



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

La conformación de los problemas públicos

Leilla Andalle

Capítulo del Libro Del estado neoliberal al estado neodesarrollista. Implicancias y desafíos para la capacidad institucional y para la planificación. Nuevas formas de gestión pública para nuevas y distintas problemáticas, 1º ed. publicado en 2016 - ISBN 978-987-3840-36-4



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

CAPÍTULO 1: La conformación de los problemas públicos.

Leila Andalle

PALABRAS CLAVES: Administración y Políticas Públicas, Gestión Pública, Investigación Social, Desempeño Fiscal y Gasto Público.

1.1. Marco sociopolítico de análisis de la naturaleza de los problemas públicos.

Un lugar central ocupa en el recorrido de nuestras preocupaciones el entorno en el cual se desarrollan nuestros intereses investigativos, el marco en el cual situamos el estudio de los casos y las formas en que se conforman los problemas públicos. En otras palabras, interesa indagar acerca de los procesos por medio de los cuales un tema o asunto puede pasar de la órbita privada o individual a una instancia de carácter público, un ciclo en el cual se registra una transformación que hace que un asunto pasa a instalarse en un plano del imaginario social como pasible de resolverse con un criterio que incluya a un colectivo, definido como “público”, en virtud de su condición de concernido (CEFAI; CEDRIC: 2012).

La tradición constructivista aborda los problemas sociales y sus soluciones como objetos a deconstruir. Los considera como procesos de desarrollo que son efecto de conflictos de intereses y relaciones de fuerzas abordados a nivel de las macro organizaciones políticas y sociales de un colectivo, desde altas esferas de acción pública hasta medios masivos de comunicación.

El pragmatismo considera que el abordaje parte de una cadena de investigaciones, experiencias, problematización y constitución de públicos. Emergencia, configuración, estabilización y construcción social e histórica.

Cefaï y Cedric (2012) plantean una la vuelta al pragmatismo, partiendo desde la perspectiva de Dewey (2010) en “*Lo público y sus problemas*” que considera que la problematización de una situación está asociada (*si ne qua*

non) a la constitución de sus públicos. La definición de una situación problemática (entendiendo problemático como: desconcertante, confuso, inestable, perturbador, shock, impedimento o bloqueo) y la composición de las comunidades concernidas (afectadas directa e indirectamente) son partes de un mismo proceso.

Mientras, Robert Park, rechaza tesis de la *naturalidad histórica*: “*la historia natural de los problemas es la historia del proceso político que los engendra*”. La política no es el choque frontal entre fuerzas brutas, sino que participa del orden moral del que emerge, da forma a los conflictos, organiza el proceso de discusión e investigación, evitando la explosión de la sociedad civil.

Park, reivindica la perspectiva ecológica naturalista: transacciones entre el entorno físico, histórico, intelectual y político, y los organismos que allí se desarrollan (agentes individuales y colectivos, problemas, dispositivos técnicos, etc.). Recorrido entre: malestar definido y su desenlace. En este sentido el pragmatismo propone abrir nuevas perspectivas y hacer nuevos cuestionamientos.

Plantea una mirada crítica y teórica al constructivismo de Chicago de los 20's, afirmando que perdieron de vista la cuestión de lo público... “*los problemas sociales son lo que las personas creen que son, si no no hay problema, aun cuando existan para los investigadores científicos*”

En los años sesentas, el etiquetado, la categorización o el tratamiento del problema público¹ como “un desvío” conllevaba un riesgo en sus

¹ Una pequeña revolución que involucraba autores como Kitsuse y Spector (1975), hizo lugar a investigaciones de Becker, Goffman, Matza, Garfinkel y Gusfield que aparentemente rompían con el funcionalismo de Merton y Nisbett (1961), atacados fuertemente por especialistas del “desviamiento”- Labeling Theory (escuela de la reacción social/teoría del etiquetado)-. En 1977 afirmaban emergencia de un nuevo paradigma (en la realidad no hacía más que inscribirse en la corriente que criticaban). Criticaban a Becker de conservar categorías: “condiciones subjetivas” y “definiciones subjetivas”, ellos daban un paso más allá, agregando las “condiciones supuestas”. Fueron acusados de “incoherencia interna”, “trucaje ontológico”, de hacer una jugarreta conceptual, pero nunca abandonaron el “lugar real

formulaciones: la abstracción total de las experiencias individuales y colectivas “*los problemas públicos se viven como ficciones muy distintas de la seriedad de la vivencia de los afectados*”.

La tesis constructivista de que “*la realidad es social e históricamente construida*” pasa por alto cuestiones importantes desde el punto de vista epistemológico, ético y político. Propone sustituir la polaridad entre la crítica a construcciones arbitrarias y la demarcación de los hechos objetivos (Dewey, 1927).

Las “*situaciones problemáticas*” son indisociables de los “*campos de experiencia*” en los cuales ellas son identificadas, caracterizadas, definidas, interrogadas, juzgadas, transformadas, suprimidas (Koselleck, 1990). Los campos de experiencias abren dinámicas de transacciones entre organizaciones individuales y colectivas entre ellas y con sus entornos.

