burocratismo de la administración, la crisis de los partidos políticos y de la representación, etc.) se presentan exacerbados por el mínimo peso, que a lo largo del estado bienestarista, adquirieron los mecanismos de la democracia republicana. Dichos antecedentes, a pesar de la reimplantación de la democracia, no permiten contar con fuertes reservas de una cultura democrática como para aminorar el impacto de la contracción participativa inherente a las nuevas relaciones estado-sociedad.

El descompromiso social del estado argentino con graves aristas de inequidad, problematiza aquellas tendencias posibilitantes de una ampliación participativa de los actores sociales en el proceso de construcción de un nuevo tipo de estado.

Nos referimos a aquellos factores que podrían contrarrestar, en alguna medida, las tendencias antes apuntadas y contribuir a establecer un nexo más estrecho entre estado y sociedad: la desregulación de algunas actividades privadas y corporativas y la descentralización política como parte de la Reforma del Estado.

LOS CAMBIOS EN LOS NIVELES LOCALES DE GOBIERNO

En medio de tendencias contradictorias marcadas por el impulso a la internacionalización (debilitamiento del estado-nación) y la crisis del concepto de soberanía por un lado, y por la posibilidad de resurgimiento de una cierta regionalización de la sociedad por otro, se debaten las provincias y municipios.

La disolución de las antiguas condiciones de estructuración regional conformadas a partir de una relación jerárquica nación-provincias-municipios y, en general la metamorfosis del estado, plantean una profunda redefinición del rol de los gobiernos provinciales y municipales en nuestro país.

La reforma del estado se inscribe en las tendencias que marcan el achicamiento del estado, la disminución del gasto público, el dismantelamiento de la política social

bienestarista, las nuevas relaciones capital-trabajo y en el diferente involucramiento estatal en la acumulación, que propende a la privatización de algunas áreas del viejo estado.

En medio de profundas transformaciones estatales y de la sociedad, la reforma del estado nacional en Argentina parece privilegiar la privatización antes que la descentralización.

La descentralización, como una de las políticas de la reforma estatal, se presenta como un mecanismo dual y paradójico de la nueva legitimidad estatal y de las relaciones estado-sociedad.

Una de las caras de la descentralización viene a reflejar los imperativos del nuevo tipo de estado en cuanto a redefinir las relaciones intergubernamentales, desviando tareas de compromiso social hacia niveles inferiores de la administración; al tiempo que contrae el presupuesto estatal, el gasto social y desconggestionan la administración central desplazando las demandas hacia los gobiernos provinciales y municipales.

Desde esta perspectiva, el marco de las nuevas relaciones estado-sociedad en que se desenvuelve la descentralización y las tendencias que se van diseñando a nivel nacional e internacional, no parecen propiciar más que un proceso de desconcentración administrativa y de acotada descentralización en el plano decisonal y participacional.

El estado nacional, debilitado por la transnacionalización y el desdibujamiento de la soberanía nacional, sin embargo se fortalecería frente a estados provinciales de poder fragmentado y de escasa capacidad de respuesta frente a las nuevas necesidades sociales.

Los límites y obstáculos de un proceso descentralizador de las decisiones políticas, en el caso específico de la Argentina, podemos sintetizarlos en:¹²

1. Limitaciones relacionadas con la mayor interdependencia con el contexto internacional, que lleva a los estados nacionales a centralizar sus esquemas decisorios y de regulación para lograr alguna eficacia en sus acciones (negociación de la deuda externa, reconversión productiva, flexibilización, desregulación, privatización, etc.)
2. Los obstáculos relativos a la disputa por la distribución de los recursos financieros y fiscales, que siguen manteniendo a los gobiernos provinciales y municipales condicionados a la situación de dependencia financiera del estado nacional o provincial.
3. Otra de las limitaciones tiene que ver con la estructuración de la participación en relación tanto a la esfera de la sociedad, como de la esfera estatal e interestatal provincial y local.

¹² ROBERTO ESTESO; "Descentralización político-administrativa: obstáculos al proceso de descentralización en el caso argentino", en Descentralización del Estado, Elsa Laurelli, A. Rofman, comp., Ed. CEUR, Bs. As. 1989.

En cuanto a la sociedad, ya planteamos como la terciarización, la desalarización, la flexibilización, el dualismo y la darwinización social, que conllevan un progresivo incremento de la descuidadización y despolitización social, no cooperan al desarrollo de la participación social.

En el mismo sentido, la crisis partidaria, de representación y la deslegitimación estatal obstaculizan una participación ciudadana efectiva. Las relaciones directas capital-trabajo y la corporativización social, tampoco aportan demasiadas expectativas de participación de intereses sociales diversos.

Al interior del estado, también se suscitan limitantes a la descentralización como:

- Las transformaciones de las tareas estatales que demandan una reforma administrativa que afecta a los diferentes niveles estatales y a la estructura organizacional interna, produciendo tensiones e incertidumbres en sus agentes, al tiempo que el organismo estatal debe incorporar nuevas labores contando con una organización correspondiente a viejos esquemas.

El adelgazamiento del estado puede percibirse por parte de la burocracia estatal como contrario a sus intereses corporativos y como limitante de su rol en la política pública. Dado que las administraciones provinciales y municipales, en el viejo estado, se encontraban bastante restringidas a cumplir un rol de demandantes de recursos ante la jurisdicción estatal superior, no han desarrollado mayormente aptitudes y tecnologías para articular intereses sociales, autosostenerse financieramente, ni formular e implementar, autónomamente, políticas públicas eficientes y consensuales.

Estos factores pueden llevar a que la descentralización se resuelva como desestatación y se convierta en un peso adicional para los gobiernos locales cercenados en su capacidad administrativa, expoliados por la pauperización y la exclusión social y fuertemente limitados para incrementar sus ingresos. En esas condiciones las posibilidades de responder a las demandas ciudadanas serían poco probables.

El traspaso de algunas tareas sociales como educación, salud, minoridad, etc. a los estados provinciales y municipales, se puede ver como una desactivación de esas demandas al estado federal y, correlativamente, como una atomización y fragmentación de las mismas.

Los estados provinciales y locales que funcionaban como intermediadores y, en gran medida, como los demandantes de las necesidades locales ante el gobierno federal, se convierten en receptores de demandas que no pueden actualmente derivar a otros niveles.

Ello implica que la presión de los actores sociales sobre los "niveles inferiores" de gobierno aumentará y que la relativa ausencia de conflictos a nivel provincial y local

dará paso a un incremento de presiones tanto por el lado de la sociedad, como por el lado del estado nacional.

Entre imperativos federales (de recortes de gastos, racionalizaciones, saneamiento administrativo y la asunción de nuevas tareas) y las demandas sociales, los niveles locales de gobierno se encuentran con una disyuntiva de hierro: o se arriesgan a disminuir notablemente su relación con los actores ciudadanos perdiendo legitimidad, o encaran la redefinición de sus roles estructurando otras modalidades de consenso social.

Es decir, a medida en que se descomplejiza y desactiva el estado nacional, se va complejizando y activando el gobierno local.

Por esta parte, la descentralización posibilitaría resguardar ciertas reservas de legitimidad al estado nacional al trasladar a las provincias y municipios parte del peso de las políticas sociales y de las tareas de creación o preservación de servicios y obras de infraestructura, al mismo tiempo que por ese camino se reduce el presupuesto fiscal nacional. Ello, sin embargo, podría cooperar a la deslegitimación de los estados provinciales y municipales no preparados ni administrativa ni políticamente para asumir el impacto del traspaso de algunas funciones estatales nacionales.

Así, la descentralización corre el riesgo de constituirse en un mecanismo simbólico de legitimación política del nuevo tipo de estado nacional, mientras la participación pregonada se asume como simbolismo consensual.

La otra cara de la descentralización plantea una nueva redistribución territorial, política y social.

Sin embargo, también las nuevas relaciones estado-sociedad y, específicamente el nuevo tipo de estado podría apelar a la descentralización como uno de los mecanismos de la "igualdad política". Un tipo de estado que ve reducida su capacidad regulativa, tanto en su involucramiento en la acumulación como con respecto a las actividades generales de la sociedad, plantea dos tendencias convergentes, que podrían contrarrestar las anteriormente esbozadas:

1. Dada la menor incidencia de la actividad del nuevo estado en aquellas tareas de reproducción del factor trabajo y de la sociedad como un todo (fundamentalmente en lo que respecta a salud, educación, empleo, etc.) y, por tanto, disminuidas las labores legitimantes del estado en relación a los sectores sociales poco incluidos en el mercado o directamente excluidos, este tipo de estado no puede dejar de anclar algunos niveles de legitimidad y consenso.

La descentralización y el impulso a la participación en los "niveles inferiores" de gobierno podría constituir la base de una nueva modalidad legitimante del estado liberal en todos sus niveles, comenzando desde los más próximos a los ciudadanos.

Mientras las labores de acumulación estatales se deciden y dirimen de manera más centralizada en el nivel nacional orientadas hacia los actores internacionales, las tareas de legitimidad con respecto a los actores sociales internos y más postergados se ubicaría en los "niveles inferiores" del estado. Ello abre un posible espacio a la participación ciudadana en los gobiernos provinciales y municipales cuyo desarrollo dependerá de las características, del peso y de las aptitudes de los actores sociales locales.

2. La reestructuración de las tareas estatales y las nuevas condiciones económicas, sociales y políticas presionan para que la propia sociedad tenga que asumir, más que en el pasado, la autoadministración de su reproducción y supervivencia. Los espacios abandonados por el estado ofrecen un ámbito plausible de participación democrática comunitaria. Por otra parte, la descentralización aparece como mecanismo legitimante, en tanto se visualizan las posibilidades de que la ubicación de facultades y recursos a nivel de las "pequeñas administraciones" incidirían en la desburocratización y descomplejización administrativa y, centralmente inducirían un contacto más estrecho de las relaciones sociedad-estado.

En las posibilidades inscritas en estas dos tendencias convergentes se pueden articular aquellas visiones que propugnan por la descentralización como aumento del poder social y de una nueva redistribución territorial del poder, como el desarrollo de una mayor autonomía en la decisión y control de los recursos, como un ámbito adecuado para enfrentar la crisis social y democratizar el ejercicio del poder.

Las dos caras de la descentralización se debaten en relación a la evolución de las tendencias contradictorias apuntadas. Cuál de ellas prevalecerá, dependerá de la acción de los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales que las generan y, que al mismo tiempo, son generados como resultante social y colectiva de sus actos.

EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS Y LA REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

En vista de lo anteriormente expuesto, los gobiernos municipales se ven condicionados, como componentes del nuevo tipo de estado, a reestructurar su rol con respecto a los otros niveles de gobierno y en relación con la sociedad.

Los gobiernos locales aparecen como la instancia de más estrecho vínculo con la comunidad y, de su adaptación a los nuevos procesos económicos, sociales y políticos

dependerán gran parte de los procesos de polarización o de interpenetración entre la sociedad y el estado.

De más está afirmar que la expansión de sus responsabilidades y actividades, complejiza severamente administraciones que otrora se limitaban a ofrecer algunos servicios urbanos a la comunidad.

Un nuevo modelo de municipio implica la asunción de una serie de tareas, características y atribuciones que requerirán innovaciones, tanto en su estructura administrativa interna, como en sus modalidades de vinculación social.

Las consecuencias sociales generadas por la recesión, el desempleo, el aumento de los costos educativos y sanitarios, la creciente marginalidad social, etc., redefinen las necesidades sociales y ubican a los municipios como centros de nuevas demandas entre las que podemos destacar:

- incremento de las demandas de protección social (quita de peso impositivo, abaratamiento de servicios a ciertos sectores, etc) atención en salud y educación a población por debajo del nivel de pobreza, atención de políticas de sostenimiento de necesidades mínimas (vaso de leche, paquetes de comidas, etc.);
- mayores demandas de salud por descentralización de servicios y por desarrollo de “nuevas” enfermedades (sida, cólera, chagas, lepra), mejoramiento de redes cloacales y de agua potable;
- ampliación de demandas de fiscalización y legislación en el control de alimentos, medicamentos, etc.;
- incremento de las demandas vinculadas al medio ambiente (deslavamiento de suelos, inundaciones, contaminación, degradación, etc.);
- nuevas demandas provenientes de los efectos de las privatizaciones (reurbanización de zonas, devaluación de zonas, incremento de costos de comercialización de productos regionales, de tarifas, etc.);
- mayores demandas de seguridad ciudadana por aumento de la marginalidad y la delincuencia;
- demandas de participación política de organismos no partidistas;
- demandas de nuevos sistemas de comercialización (mercosur), etc.

El nuevo municipio con sus mayores funciones tiene abierto un camino para la formulación e implementación de una política pública eficaz y eficiente: la participación de los distintos actores sociales locales a través de los Consejos Deliberantes ciudadanos, lo que necesariamente implica redefinir el papel de los mismos.

Si bien las consecuencias restrictivas que impone la actual fase de reestructuración nacional (recortes de gastos, pauperización, desempleo, darwinismo social, crisis de partidos y de representación, despolitización, desciudadanización, etc) no cooperan

en fortalecer a los organismos de representación institucional, los gobiernos municipales cuentan con pocas alternativas representativas más adecuadas para legitimar su existencia y su política.

Si los gobiernos municipales no logran establecer una relación más estrecha con sus electores, los embates de las nuevas tendencias, la deslegitimación estatal global y el desprestigio de los partidos políticos, podrían obstaculizar severamente la reformulación de sus actividades y tareas.

A pesar de la revalorización de los gobiernos locales, se ha dejado de lado el análisis de la estructura institucional que relaciona al municipio con la sociedad local.

Cualquiera sean las formas en que se organice la sociedad local, es imposible soslayar la reformulación de su representación.

Indagar sobre la actual representación institucional a nivel local permitirá evaluar hasta que punto las administraciones municipales se encuentran capacitadas para canalizar la participación ciudadana y desarrollar las nuevas actividades que le competen.

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

A partir de la importancia legitimante que se le ha otorgado en el presente trabajo a los organismos de representación institucional se desarrolló una exploración sobre el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba durante el periodo 1983-1991.

A su vez, mediante esta indagación se pretenden mostrar, a un nivel menos abstracto de análisis, algunas de las características concernientes a este tipo de organismos que hemos destacado en la ponencia.

El avance de la Reforma del estado en la provincia de Córdoba, que ha dado mayor preminencia a la descentralización que a la privatización, proporcionan un marco adecuado para evaluar en que medida la descentralización de algunas actividades hacia el nivel municipal han generado modificaciones en las representaciones institucionales locales.

Abordaremos resumidamente los siguientes puntos:

- a) Las atribuciones del Concejo Deliberante
- b) Las prácticas del Concejo Deliberante.
- c) Las limitaciones del sistema político.
- d) La imagen institucional.

a) Las atribuciones del Concejo Deliberante

La relación entre la sociedad de la ciudad de Córdoba y el Gobierno Municipal, que se da a través de variadas formas y mecanismos de representación de los ciudadanos, tiene en el Concejo Deliberante, desde el punto de vista institucional, su instancia más relevante de democracia republicana.

Las tareas centrales que el cuerpo de Concejales debería llevar a cabo, de acuerdo a sus atribuciones y funciones, se pueden sintetizar en las siguientes:

- Interpretar y representar a los distintos actores sociales para la satisfacción de sus demandas y necesidades.
- Coformular con el ejecutivo la política de la ciudad, mediante el dictado de normas y resoluciones.
- Controlar la implementación de las políticas formuladas y las acciones realizadas por el ejecutivo.

El desarrollo pleno de estas tres tareas permitiría acentuar el carácter democrático y consensual, a la vez que aumentar la eficiencia y eficacia, del gobierno de la ciudad.

Esas tres tareas se han considerado como variables claves para detectar el papel efectivo que cumple el Concejo Deliberante en la representación de los ciudadanos y en la formulación, implementación y control de la política municipal.

b) La prácticas del Concejo Deliberante

Partiendo del análisis de las entrevistas realizadas a algunos miembros de los distintos bloques del Consejo es posible obtener una visión global del papel desempeñado por el mismo. No es necesario aclarar que dicha visión se refiere a la imagen del rol del Deliberante que, en general, tienen sus propios miembros

¿Cómo llegan las demandas al Concejo Deliberante?

Como dato ilustrativo puede mencionarse que existe un buzón en el edificio del Concejo Deliberante para que los ciudadanos hagan conocer sus reclamos, sugerencias y propuestas que, como es de esperarse, rara vez es utilizado por el público.

También existe la práctica bastante generalizada por parte de los vecinos de abordar al Concejel con el que mantienen alguna relación o conocimiento personal, sea éste directo o a través de un tercero, para hacerle conocer la demanda. Normalmente se

trata de iniciativas menores que el Concejal debe tramitar ante el Departamento Ejecutivo Municipal.

Esporádicamente, se constata la asistencia a las reuniones plenarias o de Comisiones del Consejo, por parte de ciudadanos, individualmente o en grupos, para hacer conocer sus opiniones.

Por iniciativa personal de algunos Concejales se realizó la experiencia de un sistema de Audiencias Públicas no vinculantes, con las que se buscaba establecer una relación más directa y orgánica con los ciudadanos y sus organizaciones. Sin embargo, esta experiencia no ha demostrado suficiente capacidad como para tener proyección.

¿Cómo se constituye la expresión de la voluntad ciudadana que encarnan los representantes?

La detección de demandas de la población o de propuestas frente a los problemas relevantes de la ciudad, suelen quedar más a merced de la iniciativa o preocupación individual de algunos Concejales, o a criterio de algún bloque, que a instancias orgánicas, institucionales y regulares.

No existe una estructura de relación fluida y eficiente entre el Concejo Deliberante y los Centros Vecinales, organizaciones barriales o de ciudadanos. Inclusive, la participación de los vecinos en los centros de cada barrio se encuentra resentida y diluida, no hay una preocupación por promover la recuperación de la vitalidad que supieron tener. Los vecinos, durante este período se han organizado preferentemente para fines puntuales (realización de obras conjuntamente con el Municipio que no han atravesado por la participación parlamentaria)

En suma: los ciudadanos no cuentan con información acerca de los temas que trata el Concejo, ni este organismo posee una relación estrecha con la comunidad.

La agenda de cuestiones y problemas que se propone abordar el Concejo Deliberante, cuando no son iniciativas del Ejecutivo Municipal, son producto de la percepción particular de los Concejales o de los bloques partidarios y no siempre llegan a sintetizar la voluntad ciudadana. Por lo general, giran en torno de demandas inmediatas como gestionar las luces de alguna calle, tapar los baches en determinada cuadra, cambiar el nombre de una calle o plazoleta, limpiar algunos baldíos, etc., dejando de lado o posponiendo la formulación de políticas públicas integrales.

Esta práctica realimenta a su vez la visión que tiene el ciudadano de la función de los Concejales, más como gestor ante el departamento Ejecutivo Municipal, que como uno de los poderes gobernantes con capacidad de resolver políticas globales. La interacción entre la baja expectativa ciudadana y la inmediatista práctica de los Concejales, genera una dinámica que tiende a estrechar cada vez más los márgenes de la representación y a desjerarquizar el rol del Concejo.

De allí que los reclamos de los barrios de menores recursos se refieren a viviendas, atención pública de la salud o mejor servicio de transporte, mientras que los barrios con ingresos medios demandan servicios de infraestructura y seguridad. De todas maneras, la satisfacción de las demandas es visualizada por los vecinos como asunto del Ejecutivo.

¿Qué iniciativas aprueba el Concejo Deliberante?

Las iniciativas que llegan al Concejo para su aprobación se han caracterizado por provenir mayoritariamente del Ejecutivo Municipal y la aprobación e implementación de las mismas ha dependido, con frecuencia, de que las iniciativas hayan tenido ese origen.

Tanto dentro del bloque oficial como de los bloques opositores, se evidencia que el Concejo como tal, ha visto pocas de sus iniciativas implementadas por el Ejecutivo. El Concejo Deliberante ha desempeñado más bien una función de legitimar los proyectos del Ejecutivo, introduciendo apenas algunos retoques a los mismos.

En opinión de muchos miembros del Concejo, el Departamento Ejecutivo Municipal se extralimita en un excesivo protagonismo y centralismo, acotando el rol del Concejo Deliberante a la de mero aceptador de políticas del Ejecutivo. Parecería que la legitimidad del gobierno municipal es monopolizada por el carisma del Ejecutivo. Las relaciones clientelares responden más a la persona del Intendente que a la de los Concejales.

El papel de los bloques minoritarios es en los hechos bastante marginal, dado que el bloque mayoritario reúne el 51% de la representación.

Plataforma electoral y pasividad del Concejo

Un aspecto que ha colaborado a generar y, en parte, a justificar el excesivo protagonismo del Ejecutivo y la prescindencia del Concejo en la formulación de políticas a largo plazo, es el hecho de que las políticas globales se formulan partidariamente y se presentan como plataformas electorales, con lo que la participación de los Concejales en la formulación de políticas queda restringida en gran medida al peso individual que puedan adquirir en las decisiones partidarias en los periodos electorales.

Sin embargo esa participación sólo se efectiviza en el caso de los concejales que resultan electos. Cuando se reeligen los Ejecutivos, como en el caso bajo estudio, se mantienen las líneas políticas de la plataforma electoral sin evaluación o discusión de lo actuado en el seno del Deliberante.

El control del Ejecutivo por parte del Concejo

En la práctica el Concejo ha relegado sus funciones de representar el control ciudadano sobre los actos del gobierno municipal. No participa en la programación del presupuesto anual, ni en el control exhaustivo del gasto, ni en el seguimiento de las obras públicas de envergadura que se realizan.

Tampoco funciona como contralor y garantía de que se apliquen coherentemente las resoluciones emanadas del Concejo, ni de las diseñadas en la plataforma electoral que comprometen tanto las acciones del ejecutivo como la de cada uno de los miembros que fue elegido con ese mandato.

c) Las limitaciones del sistema político

El desfasaje que puede observarse entre las atribuciones que tiene el Concejo Deliberante y la actuación desarrollada durante el período estudiado, obedece en parte a una serie de aspectos fácticos que podrían ser fortuitos, como la reelección del Ejecutivo en el 87 y la continuidad de la plataforma electoral del 83, el estilo de gestión de esa administración, etc. Pero, también responde de manera sustancial a ciertas limitaciones más trascendentes, que tienen que ver con hábitos arraigados en la cultura política de los dirigentes, los administrativos de carrera y las prácticas de las instituciones, llegado en algunos casos a adquirir estatuto jurídico.

Este conjunto de prácticas instituidas, tengan o no estatus legal, constituyen también el sistema político y conforman, en un plano más particular, los mecanismos consensuales y la legitimación estatal.

Algunos de esos rasgos señalados por los propios Concejales son:

- La tradición centralista del sistema estatal argentino, que jeraquiza las decisiones desde la cúspide de la pirámide a la base, es decir, desde el Gobierno nacional, pasando por los Gobiernos Provinciales, para finalizar en la base con los gobiernos municipales, último eslabón en la cadena de mando. Esa jerarquía suele reproducirse luego en el interior de cada instancia de gobierno, de modo que formas intermedias de participación y gestión ciudadanas, como los Centros Vecinales, son relegados y subordinados por el poder central del gobierno municipal.
- Poca experiencia y tradición en la representatividad republicana, tanto por parte de los ciudadanos que, según los fundamentos teóricos, delegan parte de su

voluntad política en sus representantes, como del Concejal que representa esa voluntad en el gobierno de la ciudad. La carencia de la tradición y de cultura representativa, consecuencia de las formas en que se administró y gobernó el país en las últimas décadas, formó los hábitos de hacer y pensar de las actuales generaciones. Pocos son los Concejales que se piensan a sí mismos como portadores de un legado provisorio que deben renovar periódicamente en consultas a los ciudadanos que representan. Estos últimos tampoco asumen que el Concejal no es sólo un empleado del gobierno municipal, sino un vocero al que se debe informar, respaldar y controlar.

