

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS
(C.E.A.)**

TERCERAS JORNADAS INTERNACIONALES

ESTADO Y SOCIEDAD:

LA RECONSTRUCCION DE LA ESFERA PÚBLICA

NOMBRE: Horacio Antonio Cao

TÍTULO: Licenciado en Ciencia Política – Administrador Gubernamental – Doctorando F.C.E. - U.B.A.

INSTITUCIÓN DE PERTENENCIA: CEPAS – A.A.G.

DOMICILIO: Sarmiento 517 6° “E” – Capital Federal

TELEFONO / FAX: 394-5588/1951

CORREO ELECTRÓNICO: aag@wamani.apc.org

AREA TEMATICA: 1

PONENCIA:

“El Sistema Clientelar Tradicional: Una explicación para el fracaso de las políticas sociales”

NOVIEMBRE DE 1998

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación intenta encontrar un marco explicativo para la dificultad de llegada a los usuarios de las políticas públicas, de la implementación de esas políticas.

Es común observar que, pese a las sumas importantísimas invertidas en diferentes políticas sociales, los problemas de los sectores más empobrecidos o castigados por el nuevo marco en que se desenvuelve el Estado no se mitigan, ni se obtiene de su aplicación los resultados esperados.

Así, los \$ 900 millones anuales destinados al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) no llegan a limitar el déficit habitacional¹, calculado en XX millones de viviendas, los \$ 1.300 millones destinados a la transferencia de escuelas no alcanzan para mejorar los salarios de los maestros, los \$ 650 millones del Fondo del Conurbano Bonaerense no resuelven problemas habitacionales ni de infraestructura, ó los \$ 955 millones que se destinaron en 1997 para situaciones de Necesidades Básicas Insatisfechas no paliaron esas necesidades. Los fondos transferidos por la Nación o recaudados por ella y luego transferidos a las Provincias, por distintos conceptos, sumaron \$ 19.600 millones a lo largo de 1997, o \$ 543 per capita, o \$ 2172 por familia promedio, o \$ 181 por mes por familia.

Sin embargo, la percepción respecto de esas transferencias es que no sólo no logran resolver los problemas a que supuestamente están dirigidas, sino que en el camino, son aplicadas a sectores de la población que no eran los del diseño inicial de la política.

Aquí no se intentará analizar si estas transferencias son "suficientes", en el sentido en que el Gobierno las defiende, ni estudiar si la "corrupción" desvía esos fondos hacia los bolsillos de algunos funcionarios y, por ende, una aplicación de las transferencias de manera "no corrupta" resolvería los problemas.

Nuestra caracterización de la situación es que, aún logrando evitar la "corrupción", y aplicar fondos "suficientes", difícilmente se pudiera, en las provincias periféricas argentinas, resolver los problemas sobre los que se enfocan esas políticas.

Esto obedece a que el marco teórico comúnmente usado para el estudio de la esfera política no cuestiona si el orden social y el estado, tanto desde lo territorial como desde lo funcional, tiene una vigencia homogénea hacia el interior del país que se analiza (O'Donnell, 1993).

Esta situación se hace extensiva al ámbito del desarrollo de las Políticas Públicas y de los aparatos burocráticos del Estado (las Administraciones Públicas). En el caso argentino esto es particularmente importante, porque la falta de homogeneidad se cruza con la característica federal de la forma de gobierno: Esta forma determina la existencia de Administraciones Provinciales, las que tienen características propias que las distinguen de las nacionales y de las municipales.

¹ Se volverá sobre el tema en las conclusiones

Por este motivo, se intentará analizar las peculiaridades de las políticas públicas bajo la incorporación de dos dimensiones; aquella referida a la heterogeneidad en el funcionamiento de lo político y la que se relaciona con el nivel jurisdiccional en que la política se pone en marcha. Este enfoque se lleva adelante con el objetivo de analizar la modalidad que adquiere la esfera de lo público en tales circunstancias.

Para esto, se comienza desplegando algunos conceptos auxiliares, esenciales para la presentación de un modelo que intenta describir los resultados de la aplicación de políticas focalizadas en entornos clientelares.

Posteriormente, se presenta el modelo planteado, en contraposición con las formas que adoptaban las políticas públicas en la etapa del Estado de Bienestar, analizando sus características principales y haciendo una aproximación a las nuevas formas de gerenciamiento que en el Sector Estatal están surgiendo en la actualidad.

Una vez realizado este análisis, se propone una presentación de las formas que adquirirían las políticas públicas en las áreas periféricas, resaltándose los desvíos que estas políticas tienen en relación con la situación que se daría en el área central.

Finalmente, a modo de conclusiones, se resumen los principales contenidos del trabajo.