Estos autores definen situaciones problemáticas como una ruptura de armonía en el medio ecológico, en la vida colectiva, en la forma de vida... Ello puede tornarse en “problema público” según la definición y composición de las comunidades concernidas (directa o indirectamente). De cierto modo es una situación que interpela a la organización, entorno y culturas de esas comunidades, refiere a las dinámicas de problematización, a las formas que asumen los temas de preocupación compartidos. Luego de alcanzar consistencia, realidad y legitimidad de problemas públicos, emerge una etapa de sensibilización e indignación de los afectados directa o indirectamente (concernidos). Expresión, simbolización y decisión política se vuelven cuestiones de conflicto y de poder, y objeto de la mediación por parte de las instituciones vinculadas. Devienen en atribución de responsabilidades causales y designación de responsabilidades políticas.

exterior trascendental independiente del sistema de coordenadas de los actores”. También ambigüedad de la idea de “claim-making activities” (los problemas sociales son actividades de reivindicación).

Para Dewey y Mead (2010) los públicos deben aplicar un “método científico” a fin de lograr “publicidad”. Plantear el problema, juntar fuentes, coordinar medios, demostrar hechos, elucidar causas y motivos, identificar aliados y adversarios, divulgar en medios, movilizar líderes de opinión y responsables políticos. La publicidad, en definitiva, para estos autores, pone a prueba el filo de las discusiones, investigaciones y experimentaciones, tal y como una piedra de toque pone a prueba la nobleza y pureza de una pieza de metal. La “publicidad” transmuta *opinión individual* en *opinión pública*, “*intereses privados*” en *interés general*.

Resulta interesante deshilvanar los mecanismos por los cuales va adquiriendo entidad una colectividad política, cómo se refleja, organiza, se transforma. Cuáles son las preguntas que se auto-formula una comunidad, qué experiencias comunes los movilizan, qué regulaciones existentes o ausentes generan ciertos malestares o desajustes en la vida en comunidad. Cómo se configuran las modalidades de compromisos de los individuos (aportan experiencias, desarrollan hábitos, se apoyan en creencias, adquieren capacidades específicas). Como se generan nuevas capacidades de acción a partir de cierta creatividad individual y colectiva. La acción colectiva puede poner en cuestión, revigorizar el conflicto, las controversias, relanzar la problematización y publicización. La crítica puede desestabilizar el “orden público”, y eventualmente, romper los procesos hegemónicos de un momento histórico.

Comprender las razones o motivos por los cuales procesos de temporalización un malestar se vuelve un problema público y cómo las redes conceptuales y mediaciones simbólicas prearticulan la expresión de un malestar y pueden componerse para dar forma a un problema público. O de qué manera pueden invisibilizarlos, deben formar parte del proceso analítico.

La definición y resolución de la situación problemática es indisociable de la organización de su solución. Los procesos de planeación y el diseño de las formas de solución no son objetivos ni subjetivos en sí mismos. Se ponen en juego en una red de perspectivas, formas de gestión, de agenciamientos

institucionales, culturas públicas y políticas que se van imbricando y realimentando y de las que se nutren y actualizan las propias perspectivas y redes de perspectivas conceptuales.

El proceso de investigación social e investigación acerca de los problemas públicos, procura organizar ciertos saberes y la inteligencia colectiva o de conjunto de una sociedad -en un espacio-tiempo definidos. Proporciona herramientas para entender ciertas razones públicas, provee información relevante para la toma de decisiones públicas con potencial de tornarse en políticas públicas concretas, en instituciones que demandan las nuevas formas de vida sociales, o en reconfigurar o cuestionar las ya existentes. La investigación propone siempre alternativas de abordaje, nuevas perspectivas, dinamiza los procesos aletargados o burocratizados, o que simplemente han perdido el anclaje a la sociedad y a los motivos que motorizaron su génesis. La investigación puede y debe funcionar como dinamizador, con su poder de innovación, como un disparador de alarmas para detonar en aquellos puntos donde las instituciones se han dejado ganar por la rutinización, o cooptados por intereses ajenos a su naturaleza y a su misión esencial.

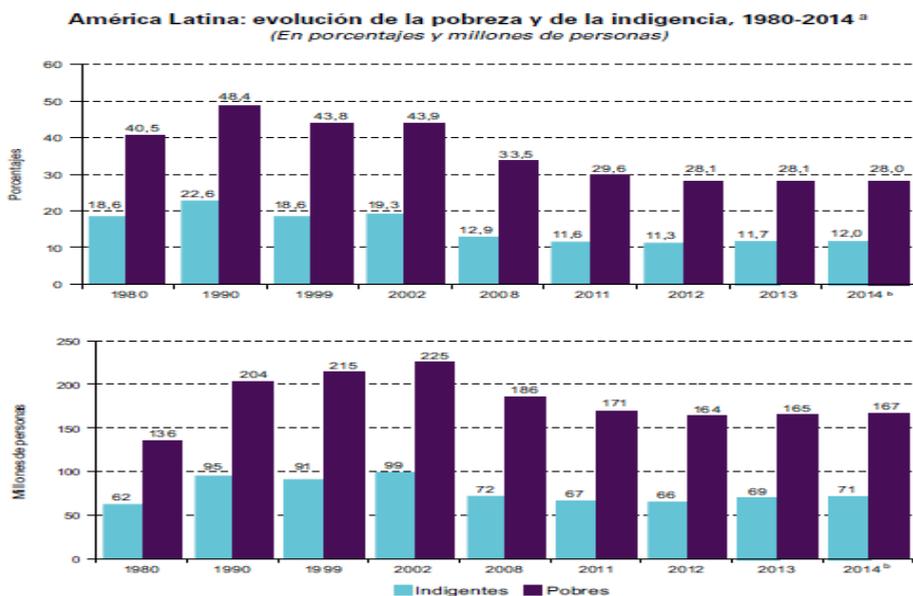
A la vez, se debe contribuir al análisis de la escena pública, donde los actores deben hacer cuentas y dar cuentas de lo que hacen (Garfinkel, 2007 en Cefai y Cedric; 2012), justificar públicamente, el carácter de los hechos públicos, comprender las disputas suscitadas en situaciones problemáticas: muchos campos se enfrentan dirigiéndose a terceros, espectadores susceptibles de volverse a su vez actores. Esto significa cierta reversibilidad entre la opinión pública y el comportamiento colectivo. La publicidad es el elemento y el medio de la experiencia democrática y republicana en contextos de disputa, definición, de categorización, de mediación, explicación, interpretación, dogmatismo, pronóstico, dar cuentas y encontrar soluciones, a grandes problemas como la desigualdad, el empleo, la productividad, en fin, el desarrollo social y económico sustentable.