- El mecanismo electoral presenta serias falencias, en parte debido a los puntos ya mencionados, en parte a la legislación vigente, y otros, que se agregan a la imperfección natural de todo organismo de representación indirecta, como son:

- No se eligen los candidatos idóneos para la función, sino que los partidos conforman sus listas de candidatos en base a acuerdos y alianzas entre las fracciones. De este modo la selección considera más las pujas internas que las virtudes de la persona. Ello se verifica aún en aquellas situaciones en que hay elecciones internas, lo que atempera en parte el defecto, pero de todos modos la lista de cada fracción resulta de ese mecanismo.
- El ciudadano elige la lista de concejales que le presentan los partidos, con el agravante que las listas se presentan unidas y subordinadas a la figura del candidato a ocupar el ejecutivo. El candidato a Intendente suele tener antecedentes que son conocidos, mientras que los candidatos a concejales son por lo general desconocidos para el votante, incluso para muchos de los miembros del partido que lo nombra.
- El distrito único para toda la ciudad, en una población del tamaño de Córdoba, genera dos fenómenos que se traducen en mecanismos deslegitimantes. El primero es el anonimato de los candidatos, que suele ser desconocido para el votante y con el que suele ser difícil la identificación de problemas comunes. El segundo es el desarraigo del representante, que pasa a ser uno de todos los que representan a toda la ciudad, diluyendo la responsabilidad por los problemas particulares en problemas genéricos para los cuales carece de medios para afrontarlos; además, al no tener responsabilidad frente a determinado grupo particular de ciudadanos que lo conozca, con los que comparte el barrio y sus necesidades, no se siente en la necesidad de rendir cuenta de sus actos. Los problemas de toda la

ciudad le quedan grandes pues carece de medios para afrontarlos y no tiene responsabilidad específica en los de algún barrio o distrito particular. En esta situación se inhibe frente los problemas más generales y se desarraiga de los particulares.

- Poca y mala comunicación con los vecinos. Una instancia de representación tan concreta como el Concejo Deliberante Municipal requiere de un diálogo fluido y frecuente con la población.

Sin embargo, los medios masivos de difusión privilegian la comunicación entre su audiencia y los funcionarios del Ejecutivo, antes que con los representantes directos. La razón puede encontrarse en la mayor eficacia del Ejecutivo para dar respuesta a las demandas ciudadanas; en que tiene mayores recursos para atender y entenderse directamente con el periodismo y en que los medios se legitiman a sí mismos con su audiencia desempeñado el rol de representantes ante las autoridades, al lograr que los reclamos sean satisfechos, cosa que se consigue mejor tratando directamente con el Ejecutivo que, por lo general, monopoliza los recursos presupuestarios; a que los ciudadanos se comunican directamente con los medios y no con el Concejo.

Pero también a que el Concejo y los ediles no se ocupan de generar un flujo de mayor información hacia los ciudadanos, ni de crear canales de diálogo personales o a través de los medios de difusión, ni de recabar sistemáticamente las opiniones de sus representantes, de rendir cuenta de su gestión, etc.

- Toma de decisiones subordinadas al ejecutivo municipal. Las decisiones que se toman en el recinto del Concejo Deliberante, en el mejor de los casos se apoyan en los estudios técnicos del Departamento Ejecutivo Municipal, excepcionalmente algún concejal realiza una serie de consultas individuales y dispersas con organismos, funcionarios y asesores tendientes a tener un criterio propio. El análisis de distintas alternativas para la solución de cada problema y la búsqueda de asesoría específica no es la práctica habitual de la mayoría de los Concejales. La Sala de asesores ad honorem prácticamente no funciona. Las carencias en la información se expresan en la ausencia de alguna publicación regular de decretos y leyes vigentes que conformen un digesto Municipal. En el Concejo no existe una actitud permanente e institucionalizada de mantener criterios propios e independientes del Departamento Ejecutivo Municipal.

d) La imagen institucional

El Concejo Deliberante de la ciudad, se encuentra condicionado por un lado, por las demás instituciones del gobierno municipal y provincial y, por otro, por sus propios representantes.

El rol tradicional del municipio como instancia poco protagónica y su ubicación en el nivel más bajo de la pirámide de mando, subordinado y dependiente de la jerarquía nacional y provincial, persiste como imagen actual aún cuando los roles y las responsabilidades sean otros. El ejecutivo municipal suele percibir el creciente poder de gestión, de manejo presupuestario y de problemas sociales que entran en su incumbencia como producto del crecimiento de la población y del desentendimiento presupuestario de los gobiernos nacional y provincial.

Tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Legislativo del Gobierno Provincial, consideran a los municipios como el nivel inferior del sistema institucional, respetando sólo por su tamaño el poder que pueden adquirir las administraciones de las grandes ciudades.

Esta imagen que comparten los ciudadanos, las diferentes instancias de gobierno y los propios miembros de los poderes municipales, es un obstáculo que colabora en bloquear el desarrollo político de la instancia municipal al nivel en que la legislación lo ha colocado: **la primer instancia de organización política, social y territorial.**

La posición de primer instancia a la que el ciudadano delega su representación política, a lo que se suman la proximidad física entre representantes y representados, la inmediatez de los reclamos y de las respuestas, así como la injerencia en la vida cotidiana del campo de acción de las decisiones (servicios de recolección de residuos, barrido de calles, alumbrado público transporte y tránsito urbanos, y ahora también ambiente, educación y salud), y la proximidad física de la sede de las autoridades, le otorgan un alto valor cualitativo como sustento primario y tangible de la estructura de delegación representativa. Esto es: como fundamento y mecanismo elemental de la legitimación y el consenso de todo el estado.

El desencuentro entre la imagen simbólica del Deliberante y el rol que desempeña actualmente en el ámbito municipal afecta la delegación primigenia de la soberanía política. El Concejo Deliberante aparece como un gestor subordinado al Departamento Ejecutivo que se presenta como el verdadero poder que resuelve y ejecuta las obras. La distorsión entre los roles y los fundamentos del poder de gobierno lleva, en el caso de los Concejos Municipales, a una aguda contradicción. De primer fundamento a último eslabón, de instancia inmediata y más directa de representación a simple gestor ante los niveles más bajos de gobierno, de motor primario en la realización de la voluntad ciudadana a simple órgano ornamental.

Al invertirse y reducirse la compleja dimensión de los Concejales Municipales, se restringe la participación de los ciudadanos al acto eleccionario de renovar una vez cada cuatro años las autoridades del gobierno municipal, y se soslaya la permanente integración de los vecinos a las discusiones y a las decisiones sobre la vida de la ciudad.

ALGUNAS CONCLUSIONES

A manera de síntesis se pueden puntualizar los principales problemas del Concejo Deliberante de la ciudad:

- Déficit en la relación del Concejo con sus representados:
 - Carencia de una estructura de participación fluida con las organizaciones sociales en general y con los Centros Vecinales en particular. Inexistencia de mecanismos instituidos de participación ciudadana posteriores a las elecciones.
 - Dificultades en la relación del Concejo Deliberante con la sociedad a raíz el sistema de representación por distrito único.
 - Ausencia de un control institucional de los ciudadanos a la actuación de los Concejales. Carencia de información regular por parte de los ciudadanos de las actividades de los Concejales. Ausencia de una labor educativa e informativa destinada a estrechar los lazos con la sociedad y cooperar con la ciudadanización social
 - Escaso consenso ciudadano hacia la actuación de los Concejales y del propio Concejo.
- Déficit en la relación entre el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo Municipal:
 - Subordinación del Concejo Deliberante al Ejecutivo.
 - Problemas de flujo de información entre el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo Municipal.
 - Ausencia de control del Concejo Deliberante sobre el Ejecutivo.
- Déficit en la capacidad de formular políticas:
 - Estilo de respuesta a los problemas por presión (en especial del Ejecutivo y, esporádicamente, de los diferentes actores sociales) antes que por iniciativa propia.
 - Escasas asesorías sistemáticas para la toma de decisiones.

- Carencia de mecanismos de información y actualización que permitan una acertada toma de decisiones.
- Déficit de conocimientos técnicos y legales para una mejor formulación e implementación de las políticas públicas

Los problemas apuntados anteriormente, obstaculizan el desarrollo pleno de un organismo de representación, normativo y deliberativo y de lo que hemos definido como nuevas responsabilidades en función de un modelo democrático moderno de gestión municipal.

La Ley Orgánica vigente para los Municipios de la Provincia faculta a los que, como en el caso de Córdoba, tienen el carácter de ciudades, a dictarse su propia Carta Orgánica.

Ello posibilitaría al Concejo Deliberante un mayor protagonismo abriendo la perspectiva de iniciar un proceso de transición entre los que se puede denominar un "modelo restringido" de gestión y un "modelo democrático" moderno, que acentúe la participación ciudadana y el carácter consensual y la eficiencia y eficacia en el gobierno de la ciudad.

Los marcos legales si bien promueven las modificaciones de los organismos, de ninguna manera garantizan la construcción de un sistema de participación ciudadana y de consenso popular, ni la conquista del prestigio perdido por las instituciones parlamentarias.

El cambio de rol de los organismos de representación institucionales implica algunos grandes desafíos emergentes:

1. Reformulación del sistema partidario de elecciones de candidatos al Concejo Deliberante. Los partidos políticos deberán tener en cuenta que un candidato a Concejal cumple una función tanto o más importante que un Intendente en la legitimación partidaria y de las instituciones gubernamentales, por lo tanto, el proceso de selección de sus aspirantes tendrá que contemplar otra lógica interna.
2. Reestructuración del sistema de representación de los ediles: parece necesario abandonar las elecciones de Concejales solamente por distrito único, identificando a los mismos con una zona y con grupos de ciudadanos de quienes reciben demandas y hacia quienes deben responder por su desempeño. Descentralización de la gestión de los municipios en unidades con direcciones de los Concejales, es decir, descentralización del mismo Concejo.
3. Reestructuración de la toma de decisiones y, por tanto de la relación entre el Deliberante y el Ejecutivo.

En un nuevo modelo de Municipio capaz de asumir los desafíos de la descentralización y de los cambios de la sociedad y del estado, el Concejo Deliberante

adquiere la mayor importancia como formulador de la política pública y como contralor de la misma. El Ejecutivo debería desempeñarse como un miembro más de ese proceso, como el primer Concejal. En la medida en que el Concejo Deliberante pueda producir iniciativas de autofinanciamiento local, de coordinación regional y con otros niveles de gobiernos podrá impulsar una gestión descentralizada y de articulación de la participación comunitaria e ir configurándose como el formulador de la política promoviendo, además, el control ciudadano sobre la acción de gobierno.

4. Lo anterior es impensable sin el diseño de un sistema de captación y generación de información que sostenga la necesaria y oportuna información para la toma de decisiones y la participación de la sociedad en la gestión.
5. Reformulación de la relación del Concejo Deliberante con la sociedad.
La participación efectiva de la comunidad en las decisiones políticas implica que la sociedad tenga un espacio para opinar, discutir y actuar en la búsqueda e implementación de soluciones a sus problemas. Ese espacio debe ser proporcionado por el Concejo Deliberante ofreciendo un ámbito para la articulación de intereses diversos o contrapuestos. El papel de los bloques opositores es vital para búsqueda de alternativas en las decisiones.
La reconstrucción del tejido político y de la institucionalización de la representación ciudadana y de la democracia republicana dependerá, en gran medida de la reformulación y las relaciones de los organismos de representación institucional con la sociedad.
6. A esto se le podría agregar la necesidad de elevar la capacidad de gestión de la política y de prestación de los servicios públicos, así como de desburocratizar, sanear, dotar de recursos técnicos y de capacitación, etc. a los organismos que nos ocupan.

Por cierto, que las anteriores sugerencias generales deben constituir lineamientos de acción concretos y específicos de acuerdo a las características particulares de cada administración local.

La legitimidad de la democracia republicana se encuentra estrechamente ligada al surgimiento de una perspectiva que plantea la cuestión del poder como relaciones entre múltiples y asimétricos actores que tienden a construir, al interior de la sociedad misma y en relación con aquellos organismos estatales participativos, una nueva cultura democrática autogestionada.

LA PARTICIPACION COMO CLAVE ESTRUCTURAL DE LA GESTION MUNICIPAL. EL CASO CORDOBA

Alvaro Ruiz Moreno*

La participación es un proceso a través del cual un grupo de ciudadanos interactúa relacionado con el poder local y coparticipando las tomas de decisiones. Los vecinos deben aunar esfuerzos para contribuir en la resolución de los problemas básicos de la comunidad y el Gobierno Municipal debe coadyuvar a ese esfuerzo. Para que esta articulación ocurra, debe existir voluntad política de los gobiernos municipales, pero además debe haber también iniciativas concretas de la comunidad organizada, fundamentalmente a través de los Centros Vecinales.

El líder político de la Administración debe dar para facilitar la participación, y la comunidad también debe dar para que se produzca la articulación necesaria para que acontezca la real participación en un emprendimiento conjunto entre pueblo y gobierno. Ello implica redefinir roles y funciones de ambos lados.

El impacto que se logra en las experiencias positivas de participación se traduce en desarrollo económico, social o cultural, y en todo caso, en mejor calidad de vida para el vecino y mayor eficacia en la gestión pública.

Para que este importante fenómeno de consolidación democrática y fortalecimiento del poder local se dé efectivamente, contribuyen entre otros los siguientes componentes: decisión política de hacerlo, un marco legal adecuado para el desarrollo de la experiencia concreta, la capacitación de los actores involucrados, la previsión presupuestaria y financiera, la garantía de continuidad asegurada desde el decisor, el respeto estricto por las particularidades regionales, la concertación previa entre las

*Subsecretario de la Función Pública. Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

partes, la participación real y efectiva de los vecinos, y el seguimiento o monitoreo de la experiencia en desarrollo.

Entre los obstáculos principales, que deben vencerse, destaco los siguientes, entre otros: la incomprensión por parte de los dirigentes del gobierno o de la propia comunidad, la falta de flexibilidad de muchas normas, la fuerte tradición centralista y las barreras culturales, la imprevisión presupuestaria, los liderazgos negativos y meramente clientelistas, y la utilización autocrática de las herramientas participativas.

Es importante crear las condiciones para que suceda la convergencia democrática de las partes, sus intereses y prioridades. Obviamente se trata de una acción de convencimiento.

Para lograrlo hay que definir proyectos concretos, y realizar capacitación y difusión. Con estos elementos puede comenzar una experiencia de participación comunitaria con el Municipio o la Comuna.

La participación comunitaria se transforma en estructural cuando se incorpora a la planificación o micro planificación municipal y adquiere visos de permanencia.

Es necesario comenzar a plantear los conceptos de post descentralización y estas ideas nuevas deben generarse en el propio seno de los gobiernos locales. Me atrevo a plantear la noción de recentralización. Los Municipios, con participación de las organizaciones comunitarias, tienen que comenzar a definir nuevos centros de atención de las necesidades vecinales por fuera de los muros de los propios municipios en orden a la real desconcentración de funciones. En las ciudades grandes y medianas deberán conformarse verdaderos "mini Municipios" que, dependiendo de las unidades centrales, presten servicios más directos a la sociedad. Para que ello se dé debe delegarse suficiente capacidad de gestión y de decisión a aquellas unidades desconcentradas que deberán ubicarse estratégicamente en las ciudades, fortaleciendo la propia identidad barrial favoreciendo el desarrollo y el progreso. Para lograr esto debe redefinirse el rol del Gobierno Municipal y la mejor oportunidad para hacerlo es el proceso que se está iniciando de elaboración y dictado de las Cartas Orgánicas Municipales, verdaderas Constituciones del poder local. Hay que generar una nueva institucionalidad, más moderna y más participativa. Hay que definir con claridad la escala de lo local para de esta forma acotar el ámbito del Municipio y de la participación comunitaria. Por ejemplo, tarde o temprano se va a municipalizar la Educación, este proceso sólo podrá realizarse con éxito si de antemano se garantiza la participación comunitaria. Sólo así calará hondo en la sociedad y será verdaderamente democratizante e irreversible. El Estado actor social de Francisco Delich debe involucrar también al Gobierno Municipal. Esta base conceptual le permitirá al poder local interactuar en el desarrollo social y hasta económico, a escala regional, provincial o incluso nacional.

A partir de la autonomía cesará gradualmente el paternalismo de los Gobiernos Regionales sobre los Municipios. En este proceso el rol principal les cabe a los partidos

políticos que deberán tener una dinámica clara en los ámbitos locales. El dirigente político aporta a la organización social una visión estratégica que debe desarrollarse más en función del rol municipal.

La crisis de representatividad de los partidos políticos en el ámbito local es compartida tanto por la Comunidad y los Departamentos Ejecutivos, como por los Concejales, y es un reflejo directo de un laberinto donde todos los actores se pierden. La democratización del poder local, objetivo mayor de la estrategia de Reforma del Estado, devolverá competencias y responsabilidades al Ejecutivo, el Legislativo y al ciudadano, pero no se resolverá sin revertir aquella crisis de gobernabilidad a la que hago referencia. Accesibilidad, transparencia, efectividad y responsabilidad son los temas prioritarios de una práctica pública transformadora para la cual el cambio de este cuadro histórico proveerá el punto de partida. Es necesario crear un nuevo formato organizacional comprensible, donde la población tenga acceso a informaciones, procedimientos y actos de gobierno, como los que difundimos a través del Banco de Experiencias Municipales cuyas bases metodológicas fueron provistas por IULA y su Capítulo Latinoamericano. Esto permite que la participación popular se dé en forma efectiva en la gestión urbana, donde los servicios municipales garantizan la mejor atención de los derechos del ciudadano y donde se establece la real posibilidad de la gobernabilidad en su plenitud democrática, reivindicando en esto el rol de los partidos políticos en la esencia misma de la arquitectura democrática de la sociedad.

Descentralización, accesibilidad, transparencia, efectividad y responsabilidad, determinarán la lógica de la nueva matriz y posibilitarán saber a dónde ir para obtener, discutir, influenciar y comentar sobre informaciones y servicios. Transparencia para saber quién hace, quién planifica y quién decide. Efectividad, para medir los resultados reales de las acciones públicas y su impacto en la vida social. Responsabilidad, para poder exigir de los agentes públicos que rindan cuentas de sus acciones, identificar las fallas y aplaudir los logros. Para todo ello es necesario que, en el marco municipal desconcentrado, se creen centros claros de decisión y responsabilidad cuya función pueda ser rápidamente comprendida por la población y cuya actuación pueda ser avalada por los mecanismos de representación democrática.

Obviamente la implementación del modelo desconcentrado requiere de la elaboración de toda una estrategia que deberá considerar no sólo los problemas estructurales sino también las variadas tecnologías administrativas creando un amplio programa de desarrollo y progreso, que atienda fundamentalmente las demandas sociales de la población y en particular de la comunidad organizada.

La ciudad no es sólo la morada de sus habitantes. Es el centro de las actividades económicas, políticas, culturales, etc., donde convergen intensas contradictorias configurando su identidad local o regional. Es un escenario de confrontaciones cotidianas, de

lucha por el sustento, de conquistas sociales, y de preservación del medio ambiente, al mismo tiempo es un centro generador de avances y de cambios dinámicos.

Le cabe al Gobierno local administrar esa complejidad, heterogeneidad y turbulencia de la vida urbana en toda su dimensión, imprimiéndole al mismo tiempo una direccionalidad política que se expresa en el plano de la acción de gobierno, en sus directrices y metas, en la forma como define sus prioridades y administra los recursos, medios y esfuerzos.

En el modelo tradicional y aún vigente en nuestras ciudades no hay suficiente participación popular. La maquinaria administrativa esta organizada de una manera altamente centralizada, con funciones de órganos diferentes que se superponen, tornando las responsabilidades difusas y complejas. Por ello las administraciones no tienen todavía la necesaria transparencia para que la población pueda acceder al conocimiento y ejercer sus derechos cumpliendo sus obligaciones. Por otro lado, al estar el poder de decisión sólo en los órganos centrales y más altos de la estructura, difícilmente el ciudadano medio resiste la larga peregrinación burocrática para llegar a los centros del poder. El antídoto es la descentralización y también la desconcentración.

El nuevo camino para superar este anacronismo se está transitando de a poco. Aún no existe bibliografía suficiente dónde estudiar este fenómeno, que es el resultado de conquistas democráticas en casi toda América Latina. En mi opinión debe observarse con detenimiento el proceso de post descentralización que se realiza en la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

Aquí, el gobierno Provincial (regional) está descentralizando concertadamente con el poder local, y éste, está creando centros distritales que son verdaderos "mini - municipios" en lugares estratégicos, adonde la comunidad recibirá atención directa. Esto, a más de eficiencia y economicidad, permite mejorar el control de gestión que el ciudadano puede y debe ejercer sobre los actos del funcionamiento municipal en tanto éste actúa en servicio de aquel en el manejo de la cosa pública.

Es importante destacar que esta desconcentración que se hace en Córdoba no significa dividir la ciudad en partes autónomas, sino respetar las cuestiones regionales y barriales por su especificidad, produciendo mayor interacción entre la población y el gobierno local, buscando respuestas más rápidas de la maquinaria administrativa, y mayor transparencia y fiscalización de sus actos. Esta desconcentración presupone delegación de poder decisorio para la coordinación de los recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos, preservando los principios y directrices del Gobierno Municipal, garantizando el cumplimiento de sus planes, programas y metas.

Para los investigadores resultará de utilidad estudiar cuidadosamente estos primeros pasos de la Administración Martí del caso Córdoba.

REFLEXIONES EN TORNO A UN CASO DE APLICACION DE UN MODELO DE ANALISIS DE POLITICA

Mter. Graciela Santiago*

Mter. Cecilia Carrizo**

SINTESIS

El presente trabajo constituye una reflexión en torno a la concretización de un modelo de análisis de política. En él se desarrollan los distintos modos de resolución de las cuestiones surgidas en la práctica investigativa, las metodologías diferenciadas adoptadas conforme a la especificidad del objeto de análisis en general, cual fue la política de creación de Escuelas Municipales en Ciudad de Córdoba, y de los distintos momentos analíticos en los que se fragmentó dicho proceso socio-político.

Su presentación al IX Congreso pretende poner en discusión las dificultades y oportunidades de este tipo de análisis, tanto respecto a la investigación como a la vinculación de los mismos con la gestión de las políticas estatales.

INTRODUCCION

En la última década las sociedades latinoamericanas han arribado por distintos caminos a procesos de reforma de sus estados. En Argentina la democratización y la descentralización son, entre otros, los procesos que tendieron a la reorganización de las

* Subdirectora General de Planificación Administrativa de la Subsecretaría de la Función Pública, del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

** Docente - Investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba (I.I.F.A.P. - U.N.C.)

relaciones sociopolíticas revitalizando el rol del municipio. La estructura de poder cristalizada por el esquema centralista se abrió al protagonismo de relegados actores estatales.

Frente a esta problemática, realizamos una investigación que intentó arrojar luz sobre las características de nuestro estado local. Para ello adoptamos como modelo el propuesto por Oszlak y O'Donnell (1984) para el análisis de políticas estatales, debido a que el mismo posibilita una visión del estado en acción, desagregado; lo cual permite no sólo abordar la diversidad de procesos intraburocráticos que desencadena la intervención estatal, sino también, las interacciones del estado con el conjunto de actores de la sociedad, en este caso local.

Nos proponemos en este trabajo, una reflexión en torno a las posibilidades y a los obstáculos generados en la utilización de este modelo, en el análisis específico de la política de creación de escuelas municipales en la Ciudad de Córdoba.

Optamos por analizar la política educativa del municipio por varias razones:

- en primer lugar porque la misma fue integralmente desarrollada durante el período democrático, lo cual nos remite específicamente a las nuevas modalidades de intervención que desarrolló este nivel estatal en lo que se denominó período de transición a la democracia;
- en segundo lugar, porque evaluamos como relevantes ciertas características de la política educativa del municipio, entre ellas:
 - que la misma haya surgido en forma autónoma desde el nivel local;
 - que estuviera dirigida a un sector claramente diferenciado de la sociedad, los sectores marginales de la periferia de la Ciudad, a diferencia de la generalidad de las políticas educativas que están dirigidas a la sociedad en su conjunto, constituyéndose por lo tanto en una forma de redistribución progresiva del gasto público;
 - y por último, que fuera el eje sobre el que se estructuró un proyecto asistencial global que incluía salud, alimentación, indumentaria y desarrollo comunitario.

A partir de la determinación de nuestro objeto, cual es el proceso social que constituyó la política, definimos cuatro momentos analíticos: surgimiento, formulación, implementación y resultados de la política municipal de creación de escuelas en la Ciudad de Córdoba, desde 1983 hasta 1990.

Subrayamos dos niveles de contexto próximo a fin de aportar a su ubicación y comprensión dentro de procesos sociales locales.

Como primer nivel de contexto tomamos la situación de la educación en la Ciudad de Córdoba. Como segundo nivel de contexto señalamos algunas de las características de la estructura social. Tomando como base los datos del censo del 80 y su distribución urbana.