1. Conceptos auxiliares

1.1. El Equilibrio Interregional

El proceso histórico argentino genera un equilibrio interregional el que, siguiendo a Rofman (1982), puede sintetizarse de la siguiente forma²:

* **Área central:** Posicionada sobre la Pampa Húmeda, Zona Metropolitana y Cordón Industrial, permitía la obtención de las divisas externas necesarias para mantener en funcionamiento el esquema de sustitución de importaciones, a la vez que tenía un peso determinante en el desarrollo del mercado interno. Como producto de esta situación y de su conexión con los mercados internacionales, en estas áreas se observa un pleno despliegue de relaciones de producción capitalistas. Fruto de la reproducción de su situación hegemónica frente al resto del país, fue generando un desequilibrio abrumador en cuanto a tamaño y dinamismo. Comprende las Jurisdicciones de Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza³.

* **Area Periférica:** Regiones que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema. Las relaciones de producción aparecen con atraso y relativa baja difu-

² Para otras clasificaciones de provincias ver, por ejemplo, Ferrer, 1980 / Núñez Miñana, 1974 / Estesio, 1989 / Cantón y Jorrat, 1980 / Rubins-Cao, 1996, etc. En general no difieren demasiado de la transcripta. La mayoría hacen notar que la crisis de los '70 generaría un replanteo del equilibrio interregional descrito.
³ Según las diferentes clasificaciones la provincia de Mendoza ocupa un lugar intermedio entre la área periférica y el área central. Reconociendo esta ambigüedad, a los fines de este trabajo será colocada en esta última categoría.

sión en el espectro productivo, con remanentes de actividades capitalistas deformadas o precapitalistas, al tiempo que las manifestaciones que asumen pleno carácter capitalista se encuentran limitadas en cantidad y capacidad de difusión. En algunos casos, con la expansión del mercado interno, tuvieron la posibilidad de generar productos para el área central (las “economías regionales”) logrando, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población. Comprende las Provincias de Salta, Chaco, San Juan, Tucumán, Entre Ríos, Corrientes, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Formosa, Misiones, San Luis y Santiago del Estero.

*** Áreas Mixtas:** Existe un tercer tipo de subespacios, en los que se combinan elementos de los dos anteriores. Se trata de áreas de muy bajo nivel de ocupación territorial previa, con tipos de organización productiva tradicional o capitalista extensiva y en los que la explotación de recursos naturales introduce elementos nuevos a la configuración espacial. Funcionan como enclaves de elevado desarrollo capitalista dentro de una estructura que aún se desenvuelve con patrones de organización muy atrasados. Comprende las Jurisdicciones de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa

Hacia mediados de los '70, como resultado de procesos endógenos y bajo el impacto de la crisis ocurrida en el mercado mundial, el área central comienza a tener problemas para reproducir el sistema descrito, difundiendo en cascada las turbulencias hacia las economías regionales.

Si bien este equilibrio interregional parece comenzar a desdibujarse por las corrientes dinámicas extra-pampeanas que desata la crisis (la revalorización del Noreste como articulación Argentino-Brasileña en el MERCOSUR, los emprendimientos petroleros y mineros del NOA y Patagonia, etc.), todavía se lo considera como una herramienta válida para la comprensión general de los diferentes espacios geográficos que conforman el país.

1. 2. El sistema Clientelar Tradicional (SCT)⁴

Lo que aquí denominaremos Sistema Clientelar Tradicional (SCT) es una modelización que busca comprender al complejo de dominación que territorialmente podemos pensar como dominante en las Provincias Periféricas. Cuatro contenidos básicos definen al SCT:

- Se trata de un espacio social en donde las desigualdades de clase tienen cierta legitimación y reconocimiento cotidiano, estableciendo relaciones predominantes de subordinación más que de oposición (Palermo, 1988).
- Las articulaciones entre los diferentes actores sociales y con el sector público no se organizan alrededor de disposiciones estatuidas sino a través de una persona cuyos mandatos son legítimos de dos maneras: por la fuerza de la tradición o por el libre arbitrio del señor (Weber, 1992).
- La administración pública está a cargo de una persona o grupo que ejerce una intervención sobre la misma altamente discrecional, a pesar de que paralelamente existe un cuerpo de normas e intenciones formales que fijan puntillosamente

⁴ Una modelización exhaustiva del SCT puede verse en Rubins/Cao, 1998

atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales (Oszlak, 1980)

- Por último, encontramos una situación en que un segmento importante de los administrados tiene dificultades para acceder por mecanismos de mercado a bienes públicos y no públicos básicos, recurriendo a relaciones particularizadas, mediadas por la Administración Pública, para acceder a una porción de ellos.

En resumen, se trata de una situación en donde el espacio de lo público se encuentra limitado a partir del accionar del Estado, que si bien desde lo formal lo expresa, no sólo no lo garantiza sino que lo restringe.