1.2. La planificación del desarrollo en el sistema capitalista. Laberintos y contradicciones de políticas públicas en América Latina.

Después de la transición de los 70-80's, luego de una fase de tremenda expansión del imperialismo y como resultado del auge económico sin precedentes en la historia del modo de acumulación capitalista del período 1948-73 (Borón, Atilio A., 2014, pág. 42)- se configura un nuevo “orden social” (Duménil, Gérard; Levy, Doninique, 2011). Con esa expresión estos autores designan la relación y organización del poder, nuevas formas de dominación y nuevos acuerdos de grupos para imponer un cierto modo de funcionamiento del mundo. El sistema actual se caracteriza, ya no por un poder absoluto de gobiernos en alianza con el poder económico de las clases capitalistas, sino que se sostienen alianzas mediadas por factores cada vez más sofisticados en sus métodos e instrumentos de imposición y penetración política. Las alianzas son más complejas y menos evidentes y perceptibles para las comunidades que consumen productos culturales masivos, instantáneos o reprocesados conforme intereses sectoriales. Hay una construcción de la realidad que permite legitimar las necesidades crecientes de las elites de poder financiero nacional e internacional, en muchos los casos respaldados por un cooptado rol del Estado y sus políticas públicas que, como expresa Alicia Naveda, *“ponen en acto los intereses de las clases dominantes, al tiempo que legitiman política y socialmente a las mismas. ... instrumentos que traducen las cosmovisiones y los intereses de la burguesía y sostienen ideas alrededor de las que se teje la hegemonía. Esta construcción no es sólo racional, sino que genera y enlaza cargas valorativas que son reproducidas culturalmente”* (Naveda, Alicia, 2011, pág. 30).

Naveda (Naveda, Alicia, 2011, pág. 31) propone un método de análisis capaz de condensar un complejo abanico de factores cuya combinación explica la persistencia y el aumento extremo de las desigualdades sociales en Latinoamérica a inicios de este milenio. En su trabajo, las desigualdades y la salida de la pobreza son considerados como dos laberintos: uno *estructural, material* y otro *ideológico* (Naveda, Alicia, 2011). En sus mapas, Naveda construye una matriz compleja en la cual combina los factores estructurales y

superestructurales, desde las variables macroeconómicas hasta las microesferas de relaciones de poder-dominación en los que indaga las percepciones de los afectados acerca de su propia realidad.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. No se incluye a Cuba.

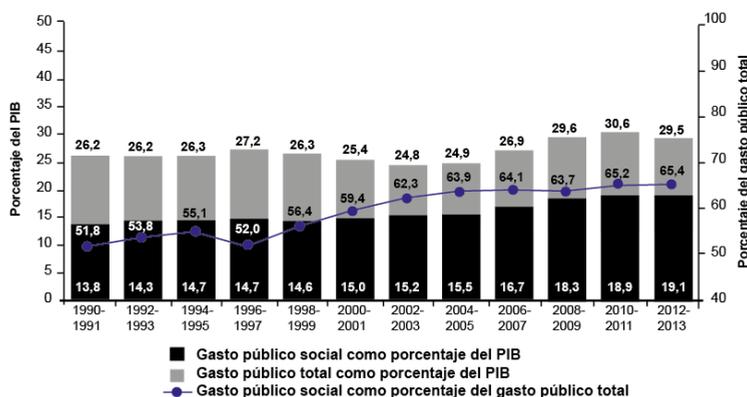
^b Proyección.

Discurrir en estos laberintos incluye -entre otros tópicos- adentrarse en planteos de Rawls (en (Naveda, Alicia, 2011, pág. 54;92) sobre la **posibilidad y compatibilidad** entre *justicia y libertad*, sobre los límites de las desigualdades: si hay límites aceptables y otros que no lo son; si hay una desigualdad justa y una injusta. Y su disquisición con Von Hayek y con Berlin (en (Naveda, Alicia, 2011, pág. 54), en la que por diferentes caminos se cuestionan acerca de la conciliación entre justicia y libertad... *sin*

igualdad, y sin igualdad de oportunidades, cuál es el sentido de la libertad cuando ciertos bienes básicos no están garantizados (¿?), dirimen los autores.

En lo concreto, y a pesar de las percepciones, el Gasto Público Social de la región no ha mostrado una variación radical ni sustancial, tal como se muestra en el Grafico.