También consideramos tres problemáticas que ubicamos como niveles de contexto más amplios que los anteriores, cuales fueron:

1. los procesos de descentralización, porque entendimos que esta política significó la asunción por parte del municipio de una función antes concentrada en la esfera provincial y nacional;
2. el desarrollo de las políticas sociales a nivel provincial y nacional, porque reflejan las tendencias predominantes de la relación estado - cuestión social en el período y;
3. algunos indicadores del mercado de trabajo en la Ciudad de Córdoba puesto que el mismo condiciona, tanto la oferta como la demanda de políticas sociales.

EL SURGIMIENTO DE LA CUESTION

En un primer momento nos detuvimos en el surgimiento de la cuestión. Para abordarlo partimos de las condiciones sociales y políticas que lo precedieron. A partir de ellas reconstruimos la práctica del actor que problematizó la cuestión, utilizando para ello los documentos y discursos que elaboró, así como otras acciones que realizó tendientes a que la cuestión entrara dentro de la agenda de problemas socialmente relevantes.

Siguiendo a E. Verón decimos que *"siempre partimos de un paquete, de materiales sensibles investidos de sentido que son producto, con otras palabras, partimos siempre de configuraciones de sentido identificadas sobre un soporte material (texto lingüístico, imagen, sistema de acción cuyo soporte es el cuerpo, etc.) que son fragmento de la semiosis"*. (E. Verón, 1987).

Intentamos señalar cómo las prácticas involucradas en esta toma de posición tendieron a definir, preservando o modificando, las modalidades de interacción Estado-sociedad y el universo de problemas que entraron a considerarse en la arena política a través de la problematización social de la cuestión.

También en este momento realizamos una descripción de las condiciones de producción y de reconocimiento del discurso del actor, es decir nos remitimos al conjunto de relaciones sociales a partir de las cuales este se formuló y fue recibido,

puesto que entre estos dos conjuntos de condiciones circulan los discursos sociales. Tomamos para ello algunos indicadores de las condiciones de vida en la Ciudad de Córdoba por ese entonces, en base al procesamiento de datos censales, procurando descubrir las huellas de aquellas sobre el objeto significativo.

El examen de este "período de iniciación", buscó aportar también elementos sobre el poder relativo del actor hegemónico, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización y sus estrategias de acción política.

Reconocemos aquí, las limitaciones derivadas de analizar las prácticas del actor respecto a una sola cuestión, cual es la educativa. A pesar de ello creemos que ésta constituye un problema social significativo, puesto que las políticas educativas organizan en su expresión una serie de recursos simbólicos que representan simultáneamente, una condensación del pasado y la apuesta de la sociedad sobre su futuro, es decir, la certeza sobre la que se funda el funcionamiento del orden social. (Garretón.1989)

Corresponde señalar también como otra limitación de nuestro análisis el que el mismo se centró principalmente en la práctica del actor que resulto hegemónico, entendiendo como tal al actor que se "convierte en Estado".

A la vez, justificamos tal demarcación en la medida en que afirmamos, desde nuestra perspectiva teórica, la centralidad de la práctica articuladora como organizadora de las relaciones sociales, en tanto fija-disloca un sistema de diferencias en el plano de la discursividad y en todo el conjunto de instituciones a través de las cuales tal articulación se estructura construyendo un orden.

No partimos de sujetos preconstituídos en base a sus posicionamientos en la estructura económica y social. Por el contrario intentamos una reconstrucción de los actores participantes en este caso, a partir del análisis de su discursividad en tanto práctica constitutiva de identidades y diferencias, rastreando a través de ella las inclusiones y exclusiones de sujetos que definieron los límites de la construcción hegemónica de la cual esta política fue parte.

También vinculamos esta forma de resolución de la cuestión social con los tipos ideales de procesos de solución de problemas distinguidos por Hirshman (1964). Analizada la política en el contexto político, institucional y urbano en el que se desarrolló, se encontraron una serie de elementos que nos llevaron a afirmar que en el proceso de resolución de la cuestión primaron factores subjetivos o de "motivación" más que de "comprensión".

En ningún momento de nuestra investigación fue posible hallar estudios acerca de la posibilidad de que la Municipalidad sumase sus esfuerzos para la ampliación y/o mantenimiento de los establecimientos educativos existentes en el radio urbano. Esta tarea indudablemente hubiera significado un menor reconocimiento político del actor municipal, así como también que no se creara una nueva estructura estatal destinada a la función educativa.

La política posee por lo tanto, las dos características principales del estilo en donde la motivación precede a la comprensión:

- por un lado se la presenta como un intento de resolución de un conjunto de problemas de modo integrado y rápido;
- por otro implica la creación de una estructura institucional cuyas múltiples funciones son fruto de un nuevo entendimiento del problema, basado en la atracción que ejercen nuevos métodos y el descubrimiento de caminos alternativos.

También el plano del análisis de la racionalidad, referido a los mecanismos con los que el actor organizó y realizó su articulación, fue abordado a través del análisis de la discursividad. Ello permitió caracterizar a la decisión como producto de una racionalidad a priori y por encima de lo diverso, y no como resultado del intercambio político conflictivo y desigual que constituye la organización del poder en la sociedad.

Respecto a las estrategias con las que el actor incorporó la cuestión a la agenda del gobierno Municipal, fue posible a través del análisis de los documentos y debates, señalar la reiteración por parte del ejecutivo municipal de una vieja práctica, cual era la concentración del poder en su ámbito, reduciendo la participación del órgano legislativo. Introduciéndonos al análisis de la composición de las fuerzas políticas institucionalizadas en el Concejo Deliberante y su poder relativo respecto al actor hegemónico, se señalaron las condiciones objetivas que posibilitaron dicha práctica centralista.

Contextualizada esta política en el marco de la transición, fue posible caracterizar a la misma como una respuesta a las exigencias a la clase política, puesto que en dicho momento de sus decisiones y acciones dependía la credibilidad y continuidad de la salida democrática.

La política de no concertación y la urgencia con la que desde el estado se encaró esta acción de gobierno, llevaron a caracterizar a la misma como un modo de hacer política pública en el que el Estado exhibe una gran autonomía respecto de los principales actores económicos sociales y políticos. El régimen es pluralista en cuanto a la representación de intereses pero estatista en el modo de formular la política pública. (Foxley, 1985)

LA FORMULACION DE LA POLITICA

Entendimos como momento de la formulación de una política a la operación abstracta, que define el sentido que deberá tener la acción, como el deber ser de la política. Por lo tanto es el que contendrá los elementos normativos y prescriptivos de la modalidad de relación entre el Estado y la sociedad, como así también de las relaciones hacia el interior del Estado.

Adoptamos como criterio para determinar históricamente la amplitud del proceso de formulación, el período comprendido entre diciembre del 83 —fecha en que se sanciona la Ord. 7930 de creación de Escuelas Municipales— y marzo de 1984 —fecha de inicio del ciclo lectivo— por considerar que en ese lapso se habrían realizado las prácticas principales, expresadas fundamentalmente en la normativa, vinculadas a la definición de los contenidos organizativos de la política que marcaron el sentido y direccionalidad de la implementación.

Debimos incluir también, y ya fuera de este período, a las normas referidas al personal y a la participación, por considerarlas relevantes para el análisis del momento de implementación.

Este proceso de formulación, es el punto culminante y de concreción de la primera toma de posición del Estado respecto a la cuestión que el actor incorpora exitosamente a la agenda de cuestiones socialmente relevantes.

El análisis de la normativa, con esta perspectiva, nos posibilitó:

- caracterizar esta primera toma de posición del Estado;
- identificar los objetivos perseguidos por los formuladores y sus vinculaciones con la estructura social en la que se insertan;
- reconocer como justifican la necesidad de la puesta en marcha de la política y;
- el grado de previsión que se tiene en cuenta respecto de los recursos materiales y humanos para su materialización.

El foco en este momento estuvo centrado en la práctica discursiva de los actores estatales formuladores, desde distintas instancias de la política, intentando al mismo tiempo distinguir los grados de uniformidad y/o reformulación de la misma:

- tanto en su articulación respecto del Estado con la sociedad —análisis iniciado en el momento del surgimiento y que aquí se abordó a través de los objetivos y funciones que los formuladores manifiestan y de los objetivos implícitos—,
- como así también respecto a las prácticas que articulan la relación del Estado con su aparato —es decir el análisis de la organización de las relaciones de poder al interior del Estado.

Esta problemática fue asimismo precisada mediante la determinación del tipo de racionalidad dominante. Para el análisis de los distintos tipos de racionalidades utilizamos la categorización aportada por García Delgado y Garay (1987), que al respecto distinguen tres tipos que interactúan en los procesos de toma de decisiones: la política, la administrativa y la técnica.

Entendimos por racionalidad política a las acciones tendientes a consolidar o ampliar las aspiraciones y objetivos del actor hegemónico, definiendo una forma de gestión democrática o autoritaria. El grado de centralización - descentralización en el proceso de toma de decisiones, los márgenes de discrecionalidad que se depositan en el ejecutor, ampliando su base negociadora desde una posición de privilegio, las prácticas en torno a alianzas, acuerdos, consensos, etc., se constituyeron en importantes indicadores en este sentido.

La racionalidad administrativa, fue entendida como las acciones tendientes a definir la dinámica del proceso decisorio por procedimientos típicamente burocráticos y cuyos efectos, se hacen sentir sobre las posibilidades de acción y de discrecionalidad de los actores intervinientes. La participación de las diversas unidades burocráticas existentes en la formulación de la política, el grado de minuciosidad que alcanza el diseño de la estructura burocrática creada, el nivel de especificidad con que se definen funciones y deberes, fueron indicadores que arrojaron luz sobre esta racionalidad.

Por último a la racionalidad técnica se la entendió como la participación en el proceso decisorio de acciones que contemplaran la eficiente combinación de elementos, tanto humanos como materiales, indispensables para el desarrollo de la política.

La existencia de estudios previos que sirvieran de soporte a la decisión del actor, el nivel de previsión de recursos humanos y materiales en esta etapa fueron aquí los indicadores seleccionados.

Sostuvimos que de la participación y predominio de estas racionalidades en la formulación de la política, dependería la legitimidad, legalidad y viabilidad de la misma, como así también la configuración de poder que adquiriría la organización de la gestión.

Entendimos por :

- legitimidad, al consenso social que, desde diferentes bases pueden sostener la decisión;
- legalidad, en el sentido de proceso sujeto a la normativa vigente;
- viabilidad, como las condiciones de posibilidad para la concreción de lo decidido.

Uno de los resultados de este análisis fue visualizar la forma de gestión que se imprimía a esta política desde su formulación. La combinación de las racionalidades resultantes, en el proceso de toma de decisión, posibilitó la legalidad, viabilidad y legitimidad de esta política.

Si bien constituyó una configuración de poder caracterizada por una organización de la gestión centralizada y de bajos niveles de participación, su base principal fue la alta dosis de contenidos de eficiencia y eficacia que se le imprimió y los mecanismos de control que desarrolló.

Los grados de autonomía existente entre los distintos aparatos al interior del estado fueron considerados como productos, dependientes de la articulación hegemónica de la cual formaron parte. A ello contribuyó el que se hubiese creado una instancia administrativa ad-hoc para intervenir puntualmente en la implementación de esta política.

Los grados de autonomía del estado respecto a la sociedad civil, fueron abordados a través del análisis de los objetivos explícitos e implícitos que se desprendían del discurso; tanto de las expresiones de los actores, como de la normativa y de los documentos. Estos fueron analizados a la luz de su inserción en la problemática funcional y estructural del sistema social en su conjunto.

LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA

Si el surgimiento de la cuestión es el momento de la política en que se estudian los modos en que un problema pasa a integrar la agenda de un gobierno y la formulación, aquél en que el Estado explicita sus objetivos y define los medios para alcanzarlos; la implementación es la puesta en práctica, la ejecución de la política.

Siguiendo a Oszlak, en este proceso se intentó ver el funcionamiento real, entendido como *"el resultado de una práctica cotidiana que se manifiesta en comportamientos adecuados a los fines perseguidos por cada actor-individuo, unidad, organización-dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo aplicable a la situación"* (Oszlak, 1980).

En este sentido entendimos los grados variables de discrecionalidad con la que actuaron los diferentes actores, llegando a producir asimetrías en las interacciones intraestatales y distorsionando el esquema organizativo formalmente establecido.

Nos centramos en el actor Estado, diferenciándolo hacia su interior a través de la cadena jerárquica que vertebró a la burocracia de esta política, sin dejar por ello de ser conscientes de que sus comportamientos, se encontraban condicionados por otros actores estatales y privados a los cuales hicimos referencia en la medida en que interactuaron con aquellos.

Los actores estatales fueron sistematizados del siguiente modo: 1) El Intendente, 2) Las alturas de la burocracia (Secretarías y Subsecretarías), 3) La Dirección de Escuelas Municipales (DEM), 4) Los directores y 5) Los maestros.

Al análisis del comportamiento de cada uno de estos actores incorporamos las categorías de interdependencias jerárquicas, funcionales y presupuestarias, tal como fueron desarrolladas por Oszlak¹. Analizamos así:

1. la participación de los actores estatales más relevantes para la materialización de la política y sus interacciones con otros actores tanto estatales como privados;
2. los puntos de fricción y de ruptura en el comportamiento de la cadena de actores que conforman el vínculo entre formulación-acción;
3. la organización de los recursos materiales —obras públicas, presupuesto— y humanos que hicieron posible la realización de esta política;
4. y los distintos tipos de racionalidad, trabajadas en el momento anterior —política, administrativa y técnica—, a fin de determinar la forma en que se conjugaron e influyeron en esta etapa del proceso social e institucional.

La diferenciación hacia el interior del Estado que realizamos, nos permitió distinguir la acción y el poder relativo de sus distintos niveles jerárquicos. A partir de la misma podemos afirmar que la relación Estado-burocracia estuvo signada por el fuerte protagonismo de un actor, en este caso del llamado “actor-Intendente”.

Tal protagonismo fue destacado principalmente por encontrar la presencia casi permanente del Intendente en la esfera de la política educativa. Esta injerencia, bajo distintas modalidades, se plasmó en la existencia de contactos con los niveles burocráticos medios y bajos, como así mismo, con la comunidad, sirviendo en este caso como mecanismo de retroalimentación.

Los puntos de fricción y de ruptura en la cadena formulación-acción fueron analizados a partir del grado de identificación con los objetivos y orientación de la política puesta en práctica por el conjunto de actores burocráticos. Las redefiniciones percibidas tendieron a facilitar la viabilidad, no constituyéndose en rupturas sino, generalmente, en profundizaciones de los contenidos explícitos en la formulación de la política.

Respecto a las formas de interrelaciones burocráticas de tipo funcional, jerárquica y material; observamos allí, que la particular forma de intervención del Intendente en la política determinaba su concretización. A través de ellas el actor hegemónico, estructuraba su espacio de poder, fortalecía su rol personal, vigorizaba su vínculo con la política y ejercía un modo particular de control sobre la misma.

¹ Oszlak denomina interdependencias jerárquicas a las relaciones organizacionales “dirigidas a impartir y acatar las directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos fines; interdependencias funcionales a “aquellas (relaciones) destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de la unidad; e interdependencias presupuestarias a las relaciones “derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad”. (Oszlak.1980)

En lo que se refiere a las interdependencias materiales cuya expresión por excelencia lo constituía el manejo del presupuesto, analizamos los grados de discrecionalidad en el estilo de gestión presupuestaria.

Dentro de la diferenciación de actores estatales destacamos la existencia de otro actor relevante que designamos como "las alturas de la burocracia". Respecto a su intervención, se trabajó sobre sus prácticas y objetivos, lo cual llevó a reconstruirlos como el conjunto de funcionarios responsables de las dependencias administrativas que tuvieron un papel central en el desarrollo y seguimiento de la política educativa, poniendo de manifiesto su poder relativo respecto al conjunto de actores que interactuaron en el proceso y cotejando su acción con los objetivos generales de la política.

Otro de los actores analizados, tal vez el más importante para la implementación de la política, fue la DEM (Dirección de Escuelas Municipales), cristalización institucional caracterizada por una fuerte concentración de poder en su conducción. Los indicadores que analizamos fueron:

- la estructura de autoridad formal e informal;
- los mecanismos formales e informales de comunicación y control que estableció;
- las funciones de coordinación y grados de autonomía en relación a la multiplicidad de organismos estatales y públicos que estuvieron vinculados a la concretización de la política.

La estructuración del poder resultante de la práctica de este actor, fue relacionada con las características del conjunto de la gestión municipal durante este periodo, relación que llevó a visualizar idénticas configuraciones.

En resumen, las prácticas articuladoras dirigidas a organizar las relaciones al interior del Estado conformaron un aparato administrativo que no se autonomizó del "señor". (Barenstein. 1981).

Este hecho también fue posible de constatar al seguir la evolución del crecimiento del aparato educativo municipal. Si bien su crecimiento fue significativo a lo largo del periodo analizado, ello se debió al diseño gradualista de la política y por lo tanto este indicador, no se constituyó en un reflejo de la formación y realización de intereses sectoriales autónomos. En el mismo sentido se puede destacar que las remuneraciones de los docentes no fueron el resultado de una pugna sectorial, sino que fueron producto de la política del actor hegemónico respecto a la administración del personal.

El abordar las relaciones interinstitucionales desarrolladas por la DEM, llevó a identificar también al conjunto de organismos municipales, nacionales y privados de diversos campos integrados a la política, que generaron una red interinstitucional coordinada por la DEM. Dicha red amplió la penetración de esta intervención estatal en

la comunidad a la vez que posibilitó hacerse de los servicios necesarios para concretar sus objetivos, constituyéndose en una respuesta creativa y realista a la crisis económica.

En lo que respecta a la participación, además del análisis de la normativa, se relevaron en este momento los grados efectivos de participación de la comunidad en los establecimientos educativos, tomando para ello los discursos de los directivos y datos de conformación de las comisiones escolares de vecinos.

La amplitud de este momento así como el abordaje cualitativo utilizado, llevó a la necesidad de hacer un recorte significativo del proceso que constituyó esta política. El fragmento de la realidad analizado nos permitió aproximarnos a conocer el grado de autonomía hacia el interior del aparato del estado, autonomía que resulta de una práctica social más amplia que hizo posible una construcción hegemónica que alcanzó y ocupó el lugar institucional del poder en la sociedad local.

Esta opción imposibilitó abordar en profundidad los mecanismos que constituyeron el entramado de la relación estado-sociedad civil, lo cual no significa desconocer la riqueza de estas vinculaciones en tanto posibilitadoras de develar la existencia y el grado de autonomía que adquiere el estado local en este período.

Por último cabe señalar aquí las dificultades surgidas en este caso respecto a la delimitación temporal de este momento analítico, ya que por tratarse de un caso donde la implementación implica creación de nuevas estructuras y ejercicio de nuevas funciones en ese nivel de gobierno, los momentos de implementación e impacto se traslapan.

LOS RESULTADOS DE LA POLITICA

El énfasis en el impacto se encuentra en la base de numerosos estudios de políticas públicas. Surgió como respuesta a demandas de agencias estatales, preocupadas por conocer los resultados de las políticas implementadas. La mayoría de los estudios se caracterizan por una finalidad diagnóstica, donde la tarea del investigador consiste en ayudar al gobernante a optimizar la toma de decisiones.

Oszlak y O'Donnell (1984), señalan las siguientes insuficiencias de los modelos de política basados en el impacto:

- 1) No se intenta conocer cómo se originó la política, con lo cual es posible que no puedan explicarse inconvenientes o distorsiones sufridos por la misma en la etapa de implementación.
- 2) No se consideran otras influencias sobre el impacto que no sea la propia política estatal.

- 3) Se definen los impactos de modo que resulta difícil identificar impactos “secundarios” (repercusiones indirectamente atribuibles a la política estatal, originadas en los impactos más directos de la misma) e impactos “inesperados” (efectos no previstos y muchas veces no deseados de las políticas analizadas).

Otra vertiente para el análisis de las consecuencias de las políticas públicas, la constituyen los modelos de evaluación de proyectos sociales tales como los desarrollados por Cohen y Franco (1988), que se derivan de los modelos de evaluación económica de proyectos de inversión. Con basamento en la teoría económica neoclásica, el acento se pone en el cálculo de rentabilidad u otros parámetros equivalentes, con el fin de asegurar la eficiencia en la asignación de los recursos.

En este tipo de modelos las personas son vistas como un recurso más, cuando se las emplea en la producción; o como meros consumidores pasivos cuando se las enfoca como destinatarios. Sin intereses y sin ambiciones, los sujetos sociales no tienen un rol que cumplir en estos modelos. En contraste, lo positivo es que llaman la atención sobre la necesidad de una más cuidadosa administración de los recursos de la sociedad que maneja el Estado, al poner el énfasis en la medición de la eficiencia y eficacia. Proveen también una serie de indicadores que eventualmente y no sin dificultades, podrían utilizarse en otro marco conceptual.

Una forma alternativa de encarar el análisis del impacto, es percibirlo como una parte de un estudio integral de política.

En este marco, una forma posible de definir a las consecuencias de la política es viéndolas como la resultante de conflictos y alianzas, donde participan actores sociales diferenciados y agencias estatales buscando la realización de diversos intereses. La aproximación al conocimiento de las relaciones causales, que explican los resultados de la política, ayuda a identificar posibles alianzas de sectores sociales y estatales.

También se asociaron algunos indicadores de los resultados de la política a los roles asignados a la burocracia por Oszlak (1977). Cabe recordar que aquel distingue tres roles:

- a) rol sectorial: cuando a través de su actuación la burocracia tiende a satisfacer intereses propios;
- b) rol mediador: cuando apelando al interés general la actividad de la burocracia se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes;
- c) rol infraestructural: cuando encara acciones que tienden, “o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados”.

Como lo advierte el propio Oszlak, esta distinción de roles con fines analíticos no debe llevar a la falsa idea de que las acciones concretas y observables sean fácilmente clasificables. Más bien, un mismo indicador puede ser la expresión de más de una de las funciones atribuidas a la burocracia porque esas funciones se encuentran entremezcladas en numerosas actividades cotidianas. *"... la distinción analítica recorta en realidad franjas de actividad ... que, en situaciones concretas, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción"*.

La opción por esta distinción nos permitió superar una visión centrada en la productividad de la burocracia, análisis que se orienta principalmente a evaluar el desempeño de su rol infraestructural, ignorando o bien considerando, como manifestación de comportamientos desviados, a las acciones vinculadas al desempeño de los otros roles.

En el caso de la política concreta que analizamos, la educación para sectores urbanos de bajos ingresos, el rol infraestructural fue observado en indicadores tales como: cantidad de establecimientos, de docentes, presupuestos asignados, ubicación de las escuelas; es decir aquellos que expresan las actividades sustantivas de la política.

El rol sectorial se abordó a través del análisis de las acciones tendientes a concretar los intereses de la burocracia. En algunos casos, dichos intereses sectoriales pueden coincidir con los de los destinatarios de la política. Esto ocurre cuando la expansión de los espacios de poder se hace en las esferas que tienen que ver con la prestación directa del servicio.

El aumento de las remuneraciones del personal docente, por ejemplo, es una cuestión que atañe directamente a los intereses de la burocracia, en tanto se considera a los maestros como parte de la misma. Sin embargo, su concreción puede tener efectos positivos sobre la calidad del servicio evitando el doble turno o el desaliento en el desempeño de las tareas.

La otra forma de manifestarse del rol sectorial, se la podría calificar de disfuncional con el rol infraestructural. Esto ocurriría en casos donde se produjera un crecimiento desproporcionado del personal asignado a tareas de apoyo o proliferaran los cargos jerárquicos. Esta distinción, dentro del rol sectorial, resulta importante porque en la medida que predomine la primera de las formas de manifestarse, la posibilidad de conflicto de roles se reduce en gran medida.

En síntesis, se trabajó con el concepto de resultados de la política, que quedaría definido como la "resultante" de los conflictos y alianzas, donde participan actores sociales diferenciados y agencias estatales buscando la realización de diversos intereses.

Se adjudicaron a los actores relevantes de la política diferentes intereses, conforme a sus declaraciones en el caso de esta política y/o a prácticas habituales de su rol. Se identificaron para ello algunos indicadores que nos permitieran la reconstrucción de la resultante de los conflictos y alianzas desarrollada.

RESPECTO A LOS INTERESES DE LA BUROCRACIA

Al analizar la formulación de la política educativa municipal se destacó el predominio de la racionalidad política por sobre la racionalidad técnica y administrativa. Esto tiene repercusiones especiales al momento de evaluar los resultados desde la perspectiva del actor hegemónico. Al no haberse traducido los objetivos generales en términos de metas cuantificables, resultó imposible evaluar el desempeño del Estado en la prestación del servicio. En particular, no fue factible medir eventuales déficits de la política, que podrían surgir si se compararan las metas cuantificadas con los resultados concretos. Una de las ventajas de este accionar para el actor Intendente es que, cualquiera que fuera la magnitud de la labor desplegada en un área específica, puede ser presentada como un logro exitoso. Es decir, se pueden presentar los resultados como si constituyeran los objetivos deseables, expresados ahora en términos cuantitativos.