2. Estado del bienestar y administración pública⁵

Consideraremos que las estructuras burocráticas están fuertemente asociadas al régimen político vigente, existiendo interdependencias entre el funcionamiento de la Administración Pública y el Régimen Político.

Para la etapa final del Estado del Bienestar en América Latina, se puede describir el funcionamiento, bajo el patrón weberiana de “tipo ideal”, de dos modalidades de regímenes: el burocrático autoritario y el democrático liberal, con aparatos administrativos peculiares a ellos, que les estarían asociados.

La Administración Pública que se corresponde con los regímenes Democrático Liberales recibe el impacto de un alto grado de organización de la sociedad civil, en donde las políticas públicas tienen un feedback casi instantáneo, incorporando al estado las presiones que se desarrollan en la sociedad civil. La naturaleza del juego político hace que la orientación resultante de las políticas públicas sea función de un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos locales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno central.

Por su parte, la Administración Pública del Régimen el Burocrático Autoritario se asocia a una administración que busca planificar resultados para la sociedad, intentando que ella tenga comportamientos acordes con los previstos por una estructura tecnocrática. En el caso Argentino, los fracasos de este tipo de régimen se han considerado originados en que la sociedad no funcionaba bajo sus prescripciones y/o se rebelaba cíclica y explosivamente contra ellas.

En la etapa del Estado del Bienestar la perspectiva de análisis acentuaba la visión del ámbito institucional del estado como una privilegiada área de conflicto político, donde pugnaban por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimían cuestiones socialmente problematizadas. En resumen, la matriz estado-céntrica (Cavarosi, 1987) hacía que la administración pública fuera uno de los lugares privilegiados en donde se dirimían los conflictos. El estado del bienestar introyectaba sobre el sector público los conflictos que se encontraban en la sociedad bajo dos objetivos:

- En el caso de un régimen democrático liberal, como herramienta vital de gobernabilidad.

⁵ La primera parte de este acápite fue realizada sobre la base de Oszlak, 1980

- En el caso de régimen burocrático autoritario, como un intento de disciplinamiento social que permitiera la propuesta tecnocrática.

Los cambios acaecidos en la Argentina, que se inician con la crisis mundial de mediados de los '70 y que terminan de tomar un rumbo cierto a partir de la administración Menem, modifican esta situación.

En la larga agonía del Estado de Bienestar se genera un escenario en donde se reduce a puntos insostenibles la producción de la Administración Pública: es la contracara administrativa de la hiperinflación. El estado, ante los cambios en el panorama político, fiscal, económico y social ya no puede resolver los conflictos que introyecta.

En este estadio las actividades de servicios esenciales que lleva a cabo el Estado aparecen impregnadas por intereses de corto plazo de los diferentes grupos sociales y políticos. De esta manera, acciones rutinarias tales como el nombramiento de agentes de mínima categoría, funcionamiento de procesos internos, liberación de pagos por parte de la Secretaría de Hacienda, etc. se realizan bajo el marco de negociaciones en el micro y macro escenario político - social. El resultado era la licuación de la estructura procesal de la organización, la que pasaba a representar en cada paso el equilibrio de las fuerzas sociales que había incorporado.

Roberto Pons (Pons, 1984) discutiendo la política tributaria, afirma que "(ésta) tiene una vertiente originaria que refleja el poder de la sociedad que la pergeñó como sistema y que, naturalmente, debiera tender a consolidar a ese propio poder, perdurándolo en el tiempo". Las modalidades de organización del Estado reflejan los intereses permanentes al momento de organizarlo, teniendo una inercia que "supera al período de su constitución, dificultando las adaptaciones a los cambios tecnológicos del aparato productivo".

El aparato burocrático del Estado, organizado según los parámetros del Estado del Bienestar, dejó de ser eficaz para resolver las más mínimas demandas, pues su organización había dejado de corresponderse con los "intereses permanentes" que estaban vigentes al momento de las crisis hiperinflacionarias.

Por este motivo, y tras esas debacles hiperinflacionarias comienza a surgir una nueva modalidad de organización que impregna todas las esferas de la realidad nacional.

Estratégicamente, puede decirse que este proceso de sacar de adentro de los aparatos administrativos el conflicto social, o sea el rediseño de la forma en que el estado actúa, fueron en concreto los resultados más profundos de los procesos de Reforma del Estado.

Consistente con la tesis de cierto nivel de determinación del régimen político sobre la estructura burocrática, los citados cambios han promovido el surgimiento de un nuevo modelo de administración.

El nuevo modelo - que llamaremos “Modalidad Gerencial” (Falcao Martins, 1997)-, es en ciertos aspectos heredero de la estructura administrativa del régimen burocrático autoritario.