América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución y participación del gasto público social y del gasto público total en el PIB y del gasto público social en el gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013^b
 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional del), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana del).

^b Promedio ponderado de los países. Las cifras del gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en la clasificación económica del gasto. El informe oficial del Brasil incluye dentro del gasto público total el refinanciamiento de la deuda interna y externa, equivalente aproximadamente al 14,8% del gasto público total en promedio de los últimos cuatro años, situación que afecta las cifras regionales. Por este motivo, las cifras del Brasil consideradas corresponden al gasto público primario.

Los laberintos que describe Naveda de algún modo refieren a las ideas contradictorias de desarrollo (vía explotación de la naturaleza y de los seres humanos), la construcción de discursos hegemónicos, creación de realidades que convencen a las mayorías, aún hasta extremos que “naturalizan” la desigualdad social, equiparándola a las diferencias de la naturaleza² (y que

² Contradictoriamente, la realidad en el mundo muestra los brotes de repulsión en la desigualdad social, la intolerancia por lo distinto. Las personas crean grupos subordinados de seres humanos que son

cada quien acepte lo que sus capacidades le permiten), liberando así de responsabilidades a los explotadores y hasta logrando que los explotados, no solo acepten las condiciones, sino que se apropien de tales discursos hegemónicos.

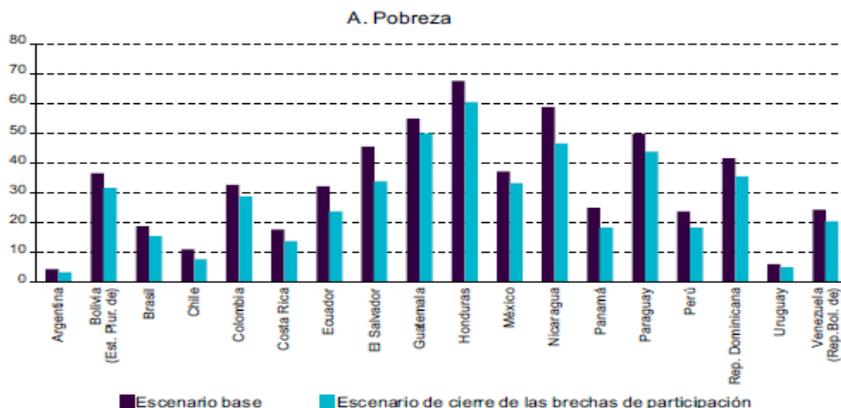
En este escenario, un factor clave que podría contrarrestar en una pequeña medida el entramado laberíntico del poder es la información, la capacidad para interpretarla adecuadamente y la conciencia de su importancia. Quien la controla y manipula tiene el poder de moldear la realidad y las percepciones de las poblaciones bajo su influencia. Por el contrario, quien carece de información adecuada es vulnerable con alto nivel de riesgo de ser cooptado por sectores que tienen claridad en la dirección de sus objetivos.

Según CEPAL, en su Panorama Social 2014, Argentina mostraba los siguientes indicadores: entre 2000-10 la tasa media de variación anual del PBI per cápita fue de 2,4%, en 2011 fue 7,6% y en 2013, 2,1%. Mientras la tasa de desempleo pasó del 12,5% promedio simple anual en el período 2000-10 a 7,1% en 2013. En tanto, en lo que respecta a la pobreza, la Argentina, junto con el Brasil y Panamá mostraron en el período un patrón distinto al resto de la región, caracterizado por el hecho de que la tasa de reducción de la pobreza fue mayor en valor absoluto que la caída de la brecha y de la severidad, lo que revela un mejoramiento relativo de los menos pobres entre los pobres ((CEPAL), 2014, págs. 61-67).

identificados como repugnantes y contaminantes, diciendo que son sucios, malolientes, portadores de enfermedades y así sucesivamente. Se ha trabajado mucho en cómo figura esa actitud en el antisemitismo, el racismo, el sexismo y la homofobia. Discurso de Martha Nussbaum en ocasión de recibir su distinción de doctor honoris causa de la Universidad de Antioquía. Disponible en: <http://m.elheraldo.co/educacion/el-duro-discurso-de-martha-nussbaum-sobre-el-futuro-de-la-educacion-mundial-233416>

América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de participación y en un escenario base

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Desde el punto de vista de la planificación para el desarrollo y siguiendo las apreciaciones de Cuervo, estas políticas *podrían* ser consideradas como la condición de ordenamiento previo de las instituciones básicas que garanticen luego la instalación de sistemas u organismos especializados para la planificación, al decir del autor: “*Otra forma o estrategia de coordinación y articulación, complementaria de las anteriores, se da a través del diseño institucional del Estado y sus dependencias. En este caso, como en los anteriores, los grados de formalidad y de complejidad de las soluciones adoptadas son muy variables...*” y, por otra parte: “*no por ello es menos importante señalar el empleo del presupuesto y de sus formas específicas de planificación, como la columna vertebral a través de la cual se abordan los desafíos de la coordinación, la articulación y la convergencia de los esfuerzos gubernamentales en materia de planificación del desarrollo...*” (Cuervo, Mauricio; Mattar, Jorge, 2014, págs. 34-37). Por lo tanto, unas instituciones presupuestarias con información oportuna y credibilidad en sus proyecciones parece ser una condición sine qua non para viabilizar procesos de

planificación efectivos y como instrumento para el control de los resultados, la rendición de cuentas, el monitoreo y el eventual replanteo o reformulación de las acciones.