Una cuestión interesante para discutir tiene que ver con la búsqueda de una explicación para el nivel demasiado impreciso con que son definidos los objetivos de la política, lo que entre otras consecuencias dificulta la evaluación de los resultados.

En el campo específico de la educación el Estado local ofrece un servicio que se supone es demandado por determinados sectores de la sociedad. Una manera posible, entre otras, de demostrar el acierto de las decisiones de las inversiones en educación, podría consistir en la exhibición de indicadores que probarían la correcta percepción de aquellas necesidades.

Uno de esos indicadores utilizados fue la expansión de la matrícula. Para el actor Intendente, la expansión de la matrícula sería una medida del éxito de la correcta percepción de una demanda social insatisfecha.

Para la burocracia vinculada a la política educativa, la expansión de la matrícula contribuiría a justificar su existencia y sería una garantía de permanencia. Además, podría ser presentada como una medida de su eficacia en el cumplimiento del rol infraestructural en el área educativa.

Como las tasas de crecimiento de la matrícula fueron positivas para todos los años y habiendo sido este hecho utilizado de manera permanente como un acierto de la política en cuestión por parte de las autoridades, pudimos vincular su realización como sostenedor de los intereses hegemónicos.

Por otro lado, la evolución del número de establecimientos destinados a la educación municipal también se constituyó en un indicador importante para demostrar el acierto de la decisión política de invertir en educación.

En lo que se refiere al rol sectorial de la burocracia un indicador que se tomó para su análisis surgió de comparar la cantidad del personal docente respecto del total de la Dirección de Escuelas Municipales. El análisis arrojó como resultado, la tendencia a no expandir la participación del personal en tareas de apoyo por sobre la de las sustantivas.

A fin de medir el poder que alcanzan los distintos segmentos de la burocracia se consideró la expansión del total del personal de la repartición (DEM) respecto al total general de la municipalidad, confirmándose un incremento en su participación relativa.

Para constatar el efectivo cumplimiento del rol infraestructural por parte del estado se realizó una doble constatación. Por un lado, se intentó verificar si la población objetivo definida en la formulación fue la destinataria efectiva de la política implementada; por otro, se intentó determinar cuál fue la relación espacio urbano-poder en la definición de la localización de esta política municipal.

La ubicación de los establecimientos, a más de ser tomado como indicador de la medida en que se desarrolló el rol infraestructural de esta intervención estatal, fue incorporado como un elemento que posibilitó comprender la configuración del espacio urbano, la lógica implícita en la puesta en práctica de la política educativa.

Siguiendo a Coraggio (1974), afirmamos que *"no nos interesan las configuraciones espaciales per se, sino en tanto a) expresan relaciones sociales y b) se constituyen en condicionantes de las relaciones entre agentes de una formación económico social"*. Entonces, la consideración de la dimensión espacial fue importante en este estudio, en la medida que expresa un determinado contenido de las relaciones entre el Estado municipal en Córdoba y ciertos sectores carenciados de la Ciudad. Comprender algunos de sus rasgos, equivale a la posibilidad de elaborar hipótesis, sobre la visión de las autoridades del municipio acerca de como entendieron la traducción de jerarquías sociales en términos de la variable espacial.

Como primera tarea en esta etapa, se procedió a seleccionar un criterio que permitiera algún tipo de inferencia sobre el concepto de periferia. Al no existir ninguna descripción precisa por parte del municipio, acerca de cómo debían seleccionarse los lugares de la Ciudad en función del concepto de periferia, surgió la necesidad de elaborar un modelo estilizado que tratara de interpretar la lógica de las autoridades que ejecutaron la política. Para ello se procedió a definir el concepto de "fracción censal periférica", como aquella fracción censal constituida por radios urbanos y rurales. De este modo se la puede comprender como "espacio de transición".

Respecto a la población objetivo, como en la etapa de formulación no tuvo más peso la racionalidad técnica, sino que primó la racionalidad política, la decisión no siguió una secuencia lógica para cuantificar la demanda potencial, que aproximadamente hubiera seguido los siguientes pasos: en primer lugar determinar indicadores cuantificables (por ejemplo utilizando la información censal) de lo que se entendería por "población periférica", a continuación se hubiese tratado de medir la proporción de esta población ya atendida por la provincia. La población remanente, se constituiría en la "población objetivo" de la política; la que una vez cuantificada hubiera permitido medir los logros en términos de eficacia, calculando el porcentaje de la población objetivo al que llega la política.

Como nada de esto ocurrió, sólo fue posible hacer una breve descripción socioeconómica de la población que se supuso asiste a las escuelas municipales, que de cualquier forma es una aproximación al conocimiento de los sectores sociales involucrados en la política.

Para esta etapa se asumió como supuesto que la población que asistía a las escuelas habitaba, mayoritariamente, el radio censal en que se encontraba la escuela.

Se recurrió a las cifras del censo de población de 1980, sobre cuya base el INDEC realizó con posterioridad, una investigación titulada "La Pobreza en la Argentina". Se trabajó con los datos referidos a los 32 establecimientos inaugurados en 1984, por ser los más próximos en el tiempo al año de realización del censo de 1980.

Aceptamos como indicador adecuado de condiciones de pobreza, el concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) definido en el trabajo del INDEC antes mencionado.

También se analizaron como indicadores de la situación socioeconómica de la población circundante a las escuelas municipales:

- la situación de empleo (proporción de asalariados);
- la proporción de viviendas no precarias y no hacinadas ("viviendas dignas") respecto a la media de la ciudad.

A modo de síntesis, en lo que se refiere a las características de la población circundante a las escuelas y que se presupone es la destinataria de la política educativa del municipio, se llegó a las siguientes conclusiones: se trata en forma mayoritaria de habitantes de zonas periféricas de la Ciudad, de bajos recursos económicos, mayoritariamente de condición asalariada, y donde predominan las viviendas con problemas de hacinamiento y/o precariedad. Es posible señalar que la política sufrió filtraciones, las que han sido reconocidas por algunos de los funcionarios entrevistados.²

Es importante hacer notar que todas las características antes mencionadas (con la sola excepción de la localización espacial), muestran amplios rangos de variación. Esto tiene importantes implicancias para la implementación de la política hacia el futuro, pues habla de la necesidad de un diagnóstico particularizado para cada escuela, que permita adecuar los lineamientos generales a la realidad de cada establecimiento.

² : Se entiende por filtraciones a aquellos productos de la política que no se destinaron a la población objetivo, y que se desviaron hacia otros sectores de la sociedad no contemplados al momento de la formulación.

RESPECTO A LOS INTERESES DE LOS DOCENTES

Posteriormente y vinculado a la tarea docente, se tomaron algunos indicadores que permitieron abordar la realización de los intereses de los mismos.

En este sentido se considero que un indicador importante que tiene que ver con la intensidad de la tarea —aunque no el único— es el referido a la cantidad de alumnos por docente y la relación docentes/secciones de grado.

A través de entrevistas, este indicador fue relativizado. Las actividades extraclase que debían cumplir los maestros y las relacionadas con el trabajo de vinculación con el medio social ocupaban —conforme a lo manifestado— un lugar significativo en su tiempo de trabajo, llegando a afirmarse que “ganamos el doble porque trabajamos el doble”.

El análisis de la evolución del salario, fue tomado como otro indicador importante para medir el grado de realización de los intereses del personal docente.

Las cifras muestran que no hubo caídas persistentes en el ingreso medio anual del personal. Por el contrario, para todos los años con que se cuenta con información, se observan niveles salariales siempre superiores al del año base.

Tratando de encontrar una variable explicativa a este fenómeno se analizó el grado de organización de este sector a nivel gremial.

El nivel de agremiación a 1990 era apenas un 24% del total, lo que nos llevo a concluir que tal satisfacción no estuvo relacionada con la acción de este actor colectivo sino con la practica de las autoridades del municipio respecto a la administración del personal.

RESPECTO A LOS INTERESES DE LA POBLACION OBJETIVO

En lo que se refiere al grado de satisfacción de la población objetivo, fueron analizadas las contribuciones realizadas por el municipio a los gastos de mantenimiento de los alumnos. Se estimó así la cantidad de alumnos beneficiados por año con las entregas de guardapolvos, calzados y raciones alimentarias, observándose que, los gastos en comedor absorbían porcentajes crecientes del presupuesto.

Se trabajó también en determinar el significado que cada uno de los actores sociales intervinientes otorgaba a este hecho. A la definición de tales representaciones coadyuvaron también otras características de la política expresadas por los índices de costo por alumno por año, costo por alumno promovido, el índice de la evolución del

gasto municipal total y su relación con el gasto afectado a educación.

También se analizó el índice de alumnos promovidos por grado y período escolar del conjunto del sistema escolar municipal. Al haber seleccionado este indicador se asumió la hipótesis de que los objetivos credencialistas cumplen un papel, aunque no necesariamente excluyente, en la demanda del servicio educativo a nivel primario.

REFLEXIONES FINALES

El modelo adoptado nos permitió apartarnos de una visión estática del estado e introducirnos en la compleja dinámica de la relación de este con el conjunto de actores sociales que intervinieron y con su propio aparato.

Creemos efectivamente que el protomodelo de análisis de políticas públicas propuesto por Oszlak-O'Donnell, supera las limitaciones de otros enfoques de análisis que ponen su énfasis en los factores inmediatos que originaron una decisión o en sus efectos directos; optando por seguir la trayectoria, el proceso histórico, a partir del surgimiento y hasta su eventual resolución, mediante la toma de posición de los diferentes actores y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma, definiendo el sentido del proceso social.

Esta perspectiva nos llevó a diferenciar momentos en el proceso que, a los fines analíticos, se convirtieron en ejes ordenadores de la investigación. Ello sin que los mismos hallan rigidizado el estudio ya que los momentos se permeaban sistemáticamente unos a otros, obligándonos —no sin dificultad— a realizar cortes arbitrarios aunque no por eso menos flexibles.

La amplitud del modelo nos exigió, a lo largo del proceso, optar por profundizar las prácticas de algunos actores y sus entrecruzamientos con otros de poder relativamente menor.

Teniendo como punto de partida que nuestro objeto era un fragmento de una práctica social más amplia dirigida a alcanzar y mantener el lugar institucional del poder en la sociedad local, consideramos apropiado metodológicamente, abordar el proceso histórico y social que constituyó la política de escuelas municipales en los primeros tres momentos a través del análisis del discurso. Esto nos permitió registrar las prácticas de los actores vinculados a la política, identificar los mecanismos y vinculaciones del discurso con sus condiciones de producción y reconocimiento a fin de desentrañar el sentido de las prácticas sociales que interactuaban en el proceso.

Las dificultades de operacionalizar el impacto nos llevaron a redefinirlo como la resultante de conflictos y alianzas de actores involucrados y optamos por sistematizarlos a través de los intereses de los mismos y sus grados de resolución en un abordaje cuali-cuantitativo.

El modelo posibilita una visión del impacto que permite contextualizarlo como producto de un sistema de relaciones, superando de esta manera las limitaciones de las evaluaciones de políticas que acentúan los contenidos o metodologías fundamentalmente económicos.

La crítica a las decisiones de políticas, desde este abordaje sociológico, no se constituye en un señalamiento de distorsión e inviabilidad, sino que a través de su puesta en cuestión, posibilita redefiniciones o ajustes que contemplen al conjunto de los intereses en juego, aportando a la democratización y el consenso de las intervenciones estatales.

Indudablemente la complejidad que adquiere un análisis del conjunto del proceso social, torna dificultosa la tarea del investigador obligándolo a recortar la realidad priorizando desde su perspectiva focos de atención. También dicha complejidad produce una asincronía entre los tiempos de los analistas y los de los tomadores de decisiones. A pesar de ello creemos necesario un mayor acercamiento entre ambos, fundamentalmente porque consideramos que aportaría a una mayor flexibilidad y dinamismo de las formas de gestión de las políticas públicas.

Por otro lado, creemos importante señalar que somos conscientes que el análisis de una sola política constituye un estudio de caso, y que como tal presenta dificultades para generalizar desde ella hacia el sistema de relaciones del que ha sido escogida. A pesar de ello sostenemos que un análisis de este tipo, constituye una contribución al conocimiento del estado en nuestra sociedad, conocimiento que requiere una sumatoria de esfuerzos de investigación en este sentido.

BIBLIOGRAFIA

- BARESTEIN, J., (1981); *"El análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana"*. Ensayos CIDE. México.
- CARRIZO, C., HALABAN, J. y SANTIAGO, G., (1992); *"Un análisis de política. El caso de la educación municipal en Ciudad de Córdoba. 1983-1990"*. Tesis de Maestría en Administración Pública, IIFAP-UNC, Córdoba.
- COHEN, E. y FRANCO, R., (1988); *"Evaluación de proyectos sociales"*. ILPES/ONU.
- FARFAN, H., (1991); *"Procesos de cambio en la estructura residencial y urbana en la Ciudad de Córdoba"*. Informe CONICET. Córdoba.
- FOXLEY, A., (1985); *Para una democracia estable. Economía y Política*. Ed. Aconcagua. Santiago, Chile.
- GARCÍA DELGADO, D. y GARAY, A., (1987); *"El rol de los gobiernos locales en la política argentina"*. En: BORJA, J.; *Estado, descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. CLACSO-SUR-CEUMT. Santiago, Chile.

- GARRETON, M. A., (1987); Propuestas políticas y demandas sociales. Vol. I: Educación, FLACSO. Chile.
- HIRSHMAN, A., (1964); "Estudios sobre política económica en América Latina". En Ruta hacia el progreso. Aguilar. Madrid.
- KLISKBERG, B., (1986); "Elementos para la formulación de políticas de Administración Pública en América Latina". Mimeo del autor. Caracas.
- LACLAU, E. y MOUFFE, Ch., (1987); Hegemonía y estrategia socialista. S.XXI. Madrid.
- MINTZBERG, H., (1984); La estructuración de las organizaciones. Ed. Ariel, Barcelona.
- OFFE, C., (1989); "Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educacao - contribuicao a determinacao das funcoes sociais de sistema educacional". IEI-UFRJ-Brasil.
- OSZLAK, O., (1977); Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal.
- (1980); Políticas públicas y regimenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. CEDES. Buenos Aires.
- (1982); El derecho al espacio urbano: Políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario. CEDES. Buenos Aires.
- OSZLAK O. y O'DONNELL, G., (1984); "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En Para investigar la Administración Pública. INAP. Madrid.
- PIREZ, P., (1990); "Gestión municipal y política local en ciudades intermedias en Argentina". En Revista Foro. Enero. Bogotá.
- VERON, E., (1987); La semiosis de lo social. Gedisa. Bs. As.

FACTORES QUE INCIDEN EN LA ASISTENCIA EXTERNA A LAS MUNICIPALIDADES DEL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

Mter. Dolores García*

PRESENTACION

La hipótesis de trabajo de la que se partió, si bien es un estudio de carácter descriptivo, es que los Municipios acceden a la ayuda del Gobierno Provincial en forma diferenciada, y que las razones no se basan estrictamente en sus necesidades, sino que operan otras variables.

Se considera el supuesto de que las políticas del Estado deben guardar cierta correspondencia entre sí y en los fines globales aún cuando difieran en sus metas específicas.

Para ello se trabajó con los datos de las transferencias del Gobierno de la Provincia de Córdoba a los Municipios del Interior de la provincia a través de dos Programas: el Programa de Acción Municipal y los subsidios del Ministerio de Asuntos Sociales con destino a la Asistencia Alimentaria.

Estos datos fueron relacionados con las variables: *Filiación Política* de Intendentes y Senadores Departamentales, *Población* a nivel municipal y departamental y *Necesidades Básicas Insatisfechas*, para las transferencias de Asuntos Sociales.

Las conclusiones más importantes se refieren a la prevalencia de las condiciones estructurales para las posibilidades de acceso a la asistencia del gobierno provincial, las tendencias centralizantes que reforzarían esas dificultades, las normas implícitas de la

* Profesional de la Dirección General de Planificación Administrativa de la Subsecretaría de la Función Pública del Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

competencia política, y las fracturas informativas al interior de la Administración Pública Provincial.

INTRODUCCION

Los diagnósticos de la situación de la Provincia de Córdoba, a través del tiempo, dan cuenta del desequilibrio regional¹ acumulado a través de los distintos procesos económicos, que han seguido las tendencias operadas a nivel nacional.

De hecho, Córdoba presenta una estructura dual², desde dos vertientes, en lo rural-urbano y en el desarrollo-subdesarrollo. El primero por un proceso de concentración urbana y despoblamiento paulatino de la campaña, cuyo efecto es el de reflejar y retroalimentar los desequilibrios, y el segundo merced a las particularidades de la actividad económica, y siguiendo la suerte corrida por éstas según los distintos modelos de acumulación, que define zonas claramente diferenciadas en su desarrollo.

A la vez, se expresa en el mensaje destinado a corregir esta situación, el reconocimiento de que la desigualdad regional requiere de políticas diferenciales que eviten o disminuyan los procesos acumulativos de desequilibrio con las desigualdades que producen en la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de los habitantes. "Las posibilidades de autorrealización de los ciudadanos varían en función tanto de su ubicación en la trama social, como de su localización en el espacio geográfico. En otras palabras, del mismo modo que los estratos sociales de menores ingresos soportan condiciones de vida inferiores a la media provincial, existen regiones de la Provincia que experimentan un gran retraso relativo en su desarrollo. Obviamente, los habitantes de tales regiones se encuentran en situación de inferioridad en relación a quienes residen en áreas más desarrolladas" ... "Para atender esas diversidades, el Estado provincial debe regionalizar sus políticas económicas y sociales, integrando la dimensión geográfica al diseño de las políticas de desarrollo"³.

Este planteo de regionalización, se halla íntimamente unido a los de desconcentración, descentralización y participación social, como instrumentos de cambio político y nuevo estilo de gestión administrativa.

Si bien habría consenso aparente en todos los órdenes del Estado y en las diversas organizaciones sociales, puede observarse que su aplicación presenta obstáculos a

¹ Secretaría Ministerio de Planeamiento y Coordinación - "Principales transformaciones operadas en Territorio de la Provincia de Córdoba en el período 1970-80 y propuestas de Acción para el mediano plazo - Córdoba - 1986.

² Subsecretaría Planeamiento de la Provincia - PLANDECOR - Diagnóstico Preliminar - Área Ordenamiento Territorial - Córdoba - 1983.

³ Decreto 1174/88 Gobierno de la Provincia de Córdoba - "Anexo Unico" - Políticas generales y Pautas normativas para los programas de descentralización de la Provincia de Córdoba.

distintos niveles: de gestión administrativa, en cuanto a la capacidad de los gobiernos locales para hacerse cargo del funcionamiento de unidades de mayor complejidad a las que habitualmente manejaron; económicos, dado que la posibilidad de asunción de funciones depende de los recursos propios y los asignados por otras vías; políticos, en lo que hace a las relaciones de poder implicadas entre jurisdicciones; sociales, ya que las decisiones afectarán perspectivas y demandas, y una amplia gama de múltiples combinaciones de estos factores.

Pero estas dificultades no se inician desde un punto cero, sino que existe una larga historia que ha definido las relaciones entre poderes centrales y locales.

No contemplar todos los aspectos equivaldría a una suerte de reduccionismo, donde una compleja y dinámica realidad se ordenaría desde una única dimensión: lo territorial desde su perspectiva física.

Uno de los problemas que se presentan a quienes deben decidir en los niveles estratégicos a nivel provincial, es la particular actitud de aceptación, indiferencia o rechazo a las políticas que en forma manifiesta o no, tienen los representantes locales o regionales. No inquirir sobre las razones de estas posiciones, puede llevar a atribuirles a priori a actitudes personales, político-partidarias, irracionalidades localistas o regionalistas, etc.

Por otra parte, las autoridades municipales y los Senadores provinciales, efectúan sus demandas y atribuirían tipos semejantes de intencionalidades y preferencias a las decisiones que se toman desde el Gobierno Provincial.

A esto debe sumarse un flujo continuo de tendencias al cambio político y administrativo, y a la permanencia de condiciones estructurales donde los actores deben desempeñar sus actividades y adoptar decisiones en condiciones poco favorables a un análisis más o menos objetivo de la situación.

Todo esto se da en un contexto de crisis económica prolongada, cambios de régimen, nuevas valoraciones respecto a lo local, necesidades urgentes para ser satisfechas y limitación de recursos para hacerlo, intereses particulares y sectoriales, tanto en un nivel como en otro.

Por estas razones —sintetizadas brevemente— se entiende que un aporte al problema de las políticas del Gobierno provincial con respecto a las Municipalidades del interior, surgiría de un estudio donde se exploren cuáles han sido las bases predominantes sobre las cuáles se han dado esas relaciones, expresadas a través de la asistencia económica otorgada en el período que va desde 1989 a 1991, donde ya estaban planteados los objetivos globales de la política provincial en la expectativa de que su análisis pudiera aportar a decisiones futuras.

Este trabajo se circunscribió a las transferencias económicas entre el Gobierno Provincial y los Municipios del Interior de la Provincia de Córdoba, incluyendo en ello los fondos de otras fuentes, que se canalizan a través de organismos provinciales.

Concretamente se estudiaron los préstamos otorgados a través del Programa de Acción Municipal (P.R.A.M.) y los subsidios del Ministerio de Asuntos Sociales.

El caso del Programa de Acción Municipal, tiene características especiales, ya que está estrechamente ligado a la utilización de los recursos de coparticipación, en tanto de la formación total de los mismos se retira el 4,37% que constituye el Fondo de Inversión Municipal⁴ para luego —además de los separado para otros fines— distribuir el resto entre los Municipios y Comisiones Vecinales. Ese Fondo de Inversión Municipal, conjuntamente con los provenientes de un préstamo del Banco Mundial, constituyen los recursos de ese Programa destinado a solucionar distintos problemas de los Municipios.

Al interés de analizar los programas de asistencia económica, tanto en lo que hace a su consistencia interna con respecto a las prioridades que se definen en los mismos, se suma la consideración de las implicaciones que tienen en las relaciones del Estado con la Sociedad, y a las funciones que el primero desempeña, así como los vínculos que se establecen entre distintas jurisdicciones de gobierno. Ello abarcaría tanto lo que se explicita como política, como a las funciones que en definitiva se ejercen.

Se entiende que a partir de sus propias definiciones de objetivos, como al contexto político dentro del cual se implementan, estas políticas implicarían un intento de lograr una mejor asignación de recursos, una reducción de las desigualdades regionales, una aspiración a mayor equidad a través de algún tipo de redistribución, donde se incorporan además criterios de eficiencia y desarrollo económico y social. “Por eso, la experiencia de las últimas décadas demuestra que la orientación del Estado a la satisfacción de las necesidades sociales es un hecho inamovible, ya que sin el aporte de legitimidad que dicha orientación proporciona, la estabilidad del sistema político se ve amenazada. Sin dudas, el Estado despilfarrador e ineficiente de antaño es hoy inviable, pero el modelo emergente debe estar orientado por fines de equidad y solidaridad social”⁵

Se parte del supuesto que las políticas del Estado requieren guardar cierta correspondencia, entre sí y en los fines globales que persiguen, aún cuando difieran en sus metas específicas, en la medida que los recursos utilizados no son un fin en sí mismos sino instrumentos operativos del Estado.

Se trabajó con un material reducido, en tanto no abarca la totalidad de transferencias o modalidades de asistencia a distintos sectores sociales y desde diferentes áreas del Estado, por lo que las conclusiones de los programas bajo análisis sólo son válidas para éstos y para un período determinado. De tal modo, no son transferibles a las

⁴ Coparticipación Impositiva de Municipios y Comisiones Vecinales - Leyes 7535-7644 y 7850.

⁵ De la Rúa, Jorge “La descentralización: Una política prioritaria del Gobierno de Córdoba - Cuaderno de la Reforma - Programa General - Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa - Córdoba, 1991.

políticas globales y en todo caso, se intentó detectar su mayor o menor contribución a las mismas, en tanto que participantes en una totalidad de propósitos.

Otra de las limitaciones de este trabajo está en que no hay datos que permitan evaluar cuál es la demanda a cada uno de los programas ni en qué grado se ha dado respuesta en los casos estudiados.