La continuidad entre la Administración Pública de Base Autoritaria y la Modalidad Gerencial se observa en la preocupación común en lo referido a la racionalización en el desarrollo de las actividades, en la aplicación de tecnologías de punta, en la puesta en práctica del principio de subsidiariedad del estado, teorizado in extenso por los organismos de crédito multilaterales, y en el intento de acercar a la esfera del sector público

herramientas del management privado (Oszlak, 1980?).

Las diferencias tienen que ver con el distinto periodo histórico en que se desarrollaron; el estado de los '90 es un estado que se retira de franjas que antes intentaba disciplinar. Esta diferencia tiene que ver con que el momento político le permite replegarse de lugares que antes le era imperioso planificar. Ya no introyecta todos conflictos sino que apoya selectivamente algunos segmentos y lugares, dejando que las formas vigentes del mercado⁶ regulen otros renglones; como ya se dijo, concluyó la matriz estado-céntrica⁷.

Esquemáticamente, podría decirse que lo que ha ocurrido es una minimización de la introyección de los conflictos y contradicciones de la sociedad hacia el interior del estado. De esta manera, bajo el paraguas de un pleno despliegue de los procesos de dominación hegemónica, podría parecer que a partir de reformar la vigencia de las formas de organización de la Administración Pública, pueden desarrollarse políticas que tengan una alta productividad.

Esto no implica que las políticas correspondientes al Estado anterior carecieran de productividad. En su contexto, las políticas "universales" -en contraposición eterna con las políticas "focalizadas"- eran de altísimo impacto.

La diferencia es, en periodos de restricción financiera concluyente, la negación de quienes deben financiar las políticas públicas, a financiar "cualquier" política. En principio, no parece insensato destinar los dineros públicos solamente a quienes los necesitan. El problema aparece cuando la focalización deja fuera del paraguas de las políticas estatales a la gran mayoría de la población, por un lado; y por otro, esa focalización es arbitraria, distinguiendo entre quienes perciben ingresos de \$ 500 al mes y quienes han superado esa barrera, por ejemplo percibiendo \$ 501.

Por este motivo, si bien a primera vista en la Modalidad Gerencial ocuparía un lugar central la productividad, independientemente de otros factores que estarían “dados” (la vieja dicotomía política/administración), no puede separarse este paradigma de una serie de factores que lo acompañan indisolublemente.

⁶En absoluto competitivas

⁷ Esto no significa que el estado este ausente. Como bien aclara Rofman (1998) “No es cierto que , en la Argentina, tras la fiebre del desguace del modelo de Estado anterior, se concluyó con un sector estatal “mínimo y ausente” (...) Por el contrario, lo que se hizo del Estado fue convertirlo en una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza que perdura hasta nuestro días. El Estado, en lugar de estar ausente, estuvo omnipresente para defender intereses concretos”.

En primer lugar la Modalidad Gerencial parte de tomar como datos de la realidad, y no como una situación a cuestionar, la correlación de fuerzas económicas y políticas emanadas de los procesos de concentración y ajuste iniciados en 1975. En segundo lugar, tiende a ser desvalorizado todo lo que no es actuación en esferas mercantilizadas de la economía y la sociedad. Por último el ingreso masivo de las condiciones de eficiencia como medida de los méritos de la función pública, produce la aplicación de criterios de rentabilidad aún en las áreas más "sociales" (Campione, 1997).

Si se utilizan herramientas de estudio del estilo "Costo/Beneficio" en la aplicación de políticas sociales, las políticas universales sólo pueden resultar en beneficios negativos. Esto está implícito en el aumento exponencial de los costos que la difusión de políticas universales genera -por ejemplo, en lugares territorialmente dispersos, con usuarios difícilmente cuantificables, subutilización de instalaciones, etc- y la minimización de los beneficios en algunas poblaciones sobre las cuales es arduo aplicar las políticas.

Otro ítem a destacar es que *pari passu* con el despliegue de la Modalidad Gerencial se observa una cierta recuperación de la capacidad autónoma del estado en la toma de decisiones, acompañada por el incremento de habilidades técnicas de gestión para su puesta en práctica (Campione, 1997). Otro autor también resalta que, sobre todo a partir del Plan de Convertibilidad, la aplicación de remedios tecnocráticos unida a la disciplina social permite que se eleve de manera notoria el nivel de productividad del estado (Palermo/Novaro, 1995).

El logro de los objetivos propuestos formalmente por las políticas públicas toma mayor relieve por comparación con lo que ocurría en la última etapa del Estado del Bienestar. Por lo expuesto anteriormente, este impacto es más efectivo en la medida en que con mayor precisión se puedan focalizar políticas (Vergara/Scodellaro, 1998). Así, cuanto menos se trabaja sobre la situación global (como en la etapa del Estado de Bienestar) y más se focaliza sobre una situación, mayores son los efectos que pueden lograrse.