1.3. ¿Qué acontece con los Estados subnacionales? El caso argentino.

Previo a la crisis mundial del sistema capitalista, única y sin precedentes, que a nivel mundial se registra en 2008 tal como lo describe Borón (Borón, Atilio A., 2014, pág. 59), en nuestro país se desata una crisis también sistémica, pero con formato de periferia. Tan pronto como se declararon las crisis en la mayoría de los gobiernos provinciales, quedaron al descubierto las tremendas inconsistencias que signaban su funcionamiento. Los diagnósticos de los expertos, no exentos de lineamientos impuestos por sectores financieros externos que mantenían subyugado al gobierno de turno, no tardaron en declarar a algunas provincias como “*inviabiles*”. Un Estado-nación sin respuestas posibles para abordar las crisis que él mismo conjuntamente con los sectores dominantes había propiciado. Se sugería que ciertas provincias debían ser liquidadas, privatizadas, fusionadas, concesionadas, o una combinación de dos o más de estas opciones.

Hasta los años 2002-2003, y aún luego de atravesar por la crisis de 2001, unas Provincias conformaban regiones subsumidas en las más profundas crisis institucionales y de endeudamiento. Los conjuntos de provincias se estratificaban linealmente como “pobres” o “ricas” conforme a ciertos factores y criterios seleccionados discrecional, arbitraria y subjetivamente. Confrontando entre sí por la distribución de los recursos, y con el gobierno nacional por razones fiscales, económicas y políticas, pero también y muy fuertemente, por la discusión en torno a las concepciones y modelos de gestión que por entonces se imponían como hegemónicas, según las definiciones desarrolladas más arriba, y sus antecedentes³.

³ Hegemónicas en términos de Gramsci, es decir, la faceta discursiva del poder (Gramsci, 1975, págs. X-XI). Poder para establecer lo que es “el sentido común” o doxa de una sociedad, el fondo de

Provincias con supuestas capacidades de gestión versus provincias incapaces de generar recursos y gestionar políticas públicas de manera autónoma, otras cooptadas por feudos de poder encarnizados en la sociedad. Gobiernos fragmentarios, débiles, blancos fáciles de la dominación a nivel nacional y susceptible al dominio por parte de establishment supranacional. Los ajustes fiscales impulsados e impuestos hasta el fin de la convertibilidad no resolvieron los problemas, más bien los agravaron, sobretodo en una etapa recesiva, y en un marco con continuos pactos, compromisos y acuerdos que cada vez distorsionaban más el régimen de coparticipación de impuestos y, con ello, los recursos efectivos de las Provincias.

La crisis económica y social de fines de 2001 dispuso un fuerte límite fiscal en las Provincias, pero a la vez inició un paulatino e intenso proceso de saneamiento que comenzó a mostrar sus resultados a medida que se reactivó la economía en 2003, logrando superávits fiscales por primera vez desde 1983.

Los mecanismos de recuperación a inicios de los 2003 pueden ser vinculados con una reversión de los procesos de descentralización (iniciados en los 80's y 90's) configurando escenarios cuyo potencial integrador pretende reconstruir un nuevo tejido económico y sociopolítico. Luego de un recambio de dirigencia política, se reconfigura el rol del Estado, se lo muestra más competitivo, más proactivo, como articulador del desarrollo, pero igualmente orientando sus políticas por directivas de los organismos internacionales (BM, BID, FMI, con nuevos recetarios para nuevas crisis).

Si bien se plantea como pretensión teórica y crítica la función de articulación de fuerzas productivas, fortalecimiento institucional, construcción o reconstrucción de redes y consolidación de la demanda agregada tanto interna como externa, promover la integración y/o complementación entre provincias, regiones, gobiernos locales, potenciando las capacidades de cada

descripciones autoevidentes de la realidad social que normalmente permanecen inexploradas. Esto incluye la posibilidad de establecer definiciones autoritarias de las situaciones y necesidades sociales (Fraser, 2008, págs. 145-184).

uno, tanto en materia de planificación como en la redefinición de las formas de trabajo y los medios de movilización de los recursos productivos en la búsqueda de mayor competitividad⁴. Parafraseando a Cravacuore (2014:1), cualquier análisis, en relación a gobiernos subnacionales en Latinoamérica debe partir de considerar la heterogeneidad: en general se hace hincapié en las diferencias de forma, pero poco en la variedad competencial; en la multiplicidad de leyes regulatorias al nivel nacional, regional y local; en la diversidad presupuestaria; en la variedad de prácticas; y en las singularidades naturales, demográficas, institucionales, fiscales, económicas y políticas. Y lo más importante que Cravacuore considera una paradoja, es que “...los procesos descentralizadores de las décadas de 1980 y 1990 fueron homogéneos y nuestra perspectiva es que la recentralización en marcha también omite estas diferencias” (Cravacuore, 2014:2).