Como hemos hecho referencia anterior, si bien se habla de equidad, debe tomarse en cuenta que se trata de un valor, y como tal tiene cierto grado de relatividad, sujeto a variaciones según momentos históricos y procesos políticos y sociales. Por otro, sería posible la distinción entre la consideración de la igualdad de todos los habitantes ante la ley, y la que toma en cuenta la situación de los que se hallan en condiciones de ventaja o desventaja económica o social, en un concepto más abarcativo y realista. Al iniciar este proyecto, había una aspiración a un análisis que contemplara un corte longitudinal que permitiera detectar variaciones en las políticas a través del tiempo, y en especial ante eventos especiales como el cambio de régimen. La inexistencia de registros confiables en unos casos y la reciente iniciación de algunos programas afectaron ese propósito.**

****Nota del Autor:**

Este trabajo se ha realizado teniendo como base la tesina para optar al Grado de Magister presentada ante el IIFAP (Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba) en el año 1991.

A los fines de adecuarlo a las exigencias de presentación, ha debido obviarse la inclusión de cuadros y tablas estadísticas, correspondientes a las distintas etapas en que se fue desarrollando el estudio.

LINEAMIENTOS TEORICOS

La expansión del Estado Nacional en el proceso de dominación territorial, a través de complejas interacciones de sectores sociales autóctonos y agencias estatales nacionales, produjeron un peculiar estilo de relación entre poderes locales y centrales en sus distintos niveles.

La definición del Estado por sus dos atributos: federalista y centralizado, implica una relación de tendencias contrapuestas, pero funcionales a los distintos modelos de desarrollo y reproducción social.

*"El federalismo da cuenta de la necesidad de generar un ordenamiento de libertad y pluralidad, en el que sea posible ejercer las garantías básicas y los derechos ciudadanos desde la especificidad de cada una de las regiones; por otro lado, el centralismo responde a las exigencias de la economía, la cual en su despliegue demanda que sean derribadas aquellas vallas que le impiden la expansión de la acumulación y de la forma social"*⁶.

Ese modelo de gestión estatal supervivió a distintas etapas de acumulación y regímenes políticos, con una tendencia manifiesta a la centralización en tanto necesaria a las relaciones nacionales, en el contexto de la creciente internacionalización de la economía.

Sin embargo, en los últimos años, el Estado centralizado no ha podido cumplir con el papel asignado en la reproducción social. Su capacidad para resolver demandas ha sido desbordada y su competencia reguladora cuestionada.

La crisis, que es crisis del modelo de reproducción social según Roberto Esteso, y de posibilidad del Estado para la asignación de recursos, agudiza los reclamos sociales y se transforma en una cuestión a resolver con mayor énfasis en la transición democrática. Es entonces que se combinan las demandas institucionales de mayor participación en la toma de decisiones y sociales, que permitan hacer frente al cúmulo de problemas postergados, a través de la redistribución.

Se trata de un proceso conflictivo y aún paradójico, donde se reclama mayor prescindencia del Estado en lo económico, pero a la vez se reconoce la necesidad de que éste mantenga cierto control, aún cuando quede reducido a la provisión de servicios mínimos. Se planteará la posibilidad de ejercer cierta direccionalidad, ante los cambios que reclama el reconocimiento de la situación crítica.

Esto es en realidad, la necesidad de una nueva relación Estado y Sociedad. "También las maneras de ordenamiento político, social y cultural, presentan signos claros de desarticulación y agotamiento"⁷.

⁶ Esteso Roberto - Crisis y Descentralización Estatal: Reflexiones sobre el federalismo centralista argentino - Bs As - Cuadernos de Economía Política - Universidad de Luján - 1986 - Pág 79.

⁷ Esteso Roberto - op. cit - pág. 69.

Para ello, es necesario revertir una situación que se ha caracterizado sustancialmente, por la falta de equidad en el acceso de los sectores sociales a las organizaciones del Estado para el planteo de las demandas. "La equidad del acceso es lo que determina posteriormente la equidad en el procesamiento de las demandas y apoyo públicos tanto como en las decisiones distributivas"⁸.

Otra característica es la que surge de la desigual distribución de los recursos políticos —poder y lealtad— entre grupos que reflejan más intereses particulares o sectoriales que la expresión de las demandas locales y/o regionales.

Los medios utilizados por los demandantes para hacer oír sus reclamos a los gobiernos son variados y dependen en gran medida de la calidad de sus contactos. Las diferencias en las posibilidades de acceso definen en gran medida los caminos elegidos. Del mismo modo que las demandas llegan por vías diferenciales, los niveles decisores resuelven las cuestiones, según estilos que involucran valores e intereses.

El advenimiento de la transición democrática trajo consigo las ya expresadas demandas institucional y social, pero conjuntamente con ellas, las de un nuevo estilo de decisión y gestión gubernamental.

El cambio de régimen no es necesariamente un cambio de la homogeneidad a la heterogeneidad, sino un proceso de apertura y más amplia diferenciación tanto de sectores demandantes como de órganos de respuesta.

Es decir que aparece una diferencia marcada en los actores sociales, en las funciones que éstos ejercen y los modos en que se vinculan.

Así como los gobernadores eran delegados del gobierno nacional, los intendentes que eran los representantes del gobierno provincial y a la vez gestores de necesidades locales, lo hacen incorporados desde otras estructuras de intermediación, los Partidos Políticos. Ello incidirá en la gestión Municipal donde la pertenencia a un partido político implicaría una mejor calidad de sus contactos en virtud de esta posibilidad mediadora.

Por otra parte, a esas representaciones locales, se agregan otras de carácter territorial y de representación provincial, como el Senado, donde se expresan tanto las relaciones de poder de cada una de las regiones como las necesidades de interacción del régimen en orden a la gobernabilidad del sistema político.

Como resultante del proceso de desestructuración del régimen de facto, sus actores sociales se posicionan en una nueva configuración del sistema social y político, estructurándose con los actores ya conocidos y las nuevas instancias de mediación, los partidos políticos.

La legitimidad coercitiva del Estado y su facultad de retirar recursos de la sociedad y proceder a su distribución, le permite utilizar estos medios en el reforzamiento de las conductas relacionadas con el poder que detenta.

⁸ Motta Paulo Roberto - Administración Pública en la década de los ochenta: limitaciones y desafíos - Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración - INAP - Alcalá de Henares - Madrid - 1985 - Pág. 165.

Esto lo ejecuta a través de las políticas públicas, que no sólo son productos del Estado en respuesta a demandas, sino que están orientadas al cumplimiento de los fines propios del mismo.

Estas facultades del gobierno provincial, están condicionadas por las mayores o menores posibilidades de los gobiernos locales de imponer sus propias aspiraciones.

Dado que el poder central en este caso provincial, es el depositario de los recursos producidos socialmente, se generarán una serie de procesos destinados a lograr la apropiación de esos fondos en la demanda del cumplimiento de las funciones estatales, sean orientadas a la acumulación o a la redistribución.

Centrándonos en los requerimientos de legitimación política del nuevo régimen, en condiciones de crisis económica y mayor movilidad política, es de prever que el apoyo de los actores sociales será decisivo y que definirá el carácter más o menos clientelístico del Estado. P. Pirez define como "clientelismo la relación de intercambio de ventajas por apoyo político que se caracteriza porque el cliente se ve estructuralmente impelido a entrar en ella debido a la falta de alternativas para satisfacer sus necesidades"⁹. Sin embargo el reclamo regional, según este mismo autor, no operaría con presión semejante ante el mismo signo político que frente a un gobierno provincial de uno diferente. En el primer caso la demanda se vería diluida.

Por ello, es de esperar que en el régimen constitucional, se expresen intenciones de redistribución y equidad, en un esfuerzo orientado a lograr o mantener el control del sistema político, en el contenido de los fines últimos del Estado y de cada una de las políticas; en especial de aquéllas que implican la distribución de los recursos generados por la sociedad.

El estilo de gestión que implican las transferencias, condicionará, en definitiva, el carácter de las relaciones del poder provincial con los poderes locales o regionales, y allí se manifestarían ideas más aproximadas de las características del Estado que se adopta, a través de los roles que ejecuta, y de las actitudes y conductas que refuerza a través de sus acciones.

Se manifestarán según Sharkansky, en el tipo de transferencias que se efectúen en tanto respondan a proyectos específicos, o se trate de transferencias de bloque. De allí, que tanto el tipo como el destino de los fondos aparezcan como mecanismos de centralización o difusión del poder de la provincia. Se opera en el primer caso, una desconcentración de los recursos, mientras la capacidad de decisión se centraliza en algún nivel de las estructuras del ejecutivo provincial. En el segundo, las facultades y contenido de la utilización quedan en manos del poder local.

⁹ Pirez Pedro - Desarrollo Regional o Subordinación: gobiernos provinciales y municipales en Argentina - Pág. 15.

Entendemos con O'Donnell como poder o dominación a la "capacidad actual o potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia" ... "La dominación es relacional, es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad —expresa, tácita o presente— del dominante"¹⁰.

Según la definición constitucional de la Provincia, en tanto Estado Social de Derecho, podríamos detectar un rol esperado del Estado, un rol percibido por el mismo, que surge de los documentos y objetivos explicitados en sus programas y proyectos, y un rol efectivamente cumplido, que aparecería a través del análisis de las modalidades de ejercicio de esos roles, y de los instrumentos utilizados.

La mayor diversificación y movilidad política en la nueva etapa se contrapone con el alto grado de centralización de las decisiones. Por ello la demanda institucional de participación social y política es la que aparece como cuestión.

La respuesta, en tanto producto del sistema político, adquiere en esta Provincia la máxima jerarquía normativa con la reforma constitucional de 1987. La Provincia de Córdoba se define como Estado Social de Derecho y explicita los principios desde los que se guiarán las relaciones entre los distintos niveles del Estado y la Sociedad Civil.

En Decretos y Leyes subsiguientes, aparecen por primera vez definidos conceptos como descentralización, desconcentración, regionalización y participación, como instrumentos de los cambios reclamados. Sin embargo, es necesario distinguir entre intenciones o verbalización de aplicar estas herramientas para la acción, y la voluntad y posibilidad real de hacerlo.

De allí que es de esperar que junto con las políticas orientadas a la descentralización, aparezcan tendencias a retener la decisión en algunas funciones por parte del gobierno provincial, sea por razones políticas —conceder mayor o menor poder a las jurisdicciones locales— o de carácter más pragmático —asegurar la provisión de algunos servicios. Desde los niveles locales, regionales y sectoriales, ocurrirá que junto a las demandas descritas operen formas aparentemente contrapuestas de autolimitación para su propia gestión.

Es que en el movimiento que va desde la formulación de una política, hasta su aplicación, hay una incorporación creciente y móvil de diferentes actores sociales, que con sus intereses, alianzas y conflictos, le irán dando conformación. La demanda de eficacia que la Sociedad efectúa, tendrá relación con las posibilidades de que el proceso

¹⁰ O'Donnell Guillermo - Apuntes para una teoría del Estado - Oscar Oszlak (comp.) - Ed. Paidós - Bs. As. - 1984 - Págs 200-201.

se efectúe con cierta congruencia. pero no sólo al interior de cada política, sino también en las interrelaciones que se dan entre cada una de ellas. Sus resultantes irían indicando la direccionalidad de la acción estatal.

Toda política, en un contexto de cambio fundamental en los roles y funciones asignados no sólo al Estado, sino que implica a todos los actores en un momento histórico dado, será afectada por distintos tipos de fuerzas que aumentarán o disminuirán la disposición al cumplimiento de los propósitos manifiestos.

De allí que cualquiera de ellas, ante la complejidad de procesos que genera y la multiplicidad de actores que involucra, lleve en sí la posibilidad de motivar o frustrar sus potencialidades, y en alguna medida la de afectar la orientación global.

ALGUNOS DATOS DEL CONTEXTO ECONOMICO, POBLACIONAL, Y POLITICO

ASPECTOS ECONOMICOS Y POBLACIONALES

Desde fines del siglo XVI Córdoba se caracteriza por una producción agrícola diversificada en razón de sus particularidades climáticas¹¹, y por ser un punto importante en la recepción e intermediación de mercaderías desde y hacia Cuyo, y entre Buenos Aires y el Norte (Potosí), dada su ubicación geográfica central.

Era tal su importancia en este sentido que en 1618 había sido elegida como Aduana Seca.

Un importante rubro en la actividad comercial era la del ganado, tanto por reproducción de las cabezas traídas por el fundador como de las adquiridas en otras regiones. Sin embargo, la estancia ganadera recién comienza a formarse en Córdoba a mediados del siglo XVIII¹².

Las manufacturas, que no solamente se refieren a los textiles sino también por ejemplo a la producción de carretas —como señala Arcondo— utilizan generalmente mano de obra indígena y se encuentran localizadas en poblaciones de los actuales Departamentos del Norte y el Oeste, como Totoral y Soto.

Con la incorporación de la Argentina al mercado mundial, adquieren preponderancia las actividades ligadas a la exportación como la ganadería y otras conexas (cerdas, lanas, etc.), productos forestales y minerales.

¹¹ Arcondo Anibal - "Córdoba - Une ville Coloniale" - Ecole Practique des Hautes Etudes - VI Section - Paris, 1968.

¹² Rojas de Villafañe Emilio Argentino - La economía de Córdoba en el siglo XIX - Revista de Economía - Banco de la Provincia de Córdoba - Córdoba - 1976.

Las transformaciones de la estancia —cultivos de alfalfa y alambrados— unidos a la incipiente mecanización de la agricultura y el tendido —a fines del siglo XIX— de las líneas ferroviarias, fueron dando mayor peso relativo a los Departamentos del Sur.

Los Departamentos del Norte y el Oeste, disminuyen su importancia en tanto las manufacturas van perdiendo interés ante la competencia de los textiles extranjeros¹³ a lo que deben agregarse las dificultades que provienen de la carencia de títulos sobre las tierras¹⁴, abandonadas por sus primitivos dueños y ocupadas por familias criollas.

Los sucesivos procesos económicos, ya en el siglo XX, como la industrialización de los años 1930 y 1950 produjeron una tendencia a la centralización de la economía y concentración urbana, tanto en la ciudad de Córdoba, como en otros centros como Río Cuarto, Villa María y San Francisco —estos dos últimos con menor incremento relativo.

Ello determina la existencia de puntos con alta sobrecarga y otros con abandono poblacional. Los departamentos del Norte y Noroeste registran un fenómeno de expulsión acentuada durante la década del '60 al '70 que se agudiza en el período '70-80 donde la distribución de la población registra situaciones diversas¹⁵ y que siguen las particularidades del suelo y de los recursos explotados.

A partir de las políticas operadas en el país a partir de 1976 y de la apertura económica, se registró un aumento en los rubros agricultura, silvicultura, caza y pesca, comercios, actividades financieras, seguros, inmuebles y servicios prestados a las empresas, así como un retroceso de las actividades industriales.

En la actualidad podemos distinguir la existencia de tres grandes regiones, una Zona Desarrollada al Sur y al Este, una Zona Central polarizada por la Capital, y una Zona Subdesarrollada al Norte y al Noroeste¹⁶.

Según el censo de 1980 había 2.407.754 habitantes distribuidos en forma desigual, 993.055 en la Capital y el resto, 1.414.699 en el interior.

En la región pampeana hay una difusión uniforme y simétrica. En la serrana se da un encadenamiento en sentido longitudinal que se extiende en los valles de Punilla Y Calamuchita. En las regiones Norte y Noroeste, los asentamientos urbanos se distribuyen de manera puntual y con cierto grado de aislamiento¹⁷.

Entre 1989 y 1991 los Departamentos Calamuchita, Minas, Pocho, Sobremonte y Tulumba vieron disminuida su población.

¹³ Arcondo Anibal - op. cit.

¹⁴ Rojas de Villafañe E. A. - op. cit.

¹⁵ Subsecretaría de Planeamiento de la Provincia de Córdoba - PLANDECOR - Diagnóstico Preliminar - Area Ordenamiento Territorial - Córdoba - 1983.

¹⁶ Secretaría Ministerio de Planeamiento y Coordinación - Principales transformaciones operadas en el Territorio de la provincia de Córdoba en el Período 1970-1980 y propuestas de Acción para el Mediano Plazo - Córdoba - 1986.

¹⁷ Subsecretaría de Planeamiento de la provincia - PLANDECOR - op.cit.

Un aspecto relacionado con éstos y que requiere atención es el de la distribución de la pobreza en la Provincia. La población con Necesidades Básicas Insatisfechas — cuyas precisiones se realizan en las Consideraciones Generales sobre los Programas del Ministerio de Asuntos Sociales—, alcanza el 22,4%, con variaciones según las distintas regiones de la Provincia.

Reconoce dos zonas críticas¹⁸, la primera comprende los Departamentos Cruz del Eje, Minas, Pocho, Río Seco, San Alberto, Sobremonte y Tulumba, y la segunda los Departamentos Colón, Santa María, Punilla, Calamuchita y San Javier.

A los fines de este trabajo, los agregamos según los parámetros del Ministerio de Asuntos Sociales a fin de poder efectuar relaciones con sus prioridades.

ASPECTOS POLITICOS

La Provincia de Córdoba, está gobernada desde 1983 por la Unión Cívica Radical. Su territorio está conformado por 26 Departamentos cuya representación política tiene medidas fijas¹⁹. Los Departamentos que tienen menos de 60.000 habitantes eligen 1 senador, los que tienen entre 60.000 y 100.000 eligen 2 correspondientes a la mayoría; aquéllos en que habitan entre 100.000 y 300.000 eligen 6 senadores: 3 por la mayoría, 2 por el partido que le sigue en orden y 1 por el que resulta tercero, y en los casos en que hay más de 300.000 habitantes, los representan 8 senadores, 4 por la mayoría, 3 por el partido que le sigue y 1 por el que resulta tercero.

La representación general en el Senado (incluida la Capital) está dada por 20 Senadores del Partido Justicialista (38,46%), 28 Senadores de la Unión Cívica Radical (53,85%) y 3 Senadores de la Unión Demócrata de Centro (5,76%) por lo que si las Cámaras pueden funcionar con más de la mitad de sus miembros²⁰, el partido gobernante dispone de quórum y mayoría propias.

Con respecto a los Municipios, toda población con asentamiento estable de más de 2000 habitantes, es considerado como tal a partir de la Constitución Provincial de 1987, aunque hay Municipios con menor cantidad de población, existentes antes de dicha norma.

Hay en la Provincia 247 Municipios, y están gobernados 143 (57,90%) por la Unión Cívica Radical, 86 (34,82%) por el Partido Justicialista, 12 (4,85%) por Uniones Vecinales, 4 (1,62%) por la U.D.C., 1 (0,40%) por la Unión Socialista y 1 (0,40%) por el Movimiento de Integración y Desarrollo.

¹⁸ Dto. Político Social - Subsec. de Planeamiento - Sec. Ministerio de Planeamiento y Coordinación - La pobreza en Córdoba - Córdoba - 1985.

¹⁹ Constitución de la Provincia de Córdoba - Art. 83.

²⁰ Constitución de la Provincia - Art. 100.

A los efectos de este estudio y por tratarse de las relaciones del Gobierno de la Provincia con las Municipalidades del interior, se ha excluido la Capital, por lo que los porcentuales varían levemente.

La coparticipación impositiva, importante en los que hace a las relaciones del poder provincial con los Municipios y Comisiones Vecinales, se rige por la ley 7535, y sus modificatorias 7644 y 7850²¹.

El Fondo se constituye por el 20% del Impuesto Inmobiliario, el 20% del Impuesto a los Ingresos Brutos y el 20% de los Impuestos Nacionales Coparticipados.

La Distribución Primaria se efectúa de la siguiente forma: 78,75% a los Municipios, 2,63% a las Comisiones Vecinales, 1,75% para Ayuda Financiera a los Municipios y Comisiones Vecinales, 4,37% al Fondo de Inversión Municipal y el 12,50% se destina al Fondo de Financiamiento de Descentralización Provincial.

La Distribución a los Municipios está compuesta por tres tipos de Fondos: el Fondo I (65%), se otorga según población 62%, un 28% partes iguales, 5% inversamente proporcional al crecimiento de la población y 5% directamente proporcional a la recaudación del Impuesto Provincial a los Automotores. El Fondo II (20%), es directamente proporcional a la Recaudación por Comercio, Industria y Actividades de Servicios. El Fondo III (15%) se otorga en forma directamente proporcional a los Gastos en Personal.

A los fines de este estudio, interesa fundamentalmente la distribución primaria, y el destino del 4,37% afectado al Fondo de Inversión Municipal - P.R.A.M. y en alguna medida del 1,75% destinado a la Ayuda Financiera a los Municipios.

La Distribución a las Comisiones Vecinales se realiza un 50% por partes iguales y 50% en forma directamente proporcional a la ejecución presupuestaria de cada Comisión Vecinal.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROGRAMA DE ACCION MUNICIPAL

El Gobierno Provincial define el programa de Acción Municipal, como una forma de lograr una mejor asignación de los recursos y una mayor participación de los gobiernos municipales en las decisiones vinculadas con la realización de inversiones en sus respectivos radios de influencia²².

²¹ Departamento de Asistencia Económica y Financiera - Dirección de Asuntos Municipales y Comunales - Subsecretaría del Interior - Ministerio de Gobierno Provincia de Córdoba.

²² Programa de Acción Municipal - Manual de Orientación - Córdoba 1988.

Esto se plantea en el marco del nuevo régimen de coparticipación. Se expresan como objetivos más generales, el afirmar el rol de ejecución de proyectos a través del financiamiento de inversiones, así como generar un mecanismo de financiamiento que permita iniciar un proceso sostenido de capitalización y aumentar su patrimonio, incrementando su capacidad de brindar servicios a la comunidad. Por otra parte, interesa favorecer la concreción de inversiones que favorezcan la retención de la población local, mejorar la calidad del medio ambiente evitando proyectos que puedan perjudicarlo y mejorar la asignación de recursos, al acercar la Municipalidad, como proveedores de servicios a los beneficiarios directos.

No hay una definición estricta de los proyectos que pueden presentarse, pero en general van desde infraestructura, equipos y mobiliario, hasta la asistencia técnica.

Es criterio manifiesto del gobierno el privilegiar ciertos proyectos, que reflejen la voluntad de la comunidad, que generen ingresos genuinos para las Municipalidades, que posibiliten alguna recuperación de la inversión, completen la ejecución de una obra paralizada, generen economía de costos, y que provoque un efectivo impacto social sobre la población beneficiada.

A grandes rasgos serán elegibles para realizar inversiones físicas aquellas municipalidades que demuestren un grado aceptable de equilibrio entre sus recursos y erogaciones y que se expresan con precisión en su Manual de Orientación.

Por otra parte, esos proyectos no podrán individualmente superar los 50.000 U\$S aunque pueden presentarse varios que no superen cada uno de ellos el monto expresado.

Los criterios para la selección incluyen la evaluación de la situación financiera (ingresos corrientes y gastos corrientes-situación de endeudamiento, participación directa en la financiación del proyecto, recuperación de la inversión, población beneficiada, consenso comunitario para su ejecución, estado de la obra en caso de estar paralizada, prioridad otorgada por la Municipalidad al proyecto y mecanismo de ejecución).

Los fondos están compuestos por el préstamo otorgado por el Banco Mundial - U\$S 21.000.000 y por los recursos que aporta la Provincia de Córdoba, a través del Fondo de Inversión Municipal²³, así como por los recursos propios que aporta cada Municipio.

A los fines de este estudio hemos tomado los préstamos otorgados para la concreción de 138 proyectos durante los años 1989 y 1990, unificando los fondos correspondientes al Banco Mundial y al Fondo de Inversión Municipal, en tanto ambos en conjunto representan la asistencia externa canalizada a través del Ministerio de Economía de la Provincia. La Unidad Ejecutora de este Programa es la Dirección

²³ Coparticipación Impositiva de Municipios y Comisiones Vecinales - Leyes 7535 - 7644 y 7850 - (Capítulo III).

General de Financiamiento del Desarrollo dependiente de la Subsecretaría de Coordinación y Promoción Económica.

Se analizaron estos datos en relación a la Filiación Política de los intendentes cuyos Municipios fueron beneficiados, tanto en lo que hace al número de proyectos aprobados, como en lo que se refiere a los montos otorgados. Esos datos se compararon con el número de Municipios encabezados por los intendentes de cada partido político.

Otro aspecto que se consideró fue el correspondiente a los Departamentos de la Provincia cuyas intendencias fueron beneficiadas con los préstamos, en relación a la Filiación Política de los Senadores.