Por último se destaca el nacimiento de una incipiente corriente de participación desde la sociedad civil que ya no busca insertarse dentro del aparato de estado para discutir desde el interior, sino que desde un escenario público no estatal busca redefinir las características del todo social. El desafío es que se convierta en un contrapeso de las características más eficientistas de apoyo a la reconversión productiva que, como se vio, es el eje implícito de la Modalidad Gerencial.

Paradigma Gerencial y Provincias

Un análisis general de la situación de las jurisdicciones Nación y Provincias permite observar que, como contracara del profundo ajuste que realiza el nivel federal, los niveles subnacionales desarrollan una política expansiva. Esta situación tiene la

⁸ Por ejemplo, supongamos un programa de salud pública universal (como el intento, en su definición inicial, del Seguro Nacional de Salud de Aldo Neri). En sectores poblacionales de nula utilización del seguro, por ejemplo, población que puede pagar un sistema de salud pre-pago, individualmente el Seguro de Salud es puro costo.

lógica de permitir el refugio en el estado provincial de sectores social y ramas económicas que sin su apoyo verían peligrar su continuidad (y pondrían en juego la paz social y la estabilidad política)⁹.

Buena parte del financiamiento de este incremento en el gasto provincial se produce por transferencias que tienen origen en el nivel federal, generando una situación de falta de "Correspondencia Fiscal". Este concepto hace referencia a la relación entre la jurisdicción que cobra los tributos y aquella que realiza los gastos.

Las diferentes teorías sobre finanzas públicas han enfatizado la importancia del debate parlamentario para imponer tributos para generar políticas. La "sociedad", representada legítimamente en su "parlamento", debería en casi todos los casos discutir qué sectores deben financiar las políticas públicas¹⁰. La importancia de la correspondencia fiscal, en este caso, es que limita los niveles de prestaciones públicas a lo que los sectores con capacidad de pago están dispuestos a financiar.

Esto es así, como lo señalan diferentes autores¹¹, pues si es la misma unidad la que cobra que la que realiza los gastos se promueve un mayor compromiso en el cobro de impuestos (pues alimentan gastos propios) y mayor responsabilidad en el gasto, pues se utilizan recursos escasos que son difíciles de conseguir. El análisis es también válido a la inversa; es esperable que en el caso de que no exista correspondencia fiscal habrá menor energía aplicada al cobro de impuestos y mayor irresponsabilidad en la utilización de recursos que son dispuestos por otra jurisdicción¹².

El incremento de los ingresos, y la falta de correspondencia fiscal han sido los elementos centrales que permitieron a las provincias sostener un espacio en donde no fue necesario superar el esquema de Administración Pública Democrático Liberal, el que se mantiene bajo las formas perversas que se describieron para la última etapa del estado del bienestar. Se recuerda que en esta fase se precisaba cada vez mayor cantidad de financiamiento para menores resultados en términos de gobernabilidad y producción de bienes públicos.

Por otro lado, la propia dinámica del ajuste ha llevado a que se plantee en el corto/mediano plazo la necesidad de llevar los cambios que se realizaron en la nación a las Administraciones Públicas Provinciales. En ellas, por diferentes mecánicas, ya ha habido algunos avances incipientes¹³ de la Modalidad Gerencial. En resumen, en las provincias conviven dos formas de desarrollo de políticas públicas.

En el siguiente punto se desarrollará un modelo que permita comprender las mecánicas alrededor de las cuales se mueven ambas instancias. Se describirán única-

⁹ Este esquema se desarrolla en extenso en Cao/Rubins, 1998.

¹⁰ Esto es, debería ser el "Parlamento" de Santiago del Estero el que defina tanto si es necesaria más educación para los niños santiagueños como quiénes deberían financiarla. Asimismo, deberían ser los legítimos representantes de la comunidad los que definan el nivel salarial adecuado para sus "efectores" de políticas.

¹¹ Al respecto ver por ejemplo Porto y Sanguinetti (1993)

¹² En el caso argentino la correspondencia fiscal tiene no sólo son relevantes las transferencias intergubernamentales sino también las transferencias interregionales

¹³

Como no podía ser de otra manera, estos avances se dieron especialmente alrededor del área de hacienda.

mente la lógica global con que se desarrollan las políticas, pero no debe olvidarse que el despliegue de ambas modalidades de Administración Pública tiene consecuencias que exceden esta dimensión.

3. EL MODELO

3.1. La Modalidad Gerencial

Supongamos que se toma la decisión de llevar adelante una política pública, destinándose un cierto presupuesto a su concreción. Únicamente con fines de ejemplificar la situación, consideremos que se trata de llevar adelante un programa para bajar la desnutrición de niños menores de 5 años.