No desestimamos estas críticas, simplemente procuramos ubicar nuestro punto de observación algo más alejado, y nos permitimos entender que esta etapa de liderazgo del Estado-nación, en nuestro país, ha resultado imprescindible para ordenar las condiciones previas para un empoderamiento real de los gobiernos locales. Se deriva un nuevo acuerdo o compromiso intelectual y material con la sociedad y una revaloración de los activos dinámicos versus los activos estáticos⁵, y sus potencialidades para producir

⁴ Esta recentralización se justifica, entre varias decenas de diversos pretextos según cada país, en el alivio a las gestiones municipales más débiles. Este argumento resulta muy engañoso, como si la mera acción centralizada les garantizara la equidad territorial y una protección uniforme de los derechos. En resumen, dos son las posiciones básicas que sostienen este proceso: por un lado, una posición que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otra, una posición que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal, afirma Cravacuore (2004:8). Esto agravado porque, habitualmente, los dirigentes comunales- alcaldes, concejales, regidores, dirigentes de asociaciones municipales- demuestran desapego e indolencia en confrontar frente a las restricciones autonómicas, como resultado de considerar que el gobierno local es sólo un mojon en la construcción de sus trayectorias políticas. Op. cit. pp.9.

⁵ Citado por Vázquez Barquero, Giorgio Fuà –vinculado a Abramovitz, sostiene que la capacidad de desarrollo de una economía depende de las fuentes inmediatas de crecimiento como lo es la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de equipamiento y de capital social. Pero, lo realmente sostenible y duradero son los factores que Fuà denomina estructurales, como la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos

riqueza, valor, bienestar y mejora de la calidad de vida de poblaciones concretas, aumentando la productividad en todos los sectores productivos por medio de las innovaciones tecnológicas; y de los pasivos, como aquello que compromete y genera deuda para generaciones futuras, como es la dimensión medioambiental (Vázquez Barquero, 2005:25-26; Vázquez Barquero, 2000:5-6; Albuquerque, 2004;3).

Este cambio en el rol del Estado, se registra en pleno cambio de paradigma de las teorías del desarrollo. Concomitantemente, se enfrenta al desafío de revertir y neutralizar los efectos negativos de la pretendida modernización heredada de la década del noventa y que simplemente revistió las características de “*modernización de escaparate*” como lo definiera Fernando Fanjzylber⁶. Las políticas cambiarias y de apertura externa indiscriminada permitían la incorporación de instrumental y maquinarias tecnológicas que no significaba de modo alguno la incorporación y capitalización dinámica de conocimiento. Mucho menos acumulación de capacidades productivas ni reproductivas (consolidación de competencias, vía desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas). El replanteamiento de este enfoque está claramente presente en las nuevas concepciones del desarrollo y constituye la base de la comprensión de las nuevas demandas que la sociedad requiere al rol del Estado (CEPAL-BID, 2006:13-14).

medioambientales y el funcionamiento de las instituciones. Más aún, estos procesos no se dan en formas aisladas, sino que las empresas necesitan localizarse en territorios concretos insertos en sistemas productivos firmemente integrados en sociedades locales. Op.cit.(2005) pp 26-27.

⁶ Fanjzylber a lo largo de su extensa y prolífica obra como investigador de la CEPAL explicó los rasgos cruciales del desafío económico y social por entonces emergente. Son valiosas sus contribuciones acerca del papel de la innovación tecnológica en el desarrollo, los mecanismos eficaces para su gestación y aplicación y las condiciones económicas e institucionales necesarias para que esos mismos operen de modo efectivo. También sus reflexiones sobre el papel de los sectores público y privado en todo ello, así como la relación de estos procesos con la competitividad que requieren los mercados globales. Asimismo, sus análisis y reflexiones sobre la equidad distributiva, el nexo que debe tener con el desarrollo económico y el papel central que la educación tiene como eje de la transformación productiva con equidad y con referencias a los procesos sociales en que participan los actores relevantes de las comunidades. (CEPAL-BID,2006:13-14)

Es muy importante tener en cuenta los cambios en el contexto internacional y sobre todo el fenómeno que se produce a partir de 2003, punto de inflexión temporal en el que se revierte la tendencia al deterioro de los términos de intercambio⁷ por la variación de los precios relativos, por primera vez, el incremento de los precios relativos de los productos primarios es proporcionalmente mayor al del incremento de los bienes industriales y tecnológicos. Esto evidencia una ventana de oportunidades y ventajas importantes para el reposicionamiento de países productores de materias primas, aunque en detrimento de los países con pobreza extrema a los cuales, el aumento del precio de los alimentos, claramente, empeora sus condiciones de vida mínimas.

Otro factor clave a considerar, es que los procesos de desarrollo ya no están necesaria, directa y linealmente asociados a los procesos de industrialización. Por el contrario, hay unos procesos de *desplazamiento* –por parte de los países centrales- de procesos más contaminantes, de baja complejidad y mano de obra no calificada, hacia los países periféricos (Pérez, 2001:3-12). El análisis de los cambios y las revoluciones tecnológicas modifican los paradigmas del desarrollo y los modos de inserción de cada país en las dinámicas de intercambio y producción mundial. No era el paradigma dominante en la posguerra, en el caso de Argentina, industrialización por sustitución de importaciones, aunque industrialización tardía y competencia desigual mediante, fueron un intento de desarrollo liderado por el Estado-nación, que tuvo lugar en período de posguerra y que llega hasta principios de los setentas. El saldo del proceso a nivel global, fue también la generación de cuellos de botella, escasez de capital y heterogeneidades generadas por sectores de alta productividad frente a otros de baja productividad.