Con respecto a la distribución de los fondos del P.R.A.M. según en número de habitantes distinguimos 2 tipos de información. La que hace a las proporciones de dólares per cápita, que tiene sentido como una medida de la equidad entre Departamentos y otra donde se toma en cuenta la población beneficiada directa o indirectamente —la que vive en los Municipios elegidos, en relación a la totalidad de habitantes de ese Departamento— lo que indicaría la mayor concentración o difusión de la apropiación. Ello tiene un límite de confiabilidad que está dado por la mayor o menor concentración territorial, base sobre la cual puede considerarse la medida de equidad al interior de cada Departamento. Desde ya que se plantea como supuesto que al plantearse el Programa como objetivo, procesos de capitalización e inversión, se entiende que directa o indirectamente, los habitantes de cada uno de los Municipios se verían beneficiados.

Si bien los 138 proyectos no cubren la totalidad de los fondos disponibles, según indican las fuentes oficiales, los análisis sobre los proyectos y los montos otorgados según lo informado, permiten inferir sobre las prioridades en los dos primeros años de funcionamiento del programa.

En el análisis de los parámetros, se han discriminado aquellos que hacen a infraestructura, pavimento, redes de agua potable, de los que hacen a maquinarias o computadoras, por entender que cumplirán una función diferente.

La misma composición de los fondos a transferir, 50% del Banco Mundial y 50% del Fondo de Inversión Municipal y la localización en que se distribuye, definirá las modalidades de apropiación en tanto se resta un porcentaje del fondo total de coparticipación.

Es decir que de algún modo, se intentaría develar si esas asignaciones responden a los fines de la atención de los más rezagados o menos favorecidos regionalmente, a un mayor grado de ordenamiento institucional, al mantenimiento de la gobernabilidad del sistema político, u otros.

CONCLUSIONES SOBRE EL PROGRAMA DE ACCION MUNICIPAL (P.R.A.M.)

Lo primero que se observa al efectuar el análisis global, es que los fondos del Programa fueron distribuidos a más de la mitad de los Departamentos del Interior de la Provincia. Los mismos se encuentran ubicados en la zona Sud y Este de la Provincia, y sólo en un caso al Oeste. Estos coinciden con las áreas de mayor desarrollo relativo. Más de la mitad de los fondos fueron destinados a tres de los Departamentos comprendidos (Río Cuarto, San Justo y Marcos Juárez).

Dentro de esas regiones, los Municipios que fueron beneficiados constituyen menos de la mitad de los existentes, por lo que percibiríamos un grado de concentración importante. La misma se hace manifiesta con mayor fuerza en algunos Departamentos como Río Cuarto, la ciudad cabecera del Departamento recibe el 75% de los beneficios otorgados, o en el caso de San Justo donde San Francisco, cabecera también, absorbe el 47% de los aportes.

Los Departamentos beneficiados fueron: San Alberto, Colón, Río I, Calamuchita, Santa María, Punilla, Gral. San Martín, Río IV, San Justo, Juárez Celman, Río II, Roque Sáenz Peña, Tercero Arriba, General Roca, Unión y Marcos Juárez. Los que no recibieron aportes fueron: Pocho, Minas, Cruz del Eje, Ischilín, San Javier, Totoral, Tulumba, Río Seco y Sobremonte.

En cuanto a los porcentajes recibidos, la mayor parte correspondió a los D^{tos} San Justo, Marcos Juárez y Río Cuarto que en conjunto recibieron la mitad de los fondos derivados.

Los habitantes de los distintos Departamentos, han recibido proporciones muy variables de aportes, considerados en dólares per cápita.

De la misma forma, la cantidad de población que se estima beneficiada de algún modo al interior de cada Departamento varía en proporciones muy dispares.

En general y partiendo de la media de cada uno de estos indicadores, parecieran expresarse en forma inversa (a mayor beneficio per cápita, menor cantidad de población beneficiada).

Ello ocurre como regla general a excepción de tres casos, los Departamentos Juárez Celman, Marcos Juárez y General Roca, que se encuentran para ambos indicadores por encima de la media.

Centrándonos en la distribución entre Municipios podemos observar que tanto dentro del total de la Provincia como al interior del área, fue considerablemente restringida.

Puede observarse un grado apreciable de concentración de los beneficios entre Municipios, a excepción de los existentes en los Departamentos Calamuchita, Juárez

Celman y Marcos Juárez. En la mayoría de los Departamentos atendidos, los fondos se distribuyeron a menos de la mitad de los municipios del área.

Dadas las condiciones globales de la realidad provincial, cabe interrogarse sobre la equidad implícita en este tipo de sistema, en tanto se restarían posibilidades a las zonas menos desarrolladas, al reducir los ingresos globales de coparticipación para destinarlos al Programa, cuando sus posibilidades de contar con la capacidad técnica o administrativa para acceder a los beneficios, se encontraría limitada desde el inicio.

Del análisis de la situación económica de los Municipios que surge de los presupuestos consolidados girados al Departamento de Asistencia Económica y Financiera de la Subsecretaría del Interior del Ministerio de Gobierno, y de los Decretos donde se afecta el²⁴ 2% del Fondo de Coparticipación Impositiva, durante los años 1988 y 1989²⁵, podría inferirse que parte importante de los ubicados en el Norte y el Oeste requerirían de la asistencia del gobierno provincial lo que les impediría el acceso a estos programas, mientras que otros ubicados en las áreas beneficiadas, lograrían equilibrar sus presupuestos merced a estos auxilios, lo que les facilitaría la elegibilidad para el Programa.

Es correcto destacar, sin embargo, que las características mismas del crédito y las exigencias planteadas en sus condiciones, impedirían un margen muy amplio para decidir, a quién evalúa las situaciones para acceder al programa.

En definitiva entonces, se produciría una transferencia de tipo regresiva, de los recursos de las zonas menos desarrolladas y más necesitadas de apoyo, a las más desarrolladas y autosuficientes.

Ello en definitiva no sólo las limita en lo económico sino también en lo político, en tanto se reforzaría su incapacidad para absorber servicios hoy brindados por la Provincia. Para presentarlos debería seguir recibiendo apoyo en forma de subsidios u otro tipo de aportes —lo que sería una forma de compensar lo dejado de percibir— con la consiguiente limitación de sus posibilidades de autonomía en las decisiones.

En cuanto a la Filiación Política de los intendentes, el otorgamiento de los préstamos, lo ha sido en forma casi exactamente proporcional al voto, tanto en el número de proyectos aprobados como por los montos asignados.

En lo que se refiere a la Filiación Política de los Senadores, la distribución es prácticamente igual entre los dos partidos mayoritarios. La leve ventaja del partido de oposición (PJ) está compensada por el hecho de que en los casos en que la representación territorial es compartida, es la mayoría correspondiente al partido oficialista a nivel provincial (UCR). Hay que señalar que del total de Departamentos beneficiados (16),

²⁴ Hoy 1,75% Ayuda Financiera Municipios y Comisiones Vecinales.

²⁵ Decretos: 522 - 1158 - 2045 - 3384 - 4751 - 5641 - 6485 - 8289/ 1988; 575 - 972 - 1386 - 1742 - 2724 - 3851 - 4338 - 6190/ 1989.

8 están representados por la UCR (50%), 6 por el P.J. (37,5%) y 2 (12,5%) en forma compartida (3 UCR - 2 PJ - 1 UCD de cada uno de ellos).

De los Departamentos no apoyados por el programa, 3 (33,33%) están representados por el P.J. y 6 (66,66%) por la UCR.

Por otra parte, en la relación existente entre los Municipios que recibieron préstamos y aquellos que no fueron beneficiados, habría un trato relativamente igualitario entre los gobernados por dos partidos mayoritarios. Dado que aquellos gobernados por los otros partidos son escasos, no se podrían hacer comparaciones relevantes.

Desde el punto de vista espacial, podría concluirse que la forma de distribución del Programa, contribuye a reproducir a grandes rasgos las características desiguales del desarrollo provincial.

Desde esta perspectiva deberían evaluarse los objetivos que se propone el programa, y es así que aportaría a capitalizar a algunos municipios y a hacer más efectiva la prestación de servicios. Aquéllos que hacen a la retención de población, serían redundantes en este caso, ya que las poblaciones más favorecidas no son las que han disminuido históricamente su población, en virtud precisamente de sus posibilidades económicas y de servicios. Como contrapartida, puede plantearse la racionalidad de apoyarlas, ya que precisamente por su mayor crecimiento relativo—caso Río Cuarto—se crean mayores necesidades y demandas y la distribución eficiente de los recursos requieren la intervención estatal.

La cobertura de servicios de agua, atiende a una necesidad crítica de los Departamentos del Sud de la Provincia, aunque tienen relativa entidad dentro del Programa. En lo que hace a la infraestructura vial, amplía el área pavimentada de municipios que ya tenían un porcentaje importante cubierto (más del 50%), como Oliva, Monte Buey, Inrville, Huanchillas y otros, y a la vez contribuiría a disminuir la desigualdad entre Municipios en tanto atiende en ese rubro a un número importante de ellos con poblaciones pequeñas. Ya el Diagnóstico Preliminar de PLANDECOR - 1983, hace referencia a esos dos importantes déficits.

Es escasa la proporción destinada a mejorar la eficiencia administrativa, y nulas las correspondientes a asistencia técnica.

Al no disponerse de datos más específicos sobre cada proyecto, no es posible efectuar otras consideraciones, pero sí resulta de interés destacar que dentro de las obras de infraestructura, es escasa la proporción de proyectos cuya concreción favorecería programas de descentralización del Estado provincial, como las redes de agua. Sin embargo, al no haberse tomado información sobre necesidades y convenios al respecto, sólo cabría la atención sobre este punto a nivel descriptivo.

La variable política no aparece como significativa desde el punto de vista que se advierta una preferencia marcada en virtud de la filiación política de los Intendentes o

de los Senadores, ya que se observan proporciones para los partidos mayoritarios que a su vez reproducen la distribución política de la población. Ello sin embargo, nada nos dice respecto a la equidad de la distribución. Por ello podríamos preguntarnos sobre la relación que existe entre las necesidades de gobernabilidad del sistema político, a lo que contribuiría la proporcionalidad manifiesta, y los requerimientos de los Municipios en orden a sus déficits.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROGRAMAS ANALIZADOS DEL MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES

En lo que hace a los Municipios beneficiados por los Subsidios del Ministerio de Asuntos Sociales, se consideraron según las prioridades establecidas por ese Ministerio. Están definidas en cinco zonas, que se corresponden de la siguiente manera: la Zona 1 pertenece a la que tiene el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas en su población rural y así sigue en gradación hasta la zona 5 que es la que registra el menor índice al respecto.

La Zona 1 (más del 60% de NBI) comprende los Departamentos Pocho, Minas, Cruz del Eje, Ischilín.

La Zona 2 (entre 41% y 60% de NBI) se corresponde con los Departamentos San Javier, San Alberto, Totoral, Tulumba, Sobremonte, Río Seco - Capital.

La Zona 3 (entre 31% y 40%) abarca Calamuchita, Santa María, Punilla, Colón, Río Primero.

La Zona 4 (entre 21% y 30%) toma San Justo, Tercero Arriba, Unión, Río Cuarto, Río Segundo, Gral. San Martín, Juárez Celman, Roque Sáenz Peña, General Roca.

La Zona 5 (menos del 20% NBI) toma el Departamento Marcos Juárez.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas surgen de un estudio en base a los datos del Censo Nacional de 1980 por un equipo constituido por técnicos del INDEC y de CEPAL, que se publicó con el título de "La pobreza en la Argentina".

Este trabajo, estudió en áreas definidas y en base a datos poblacionales, la existencia de niveles críticos en fenómenos cuya aparición individual o combinada denotarían mayores o menores grados de pobreza.

Se tomaron los siguientes indicadores, de acuerdo a ciertas condiciones para ser considerados críticos como:

- Hacinamiento: Convivencia de más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: Habitación en inquilinatos, precarias y otras.

- **Condiciones Sanitarias:** Inexistencia de algún tipo de retrete en la habitación.
- **Asistencia Escolar:** Existencia en el hogar de algún niño entre 6 y 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela.
- **Capacidad de Subsistencia:** Existencia de más de cuatro personas por miembro ocupado y que además el jefe de hogar no tenga educación más allá del 2º grado de nivel primario.

Si bien los autores del trabajo "La pobreza en Córdoba" hacen observaciones a los indicadores utilizados, vale adoptar las categorías resultantes en la medida que coinciden con las áreas fijadas por el Ministerio de Asuntos Sociales para sus prioridades.

Hay una conclusión que se considera importante señalar, ya que se toma para el análisis de la distribución, y que es que a menor número de habitantes, se observa un mayor índice de pobreza, por lo que le daremos importancia especial a las poblaciones de menos de 2000 habitantes, aunque la proporción de población urbana y rural al interior de cada una de ellas puede ser variable.

Por estas razones, el análisis de los subsidios otorgados desde el año 1988 al 1991 indicará una aproximación a la consistencia interna de lo establecido, ya que se trabajaron los datos a nivel de Departamento y de su inclusión Zonal.

Con respecto al tipo de subsidio, se seleccionaron los correspondientes a programas relacionados con la Asistencia Alimentaria, como Programa de Apoyo al Niño y la Familia, Comedores Infantiles de 2 a 5 años, Asistencia a la 3ª Edad, Hogares de Día, considerando por un lado, la necesidad de existencia de algún tipo de estructura mediadora —Municipio, Comisión Vecinal— en condiciones de administrarlas, lo que implica intermediación y por lo tanto una mayor cuota de participación por parte de esas estructuras en tanto se requiere de apoyo continuo. Por otra parte, se trata de una Necesidad Básica fundamental y un recurso comparable ya que se otorga a todas las zonas.

Se tomó el número de subsidios otorgados a cada Municipio o a cada Departamento. Se presentaron dificultades para acceder a los montos, ya que la información disponible no incluye fecha de pago del subsidio, y sólo la de iniciación del trámite, por lo que no pueden actualizarse a valores constantes, lo que como su consecuencia no permite la comparación. Por tal motivo se efectuó una media de subsidios para detectar una determinada cuota o cupo.

Estos datos, serán también referidos a la Filiación Política tanto de intendentes como de senadores, así como a la población residente en cada unidad territorial.

En el caso de los Municipios, se toman los datos correspondientes a su jurisdicción específica, mientras que cuando se estudian a nivel de Departamento, se incorporarán los apoyos financieros correspondientes a las Comisiones Vecinales o

Comunas. Estas son agregados de vecinos, cuyo número no alcanza los 2000 habitantes, requisito para ser considerado Municipio según la constitución de 1987.

CONCLUSIONES SOBRE LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES

De acuerdo a los datos obtenidos, como primera aproximación, puede señalarse que todos los Departamentos del Interior de la Provincia han recibido subsidios del M.A.S. en los rubros considerados.

La proporcionalidad ha sido variada, y fueron distribuidos a poco más de la mitad de los Municipios del interior provincial.

Si bien en valores absolutos los Departamentos más favorecidos serían Río Cuarto y San Justo, pertenecientes a la Zona 4, sería necesario conocer la cantidad de población con NBI en cada Departamento para poder efectuar comparaciones.

Un análisis, donde se discrimina la población según el número de habitantes de cada núcleo, nos muestra que en la zona 1, la mayor proporción fue otorgada a las poblaciones de menos de 2000 habitantes, siguiéndole en importancia las ciudades (más de 10.000).

En la Zona 2, más de la mitad correspondió a las poblaciones de más de 2000 habitantes, siguiéndole en importancia las de menos de 2000.

En la Zona 3 hay una distribución más homogénea, con desventaja para las poblaciones de menos de 2000 habitantes. Por su parte las zonas 4 y 5 concentran la mayor parte de los subsidios en las poblaciones entre 2000 y 10000 habitantes.

A nivel global, la mayoría ha sido distribuido en Municipios de más de 2000 habitantes. Debe tomarse en cuenta que hay una cantidad importante de municipios, en especial en las zonas 4 y 5 que tienen menos de 2000 habitantes, por lo que esto expresaría una tendencia a la concentración de la asistencia en las poblaciones con algún grado de urbanización.

Las poblaciones de hasta 2000 habitantes, que reúnen el 52,03% de la población con NBI y el 50,80% de hogares con esas características, han recibido el 21,39% de los subsidios, mientras que las localidades desde 2000 a 10000 habitantes, les han sido otorgados el 56,96% de los aportes, mientras que el porcentaje de población con NBI es de 27,45% y los hogares NBI suman el 29,86.

En las localidades de más de 10000 habitantes los porcentajes son prácticamente coincidentes.

Las ciudades de más de 50000 habitantes han sido excluidas ya que no se cuenta con el total de subsidios a ese fin otorgados en Capital.

Por tal razón puede plantearse una escasa atención, atento el número de habitantes con dificultades en las poblaciones rurales.

Comparando las zonas entre sí y tomando la relación de las poblaciones según sus diferentes categorías, podemos observar que entre las poblaciones de menos de 2000 habitantes, el porcentaje más alto corresponde a la Zona 4, mientras que los municipios entre 2000 y 10000 habitantes, fueron beneficiados con la mayor parte de los subsidios, al igual que entre las ciudades (poblaciones de más de 10000 habitantes).

La carencia de información sobre necesidades básicas insatisfechas por zona, impide mayores análisis. Si bien hay algunos datos sobre la zona 1 —pobreza en zona rural— la falta de otras precisiones y la inexistencia de datos o de datos incompletos sobre otras, no permite efectuar comparaciones.

En lo que hace a la distribución entre Municipios al interior de cada Departamento, no puede observarse una tendencia expresa. Quizás la característica es la de cierta oscilación, con algunas exclusiones en las zonas de mayor pobreza relativa.

Con respecto a aquellas localidades que no recibieron apoyo alguno, cabría preguntarse en primer lugar si efectuaron alguna demanda y si lo hicieron cuáles fueron las evaluaciones. Se haría necesario conocer, si hay alguna población, en especial en las zonas 1 y 2 que no requieran atención desde estos programas. Llama la atención el caso del Departamento de Cruz del Eje (uno de los cuatro Municipios existentes), que recibió el total de los subsidios con excepción de las Comisiones Vecinales.

El caso de Serrezuela, perteneciente a ese Departamento y con un grado alarmante de NBI en su población, citado especialmente en el trabajo sobre la pobreza en la provincia, plantea dudas sobre la observancia de las prioridades planteadas. Caso semejante es el de Dumesnil en el Departamento Colón, con las mismas características y que tampoco aparece recibiendo ayuda.

En relación a la influencia de la variable Filiación Política, en general hay una proporción semejante a la distribución del voto entre Municipios.

Dentro de los Municipios gobernados por los distintos partidos, se observa alguna ventaja para los pertenecientes al mismo partido gobernante a nivel provincial, en relación a los correspondientes al principal partido opositor. Los otros casos no tendrían suficiente entidad para efectuar relaciones.

La diferencia en la variable política, se observa con mayor nitidez en lo que hace a la representación territorial.

Casi la mitad de los subsidios del M.A.S. fueron otorgados a localidades de Departamentos cuya representación proporcional corresponde al partido oficialista a nivel provincial, y el resto se distribuye en forma casi igualitaria entre los que tienen Senadores del PJ y representación compartida, lo que significa una ventaja importante para los senadores de la UCR en tanto tienen la mayoría de representación en estos Departamentos.

Si bien no puede plantearse como una intencionalidad manifiesta —más aún cuando parte importante de los menos asistidos pertenecen al partido gobernante a nivel provincial, y no se conocen estrictamente la población con NBI de cada uno de ellos y de los Departamentos— podrían crear dificultades en las relaciones entre partidos si llegara a ser percibido como falta de equidad.

CONCLUSIONES GENERALES

Ambos programas bajo análisis, operarían con alto grado de centralización, en la medida que los recursos son distribuidos según el criterio de un organismo del Poder Ejecutivo Provincial. Se trata de hecho de transferencias de proyecto, para fines determinados y con control reservado a la jurisdicción mayor.

En el caso del Programa de Acción Municipal, debe sumarse el condicionamiento externo, por lo que no sólo se ve limitado el poder del Municipio sino también el de la Provincia, en tanto deben observarse requisitos muy definidos.

La exclusión aparecería como otra de las características. Si bien en el caso de los programas del Ministerio de Asuntos Sociales los aportes tuvieron mayor difusión, la omisión de asistencia a localidades con situaciones de pobreza extrema resultan significativas en su contexto. Cuando se trata del P.R.A.M., esa exclusión se torna más evidente ya que se trata de regiones completas las que se ven fuera del programa.

Por lo tanto, en estos casos las transferencias reproducirían las condiciones de desarrollo desigual de la Provincia, en tanto habría una mayor distribución a nivel global hacia aquellas regiones de mayor desarrollo relativo. En lo que se refiere al Ministerio de Asuntos Sociales no se observaría tanto en lo regional, sino en la categoría de las poblaciones. Son precisamente los agregados rurales los que se verían en desventaja en la redistribución. Son aquellos que globalmente podrían caracterizarse por sus dificultades, aunque no pueda aseverarse que ocurre en todas las poblaciones incluidas en esa categoría.

La incidencia de la filiación política se manifestaría con alguna particularidad: pareciera existir una norma implícita referente a la proporcionalidad en la distribución de los recursos, según las relaciones existentes entre Municipios gobernados o territorios representados por los distintos partidos.

Ello sería funcional a los aspectos de gobernabilidad y relación entre partidos, aunque esto siempre en relación a las inclusiones regionales.

La observancia de las reglas no escritas que reglarían la competencia entre partidos, no aportaría favorablemente a las condiciones de vida de los gobernados o representados. En cambio aparecería como una condición al equilibrio del sistema

político, que redundaría en una situación altamente cristalizada, que si bien es funcional al control de la turbulencia, es discordante con las necesidades de disponer de los recursos sociales sobre otras bases.

En los casos de las áreas geográficas en que no recibieron aportes, la pertenencia a uno u otro partido político no tendría significación especial.

La representación territorial, tampoco pareciera ser afectada por la pertenencia a un partido de oposición para el logro de ventajas, cuando se hallan presentes las situaciones estructurales. Sin embargo, debe señalarse que la necesidad de negociación está limitada por la existencia de quórum propio en lo que respecta al Senado Provincial. En lo que hace a este punto, sería menester identificar cuáles son los recursos políticos efectivamente disponibles en orden a las necesidades locales o regionales en la medida que el acceso estaría fuertemente condicionado por la pertenencia a una región o a un cierto nivel de desarrollo relativo.

Esta situación no sólo limitaría las posibilidades de desarrollo económico y nivel de vida de sus habitantes, sino que condicionaría su libertad de gestión, favoreciendo las tendencias centralizantes. Su resultante presionaría a su vez sobre el Gobierno Provincial en forma directa, como una demanda permanente a ser satisfecha, o indirectamente, en tanto sus consecuencias: la insatisfacción, las migraciones internas y el desarraigo, concluyen impactando sobre otras áreas y agregando conflictos.

Hay otro tipo de conclusiones que no provienen de los datos obtenidos y la información elaborada en base a ellos, sino de su carencia o limitaciones.

Quizás lo primero que se manifiesta es la fragmentación informativa en distintas áreas, lo que torna complicado obtener un panorama integrado de la situación a estudiar.

Otro rasgo estaría dado por una aparente tendencia a la acumulación de importante información diagnóstica y detallada sobre distintas áreas de trabajo, de arduo procesamiento, y de publicación y difusión costosas.

La carencia de datos primarios sobre los cuales organizar información acorde para cada problema a investigar, operaría como una importante limitación. En general, habría información procesada según la orientación que guió cada trabajo, por lo que su aplicación quedaría en gran parte limitada a los mismos.

Sobre su mayor o menor apertura, habría situaciones diversas, y se expresaría por reservas aparentemente innecesarias, aún cuando se trata de actos de gobierno que incluso son publicados, lo que podría explicarse por la necesidad de mantenimiento de cuotas de poder en las diferentes estructuras.

En conjunto, estas dificultades expresarían en alguna medida, la necesidad de adaptación de aparato estatal a nuevos estilos de gestión.

Por una parte, la situación existente entre centralización de las decisiones y fracturas informativas, favorecería la creación o mantenimiento de relaciones de dependencia particular o sectorial, sin posibilidades de mantener una supervisión

inmediata de las políticas programadas, lo que atenta efectivamente sobre la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones de dirección y control de las mismas.

Además, la imposibilidad de abordar registros desde distintos organismos, podría llevar a la acumulación de beneficios a algunos sectores en desmedro de las funciones que el Estado debe cumplir para otros, por razones de imprevisión y no de decisiones racionales y deliberadas. Ello podría incidir en el plano de la necesaria legitimación en tanto las resistencias al cambio sectoriales o particulares se verían reforzadas por las dificultades para imponer direccionalidad al proceso global.