De la estimación realizada bajo la Modalidad Gerencial se estipula que para un volumen de recursos de entre \$500 y \$1.000 puede reducirse en un punto la tasa por cada peso aplicado. Como ya se dijo, en el desarrollo de las políticas, se toma en cuenta únicamente la capacidad que tienen los diferentes instrumentos alternativos para hacer bajar, *ceteris paribus*, la citada tasa. Llamaremos a esta situación, que se refleja en el Gráfico N° 1 “Óptimo Técnico”.

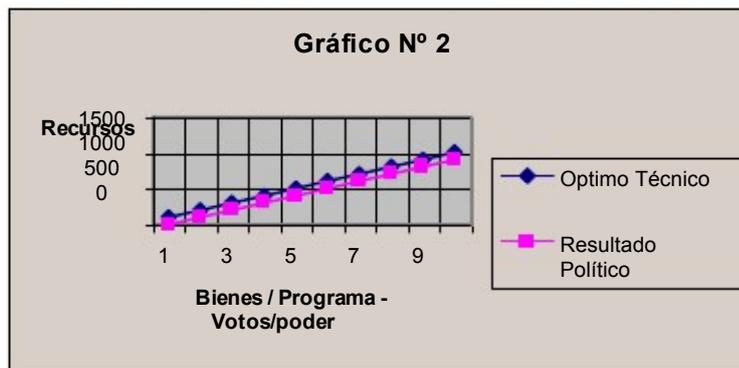


Esta modalidad de gerenciamiento del programa genera para el gobierno¹⁴ un cierto rédito político. Una forma lineal de considerar este rédito se daría a partir de las variaciones en la intención de voto de la agrupación gobernante. También puede considerárselo a partir de los cambios en su imagen, el incremento de la gobernabilidad, la suma de aliados políticos o sociales, etc. A los fines del ejemplo supongamos que de la aplicación del Óptimo Técnico se obtiene una unidad de rédito político por cada peso

¹⁴ A los fines de no hacer más complejo el análisis se considerará al gobierno como una unidad, aunque muchas acciones tienen como detonante la situación interna o el rédito político individual.

invertido¹⁵. En suma, ejecutar el programa contra la desnutrición infantil generaría un cierto resultado político.

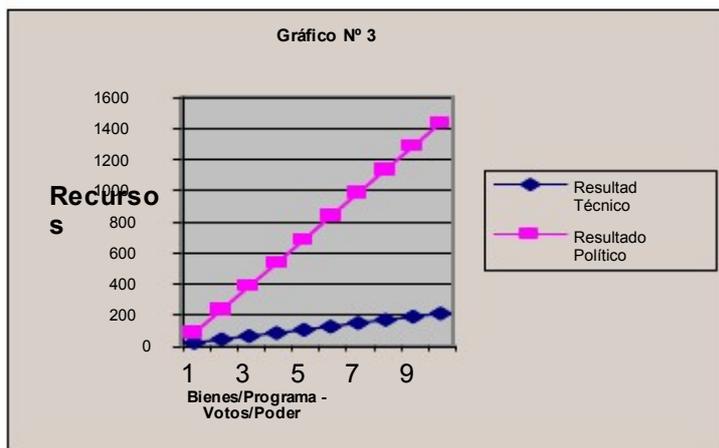
Los enfoques más esquemáticos del liberalismo político sostendrán que en caso de un adecuado funcionamiento de los canales de representación y de transparencia e información de los actos de gobierno, el Resultado Político del Óptimo Técnico debería ser bastante parecido al Óptimo Político alcanzable. Esto se debe a que las decisiones tomadas tendrían el máximo de legitimidad (lo que reduciría las presiones ex – post), a la vez que la transparencia informativa (y la participación ciudadana) serviría de control cruzado intersectorial, haciendo que posteriores distorsiones sobre la decisión política generara costos mayores a los eventuales beneficios que se obtienen por un asignación dirigida hacia sectores en particular. Esta situación se refleja en el Gráfico N° 2.



Sin embargo, esta hipótesis de igualación no se verifica en general, pero es mucho menos plausible en el caso de las provincias periféricas, debido a las ya citadas características del Sistema Clientelar Tradicional.

La opacidad en se mueven las acciones públicas, la modalidad paternalista de relación entre las clases sociales y las acciones clientelares, hacen que el resultado político de la Modalidad Gerencial sea acotado a los sectores a los que le es más directamente funcional. Esta situación se refleja en el Gráfico N° 3.

¹⁵ Se está pensando en una hipotética escala de tipo ordinal, construida a partir de una encuesta a funcionarios de gobierno en donde cada situación, de acuerdo a los puntos que recorre la curva del gráfico, es preferida o no, marginalmente a la anterior, en los términos de generar mayor o menor rédito político.