En la posmodernidad, el nuevo escenario globalizante marca una tendencia a diseñar las condiciones y formas que deben ofrecer los estados bajo estrategias territoriales, las redes y cada nodo (gobiernos y empresas locales, provincias, regiones) y sus esferas de acción, para integrarse a las

7 Cardoso y Faletto 1969. Op. cit. Pp. 137.

oportunidades cambiantes que el desarrollo ofrece para los países periféricos o dependientes (Vázquez Barquero; 2005:39; Pérez, 2001:2). Su inserción resulta más factible y potenciabile si en lugar de hacerse en forma individual (como empresas o personas) se hace en forma de un sistema o subsistema que se inserta en otro sistema. Las sinergias que se producen tienen mayores “*pretensiones de beneficio mutuo*” en una relación de intercambio productivo con países más desarrollados (Hirshman, 1984:3-7-8). La incorporación al mundo debiera tender a ser más organizada, más integral y estratégica y a contrarrestar o evitar la tendencia natural a formas de explotación o formas extractivas de unos países por otros más fuertes, y por consiguiente una apropiación asimétrica de los excedentes.

Dicho de otra manera: “*las empresas se sitúan siempre en un conjunto de eslabonamientos productivos con sus proveedores, distribuidores y clientes, en una cadena productiva, la cual –a su vez- está siempre en un determinado contexto o entorno social e institucional, es decir, territorial. El territorio no es, por tanto, solamente un lugar geográfico. Es, fundamentalmente, un elemento crucial explicativo de la eficiencia productiva y empresarial.*” (Albuquerque, 2004:19).

En los casos de países con regímenes federales de gobierno deben empeñarse para coordinar esfuerzos de escalas, pero respetando, rescatando, recuperando las autonomías, la diversidad y capacidades orgánicas y de gestión, su autarquía y la regulación del ejercicio de sus competencias, sus regímenes electorales, sus instrumentos de participación ciudadana y sus normas de prestación de servicios públicos.

Los desafíos que a partir de allí se presentaban para la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)⁸ y los Programas de Asistencia

⁸ Por consenso casi generalizado- Gobierno Federal y el 90% de las Provincias adhirieron voluntariamente al régimen de Responsabilidad Fiscal (LRF) N° 25.917 en agosto de 2004. Sus propósitos esenciales eran: controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos, el cumplimiento de una regla de oro que permite endeudamiento sólo con destino a gastos de capital (inversión pública), establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la

Financiera a las Provincias (PAF)) se vinculaban a procesos de mejora de la calidad de vida de sus poblaciones atendiendo a las realidades singulares y la diversidad de cada región. Lograr la concreción de autonomías reales, pero basada en una coordinación nacional acorde a objetivos de desarrollo sustentable. En este escenario, la información de calidad, apta para tomar decisiones, comparable entre jurisdicciones, consistente y, sobre todo oportuna (en términos temporales), es un factor clave para conocer el estado y evolución, por parte de los responsables de la gestión, y a su vez, clave en la necesaria transparencia que merecen sus habitantes, a fin de ejercer con mayor efectividad sus derechos ciudadanos.

El análisis de la aplicación de reglas de comportamiento fiscal no tiene un profuso ni muy abundante tratamiento y abordaje desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas de desarrollo, dado que su incidencia pareciera ser muy incipiente e indirecta. Partiendo de la experiencia de nuestro país, el manejo de los fondos estatales ha sido, en ocasiones, pretexto para justificar procesos de ajuste y concentración de la riqueza y aumento de desigualdades, y con unas fuertes connotaciones en las economías de cada región. La implementación del Régimen de Responsabilidad Fiscal Federal aparece como un punto de inflexión en la línea de tiempo, en el cual vale la pena focalizar algunos esfuerzos de análisis a los fines de determinar en qué medida pudo aportar a los procesos de desarrollo autónomo y sustentable.

1.4. Algunas preguntas a la espera de respuestas...

La legislación en materia de responsabilidad fiscal planteó y plantea interrogantes acerca de su vigencia y otros tales como: ¿de qué manera este

transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal (homogénea y comparable entre jurisdicciones). En otros términos, apunta a una fuerte limitación a ciertas atribuciones y competencias de los estados subnacionales y lo que aparece como una democratización de la información fiscal-financiera pública en realidad apunta a una restricción concreta que impone un manejo estricto de las cuentas fiscales.

régimen gestado e implementado en los primeros años de este siglo es coherente con objetivos de desarrollo, un desarrollo que apunte a la disminuir la pobreza y las desigualdades? ¿Las nuevas formas de gestión y desempeño de las finanzas de los estados subnacionales tiene vinculación con el debate sobre la reconstrucción de habilidades productivas y la construcción de redes y que aporten a la planificación para un desarrollo sustentable ambientalmente, sostenible para todos los sectores de la población, socialmente inclusivo y políticamente superador, atento a las diversidades cultural, histórica y materiales de cada región?

Para finalizar, la pregunta que surge es: ¿cómo avanzar hacia procesos de profundización de las políticas de reformas reales y estructurales que modifiquen verdaderamente la matriz productiva y revierta los procesos de incremento de la desigualdad? Y, siguiendo a Borón... “¿es viable *establecer una nueva organización económica y social de carácter resueltamente poscapitalista, un socialismo del siglo XXI como alternativa a un sistema cuyos daños son irreparables dentro de sus propios parámetros y cuyas contradicciones son insolubles...?*” (Borón, Atilio A., 2014, pág. 59). En tanto, en el mundo, la derecha retomó la ofensiva. Se aferra a la cuestión de los déficits presupuestarios y la magnitud elevada de las deudas públicas. Finge no ver que la austeridad presupuestaria, además de representar una transferencia del peso de la deuda para las clases más vulnerables no puede sino provocar la recaída en una nueva contracción de la actividad. Esta es la segunda fase de la crisis, pero no la última. La dificultad ulterior es que se rompen los canales de comunicación y construcción, se polarizan los debates, se cierran las posibilidades de recuperación de alternativas superadoras... ¿Se están gestando nuevos y más sofisticados e intrincados laberintos!? ¿Existe una salida que conduzca a una realidad más justa, libre y equilibrada en materia de distribución de la riqueza?