A nivel general, trabarían las posibilidades de un desempeño estatal acorde a necesidades claramente delimitadas, con la agilidad y el impacto deseado.

RECOMENDACIONES

De las conclusiones efectuadas se entiende que las siguientes pueden aportar en la consideración de las dificultades observadas:

- Contemplar el problema de las desigualdades regionales en las evaluaciones de rutina de las políticas del Estado provincial, en lo que hace a la contribución de cada una de ellas, a las condiciones de desarrollo/ subdesarrollo y rural/urbano, a fin de no profundizar las brechas ya existentes.
- Promover la combinación de los procesos de desconcentración de recursos con la asistencia técnica a los Municipios que lo requieran o acepten, en orden a la adecuación de las soluciones a las particularidades zonales, tendiendo a la descentralización en plazos acordes a la situación de cada uno, en especial, en las políticas redistributivas y en proyectos al alcance de gestión de los Municipios y Comisiones Vecinales.
Ello requiere reforzar la capacidad funcional de los Municipios, tanto en orden al mejoramiento de sus posibilidades de recaudación, como de otros niveles de gestión. Asimismo, favorecer el otorgamiento de concesiones de bloque para el cumplimiento de las funciones de jurisdicción municipal.
- Considerar la organización de Registros Unificados de Datos sobre los Municipios, con datos propios y del contexto, así como de las acciones que llevan distintas áreas de gobierno local o provincial, que permitan una rápida apreciación de la situación general y de los recursos disponibles-propios y externos. Es necesario disponer de registros de demanda que permitan la selección de las prioridades a los niveles estratégicos. Por otra parte, se impone la revisión de la

utilización de los sistemas informáticos desde la perspectiva de su utilización en el monitoreo de las políticas. El reforzamiento de los sistemas a nivel de redes, debería diseñarse a fin de tender a reducir las fracturas informáticas sectoriales.

REFORMA DEL ESTADO E INFORMATIZACION DE LA FUNCION PUBLICA. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LA PROVINCIA DE CORDOBA

AMS María Jesús Baigorri*
 Ing. Gabriela B. Poretti**

INTRODUCCION

El mundo moderno, se enfrenta hoy con un proceso de redefinición de las relaciones Estado - Sociedad.

Conceptos tales como descentralización, regionalización, democratización, modernización, eficiencia y eficacia, parecen permear la voluntad política de los distintos sectores de la Sociedad y el Estado.

La tendencia histórica a la absorción por parte de los Estados de un sinnúmero de funciones que fueron generando nuestros macro-estados, sumada a la inherente concentración de las decisiones se traducen hoy en entes gigantescos, ineficientes y costosos que se alejan cada vez más de los ciudadanos a quienes se supone deben servir.

La centralización de las funciones administrativas en grandes estructuras de gobierno produjo la burocratización del Estado y la virtual paralización de su capacidad de respuesta a los problemas cotidianos.

La escasa utilización de los recursos tecnológicos, manifestada fundamentalmente en la poca difusión de los elementos informáticos, produjo también serios inconvenientes. Hoy no hay Estado que, por el volumen de datos y decisiones, desde el más alto nivel hasta el más bajo, no deba apoyarse en estos elementos. Esto ocasiona que un inadecuado manejo de la información obstaculice al proceso de toma de decisiones. La

* Profesionales de la Dirección de Informática de la Subsecretaría de la Función Pública del Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

información debe ser veraz y encontrarse en el lugar y momento adecuado para que resulte útil.

Estos fenómenos son comunes en la mayoría de los países del mundo contemporáneo, y plantean la inminente necesidad de implementar reformas para la modernización y tecnificación del aparato estatal.

La Provincia de Córdoba no ha sido ajena a esta situación, y ante el reconocimiento del problema, se adelantó a otros Estados Provinciales en la implementación de las soluciones pertinentes.

Es así que, el Gobierno Provincial de los últimos años se planteó como objetivo prioritario la reforma y modernización de las estructuras del Estado, trazando una línea estratégica que posibilitara sentar las bases de un proceso de reforma profundo, integral y duradero, que permitiera, además, el uso racional de sus recursos económicos, materiales y humanos para el mejor cumplimiento de los fines asignados por la Constitución Provincial.

Para llevar a cabo esa modernización se hizo hincapié en aquellas políticas y programas que sirvieran de base a profundos cambios estructurales, evitando acudir a medidas cosméticas que a corto plazo dejarían nuevamente al descubierto las fallas del sistema.

Por tales razones se inició un profundo estudio de la situación imperante y de las posibles soluciones, diseñándose un programa de Reforma del Estado que comenzó a implementarse a partir de 1988.

En virtud de todo esto, se ejecutan en el actual Ministerio de Coordinación las siguientes líneas estratégicas de trabajo: Descentralización, Apoyo Técnico a los Municipios, Regionalización, Modernización Administrativa, Capacitación, Informatización e Información.

En este marco hemos escogido abordar en este trabajo el proceso que se llevó a cabo en la Dirección General de Informática desde 1984 hasta la fecha.

En el convencimiento de que la informática resulta un instrumento de gran capacidad transformadora, en tanto esté inserta en un modelo administrativo que privilegie valores organizacionales tales como la eficiencia, la idoneidad, la responsabilidad y el control de gestión. La incorporación de recursos informáticos en la Administración Pública y la racionalización de su uso, necesariamente deben encuadrarse en un proceso de reforma global de los procedimientos y de la gestión administrativa del Estado.

En el Estado Provincial, existía una gran capacidad de almacenamiento de información, distribuida en diversos "depósitos", pero sin la integración o coordinación necesaria.

Hoy no se concibe que funcionarios puedan tomar decisiones sin contar con la información disponible en forma inmediata. Actualmente las decisiones ya no se toman de manera intuitiva, se resuelven con información.

Condicionantes históricos de la construcción de la burocracia estatal llevaron a que no sólo se diera una escasa utilización de los recursos informáticos, sino además una indiscriminada adquisición de equipamiento incompatibles entre sí, sólo posibles de ser utilizados por personal altamente capacitado; esto ocasionó que los pocos recursos informáticos con que contaba la Provincia, se encontraran, en la mayoría de los casos, subutilizados.

Es por ello que para revertir esta situación la Provincia de Córdoba puso en marcha un proyecto denominado RING (Red Informática Intergubernamental), de gran avance tecnológico y representado por el uso difundido y racional de los recursos informáticos, que bajo la intervención unificadora de la Dirección General de Informática tiende a informatizar el sector público, evitando su comportamiento errático, la compra indiscriminada con el consiguiente gasto desproporcionado e innecesario, la desvinculación de los distintos equipamientos, sin aprovechar la potenciación que deriva de su conexión, etc.

Este proyecto está estructurado en tres fases:

1. Una primera etapa, consistió en equipar informáticamente a un ministerio en el cual paulatinamente todos los procedimientos administrativos y burocráticos fueron pasando a través del sistema, Red Ministerial.
2. La segunda etapa la constituye la unión de un grupo de Reparticiones Públicas a través de una red, denominada Interministerial. Además de las ventajas en cuanto a disponibilidad de información y celeridad de procedimientos, esta red vincula básicamente todas las Unidades de Administración y de Personal asentadas en la Ciudad de Córdoba.
3. La tercer etapa del programa permite el enlace de las estructuras capitalinas con los Municipios del interior, conformando la Red Provincial.

Con este trabajo nos proponemos dar a conocer el proceso por el que atravesó esta política desde su formulación hasta su puesta en marcha, a la par de mostrar el estado de avance del proyecto, sus logros, y el camino que aún falta por recorrer.

BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS SISTEMAS INFORMATICOS

Las técnicas de tratamiento de la información y de las comunicaciones han conocido una evolución sumamente rápida en el transcurso de las últimas décadas.

En un primer momento fueron creándose Centros de Cómputos cada vez más grandes, con sistemas totalmente cerrados dando lugar a la formación de las **Arquitecturas Centralizadas**, que se mantenían como elementos extraños a los circuitos administrativos.

Ante la necesidad de solucionar problemas puntuales y con la posibilidad de acceder a ordenadores de gran potencia y bajo costo, se fueron formando pequeños centros de cómputos, desarticulados y ajenos a toda planificación que diera cuenta de la existencia de una política informática.

Estos centros aislados no solucionaron las dificultades de la arquitectura centralizada. Por el contrario ese gran problema se transformó en mil pequeños problemas, lográndose el caos computacional con su **Arquitectura Descentralizada**.

El costo total de la misma es elevado en relación a los servicios que presta, pues los centros de cómputos no comparten ni la información, ni los recursos.

Pero con mejor criterio, en los últimos años, progresivamente, se está adoptando otro tipo de arquitectura intermedia a las otras dos mencionadas anteriormente: la **Arquitectura Distribuida**. Con esta arquitectura no existe un solo gran centro de cómputos, tampoco el caos general de mil pequeños y medianos centros, sino un planificado punto de equilibrio, con centros de cómputos de todo tipo, **todos interconectados y compartiendo recursos e información**. Así se llegó a una etapa superadora que logró el paso de la **computación hacia la informática y el teleprocesamiento**.

El costo de esta arquitectura distribuida es menor a las dos anteriores y los beneficios mayores.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION INFORMATICA Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA RING

En diciembre de 1984, antes de comenzar a poner en marcha el Programa RING, en la Provincia de Córdoba se realiza un relevamiento para poder determinar fehacientemente la cantidad y tipo de equipamiento con que contaba la Administración Pública Provincial. Del mismo se extrajeron las siguientes conclusiones:

- En los Centros de Cómputos existía un claro predominio de las estructuras centralizadas, con equipos de mediano y gran porte no conectados entre sí.
- Prácticamente no existía conexión entre los distintos Centros de Cómputos de la Administración Pública.
- Existían escasas redes locales de procesamiento.
- Escasa utilización de sistemas integrados, orientados al apoyo de tareas de oficina, tales como Procesamiento de Texto, Planilla de Cálculo, Correo Electrónico, etc.

Este cuadro de situación, planteaba todo un desafío. Se hacía necesario diseñar una estrategia que atendiendo a las tendencias tecnológicas y los recursos humanos, económicos y técnicos disponibles posibilitara una transformación que comenzara a dar resultados a corto plazo y que garantizara un crecimiento coherente, resguardando las inversiones que se fueran realizando.

Por todo ello, la estrategia que el Gobierno de la Provincia de Córdoba siguió en esta área, se fundamentó en un concepto Moderno de Informática, diseñando un modelo de sistemas distribuidos dentro de un esquema coordinado, interconectados entre sí, que permita reaccionar con gran celeridad a los cambios organizacionales.

De este modo se fijaron las primeras pautas de acción en la materia, que luego se constituirían en las bases del Programa definitivo. Las mismas fueron las siguientes:

- Modificar el mecanismo de incorporación del equipamiento, priorizando los sistemas y por ende la planificación a mediano plazo.
- Impulsar la utilización masiva de los sistemas de comunicaciones que permitan interconectar los servicios de procesamiento de datos del sector Público, y en consecuencia la obtención de información para la toma de decisiones.
- Promover la modalidad de procesamiento distribuido.
- Promover la inserción de la tecnología informática como herramienta habitual para ser utilizada en Procesamiento de Texto, Planilla de Cálculo, Correo Electrónico, etc. por agentes no especializados.
- Impulsar la creación de una red de gestión que interconecte a todos los Ministros, Subsecretarios y Directores.

Estas primeras líneas directrices posibilitaron que la incorporación de equipamiento en ese período fuera orientándose hacia el objetivo buscado.

El paso siguiente a resolver debía ser la resolución de la problemática desde el punto de vista técnico. ¿Cómo efectuar la incorporación, la renovación o ampliación de equipamiento, sin condicionar los procesos licitatorios a las marcas de los equipos existentes?. Este tema será tratado en los próximos apartados de este trabajo.

CARACTERISTICAS DEL PROYECTO

En la Administración Pública se han ido incorporando durante muchos años y de manera acrítica e indiscriminada, recursos computacionales.

Así también, la Administración Pública ha dado sobradas muestras de que procesa la información en función de sus propias pautas y actitudes teñidas de ciertos "vicios" que inhiben el potencial de la informática.

En octubre de 1984 la Subsecretaría de la Función Pública y de la Reforma Administrativa señaló que la informática es un instrumento, incapaz de modificar por sí sola los vicios administrativos y problemas de cada organización, si no está acompañada por una reflexión sobre ella y los métodos de trabajo a realizar con el personal que habitualmente desarrolla las tareas correspondientes. Esta es una condición indispensable para lograr una óptima utilización del equipamiento.

Se vió entonces la necesidad de elaborar un plan que fuera lo más integral posible, contemplando no sólo lo inherente a los distintos Centros de Cómputos, sino también lo relativo a Centros de Apoyo, Ministerios y Municipalidades.

Pero faltaba aún, la decisión más compleja, desde el punto de vista técnico que permitiera llegar a la elaboración de un programa integral de trabajo.

Esta decisión incluía la definición de estrategias de compra e implementación de sistemas informáticos de alta tecnología, las cuales debían evaluarse y realizarse con extremo cuidado a fin de no comprometer líneas de acción de implicancias muy amplias para la Administración Pública Provincial, tomando para ello los recaudos necesarios que garantizaran la compatibilidad de los mismos y la mayor independencia posible con respecto a los cambios tecnológicos.

Se enfrentaban problemas tales como:

- Cada marca, fabricante o proveedor de equipamiento informático posee sus características propias, lo cual no garantiza la comunicación de un producto con los de la competencia.
- Además, los distintos tipos de equipamiento, sistemas operativos, lenguajes de programación e interfases con el usuario, sufren modificaciones profundas, y previsiblemente las seguirán teniendo aún más en el futuro.

Se imponía encarar el desarrollo de un esquema estratégico para la informatización del sector Público Provincial que sirviera de guía tanto a las futuras incorporaciones de equipos y sistemas como a la integración de los ya existentes.

Este esquema debía contar con las siguientes características:

- **GLOBAL:** Para que pueda ser empleado por toda la administración pública provincial.
- **ABIERTO:** Para permitir la inclusión de equipamiento y sistemas de distintos proveedores y orígenes, evitando de esa manera que la administración pública se "case" con un proveedor o una marca determinada, permitiendo así la constitución de sistemas híbridos de características y niveles diversos.
- **FLEXIBLE:** Debían ser capaz de sobrellevar cambios tecnológicos sin tener que modificar su estructura.
- **INTEGRADO:** Debía permitir crear y mantener los grandes sistemas de información del Gobierno Provincial, dando al mismo tiempo respuesta a los requerimientos operativos de cada sector.

La aparición de los **Sistemas Abiertos**, cuyas características permiten intercambiar fácilmente no sólo datos, sino también prestaciones entre equipamiento de distintos proveedores, fue la respuesta a los condicionantes señalados.

Se conoce como **Sistemas Abiertos** a todo aquel equipamiento y software que, respetando estándares de mercado o un conjunto de normas fijadas por organismos de normalización internacionales, puede interoperar con sistemas desarrollados en otros equipos encuadrados en esas normas, independientemente de cual sea la marca o el proveedor.

La informática dejó de ser un problema técnico de segundo orden para convertirse en una variable de infraestructura que condiciona no sólo la calidad del servicio administrativo sino el nivel de vida en general. Por ello se tomó la decisión política de diseñar y comenzar a ejecutar un programa de informatización integral para el sector público.

Así se estructuraron acciones tendientes a una mayor racionalidad en el uso de las herramientas tecnológicas, en donde la base conceptual para la elaboración de la nueva propuesta se conformó con las siguientes características: Procesamiento distribuido, Comunicaciones, Redes locales y ampliadas, **Sistemas abiertos**, Operación de los mismos por parte de los usuarios finales.

EL PROGRAMA RING

El Programa **RING** se estructura en forma de niveles o redes que tienen en cuenta tanto la estructura organizacional del Gobierno Provincial como la localización geográfica de las distintas unidades, caracterizada por la concentración de los Minis-

terios en la Ciudad de Córdoba, con una cantidad importante de regionales y dependencias ubicadas en el resto de la Provincia.

Adicionalmente prevé la conexión de las Municipalidades de la Provincia, así como la de los usuarios privados que quieran acceder a las bases de datos provinciales.

A ese efecto se definen tres niveles de interoperabilidad:

- RED MINISTERIAL
- RED INTERMINISTERIAL
- RED PROVINCIAL

Cada una de estas redes está formada por un conjunto de elementos (hardware, software y comunicaciones) que suministran los servicios definidos para cada nivel.

RED MINISTERIAL

Dentro del Programa RING, este nivel permite que cada Ministerio de la Provincia de Córdoba tenga una red de procesamiento distribuido, compuesta por un número variable de equipos (de rangos diversos) interconectados entre sí.

Este esquema permite atender los requerimientos informáticos de las distintas reparticiones y sistemas de aplicación que sirvan para solucionar las necesidades de cada empleado, lográndose así la integración y atención de todos los niveles dentro de cada Ministerio.

El nivel más bajo de equipamiento consiste en estaciones personales de trabajo (equipos monousuario) o estaciones de procesamiento distribuido (equipos multiusuario), ya sea que sirva respectivamente a un procesamiento de tipo individual o a un grupo de trabajo con base de datos comunes.

Esta distribución reviste gran importancia pues permite asignar el tipo de equipamiento en concordancia con las características de cada trabajo, manteniendo la cohesión de los grupos y de la información que los mismos utilizan. De esta forma se evita la dispersión innecesaria de información y se restringe la transmisión de datos a lo estrictamente necesario.

A través de esta red se procura aumentar la capacidad de gestión y control de las distintas áreas del Gobierno Provincial, además de permitir el manejo de los recursos informáticos por todos los agentes mediante las terminales de la red dispuestas en cada área.

Entre los servicios standard de Ofimática disponibles en los equipos mencionados anteriormente se encuentran:

- **Procesamiento de Textos:** comprende todo lo relativo a correspondencia, informes, notas, cartas, memos. etc.
- **Correo Electrónico:** maneja la comunicación entre los distintos sectores del Ministerio, tendiendo a reemplazar los Memorándum.
- **Planilla Electrónica:** permite la emisión de informes con cuadros comparativos y gráficos.
- **Comunicación entre usuarios:** posibilita la comunicación entre usuarios de la red en forma activa.
- **Seguimiento de Temas Pendientes:** sirve para automatizar el seguimiento de aquellos temas que no han tenido solución inmediata, que por sus características deban esperar que se produzca algún acontecimiento posterior para ser resueltos, o que se encuentran pendientes. También resulta de utilidad para el seguimiento de acontecimientos relacionados con temas que alguna vez estuvieron pendientes, por cuanto los mismos quedan registrados en documentos asociados mediante el procesador de texto.
- **Agenda Telefónica:** permite que los usuarios de la red lleven un registro de los teléfonos que puedan necesitar. Este sistema incluye dos subsistemas:
 - **Agenda Pública:** posibilita a los distintos usuarios el acceso a una base de datos común, mediante la cual se puede consultar los datos ingresados por otros usuarios; no pudiendo los mismos ser modificados.
 - **Agenda Personal:** permite que cada usuario registre los teléfonos que desea, en forma privada. Esto quiere decir que cada usuario es el único que tiene acceso a sus propios datos, a los cuales no pueden acceder otras personas.

Otros servicios adicionales que pueden incorporarse según los requerimientos de cada área, son:

- **Gestión de Automotores:** facilita el control de los gastos incurridos en los distintos vehículos pertenecientes a una Repartición.
- **Tarjetas para el Gobernador:** tiene por objetivo informatizar toda la correspondencia y expedientes dirigidos al Gobernador de la Provincia de Córdoba para su seguimiento, control y rápida recuperación de datos.
- **Gestión:** permite el uso de la computadora para almacenar y recuperar información referida a las gestiones que normalmente se realizan dentro del Ministerio, facilitando la asignación de tareas y el planeamiento de los recursos humanos afectados a cada gestión, brindando información acerca del desarrollo de las

mismas en el tiempo y sobre el estado actual de las tareas pendientes de realización.

- **Índice de Costo de Vida:** permite calcular el Presupuesto Básico familiar de la población en la Provincia de Córdoba, y establecer la variación de los precios de bienes y servicios que integran la "Canasta Familiar"

La primera Red instalada de acuerdo a este sistema fue la del ex-Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, la cual comenzó a funcionar en Marzo de 1989, conformada por 5 equipos multiusuario y 7 monousuario conectados mediante una red LAN tipo Ethernet.

Como Sistemas Operativos se adoptaron MS-DOS para los equipos monousuario y XENIX para los multiusuario, mientras que como software de red se utilizó el XENIX-NET.

Para lograr la correcta operación de la Red fue necesario entrenar al personal, para lo cual se dictaron cursos de capacitación en el uso de las herramientas de Ofimática.

RED INTERMINISTERIAL

Este es el nivel de integración más importante, puesto que la mayoría de los sistemas hacen uso de la información proveniente de la redes ministeriales.

La red Interministerial comprende el equipamiento y sistemas para interconectar las distintas redes ministeriales, soportar los sistemas informáticos provinciales, y enlazar los equipos de las distintas Areas de la Administración Central, permitiendo de este modo la consolidación de la información intersectorial, en un nivel acorde con los requerimientos de tal intercomunicación.

Este Sistema permite el logro de diversos objetivos. En primer lugar implica una importante potenciación de la información pues cada sector cuenta, no sólo con la propia, sino con la de todas las demás Areas de la Administración, lo cual redundará en una mayor disponibilidad de información en tiempo y forma para posibilitar una adecuada toma de decisiones.

La Red Interministerial, permite el acceso de información a todos los niveles de decisión, especialmente al Poder Ejecutivo de la Provincia posibilitando, de esta manera, efectuar controles y políticas sobre gastos, personal y gestión, sin los cuales no pueden realizarse programas serios y permanentes.

Para ello se está trabajando en los siguientes sistemas:

- **Sistema Integral de Contabilidad y Control Presupuestario:** apunta a solucionar el problema de la correcta asignación de recursos y el seguimiento de la utilización de los mismos. La cabecera operativa de este sistema se encuentra en el Ministerio de Economía y Finanzas.
- **Sistema Provincial de Personal:** tiende a establecer el verdadero mapa de los recursos humanos con que cuenta el Estado Provincial, permitiendo mantener actualizados los legajos de cada agente (altas y bajas, grado de capacitación, etc.) y conocer la distribución de los mismos.
El funcionamiento de este sistema permitirá mejorar la asignación de los agentes de acuerdo a su especialidad y experiencia, reduciendo en forma significativa las demoras en los trámites con el consiguiente ahorro de tiempo y esfuerzo. Además permitirá al Estado Provincial conocer el comportamiento de sus agentes (a través del acceso automático a los índices de presentismo y rendimiento), pudiendo de esa manera evaluarlos objetivamente y diseñar políticas de manejo de los recursos humanos más eficientes, de manera de lograr una mejor productividad del personal.
- **Sistema de Mesa de Entrada:** tiende a lograr la ubicación, el seguimiento y la recuperación de trámites y expedientes. Con ello se espera reducir la cantidad de pases que sufren los expedientes, mediante la incorporación de una consulta de datos electrónica y a distancia, con la cual se brindará un mayor y mejor servicio al público el cual podrá saber, en todo momento, donde se encuentra su gestión y recibir respuestas en plazos mucho más breves.
- **Sistema de Control de Gestión:** es en realidad un subsistema del Sistema de Contabilidad Presupuestaria. Permite el seguimiento de las acciones de la Administración Pública Provincial generando los indicadores para configurar el cuadro de situación de la misma. La cabecera operativa estará en la Dirección General de Informática.

Los servicios que presta la Red Interministerial se irán ampliando con la incorporación de los siguientes sistemas:

- **Sistema de Compras e Insumos:** permitirá el seguimiento de los gastos realizados a fin de generar patrones de consumo y de insumos de uso común (papelería, combustibles, etc.) facilitando el control de los mismos. Este sistema está estrechamente relacionado con los sistemas de Control Presupuestario y de Control de Gestión.
- **Sistema Patrimonial:** permitirá el seguimiento de los bienes patrimoniales del Estado Provincial (muebles e inmuebles). Su cabecera operativa estará en el

Ministerio de Economía, con fuerte coordinación con la Secretaría General de la Gobernación y la Subsecretaría de la Función Pública.

- **Sistema de Recaudación:** permitirá aumentar la eficiencia en la recaudación impositiva provincial interconectando la Dirección General de Rentas, la Dirección de Catastro, el Registro de la Propiedad y la Dirección de Procesamiento de Datos del Ministerio de Economía. Asimismo funcionarios autorizados tendrán acceso a información consolidada a través del sistema de Control de Gestión. La cabecera operativa estará en el Ministerio de Economía.