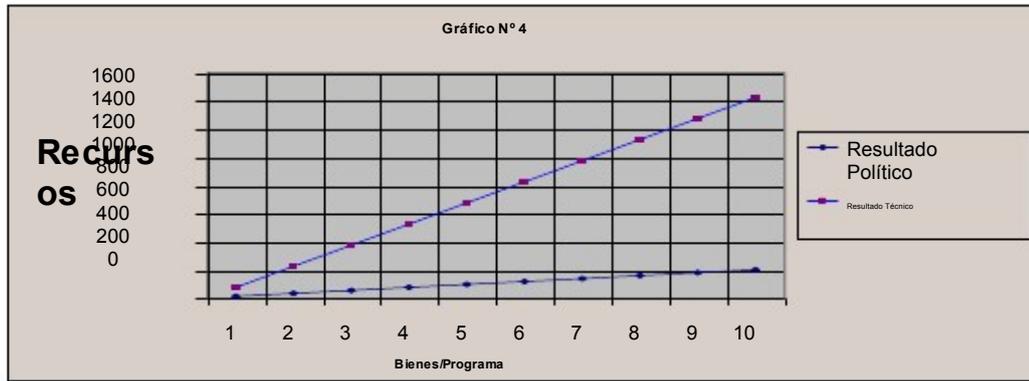
Por otro lado la Modalidad Gerencial por su parte no toma en cuenta la situación de partida de los diferentes actores sociales, ni se propone cambiar la situación de las fracciones subordinadas, la que considera dada. Estas fracciones llegan al escenario de lo público en abierta desventaja y es así que no pueden aprovecharlo. Esta situación se refleja en la baja capacidad para acceder a los servicios de justicia, salud, seguridad, educación, etc. Inclusive en las dificultades para acceder a programas sociales que en los papeles tiene como población objetivo a los segmentos sociales más rezagados.

Por último, y dadas las características del Sistema Clientelar Tradicional, no vislumbran que desde la sociedad civil se desarrollen acciones para compensar esta situación, creando una esfera de lo público no estatal.

3.2. La decadencia de la Administración Púb. Democrática Liberal

Frente a esta situación, la modalidad gerencial alternativa reproduce el modelo Administración Pública Burocrático Autoritaria. En la ejecución de las tareas no se persigue lo que aquí se llamó “Óptimo Técnico”, sino que prima el objetivo de llegar a un “Óptimo Político”, esto es de operar sobre la esfera social y política desde el interior de las mismas políticas públicas.

Las características del Sistema Clientelar Tradicional, hacen que el Adm. Pública Democrática Liberal se desarrolle a partir de la modalidad de la clientela. La mixtura de la presión de actores sociales entrenados para ejercer presión, en conjunto con las modalidades de gerenciamiento clientelar, reducen en grado sumo la productividad de los recursos aplicados. Esta situación se refleja en el Gráfico N° 4.



¿Cómo se producen estas distorsiones? Volvamos al caso del programa para reducir la desnutrición infantil e hipoteticemos sobre las modalidades en que se gerencian las políticas públicas en el marco de una Adm.Pública Democrático Liberal en decadencia en el marco del sistema clientelar tradicional.

En principio en lugar de contratar personal especializado para el gerenciamiento del programa, se descentraliza en Juan Puntero la contratación del personal, lo que nos fortalece en el barrio Pobre (Juan en vez de dos ingenieros nos manda veinte voluntarios cafeteros). Luego, en vez de realizar una selección transparente por calidad y precio de los proveedores de bolsas alimentarias a repartir, se realiza una licitación amañada que da como seguro ganador a José Proveedor, el que ha conseguido que en lugar de leche en polvo se distribuyan jugos de fruta. Para la selección de la población objetivo y distribución, en lugar de utilizar la red sanitaria provincial, se crea una red de distribución paralela que permite acordar con la poderosa federación médica, y así sucesivamente.

El resultado, como no podía ser de otra forma, es que la tasa de desnutrición para menores de cinco años en el mejor de los casos se mantendrá estable. El ejemplo podrá parecer caricaturesco (para quienes no han frecuentado las administraciones provinciales), pero de que otra forma pueden llegarse a los resultados de la aplicación de la operatoria FONAVI? Durante los últimos 20 años el promedio del gasto en construir una vivienda fue de U\$S 39.100, licitándose las mismas por 12.300 cada una. Por su parte, el valor de mercado rara vez supera los \$5.000 (Clarín, 18/12/95).