Los capítulos siguientes y los estudios de caso de la Parte II contribuyen a develar algunos de estos interrogantes.

Referencias Bibliográficas

- ✓ (CEPAL), C. E. (2014). Panorama Social de América Latina, 2014, (LC/G.2635-P). Santiago de Chile. Naciones Unidas (CEPAL).
- ✓ Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago de Chile. Revista de la CEPAL Nro 82. Abril.
- ✓ Alburquerque, Francisco. (1997). Dirección de desarrollo y gestión local: Metodología para el desarrollo económico local. Madrid, España. Mimeo.
- ✓ Alburquerque, Francisco. (2013). Economía del desarrollo y desarrollo territorial. Madrid. Mimeo.
- ✓ Arroyo, D. (2003). “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”. Buenos Aires.: Jefatura de Gabinete de Ministros, Desarrollo Local. JGM.
- ✓ Banco Mundial (1997). Informe Anual. El Estado en un mundo en transformación.
- ✓ Bresser Pereira Luiz Carlos (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 36. Disponible en www.bresserpereira.org.br/.../2006/El_modelo_estructural_de_gober
- ✓ Bresser Pereira (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública. Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo... <http://fcp.uncu.edu.ar/claroline/backends/download.php>
- ✓ Borón, Atilio A. (2014). América Latina en la Geopolítica del Imperialismo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Luxemburg.

- ✓ Casalis, A. (2011). “Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas”, en Revista Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, n° 19. Bernal, UNQ Editorial.
- ✓ CEFAÏ D. & CEDRIC TERZI. L’Expérience des problèmes publics, Paris, Éditions de l’EHESS, 2012. « Raisons Pratiques », N° 22.
- ✓ CEPAL-BID. (2006). Fernando Fajnzylber – Torres Olivos, M. (2006). Una visión renovadora del desarrollo de América Latina. Santiago de Chile. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2458/S0600410_es.pdf?sequence=1.
- ✓ Cetrángolo, Oscar y Jiménez J.Pablo. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Revista de la CEPAL Nro 84. Diciembre. Santiago de Chile. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10980/084117134_es.pdf?sequence=1.
- ✓ Cuervo, Mauricio; Mattar, Jorge. (2014). Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Santiago de Chile: CEPAL.
- ✓ Cuervo G. Luis Mauricio (2010). El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto. ILPES, Cepal.
- ✓ Cunill Grau, Nuria (2011). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. XVI Congreso Internacional del Clad, Asunción, Paraguay. Disponible en:
www.clad.org/congresos/documentos/congreso/cunillconf.pdf
- ✓ Duménil, Gérard; Levy, Doninique. (2011). The crisis of neoliberalism. New York: Harvard University Press.
- ✓ Evans, Peter. (1996). El Estado como problema y como solución. Buenos Aires: en Desarrollo Económico n° 140, V° 35, Enero-Marzo.

- ✓ Fraser, N. (2008). “Transnacionalización de la esfera pública: sobre la legitimidad y la eficacia de la opinión pública en un mundo post-westfaliano”. Barcelona: en Escalas de Justicia. Herder.
- ✓ García Linera, Álvaro. Conferencia del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, D. Álvaro García Linera (2010: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho). La Construcción del Nuevo Estado [en línea]. Buenos Aires: Corriente MELLA (desgrabación), 2010 [fecha de consulta: 09 de septiembre de 2012]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/30241095/La-construccion-del-nuevo-Estado>
- ✓ Gourevitch, Peter (1993). Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- ✓ Gramsci, A. (1975). Quaderni del carcere, editado por Valentino Gerratana, Turín, Einaudi. Cuadernos décimo y undécimo. El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. México [MX] Juan Pablos Editor.
- ✓ Guerrero, Omar. Gerencia Pública en la Globalización [en línea]. México: UNAM, 2003 [fecha de consulta: 09 de septiembre de 2012]. Disponible en: http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf
- ✓ Hobsbawm, Eric (1996). Historia del Siglo XX. Editorial Crítica.
- ✓ Lira, Luis (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. ILPES, Cepal.
- ✓ Matus, Carlos (2000). La Teoría del Juego Social. Reedición 2007 de la Editorial Universidad Nacional de Lanús.
- ✓ Naveda, A. B. (2013). PLANIFICACIÓN, DESARROLLO, Y POLÍTICAS PÚBLICAS. San Juan, Argentina.: Universidad Nacional de San Juan.

- ✓ Naveda, Alicia. (2011). Laberintos de las desigualdades sociales. San Juan, Argentina: EFU.
- ✓ Oszlak, Oscar (1997). La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Editorial Ariel.
- ✓ Pérez, C. (2001). “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. Santiago de Chile. Revista de la Cepal N° 75.
- ✓ Vázquez Barquero, A. (2005). “Las nuevas fuerzas del desarrollo”. Barcelona, Antoni Bosh.