El proyecto prevé la utilización de todo lo existente, la reducción de las compras a lo mínimo indispensable y la incorporación gradual de equipamiento de manera de resolver los problemas específicos de cada repartición, cuidando de conformar pliegos licitatorios donde el Hardware y el Software que se adquieran sean integrables a la Red General.

RED PROVINCIAL

La Red Provincial comprende el equipamiento y los sistemas que permiten conectar las Municipalidades y las Regionales o delegaciones de la Administración Central con la Red Interministerial, conformando un sistema único por medio del cual se puede acceder desde las Ciudades del interior a los distintos sistemas, ya sean provinciales o sectoriales; esto redundará en una reducción de los tiempos necesarios para el procesamiento de trámites, evitando a los usuarios y agentes de la Administración Pública los traslados innecesarios, eliminando así inconvenientes y reduciendo costos.

El enlace de las estructuras capitalinas con las del interior, en particular con los Municipios, constituye un aporte decisivo a los programas de descentralización y desconcentración, al llevar prestaciones administrativas al interior de la Provincia, siguiendo la política del Gobierno de igualar en el tratamiento a todos los cordobeses.

Además contribuirá al mejoramiento de todos los servicios administrativos que trascienden el marco local (salud, seguridad, educación, obras y servicios públicos, etc.), vehiculizando programas intermunicipales o regionales.

La definición técnica de esta red es la más compleja, en especial por el mayor volumen de equipamiento y por la elección del soporte sobre el que se asentará (telefónico, radial, onda portadora, etc.), a la par que debe compatibilizarse con políticas de los propios Municipios, ya que la tecnificación de éstos constituye un aporte importante para la implementación de la Red Provincial.

Como primer paso para la implementación de la Red Provincial, se ha elaborado un proyecto que prevé la desconcentración de los servicios administrativos del Minis-

terio de Educación. El mismo ha sido presentado al Banco Mundial para su financiamiento. Así mismo dentro del marco del PRAM (Programa de Asistencia a las Municipalidades) se han estandarizado las especificaciones de equipamiento con el objeto de facilitar la conexión de los equipos a instalar en las Municipalidades con la Red Provincial.

ESTADO DE AVANCE DEL PROYECTO RING

De los objetivos planteados al momento de iniciar el proyecto RING, la mayor parte de ellos han sido ya cumplidos con éxito.

En la implementación de este Proyecto intervinieron:

- 1) El Ministerio de Coordinación de la Provincia de Córdoba, a través de su Dirección General de Informática, como órgano específico para este tipo de tareas.
- 2) El Ministerio de Economía de la Provincia de Córdoba, que dió los lineamientos para el desarrollo del sistema de Control de Gestión Presupuestaria.
- 3) Empresas privadas que proveyeron los distintos componentes del Programa RING (hardware, software de base, de comunicación, etc.).

La experiencia obtenida con la instalación de la Red Ministerial en la Subsecretaría de la Función Pública desde 1989, hizo que a partir de 1991, distintas Reparticiones solicitaran el asesoramiento de la Dirección General de Informática para realizar tareas de apoyo a los distintos procesos de informatización de sus Organismos.

Estos incluyeron análisis de requerimientos, elaboración de pliegos de contratación, pruebas de equipamiento, capacitación de personal, instalación de equipamiento y desarrollo de sistemas.

Entre los proyectos desarrollados pueden citarse los realizados para la Dirección General de Transporte, Fiscalía de Estado, Procuración del Tesoro, Secretaría General de la Gobernación, etc., es decir, un gran número de instalaciones de equipos mono y multiusuario.

Para la informatización integral del Poder Judicial, la tarea abarcó desde la elaboración de los pliegos de licitación y tareas conexas hasta la adjudicación del equipamiento y sistemas e instalación de los mismos.

Este proyecto tuvo una importancia fundamental para el posterior desarrollo del sistema RING, pues fue la primera experiencia de incorporación masiva de equipamiento (200 puestos de trabajo) para uso directo por usuarios finales.

La experiencia recogida fue altamente positiva y sirvió para fortalecer la línea de acción adoptada, que privilegia la incorporación de equipamiento para utilización

directa por los funcionarios y empleados de la Administración Pública antes que el equipamiento tradicional que requiere de especialistas para su manejo.

Es de destacar que la informatización del Poder Judicial estuvo complementada por actividades de capacitación, también a cargo de la Dirección General de Informática, que incluyeron a unas 700 personas entre empleados y funcionarios del Poder Judicial. Los demás desarrollos también estuvieron acompañados por un gran número de actividades de capacitación, tanto a nivel de introducción para usuarios no experimentados como de perfeccionamiento para empleados administrativos, funcionarios y técnicos en informática.

De estas actividades participaron cerca de un millar de personas durante 1991, creándose un importante foco de difusión para las nuevas tecnologías que se incorporen como soporte del proceso de reforma del Estado.

En la actualidad la Dirección General de Informática presta apoyo para determinar la factibilidad de sistematizar e informatizar áreas del Poder Ejecutivo y Legislativo entre las que se encuentran:

- Honorable Cámara de Senadores.
- Registro Civil de la Provincia.
- Registro General de la Propiedad.
- Ministerio de Obras Públicas.
- Subsecretaría de Asistencia Integral (PAICOR).
- Instituto Provincial de Atención Médica (IPAM).
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Trabajo.
- Dirección Provincial de Minería.
- Ministerio de Educación.

Respecto al sistema RING, la Dirección General de Informática tuvo a su cargo las siguientes tareas:

- Normalizar las especificaciones técnicas correspondientes, de manera de garantizar que los equipos a adquirir por parte de las distintas Reparticiones de la Administración Pública fueran compatibles entre sí y con los utilizados en la implementación del Programa RING.
- Normalizar las pautas, herramientas y lenguajes para el desarrollo de sistemas de información.
- Analizar las propuestas referidas al desarrollo del software de aplicación específico y a la difusión de su uso en la Administración Pública Provincial.

- Evaluar las técnicas de las propuestas organizativas referidas a actividades informáticas.
- Asesorar y brindar asistencia técnica a los Organismos de la Administración Pública Provincial sobre necesidades de sistemas de información y uso del equipamiento informático.

El desarrollo del software de aplicación para algunos de los sistemas (Sistema de Control de Automotores, Sistema de Control de Gestión) fue realizado por la propia Dirección General de Informática; en tanto otros, como el Sistema de Control Presupuestario, fue licitado a empresas privadas. En este caso, durante 1991 se concluyeron las etapas de planificación de la instalación, de análisis y diseño conceptual de los Sistemas de Aplicación y se finalizaron las tareas de adjudicación, comenzándose con las actividades de implementación. La instalación final se concluyó a fines del mes de Agosto de 1992.

Con la concreción de esta etapa se prevé lograr un sistema que permita obtener la ejecución presupuestaria en tiempo real. Cabe acotar al respecto que ya se han comenzado los cursos de capacitación para el personal que hará uso del sistema totalizando hasta la fecha 100 agentes.

Asimismo se concluyó con el análisis del Sistema de Personal, estando el mismo actualmente en su etapa de diseño. Este sistema, que complementa al anterior, aprovechará la infraestructura informática instalada para la implementación del Sistema de Control Presupuestario, para crear una Base de Datos Integral de los empleados de la Administración Pública Provincial.

También se desarrollaron los proyectos para la Red Provincial que unirá los distintos puntos de la Provincia con la Red Interministerial actualmente en ejecución, y para la desconcentración administrativa del Ministerio de Educación.

Ambos proyectos ya fueron analizados y se elaboraron sus respectivos pliegos de especificaciones funcionales y técnicas, habiendo sido presentados éstos ante Organismos Internacionales para su financiamiento.

Por otra parte, se ha brindado colaboración (apoyo técnico, elaboración de pliegos, pruebas, etc.) a través del PRAM (Programa de Asistencia Municipal) para las gestiones de incorporación de equipamiento llevadas a cabo por las Municipalidades de:

- | | |
|-----------------------|------------------------------|
| - Cosquín. | - Santa Rosa de Calamuchita. |
| - Ticino. | - James Craik. |
| - General Baldissera. | - La Playosa. |

En todos estos casos se tomaron los recaudos técnicos necesarios a fin de que los equipos incorporados, o a incorporar, fueran compatibles con los de la Red Provincial.

CONCLUSIONES

El Programa RING implementado por el Gobierno de la Provincia de Córdoba a partir de 1989, y actualmente en etapa de implementación progresiva, ha demostrado ya las ventajas inherentes a la informatización integral de las actividades Gubernamentales.

Las posibilidades que brinda la informática para el manejo de grandes volúmenes de información en tiempo real no habían sido todavía explotadas, en un ámbito complejo como es el de una Administración Provincial, y la experiencia ya adquirida por la Provincia de Córdoba demuestra que sus ventajas y posibilidades son cruciales para la solución de los problemas que tradicionalmente han aquejado a la Administración Pública.

La integración de todos los niveles de Gobierno (desde la Administración Provincial Central hasta la más pequeña de las Municipalidades) no es tarea rápida ni fácil, ya que la compatibilización de equipos, procesos y procedimientos, desarrollados individualmente a lo largo del tiempo para su integración a un sistema común para todos, demanda un esfuerzo de coordinación que sólo es posible mediante la comprensión y la buena voluntad de todos quienes deben necesariamente participar de un programa semejante.

El Gobierno de la Provincia de Córdoba, al encarar un programa de esta naturaleza, pionero en la República Argentina, supo desde el comienzo que no enfrentaba una tarea sencilla, pero tuvo la visión de que la misma era imprescindible como paso previo y necesario para su Programa de Modernización y Reforma Administrativa y destinó para ello los recursos humanos y económicos necesarios.

Lo ya realizado en la Provincia de Córdoba permite sacar algunas conclusiones básicas:

- La compra de equipamiento informático no debe ser producto de necesidades o preferencias individuales, sino parte de un programa coherente.
- Cuanto antes se comience la coordinación de procedimientos entre los distintos estamentos Gubernamentales, mayor será la facilidad con que pueda implementarse un programa integrado.
- La creación de un grupo de trabajo que centralice todos los aspectos inherentes a la informatización de procesos y pueda focalizar el problema de integración desde un punto de vista generalizado, es también imprescindible para acelerar cualquier proceso de informatización centralizado.
- La flexibilidad que brinda el Programa RING a sus usuarios, al subdividir los niveles de informatización hasta niveles de trabajo individuales, compatibiliza

tanto las necesidades generales (Redes) cuanto las preferencias individuales, que es uno de los problemas que se generan con estructuras informatizadas extremadamente rígidas.

La estructuración de sistemas como la RING, requiere iniciarse con un núcleo central de sistemas, útiles y comprensibles para la mayoría de los usuarios (para que aprecien sus ventajas desde el comienzo), para luego expandirlo en círculos concéntricos que incorporen cada vez mayores tareas y usuarios al sistema. De este modo se evitará el rechazo a la "cosa nueva impuesta desde arriba" y se logrará la integración de buen grado por parte de los funcionarios.

Los beneficios que un programa como el Proyecto RING traen aparejado para estructuras ligadas al "papeleo" desde siempre, son obvias y no precisan de comentarios adicionales.

La posibilidad de acceder en forma inmediata a todos los niveles de la estructura Gubernamental, la de disponer de información básica e imprescindible en tiempo real en los niveles de decisión, y la posibilidad de intercambiar información a distancia, sin necesidad de entrevistas personales, demoras de correspondencia y/o viajes no sólo implica un sensible ahorro de dinero, sino que permite disponer de más tiempo por parte de los niveles de decisión para dedicarlo a la solución de problemas concretos.

ANEXO RED INTERMINISTERIAL

A los efectos de unir todas las grandes unidades de Organización se seleccionó el Sistema de Contabilidad y Gestión Presupuestaria como implementación piloto de la Red Interministerial.

SISTEMA DE CONTABILIDAD Y GESTION PRESUPUESTARIA

Este sistema comprende la instalación de 32 equipos multiusuario bajo sistema operativo UNIX, en las Sectoriales de Administración y Personal del Gobierno de la Provincia. Estos equipos están interconectados formando una red que constituye el esqueleto de la Red Interministerial, ya que al disponer de un nodo en cada una de las ubicaciones físicas más importantes de la Administración Pública Provincial se obtiene un sistema interrelacionado, posible de expandir sin grandes costos adicionales de comunicaciones.

El problema de administración de recursos presupuestarios, frecuente en la Administración Pública, plantea la necesidad de sistematizar las registraciones y los controles de manera de permitir un aprovechamiento racionalizado y eficiente de los recursos económicos.

Es por ello que se propone una nueva filosofía de trabajo, sustentada en el criterio de descentralización de tareas. Con esa orientación, surge como primer objetivo la "personalización" de los sistemas y procesos, es decir, sobre la base de una filosofía común y pautas standard obtener procesos que respondan a las características particulares propias de cada área.

El sistema en proceso de implementación está en un todo de acuerdo con la política de descentralización que plantea el proyecto de modernización de la Administración Pública Provincial. Esto implica la reestructuración de la distribución de los recursos tecnológicos, proveyendo a las distintas áreas de herramientas de acuerdo a sus necesidades.

Este sistema tiene como objetivos:

- Proporcionar los controles necesarios en cada una de las etapas de la ejecución del gasto.
- Para cada agregado de datos posee programas de altas, bajas, modificaciones, consultas e impresiones interactivas; programas de consulta por cambio de clave, y de listados por rango de claves.
- Cada movimiento de datos queda registrado en un log de sistema con los datos complementarios requeridos a los efectos de auditoría y recuperación de datos en caso de falla.
- Presenta un esquema del sistema donde se especifican las modificaciones al esquema propuesto, que se consideran necesarias y la razón de las mismas.
- Permite el registro de transacciones en tiempo real.
- Produce reportes impresos de diferentes tipos que proveen información para la toma de decisiones.
- Permiten la consulta por pantalla del estado de las planillas correspondientes a cada etapa del gasto.
- Cuenta con la información histórica del proceso de cada gasto.
- Produce el intercambio de información desde y hacia otras Áreas.

Para el desarrollo del sistema se tuvo en cuenta:

- Etapas de la ejecución de un gasto:
 - Crédito.
 - Afectación Preventiva.

- Comprometido.
- Ordenado a pagar.
- Obligado.
- Pagado.
- Formularios utilizados:
 - Modificación al rédito.
 - Compromiso.
 - Orden de pago de sueldo.
 - Liquidación Parcial.
 - Orden de entrega.
 - Afectación preventiva.
 - Orden de pago directa.
 - Requerimiento de disponibilidad de fondo.
 - Rendición de cuentas.
 - Pagos.
- Seguridad del sistema: el organismo centralizador que cumple la función de nodo principal del sistema, dispone y es el encargado de asignar los niveles de acceso al sistema.
- Desarrollo modular para permitir la rápida incorporación de nuevas aplicaciones sin necesidad de efectuar modificaciones esenciales en las ya existentes.

La operación del sistema es facilitada por la presentación de menús del tipo guía que permiten acceder a distintos procesos, cada uno de los cuales dispone de pantallas a imagen de las planillas o formularios utilizados, de manera de facilitar la carga, eliminación y consulta de movimientos.

Del mismo modo se estructuró la posibilidad de realizar consultas e informes impresos, presentando alternativas que reflejen las distintas combinaciones de datos.

La puesta en marcha de éste sistema brinda las siguientes ventajas: eliminación de datos redundantes, disminución de tiempos de acceso a la información, reducción sustancial del movimiento de formularios de un sector a otro, realización de auditoría de gestiones del presupuesto sin recurrir a la recopilación de los documentos originales, además de asegurar la consistencia de los datos.

La puesta en marcha definitiva del sistema está prevista para el mes de enero de 1993. Las etapas a cumplir hasta ese momento son:

- Recepción y prueba de los 32 equipos con 58 terminales (ha sido concluida).
- Recepción y prueba del sistema (ha sido concluida).
- En julio de 1992 comenzó la etapa de capacitación del personal por parte de la empresa adjudicataria e integrantes de la Dirección General de Informática. Al mismo asistieron agentes de las siguientes Direcciones de Administración:

Ministerio de Coordinación:

- Subsecretaría de la Función Pública.

Ministerio de Economía:

- Contaduría General.
- Tesorería.
- Presupuesto.
- Dirección de Administración.
- Ministro.

Tribunal de Cuentas.

Poder Judicial.

Ministerio Obras y Servicios. Públicos:

- Dirección Gral. de Arquitectura.
- Dirección Provincial de Hidráulica.
- Dirección Provincial de Vialidad.
- Instituto Provincial de la Vivienda.

Ministerio de Educación:

- PAICOR.
- Secretaría de Cultura.

EMER/EMETA.

Ministerio de Gobierno:

- Policía de la Provincia.
- Servicio Penitenciario.
- Dirección Gral. de Personal.

Ministerio de Industria y Comercio Exterior.

Ministerio de Agricultura.

Ministerio de Trabajo.

P.R.A.M.

Cámara de Senadores.

Cámara de Diputados.

Ministerio de Salud y Desarrollo social.

En forma simultánea se comenzaron a instalar los equipos en las respectivas reparticiones, con la finalidad de que los agentes puedan continuar con la familiarización y práctica del sistema, en su lugar de trabajo, luego de finalizado el curso de capacitación.

La etapa siguiente consiste en la carga de datos y la ejecución de las pruebas de transmisión de los mismos, en todas las Reparticiones en forma simultánea.

La concreción de este proyecto posibilitará el desarrollo de otros de la misma envergadura, con una inversión mínima. Tal es el caso de:

SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

La administración de los recursos humanos constituye un problema de presentación frecuente en el ámbito de la Administración Pública Provincial.

Es por ello que se planteó la necesidad esencial de sistematizar la registración y el control de los datos inherentes al personal, de manera de permitir un aprovechamiento racionalizado y eficiente de la información necesaria acerca de estos recursos.

El sistema de administración de personal, tendrá como objetivos:

- Brindar información necesaria para acceder al conocimiento de las características de los recursos disponibles en el Sector Público.
- Proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones en materia de estructuras orgánicas.
- Permitir la carga, modificación, baja y consulta, por pantalla, de los datos personales del agente, su nivel de instrucción, empleo y ocupación, datos de familiares a cargo, etc.
- Contar con la información histórica de las inasistencias del agente discriminadas por causas y períodos.
- Contar con la información histórica de la carrera administrativa del agente.
- Permitir la consulta, por pantalla, en función de diferentes combinaciones de datos.
- Brindar información sobre el nivel, grupo ocupacional y ubicación dentro de la estructura orgánica, según las partidas presupuestarias existentes.
- Brindar a cada Sectorial de Personal la posibilidad de solicitar carpetas médicas por intermedio de una terminal, permitiendo a su vez a Reconocimientos Médicos poder extraer las carpetas médicas solicitadas.
- Identificar la ubicación de la Unidad de Trabajo de una posición.
- Intercambio de información desde y hacia otras Areas.

La implementación de este sistema posibilitará eliminar datos redundantes, disminuir los tiempos de acceso a la información, reducir sustancialmente el movimiento de expedientes de un sector a otro, asegurar la consistencia de los datos, posibilitar la planificación sobre estadísticas actualizadas, etc.

SISTEMA DE MESA DE ENTRADA

El problema del seguimiento de expedientes, la falta de información que genera su recorrido, los tiempos que transcurren entre cada etapa hasta la finalización del

flujograma que pudiera generar cada uno de ellos, el hecho de saber en donde se encuentra y de quién depende la firma, son algunos de los datos que proporcionará este sistema a cada uno de sus usuarios.

El sistema tiene como objetivos:

- Brindar la información necesaria para acceder al conocimiento de los expedientes generados y recibidos por cada área.
- Permitir la carga, modificación, baja y consulta, por pantalla, de los datos de cada expediente.
- Contar con información histórica de los expedientes.
- Permitir la consulta por pantalla en función de diferentes combinaciones de datos.

BIBLIOGRAFIA

Cuadernos de la Reforma. Serie Descentralización. Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa. Córdoba, 1991.

Cuadernos de la Reforma. Serie Información. Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa. Córdoba, 1991.

Cuadernos de la Reforma. Serie Informática. Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa. Córdoba, 1991.

KAST y ROSENZWEIG; *Teoría General de Sistemas*. Editorial McGraw-Hill. México, Buenos Aires, 1988.

CHLAVENATO, Idalberto; *Introducción a la Teoría General de la Administración*. 2da. Edición. Editorial McGraw-Hill Latinoamericana. Bogotá. Buenos Aires, 1987.

3. NOTICIAS SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL I.I.F.A.P.

PROGRAMA DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL Y MUNICIPAL

El IIFAP convoca a la inscripción de postulantes para ingresar al tercer ciclo de la Maestría en Administración Pública

Este Programa de Postgrado fue aprobado por el Poder Ejecutivo Provincial mediante Decreto N° 2048/89 (modificado por Decreto N° 3776/91) y por la Resolución N° 94/89 del H. Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba. Asimismo, se adecúa, desde el punto de vista normativo, a las disposiciones de la Ordenanza 14/87 del H. Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba, que creó las carreras de postgrado conducentes a la obtención del título de Magister. En 1992, la Municipalidad de Córdoba adhirió al Programa de Maestría mediante Decreto N° 338 del Departamento Ejecutivo.

Los objetivos de esta Maestría son:

- a. Formar especialistas para su desempeño como funcionarios gubernamentales, consultores, investigadores y/o docentes universitarios.
- b. Incrementar el conocimiento científico de la problemática administrativa del Estado, en un marco integral e integrado.
- c. Colaborar en la comprensión de los problemas estructurales y coyunturales de la Administración Pública y aportar a sus soluciones.

Los candidatos a cursar el Programa deberán ser profesionales no mayores de treinta y cinco (35) años de edad, egresados de cualquier carrera universitaria con cinco (5) años o más de duración.

El 70 % de las plazas serán asignadas a profesionales que estén cumpliendo funciones en las Administraciones Públicas de las Jurisdicciones Provincial y Municipal, en el ámbito de la Provincia de Córdoba. El restante 30 % será reservado a profesionales del medio que demuestren interés en dedicarse a actividades de consultoría, docencia y/o investigación.

A fin de lograr que los futuros cursantes reúnan los requisitos intelectuales y de formación básica que requiere el logro exitoso de los objetivos del Programa, se ha previsto un proceso de **selección de postulantes**, consistente en pruebas de conocimientos básicos y de aptitudes para el trabajo intelectual intensivo y en la realización de entrevistas con evaluación curricular.

El **plan de estudios** contempla dos ciclos de formación: uno general y otro de especialización, desarrollándose ambos de forma intensiva a lo largo de seis trimestres consecutivos. Los cursantes deben optar por alguna de las tres áreas de especialización previstas:

- * **Gestión Administrativa Gubernamental.**
- * **Administración de Políticas de Salud.**
- * **Administración del Desarrollo Municipal y Regional.**

La nómina de asignaturas es la siguiente:

Primer trimestre

Seminario de Especialización I: Análisis de la Problemática del Sector.
Sociología Política.
Economía Política.
Teoría de la Administración Pública.
Metodología de la Investigación.

Segundo trimestre

Derecho Administrativo.
Análisis de Políticas.
Tecnologías de Gestión I: Técnicas de Diagnóstico y Desarrollo Organizacional.
Seminario de Especialización II: Problemáticas de las áreas de trabajo.

Tercer trimestre

Seminario sobre Reforma del Estado.
 Finanzas Públicas.
 Tecnologías de Gestión II: Administración Financiera, de Personal y de
 Materiales.
 Taller de Tesis: elaboración del anteproyecto.

Cuarto trimestre

Asignatura de Especialización I.
 Asignatura de Especialización II.
 Asignatura de Especialización III.
 Taller de Tesis: redacción y presentación del proyecto.

Quinto trimestre

Taller de Tesis: Informes de avance.

Sexto trimestre

Taller de Tesis: Informes finales.

CALENDARIO

Inscripción:	2 al 27 de agosto de 1993.
Primera prueba de selección:	6 de setiembre de 1993.
Entrevistas personales:	13 al 24 de setiembre de 1993.
Primer trimestre:	04/10/93 - 21/12/93.
Finalización del ciclo:	10/04/95.

<p>Administración Pública y Sociedad</p>	<p>Primer trimestre</p>
<p>Segundo trimestre</p>	<p>Segundo trimestre</p>
<p>Tercer trimestre</p>	<p>Tercer trimestre</p>
<p>Cuarto trimestre</p>	<p>Cuarto trimestre</p>
<p>Primer trimestre</p>	<p>Primer trimestre</p>
<p>Segundo trimestre</p>	<p>Segundo trimestre</p>