En resumen, en las áreas periféricas tanto la Adm.Pública Burocrático Autoritaria como la Modalidad Gerencial sacrifican el escenario de lo público. En el caso de los primeros porque es un elemento fundante del Sistema Clientelar Tradicional y permite tranquilamente su reproducción. En el segundo porque restringe lo público a un segmento de la población.

c) Conclusiones

Así como parece haber concluido la larga agonía del Estado de Bienestar, también aparece el surgimiento de una nueva modalidad de administración: la Modalidad Gerencial. Esta modalidad, que despliega la idea de elevar sustancialmente la eficacia y eficiencia del sector público, está indisolublemente acompañada por una desvaloriza-

ción de los espacios no mercantiles y por la falta de reconocimiento de la posición diferencial de los distintos grupos que conforman la sociedad. Frente a esta situación existe un incipiente movimiento de re-creación de lo público desde una instancia no estatal.

En las provincias periféricas existe una situación todavía transicional en los aparatos de estado, encontrándose en muchas esferas la vigencia de la modalidad introyectiva de gerenciamiento que era paradigmática en los momentos democráticos del Estado de Bienestar. Esto fue posible pues las modalidades de ajuste en el ámbito federal dejaron a las provincias como refugio de segmentos sociales y económicos y brindaron financiamiento extra a tal efecto. Sin embargo, y dado el momento histórico que se vive y las características clientelares de la modalidad de dominación, la capacidad de acción del estado se encuentra virtualmente pulverizada.

Frente a esta modalidad, y como reflejo de lo que ocurre en la nación, existe un despliegue de la llamada Modalidad Gerencial como forma de actuación en la Administración Provincial. Esta modalidad se despliega bajo similares parámetros que en el nivel nacional, pero en el caso de las provincias periféricas debe agregársele que, dadas las características del Sistema Clientelar Tradicional, no existe un movimiento en la sociedad civil, ni es esperable que se desarrolle, con vistas a una eventual reformulación de algunos supuestos del Modelo Gerencial.

Para concluir este trabajo, quiere decirse que en la explicación de esta situación lo primero que hay que evitar es considerarla el fruto de una maldad y/o malformación congénita de los actores sociales, ellos están optimizando en términos políticos. Existe una configuración particular del escenario sociopolítico en donde se generan ciertas modalidades de articulación entre grupos sociales, y/o aceptación de un cierto ordenamiento jerárquico social, y/o opacidades en la información, etc. que llega hasta el nivel de gerenciamiento, reproduciendo una situación en donde lo público tiene una vigencia restringida.

Bibliografía

- Campione, Daniel "El estado en la Argentina. A propósito de cambios y paradigmas" en "Reforma y Democracia" – Revista del CLAD N° 9 – Venezuela, Octubre de 1997
- Esteso, Roberto L. "La reforma del Estado en Argentina: La descentralización en el contexto de la democratización y la crisis" - en "Seminario Internacional sobre los procesos de reforma en América Latina". Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Bogotá, 19 y 20 de Agosto de 1988
- Falcao Martins, Humberto "Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración" en "Reforma y Democracia" – Revista del CLAD N° 9 – Venezuela, Octubre de 1997
- Faletti, Tulia y Sislian, Fabián "Dominación política, redes familiares y clientelismo" Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1.996
- Oszlak, Oscar "Políticas Públicas y Regímenes Políticos" Estudios CEDES - Volumen 3 N° 2 – Buenos Aires, 1980
- O'Donnell, Guillermo "Acerea del Estado, la Democratización y algunos problemas conceptuales", Revista Desarrollo Económico Vol. 33 N° 130, IDES, Buenos Aires, Jul/Set 1993

- Oszlak, Oscar "Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego" en "Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del Juego" Volumen 1 - Oscar Oszlak (compilador) – Oficina de Publicaciones del C.B.C. – UBA – Buenos Aires, 1997
- Palermo, Vicente "Neuquén: La Creación de una Sociedad" Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.
- Pons, Roberto D. "De la unidad de rentas al federalismo económico. Sistema tributario y poder en la Argentina" - IPES, Serie Estudios, Buenos Aires 1984
- Rofman, Alejandro "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina" Cuadernos del CEUR N° 7, Buenos Aires, 1982
- Rofman, Alejandro "¿Reforma o un nuevo rol para el estado?" Revista Aportes N° 11, Buenos Aires, 1998
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Las provincias periféricas y la crisis", EUDEBA , Buenos Aires, 1998 (en prensa)
- Vergara, Julio – Scodellaro, Enrique "Análisis comparativo de políticas públicas en el área social en América Latina a partir de la década del '80" Trabajo Práctico para la Cátedra de Administración Pública Comparada - Maestría en Administración Pública – FCE – UBA, Buenos Aires, 1998 (MIMEO)
- Weber, Max "Economía y Sociedad" Fondo de Cultura Económica, México 1992
- Diario Clarín "Ineficiencia y Corrupción en la Construcción de Viviendas", Buenos Aires 18/12/95